

**מרכזי פיתוח חבליים  
משותפים לשובים יהודים וערבים  
בישראל**

**עמירם גונן וראסם חמאיסי**

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**

**מרכזי פיתוח חבליים  
משותפים לישובים יהודים וערבים  
בישראל**

**עמירם גונן וראסם חמאיסי**

**ירושלים, אוקטובר 1992**

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

## **Joint Arab and Jewish Regional Development Centers in Israel**

**Amiram Gonen and Rassem Khamaisi**

הדברים הנאמרים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד.

© 1992, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות  
רח' וושינגטון 9, ירושלים 94187

© 1992, The Floersheimer Institute For Policy Studies  
9, Washington St. Jerusalem, 94187

ISSN 0792-6251

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קרן פלורסהיימר**, קרן משפחתית שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות-טווח. מטרתו הבסיסית של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות היא לחקור תהליכים יסודיים העשויים להצמיח סוגיות שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות-הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. אחד הפרוייקטים בתכנית המחקר של המכון עוסק בסוגיות גאוגרפיות וחברתיות-כלכליות של ערביי ישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), **מר דוד ברודט**, **מר הירש גודמן** ו**מר ראובן מרחב**.

## תוכן העניינים

### עמוד

7	מבוא
7	המשמעויות של תת־פיתוח כלכלי בישובים הערבים
10	הבעייתיות של פיזור הפיתוח המתוכנן
12	מעמד של אזור פיתוח
16	אזורי תעשייה חבליים משותפים ליהודים ולערבים
17	לא רק תעשיות
19	המסגרת המינהלית
21	מקומות אפשריים למימוש הרעיון
22	רק חוליה נוספת בשרשרת
23	מקורות

בשנים האחרונות הופנתה תשומת הלב הציבורית אל סוגית תת-הפיתוח הכלכלי של הישובים הערבים בישראל. בישובים אלה ישנה מידה מועטה של יזמות כלכלית מודרנית בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים (חיידר, 1985). מעטים הם מפעלי התעשייה שהוקמו על ידי יזמים ערבים ומנוהלים על ידם בהצלחה נמשכת (חמאיסי, 1984; מאיר-ברודניץ וצי'מנסקי, 1986). גם בתחומי המסחר והשירותים, ובמיוחד בשירותים עסקיים, קיימת פעילות מצומצמת של יזמים ערבים בתוך הישובים הערבים, כאשר מדובר בבתי עסק בעלי דפוסים מודרניים של פעילות כלכלית וארגונית. לעומת זאת רוב המועסקים הגרים בישובים ערבים ועובדים בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים, מוצאים את תעסוקתם בישובים יהודים (גונן וחמאיסי 1992; חיידר, 1991). על מנת להביא לידי האצת הפיתוח הכלכלי בישובים הערבים מתבקשים צעדים שונים, הן בתחום היזמות העצמית, הן בתחום המדיניות הכלכלית הציבורית והן בתחום התכנון המרחבי. בחוברת זו אנו מבקשים להתמקד בהיבטים של התכנון המרחבי ולדון בהצעה להקים מרכזי פיתוח חבליים המשותפים לרשויות יהודיות וערביות על מנת להוסיף מסגרת של תכנון מרחבי שתיצור תנאים להאצת הפיתוח הכלכלי והיישובי בקרב האוכלוסיה הערבית בישראל.

### המשמעויות של תת-פיתוח כלכלי בישובים הערבים

למצב הבסיסי של תת-פיתוח בישובים הערבים כמה משמעויות מבחינת מעמדם הכלכלי של האזרחים הערבים במדינת ישראל. נתחיל במשמעות מבחינת המבנה התעסוקתי של ערביי ישראל. בישובים יהודים שוררים תנאים של שוק תעסוקה המעדיפים בדרך כלל מועסקים יהודים מבחינת המעמד בעבודה והעיסוק המקצועי. אי לכך נמצא כי חלק ניכר מן המועסקים הערבים בישובים לא ערבים מצויים בתפקידים נמוכים יותר מן המועסקים היהודים, מבחינת המעמד בעבודה והעיסוק המקצועי, הבדל המתבטא גם בהבדלים ברמת השכר (חיידר, 1991; Klinov, 1989).

לעומת זאת בתוך ישוביהם הם, מוצאים המועסקים הערבים תעסוקה ברמה גבוהה יותר מאשר זו אותה מוצאים עמיתיהם הערבים היוצאים לעבוד בישובים היהודים (Semyonov, 1988; Lewin-Epstein and Semyonov, 1992). בתוך הישובים הערבים מצויים לא רק תפקידי תעסוקה בעלי סטטוס נמוך המשלמים שכר נמוך, אלא גם תפקידי תעסוקה בעלי סטטוס בינוני וגבוה, אותם ממלאים בדרך כלל מועסקים יהודים במגזר הישובים היהודים. כתוצאה מכך רמת השכר של תפקידי התעסוקה האלה גבוהה יחסית גם בישובים הערבים. אמנם, חלק נכבד מן התעסוקה בישובים הערבים עצמם (התעסוקה הפנימית) מצוי בעיקר במגזר הציבורי (כעובדי רשויות מקומיות ועובדי שירותים ציבוריים למיניהם), אך גם בקרב

המגזר הפרטי של התעסוקה הפנימית ישנם סימנים לעדיפות מבחינת המעמד בעבודה, סוג העיסוק המקצועי ורמת השכר.

אמנם קידום המועסקים הערבים העובדים בישובים יהודים יכול להעשות על ידי מדיניות פעילה של מניעת אפליה בתעסוקה ושל הסרת מחסומים לנייעות תעסוקתית עולה, אולם מדיניות זו תלויה בדרך כלל ברצון הטוב ובדפוסי ההתנהגות של רבים ואת אלה ניתן לשנות אך ורק באיטיות. על כן יש לתת את הדעת על פיתוח יזמות ערבית בתוך הישובים הערבים עצמם על מנת שיתרחב הבסיס של תעסוקה פנימית בקרב הסקטור הפרטי, תעסוקה שתאפשר לתושבי הישובים הערבים להגשים נייעות תעסוקתית מירבית. הרחבת בסיס התעסוקה אינה צריכה להתגדר אך ורק בהקמת מפעלי תעשייה בבעלות יהודית, כפי שהיה מקובל בשנים האחרונות. מפעלים אלה באו ברובם לחפש אחר כוח עבודה זול ולא-מקצועי, בעיקר בקרב נשים. אולם, אף כי הם מספקים תעסוקה פנימית ומקלים בכך על נשים שאינן ששות לצאת לעבוד מחוץ לסביבתן החברתית-תרבותית, אין הם עונים על שאלת הנחיתות היחסית במעמד ובהרכב התעסוקתי של המועסקים הערבים בישראל.

לתעסוקה הפנימית בישובים הערבים, ובעיקר זו שבתחומי הפעילות של המגזר הפרטי (תעשייה, מסחר ושירותים), יש גם משמעות רבה מבחינת הכלכלה המוניציפלית של הישובים. עסקים ומפעלים מהווים בדרך כלל חלק חשוב מבסיס המס של רשויות מקומיות, וזאת בשל רמת המס הגבוהה המקובלת במיסוי שימושי קרקע שאינם למגורים, המייצרים הכנסה גבוהה יחסית למטר מרובע. אי לכך, רשויות מקומיות רבות משתדלות למשוך אליהן עסקים, לא רק כדי להביא תעסוקה לתושביהן אלא גם כדי להרחיב את בסיס המס שלהן מעבר למס על מגורים. המס על שימושי קרקע שאינם למגורים הוא מקור חשוב למימון הפיתוח של תשתית ושירותים ציבוריים המשמשים את הישוב כולו, לרבות שכונות המגורים שלו. ואמנם, רשויות מקומיות, שזכו להתמקמות של עסקים רבים וגדולים בתחומן, נשענות על הכנסות נאות ממיסוי עסקים ומסוגלות בשל כך להביא את ישוביהן לרמה נאותה של אספקת שירותים ותשתית. רשויות מקומיות שאין בהן פעילות כלכלית ענפה אינן יכולות לעשות זאת והדבר מתבטא ברמת השירותים והתשתית.

הרשויות המקומיות הערביות בישראל חסרות בסיס כספי שמקורו במיסוי של עסקים (אלחאגי ורוזנפלד, 1990: 118). כמו כן, רוב תושביהן מתגוררים בבניינים בעלי מיסוי נמוך. לכן, אין רשויות מקומיות אלה יכולות לממן כדבעי את פיתוח השירותים והתשתית במקומותיהן מכח הכנסותיהן הן, ולעיתים אף נתקלות בקשיים כספיים של מימון האחזקה השוטפת של השירותים והתשתית. התוצאה של מצב זה בתחום המיסוי מתבטאת ברמת השירותים והתשתית בישובים הערבים בישראל, הנמוכה לאין שעור מן הרמה המקובלת בישובים היהודים. הבדל

זה בין הישובים הערבים לישובים היהודים ברמת התשתית והשירותים בולט ביותר ונראה לכל עין, ואין צורך להוכיחו בעליל בנתונים ובחישובים. הבולטות של הבדל זה מהווה את אחד המקורות העיקריים והנמשכים לתחושת הקיפוח הקיימת בקרב ערביי ישראל באשר למצבם ומעמדם בחברה הישראלית. על מנת לצמצם את הפער באיכות החיים הישובית יש לרתום גורמים רבים ולעצב תהליכים שונים, וביניהם תהליך הפיתוח הכלכלי של הישובים הערבים. לפיתוח הכלכלי שמור, כאמור, תפקיד חשוב בזכות תרומתו לבסיס המס המוניציפלי.

לפיתוח הכלכלי של הישובים הערבים בישראל תפקיד נוסף. הוא יגביר את ההשתתפות היזמית של האזרחים הערבים בצמיחה הכלכלית בישראל בשנים הבאות. כיום קיימת עדיין כעין חלוקת עבודה ראשית בין יהודים לערבים בכלכלה הישראלית. היהודים מקימים ומנהלים מפעלים ועסקים אשר בהם מועסקים ערבים, בעיקר בתפקידים זוטרים ובלתי-יזמיים. למצב זה שתי תוצאות. התוצאה האחת היא מעורבות מצומצמת של יזמות ערבית פוטנציאלית בצמיחה הכלכלית בישראל, יזמות שאינה יכולה לבוא לידי ביטוי כאשר המצב השכיח הוא של עבודה שכירה בסטטוס נמוך יחסית אצל יזמים יהודים. התוצאה השנייה היא תחושת ההשתתפות מצומצמת ודיפרנציאלית בעשייה הכלכלית בישראל. חיזוק תחושת ההשתתפות בתחומי החיים השונים של המדינה בקרב ערביי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים בפני כל מי שמעמידים את שילובם של ערביי ישראל בחיי המדינה כערך, כמטרה וכמשימה. מדיניות שתמצא דרכים להגביר את היזמות הכלכלית הערבית בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים תביא להגברת חלקם של התושבים הערבים בצמיחה הכלכלית ולחיזוק התחושה של נטילת חלק בפירות של צמיחה זו.

וכך, הן מבחינת התמורות הרצויות בהרכב התעסוקתי של האוכלוסיה הערבית, הן מבחינת התמורות המתבקשות לשיפור כוחן התקציבי של הרשויות המקומיות הערביות והן מבחינת הגברת ההשתתפות הערבית בצמיחה הכלכלית במדינה, יש מקום לעודד את הפיתוח הכלכלי בישובים הערבים, אם על ידי עידוד ישיר של אוירה ויכולת של יזמות כלכלית בישובים אלה ואם על ידי יצירת תנאים מאפשרים באמצעות צעדים של מדיניות כלכלית ותכנון מרחבי. עידוד ישיר של יזמות כלכלית בקרב האוכלוסיה הערבית בישראל הוא ענין של תהליך ארוך-טווח הקשור בשינוי דפוסיים קיימים של התנהגות כלכלית, בהסרת מכשולים ובהתפתחותה של אוירה מתאימה. לעומת זאת, צעדים מעשיים ומידיים של מדיניות כלכלית ותכנון מרחבי ושל הקמת תשתיות, עשויים להביא לתוצאות כבר בטווח הקצר והבינוני, הן בשל היכולת להקצות משאבים רבים בזמן נתון והן בשל הכוח לשנות באופן משמעותי את כללי המשחק בתחום התכנון המרחבי, ובכך להביא להאצת הפיתוח הכלכלי בקרב הישובים הערבים.

בחוברת זו אנו מעלים הצעה לצעד מעשי בתחום התכנון המרחבי. ההצעה קוראת



להקים שורה של מרכזי פיתוח חבליים – אשר כל אחד מהם ישמש מספר ישובים קטנים ובינוניים, גם יהודים וגם ערבים. להלן הנימוקים העקרוניים להצעה זו.

### הבעייתיות של פיזור הפיתוח המתוכנן

גם הישובים הערבים וגם המוסדות המתכננים היו ערים לצורך לתכנן בסיס מרחבי לפעילות של פיתוח כלכלי בישובים אלה, ודאגו על כן לייעד אזורי תעשייה בישובים ערבים רבים. בדרך כלל, מדובר בתכנון של אזורי תעשייה קטנים של כמה עשרות או מאות דונמים. לדוגמא, לפי תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עליה (ת/מ/א 31) משנת 1992, נמצאים בצפון הארץ אזורי תעשייה מתוכננים בני כמה מאות דונמים (ברמת זמינות בינונית ונמוכה): בנחף (433 דונם), תמרה (336), כפר כנא (225), סחינין (158) ושפרעם (200). אזורי תעשייה קטנים בני כמה עשרות דונמים נמצאים במעיאר (41 דונם), ראמה (48), ערב אל-היב (35), ערב א-שיבלי (17) וכיסרא-כפר סמיע: מרכז הדרוזים (50). בישוב הבדואי זרזיר מצוי אזור תעשייה מתוכנן בן ארבעה דונם בלבד (לרמן, 1992: פרק 2, 3.9). בסך הכל אותרו על ידי עורכי תכנית המתאר הארצית 1,647 דונם המתוכננים כאזורי תעשייה במגזר הלא-יהודי, אולם רק כעשירית מהם (158 דונם בסחינין) נמצאת ברמת זמינות מיידית. שאר השטחים הם ברמת זמינות בינונית ונמוכה, כלומר הם "מיועדים לתעשייה, אולם בפועל חלקם תפוסים על ידי גורמים שונים שיש לפנותם", ותהליך הפינוי "עלול להמשך פרק זמן ממושך" (שם).

אזורי תעשייה מתוכננים נוספים בצפון הארץ מצויים גם בבית גין (16 דונם), בענה (48), גיי-גוש חלב (57), כבול (50), מעיליא (60), עראבה (60) ופסוטה (16). כולם אזורים בני כמה עשרות דונמים (מקור: תכניות המתאר של ישובים אלה). עובדה זו מדגישה את המידה הניכרת של פיזור, הקיימת בתכנון אזורי התעשייה בישובים הערבים, והמציינת גם את הישובים הערבים במרכז הארץ (המשולש) ובדרומה (הנגב).

אולם, מרוב אזורים מתוכננים לא רואים את התעשייה בישובים הערבים. מעט מאד התרחש מבחינת הפיתוח התעשייתי באותם אזורי תעשייה מתוכננים. גם אם היתה מתקיימת שם הקמת מפעלי תעשייה או עסקים אחרים, קשה להניח כי המפעלים היו מוצאים שם תנאים יעילים ונוחים לפעילות. זאת משום שמפעלי תעשייה נוטים בדרך כלל להתקבץ באזורי תעשייה גדולים למדי המאפשרים להם להנות מיתרונות של ריכוז הטמונים בשימוש משותף בתשתיות, בשירותים יצרניים ובשירותי שוק.

ואכן, את הלקח הזה למדו הישובים היהודים הקטנים ועברו לדגם מרחבי אחר של תכנון תעשייה – הדגם החבלי. בחבלים שונים של הארץ הועדו שטחים לאזורי

תעשייה חבליים המשמשים מספר ישובים והתקבצות המפעלים בהם משמשת יסוד ליתרונות של ריכוז. התופעה התפתחה בעבר בעיקר בקרב הקיבוצים והמושבים בהם קיימת נטיה רבה לשיתוף בין-ישובי. אולם, גם ישובים עירוניים נרתמו לכך בשנים האחרונות. לאחרונה הולכים ומוקמים בצפון הארץ כמה אזורי תעשייה בעלי משמעות חבלית, כגון אזור תפן ליד כפר הורדים, אזור תרדיון במועצה אזורית משגב, ואזור צחי"ר בראש פינה. כל אזור קם בדרכו ובתנאיו שלו, אך המכנה המשותף לכל אותם אזורי תעשייה הוא הבסיס החבלי, דהיינו אזורים אלה באים לשרת את הצרכים והאינטרסים של מספר ישובים בחבל נתון.

המתכונת המרחבית של אזורי תעשייה חבליים מאפשרת, כאמור, להביא יתרונות של ריכוז לפעילות תעשייתית גם כאשר קיימת תפוסת מפוזרת של ישובים קטנים ובינוניים. תפוסת כזו אכן מאפיינת את רוב הישובים הערבים בישראל. לכן ראוי לשקול גם עבור ישובים אלה את המתכונת של אזור תעשייה חבלי. כך ניתן יהיה לסייע לפתור את בעיות הפיזור הרב של התכנון המרחבי של פעילות תעשייתית, הקיים עתה בישובים הערבים.

להוצאת חלק מהתכנון המרחבי התעשייתי מהישובים עצמם אל אזורי תעשייה חבליים יש יתרונות נוספים מלבד יתרונות הריכוז. אחד מהם הוא היתרון החברתי-פוליטי. בישובים הערבים עדיין קיימת השפעה רבה לגורמים של עדה דתית ושל חמולה, ואלה הוכיחו לעתים קרובות השפעה שלילית על קצב הפיתוח של הישובים. תחרות בין הקבוצות הדתיות והחמולות, קידום אינטרסים כיתתיים, ושאר תופעות של חברה המונחית עדיין במידה ניכרת על ידי המבנה המסורתי שלה, משמשים מגבלות קשות לפיתוח. לכן, קביעת אזור תעשייה חבלי, המנוהל בנפרד מן המסגרת המוניציפלית הפרטנית ע"י מסגרת בין-ישובית, תרחיק את הכוונת הפיתוח הכלכלי מן המבנה המסורתי של הישובים. כך יפתחו הדרכים לצמיחתה של אליתה ניהולית ויזמית של בעלי מקצוע מיומנים מקרב המשכילים החדשים אשר מתקשים בינתיים להטביע את חותמם על חיי הכלכלה של הישובים הערבים.

הקמת אזורי תעשייה חבליים תוכל גם להתגבר על בעייה נוספת והיא בעיית הפיצול של הבעלות הפרטית על הקרקע באזורי התעשייה המתוכננים, הקיימים עתה בתוך הישובים הערבים. פיצול הבעלות על הקרקע לחלקות קטנות מקשה על הקמת מפעלים גדולים הזקוקים לשטח רב. רכישה של חלקות קטנות במטרה "לאסוף" שטח המתאים להקמת מפעל גדול היא משימה קשה למדי בישובים הערבים. לעומת זאת, באזור תעשייה חבלי, הנמצא מחוץ לישובים או בקצה תחום השיפוט שלהם, תצטמצם בעיית הפיצול של הבעלות משום שבמקומות אלה הקרקע היא בדרך כלל בשליטה של מינהל מקרקעי ישראלי או מצויה בבעלות פרטית של חלקות גדולות.

בעיית בעלות אחרת הקיימת באזורי התעשייה המתוכננים הקיימים עתה ביישובים הערבים היא בעיית הבעלות החמולתית. מרחב היישובים הערבים מחולק בדרך כלל למתחמים הנמצאים כל אחד בבעלותם של בני חמולה אחת בלבד ואלה אינם נוטים למכור את הקרקע או להחכירה לזרים בני חמולות אחרות. אי לכך, דגם חמולתי זה של הבעלות על הקרקע, השכיח עדיין בתוך היישובים הערבים, משמש מכשול בפני התפתחות מסחר פתוח בקרקעות שהוא אחד היסודות הדרושים לצמיחתה של יזמות מקומית. יזמות הקמה בחמולה שאין לה בעלות על קרקע באזור המתוכנן לתעשייה בכפר נתון, אינה יכולה להבשיל בשל העדר בסיס קרקעי מתאים. בעייה זו עשויה למצוא את תיקונה באזורי התעשייה החבליים, בעיקר באותם המקומות בהם קיים היצע של קרקע בשליטת מינהל מקרקעי ישראל, המנותק מן המבנה החמולתי של החברה הערבית.

נימוק מסייע נוסף קשור בשמירת איכות הסביבה. אזורי התעשייה המתוכננים בתוך היישובים הערבים מהווים, כדרכם של אזורי תעשייה במקומות רבים, מקור למפגעים סביבתיים לשכונות מגורים סמוכות. באזורי התעשייה באום אל-פחם ובכפר כנא, למשל, נמצאים בתי מלאכה המזהמים את סביבתם המיידית. ככל שיגבר התיעוש באזורים אלה כן תתעצם הפגיעה באיכות הסביבה בשכונות המגורים הסמוכות. לעומת זאת, אזור תעשייה חבלי המרוחק מתחום המגורים של היישובים יצמצם במידה ניכרת את הפגיעה הפוטנציאלית של התיעוש באיכות הסביבה ביישובים עצמם. כמו כן, באזורי תעשייה גדולים המרכזים מספר רב של מפעלים, קיימת אפשרות כלכלית להפעיל מתקנים ומנגנונים שתפקידם לשמור על איכות הסביבה. פיזור המפעלים באזורי תעשייה קטנים ביישובים רבים אינו מעניק אפשרות זו.

## מעמד של אזור פיתוח

אולם, לא די בריכוז הפעילות התעשייתית הערבית באזורי תעשייה חבליים. היישובים הערבים בגליל ובנגב מצויים בשולי הארץ במקום שהממשלה, באמצעות מרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר, מנהלת מדיניות של תמיכה בפיתוח תעשייתי באמצעות המעמד של אזור פיתוח. מעמד זה מעניק ליישובים את ההטבות הגלומות בחוק לעידוד השקעות הון 1959. במקורה, מטרת המדיניות של עידוד אזורי פיתוח היתה להגדיל את מספרה ואת חלקה של האוכלוסיה היהודית בשולי הארץ, בצפון ובדרום, ע"י העמדת תנאים עדיפים ליישובים, על מנת שאלה ייצרו מקומות תעסוקה ובכך יתרמו לפיזור האוכלוסיה היהודית.

הפעלת המדיניות לעידוד שולי הארץ נעשתה ע"י חלוקת הארץ לשני סוגים של אזורי פיתוח: א' רב'. באזור פיתוח א', הכולל את הפריפריה הרחוקה של

הארץ, ניתן מענק ממשלתי על רכוש קבוע הכלול בתכנית השקעה, שאושרה על ידי מרכז ההשקעות, בגובה של 38 אחוזים מהרכוש הקבוע. באזור פיתוח ב' המענק הוא בגובה של 20 אחוזים. באזורים במרכז הארץ אין כל מענק. כמו כן קיימת אפשרות של פטור מלא ממס, כאשר תקופת הפטור באזור פיתוח א' היא בת עשר שנים ובאזור פיתוח ב' – שש שנים (מרכז ההשקעות, 1990).

חלוקת הארץ לאזורי פיתוח נעשתה לפי תחומים גאוגרפיים ולא לפי ישובים. אי לכך נכללו באזורי פיתוח אלה גם ישובים ערבים. רוב הישובים הערבים נמצאים בתחום אזור פיתוח א' ואזור פיתוח ב' וזאת משום שרובם של ישובים אלה נמצא מחוץ למרכז הארץ (מרכז ההשקעות, 1992). אמנם, בשל מיקומם הגאוגרפי המרוחק זכו ישובי הבדואים בנגב למעמד של אזור פיתוח א', אולם לעובדה זו אין משמעות מעשית משום שישובים אלה הם קטנים מאד ולא ניתן להשיג בהם היתרי בניה, אפילו לבתי מגורים. חלקם של ישובי הבדואים נחשבים לישובים בלתי מוכרים ולכן אי אפשר להקים בתוכם כל בנין, ובודאי לא בנין לתעשייה.

במרכז הארץ – ברוב אזור המשולש ובהרי הכרמל – לא זכו הישובים הערבים (כולל ישובי הדרוזים) במעמד של אזור פיתוח, כפי שלא זכו הישובים היהודים הנמצאים בחלק זה של המדינה. מעמד אזור פיתוח ב' הוענק לשורה של ישובים ערבים בפריפריה הצפונית הקרובה, בין אום אל-פחם בדרום, כאבול במערב, מגיד אל-כרום בצפון, ודיר חנא במזרח (ראה לוח א'). רובם של ישובים אלה הוא מוסלמי.

ישובים ערבים בפריפריה הצפונית הרחוקה שזכו במעמד אזור פיתוח א' הם ברובם ישובים הנמצאים בגליל העליון ובגליל התחתון המזרחי. ישובים אלה כוללים את ישובי הדרוזים (גית, יאנוח, בית ג'ן, ירכא, כסרא, כפר סמיע, סאג'ור ועין אל-אסד), ישובים מעורבים בהם מתגוררים דרוזים (מע'אר, פקיעין וראמה), ישובים נוצרים (גייש, מעליא, פאסוטה) וישובים צ'רקסים (כפר כמא וריחניה), ישובים בדואים (חמאם, טובה-זנגריה, סלמה, עראמשה) וישובים מוסלמים (דיר אל-אסד, טייבה וטמרה בעמק, מזרעה, נחף ועיג'ר).

הענקת מעמד של אזור פיתוח א' לישובים ערבים של הפריפריה הרחוקה ומעמד של אזור פיתוח ב' לישובים ערבים של הפריפריה הקרובה, לא הביאה לתנופת פיתוח תעשייתי בישובים אלה, להוציא התמקמות של מפעלים בבעלות יהודית המבקשים לשלב את היתרונות של סיוע ממשלתי עם היתרונות של כח עבודה זול בישובים הערבים (בעיקר נשים שאינן נוהגות להרחיק ממקום מושבן כדי לעבוד). גם מפעלים ערבים של קבלני משנה של מפעלים יהודים במרכז הארץ הלכו בדרך זו. להעדר תנופת הפיתוח ישנם כמה הסברים. הסבר אחד קשור כמובן בהעדר של יזמות תעשייתית מקומית בין תושבי הישובים הערבים עצמם. הסבר שני

לוח א'

ישובים לא-יהודים בעלי מעמד של אזור פיתוח א' וב' בצפון הארץ

יולי 1992

אזור פיתוח ב'	אזור פיתוח א'
אבו סנאן	בית ג'ן
אכסאל	גייש-גוש חלב
אום אל-פחם	גית
בועינה-נוג'ייאדא	דיר אל אסד
ביאדה	חמאם
ג'וליס	טובה-זנגריה
דבוריה	טיבה (יזרעאל)
דיר חנא	טמרה (יזרעאל)
זלפה	יאנוח
חג'יראת (ד'הרה)	ירכא
יפיע	כסרא
כאבול	כפר כמא
כאוכב	כפר סמיע
כעביה	מע'אר
כפר כנא	מזרעה
כפר מנדא	מעליא
מג'יד אל-כרום	נחף
מצמץ	סאג'ור
מקיבלה	סלמה
משהד	עיג'ר
משירפה	עילבון
נאעורה	עין אל-אסד
נצרת	עראמשה
סולם	עראמשה (שבט)
סחינין	פסוטה
עוזיר	פקיעין (בקיעה)
עין מאהל	ראמה
עראבה	ריחאניה
צנדלה	

מקור: מרכז ההשקעות (1992).

קשור במיעוטם של יזמים ומשקיעים חיצוניים. הסבר שלישי כרוך בהעדר מעורבות פעילה של המוסדות העוסקים בתמיכה בפיתוח באזורי שוליים. לעומת זאת, לצידם של הישובים היהודים בפריפריה עמדו הכוונה ותמיכה מוסדית של יזמים ומשקיעים חיצוניים, חלקם אף משקיעים ציבוריים.

כמו כן, כפי שעלה בבדיקות ראשוניות, גם יזמים ערבים וגם סגל הרשויות המקומיות הערביות לא ידעו על קיומו של מעמד אזור פיתוח א' או ב' בישובם. גם כותבי דברים אלה לא ידעו על כך בעת שיצאו לבדוק את הנושא. מסתבר כי המעמד של אזור פיתוח נתפס כמעמד המוענק לישובים יהודים בלבד וכי רק לישובים לא-יהודיים "יחודיים", כישובים דרוזים או צ'רקסים, ניתן מעמד זה באופן מיוחד. כך גם הוצגו הדברים בפרסומים שעסקו בנושא (Kretzmer, 1987; בנימין ומנצור, 1992). אלה המשיכו לטעון כי רק מספר מועט של ישובים ערבים הם בעלי מעמד של אזור פיתוח וכי "מפת אזורי הפיתוח נקבעה כדי לכלול בה ישובים יהודים ולהוציא ממנה ישובים ערבים" (בנימין ומנצור, 1992: 135). מסתבר כי לא זו המציאות. הישובים הערבים נכללו בתוך מפת אזורי הפיתוח, בהתאם לגבולות שנקבעו בה לכל הישובים, יהודים כערבים (ראה לוח א').

אלא שבכל זאת קיים הבדל מעשי במעמדם הפרטני של ישובים יהודים ושל ישובים ערבים בפריפריה הקרובה בצפון הארץ, אשר לה מעמד של אזור פיתוח ב'. בתחום זה זוכים ישובים יהודים רבים למעמד זמני של אזור פיתוח א'. כך מספר רב של מצפים ברחבי הגליל זכו באופן זמני למעמד של אזור פיתוח א' למרות שלא נכללו בתחום מעמד זה במפת אזורי הפיתוח. הישובים גילון, הררית, טל-אל, יובלים, יודפת, יעד, כישור, כליל, מורשת, מנוף, מצפה אביב, עדי, פלך, מעלה צביה, צורית, קורנית, רקפת, שרשים ותובל, כולם זכו למעמד זמני של אזור פיתוח א'.

לא רק ישובים יהודים זוכים למעמד זמני של אזור פיתוח א' בתוך התחום של אזורי פיתוח ב'. גם אזורי תעשייה או מרכזי תעשייה ושירותים זוכים לכך. אזורי התעשייה בנצרת עלית, בעפולה ובמגדל העמק, אף שמעמד הישובים עצמם הוא של אזור פיתוח ב', זכו למעמד זמני של אזור פיתוח א'. כך, אף שנצרת עלית ונצרת כישובים הן בעלות אותו מעמד של אזור פיתוח ב', הרי שאזור התעשייה של נצרת עלית זוכה למעמד עדיף. במרחב הגליל התחתון קיימים גם כמה אזורי תעשייה יהודיים העומדים בפני עצמם ואף הם זכו במעמד זמני של אזור פיתוח א' למרות היותם בתחום הכללי של אזור פיתוח ב'. אלה הם מרכז התעשייה אלון תבור, שמדרום מזרח להר תבור, אזורי התעשייה לשם ותרדיון בגוש שגב, אזור התעשייה נצרת עלית-ציפורי שליד כפר כנא ומשהד, ומרכז התעשייה ציקלון שבקרבת צומת אחיהוד. התמונה המצטיירת מתאור זה של המצב בפריפריה הקרובה (אזור פיתוח

בי) היא זו של אבחנה ברורה בין חלק מן הישובים היהודים לישובים הערבים מבחינת זכאותם לסיוע ממשלתי.

כאשר מדובר במפעלים גדולים בעלי היקף רב של השקעות הון, העדר מעמד של אזור פיתוח אי בשולי הארץ הוא משמעותי. לכן, האפשרות העומדת בפני יזם ערבי גדול, המבקש לפעול בהקשר גאוגרפי למקום ישובו, היא להתמקם בעיר יהודית סמוכה או באזור התעשייה שלה המוגדרים כאזור פיתוח אי. אולם, רק שלשה יזמים ערבים גדולים בצפון הארץ (שניים בכרמיאל ואחד בנצרת עלית) ניצלו אפשרות זו.

בראשית אוגוסט 1992 הוקמה ועדת מנכ"לים שתפקידה לבחון מחדש את רשימת אזורי הפיתוח לסוגיהם. בעתיד הנראה לעין קשה לצפות לשינוי משמעותי במדיניות המבקשת להעניק יתרון של מעמד אזור פיתוח אי לישובים ערבים רבים. כמו כן לא יהיה בכך הגיון כלכלי מבחינת הצורך למנוע פיזור התעשייה בישובים קטנים ולבטל בכך את היתרונות הטמונים בריכוז גאוגרפי גדול של מפעלים. לכן, על מנת למצוא בכל זאת דרך לעודד התפתחות של יזמות תעשייתית בישובים הערבים ולהחיל עליה מדיניות של סיוע ממשלתי מאסיבי כמקובל באזורי פיתוח אי, וזאת מבלי לפגוע ביתרונות לגודל של ריכוז פעילות כלכלית, יש בעת זו צורך להעלות פתרונות מרחביים וארגוניים אחרים.

### **אזורי תעשייה חבליים משותפים ליהודים וערבים**

אחד הפתרונות העשויים לשלב סיוע ממשלתי ניכר ויתרונות של ריכוז הוא אזור תעשייה חבלי המשותף לרשויות מקומיות יהודיות וערביות כאחד. הניהול המשותף על ידי רשויות מקומיות יהודיות וערביות, יקל על קובעי המדיניות להחיל על האזור את המעמד של אזור פיתוח אי. כמו כן, במצב העניינים הנוכחי בתחום התיעוש בישראל יש לצפות כי רבים מן המפעלים הראשונים, ובעיקר הגדולים שביניהם, יהיו מפעלים של יזמים יהודים וגם בשל כך יהיה קל לקובעי המדיניות לקבוע מעמד של אזור פיתוח אי לאזוריים משותפים אלה, כפי שהדבר נעשה בעבר באותם אזורי תעשייה חבליים של רשויות יהודיות בלבד.

מבחינתם של היזמים הערבים, יהיו לאזור התעשייה החבלי מספר יתרונות נוספים על היתרון הנובע מן המעמד המיוחד של אזור פיתוח אי ועל היתרון הקשור בריכוז של מפעלים. יתרון אחד קשור בעצם פיתוחה של תשתית מתאימה, שאינה מצויה ברוב אזורי התעשייה המקומיים בישובים הערבים. יתרון שני טמון בנוכחותם של מפעלים יהודים שכנים אשר תסייע לתהליך הלמידה של יזמים ערבים בתחומים של ניהול, מימון, ייצור ושוק, תהליך שבו יזמים ערבים רבים נמצאים רק בראשית הדרך. לא מעט יזמים ערבים, שניסו להקים מפעלי תעשייה, נתקלו

בקשיים ובאכזבות שמקורם בחוסר ניסיון ומסורת תעשייתית, בהעדר אפשרויות למידה מאלה שכבר מנוסים ובקיאיים, ובריחוק ממקורות של אינפורמציה בלתי-פורמלית, החשובה בעיקר למפעלים קטנים ובינוניים. בסך הכל יעניק אזור התעשייה החבלי ליזמים הערבים תנאים שווים לאלה של היזמים היהודים. שוויון זה בתנאים הבסיסיים יהווה אתגר ליזמים הפוטנציאליים לנסות ולממש את יזמתם.

מעבר ליתרונות של סמיכות למפעלים יהודים באזור תעשייה חבלי אחד, עשויים יזמים ערבים למצוא יתרון בהשתתפות הרשות המקומית בה הם מתגוררים בניהול האזור ואשר אל ראשיה ונציגיה יש להם גישה ישירה. בקרב האוכלוסיה הערבית, עוד יותר מאשר בקרב האוכלוסיה היהודית, יש חשיבות רבה לתפקידי התווך של מקורבים בעלי השפעה. יזם ערבי, בעת שהוא עומד לשקול את הרעיון ליזום מפעל או עסק במקום מסויים, מרגיש בנוח כאשר באותו מקום מצויה נציגות של ישובו הוא שאפשר לסמוך עליה, לתבוע ממנה לקדם את האינטרסים שלו ואף לשמור עליהם לאורך זמן. לכן, מבחינת היזמים הערבים הפוטנציאליים, תהיה עדיפות לאזור התעשייה החבלי המשותף על פני אזור תעשייה בעיר פיתוח יהודית בה אין ליזם הערבי נציג הנתפס כמחוייב באופן טבעי לנציגות תומכת.

אזור תעשייה חבלי, בו יש יתרונות של ריכוז ומעמד של אזור פיתוח א', עשוי במשך הזמן להביא להצלחה כלכלית נמשכת של המפעלים הערבים הפועלים בתוך אזור זה. הצלחה זו תשפיע על המוביליות התעסוקתית של העובדים הערבים במפעלים אלה וזו תשפיע על צמצום הפער בתחום זה בין מועסקים יהודים לערבים. צמצומו של פער זה הוא אחד האתגרים שצוינו בראשית הדברים. ההצלחה הכלכלית הנמשכת של המפעלים באזור התעשייה החבלי, עשויה להשפיע גם על בסיס המס של הרשויות המקומיות הערביות הנוטלות חלק בניהול אזור זה, ובכך להביא לצמצום הפער בין הרשויות המקומיות הערביות ליהודיות מבחינת רמת ההכנסות העצמיות שלהן.

## **לא רק תעשיות**

החשיבה והמעשה הקשורים למסגרות חבליות של פעילות כלכלית התמקדו בעיקר בתחום התעשייה. ואכן, במסגרות החבליות פעלו ופועלים בעיקר מפעלי תעשייה ומכאן שמן – אזורי תעשייה. אולם בשנים האחרונות, בעיקר באזורי התעשייה שבערים הגדולות, אנו עדים למגמה מתגברת של כניסת עסקים לא-תעשייתיים, לעתים תוך כדי דחיקת מפעלי תעשייה מאזורים אלה. יש מקום להתחשב במגמה זו ולכלול בתוך המסגרת החבלית המוצעת כאן גם פעילויות של מסחר ושירותים.

חלק נכבד מן היזמות הערבית נוטה להתמקד בשלב ראשון של תהליך היזמות



דוקא במסחר ושירותים ולא בתעשייה. בענפים כלכליים אלה יכולים היזמים הערבים להשען על מסורת וידע קיים, בעיקר משום שאין בהם חשיבות רבה ליכולת טכנולוגית ואין בהם עסקים רבים בעלי שוק ארצי או שוק יצוא כפי שמקובל בענפי התעשייה. הכניסה הקלה של יזמים ערבים למסחר ושירותים בהשוואה להתממההותם להיכנס ליזמות תעשייתית קשורה, בין השאר, באי הנכונות להסתכן באותה רמת סיכון המאפיינת את ההשקעות הרבות בציוד ובידע עוד לפני שהוכחה ההצלחה של המפעל. לעומת זאת, הצלחה ראשונית של יזמות ערבית במסחר ושירותים באזורים של פעילות מעורבת, מסחרית ותעשייתית, יכולה לשמש ליזמות זו קרש קפיצה לתעשייה.

לאור כל אלה, יש ענין לתכנן מבנה ענפי מגוון, הן במסחר ובשירותים והן בתעשייה, לאותן מסגרות חבליות המשותפות לרשויות יהודיות וערביות. כך תתאפשר כניסה מהירה של יזמים ערבים שאינם בתעשייה, למסגרות אלה. כך גם תתאפשר, בשלב ראשון, מעין סימביוזה בין מפעלי תעשייה של יזמים יהודים בעלי ניסיון בתחום זה, לבין בעלים ערבים של עסקי מסחר ושירותים. כך גם תהיה בידי עסקים ערבים מתפתחים ההזדמנות לקיים את פעילותם לפי מתכונת מודרנית מרווחת, שאינה אפשרית כיום בתוך הישובים הערבים הצפופים.

אולם, הנימוק העיקרי לעידוד פעילות לא-תעשייתית בקרב היזמים הערבים, קשור לתמורות מבניות המתחוללות בעשורים האחרונים בכלכלה של ארצות מפותחות רבות. בארצות אלה קיימת נסיגה יחסית בחלקה של התעשייה בפיתוח הכלכלי. המסחר והשירותים, ובעיקר השירותים היצרניים, תופסים מקום עולה בחשיבותו בהרכב המגזרי החדש של המשק. ערים וחבלים, הנשענים על תעשייה בעיקר, מצאו את עצמם מול בעיות כלכליות קשות, בעיקר לאחר הנדידה של ייצור תעשייתי לארצות ולחבלים בהם שכר העבודה נמוך וכוח המיקוח של העובדים חלש. לעומת זאת ערים וחבלים הנשענים על מסחר ושירותים, ובעיקר שירותים יצרניים ושירותים מימון, המשיכו לעלות במעלה הסולם הכלכלי ולהתרחק מערי ומחבלי התעשייה. נראה כי בשנות התשעים אין שוב רבותא במתן בכורה לפעילות תעשייתית כאובייקט בלעדי של מדיניות לעידוד השקעות הון, ויש על כן מקום, לאור נימוק מבני כלל-עולמי זה, בצרוף עם הנימוקים הפרטניים דלעיל, לנסות ולחולל בישובים הערבים דילוג מגזרי ניכר: מן המגזר הראשוני-החקלאי אל עבר המגזר השלישוני של מסחר ושירותים תוך דילוג על פיתוח נמרץ של מפעלי תעשייה במגזר השניוני.

השילוב של מסחר ושירותים במסגרות החבליות המשותפות מחייב שינוי בשמן של מסגרות אלה. מדובר על כן לא באזורי תעשייה בלבד אלא במרכזי פיתוח הכוללים גם סוגים שונים של פעילות מסחרית ושירותים, בהתאם לביקוש ולהיצע בנקודת זמן נתונה. מרכז הפיתוח החבלי יוכל לכלול פעילויות מסחריות הקשורות

בתוצרת החקלאית של הישובים הסמוכים: שוק סיטונאי של פירות וירקות שיסייע לשווק ארצי של התוצרת ושוק קמעונאי לשימושם של צרכנים מקומיים אשר בשנים האחרונות התרגלו לנסוע ברכב פרטי או ציבורי אל שווקים קמעונאים גדולים של תוצרת מזון. מרכז הפיתוח החבלי יוכל לכלול סניפים של רשתות מסחריות העוסקות במכירת כלי רכב, ציוד וחומרים לחקלאות, הלבשה והנעלה, כלי בית, ריהוט ושאר מוצרי צריכה. כמו כן יוכל המרכז לכלול שירותי הארחה למיניהם כמסעדות, אולמות שמחה ומועדונים, כפי שמקובל בשנים האחרונות ברבים מאזורי התעשייה המטרופוליניים ההופכים באופן הדרגתי מאזורים של תעשייה בלבד לאזורים המשלבים תעשייה, מסחר ושירותים. אל רשימת שירותים אלה ניתן להוסיף גם שירותים בנקאיים, שירותי ביטוח ושירותי ייעוץ ותיווך למיניהם. כמו כן יוכלו מרכזי הפיתוח לכלול תיפקודים מן השירותים הציבוריים בתחומי המינהל הממשלתי, החינוך, הבריאות ועוד.

אמנם, כל אותן פעילויות מסחר ושירותים מתקיימות במרכזים של הערים הבינוניות והגדולות. אולם, בשנים האחרונות, אנו עדים ליציאה ניכרת של פעילויות אלה אל פרברי המטרופולינים ואף אל מעבר להם, אל חבלים לא-מטרופוליניים. הקמת מרכזי פיתוח חבליים, תשתלב במגמה זו ותספק ביקוש הולך ומתרחב למרכזי מסחר ושירותים, המשולבים בתעשייה.

## **המסגרת המינהלית**

הקמת מרכזי פיתוח חבליים המשותפים למספר רשויות מקומיות, יהודיות וערביות, דורשת חשיבה מדוקדקת באשר למסגרת המינהלית בה יפעלו מרכזים אלה. נקדים ונאמר כי למרכזים אלה אינה מתאימה המסגרת של רשות מקומית תעשייתית. אנו מצטרפים בזאת אל ועדת חקירה לגבולות עיריית כרמיאל שבהמלצותיה מיום 25 בפברואר 1991, כללה גם המלצה שלא להקים מועצה מקומית תעשייתית לניהול אזור התעשייה החבלי ציקלון, ממערב לכרמיאל (משרד הפנים, 1991). לאחרונה מדובר רבות ברשויות מקומיות תעשייתיות ואף הוקמו שתי רשויות שכאלה: תפן ורמת חובב. אף כי רשות מקומית תעשייתית יכולה לתרום לפיתוח כלכלי ולהגברת התעסוקה, תוך ריכוז מאמציה בתיעוש, אין היא ממלאת את המטרות הגלומות ברעיון של הקמת מרכזי פיתוח חבליים. ראשית, היא עומדת בפני עצמה ומצמצמת את האפשרות ליצור שיתוף ישיר בין רשויות מקומיות, ובעיקר בין רשויות ערביות ליהודיות, שיתוף האמור להגביר את המעורבות של הרשויות המקומיות הערביות בפיתוח כלכלי מודרני. שנית, אין היא מאפשרת לרשויות המקומיות הערביות להגדיל את ההכנסה העצמית שלהן ממסים מקומיים כיוון שההכנסות נשארות בתוך הרשויות התעשייתיות ואינן עוברות אל רשויות מקומיות סמוכות.

במועצה מקומית תעשייתית עשוי להתקיים מצב בו הניהול יהיה בידי פקידות ממונה מטעם השלטון המרכזי, כך שבסופו של דבר צורה מוניציפלית זו יותר מאשר היא מתפקדת כרשות מקומית היא משמשת זרוע מינהלית של השלטון המרכזי. מועצה מקומית תעשייתית שאין בה יצוג מכריע לרשויות מקומיות סמוכות, לא תאפשר ליזמים מקומיים בישובים הערבים להישען על נציגים של ישוביהם לצורך הבטחת ענייניהם וקדומם. יצוגיות זו חשובה ביותר עבור היזמים הערבים, החשים עצמם בעלי גישה פחותה יחסית למוקדים של קבלת החלטות. יצוגיות ערבית עשויה להיות מבוטלת ברשות מקומית תעשייתית ולכן תחשב בעיני היזמים הערבים כרשות יהודית לכל דבר, אפילו אם ימונו חברים ערבים למועצה.

מעל לכל, הקמת רשות מקומית תעשייתית באזור מיושב ומרושת מבחינה מוניציפלית מוסיפה גוף המתחרה עם הרשויות המקומיות הקיימות, ערביות כיהודיות, על ההכנסות המוניציפליות מפיתוח כלכלי ועל היתרונות הכלכליים הפוליטיים הנובעים מפיתוח זה.

המסקנה המתבקשת היא על כן, כי על מרכזי הפיתוח החבלי להיות בשליטה ישירה של הרשויות המקומיות, ערביות ויהודיות, הנמצאות בקרבת מקום, תוך הבטחה כי הניהול עצמו יהיה יעיל ומקצועי ולא תתקיים בו מידה מוגזמת של תחרותיות בין-מוניציפלית. לשם כך, מצויות המסגרות המינהליות הבאות: אגד ערים, עמותה וחברה. אין זה מענייננו לדון כאן ביתרונות ובחסרונות של כל אחת מהמסגרות האלה מן הבחינה של הניהול המשותף, המיסוי המוניציפלי על שירותים וקבלת הכנסות עתידיות מגופים ציבוריים. רק נחזור ונציין כי בכל מסגרת מינהלית יש להבטיח את היצוגיות לרשויות המקומיות השותפות במרכז הפיתוח החבלי ואת ההשתתפות של רשויות אלה בחלוקת ההכנסות העתידיות.

על היצוגיות היחסית עשויים להשפיע גודלן של הרשויות המקומיות השותפות וחלקן בשטח השיפוט המשמש את מרכז הפיתוח החבלי. למשל, בפארק תעשיות הגליל צחי"ר המשותף לצפת, חצור הגלילית וראש פינה, שהוא אחת הדוגמאות להתפתחות אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות, מתוך 13 חברי הדירקטוריון של החברה הבין-עירונית המנהלת את הפארק, חמישה נציגים לצפת (הגדולה), חמישה נציגים לראש פינה (הקטנה), אשר בתחום שיפוטה מוקם הפארק, ורק שלשה נציגים לחצור הגלילית (הקטנה מצפת). חלוקת ההכנסות העתידיות בפארק תעשיות הגליל נקבעה אף היא בהקשר לגודל ולשטח שיפוט. ראש פינה אמורה לקבל 30 אחוזים ראשוניים מן ההכנסות ממסים, 20 אחוזים לחברה המנהלת עצמה, ויתר 50 האחוזים יתחלקו בין צפת לחצור הגלילית לפי גודל האוכלוסיה (לפי מידע שנמסר ע"י מנכ"ל החברה).

המסגרות המינהליות של אגד ערים, עמותה או חברה מאפשרות הכללתן של

רשויות מקומיות שאינן נמצאות בסמיכות וברציפות בניהול מרכז הפיתוח החבלי. מרכז פיתוח חבלי יכול להמצא אמנם בתחום השיפוט של רשות מקומית אחת, אך רשויות מקומיות רבות, אפילו מרוחקות, יכולות להיות שותפות לניהול ולהכנסות העתידיות ממנו.

## מקומות אפשריים למימוש הרעיון

תנאים מתאימים למימוש הרעיון של מרכז פיתוח חבלי מתקיימים בכמה מקומות בצפון הארץ, וזאת בשל הסמיכות של ישובים יהודים וערבים ובשל מאמצים שנעשו בשנים האחרונות לקדם את התיעוש בישובים היהודים על ידי אזורי תעשייה חבליים, חלקם קיימים וחלקם בשלבי תכנון מתקדם. על ידי הפיכתם של אזורים אלה למרכזי פיתוח חבליים המשותפים לרשויות מקומיות יהודיות וערביות, ניתן להקדים ואף להאיץ את פיתוחם של הישובים הערבים. להלן נביא ארבע דוגמאות למקומות אפשריים להקמת מרכזי פיתוח חבליים משותפים בצפון הארץ.

הרשויות המקומיות כרמיאל, משגב (מועצה אזורית) ומטה אשר (מועצה אזורית), מקדישות בשנים האחרונות מאמצים לפתח במשותף את מרכז התעשייה ציקלון. כבר בפברואר 1991, המליצה ועדת חקירה לגבולות העיר כרמיאל על שיתופן של שלוש הרשויות המקומיות היהודיות האלה ושל הרשויות המקומיות הערביות מגיד אל-כרום ובענה בניהול אזור התעשייה (משרד הפנים, 1991). אולם בינתיים אין הישובים הערבים מעורבים ביזמה להקמת מרכז התעשייה ציקלון.

מגיד אל-כרום, בשל מיקומה הגאוגרפי ביחס למרכז התעשייה ציקלון, נראית מתאימה לשיתופה בניהול מרכז זה. לעומת זאת, ניתן לצרף את בענה ואת שכנתה דיר אל-אסד אל מרכז פיתוח חבלי שיוקם על ידי חיבור של אזור התעשייה (הקיים) של כרמיאל עם אזור התעשייה (המתוכנן) של נחף. צירופם התיפקודי של שני אזורי תעשייה אלה, תוך שמירה על הפרדה מוניציפלית, יכול להוות בסיס להקמת מרכז פיתוח חבלי של הישובים כרמיאל, נחף, ראמה, בענה ודיר אל-אסד. כך, בפיתוח התעשייתי והמסחרי, שיתרחש בהקשר לעיר האזורית כרמיאל, יהיו שותפים, מלבד העיר היהודית, גם הישובים הערבים הסמוכים. פיתוח זה יוכל לשמש את שתי קבוצות האוכלוסיה בחבל, הן מבחינת מעורבות של יזמים והן מבחינת שותפות בהכנסות מוניציפליות הנובעות מפיתוח כלכלי.

אזור התעשייה תרדיון במועצה האזורית משגב מתאים אף הוא לשמש מרכז פיתוח חבלי בו ניתן לשתף בשלב ראשון את סחינין, הרשות המקומית הערבית הסמוכה, ולאחר מכן עראבה ממזרח ושעב מצפון מערב. תחום השיפוט של סחינין

גובל ממזרח באזור התעשייה תרדיון ולכן קיימת כאן אפשרות לכלול במרכז הפיתוח החבלי המורחב שטח הנמצא בתחום השיפוט של סחינין. באמצעות חלקה בשטחו של המרכז ניתן להדק את המעורבות והשותפות של הרשות המקומית הערבית במרכז הפיתוח החבלי.

אזור התעשייה נצרת עלית-ציפורי (שיש להבחין בינו לבין מרכז התעשייה ציפורי) ההולך ומוקם משנת 1992 ביזמת עיריית נצרת עלית, הוא מקום נוסף בו ניתן להקים מרכז פיתוח חבלי המשותף לרשויות מקומיות יהודיות וערביות. אזור תעשייה זה הוא מובלעת של תחום השיפוט של נצרת עלית. סמוך לאזור זה נמצאים שטחים הכלולים בתחום השיפוט של הכפרים משהד וכפר כנא, אותם ניתן לצרף מבחינה תיפקודית אל אזור התעשייה של נצרת עלית-ציפורי ולהפכו למרכז פיתוח חבלי המשותף לנצרת עלית, משהד וכפר כנא. בתחום השיפוט של כפר כנא נמצא אזור תעשייה המתוכנן במפורט והמצוי בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, וניתן להקים בו מפעלים באופן מידי. בשאר השטחים הנמצאים בתחום השיפוט של כפר כנא, המוצעים לצרוף תפקודי, וכן בשטח שבתחום שיפוט משהד, יהיה צורך לבצע פעולות תכנוניות על מנת להפוך אותם לשטחים המיועדים לתעשייה ולמסחר.

בכל הדוגמאות בהן מדובר בצרוף תיפקודי של שטחים מתחומי שיפוט שונים על מנת ליצור מרכז פיתוח חבלי, אין ההצעה מתכוונת אלא לצרוף תפקודי בלבד, מבלי לערוך שינויים בתחומי שיפוט. נהפוך הוא, השמירה על הגבולות המוניציפליים הקיימים רק תחזק את הנכונות למעורבות ולשותפות במרכז הפיתוח החבלי.

## **רק חוליה נוספת בשרשרת**

ההצעה להקים מרכזי פיתוח חבליים המשותפים לרשויות מקומיות יהודיות וערביות, באה להוסיף מסגרת למערך הגאוגרפי-מינהלי של היזמות הכלכלית בחבלים מסויימים בישראל, ואין היא באה להחליף מסגרות אחרות. אין היא באה להחליף את המסגרת של אזור תעשייה מקומי של ישוב יחיד. אין היא מונעת המשך פיתוח במרכז המסחרי של הישוב היחיד. אין היא באה לסגור את האפשרות של פעילות יזמים ערבים בעיר פיתוח יהודית הנמצאת בסמיכות לישובים ערבים. אין היא מונעת את האפשרות של התמקמות יזם ערבי בעיר ערבית מרכזית כנצרת. כמו כן אין הצעה זו מונעת את הקמתו של מרכז פיתוח חבלי המשותף לרשויות ערביות בלבד, אשר אינן זקוקות לשיתוף עם רשויות מקומיות יהודיות, בשל גודלן, מיקומן ונסיגתן ביזמות ופיתוח (חיידר, טרם פורסם).

## מקורות

- אלחאגי, מאגיד והנרי רוזנפלד (1990), **השלטון המקומי הערבי בישראל**, המכון ללימודים ערביים, גבעת חביבה.
- בנזימן, עוזי ועטאללה מנצור (1992), **דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם**, כתר הוצאה לאור, ירושלים.
- גונן, עמירם וראסם חמאיסי (1992), **מגמות בתפרוסת האוכלוסיה הערבית בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- חיידר, עזיז (1985), **דפוסי יזמות כלכלית בכפר הערבי בישראל 1950–1980**, עבודת דוקטורט, המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
- חיידר, עזיז (1991), **האוכלוסיה הערבית בכלכלת ישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל אביב.
- חיידר, עזיז (טרם פורסם), **מכשולים בפני פיתוח כלכלי במגזר הערבי בישראל**, המרכז לפיתוח כלכלי יהודי-ערבי, תל אביב.
- חמאיסי, ראסם (1984), **תיעוש הכפרים הערביים בישראל**, עבודת מוסמך, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.
- לרמן, עדנה ורפאל, אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ (1992), **תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עליה ת/מ/א 31**, תכנית הפיתוח, כרך ג', המועצה הארצית לתכנון ובניה, ירושלים.
- מאיר-ברודניץ, מיכאל ודן צימנסקי (1986), **"תיעוש הכפר בישראל"**, **רבעון לכלכלה**, מס. 128, עמ' 533–546.
- מרכז ההשקעות (1990), **דף הסבר למשקיע במפעלי תעשייה ותיירות**, משרד התעשייה והמסחר, ירושלים, נובמבר.
- מרכז ההשקעות (1992), **סיווג ישובים ומרכזים תעשייתיים ותיירותיים**, משרד התעשייה והמסחר, ירושלים, יולי.
- משרד הפנים (1991), **ועדת חקירה לגבולות עירית כרמיאל**, ירושלים.
- Klinov, Ruth (1989), **Arabs and Jews in the Israeli Labor Force**, Working Paper 214, Department of Economics, The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem.

Kretzmer, David (1987), **The Legal Status of the Arabs in Israel**, International Center for Peace in the Middle East, Tel Aviv.

Lewin-Epstein, Noah and Moshe Semyonov (1992), "Local Labor Markets and Income Inequality", **Social Forces**, 70 (4): 1101–1119.

Semyonov, Moshe (1988), "Bi-Ethnic Labor Markets, Mono-Ethnic Labor Markets, and Socioeconomic Inequality", **American Sociological Review**, 53 (April): 256–266.

—