

לקראת סדר יום תעשייתי-אזורי

דפוסי פיתוח בגליל המזרחי ובקריית שמונה

טלי חתוקה | גילי ענבר | קורל חמו



אוניברסיטת תל אביב



Laboratory for Contemporary
Urban Design



המשרד לפיתוח
הפריפריה
הנגב והגליל
מרכז האפשרויות של ישראל



משרד הכלכלה
והתעשייה



משרד האוצר

הקדמה: תחומים: תכנון ובנייה, מחירי בסיס



משרד הפנים



מינהל
התכנון



קריית
שמונה

מרכז שירותים

לקראת סדר יום תעשייתי-אזורי

דפוס פיתוח בגליל המזרחי ובקריית שמונה

ניתוח מצב קיים, שלב מחקרי מקדים עבור הכנת תוכנית אסטרטגית

טלי חתוקה | גילי ענבר | קורל חמו

לקראת סדר יום תעשיית אזורי דפוסי פיתוח בגליל המזרחי ובקריית שמונה

נכתבה ונערכה על ידי: טלי חתוקה, גילי ענבר, קורל חמו

עריכה לשונית: דניאלה ברדוש מרץ

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

התמיכה עבור הכנת המסמך והמחקר הגיעה מעיריית קריית שמונה, ממנהל אזורי פיתוח במשרד הכלכלה, ממשרד הפנים, מן המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ומן המחלקה ללימודים ותכנון עירוני (DUSP) במכון הטכנולוגי מסצ'וסטס (MIT).

© כל הזכויות שמורות למעבדה לעיצוב עירוני, אוניברסיטת תל אביב

יוני 2019, תל אביב

LCUD Laboratory for Contemporary
Urban Design



תוכן עניינים

פתח דבר

5

תקציר

8

1. מגמות תכנון במרחב האזורי ובקריית שמונה

12

1.1 סביבות תעשייה

13

1.2 סביבות מסחר ופנאי

27

1.3 סביבות מגורים

35

1.4 מסקנות: דפוסי פיתוח במרחב האזורי

45

2. יוזמות ושחקנים במרחב האזורי

50

2.1 הגישה האזורית בישראל ובגליל המזרחי

50

2.2 המרחב האזורי ותפקיד האשכול

52

2.3 מיפוי יוזמות ושחקנים בפיתוח תעשייתי אזורי בגליל המזרחי

53

2.4 העיר באזור: חשיבותה של קריית שמונה בפיתוח האזורי

59

2.5 מסקנות: הכוח הפוליטי של סדר יום אזורי

60

3. לקראת פיתוח תוכנית אסטרטגית אזורית

64

3.1 האזוריות החדשה

64

3.2 מגמות עולמיות בתעשייה כתמריץ לחיזוק התפיסה האזורית

66

3.3 הגדרת חזון משותף ומוסכם לגליל המזרחי

71

3.4 גבולות המרחב האזורי בתוכנית האסטרטגית

72

3.5 שאלות ואתגרים בקידום סדר יום אזורי

75

3.6 לקראת סדר יום חדש: נושאים מרכזיים בפיתוח חשיבה אזורית ועירונית

76

3.7 מסקנות והמלצות

83

4. נספח: דמוגרפיה אזורית

86

פתח דבר

“אתמול הגיע לשולחני דו”ח מבקר המדינה מס’ 31 לשנת 1980. נדמה לי שלראשונה, בדו”ח כזה, מופיע פרק העוסק בבעיות של תכנון ופיתוח. הוא קורא לו: ‘פיתוח הגליל’... עוד עולה ממצאי הבקורת כי שיתוף הפעולה בין הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לא היה כדוש. כל אחד מהם פעל יותר לקידום פעולותיו לפיתוח הגליל כפי שהוא קבע. יש לנו כאן בעיה של יעדים לאומיים מתחרים. יש לנו בעיה של תיאום..... אנחנו חייבים לחפש לגליל איזה שהוא אתגר ברמה לאומית... וכאן נזכיר שוב את הרעיון של חבל המדע והתעשייה כמין אתגר בקנה-מידה יהודי לאומי כללי, שיכול להיות אחד מהמוקדים או אבני-הפינה לפיתוח הגליל”¹.

המחשבה על סדר יום אזורי בכלל ובתחום התעשייה בפרט אינה חדשה. כבר בשנות השמונים עלתה סוגיה זו על רקע יחסי הכוחות באזור והקושי לקדם סדר יום משותף אשר ייטיב עם כלל שחקני האזור. כיום קידום של סדר יום משותף, למרות ההכרה בנחיצותו בידי שחקני מפתח באזור, עדיין אינו מיושם הלכה למעשה. ישנן שותפויות בין רשויות, אך נקודת המוצא של הפיתוח היא אוטונומית, וכל רשות או קבוצת רשויות מאוגדת פועלת ומקדמת פרויקטים מתוך ראייה נקודתית ומתחרה. התוצאה היא ריבוי של קריאות, של תוכניות ושל יוזמות – תואמות וסותרות – של משרדי ממשלה שונים, של שחקני מפתח ברמת הרשות המקומית ושל אחרים.

למרבה הצער, לאזור הגליל המזרחי או לרשויות האמונות על התכנון אין מסמך מתכלל של היוזמות הקיימות, והמעקב אחר הפעולות והיוזמות השונות הוא סבוך. לפיכך, ועל אף שהושקע זמן רב באיסוף החומר על היוזמות הקיימות, ייתכן כי ישנן תוכניות נוספות שאינן נזכרות במסמך זה. אולם כך או כך, כפי שיוצג וינותח במסמך, **ריבוי היוזמות והתוכניות אינו בהכרח מביא לסדר יום מובהק אלא לחזרתיות ולתחרותיות, אשר מחלישות את כלל שחקני האזור. חוסר תיאום, הנצפה בכל הרמות (גם בין משרדי הממשלה והאגפים השונים), מבטא גם ניהול לא־תקין של כספי ציבור. יתרה מכך, מצד אחד ניכרת מעורבות המדינה באזור ושליטתה בכל תהליכי התכנון ובפעולותיהם של המשרדים השונים ללא ראייה מתכללת, ומן הצד האחר ניכרת התחרות שבין הרשויות באזור, המתבטאת בכך שכל רשות מנסה לקדם סדר יום עצמאי; כל אלו משמרות ומקבעות מצב קיים.** הגישה התחרותית והאוטונומית, שעשויה להתאים למרכזים מטרופוליניים בישראל וברחבי העולם, אינה מתאימה לאזורי פריפריה גיאוגרפית בעלי צפיפות דמוגרפית נמוכה.

מסמך זה הוא שלב מקדים מחקרי בהכנת תוכנית אסטרטגית לאזור הגליל המזרחי, בדגש מיוחד על תפקידה של קריית שמונה באזור. השלב המקדים המחקרי נערך ונכתב בידי סטודנטים מאוניברסיטת תל אביב וסטודנטים מאוניברסיטת MIT שבקיימברידג', מסצ'וסטס. **השאלות המרכזיות שאנו מבקשים לענות עליהן במסגרת ניתוח המצב הקיים הן: מהם המאפיינים הבולטים של תהליכי התכנון בגליל המזרחי ובקריית שמונה? מהם הכיוונים הרצויים בפיתוח עתידי? הניתוח שבמסמך מתמקד באזורי תעשייה שנמצאים ברדיוס של עד שלושים קילומטרים מקריית שמונה לרבות אזור**

1 ראו “רב שיח בנושא ההגירה ופיתוח הגליל (עיקרי דברים)”, בתוך **אופקים בגאוגרפיה – הגירה בגליל: גורמיה והשלכותיה**. לקט מאמרים ודיונים מסימפוזיון באוניברסיטת חיפה ב־1981 (משותפים: יהושע דוידוביץ, עמוס לוטון, יעקב פרידמן, ישראל קורץ וברוך קיפניס – מנחה, אוניברסיטת חיפה, 1981), 55.

תעשייה צ.ח.ר. (צפת, חצור וקצרין); בהקשר של דפוסי המגורים ודפוסי המסחר והפנאי הניתוח מצומצם יותר, ומתמקד ביישובים הממוקמים ברדיוס של כעשרים קילומטרים מקריית שמונה. בתחום זה נכלל בעיקר אזור "אצבע הגליל" – עמק החולה, רכס הרי נפתלי וחלק מיישובי צפון הגולן.

מטרת השלב המקדים המחקרי היא להבין את הזיקות שבין המרחב הבנוי הקיים למגמות תעשייה במאה העשרים ואחת, ובהמשך להמליץ על מדיניות הנענית לזיקות אלו. במהלך סדנה משותפת לסטודנטים מאוניברסיטת תל אביב ולסטודנטים מאוניברסיטת MIT, שנמשכה עשרה ימים בגליל המזרחי ובאוניברסיטת תל אביב, בחנו הסטודנטים את האתגרים שבמרחב האזורי וניתחו אותם על רקע המטרות הבאות:

1. להבין דפוסי פיתוח עכשוויים בתחום התכנון והתעשייה באזור;
 2. להבין את האתגרים באזור ואת הזיקה שבין הפיתוח הפיזי לבין המדיניות הכלכלית והעירונית;
 3. לזהות את הנושאים המרכזיים שיש להתמקד בהם בתחום תכנון אזורי תעשייה
- לשלב המקדים המחקרי שני חלקים: החלק הראשון נכתב בידי סטודנטים מאוניברסיטת תל אביב ובידי פרופ' טלי חתוקה. חלק זה נוגע בעיקר למצב הקיים ולהזדמנויות הטמונות באזור בדגש על פיתוח תעשייתי. החלק השני נכתב בידי הסטודנטים ב-MIT בהנחייתו של פרופ' ערן בן יוסף. חלק זה מציג מקרי בוחן של ערים שונות בעולם, ומקבץ המלצות בתחום התכנון הפיזי והמדיניות עבור העיר קריית שמונה והאזור.
- ההמלצות המחקריות של שתי עבודות אלו הן הבסיס לתוכנית אסטרטגית בהובלתה של פרופ' טלי חתוקה וצוות המעבדה לעיצוב עירוני באוניברסיטת תל אביב, אך אנו מקווים כי חלק מן הנושאים המוצגים במחקר זה יסייעו גם לאזורים אחרים בישראל.

ברצוננו להודות לרוח החיה שמאחורי יוזמה זו – ירדן ארליך, מנהל אזור תעשייה קריית שמונה גליל עליון, שזיהה את החשיבות ואת הצורך שבקידום סדר יום מתכלל אשר יסנכרן בין כל הפעולות הרבות באזור, ובייחוד בממשק שבין הפיתוח הכלכלי לפעולה התכנונית. תודה רבה לעיריית קריית שמונה על הנכונות לפעול לגיוס משאבים לגיבוש ולקידום תוכנית אזורית אשר תפעל לחיזוק האינטרסים של כלל קהילות האזור. תודה מיוחדת לנבחרי הציבור באזור, אשר תמכו ביוזמה זו ואף עודדו אותה: מר אביחי שטרן, ראש עיריית קריית שמונה; מר אופיר יחזקאלי, סגן ראש העיר ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה; מר גיורא זלץ, ראש המועצה האזורית הגליל העליון.

תודות גם לדרג המקצועי שמלווה אותנו בתהליך, מר אורי אילן, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון, ולצוות מנהל אזורי הפיתוח במשרד הכלכלה – מר יגאל צרפתי, אדריכלית מירב בטט, מר מושיקו צייזלר ומר מתן רטנר.

תודה מיוחדת לרכזת הפרויקט במעבדה לעיצוב ותכנון עירוני שבאוניברסיטת תל אביב, אדריכלית גילי ענבר.

התמיכה עבור הכנת המסמך והמחקר הגיעה מעיריית קריית שמונה, ממנהל אזורי פיתוח במשרד הכלכלה, ממשרד הפנים, מן המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ומן המחלקה ללימודים ותכנון עירוני (DUSP) במכון הטכנולוגי מסצ'וסטס (MIT).

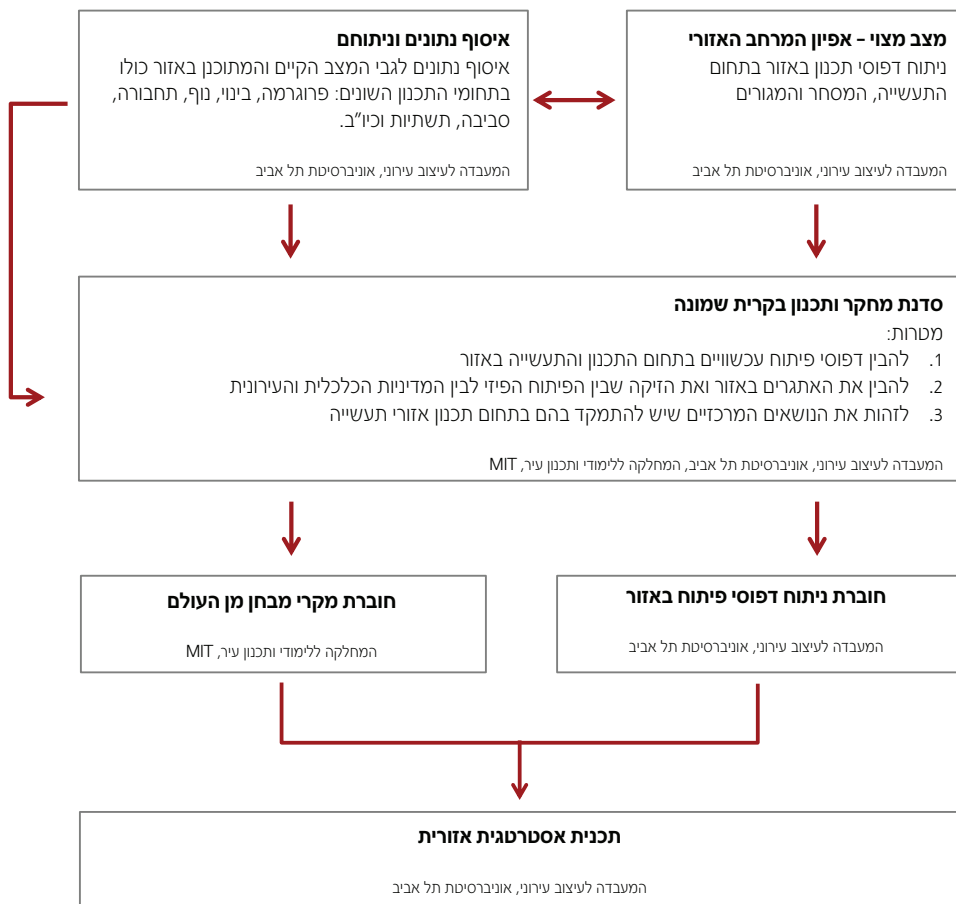
פרופ' טלי חתוקה

המעבדה לעיצוב עירוני, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' ערן בן יוסף

ראש המחלקה ללימודי עיר ותכנון, MIT

■ ■ ■ תהליך העבודה



תקציר

מטרתו של מסמך זה היא למפות את דפוסי הפיתוח המרכזיים בגליל המזרחי ובקריית שמונה על מנת לזהות את הכיוונים הרצויים בפיתוח עתידי. למסמך שלושה פרקים.

הפרק הראשון, **מגמות תכנון במרחב האזורי ובקריית שמונה**, מתמקד במגמות פיתוח ובתהליכי עיור הקיימים באזור בתחום התעשייה, המסחר והפנאי והמגורים. השאלות המרכזיות שפרק זה מבקש לענות עליהן הן: **מהם המאפיינים הבולטים של תהליכי התכנון באזור? האם תהליכים אלו יכולים לתמוך ביוזמות עכשוויות של הפיתוח הכלכלי והחברתי באזור?** מן הניתוח עולות כמה מסקנות מרכזיות: מדינת ישראל כיזם מרכזי באזור אצבע הגליל פועלת ללא סדר יום מתכלל. לפיכך חלק מן היוזמות אינו מצליח להבשיל או להיות מיושם בצורה מיטבית; דפוסי התכנון מבוססים על איזור ועל חשיבה תכנונית נקודתית. יתרה מכך, חלק גדול מפעולות התכנון והפיתוח נעשה בצורה אוטונומית, ללא בחינה של יחסי הגומלין ושל ההשפעה ההדדית שבין המרכיבים השונים של העיר – מגורים, תעשייה, תעסוקה, מסחר ופנאי; תהליכי הפרבר באזור מאפיינים את כל רובדי הפיתוח – מגורים, מסחר ותעשייה. אולם בתחום המגורים ובתחומי המסחר והפנאי אפשר להבחין בפיתוח פרברי מואץ, אשר מחזק את התחרות שבין היישובים באזור, מחליש את היישובים העירוניים ומגביר חלוקה לא-שוויונית בין הרשויות; פעולות התכנון באזור ובקריית שמונה לאורך העשורים האחרונים ואף כיום מחלישות את העיר החלשה קבועה ומתמשכת; יש צורך בשינוי פרדיגמה ובניסוח יעדים ומטרות אזוריות. כדי לעצור את התחרות המחלישה שבין העיר והסביבה הכפרית יש ליצור אפיון והבחנה ברורים בין דפוסי הפיתוח במגורים, בתעשייה ובפנאי בין הרשויות השונות, הקיבוצים והמושבים, ולהגדיר את דפוס הפיתוח הנכון לכל צורת יישוב כך שיווצר גיוון באורח החיים המוצע.

הפרק השני, **יוזמות ושחקנים במרחב האזורי**, ממפה את האבולוציה הפוליטית של האזור, את היוזמות ואת השחקנים הפועלים באזור. השאלות המרכזיות שפרק זה מבקש לענות עליהן הן: **מיהם השחקנים הבולטים באזור? מהן היוזמות שהם מקדמים? האם אפשר לרתום יוזמות אלו לטובת סדר יום רחב יותר?** מן הניתוח עולות כמה מסקנות מרכזיות: יש למנף את כל הפעולות של השחקנים באזור לחזון ולסדר יום מוסכם. חשוב שבחזון תהיה הסכמה על ייזום ועל ניהול סדר יום מובהק כלכלי ויצרני, הסכמה על זהויות קולקטיביות ייחודיות לאזור והסכמה משילותית, קרי יצירת מבנה שתומך בעיצוב המדיניות הציבורית ויישומה באזור וכלפי השלטון המרכזי; חזון כלכלי תעשייתי מוסכם ומובנה וחזון לאזורי התעשייה יסייע בפיתוח אקוסיסטם תעשייתי. חזון מוסכם יסייע להתאים את האזור לעידן העכשווי, ויתרום גם לחיי היומיום של התושבים; יש צורך בהתאמת האזור לעידן של המהפכה התעשייתית הרביעית באמצעות דפוסי פיתוח מתאימים. חשיבה אזורית היא הזדמנות להעריך את דפוסי הפיתוח האזוריים ולהימנע מדפוסי פיתוח אשר אינם מיטיבים עם הצמיחה של האזור, בייחוד בהקשר של השפעת הדיגיטציה על תהליכי הייצור ועל תחומי הייצור וכן על הקשר שבין קהילה, חינוך ותעשייה.

הפרק השלישי, **לקראת פיתוח תוכנית אסטרטגית אזורית**, ממפה מגמות בחשיבה אזורית עכשווית ובפיתוח תעשייתי. **פרק זה מתמקד בנקודות המוצא הרעיוניות שעליהן תישען התוכנית האסטרטגית, בהזדמנויות ובאתגרים מרכזיים באזור.** לפרק שלושה חלקים. החלק הראשון מציג את הרעיון של תפיסת האזוריות החדשה ואת המגמות העולמיות בפיתוח תעשייתי. החלק השני מציג את גבולות התוכנית האסטרטגית ואת השאלות המרכזיות שעליהן היא צריכה לתת מענה. החלק השלישי דן בנושאים המרכזיים שבהם תעסוק התוכנית.

לסיכום, דפוס הפיתוח מצביעים על היעדר שילוב של תכנון פיזי ושל מדיניות פיתוח תעשייתית, וניכר שאין סדר יום תכנוני אזורי. המדינה ושחקנים שונים באזור מבקשים לקדם חזון כלכלי תעשייתי בתחום הפודטק והאגרוטק ולמתג את האזור כ-*"Food Valley"*, תוך התבססות על החוזקות ועל הנכסים האזוריים בתחום החקלאות, המחקר וההשכלה. אולם הפיתוח העירוני אינו תומך בחזון זה. היוזמות מפוזרות באתרים שונים באופן שעלול להקשות על יצירת אקוסיסטם אזורי. ללא חזון משותף ומוסכם ייתכנו הצלחות מקומיות ונקודתיות, אך האזור יישאר לא־מאוזן ויתקשה לצלוח את האתגרים של המאה העשרים ואחת.





מגמות תכנון במרחב האזורי
ובקריית שמונה

1

1. מגמות תכנון במרחב האזורי ובקריית שמונה

תעשייתי ואסטרטגיות של תכנון פיזי במישור האזורי. זאת ועוד, כיום אסטרטגיות ומדיניות לפיתוח כלכלי משפיעות כמעט תמיד על הדינמיקה החברתית והדמוגרפית של אזורים, אולם רוב האסטרטגיות בתחום המדיניות של פיתוח תעשייתי אינן ספציפיות לאזור מסוים אלא רוחביות וכלליות (כך למשל, תמריצי מס, גיוס חברות או נכסי מחקר ופיתוח ארצי). לפיכך ישנה חשיבות גדולה בהתאמת מדיניות של פיתוח תעשייתי לערים ולאזורים שבהם היא חלה.

פרק זה מתמקד במגמות פיתוח ובתהליכי עיור הקיימים באזור בתחום התעשייה, המסחר והפנאי והמגורים. הניתוח במסמך מתמקד באזורי תעשייה שנמצאים ברדיוס של עד שלושים קילומטרים מקריית שמונה לרבות אזור תעשייה צ.ח.ר. (צפת, חצור וקצרין); בהקשר של דפוסי המגורים ודפוסי המסחר והפנאי הניתוח מצומצם יותר, ומתמקד ביישובים הממוקמים ברדיוס של כעשרים קילומטרים מקריית שמונה. בתחום זה נכלל בעיקר אזור "אצבע הגליל" – עמק החולה, רכס הרי נפתלי וחלק מיישובי צפון הגולן.

השאלות המרכזיות שפרק זה מבקש לענות עליהן הן: **מהם המאפיינים הבולטים של תהליכי התכנון באזור? האם תהליכים אלו יכולים לתמוך ביוזמות עכשוויות של הפיתוח הכלכלי והחברתי באזור?** מטרת המענה על שאלות אלו היא להבין את דפוסי הפיתוח העכשוויים כשלב הכרחי לגיבוש תפיסה תכנונית מתכללת עתידית. היכרות עם המצב הקיים חשובה על מנת להחליט על תהליכי פיתוח עתידיים. הפרק פותח בהצגה של דפוסי פיתוח ותכנון של סביבות תעשייה, בחלקו השני הוא מציג את סביבות המסחר והפנאי ולבסוף את סביבות המגורים. החלק האחרון כולל דיון מסכם. **המסקנות העיקריות של הפרק הן כי לדפוסי הפיתוח באזור כמה מאפיינים בולטים: (1) פיתוח של סביבות התעשייה, המסחר והמגורים בנפרד – קרי איזור**

כיום בעידן של "המהפכה התעשייתית הרביעית", מונח המציין את הדרכים הדרמתיות שבהן הטכנולוגיות הדיגיטליות משנות את הייצור, הדיון במדיניות מתמקד בחשיבות הייצור לכלכלות מקומיות, אזוריות ולאומיות, וקובע כי הייצור נשאר חיוני לחוסן הכלכלי והחברתי ולהמשך הצמיחה הכלכלית.² הסוגיה המרכזית בדיון זה היא האופן שבו האבולוציה הטכנולוגית עשויה ליצור הזדמנויות עבור ערים ואזורים אשר התכווצו דמוגרפית ותעשייתית במחצית המאה האחרונה.³ בהמשך להלך רוח זה התגבשו כמה הנחות יסוד מוסכמות:

א. **הצורך בשילוב של תכנון פיזי ושל מדיניות פיתוח תעשייתית.** לרוב התכנון הפיזי מגיב למדיניות פיתוח. כך למשל, בישראל מדיניות הפיתוח של אזורי תעשייה נעשית במנותק מן התכנון הפיזי. אולם המגמות הנוכחיות והמגמות המתעוררות בתחום התעשייה והפיתוח התעשייתי משפיעות על דפוסי הייצור ועל סוג חללי העבודה, כמו גם על הממשק שלהם עם שימושים נוספים. לפיכך, דרך טובה יותר לפעולה היא לשלב בין התכנון הפיזי למגמות המתעוררות בתחום התעשייה והפיתוח התעשייתי.

ב. **הצורך בחשיבה אזורית.** בניית מגזרי הייצור של המטרופולינים מחייבת אסטרטגיות של מדיניות פיתוח

2 E. Reynolds, "Innovation and Production: Advanced Manufacturing Technologies, Trends and Implications for U.S. Cities and Regions," Built Environment Journal 43, no. 1 (2017): 25–43; K. Schwab, "The Fourth Industrial Revolution: What It Means and How to Respond," Foreign Affairs (2015), <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution>

3 R. Plant, "The Experts: Will 3-D Printing Live Up to the Hype?," The Wall Street Journal, June 14, 2013, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324688404578541301662510978>; G. Pisano and W. Shih, "Does America Really Need Manufacturing?," Harvard Business Review (2012), <https://hbr.org/2012/03/does-america-really-need-manufacturing>

כלכלית. בסוף שנות השבעים תוכנן בקריית שמונה גם אזור התעשייה הצפוני, כפארק אזורי למרחב קריית שמונה.

אזורי תעשייה מרחביים. זהו שלב מאוחר יותר של פיתוח תעשייתי באזור. הגדולים והחשובים שבהם הם פארק התעשייה בצ.ח.ר. (ראשית שנות התשעים) ופארק התעשייה דלתון (סוף שנות התשעים). הפארקים המרחביים הוקמו במטרה לחזק את התשתית הכלכלית האזורית ולפתח מקורות תעסוקה לתושבי האזור. הניהול והרווחים משותפים לכמה רשויות מקומיות, ומיקומם האוטונומי מאפשר גמישות בשימושים התעשייתיים. טיפולוגיה נוספת של אזור אוטונומי מרחבי היא גני תעשייה פרטיים שהקים סטף ורטהיימר – הראשון בתחילת שנות התשעים בתלחי והשני בתחילת שנות האלפיים בתוך אזור התעשייה בדלתון.

כל אזורי התעשייה בגליל המזרחי סובלים מריחוק גיאוגרפי ממרכז הארץ ומנגישות נמוכה. רוב המפעלים באזור (בדומה לישראל בכללה) הם מפעלים קטנים, אשר מעסיקים עובדים מעטים יחסית (כ־50–100 עובדים).⁶ למרות הקושי בנגישות, יש לאזור כמה יתרונות בולטים. יתרון אחד הוא הזמינות של שטחים פנויים לפיתוח תעשייתי במחירים זולים יחסית; יתרון אחר הוא יתרון כלכלי, שכן כאזור מועדף הוא נהנה מתמיכה ממשלתית בפיתוח התשתיות.

אזורי התעשייה הקיימים היום, למעט גני התעשייה של סטף ורטהיימר בדלתון ובתלחי, מאופיינים ברמת תכנון בסיסית, הכוללת פרצלציה ותשתיות, ללא הנחיות בינוי ועיצוב מפורטות. סביבות העבודה הנוצרות באזורים אלו הן דלות ברובן מבחינת ההיבטים הפיזיים של המבנים ושל המרחב.

התקופה האחרונה מסמנת שינוי מגמה בפיתוח התעשייה באזור וריבוי של יוזמות לאזורי תעשייה ותעסוקה בצפון. בדיקה למגמות אלה ועל רקע תוכנית אסטרטגית של מנהל התכנון לשנת 2040, המכוונת להכפיל את אוכלוסיית מחוז הצפון, החל מנהל התכנון בבדיקת הפריסה המרחבית של אזורי התעשייה. מסקנות הבדיקה אמורות להיות בסיס ליעול השימוש בקרקע לצד הרחבת מקורות תעסוקה ומקומות תעסוקה, תוך מתן פתרונות מרחביים והתייחסות להיבטים של צדק חלוקתי.⁷

6 ללו וילנסקי, "הצעה לאשכול תעשייה ותעסוקה – מנהלת משותפת" (מסמך של אזור תעשייה דלתון, ללא תאריך).

7 מנהל התכנון, "תכנון אזורי תעסוקה במחוז צפון", מכתב לראשי רשויות מקומיות, למהנדסי ועדות מקומיות, למנהלי אשכולות ולמנכ"לי אזורי תעשייה מרחביים, 12.2.2019; מנהל התכנון, "בחינת הפריסה המרחבית של אזורי תעסוקה בצפון", מצגת, ישיבה אזורית מס' 3 – עדכון 3.2.2019.

טהרני;⁴ (2) מעורבות גבוהה של מוסדות ממשלה בתהליכי התכנון; (3) פיתוח מפוזר (sprawl) בכל הנושאים שצוינו לעיל. המסקנה המרכזית היא, כי מגמות אלו אינן תומכות בפיתוח אזורי וכי נדרש שינוי פרדיגמטי.

1.1 סביבות תעשייה

בגליל המזרחי אפשר להבחין בשלוש טיפולוגיות מרחביות שונות בסקטור התעשייתי: **אזורי תעשייה נקודתיים** (מפעלים בקיבוצים), **אזורי תעשייה עירוניים** (קריית שמונה צפון ודרום, מג'דל שאמס, קצרין, חצור הגלילית וצפת), ו**אזורי תעשייה מרחביים** (דלתון, צ.ח.ר., תלחי, מירון וצומת כח).

לקנה מידה של אזורי התעשייה יש גם קשר להתפתחותם ההיסטורית.

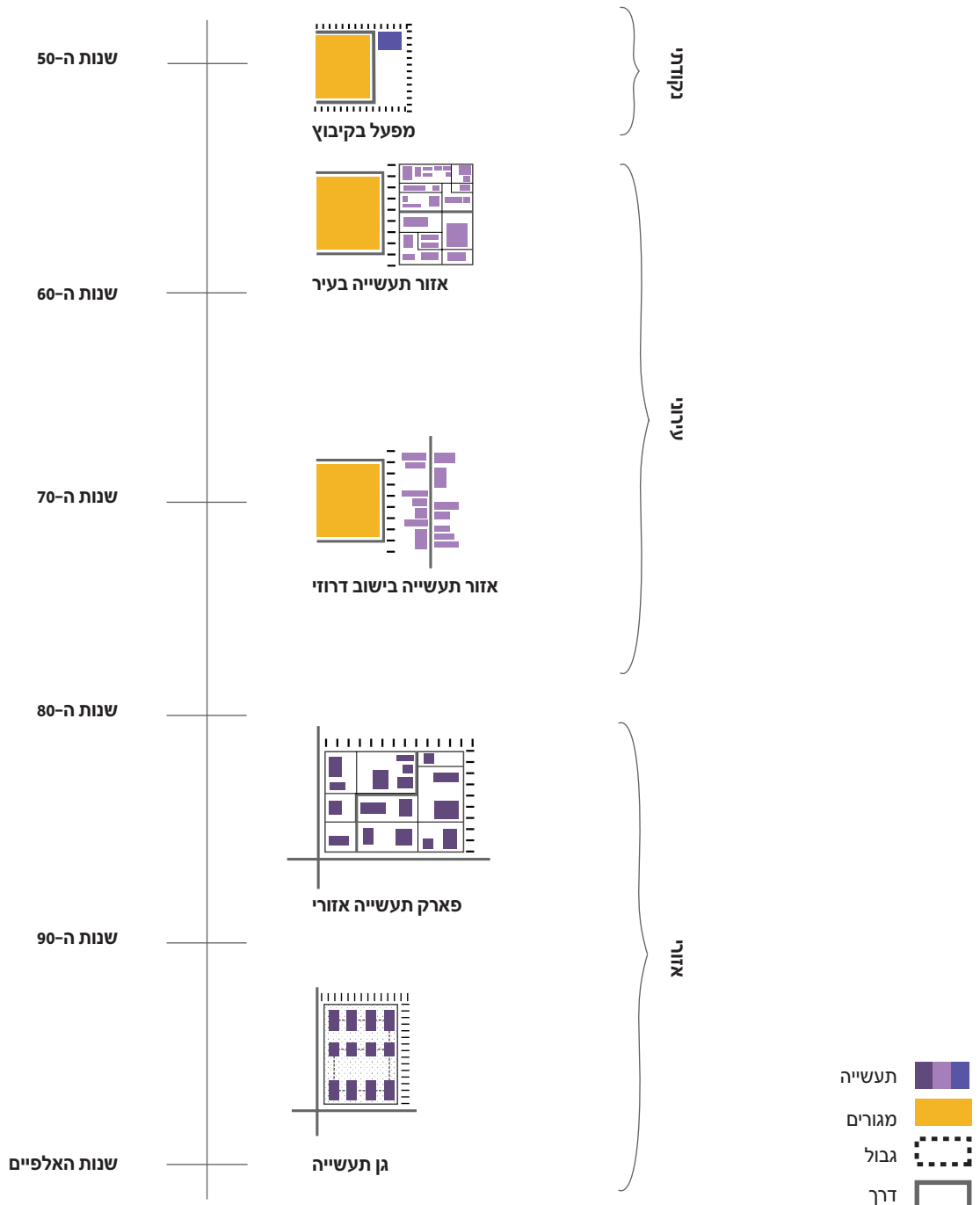
אזורי תעשייה נקודתיים. אזורי תעשייה נקודתיים החלו להתפתח בשנות החמישים, בעיקר בקיבוצים, במטרה לספק לחברי הקיבוץ תעסוקה מעבר לענפים החקלאיים.

אזורי תעשייה עירוניים. במקביל לתעשייה בקיבוצים החלה להתפתח התעשייה העירונית. תוכנית ראשונה שיעדה שטחים לפיתוח תעשייתי בקריית שמונה הוכנה כבר בשנת 1951, והייתה בסיס להתפתחות אזור התעשייה הדרומי. בשנות השישים התגבשה ההכרה כי כלכלת ערי הפיתוח לא תוכל להתבסס רק על אספקת שירותים מרכזיים לסביבה הכפרית, ובמהלך שנות השישים והשבעים הואץ הפיתוח של אזורי התעשייה העירוניים.⁵ בקריית שמונה הוקמו במסגרת מדיניות משרד התעשייה שני מפעלי טקסטיל גדולים – "סלילים חולה" (בשנת 1960) ו"גיבור קריית שמונה" (בשנת 1969), שהעסיקו בשיאם כמה מאות עובדים. הם פעלו עד שנסגרו במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים עקב חוסר כדאיות

4 איזור הוא מושג המבטא גישה בתחום תכנון הערים, המקדם הפרדה של שימושים באמצעות הגדרות של ייעודי קרקע. תפיסה זו התפתחה בתחילת המאה העשרים על רקע המהפכה התעשייתית והצורך בבידול של סביבות המגורים מסביבות התעשייה המזהמות. כיום הגישה מאותגרת בידי רבים, בייחוד על רקע השינויים הטכנולוגיים בתחום התעשייתי והסביבתי, המאפשרים פיתוח של סביבות נקיות.

5 להרחבה בנושא התפתחות התעשייה בערי הפיתוח, ראו: ערן רזין, "תמורות בגיאוגרפיה התעשייתית של ישראל בשנות ה־50 וה־60", בתוך **ארץ ישראל: מחקרים בידיעת הארץ ועתיקותיה** 22 (ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1991), 205–193; אליהו בורוכוב, "התעשייה בערי הפיתוח ובעותיה", **הרבעון לכלכלה** 142 (1989) 260–271; ברוך קיפניס, "התעשייה כמעסיק בערי השדה", **הרבעון לכלכלה** 91 (1976) 394–400.

פרספקטיבה היסטורית על סביבות תעשייה במרחב האזורי ■ ■ ■



1.1.1 דפוסי פיתוח של סביבות תעשייתיות במרחב האזורי⁸

■ אזורי תעשייה מרחביים

(דלתון, צ.ח.ר., מירון, צומת כח ותל-חי)

כל אזורי התעשייה המרחביים הם אזורי תעשייה אוטונומיים, כלומר הם מהווים מתחם עצמאי מבחינה מרחבית. המונח "אזור תעשייה מרחבי" כפי שהמדינה מתייחסת אליו וכפי שהוא בא לידי ביטוי בהוראות תוכנית המתאר הארצית למחוז צפון (תמ"מ 2/9) נוגע הן למיקומו האוטונומי והן לכך שיש הסכם בין הרשויות השותפות בו בנוגע למנגנון של שיתוף פעולה בתכנון, בהקמה, בניהול ובחלוקת ההכנסות של אזור התעשייה. הגדרה זו רלוונטית לאזורי התעשייה המרחביים הגדולים המוזכרים בסקירה זו; האזורים הקטנים וגני התעשייה הם "מרחביים" רק בהיותם אוטונומיים במרחב ללא חיבור לרקמת מגורים צמודה.

את אזורי התעשייה המרחביים אפשר למיין לשלושה סוגים:

• **אזורי תעשייה גדולים** (כ־700 דונמים) – הפארקים בצ.ח.ר. ובדלתון. אזורי תעשייה אלו מנוהלים במשותף בידי כמה רשויות. הם מנקזים אליהם כוח אדם מן הסביבה הקרובה, ומציעים מגוון רחב של אפשרויות תעסוקה לצד שירותים נוספים. אזורים אלה משתרעים על שטחים נרחבים. הם מציעים יתרונות מסוימים שאזורי התעשייה העירוניים אינם יכולים להציע מבחינת האפשרות למקם מפעלים גדולים או מפעלים היוצרים קשיים סביבתיים. הפארק המרחבי ממקם גיאוגרפית כך שיתן מענה תעסוקתי לאנשים מן האזור כולו, תוך יוממות סבירה. עם זאת אזורי תעשייה אלה מחייבים לרוב שימוש ברכב פרטי או בהסעות. פרט לניתוק שלהם מן החיים העירוניים רמת הפיתוח של האזורים המרחביים עודנה נמוכה יחסית, והם מספקים את הקרקע הנדרשת לתעשייה, פרצלציה בסיסית, תשתיות ותו לא.

• **אזורי תעשייה קטנים** (100-250 דונמים) – מירון וצומת כח. מדובר באזורי תעשייה קטנים ואוטונומיים, המנוהלים בידי הרשות המקומית. הם נותנים מענה לצרכים של החקלאות המקומית – מתקני אריזה וקירור ושירותים לסביבה המיידית.

• **גני התעשייה** – תל-חי ודלתון. גני התעשייה הם מרכזי פיתוח תעשייתי שמאכלסים בעיקר תעשיות ייצוא. כל גני התעשייה ממוקמים באזורי פיתוח בעדיפות לאומית, שבהם ניתנת הרמה הגבוהה ביותר של מענקים ממשלתיים לתעשייה והקלות במס. הם נבנו ביוזמתו של התעשיין סטף ורטהיימר, שהקים מאז שנת 1982 שבעה גני תעשייה בארץ. בגנים מוצעים מבנים להשכרה למפעלים, וכן מסופקת תשתית לפעילות יצרנית כמו גם שירותים לעובדים וליזמים. הגן הוא מרחב אוטונומי וסגור. המרחב המשותף הוא "ירוק" מגונן ומטופל, והוא כולל עבודות אומנות באזור הפתוח המשותף. ישנם שירותים משותפים למפעלים (למשל חדר אוכל). מבני התעשייה עצמם בנויים בטיפולוגיה של קופסה – תיבה בעלת מעטפת אטומה וגמישות ארגונית פנימית, אשר ניתנת להתאמה לטיפוסי תעשייה שונים.

תעודות זהות של אתרי תעשייה מרחביים

א. אזור תעשייה צ.ח.ר.

הפארק הוקם בשלהי שנת 1991, ושטחו 740 דונמים. להקמתו חברו שלוש רשויות מקומיות – צפת, חצור הגלילית וראש פינה. בהמשך הצטרפו גם מועצה מקומית טובאזנגריה ומועצה אזורית הגליל העליון. צ.ח.ר. הוא פארק התעשייה הראשון בארץ שבו שולב יישוב מן המגזר הערבי. הפארק ממקם בשטח המוניציפלי של ראש פינה, סמוך לשדה התעופה המקומי ולכביש 90. הוא מנוהל בידי מנהלת משותפת לחמש רשויות – צפת, חצור הגלילית, ראש פינה, מועצה מקומית טובאזנגריה ומועצה אזורית הגליל העליון.

אזור התעשייה הקיים מורכב מערב רב של שימושים שהתפתחו במהלך השנים "טלאי על טלאי". מנהל התכנון מקדם כיום תוכנית אסטרטגית ליישובי צ.ח.ר. (צפת, חצור הגלילית וראש פינה), אשר נמצאת בשלב של

8 רוב המידע על אודות אזורי התעשייה נדלה מתוך אתר משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, "מידע על אזורי תעשייה", בכתובת: <http://economy.gov.il/INDUSTRY/DEVELOPMENTZONEINDUSTRYPROMOTION/Pages/default.aspx> (נדלה ביום 12.5.2019). כמו כן נערכו סיורים בשטח ופגישות עם מנהלי אזורי התעשייה הבאים: צ.ח.ר. – מיקי בנין; דלתון – ללו וילנסקי; גן תעשייה תל-חי – אזורי התעשייה בקריית שמונה – ירון ארליך.

ג. מרכז אזורי מבואות חרמון (צומת כ"ח)

אזור התעשייה בצומת כ"ח הוקם בשנת 1978, כמה שנים לאחר הפיצול בין הרשויות שבאזור מועצה אזורית הגליל העליון (קיבוצים) ומועצה אזורית מבואות חרמון (מושבים). שטחו כ-260 דונמים. הוא מנוהל במשותף בידי המועצות האזוריות מבואות חרמון והגליל העליון, וכולל בתוכו מלבד בתי אריזה ויקב גם את משרדי המועצה המקומית מבואות חרמון, בית ספר, בריכה אזורית ושירותים נוספים. המועצה האזורית מבואות חרמון מקדמת תוכנית להרחבת אזור התעשייה בצומת כ"ח, אשר טרם הוגשה.

בחינת חלופות. התוכנית כוללת ומקדמת הרחבה לפארק של כ-2,000 דונמים, המשלבת תעשייה, תיירות, מסחר, שירותים ופארק חכם. מוצע לקדם את אזור התעשייה צ.ח.ר. כאזור תעשייה מרחבי, שיהיה מרכז התעסוקה באזור. התוכנית מציעה לעודד מעבר של מפעלים גדולים מאזורי התעשייה של צפת ושל חצור ולקלוט מפעלים נוספים. בשל הריחוק משימושי מגורים ומשימושים רגישים מוצע לאפשר תעשיות כבדות. התוכנית רואה בקידום מסילת הרכבת כרמיאל-קריית שמונה מנוע לפיתוח תעסוקה ומציעה תוספת תעסוקה על כביש 90, ובכלל זה תעשייה הנקיה, תיירות ואטרקציות.

ב. אזור תעשייה דלתון

הפארק הוקם בשנת 1999, ושטחו 650 דונמים. הוא מנוהל בידי מנהלת משותפת למועצה אזורית מרום גליל, מועצה אזורית מבואות חרמון, מועצה מקומית גוש חלב ועיריית צפת. הפעילות באזור התעשייה דלתון מתמקדת בתיירות תעשייתית ובפרט בתיירות יין. ממוקמים בו כמה יקבים ובכלל זה מרכזי מבקרים, והכוונה היא למתג אותו ואת האזור כ"חלב הכרמים". חלק מן התעשיות בפארק כוללות חנויות ומרכזי מבקרים (יקבים), קוסמטיקה טבעית ומאפייה), אך למרות זאת ולאור העובדה כי אין הנחיות בינוי מפורטות, המראה הכללי הוא מוזנח ולא־מזמין. ההזנחה בולטת במיוחד על רקע העובדה, שבפארק ממוקם גן תעשייה מוקפד ומטופח של סטף ורטהיימר. ישנה תוכנית (שטרם אושרה) להרחבת אזור התעשייה בכ-650 דונמים לכיוון דרום ומזרח ולעיבוי חלק קטן מצפון. התוכנית כוללת שימושים כמו תעשייה תיירותית, תעשיית מזון, תעשייה עתירת ידע ומרכז מבקרים.

גן התעשייה דלתון נמצא בתוך אזור התעשייה המרחבי דלתון. הגן הוקם בשנת 2006, וכמו כל גני התעשייה שהקים התעשיין סטף ורטהיימר ניהולו הוא פרטי. תוכניות המקום כוללות בנייה של שמונה מבני תעשייה על כ-100 דונמים מתוך שטחי הגן. עד כה הושלמה בנייתם של ארבעה מבנים במרחב של גינות נוי מטופחות וגן פסלים. שתי החברות הממוקמות כיום בגן מעסיקות בעיקר תושבים מן הסביבה. הגן מספק שירותים (כגון הסעדה) גם לעובדים במפעלים בפארק דלתון שאינם חלק מן הגן.

ד. מרכז אזורי מרום הגליל (מירון)

מרכז אזורי מרום הגליל הוא אזור תעשייה קטן המנוהל בידי המועצה האזורית מרום הגליל. למרכז האזורי עתודות קרקע של כ-15 דונמים נוספים, המיועדים לשיווק. אזור התעשייה נותן מענה לסקטור החקלאי, ובו מפעל קירור ואריזה ומפעלים לטיפול בתוצרת חקלאית מקומית.

ה. גן תעשייה תלחי

גן תעשייה תלחי הוקם בשנת 1992. שטחו כ-60 דונמים, והוא מנוהל בידי גורם פרטי. בגן התעשייה שבתלחי כ-800 עובדים בשישה מפעלי תעשייה מתקדמת ופיתוח טכנולוגי (תוכנה, תקשורת ומכון מחקר). החברות הפועלות בתוך הגן נוקטות שיתוף פעולה הדוק עם מכללת תלחי הסמוכה. בגן התעשייה פועלת תוכנית "הטובים לתעשייה", אשר מסבסדת את כניסתם לעבודה של סטודנטים מצטיינים ממכללת תלחי, וחלקם ממשיכים את חייהם המקצועיים שם. כעת בנויים בגן התעשייה שמונה האנגרים להשכרה ומבנה משרדים דו־קומתי המותאם לתעשיית הי טק. שטחו של כל האנגר כ-3,600 מטרים רבועים. ישנן תוכניות לחמישה האנגרים נוספים. ההאנגרים התעשייתיים ממוקמים במרחב מגוון ומטופח, הכולל שטחי מדשאות וגן פסלים.

הוקמה בעידודו של משרד הכלכלה במטרה ליצור מנגנון שיווקי וניהולי משותף בין הרשויות השכנות. פעילותה של המנהלת צומצם לאורך השנים בין היתר עקב ההחלטה, שלא ליצור מנגנון משותף לחלוקת הכנסות בין הרשויות ושכל רשות תגבה את חלקה מן השטח המוניציפלי אשר באחריותה. החלטה זו לא עודדה פיתוח של תוכנית כלכלית משותפת, יצרה תחרותיות ופגעה באיכות שיתוף הפעולה שבין הצדדים. כיום המנהלת עוסקת בשיווק שטחי תעשייה (באזור הצפוני שבו נותרו שטחים לשיווק) ובקשר מול התעשייה בלבד. היא אינה מתחזקת ואינה מנהלת פיזית את אזור התעשייה.

באזור התעשייה הדרומי פועלות שתי חברות תעשייה מרכזיות: החברה לפיתוח הגליל וחברת מבני תעשייה. החברה לפיתוח הגליל⁹ היא חברת אחזקות פרטית של קיבוצי האזור, המנהלת ומפעילה את המפעלים האזוריים לעיבוד תוצרת חקלאית ולמתן שירותים לקיבוצי הגליל העליון המזרחי (עוף הגליל, גליל קירור, אבוקדו גל וקואופרטיב גליל עליון). בחברה שותפים 34 קיבוצים ומושב אחד מן הגליל העליון המזרחי ומצפון רמת הגולן. מחזור הפעילות המצרפי של המפעלים העיקריים בקבוצה עומד על כ־8000 מיליון שקלים חדשים, ומועסקים בהם כ־900 עובדים. באזור התעשייה הדרומי אין כרגע קרקע פנויה לשיווק בשטח השיפוט של קריית שמונה. עם פינוי מתקן לטיפול בשפכים בעתיד (אם יתפנה) יתפנו כ־300 דונמים בשטח המועצה האזורית הגליל העליון. כלל הנדל"ן והמפעלים של החברה לפיתוח הגליל נמצאים בחלק שבאחריותה של המועצה האזורית הגליל העליון.

חברת "מבני תעשייה" היא חברה ממשלתית לשעבר, אשר עברה הפרטה בשנות השמונים ופעלה בעידוד המדינה לייזום ולהקמה של מבני תעשייה, מלאכה ומסחר בחלקה המוניציפלי של קריית שמונה. כיום חולשת החברה על כשמונים אחוזים מהנכסים שבאזור התעשייה, המושכרים למפעלי תעשייה זעירה, מלאכה, מוסכים, שירותים ומסחר.

אזור התעשייה הדרומי, הגובל בעיר, הוא אזור תעשייה משולב. השימושים שלו אשר בשטח המוניציפלי של קריית שמונה הם תעשייה זעירה, מלאכה, מוסכים, מחסנים

■ אזורי תעשייה עירוניים

(קריית שמונה, מג'דל שאמס, קצרין, חצור הגלילית וצפת)

אזורי התעשייה העירוניים בסביבה הם אזורי תעשייה בינוניים-גדולים, הבנויים בסמיכות אל העיר (או היישוב), המנותקים ממנה פיזית ומרחבית באמצעות תוך כלשהו (נופי, טופוגרפי או תחבורתי) והמנוהלים בידי הרשות המקומית.⁹ אזורי התעשייה הסמוכים לערים משלבים בדרך כלל שטחים של מפעלי תעשייה עם שטחים של בתי מלאכה קטנים ומלאכות – מוסכים, מחסנים, מסעדות ומסחר. בחלק מן המקרים אזורים אלה מספקים פתרונות לחקלאות באזור, ובכלל זה אריזה, אחסון ומיון של תוצרת חקלאית. למרות סמיכותם לעיר אזורי התעשייה העירוניים מבוססים על איזור ואינם מקיימים יחסי גומלין עם העיר או עם שטחים פתוחים סמוכים.

תעודות זהות של אתרי תעשייה עירוניים

א. אזור תעשייה קריית שמונה

שני אזורי התעשייה של קריית שמונה מאורגנים על פי מודל האיזור, המבקש להפריד בין ייעודי המגורים והתעשייה כדי להתמודד עם מטרדי התיעוש. בין אזור התעשייה הדרומי לשכונות המגורים ישנה הפרדה של כבישים בין-עירוניים וארציים וכן שטח פתוח גדול (פארק קק"ל), אשר נכון להיום מגדיל את הנתק משכונות המגורים. בשני האזורים יחד מועסקים כ־1,100 עובדים.

אזור התעשייה הדרומי ממוקם במבואה הדרומית של העיר. אזור התעשייה הוקם בסמיכות להקמת העיר והמעברה בתחילת שנות החמישים וחולק בין קריית שמונה למועצה של הגליל העליון בשנת 1952. אזור התעשייה הורחב לאורך השנים (בעיקר בחלק של המועצה האזורית הגליל העליון), וכיום השטח ברוטו של האזור הוא כ־1,100 דונמים. אזור התעשייה גובל במערב בכביש 90 ובצפון בפארק עירוני גדול של קק"ל. בדרום ובמזרח מוקף אזור התעשייה בשטחים חקלאיים של המועצה האזורית הגליל העליון.

החל מסוף שנות התשעים אזור התעשייה הדרומי והצפוני מנוהלים בידי מנהלת משותפת לשתי המועצות. המנהלת

9 אזור תעשייה דרומי בקריית שמונה מנוהל בידי מנהלת משותפת לקריית שמונה ולמועצה אזורית הגליל העליון. אולם במציאות "הניהול" אינו משותף, ובפועל המנהלת עוסקת רק בקשר עם התעשיינים ובשיווק הקרקע. כל שאר הנושאים (תכנון ובנייה, ניקיון ופיתוח) מנוהלים אוטונומית בידי כל רשות.

המייצאים את התוצרת שלהם לרחבי העולם באמצעות שינוע לנמל חיפה ולנמל אשדוד.

במסגרת החלטת הממשלה לחיזוק קריית שמונה 3740 אימץ משרד הכלכלה את מדיניות הרשות לקידום פארק תעשיות עתירות ידע בתחום הפודטק והאגרוטק בשטח אזור התעשייה הצפוני. פארק זה מוקם במתחם שבו אישרה רשות מקרקעי ישראל בשנת 2011 תוכנית מפורטת בהיקף כולל של 300 דונמים. במסגרת תכנון ופיתוח הפארק יוכשרו מגרשים חדשים בהיקף של כ-38 דונמים לטובת תעשיות מהתחום, אשר יזכו למענקים מוגדלים ולקדימות דיונית. כמו כן המשרד מקים במימון פרטי וציבורי מתחם תעשייתי - "מיקרו תעשייה" - אשר ישמש כמרכז (hub) תעשייתי לחברות ייצור קטנות ובינוניות בתחומי המזון המתקדם.

ב. אזור תעשייה חצור הגלילית

אזור התעשייה של חצור הגלילית ממקום בכניסה לעיר, בתווך שבין העיר לבין כביש 90, והוא מופרד מן הרקמה העירונית בשטח ציבורי פתוח. הוא הוקם בשנת 1977, ושטחו 476 דונמים. אזור התעשייה מנוהל בידי הרשות המקומית. תוכנית מתאר לחצור הגלילית משנת 2014 משנה את ייעוד התעשייה למסחר, לתעסוקה ולתיירות. אזור התעשייה כולל תמהיל של מפעלים קטנים במגרשים בגודל של עד 10 דונמים, ומפעלים בינוניים על מגרשים בגודל של 10-30 דונמים. מזרחית לאזור התעשייה הקיים, בשטח שבינו לבין כביש 90, נערכת כיום תוכנית (שטרם הופקדה) בשטח של 203 דונמים שייעודה העיקרי הוא תעסוקה, מסחר ותיירות, והיא כוללת שימושי תעשייה, תעשייה נקייה, אחסנה, בתי מלאכה וסדנאות.

מפעל העוגן של אזור התעשייה בחצור הגלילית, מפעל פרי הגליל (לעיבוד תוצרת חקלאית), הוקם בשנות החמישים ועבר במהלך השנים כמה משברי סגירה. נוסף אליו ישנם כמה מפעלים נוספים, בתי מלאכה קטנים, מוסכים ונגריות. אין באזור התעשייה של חצור הגלילית שטחים פנויים לשיווק. התוכנית האסטרטגית ליישובי צ.ח.ר. מבקשת לעודד מעבר של המפעלים הגדולים מאזור תעשייה זה לאזור המרחבי ב'צ.ח.ר.

ג. אזור תעשייה צפת

אזור התעשייה של צפת נמצא בכניסה הדרומית לעיר ומנוהל בידי הרשות המקומית. בין אזור התעשייה והעיר

ומסחר. בשטח המוניציפלי של המועצה האזורית הגליל העליון נמצאים המפעלים האזוריים של החברה לפיתוח הגליל והמאפייה המרחבית (מפעלים תעשייתיים עתירי שטח). כמו אזורי תעשייה ותיקים רבים, גם אזור זה סובל מתשתיות מוזנחות, מכבישים ברמה נמוכה, ממחסור במדרכות, מבעיות ניקוז ומחריגות בנייה. השימושים הרבים שנוספו עם השנים לאזור - מעבר לתעשייה המקורית - נבנו פעמים רבות כשימושים חורגים ללא תכנון ובשיטה של "טלאי על טלאי". אזור התעשייה שנמצא בשטחי המועצה האזורית הגליל העליון מורכב ממגרשים גדולים יותר למפעלים אזוריים, כגון המאפייה המרחבית, אבוקדו גל ובית קירור. כמו כן נמצאות בתחומו מעבדות המחקר של מיג"ל, מכון מחקר יישומי אוניברסיטאי בגליל העליון המזרחי, אשר עוסק בביוטכנולוגיה, במדעי החיים ובמדעי הסביבה. המכון עוסק בפיתוח כלכלת ידע בגליל וביצירת הזדמנויות תעסוקה בתחומי מדעי החיים והסביבה, והוא שחקן חשוב בפיתוח הכלכלי הנוכחי והעתיד של העיר. בשוליו הדרומיים של אזור זה הוקם בשנת 2011 מרכז מסחרי "BIG" בידי חברת "ביג", אשר רכשה את שטח מפעל "סיידר הגליל" מהחברה לפיתוח הגליל בשטחה של המועצה האזורית הגליל העליון. הקמת המתחם המסחרי בשטח המועצה גרר ויכוח מקצועי ומשפטי בין הרשויות, ונמצא עד היום בהסדרה סטטוטורית.

אזור התעשייה הצפוני ממקום במבואה הצפונית של העיר, ממזרח לעיר ומדרום לכביש 99. הוא הוקם בשנת 1977 ביוזמת חברת מבני תעשייה ומנהל מקרקעי ישראל בשטחי עיריית קריית שמונה והמועצה האזורית הגליל העליון, והועבר לאחריות מלאה של העיר בסוף שנות השמונים. שטחו 820 דונמים, והוא מנוהל בידי מנהלת אזור התעשייה קריית שמונה גליל עליון ועיריית קריית שמונה. כיום יש בו כ-60 שטחי תעשייה הנמצאים בשלבי פיתוח ושיווק וכ-38 דונמים נוספים לתעשייה עתירת ידע במתחם חדש, אשר נמצא בשלבי תכנון לקראת פיתוח ושיווק.

להבדיל מאזור התעשייה הדרומי, הנמצא בשטח העיר, אזור התעשייה הצפוני מאופיין במפעלי תעשייה עתירי שטח ותעסוקה כגון נביעות, טבע מיגדה, טרופיקל דגיל, רימוני פלסט, טרמופישר, אלקטו גליל, סימת תעשיות מתכת ועוד. מפעלים אלו מעסיקים מאות עובדים מן העיר ומן האזור, וחלקם הגדול הם מפעלים "מועדפים",

המועצה להקמת פארק מוטורי בחלקו הצפון-מזרחי של אזור התעשייה בשטח של 300 דונמים. שאיפת החברה הכלכלית היא למשוך לעתודות הקרקע הפנויות מפעלים קטנים טכנולוגיים בשטח של 3-5 דונמים.

ה. אזור תעשייה מג'דל שאמס

אזור התעשייה של מג'דל שמש נמצא מדרום ליישוב, ושטחו 723 דונמים. הוא מנוהל בידי המועצה המקומית מג'דל שמש. אזור התעשייה כולל שימושי תעשייה ומלאכה ובכלל זה אריזה, אחסנה ומיון של תוצרת חקלאית, וכן עסקים הקשורים לתחום הבנייה. התוכנית החדשה שנערכה לאזור מרחיבה את אזור התעשייה הקיים בדרום-מערב היישוב, ומגדירה ייעודים נוספים של תעסוקה, של מסחר ושל תיירות. כיום בין רקמת המגורים של היישוב לבין אזור התעשייה ישנו תווך חקלאי. תוכנית המתאר החדשה, שנמצאת בשלבי תכנון, מציעה הרחבה של אזור המגורים כך שהוא ישיק לאזור התעשייה ויעטוף אותו. חשוב לציין, כי אדמות אזור התעשייה הן בבעלות פרטית, ולפיכך אינן זוכות להטבות הקיימות בקרקע מדינה באזור, ובהן מסלול פטור ממכרז, קרקע חינוך וסבסוד של עלויות פיתוח.

עובר כביש ארצי, וביניהם ישנו פער טופוגרפי גדול. אזור תעשייה צפת הוקם בשנת 1977, ושטחו 600 דונמים. אזור זה החליף אזור תעשייה ותיק קטן שממוקם בתוך העיר. פרט למפעל גדול של יוניליוור, הוא מאוכלס בעיקר בשטחי תעשייה זעירה, מסחר ושירותים. עיריית צפת מקדמת מתחם מסחרי בחלק הצפון-מערבי של אזור התעשייה, שיכלול גם מתחם הי טק חדש ששטחו 50 דונמים.

ד. פארק תעשייה קצרין

פארק התעשייה בקצרין ממוקם מזרחית לכניסה לעיר על כביש 9088, וגובל ממערב בפארק קצרין העתיקה. הוא הוקם בשנת 1986, ושטחו 425 דונמים (השטח המאושר הוא 1,030 דונמים). הפארק מנוהל בידי החברה לפיתוח קצרין בע"מ, אשר פועלת בתחומים של שיווק ופיתוח אזור התעשייה, של שיקום האזור הישן יותר, של סלילת כבישים ומדרכות ותחזוקה שוטפת, של ליווי ותמיכה ליזמים המעוניינים לבנות מפעל באזור תעשייה קצרין ושל ניהול נכסים. הפארק כולל בתי מלאכה, מפעל מי עדן, מפעל יקבי רמת הגולן, מחלבות רמת הגולן וביו טק, וכולם סובלים ממחסור גדול בעובדים. בפארק ישנם עוד 17,000 מטרים רבועים לשיווק, וכן יוזמה של

■ **אזורי תעשייה נקודתיים**
(מפעלים הממוקמים בתוך הקיבוצים)

לכל קיבוץ יש עד 110 דונמים שטחים ביעוד תעשייה אשר חלקם הגדול מושכרים ומהווים נכסים תעשייתיים נדל"ניים. בין המפעלים בקיבוצים שבאזור (שחלקם בבעלות פרטים) ישנו מספר קטן של מפעלי תעשייה מובילים ברמה הארצית ואף הבינלאומית, כך למשל פלסן סאסא, אופטיקה שמיר, אלכם מדיקל ברעם ועוד.¹²

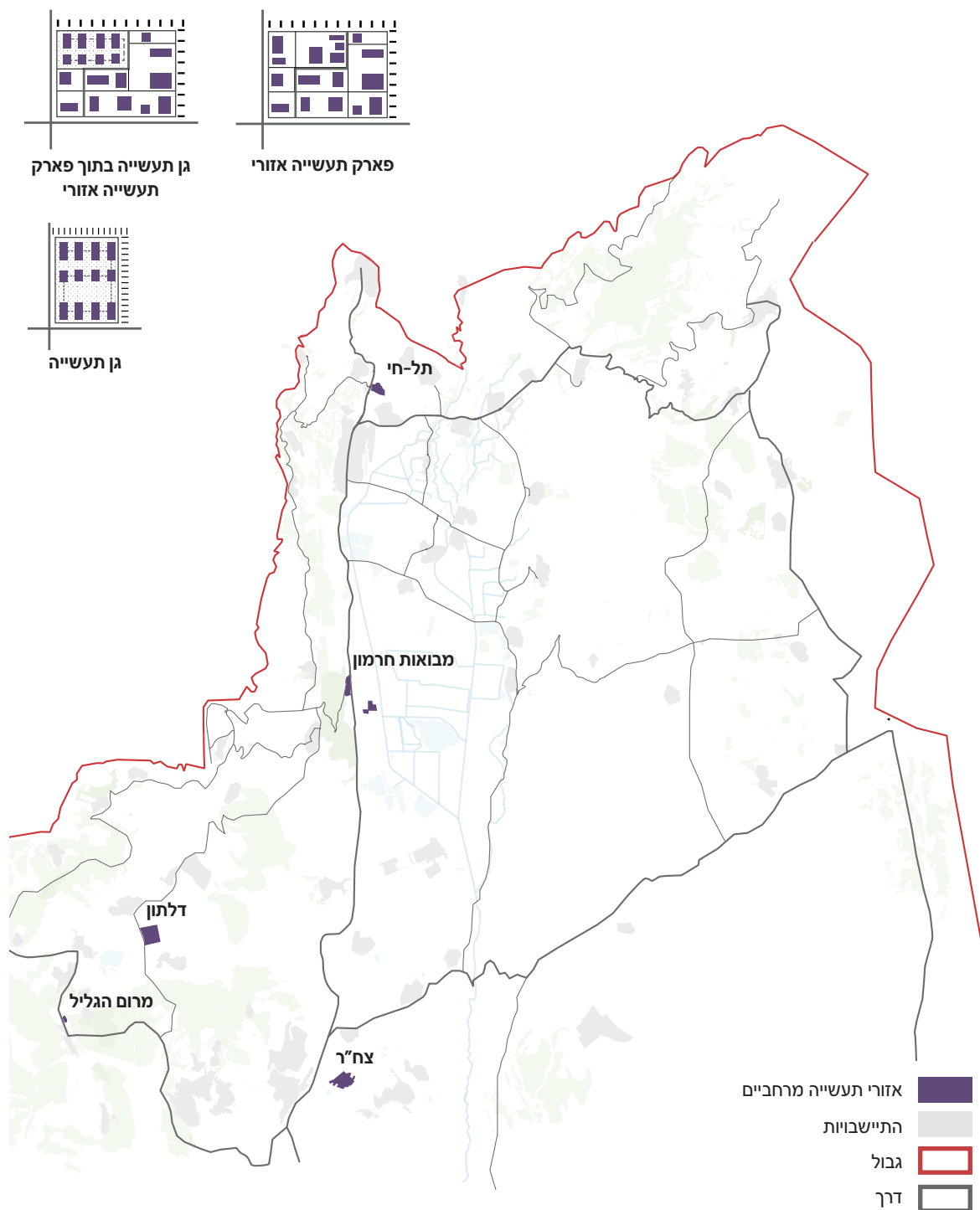
המפעל בקיבוץ ממוקם בדרך כלל בחלק המשקי של היישוב, ולרוב הוא מופרד מאזור המגורים בתוֹך מגוֹן. במקור התפתח המפעל הקיבוצי כדי לספק תעסוקה נוספת לחברי הקיבוץ. המפעלים העסיקו במהלך השנים עבודה שכירה מן האזור כולו. כיום חלק גדול מהמפעלים הקיבוציים נמכרו באופן חלקי או מלא לבעלים פרטיים. חשוב לציין, כי לפי החלטת ממשלה 1560 הקיבוצים מורשים לשנות את ייעודם של עד כ־120 דונמים של שטחים חקלאיים לייעוד תעשייה.¹¹ זאת ועוד,

קיצוצים	מפעלי תעשייה
איילת השחר	-
ברעם	אלכס מדיקל: יצרן עולמי של מוצרים חד-פעמיים לשימוש רפואי. מומחיות בטיפול תוך-וריד, ניטור החולה, דיאליזה ומתן תרופות (מפעל נוסף מוקם בדלתון)
גדות	פלסגד: מוצרי פלסטיק; מחלבה
גונן	לשם פתרונות טכנולוגיים: תכנון וייצור מכונות ומסועים לקווי ייצור
דן	דן-פל: לוחות פוליקרבונט לזיגוג
דפנה	-
הגושרים	-
חולתה	-
יפתח	תשלובת נטפים (מפעל פרטי): ייצור מערכות השקיה
יראון	-
כפר בלום	גלקון (מפעל פרטי): מוצרי השקיה אוטומטיים
כפר גלעדי	מחצבות כפר גלעדי: מחצבה ומפעל אבקות
כפר הנשיא	-
כפר סאלד	לורדן: מחליפי חום וסוללות למיזוג אוויר
להבות הבשן	להבות: ציוד לכיבוי אש
מחניים	דיוק אנרגיה: מפעל המייצר פרופילי פלדה בטכנולוגיה מתקדמת לבנייה ולתעשייה
מלכיה	-
מנרה	מנרה מערכות: לוחות חשמל
מעין ברוך	גל-גליל (מתכת מעיין): ייצור ואספקת גלגלים
משגב עם	שיאון ביוטקס: מוצרי חבישה רפואיים
נאות מרדכי	טבע נאות (מפעל פרטי): נעליים; פולישק: ייצור חוטים עגולים לרשתות לחממות
סאסא	פלסן סאסא: מיגון בליסטי ברכב ומיגון אישי; סאסא טק: חומרי ניקוי ושימור (לשני המפעלים שלוחות ייצור באזור תעשייה דלתון)
עמיעד	עמיעד מערכות סינון: מפעל למערכות סינון למים
עמיר	DPL תעשיות (מפעל פרטי): מוצרים חד-פעמיים
צבעון	-
קדרים	קפרו תעשיות בע"מ: מפעל לפלסים וציוד מדויק למדידה ולסימון בתחום הבנייה
שדה נחמיה	חוליות: צינורות ואביזרים לבניין
שמיר	אופטיקה שמיר: ייצור עדשות מתקדמות; שלא"ג: מוצרים לאירועים מתקדמים
שניר	שניר תעשיות נייר: מוצרי גלם לנייר ולקרטון

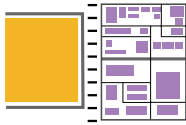
<https://shtilman.co.il/%D7%9A%D7%A7%D7%9C%D7%98%D7%94-1560/>.
דונמים נטו. ראו "החלטה 1560" בכתובת: <https://shtilman.co.il/%D7%9A%D7%A7%D7%9C%D7%98%D7%94-1560/>.
12.5.19. (נדלה ביום: 4%) ללו וילנסקי, הצעה לאשכול תעשייה ותעסוקה.

11 יישוב חקלאי שאינו באזור עדיפות לאומית או קו עימות יוכל להקים פרויקט בשטח של עד 60 דונמים נטו, ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית ב' עד 80 דונמים נטו וביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות עד 120

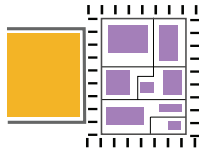
■ ■ ■ אזורי תעשייה מרחביים



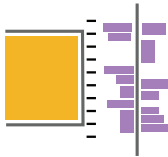
■ ■ ■ אזורי תעשייה עירוניים



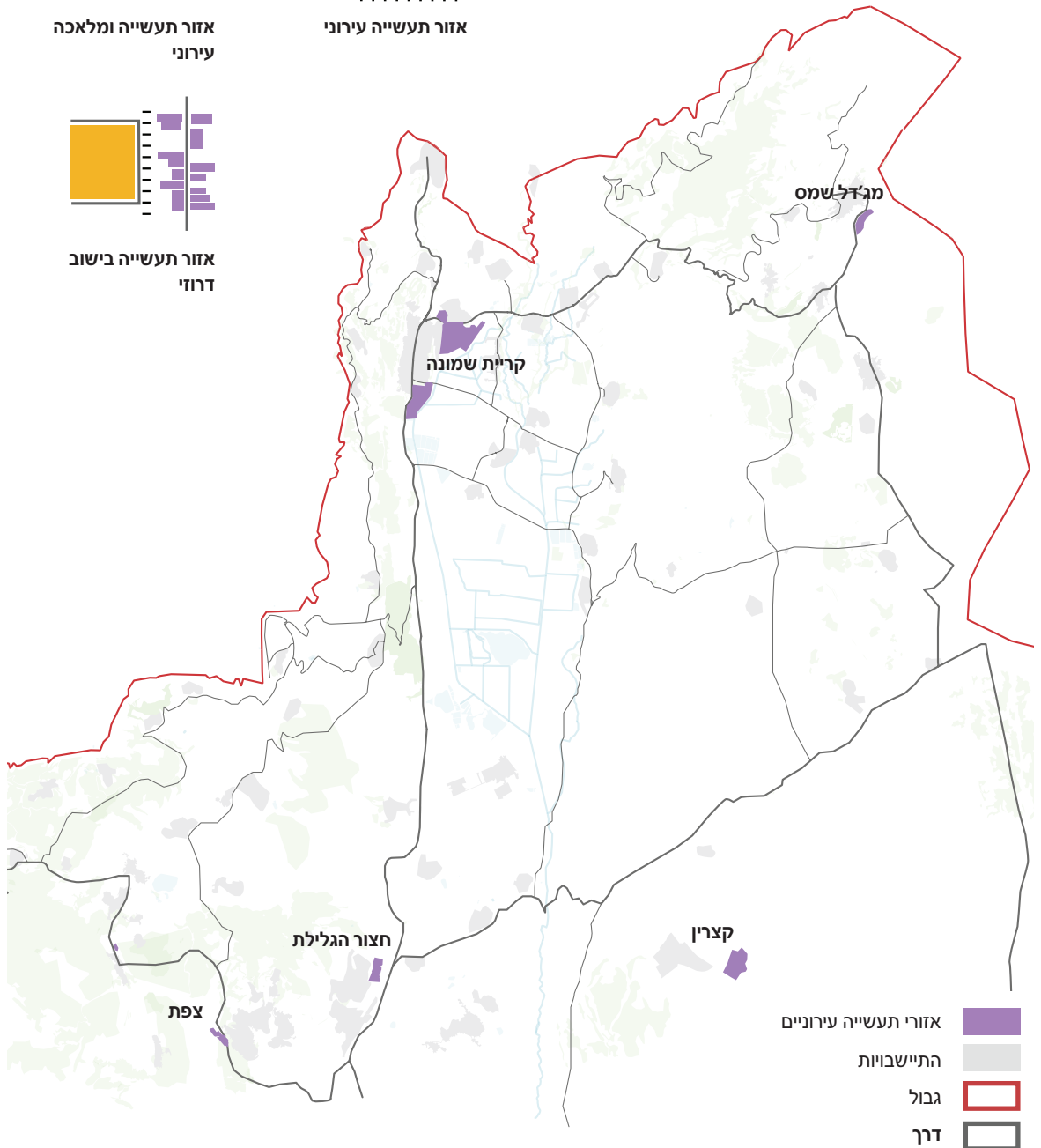
אזור תעשייה ומלאכה
עירוני



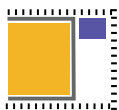
אזור תעשייה עירוני



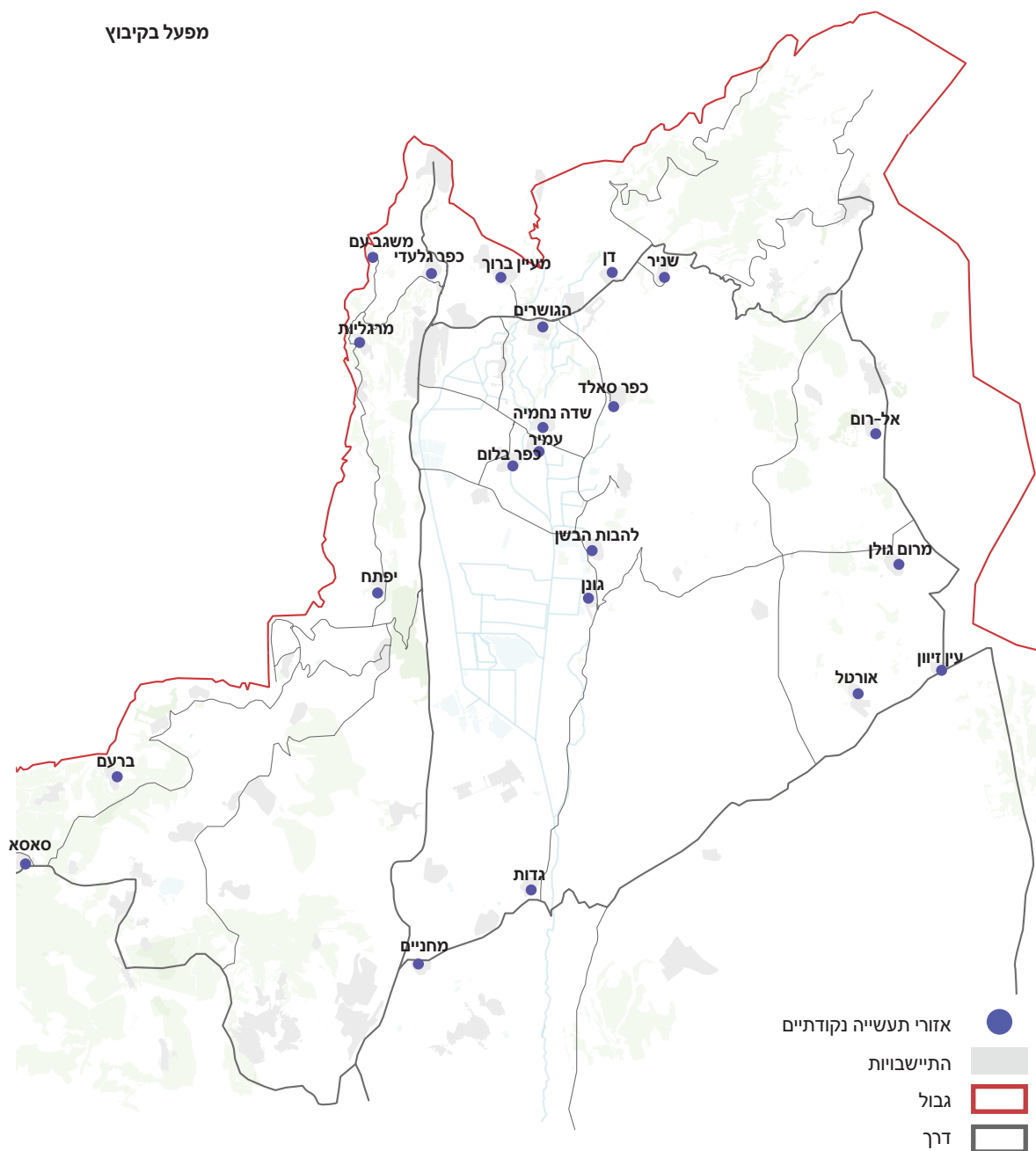
אזור תעשייה בישוב
דרוזי



■ ■ ■ אזורי תעשייה נקודתיים



מפעל בקיבוץ



1.1.2 מסקנות:

מגמות פיתוח ותכנון של סביבות תעשייה במרחב האזורי ובקריית שמונה

מן הסקירה לעיל עולות כמה מגמות בולטות בתכנון של אזורי התעשייה:

המרחב האזורי

■ **תכנון כוללני: קידום מדיניות והתכנסות לכיוון של פיתוח אזורי תעשייה מרחביים.** מגמות הפיתוח המרחבי של אזורי התעשייה באזור, הנתמכות ביוזמות המדינה, מצביעות על התמקדות ועל חיזוק פארקי תעשייה אזוריים מרחביים המנוהלים במשותף והמשרתים כמה רשויות שכנות. המדינה, על רקע התוכנית האסטרטגית לשנת 2040 המכוונת להכפלת האוכלוסייה במחוז הצפון, מבקשת לייעל את השימוש בקרקע לצד ההרחבה הניכרת הנדרשת של אזורי תעסוקה. עמדת המחוז היא לפיכך להעדיף התמקדות בפארקי תעשייה ותעסוקה מרחביים בסמיכות לריכוזי אוכלוסייה ולפרוזדורי תחבורה מרכזיים (ערים) על פני יוזמות נקודתיות כך שיתאפשר שימוש מושכל בקרקע, פריסה אופטימלית של רשת התחבורה וצדק בחלוקת המשאבים בין הרשויות המקומיות באזור. **יש לציין כי תפיסה זו תואמת חלקית את המגמות העכשוויות, המעודדות את פיתוח התעשייה בזיקה ישירה לעיר ובעיר, בייחוד על רקע המהפכה התעשייתית.**

■ **תכנון מפורט: רמת הנחיות הבינוי והחשיבה התכנונית בתחום התעשייה.** באופן כללי לאזורי התעשייה במרחב האזורי תוכניות בניין עיר, אשר נוגעות להיבטים מצומצמים של תכנון תעשייה – שימושים, פרצלציה ותשתיות. בפיתוח של אזורי התעשייה ובחידושם יש להביא בחשבון עקרונות תכנון עכשוויים בתחומים של תכנון ופרוגרמה, ארכיטקטורה ונוף ותחבורה ותנועה. תכנון אזור התעשייה והפרוגרמה המוצעת צריכים להתייחס ליעילות הכלכלית ולאחריות הסביבתית והחברתית; עליהם לתת הנחיות אדריכליות ונופיות שיספקו תנאים מיטביים לעובדים ולמבקרים באזור התעשייה, תוך יצירת זהות ותחושת מקום, ולתת מענה מיטבי להסעות עובדים ומבקרים במגוון אמצעי תחבורה, תוך צמצום התלות ברכב פרטי.

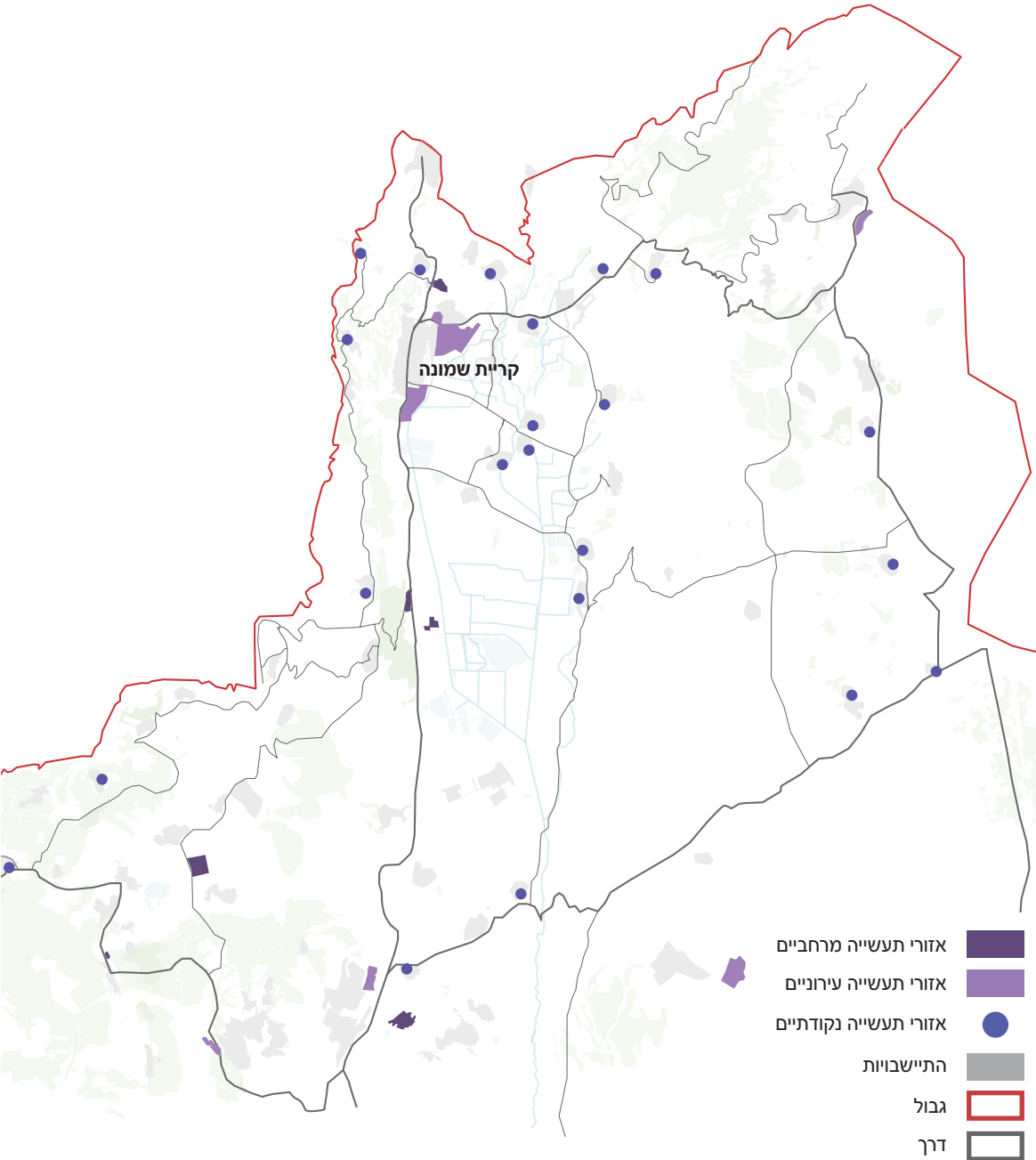
■ **אזורי תעשייה נקודתיים.** בתחילת המאה העשרים ואחת, על רקע המגמות התעשייתיות ודפוסי הפיתוח, יש לשקול את העברתם של מפעלים נקודתיים לאזורי תעשייה

מוסדרים, ברמה האזורית או העירונית. הקיום של מפעל בודד בתוך רקמת מגורים אינו תקף כיום, ויש לפתח ולעודד פיתוח תעשייתי המבוסס על הרעיון של אקוסיסטם תעשייתי. **לפיכך מומלץ להתחיל בהעברה של המפעלים מן הקיבוצים לאזורי תעשייה עירוניים או מרחביים. כיום ישנו חסם עיקרי המונע פעולה זו; משרד הכלכלה ומרכז השקעות הון מתנגדים להעתקת מפעלים בתוך אזורי עדיפות לאומית, ואינם מעניקים מענקי השקעות הון למפעלים שכאלה. משמע, נוצר תמרץ שלילי למפעלים קיבוציים להעתיק את פעילותם לאזורי תעשייה מרחביים. ואולם יש להתגבר על כשל זה באמצעות חשיבה מתכללת גם באשר לניהול ההכנסות באזור.**

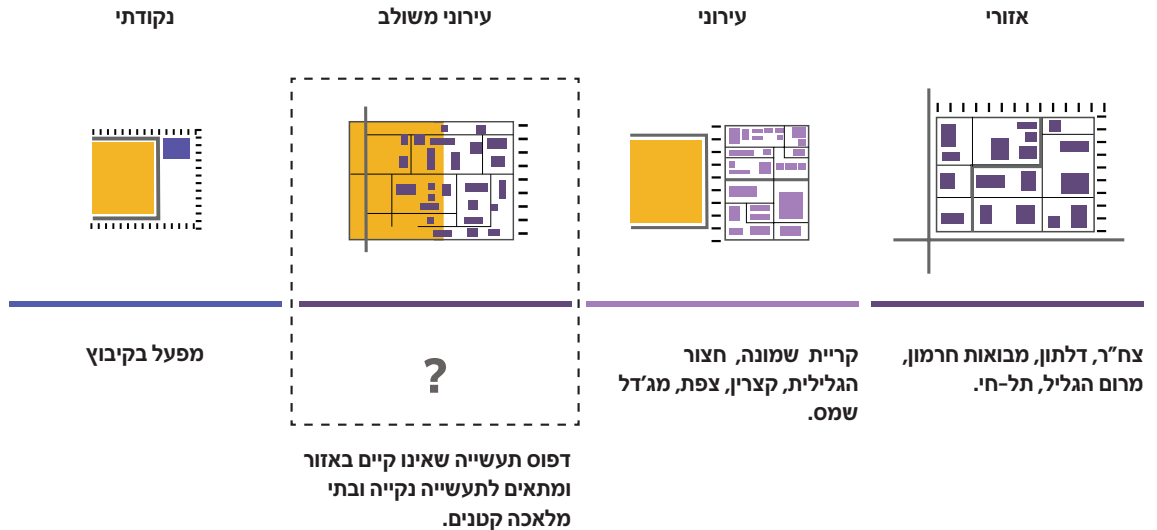
קריית שמונה

■ **פיתוח אזורי התעשייה הקיימים בקריית שמונה לפי תבניות מסורתיות.** בעקבות השינויים הטכנולוגיים המגמות בעולם משתנות לכיוון של חיזוק הממשק שבין העיר לתעשייה והתעסוקה. אולם אזורי התעשייה של קריית שמונה מאורגנים על פי מודל האיזור, המבקש להפריד בין התעשייה לבין ייעודי המגורים כדי להתמודד עם מטרדי התיעוש. אלא שהשינוי הטכנולוגי משנה את טביעת הרגל של הייצור, את רשתות ההפצה, את הגישה לתחבורה ואת המיקום הגיאוגרפי המועדף, וכיום אנו נמצאים בראשיתו של שינוי גדול בתהליכי ייצור – מעבר מייצור המוני לעיצוב והפצה בקנה מידה קטן ומתהליכי ייצור מזהמים ובזבזניים במשאבים לתעשייה נקייה ובת'קיימה. שינויים אלה עשויים להשפיע על יחסי הגומלין שבין העיר ואזורי התעשייה. שינוי המגמות הללו טרם ניכר בתהליכי התכנון והחשיבה התכנונית. האתגר של אזור התעשייה העכשווי הוא לספק תעסוקה שתחבר מגוון של אנשים לשוק העבודה ושתתאים שטחים תעשייתיים לסגנון החיים כיום, ליישם מודלים של מחזורי ושל ניהול משאבים רב־ממדי לשמירה על הקיימות ולתכנון תוך התייחסות לרקמת המגורים העירונית ולשטחים הפתוחים המקיפים אותה. כמענה לאתגרים הללו יש לחזק את הקשר שבין העובד למקום העבודה ובין תעסוקה לשירותים עירוניים, כמו גם להקטין את היוםמוות ואת התלות בשימוש ברכב הפרטי. לפיכך יש לקדם טיפולוגיה חדשה של אזור עירוני משולב של מגורים ותעשייה.

דיאגרמה מתכללת | אזורי תעשייה באזור ובעיר



■ ■ ■ מסקנות | דפוסי פיתוח של אזורי תעשייה



כיום אנו נמצאים בראשיתו של שינוי גדול בתהליכי ייצור – מעבר מייצור המוני לעיצוב והפצה בקנה מידה קטן ומתהליכי ייצור מזהמים ובזבזניים במשאבים לתעשייה נקייה ובת-קיימה. שינוי המגמות הללו טרם ניכר בתהליכי התכנון והחשיבה התכנונית. האתגר של אזור התעשייה העכשווי הוא לספק תעסוקה שתחבר מגוון של אנשים לשוק העבודה ושתתאים שטחים תעשייתיים לסגנון החיים כיום, ליישם מודלים של מחזור ושל ניהול משאבים רב-ממדי לשמירה על הקיימות ולתכנן תוך התייחסות לרקמת המגורים העירונית ולשטחים הפתוחים המקיפים אותה. מטרת האתגרים הללו היא לחזק את הקשר שבין העובד למקום העבודה ובין תעסוקה לשירותים עירוניים, כמו גם להקטין את היוםמוות ואת התלות שבשימוש ברכב הפרטי. לפיכך יש לקדם טיפולוגיה חדשה של אזור עירוני משולב של מגורים ותעשייה.

1.2 סביבות מסחר ופנאי

ומרכז BIG החריפו את תהליך הפירוק המרחבי של מרכזי המסחר והפנאי.

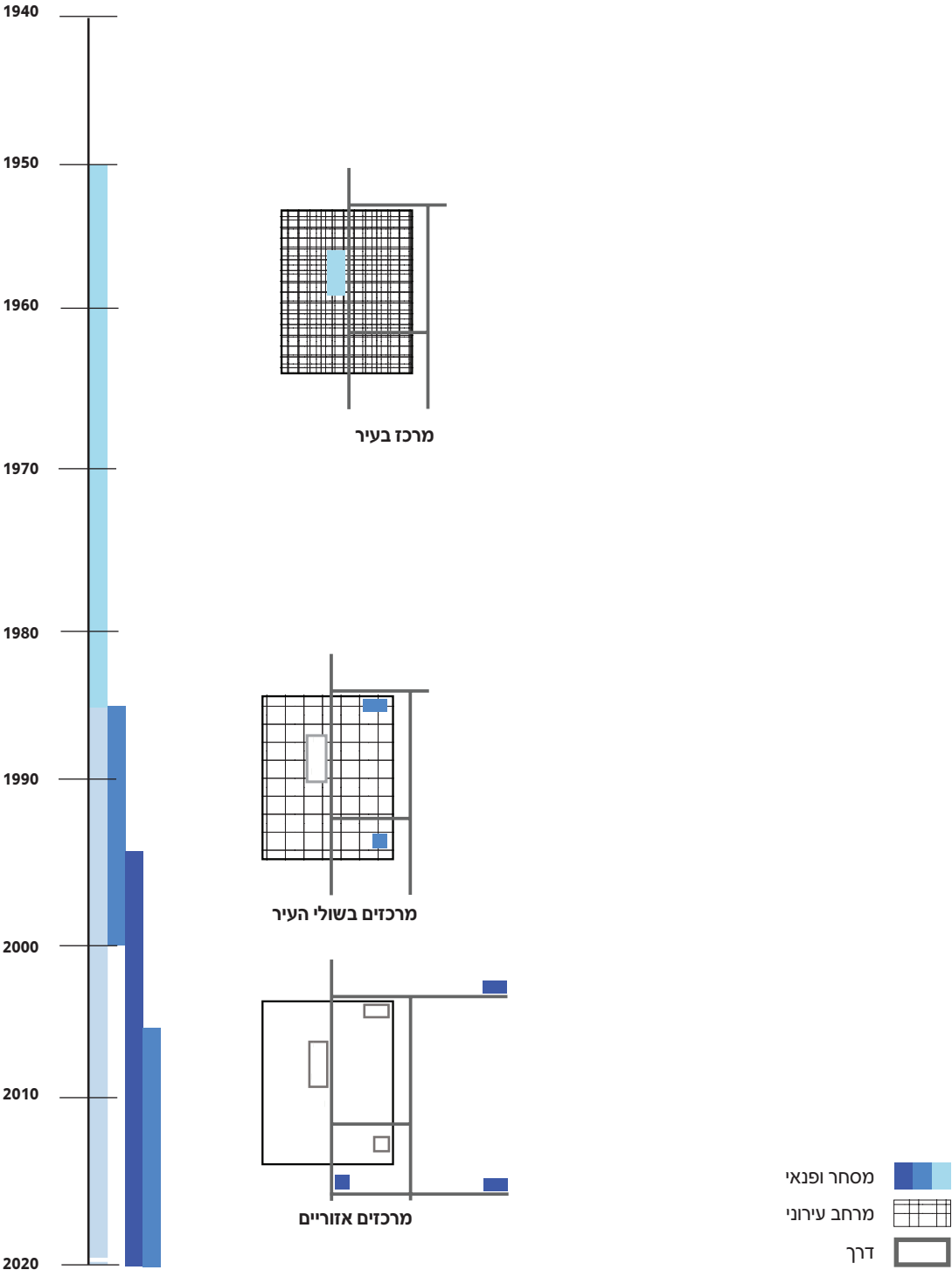
מרכז מסחרי אזורי. במקביל למגמות בעיר מאז שנות התשעים מתפתח באצבע הגליל ובעמק החולה דפוס מסחר ופנאי חדש – מרכזים אזוריים קטנים בצמתים מרכזיים, לאורך כביש 90 וכביש 99. מרכזים אלה כוללים מקבץ של כמה מסעדות, בתי קפה וחנויות נוחות. הם פתוחים גם בשבת ופונים הן לתושבי האזור והן לתיירים.

■ אפשר להבחין בשלוש טיפולוגיות מרחביות שונות של סביבות מסחר ופנאי באזור: **מרכז עירוני** (קריית שמונה); **מרכז בשולי העיר** (קריית שמונה – כניסה צפונית וכניסה דרומית); **מרכזים מסחריים אזוריים** אוטונומיים לאורך כביש 90 וכביש 909. למיקום של סביבות המסחר והפנאי יש גם קשר להתפתחותן ההיסטורית ולמגמות פרבור באזור.

המרכז העירוני. בשלושת העשורים הראשונים לקיומה של קריית שמונה שירת המרכז המסחרי העירוני שלה את תושבי העיר. בעשורים אלו שמרו קיבוצי הסביבה על המודל השיתופי והחזיקו בארגוני קניות ובמוסדות צריכה ופנאי עצמאיים (מחסן בגדים, מרכולית, חדר אוכל וכן הלאה). הם פעלו בצורה אוטונומית וסגורה יחסית, ולא נדרשו לשירותים מ"עיר המחוז".

המרכז בשולי העיר. מסוף שנות השמונים ואילך חלו שני תהליכים מקבילים שהשפיעו זה על זה: (1) ברשות המקומית ניכר תהליך פיתוח של קניונים בשולי העיר; (2) בקיבוצים התחוללו תהליכי פירוק והפרטה. תהליכים אלו האיצו את המגמה של התרוקנות המרכז העירוני ממסחר וממשמעות. בשנות התשעים קידמה עיריית קריית שמונה הקמה של אזור מסחרי בשולי העיר, בכניסה הצפונית אליה (קניון נחמיה). המטרה שבהקמת הקניון הייתה לפתוח את המסחר גם בסופי השבוע, בשאיפה לנצל גם את כוח הקנייה של התיירים הרבים שמגיעים לאזור. למרות מיקומו בשולי העיר, הקניון עורר התנגדות קשה אצל התושבים, כולל חרם צרכנים עליו. בשנותיו הראשונות נהנה קניון נחמיה מביקוש ער, שירד עם השנים עם פתיחתו של קניון נוסף במרכז העיר. בשנת 2011 הוקם באזור התעשייה בשוליים הדרומיים של העיר מרכז "BIG" בידי המועצה האזורית הגליל העליון ובשטחה. עיריית קריית שמונה ובעלי קניון "שמונה סנטר" הגישו עתירה למניעת פתיחתו של המרכז, אשר הגיעה לדיון בבית משפט עליון והסתיימה בפשרה של חלוקת הארנונה. זהו מרכז מדגם "power center", מרכז מסחרי פתוח הנמצא בשולי הערים ולצד צמתים חשובים בדרכים בין-עירוניות. הקמתו לוותה בשורה של התנגדויות ושל מאבקים הקשורים לשינוי בייעוד הקרקע, לחלוקת כספי הארנונה בין העיר והאזור ולמאבק של המשרד לאיכות הסביבה על הקמת מרכז מסחרי סמוך למכלי האמוניה של המפעלים. המרכז אינו פתוח בשבתות, ולפיכך פונה בעיקר לקהל העירוני והאזורי. הקמת הקניונים

פרספקטיבה היסטורית על סביבות מסחר ופנאי



1.2.1 דפוסי פיתוח של סביבות מסחר ופנאי במרחב האזורי

א. מרכז עירוני

מיקום ותיאור כללי. המרכז העירוני של קריית שמונה נמצא בלב הגיאוגרפי של העיר, בתוך רקמת המגורים ובסמיכות לכביש 90 החוצה את העיר. המסחר המקומי בתוך שכונות כמעט שאינו קיים בעיר. האתר במרכז העיר הוא מרחב של כ־50 דונמים. הוא כולל כ־600 עסקים מסוגים שונים, ובתוכו כמה עוגנים – השוק העירוני, התחנה המרכזית, היכל התרבות, קניון "שמונה סנטר", העירייה ומסעדות ציבור נוספים.

עקרונות תכנון. המרכז בנוי כרצף של כיכרות פתוחות, והמבנים המקיפים אותן כוללים ייעודי מסחר בקומות הקרקע ומשרדים ושירותים בקומות שמעל. המרכז עצמו מופנם ומופרד מכביש 90 בהפרדה מפלסית, כך שלמעט החזית המסחרית שלאורך הכביש הוא אינו חשוף לחולפים בדרך. בשנות התשעים נבנה במרכז העיר גם מרכז קניות סגור – "שמונה סנטר". חשוב לציין, כי על אף הפרבור המסחרי בעיר ובאזור עדיין ישנם שטחי מסחר נרחבים במרכז העיר וכן גופים נותני שירות כגון משרדים ציבוריים, בנקים, קופת חולים ודואר. בתוך המרכז עצמו אין ייעודי מגורים. למרות המיקום במרכז העיר, שטחי המסחר הרבים, העוגנים והטופוגרפיה המאפשרת הליכה רגלית בו, המרכז העירוני שרוי בתהליך ארוך של דעיכה. חנויות רבות עומדות ריקות, המרחב מוזנח בחלקו ואינו מזמין, ואופי השירותים והמוצרים אינו אטרקטיבי.

ב. מרכז בשולי העיר

מיקום ותיאור כללי. ישנם שני מרכזים, האחד בשוליים הצפוניים של העיר בתוך אזור התעשייה הצפוני, (בצומת מצודות, בין כביש 90 לכביש 99). מרכז נוסף נמצא בשוליים הדרומיים של העיר, בתוך אזור התעשייה הדרומי. אזורי המסחר והפנאי בתוך אזורי התעשייה מאופיינים בתמהיל משתנה של בתי עסק וחנויות, מלאכה, מוסכים וכן הלאה וכן במוקדי מסחר, אשר זקוקים למגרשים הגדולים של תעשייה הן עבור המבנה והן עבור מקומות חנייה רבים שישדרתו אותו (כך למשל סופרמרקט גדול). במרכז שבשוליים הצפוניים (צומת מצודות) נמצא קניון נחמיה, המרכז המסחרי המקורה והממוזג הראשון בעיר, וכיום נבנה מולו מבנה מסחרי נוסף.

בקצה הצפון־מזרחי של אזור התעשייה הצפוני, ביציאה מן העיר לכיוון החרמון ורמת הגולן התפתח מתחם נופית חרמון. מתחם זה דומה בטיפולוגיה שלו למרכזי המסחר האזוריים שיפורטו בהמשך, אשר נבנו לאורך צירי התחבורה הראשיים באזור. למתחם אושרה בשנת 2004 תוכנית שמשנה את ייעודו מתעשייה למסחר ותיירות, ובימים אלה מעובדת תוכנית רחבה יותר להסדרת כל המגרשים לאורך כביש 99. המרכז מציע כמה מסעדות, חנות לציוד למטיילים ומינימרקט שפתוח 24 שעות ביממה. בשוליים הדרומיים נמצא מרכז BIG שהוקם בשנת 2011 בכניסה הדרומית, הוא כולל 10,000 מטרים רבועים של מסחר והוא מרכז מדגם "power center". במרכז יש חנויות גדולות הבנויות בתוך מחסנים לצד חנייה רבה ומסעדות מזון מהיר.

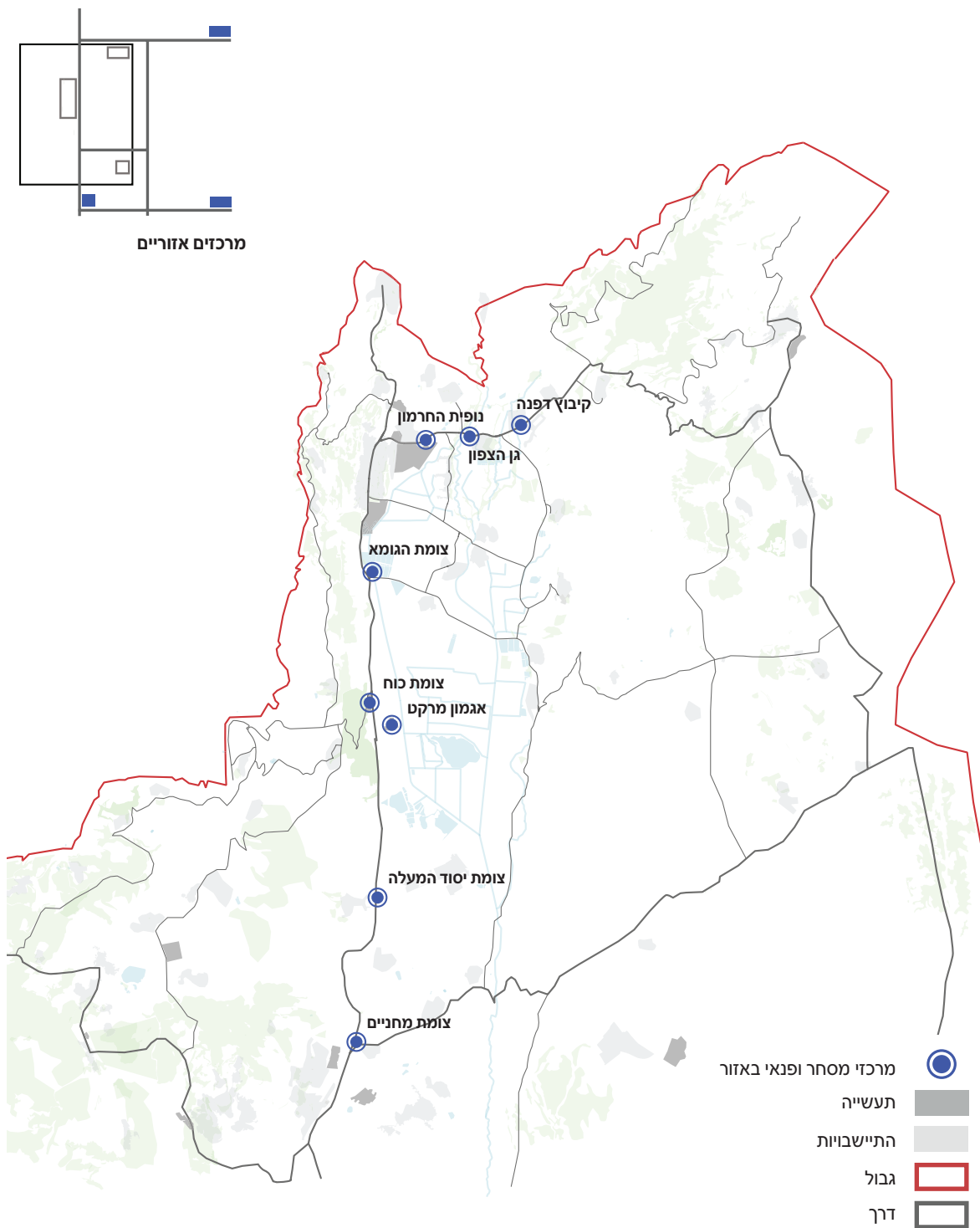
עקרונות תכנון. המרכזים שבאזורי תעשייה מבוססים בעיקר על היכולת לספק חנייה נוחה לחנויות גדולות, מה שאינו מתאפשר במרכז העיר. באופן כללי המסחר בשולי העיר הממוקם בתוך אזורי התעשייה סובל מאותן תופעות המאפיינות את אזורי התעשייה – רמת פיתוח נמוכה יחסית, אשר מספקת את הפרצלציה הבסיסית ואת התשתיות בלבד.

ג. מרכזים אזוריים

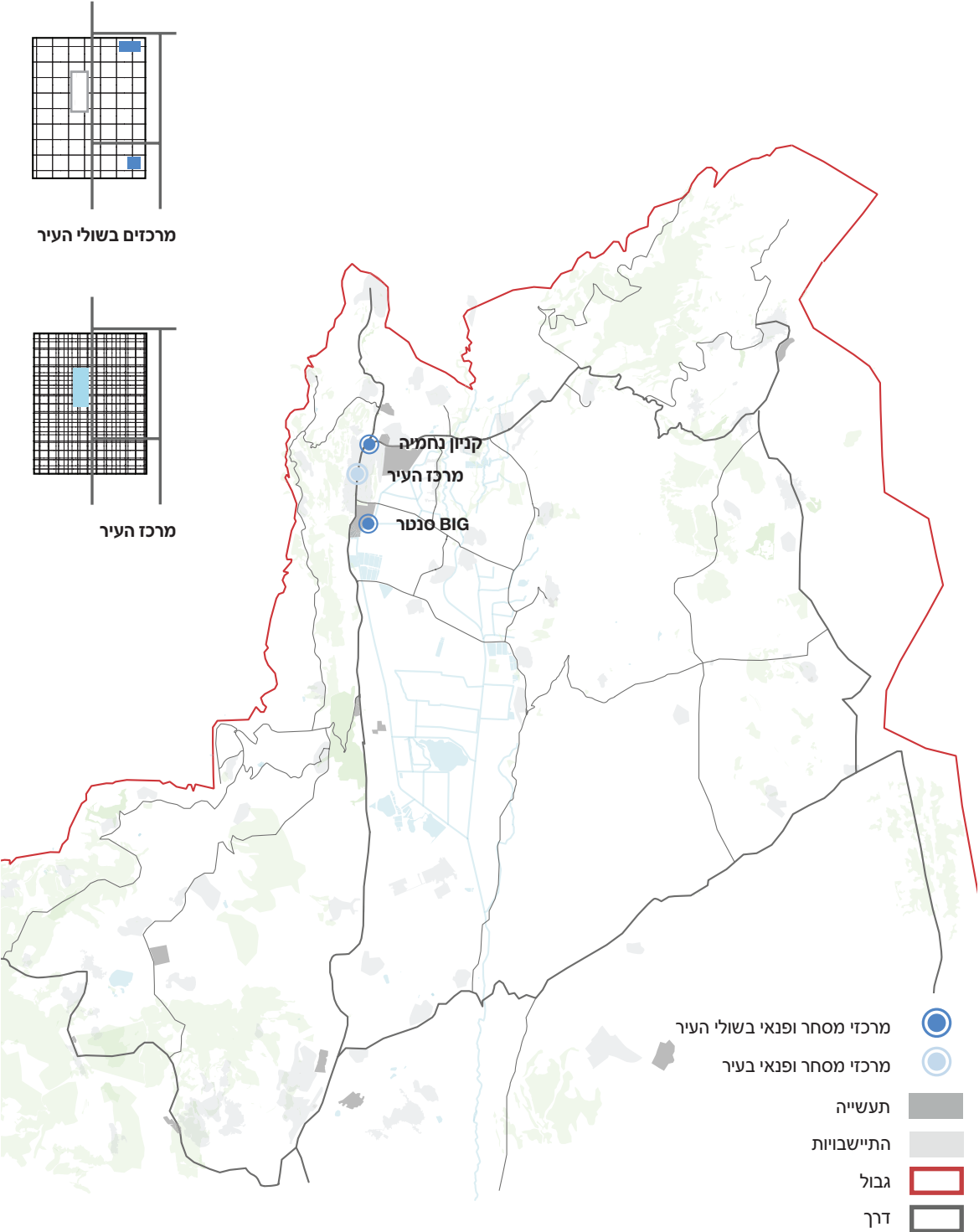
מיקום ותיאור כללי. מרכזים אזוריים ממוקמים סביב צומתי תנועה מרכזיים או סביב נקודות עניין תיירותיות באזור. שמונה מרכזים אזוריים בנויים לאורך כביש 90 וכביש 99. המרכזים מדרום לצפון: צומת מחניים, צומת יסוד המעלה-שדה אליעזר, אגמון מרקט, צומת כ"ח, צומת הגומא, גן הצפון, קיבוץ דפנה. בעיר עצמה מתפתח מתחם דומה בקצה הצפון־מזרחי של אזור התעשייה הצפוני, ביציאה מן העיר לכיוון החרמון ורמת הגולן – מתחם נופית חרמון. המתחמים בנויים לרוב בסמיכות לתחנת דלק וכוללים כמה מסעדות, חנויות נוחות וכדומה. מרבית העסקים במתחמים אלו פתוחים בשבת.

עקרונות תכנון. המיקום המתוכנן הוא על ציר תנועה ראשי. לרוב מדובר במבנה חד־קומתי, הכולל שורה של בתי עסק, וסמוך להם יש שפע מקומות חנייה.

■ ■ ■ מרכזי מסחר ופנאי באזור



■ ■ ■ מרכזי מסחר ופנאי בעיר ובשולי העיר



1.2.2 מסקנות:

עתיד מרכזי המסחר במרחב האזורי

המרחב האזורי

■ מגמות פיתוח מסחר בהקשר של פיתוח המגורים. על

פי הכוונות המוצהרות של מנהל התכנון פיתוח ההרחבות בקיבוצים עומד לקראת סיום, ולפיכך תוספת יחידות הדיור באזור תתרכז בעיר. שלב א' של רובע יובלים ממשיך את דפוס הפיתוח הפרברי, וכולל בעיקר יחידות דיור צמודות קרקע. בשלב ב', שעומד לפני אישור, מתוכננת צפיפות גבוהה יותר וכן שדרה ראשית של מגורים בבנייה רוויה משולבת במסחר. תוכנית השלד של יובלים שלבים ג'-ד' כוללת מרכז רובעי ובו עירוב שימושים, הכולל כ-6,000 יחידות דיור בבנייה רוויה עם 130,000 מטרים רבועים של תעסוקה ומסחר. מומלץ להעריך מחדש את כיוון ההתפתחות העירוני צפונה, כיצד יהיה אפשר לקשור בין העיר ה"ישנה" והעיר ה"חדשה", ומה תהיה השפעתם של המרכז הרובעי (יובלים שלבים ג'-ד') ומרכז המסחר והתעסוקה על כביש 909 (יובלים שלב א') ועל תוכניות ההתחדשות המוצעות למרכז העיר.

■ **מגמות פיתוח עתידיות.** בכל מגמת פיתוח עתידית יש להתייחס למציאות שנוצרה בשטח. יש להעריך מחדש את תפקידו של מרכז העיר, ולבחון את ההיתכנות לפיתוח אזורי מסחר במרכז העיר.

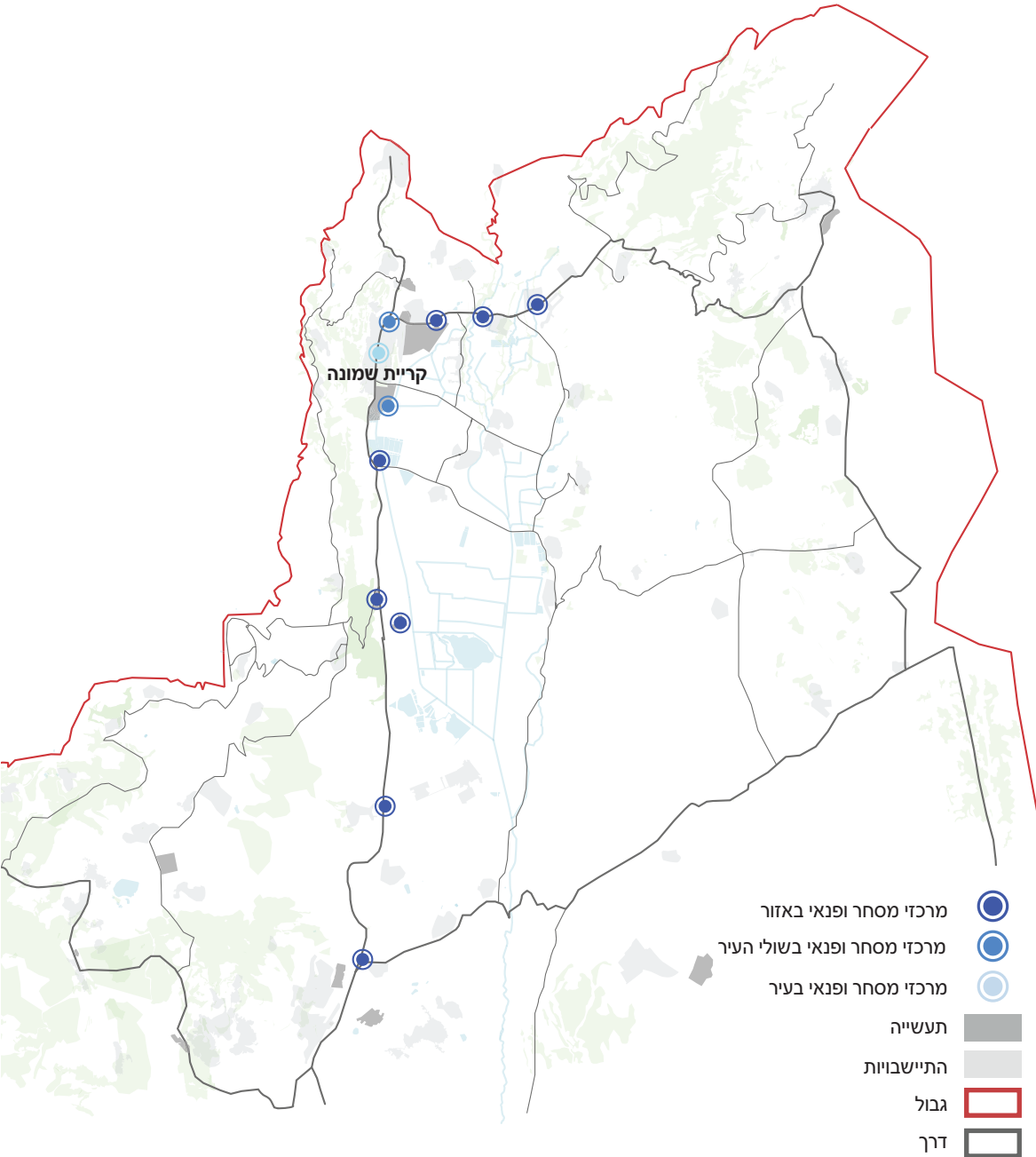
מגמות הפיתוח של אזורי המסחר והפנאי באזור הן אנטי-עירוניות. כל מרכזי המסחר והפנאי ממוקמים מחוץ לעיר. למרות השאיפה של עיריית קריית שמונה לשמור על מרכז העיר כעוגן מסחרי ושירותי, הפרבור הזוחל צפונה ודרומה והתפתחות מרכזי המסחר והפנאי לאורך כביש 90 החלישו את המרכז העירוני וגרמו לדעיכתו המתמשכת. חשוב לציין, שחלק מהפרויקטים והתוכניות מקודמים בידי המועצה האזורית (כך למשל מרכז BIG), והם ביטוי לחוסר השליטה של העיר בתכנון העירוני.

קריית שמונה

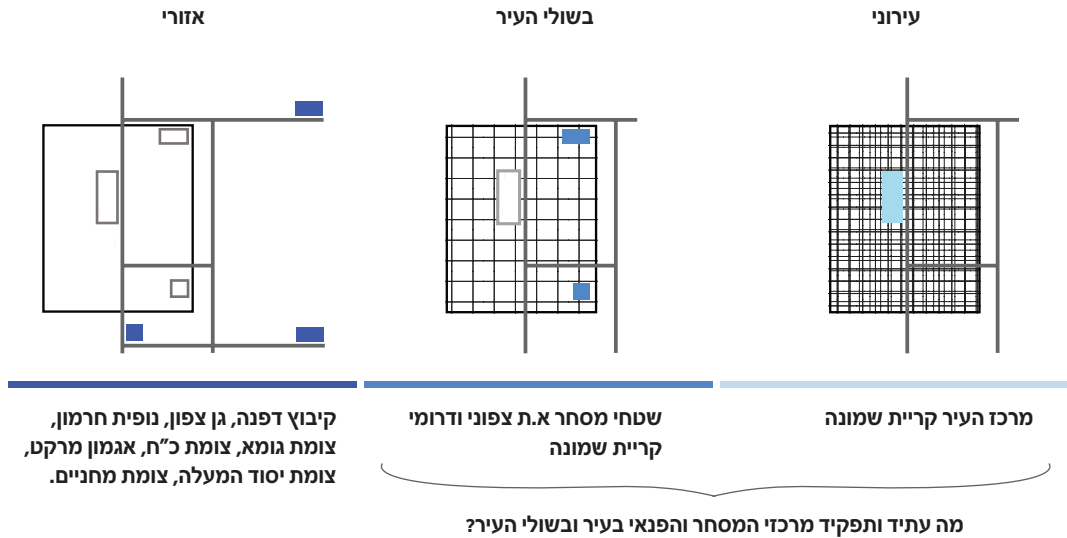
■ **תהליך הפרבור של סביבות המסחר והפנאי הוא מגמה בולטת בהתפתחות האזורית.** מרכז העיר איבד עם השנים את נוכחותו כעוגן מסחרי מרכזי, והחלה "זחילה" של המסחר - בשלב ראשון לאזורי התעשייה שבשולי העיר ובהמשך למרכזים נקודתיים הפזורים באזור כולו בצמתים שלאורך כביש 90 וכביש 909. חלק מתהליכים אלה הם גלובליים, וחלקם קשורים לאופייה המסורתי של קריית שמונה ולעובדה שהמרכז העירוני סגור בשבת. ואולם אם מתבוננים על מגמות עולמיות אפשר לראות כי כבר היום, על רקע הגידול בקניות באינטרנט, הפכו קניונים ו-power centers לחוליה החלשה בענף הקמעונאות, ויש חזרה הדרגתית הן לקניות ברחוב והן למרכזים שכונתיים, שנותנים מענה לצרכים יומיומיים.

■ **תוכניות להתחדשות מרכז העיר.** העירייה מבקשת להגדיל את שטחי המסחר במרכז העיר, ובעקבות כך גם את הכנסותיה מארנונה. מבדיקת העירייה עולה כי יש פוטנציאל לתוספת שטחי מסחר באזור מרכז רסקו ומרכז הכיכרות. כמו כן ישנם מתחמים שהיא מבקשת לבחון בהם אפשרויות "פינו-בינו" ולתוספת זכויות - מתחם המשטרה, התחנה המרכזית/אגד, שוק הדוכנים והשוק העירוני. צוות מתכננים שבחרה הרשות להתחדשות עירונית של משרד השיכון עוסק כיום בהכנת תוכנית להתחדשות מרכז העיר. אולם שאלת ההיתכנות המסחרית כמו גם התפקיד של מרכז העיר צריכים להיבחן ביחס לפיזור המרכזים באזור.

■ ■ ■ דיאגרמה מתכללת | מרכזי מסחר ופנאי באזור ובעיר



■ ■ ■ מרכזי המסחר במרחב האזורי



מגמות הפיתוח של אזורי המסחר והפנאי באזור הן אנטי-עירוניות. כל מרכזי המסחר והפנאי ממוקמים מחוץ לעיר. בכל מגמת פיתוח עתידית יש להתייחס למציאות שנוצרה בשטח. יש להעריך מחדש את תפקידו של מרכז העיר, ולבחון את ההיתכנות לפיתוח אזורי מסחר במרכז העיר.

1.3 סביבות מגורים

עבור בנים אשר ממשיכים לגור בתחומי המושב. מושב העובדים הוא הביטוי הדומיננטי ל"כפר" הישראלי, והוא הקרוב ביותר באופיו להתיישבות הכפרית הקלאסית המבוססת על משקים פרטיים.

העיר קריית שמונה הוקמה לאחר קום המדינה, בשנת 1949, על מעברת "חלסה".¹³ בתחילת שנות החמישים נבנו בתי הקבע הראשונים של העיר בחלקה הצפון-מזרחי (שיכונים א' ו'ב'). מבני הקבע הראשונים היו בעלי אופי של יישוב עירוני-חקלאי, חלקות גדולות (בשלב ראשון חלקות בנות 5 דונמים, בהמשך 2 דונמים) הכוללות בית מגורים ומשק עזר חקלאי לגידול תצרוכת עצמית. קריית שמונה הייתה בראשיתה בעלת צביון חקלאי, אך מאמצע שנות החמישים הואצה הבנייה למגורים וכללה טיפולוגיות נוספות – בתים דו־משפחתיים עם משק עזר וכן בתים משותפים בני 2-3 קומות. במהלך שנות ה־60 התפתחה טיפולוגיה של שיכונים בני 2-4 קומות. שנות השבעים והשמונים התאפיינו בקיפאון בשל המצב הביטחוני הקשה, ובשנות התשעים נבנו שכונות חדשות בבנייה קבלנית סמי־רוויה ("הוורדים" ו"נוף חרמון") כדי לקלוט את העולים מברית המועצות שמגיעים אל העיר.

קריית שמונה כמו "ערים חדשות" אחרות נבנתה כמרחב פרברי, והיא מורכבת משכונות מנותקות סמי־כפריות בעלות בינוי דליל. מבחינת דפוסי פיתוח מרחביים קריית שמונה נשענת על מסורת תכנון הערים המודרניסטיות, שכללה רעיונות חדשים של איזור, של הפרדת שימושים ושל הרחקת אזורי התעשייה, ובפרט על מודל "עיר גנים" שהציע אבנעזר האורד – עיר שמרבית שטחה מיועד למגורים ולגינות אשר יחד יוצרים דפוס מגורים מרווח בין שטחים פתוחים, המאופיין בתכונות פיזיות של פרבר. השכונות והמרכז התפתחו במנותק. תבנית תכנון זו נשמרה לאורך השנים גם בשכונות החדשות שנבנו בשנות השמונים והתשעים. בשנים האחרונות מתוכנן רובע יובלים כרובע מגורים חדש מצפון לעיר. גם השכונות המתוכננות במסגרתו שומרות על אסטרטגיית עיצוב ופיתוח עירוני בעלת אופי כפרי־פרברי. הרובע מתוכנן כמעט ללא

רוב ההתיישבות בגליל העליון המזרחי ובצפון רמת הגולן היא ביישובים של ההתיישבות הכפרית – קיבוצים, מושבים ומושבות וכן כפרים ערביים, דרוזים ובדואים. מוקדי אוכלוסייה נוספים נמצאים בעיירות (מועצות מקומיות) חצור וקצרין ובשתי הערים באזור – צפת וקריית שמונה. הסקירה של דפוסי המגורים, כפי שצוין בהקדמה לפרק, כוללת את אזור אצבע הגליל-עמק החולה, רכס הרי נפתלי וחלק מצפון רמת הגולן ברדיוס של כ־20 קילומטרים מקריית שמונה.

על מנת להבין את מגמות פיתוח המגורים כיום יש להבין אותן מפרספקטיבה היסטורית. היישובים הראשונים במרחב האזורי של עמק החולה ואצבע הגליל היו המושבות שהוקמו בידי אנשי העלייה הראשונה בסוף המאה התשע עשרה (ראש פינה, יסוד המעלה ומטולה). המושבות היו יישובים חקלאיים, שטיפולוגיית המגורים שבהם מבוססת על בית מגורים צמוד קרקע ועל חלקה חקלאית. כצורת התיישבות כפרית, בתי המושבה והמשקים הצמודים להם הוקמו על קרקעות בבעלות פרטית.

בתחילת המאה העשרים התפתחה טיפולוגיה יישובית חדשה – הקיבוצים. בשנת 1909 הוקם קיבוץ כפר גלעדי, בשנת 1910 הוקם קיבוץ איילת השחר, ומסוף שנות השלושים של המאה העשרים הוקמו באזור 27 קיבוצים נוספים. המבנה המרחבי של הקיבוץ, שהוא יישוב כפרי שיתופי, מבטא את הרעיון השיתופי ומבוסס על הפרדה ברורה בין האזור המשקי (מבני מלאכה ומשק) והחברתי (מבני המגורים, בתי הילדים וחדר האוכל). קנה המידה ופריסת הקיבוץ נקבע ביחס למרחקי ההליכה ממרכז הקיבוץ אל דופנותיו, ועמד על כעשר דקות. בסוף שנות השמונים השפיעו תהליכי הפרטה על המבנה השיתופי ועל דפוסי המגורים; היטשטשו ההיבטים השיתופיים, ולקיבוצים התאפשר להרחיב את יישובם באמצעות בנייה של שכונה פרברית סמוך לקיבוץ. המדינה החילה תנאים ונורמות שפותחו ביישובים קהילתיים, והפתרון הפרברי התקבע כפתרון גנרי לתכנון הקיבוצים המתחדשים והרחבותיהם.

בתחילת המאה העשרים, במקביל להקמת הקיבוצים, הוקמו מושבי העובדים – התארגנות אשר ניסתה למזג את יסודות ההתיישבות הפרטית והשיתופית. באופן בסיסי הורכבו המושבים מ־80-100 נחלות משפחתיות שאינן ניתנות לחלוקה, אך ניתן לבנות עליהן בית מגורים נוסף או שניים

¹³ להרחבה בדבר התפתחות ההיסטורית של קריית שמונה וההתיישבות בעמק החולה, ראו: Amir Goldstein, "The Kibbutz and the Ma'abara (Transit Camp): The Case of the Upper Galilee Kibbutzim and Kiryat Shmona, 1949–1953," Journal of Israeli History 35, no. 1 (2016): 17–37; Amir Goldstein, "The Kibbutz and the Development Town: The Economic Dimension of Their Reciprocal Relations – The Case of the Hula Valley," Israel Studies 22, no. 2 (2017): 96–120



בימת תל חי, קריית שמונה

עירוב שימושים, ובין השכונות מפרידים שטחים ירוקים נרחבים. טיפוס הבנייה כפי שהגדירו המתכננים הם "בנייה רוויה באופי כפרי" ובנייה "סמירווייה" לאורך הרחובות הראשיים ודירות צמודות קרקע סביב גינות ציבוריות בכל מתחם.

במשך השנים, עם השינויים שעברו על ההתיישבות הכפרית, גם היישובים המרכיבים אותה התרחבו בדגמים גנריים של שכונות הרחבה פרבריות, וההבדלים בין דפוסי הפיתוח מיטשטשים.



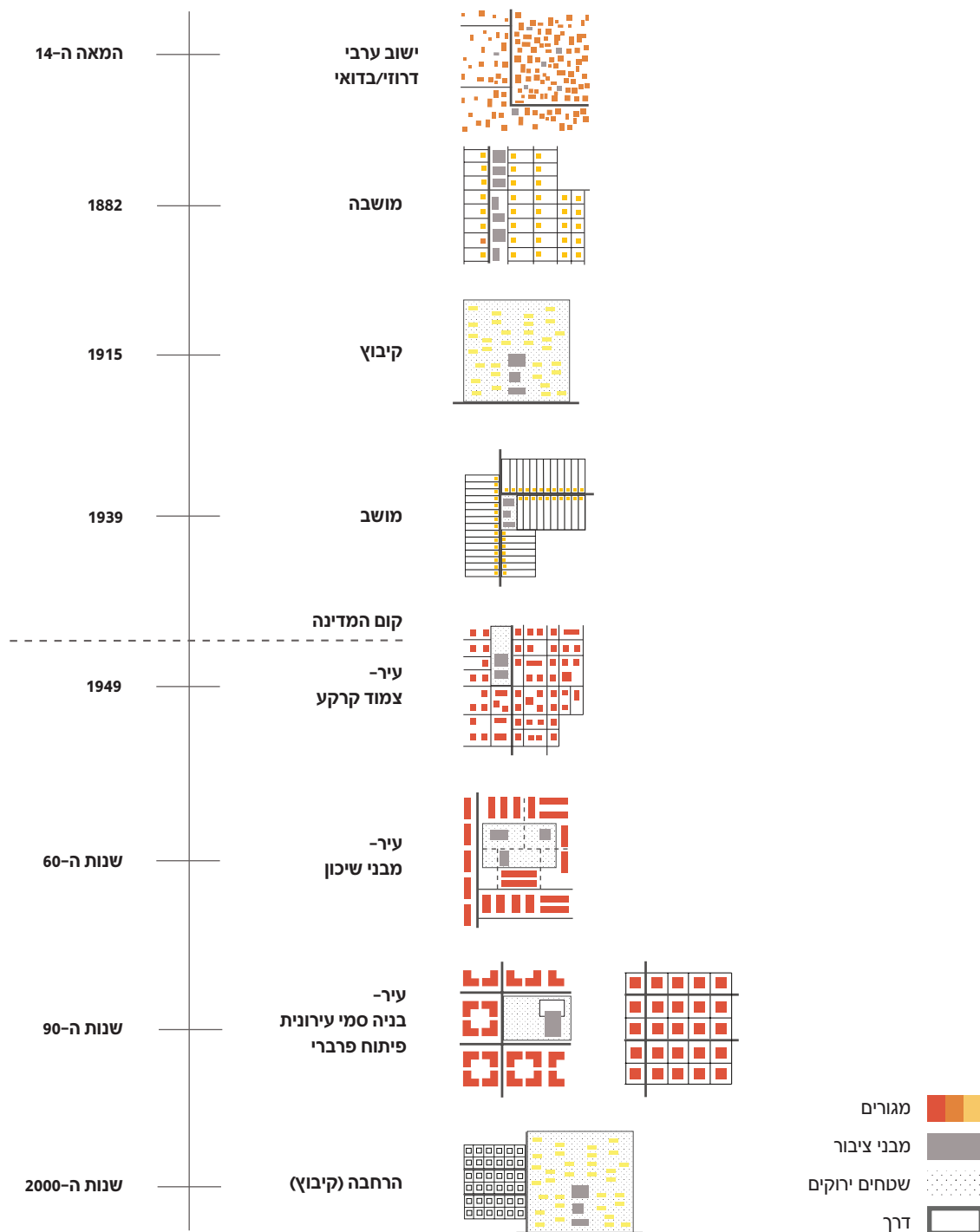
שכונת האצל, קריית שמונה



עין קיניא

צילום: טלי חתוקה

פרספקטיבה היסטורית על סביבות מגורים באזור



1.3.1 דפוסי פיתוח של סביבות מגורים במרחב האזורי

א. עיר (קריית שמונה, כ־23,000 תושבים)

צמודי קרקע: טיפולוגיה של בית צמוד קרקע קיימת ברקמה העירונית מימיה הראשונים. אפשר להבחין בהם החל מהשכונות הראשונות שהוקמו בתחילת שנות החמישים, שבהן תוכנן בית מגורים חד־משפחתי קטן על חלקה גדולה שכללה משק עזר, שעם השנים הוסב לרוב גם הוא למגורים, ועד לשכונות "בנה ביתך" שנבנו החל משנות השמונים.

צמודי קרקע טוריים: בתים חד־משפחתיים / דו־משפחתיים או טוריים, גדולים יחסית, על מגרשים של 300–450 מטרים רבועים. צמודי קרקע טוריים מתוכננים בשכונות החדשות.

בלוק שיכון: זוהי טיפולוגיית בלוק המגורים הציבורי. ההעמדה על השטח, דמותם החיצונית ותוכנית הדירות הן על פי האסכולה המודרניסטית האירופית באסתטיקה חדשה שנבעה מן הטכנולוגיה, וגם התכנון הדירתי הוא יעיל ורציונלי. אדריכלות השיכונים ביטאה גישה ישירה, המתקיימת בהתאמה לחיי היומיום, אובייקטיבית, סטנדרטית ואוניברסלית. לרוב מבנים אלה הם בני 2–4 קומות מעל קומת עמודים, וחדר מדרגות משותף מפצל את התנועה לדירות בתכנון אחיד.

בנייה סמירווה / סמי־עירונית: בתים משותפים אשר מבחינת הצפיפות קרובים לצפיפות הקיימת במבני השיכון; אך שלא כמו הסטנדרטיזציה של דירת המגורים והמבנה המשותף, דפוסי הפיתוח הם מגוונים בארגון המרחבי ובחומריות בהתאם ליזמים השונים שעסקו בפיתוח. חלק מהמבנים הם מבנים מדורגים, אשר מתאימים את עצמם לטופוגרפיה ההררית של העיר, והם קיימים בשכונות המאוחרות שנבנו בעיר וכן ברובע יובלים המתוכנן.

ב. מושבות

(מטולה, ראש פינה, יסוד המעלה, כ־6,500 תושבים)

המושבות הן צורת התיישבות כפרית בישראל, המתבססת על בעלות פרטית על הקרקע, על הבית ועל המשק. טיפולוגיית המגורים היא של בית צמוד קרקע. ההרחבות שנבנו למושבות בעשורים האחרונים מתבססות על הדגם הפרברי.

ג. מושבים (7,200 תושבים)¹⁴

באזור אצבע הגליל 13 יישובים חקלאיים וקהילתיים המרכיבים את המועצה האזורית מבואות חרמון.¹⁵ תשעה מהם הם יישובים ותיקים בעלי אופי חקלאי – אליפלט, בית הלל, דישון, יובל, מרגליות, משמר הירדן, רמות־נפתלי, שאר יישוב ושדה אליעזר, וארבעה הם יישובים צעירים בעלי אופי קהילתי – אמנון, כורזים, כחל וכרכום. במושבים ישנן כ־1,750 יחידות דיור, ו־1,055 יחידות דיור נוספות מתוכננות, משוקות או מאוכלסות בשכונות ההרחבה.

באופן בסיסי הורכבו המושבים מ־80–100 נחלות משפחתיות שאינן ניתנות לחלוקה, אך ניתן לבנות עליהן בית מגורים נוסף או שניים עבור בנים אשר ממשיכים לגור בתחומי המושב. לרוב ישנה חלוקה בין אזור השירותים המשותפים שבמרכז המושב לאזור הנחלות החקלאיות המקיפות אותו. הגיאומטריה היא "שוויונית" במידת האפשר ומבטאת את היחסים שבין הקולקטיב למשפחה הבודדת. במושב ישנו קשר אמיץ בין בית המגורים המשפחתי לבין אזור הייצור. בית המגורים הוא לרוב בית חד־משפחתי בן קומה אחת או שתיים, ולעיתים קרובות נבנו בשטח המגורים שבנחלה בתים נוספים לבני משפחה. בכל יישובי המועצה האזורית מבואות חרמון מתוכננות או נבנות שכונות הרחבה. מאפייניהן דומים לשכונות ההרחבה במושבות ובקיבוצים, והן כוללות מקבצי מגרשים של 500–750 מטרים רבועים לבנייה עצמית של בתי מגורים פרטיים.

ד. קיבוצים (17,800 תושבים)¹⁶

מועצה אזורית הגליל העליון מאגדת 29 קיבוצים – איילת השחר, ברעם, גדות, גונן, דן, דפנה, הגושרים, חולתה, יפתח, יראון, כפר בלום, כפר גלעדי, כפר הנשיא, כפר סאלד, להבות הבשן, מחניים, מלכיה, מנרה, מעיין ברוך, משגב עם, נאות מרדכי, סאסא, עמיעד, עמיר, צבעון,

¹⁴ נתונים בנוגע למספרי תושבים נלקחו מתוך האתר "למ"ס יישובים בישראל 2017" בכתובת: https://gis.cbs.gov.il/Yeshuvim_allyears/ (נדלה ביום 12.5.2019).

¹⁵ ראו באתר מועצה אזורית מבואות חרמון בכתובת: <https://www.mvhr.org.il/> (נדלה ביום 12.5.2019).

¹⁶ ראו באתר מועצה אזורית הגליל העליון בכתובת: <https://www.galil-elion.org.il/> (נדלה ביום 12.5.2019).

אחרות בעיר או בכפר. הבתים גדולים, לרוב בשטח של 120-200 מטרים רבועים, בני קומה אחת או שתיים.

1.3.2 מסקנות: העתיד של דפוס פיתוח המגורים במרחב האזורי ובקריית שמונה

■ **האצת הפיתוח הפרברי בעיר ובאזור.** כמעט בכל יישובי המועצות האזוריות והמקומיות באזור נבנו בשני העשורים האחרונים שכונות הרחבה, הכוללות מקבץ של כמה עשרות מגרשים בגודל של 0.5-1 דונם ועליהם מבנים צמודי קרקע בתכנון עצמי או על פי דגמים. תכתיבי המדינה, משרד הבינוי והשיכון והוועדות המקומיות והאזוריות לעמידה בתקנים ובסטנדרטים קיימים שפותחו ביישובים קהילתיים (רוחב כבישים, חניות וכו') יצרו דפוס פרברי גנרי שחוזר על עצמו ביישובי האזור למרות אופיים הבסיסי השונה.¹⁷

■ **דפוס פיתוח תלוי רכב פרטי הם איום על השטחים הפתוחים בעיר ובאזור.** השכונות הקיימות והמתוכננות שומרות על המגמה של עיר כפרית בצפיפות נמוכה שבה הפרדה מוחלטת כמעט בין שימושי מגורים, מסחר ותעסוקה. גם בשכונות החדשות ממשיכים להציע בנייה פרברית צמודת קרקע, הזזה במאפייניה לשכונות הרחבה אשר נבנות ליישובים הכפריים באזור.

■ **התכנסות לדפוס פיתוח דומים ללא מגוון או שונות.** העיר אינה מציבה אלטרנטיבה משמעותית לאורח החיים הקיים באזור, בין היתר לאור מצבה הכלכלי הקשה, הנובע מתמהיל הכנסות חסר ומכך שהיא מתבססת בעיקר על ארונה ממגורים ומתקציבים ממשלתיים. על קריית שמונה לפתח גם אזורי מגורים שיציעו אורח חיים שונה, המביא בחשבון את צורכי הדור הצעיר ואת השינוי בדפוס העבודה והפנאי.

קדרים, שדה נחמיה, שמיר ושניר. רוב קיבוצי המועצה נמצאים בעיצומם של תהליכי התחדשות; הם עוסקים בבניית הרחבות קהילתיות ובקליטת משפחות צעירות לתוך הקו הכחול ומחוצה לו. רוב ההרחבות שנבנו עד כה הן מחוץ לקו הכחול, והן במעמד של הרחבה קהילתית ושל חברות באגודה הקהילתית בלבד. שלושה קיבוצים ממשיכים להתנהל במתכונת שיתופית - סאסא, ברעם ויראון.

מבנה המגורים השכיח בקיבוץ הוא בן קומה אחת עד שתיים, והרחבת הטריטוריה הפרטית גולשת אל השטח הציבורי. בשלב הראשוני בקיבוצים, בעקבות האחידות שבדפוס התפקוד של הדירה, נוצר מודל קונספטואלי של דירת מגורים שיצר אחידות של הבתים. משנות השמונים ואילך, עם התקדמות תהליכי ההפרטה, השתנו תפקידי הדירה הקיבוצית והפכו דומים יותר לאלו של דירה עירונית, מה שבא לידי ביטוי בגודל הבתים ובאופי הבנייה וההרחבה שלהם. קיבוצים שונים נמצאים בשלבים שונים של הפרטת הקרקע, החל משמירה על שיתופיות מלאה (סאסא, ברעם ויראון) ועד להפרטה מלאה, פרצלציה למגרשים ושיוכם לתושבים. מה שייחד את התכנון הקיבוצי בעבר הוא היעדר פרצלציה של אזור המגורים. בתוך האזור, למרות צפיפות גבוהה יחסית (3-4 יחידות דיור לדונם ברוטו), נחוות צפיפות נתפסת נמוכה, שכן מיעוט דרכים, כבישים ומחסומים בנוף אפשרו לראות מרווחים גדולים בין הבתים כמו גם מדשאות רחבות. ההבחנה שבין השטח הציבורי והפרטי הייתה רכה ולא ממשית, לרוב בעזרת גיגון וצמחייה. החל משנות התשעים, לאחר המעבר ללינה משפחתית, ישנה התעצמות של הבנייה הפרטית, והמרחב המשותף הופך מקוטע באמצעות תוספות בנייה, גדרות, דרכים וחניות צמודות לבתים. מידת ההתרחקות מן המודל השיתופי תקבע את מידת ההתרחקות מייחודו של סגנון הבנייה הקיבוצי ותשפיע עליה.

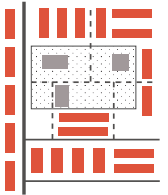
הרחבה קהילתית בקיבוץ. שכונות ההרחבה מציעות לרוב מקבץ של כ-40-80 מגרשים בני חצי דונם לבנייה עצמית או לפי דגמים, והפריסה במרחב היא בסמיכות לשטח הקיבוץ הקיים. יוצאת דופן היא ההרחבה שבקיבוץ כפר בלום, אשר מופרדת מן הקיבוץ הקיים בכביש אזורי, בגדר ובשער, אנומליה שנוצרה עקב הבטחה של מוסדות התכנון שלא קוימה לסלול כביש עוקף ליישוב. טיפוס הבנייה אינם שונים מאלו הנראים בשכונות פרבריות

17 חשבון לציין שמדיניות משרד השיכון לפי החלטת ממשלה 4192 יצרה מצב שבו ההתיישבות הכפרית זוכה לסבסוד גבוה יותר מאשר התיישבות במרחב העירוני; התורם לכשל שוק פנימי בתחרות האזורית. כך למשל, ההרחבה שבקיבוץ הגושרים מוגדרת כאזור עדיפות לאומית א' כפרי ותזכה לסבסוד של 96,000 שקלים חדשים, בעוד שכונת יובלים שבקריית שמונה (במרחק 2 קילומטרים מהגושרים) מוגדרת כאזור עדיפות לאומית א' עירוני ותזכה להטבה של 68,000 שקלים חדשים.

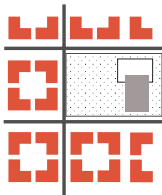
דפוסי פיתוח בעיר



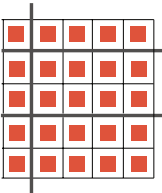
צמוד קרקע



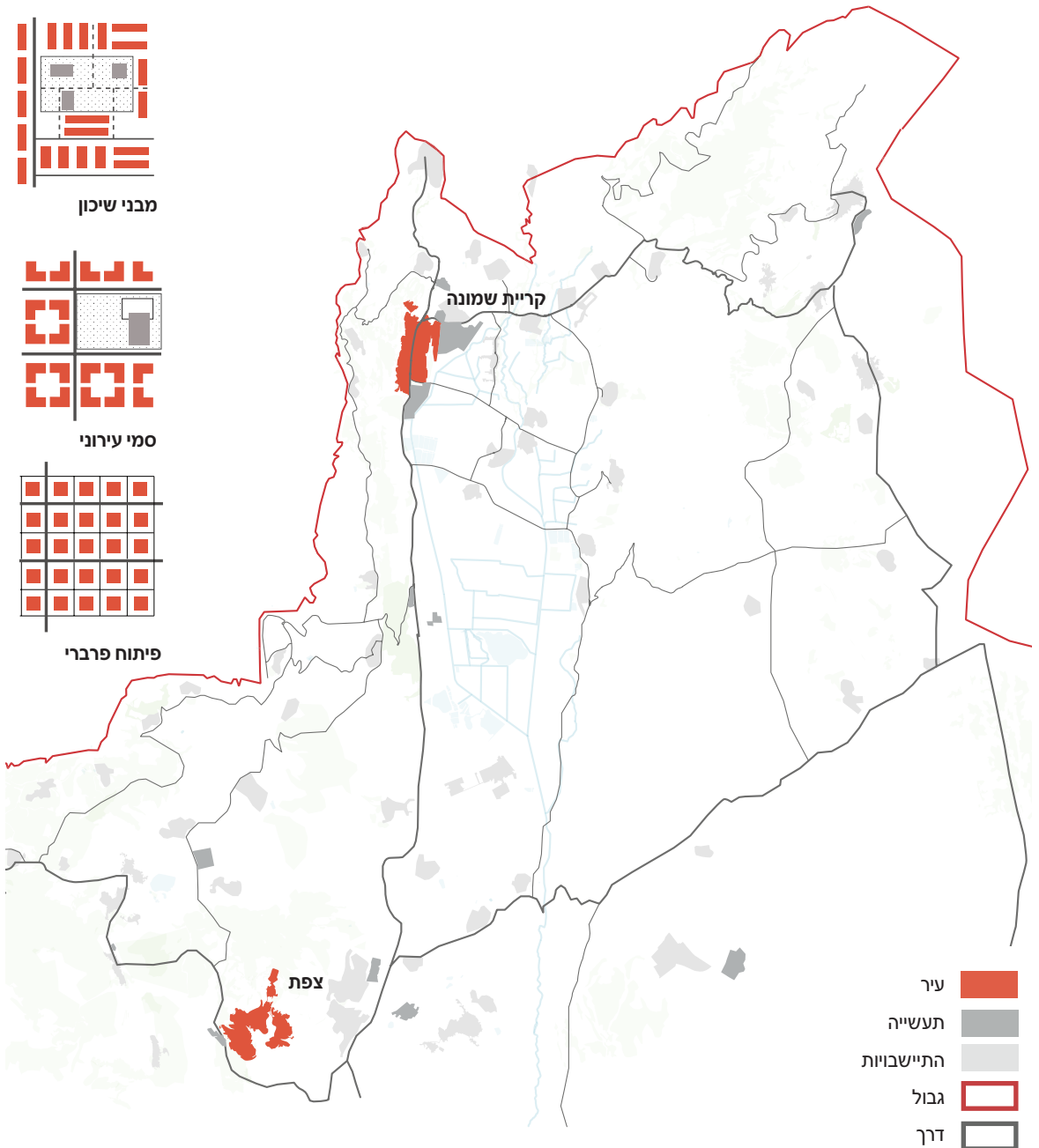
מבני שיכון



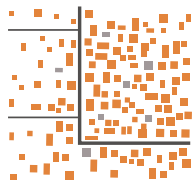
סמי עירוני



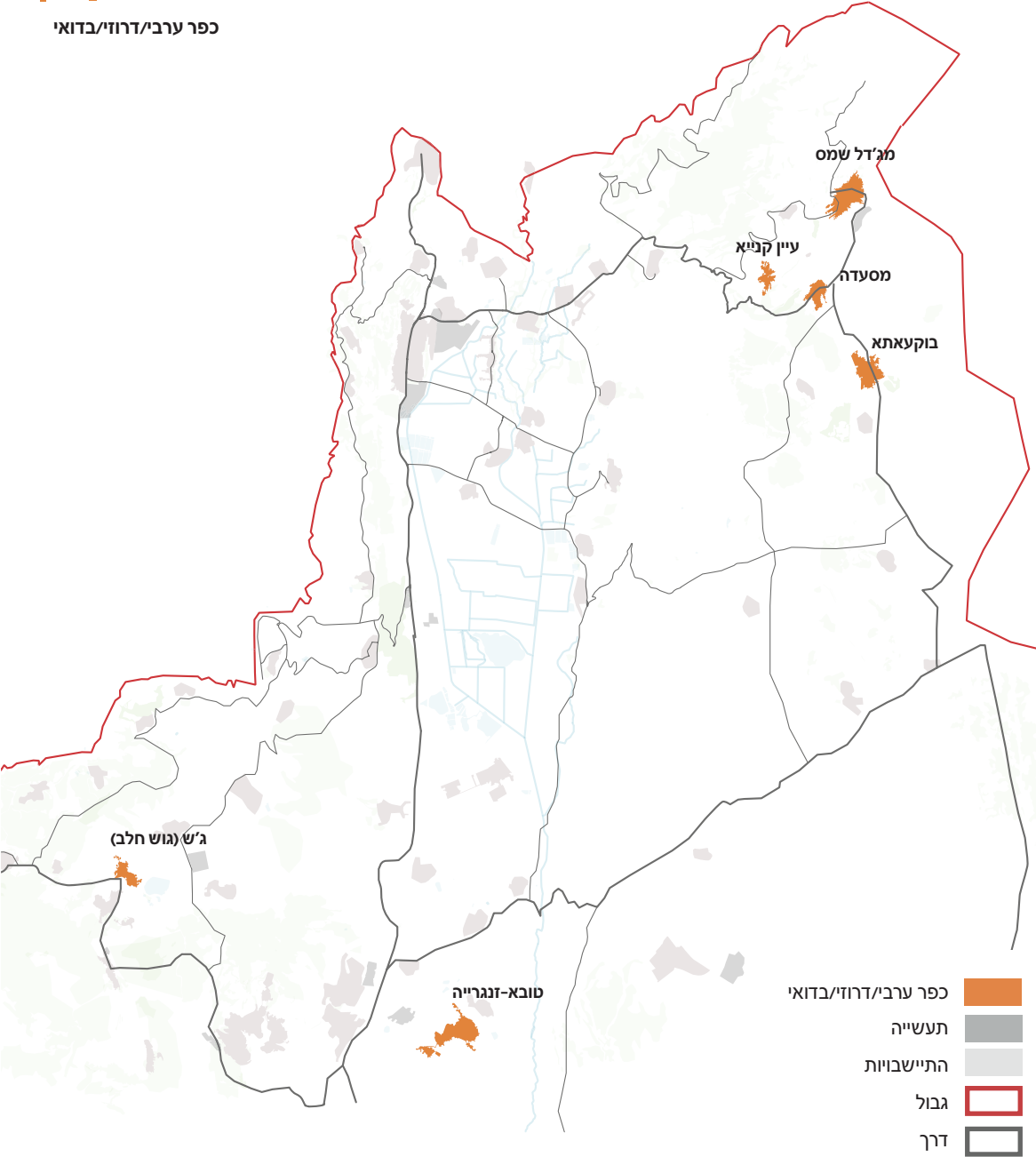
פיתוח פרברי



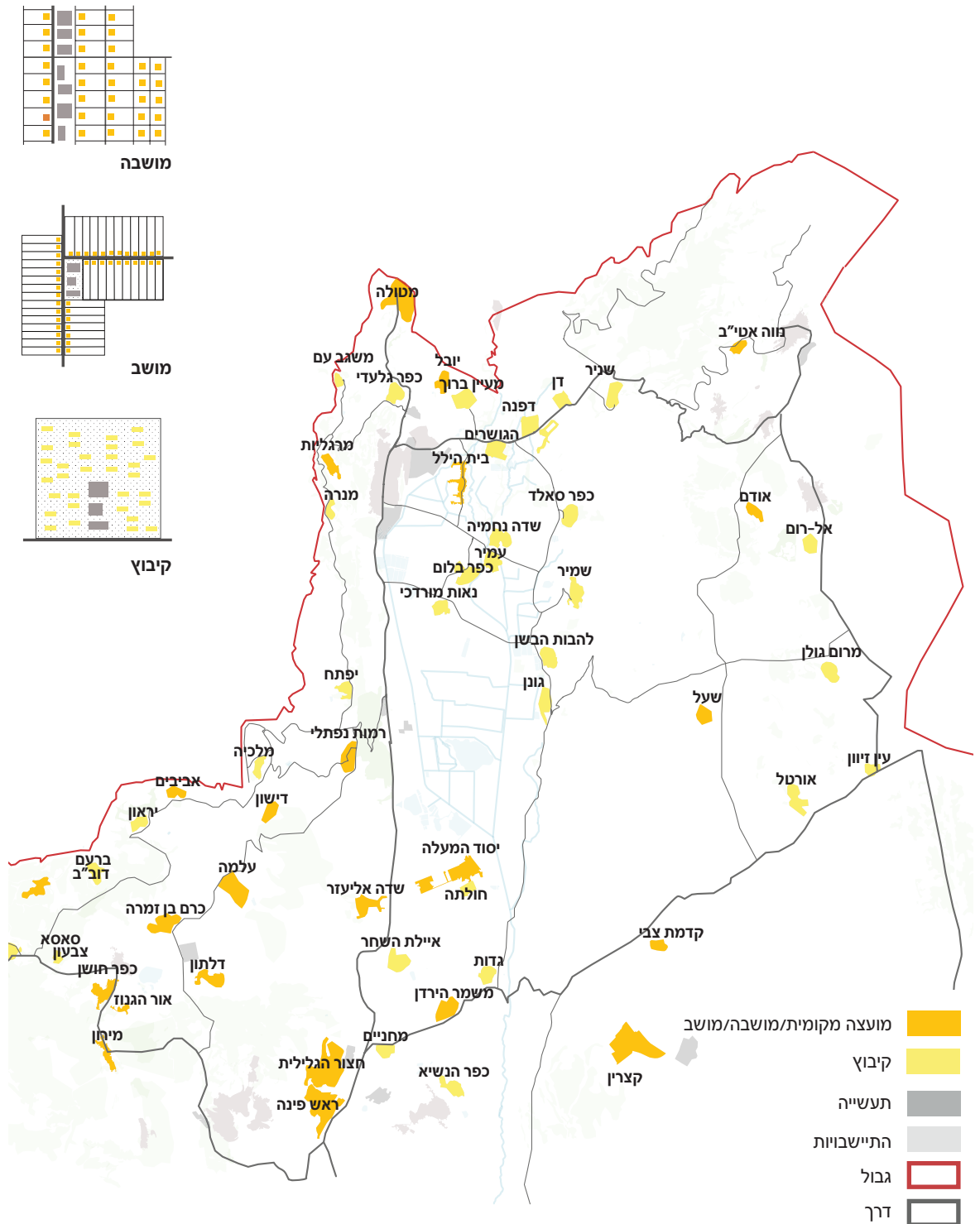
דפוסי פיתוח בכפר



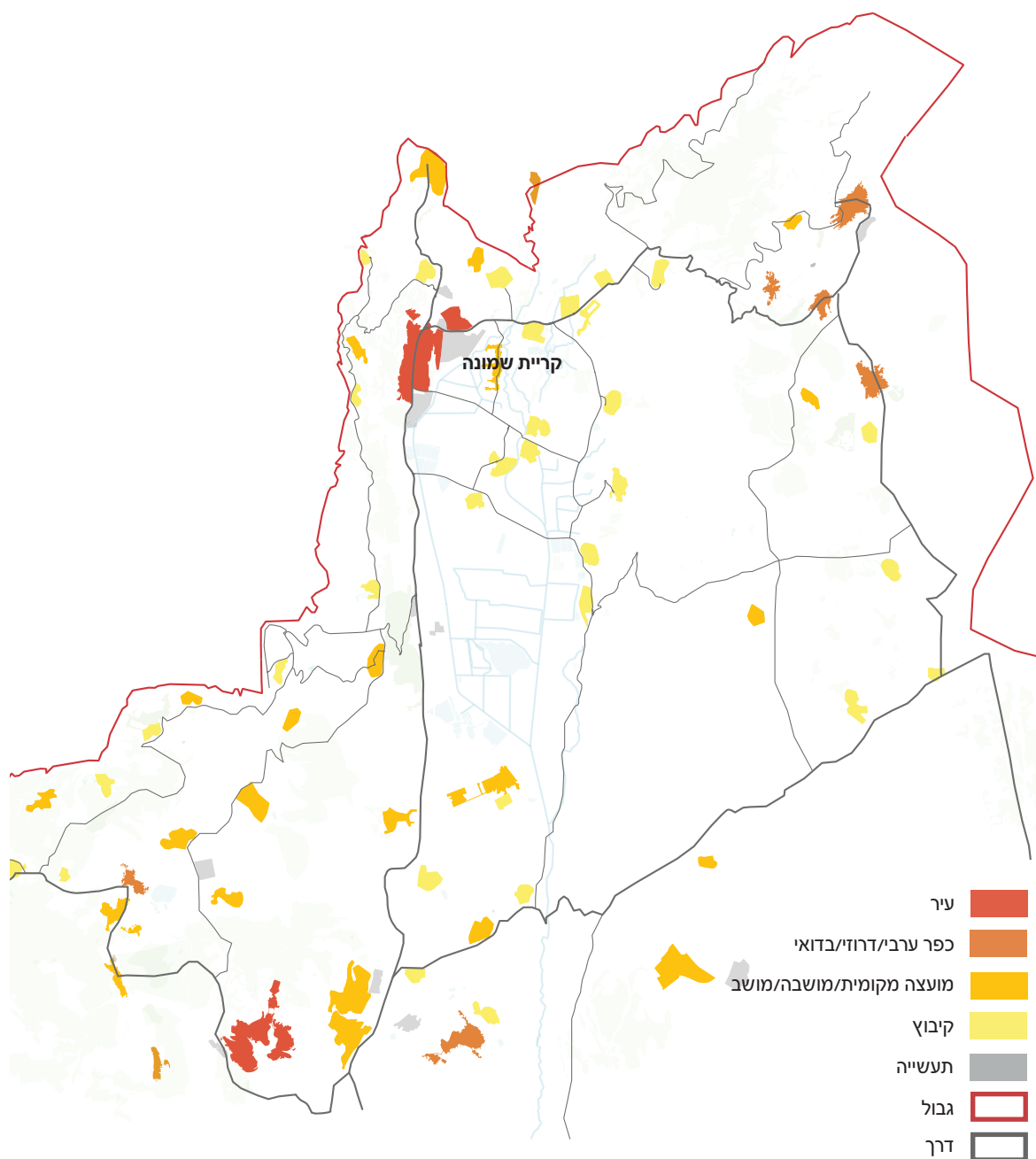
כפר ערבי/דרוזי/בדואי



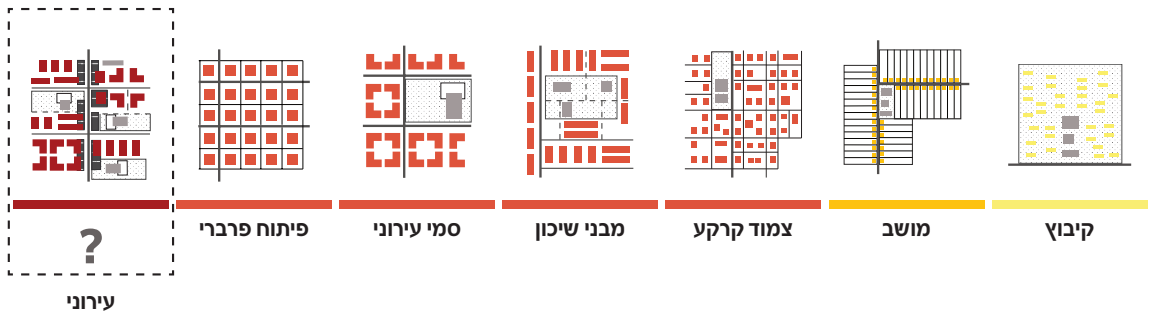
דפוסי פיתוח בכפר | מועצה מקומית | מושבה | מושב | קיבוץ



■ ■ ■ דיאגרמה מתכללת | סביבות מגורים באזור ובעיר



דפוסי פיתוח מגורים במרחב האזורי ■ ■ ■

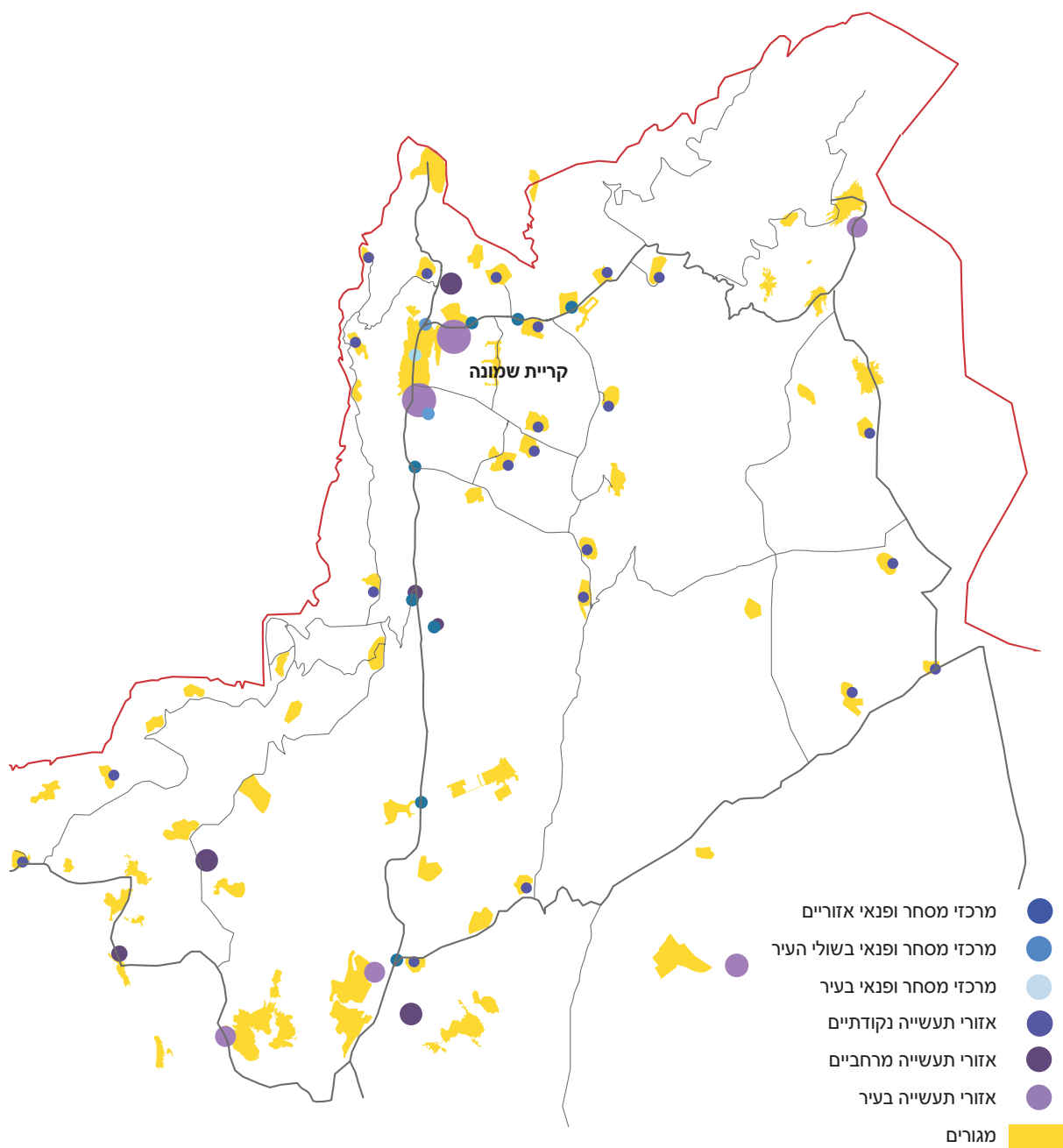


דפוסי הפיתוח מאיצים תהליכי פרבור בעיר ובאזור. כמעט בכל יישובי המועצות האזוריות והמקומיות באזור נבנו בשני העשורים האחרונים שכונות הרחבה. **האזור מתכנס לדפוסי פיתוח דומים ללא מגוון או שונות. העיר אינה מציבה אלטרנטיבה משמעותית לאורח החיים הקיים באזור**, בין היתר לאור מצבה הכלכלי הקשה, הנובע מתמהיל הכנסות חסר ומכך שהיא מתבססת בעיקר על ארנונה ממגורים ומתקציבים ממשלתיים. על קריית שמונה לפתח גם אזורי מגורים שיציעו אורח חיים שונה, המביא בחשבון את צורכי הדור הצעיר ואת השינוי בדפוסי העבודה והפנאי.



צילום: סלי חתוקה

דיאגרמה מסכמת | דפוסי פיתוח במרחב האזורי



1.4 מסקנות:

דפוסי פיתוח במרחב האזורי

- **מדינת ישראל היא יזם מרכזי באזור אצבע הגליל.** אפשר למצוא שם יוזמות רבות של משרדי ממשלה שונים ושל שחקנים מגוונים, הן בתחום התכנון והבנייה למגורים והן בתחום התעשייה והתעסוקה. בשל היעדר תוכנית אסטרטגית אזורית, חלק מן היוזמות אינו מצליח להבשיל או להיות מיושם בצורה מיטבית. בתחום הבנייה למגורים משרד השיכון פועל במטרה להגדיל את מלאי הדירות הגדלה ניכרת בפרק זמן מינימלי, ומתעדף בנייה בשטחים פנייים. בה בעת ישנה גם פעילות מקבילה ולעיתים חופפת של רשות מקרקעי ישראל.
- **איזור וחשיבה תכנונית נקודתית.** חלק גדול מפעולות התכנון והפיתוח נעשה בצורה אוטונומית, ללא בחינה של יחסי הגומלין ושל ההשפעה ההדדית שבין המרכיבים השונים של העיר – מגורים, תעשייה, תעסוקה, מסחר ופנאי. לפיכך תוכניות הפיתוח בעשורים האחרונים חיזקו את מגמות האיזור וההפרדה, בניגוד למגמות פיתוח שניתן לראות באזורים אחרים בעולם אשר אימצו טיפולוגיה של אזור עירוני מעורב שימושים, המשלב מגורים, מסחר ותעשייה.
- **תהליכי הפרבור באזור מאפיינים את כל רובדי הפיתוח – מגורים, מסחר ותעשייה.** נראה כי בנושא התעשייה המדינה מבקשת לעצור מגמה זו, וכי היא מעדיפה את ההתכנסות לאזורי תעשייה מרחביים ולחיזוק האזורים העירוניים הקיימים על פני המשך הפריסה של אזורי תעשייה במרחב. אך הן בתחום המגורים והן בתחומי המסחר והפנאי אפשר להבחין בפיתוח פרברי מואץ, אשר מחזק את התחרות שבין היישובים באזור, מחליש את היישובים העירוניים ומגביר חלוקה לא־שוויונית בין הרשויות.
- **פעולות התכנון באזור ובקריית שמונה לאורך העשורים האחרונים ואף כיום מחלישות את העיר החלשה קבועה ומתמשכת.** כעיר־אזור קריית שמונה מתרוקנת ומאבדת את הנכסים אשר אמורים לאפיין אותה כעיר מחוז של אזור כפרי. תושביה החזקים עוברים להתגורר בשכונות ההרחבה, והמרכז העירוני שלה מתרוקן מפעילות המסחר והשירותים, אשר זוחלת ומתפתחת בשולי העיר ובמרכזים האזוריים. השכונות החדשות נבנות במנותק ממנה "כישות מקבילה".
- **יש צורך בשינוי פרדיגמה ובניסוח יעדים ומטרות אזוריות.** כדי לעצור את התחרות המחלישה שבין העיר והסביבה הכפרית יש ליצור אפיון והבחנה ברורים בין דפוסי הפיתוח במגורים, בתעשייה ובפנאי בין הרשויות השונות, הקיבוצים והמושבים, ולהגדיר את דפוסי הפיתוח הנכון לכל צורת יישוב כך שיווצר גיוון באורח החיים המוצע.





יוזמות ושחקנים במרחב האזורי

2

2. יוזמות ושחקנים במרחב האזורי

ומשותפים יותר מאשר עם יישובים כפריים בעלי מבנה שונה, הנמצאים עימה בכפיפה טריטוריאלית אחת.¹⁸

ההפרדה המוחלטת שבין שלטון כפרי ועירוני מקורה בשוני האידיאולוגי של ההתיישבות הכפרית היהודית של הקיבוצים והמושבים. הקיבוצים והמושבים היוו שילוב בין האידיאלים הסוציאליסטיים והציוניים, והיה להם תפקיד מכריע בחברה ובפוליטיקה בין שנות השלושים והשבעים של המאה העשרים. גם כאשר הוקמו מפעלי תעשייה אזוריים, אפילו בסמיכות לעיירות פיתוח ובמטרה לספק עבודה לתושביהן, היה זה ביזמת הקיבוצים והמושבים ובניהולם, והם היוו חלק אינטגרלי מן המועצות האזוריות הכפריות. גם מתקנים תעשייתיים נוספים, מחצבות ותעשיות ביטחוניות מוקמו בתחומן של המועצות האזוריות, בעוד שהרשויות המקומיות העירוניות, אשר סבלו מחולשה פוליטית, לא הצליחו לספח אליהן את המתקנים הללו.¹⁹ עובדות אלו לא רק החלישו את התפקיד המרכזי של הערים הקטנות והבינוניות, אלא גם יצרו קונפליקטים של גבולות מוניציפליים.

בשנות השמונים אימצה מדינת ישראל את המדיניות הנאוליברלית, שהתבטאה בנסיגה הדרגתית ממעורבות ממשלתית במשק, בקיצוץ במיסים ישירים ובתקציבים חברתיים ובחיזוק מדיניות של הפרטה. המדינה החלה להעביר יותר שירותים מקומיים וממלכתיים למועצות האזוריות, שהפכו לנדבך נוסף במדרג השלטון במדינה.

בשנות התשעים של המאה העשרים עמדה על הפרק שאלת איחודן של מועצות אזוריות עם יישובים עירוניים. אולם על אף טענות נוספות בדבר ביטול החלוקה הסקטוריאלית של

דפוס הפיתוח מצביעים על היעדר שילוב של תכנון פיזי ושל מדיניות פיתוח תעשייתית, וניכר שאין סדר יום תכנוני אזורי. המדינה ושחקנים שונים באזור מבקשים לקדם חזון כלכלי תעשייתי בתחום הפודטק והאגרוטק ולמתג את האזור כ-"Food Valley", תוך התבססות על החוזקות ועל הנכסים האזוריים בתחום החקלאות, המחקר וההשכלה. אולם מבחינת הפיתוח העירוני חסר עוגן גיאוגרפי בעל משמעות. היוזמות מפוזרות באתרים שונים בקריית שמונה ומחוצה לה באופן שעלול להקשות על יצירת מוקד השפעה בעל משמעות במרחב. זאת ועוד, כיוון שכל אזור תעשייה פועל אוטונומית, קשרים בין אזורי התעשייה השונים שיסייעו ליצירת אקוסיסטם אזורי אינם נוצרים.

האם אפשר לשנות מצב עניינים זה? מיהם השחקנים הבולטים באזור? מהן היוזמות שהם מקדמים? האם אפשר לרתום יוזמות אלו לטובת סדר יום רחב יותר? בפרק זה נעמוד על האבולוציה הפוליטית של האזור ועל תפקיד האשכול כגוף המבקש לחזק את שיתופי הפעולה בין הרשויות, ונמפה את היוזמות ואת השחקנים הפועלים באזור.

2.1 הגישה האזורית בישראל ובגליל המזרחי

יש בישראל מודעות לנושא האזוריות, אך האימוץ של האזוריות החדשה נמצא בראשיתו, וכיום הוא מובל בעיקר בידי האשכולות כמיזם של משרד הפנים, כלומר מלמעלה למטה. הסיבה לכך היא היסטורית: ההפרדה הממסדית המוכרת שבין המגזר העירוני והכפרי יצרה מערכות פונקציונליות נפרדות, וגרמה לפיצול חריף במרחב האזורי אשר מנע אינטגרציה. כך למשל, העיר האזורית היא במקרים רבים עיר פיתוח, המזדהה עם קבוצת ערי הפיתוח שלהן אינטרסים דומים

18 רחל וילנסקי, "השיתוף הבין-כפרי כבסיס להגדרת אזור", אופקים בגאוגרפיה 19 (1987) 91-114.

19 ערן רזין ואנה חזן, "השיתוף המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני", אופקים בגאוגרפיה 39 (1994) 31-46.

ביצירת משילות רשמית המבוססת על האזריות המסורתית; מה שנדרש הוא **משילות גמישה ומסתגלת, המתמקדת בסוגיות ספציפיות** כגון המהפכה התעשייתית הרביעית והשינויים הצפויים בתחומים השונים – כלכלה, חינוך ותכנון, ההכרחיים לצמיחה ולהישרדות של אזורים. **בעידן הנוכחי המודל של קואליציה אזורית, המורכבת מרשויות מקומיות של פרברים ומקהילות בעיר המוכנות לאחד את משאבי המיסים שלהן על מנת להשקיע בפיתוח אורבני ואזורי, הוא המודל אשר מאפשר הטמעה והסתגלות למגמות המהפכה התעשייתית הרביעית.**

השלטון המקומי, **הבדלי זהויות ופערים מעמדיים משמרים את המסגרות הסקטוראליות שבין כפרי ועירוני.**²⁰ הצעות לאיחוד מועצות אזוריות עם ערים סמוכות נתקלו בשלושה חסמים עיקריים:

1. **תכנון** – חשש מפני השפעתו של צעד זה על האצה בכרסום השטחים הפתוחים.
2. **ניהול** – יתרון של המועצות האזוריות בתחום התרבות הפוליטית והניהולית המקומית והיותן מעין "סוכני פיתוח" באזורי שוליים לאומיים.
3. **דמוקרטיה** – חשש מפני אובדן השפעתם של היישובים הכפריים על הפוליטיקה המקומית ברשות הכוללת עיר וכפר.

משנות השמונים החל גם תהליך פיצול על רקע סוציולכלי. כך הפכו האזורים בישראל ובעיקר בפריפריה משוסעים על פי מאפיינים אתניים וסוציולכליים ומקוטעים מבחינה מרחבית. **פיצול זה מנע עד כה התפתחות של זהות אזורית קולקטיבית ותודעה אזורית משותפת. היעדר הלכידות החברתית מגביל את יכולתם של אזורים אלה להניע תהליכים של התחדשות הזהות האזורית או מציאה מחודשת שלה.**

מבחינה אדמיניסטרטיבית אין הגדרה אחידה לאזורים השונים בארץ. המדיניות אינה אזורית, גם אם היא מנוהלת מבסיס גיאוגרפי בתוך האזור (או המחוז, כפי שמתייחס אליו הממשל). גם מבחינה פוליטית, מאחר ששיטת הבחירות הנהוגה בישראל (הארצית יחסית) אינה מאפשרת ייצוג אזורי, האזריות אינה מיתרגמת לכוח פוליטי. מצב זה שונה משיטת הבחירות לרשויות המקומיות הנערכות בבחירה ישירה, שיטה המעודדת את ראש הרשות לפעול לקידום המרחב המקומי, שם תגמולו האלקטורלי נמצא בזיקה ישירה לעשייתו.²¹

אולם למרות הניסיונות הרבים של השלטון המרכזי לאזן את הפערים שבין האזורים, המתחים הכלכליים והפוליטיים – תוצר של אי־השוויון בהכנסות ושל פילוג חברתי – הולכים ומעמיקים, **כך שהצורך בממשל ובתכנון אזורי יעיל מעולם לא היה כה גדול.** הדרישה המתעצמת הזו אינה עוסקת

²⁰ הדבר בולט באצבע הגליל, שם ישנן מועצות אזוריות לקיבוצים (גליל עליון) ולמושבים (מבואות חרמון) לצד מועצות מקומיות נפרדות למושבות (מטולה, יסוד המעלה וראש פינה), מועצות מקומיות ועירוניות נפרדות לערי הפיתוח (קריית שמונה וחצור הגלילית) וליישובים ערביים (טובאזנרגיה).

²¹ להרחבה בנושא האזריות, ראו שקד תמיר, "אזריות בין יישן לחדש", **אורבנולוגיה**, 3.9.2018, <http://urbanologia.tau.ac.il/regionalisem/#fn-13500-4>.

2.2 המרחב האזורי ותפקיד האשכול

הכלכלה, המשרד לפיתוח הנגב-הגליל והפריפריה החברתית, המשרד לשוויון חברתי, משרד החקלאות, משרד האנרגיה, משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרדים וקרנות נוספים.²⁵

ישנם חוקרים ביקורתיים הטוענים, כי הפעילות באשכול עשויה לתת מענה רק לחלק מן הבעיות האזוריות וכי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לא ייתן מענה לכל הבעיות והאתגרים האזוריים, שהם מורכבים ביותר, וחלקם נובעים ממדיניות ארוכת שנים ומתהליכים חברתיים, כלכליים, ופוליטיים רבי-עוצמה. לטענתם כוחו של גוף השיתוף מוגבל, המשאבים והסמכויות העומדים לרשות הרשויות המקומיות ולרשות האשכול מצומצמים, והם לא יוכלו לטפל בבעיות העומק המורכבות ביותר. על מנת לטפל בבעיות אלה טיפול יסודי יידרשו כלים נוספים בעלי עוצמה, שהפעלתם היא בסמכותה וביכולתה של הממשלה, כגון שינוי גבולות, חלוקת הכנסות, שינויים במדיניות וכללי התקצוב וכן השקעות נרחבות.²⁶

אך למרות הביקורת חשוב לציין, כי הסכמות משותפות וחזון מובהק עשויים להיות כוח בעל משמעות בגיוס משאבים ובגיוס של הממשלה. אזורי שצליחו לבנות סדר יום מוסכם יצליחו לגייס כוחות נוספים למהלכיהם. לסיכום, בעידן של תחרות בלתי-פוסקת על משאבים, חשיבה אזורית ושותפות במשאבים יכולות לסייע בפיתוח המרחב ולהיות מנוע צמיחה לכל האזור;²⁷ וזה אכן מה שמודל האשכולות האזוריים מבקש לעשות באמצעות שיתוף פעולה אזורי כאמצעי לצמצום פערים.²⁸

במטרה להתגבר על האנומליות שהוצגו לעיל מדינת ישראל מחזקת בעשור האחרון את התפיסה האזורית דרך מודל האשכול. אשכול רשויות מקומיות הוא צורה חדשה של איגוד ערים, אשר הוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום של שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו.²² האשכולות עוסקים בדרך כלל באספקה משותפת של שירותים, בפיתוח ובהקמה של מסגרות ושל שירותים אזוריים, ביצירת כוח קנייה מצרפי במכרזים ובכרש משותף וכן בתכנון ובהובלת מדיניות אזורית.²³

מודל האשכולות בישראל עבר תהליכים רבים. הוא החל בשנת 2007 כרעיון שצמח מלמטה והובל בידי ראש עיריית מעלות תרשיחא כהתארגנות וולונטרית לחלוטין שכוונתה מעורבות מגזרית, וכיום הפך לארגון ממשלתי. ההכרה הממשלתית בחשיבותם של האשכולות הביאה עימה תקציביים גדולים, יציבות, קביעות ולגיטימציה הן כלפי משרדי ממשלה נוספים והן כלפי התושבים, וכן סיפקה לאשכולות סמכויות וכלים חשובים לעבודה. עם זאת ההפיכה לגוף סטטוטורי הכפיפה את האשכול לכללים, למדיניות ולפיקוח מלמעלה.²⁴

מגמת ההכרה הממשלתית באשכולות הולכת ומתבססת עם קבלת החלטת ממשלה מס' 3737 מיום 15.4.2018, שבה הוכרז על האשכולות האזוריים כבעלי עדיפות לאומית. ההחלטה מאפשרת למשרדי הממשלה השונים לקבוע קריטריונים למתן הטבות ייחודיות לאשכולות משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוח אזורי ובקידום שיתופי פעולה או לצורך בהגדלת הצמיחה הכלכלית ובצמצום פערי ההזדמנויות שבין היישובים אשר באשכולות. החלטה זו מחזקת את המגמה לביסוס תפיסת האשכולות בקרב עבודת משרדי הממשלה. לתפיסה זו הצטרפו שורה של משרדי ממשלה, אשר מצאו באשכולות פלטפורמה לקידום מדיניות ממשלתית אזורית לפיתוח המרחב המוניציפלי: המשרד להגנת הסביבה, משרד

25 ראו באתר משרד הפנים - מינהל הפיתוח, "אשכולות - התפתחות היסטורית", בכתובת: <https://eshkolot.azurewebsites.net/node/15> (נדלה ביום 12.5.2019).

26 עבאדה, שמואלי וקליאט, דו"ח מחקר.
27 גילי ענבר, "האם קרית שמונה והגליל המזרחי יצליחו לקדם תכנית אסטרטגית בראייה אזורית?", אורבנולוגיה, 13.2.2019, <http://urbanologia.tau.ac.il/>, kiryat-shmona-strategic-plan/.

28 א' עוזיאל, מיצוי היתרון היחסי - גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות (ג'וינט ישראל - המכון למנהיגות וממשל, 2012), <http://www.theinstitute.org.il/files/pictures/articles/mizuy2012.pdf> (נדלה ביום 12.5.2019).

22 ראו באתר משרד הפנים - מינהל הפיתוח, "מהו אשכול" בכתובת: eshkolot.azurewebsites.net/node/13 (נדלה ביום 12.5.2019). להרחבה, ראו צליל בן גל, "שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות כמענה לאתגרים אזוריים", אורבנולוגיה (נדלה ביום 12.5.2019).

23 משרד הפנים - מינהל הפיתוח, "אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה מוניציפאליים, הצצה לפעילויות ופרויקטים באשכולות", אוגוסט 2018, <https://eshkolot.azurewebsites.net/sites/default/files/ashkolot.pdf>.

24 עבאדה, ד' שמואלי ונ' קליאט, דו"ח מחקר: שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות - צורות ומבנים חדשים (אוניברסיטת חיפה, המרכז לחקר חיפה והצפון והחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, 2018).

2.3 מיפוי יוזמות ושחקנים בפיתוח תעשייתי אזורי בגליל המזרחי

■ **המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.** משרד ממשלתי זה הוקם מתוקף החלטת ממשלה לטיפול בתחומי התעסוקה והתעשייה, דיור והתיישבות, חינוך וחברה בנגב ובגליל ובפריפריה החברתית, תוך ביצוע פרויקטים מחוללי מפנה. במסגרת החלטת הממשלה לקידום הצפון קיבל המשרד תקציבים וסמכויות ביצוע לפיתוח ולשדרוג אזורי תעשייה ותיקים, לעידוד תעסוקה והכשרות מקצועיות, לקידום עסקים קטנים ובינוניים ולתמיכה במימון ובקידום תוכניות אסטרטגיות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות. המשרד פועל במחוז צפון בין היתר באמצעות הרשות לפיתוח הגליל, אשר הוקמה כבר בשנת 1993 כתאגיד המורכב מכלל ראשי הרשויות במחוז, מנציגי ממשלה, ממוסדות להשכלה גבוהה, מהתאחדות התעשיינים ומגופים נוספים. המשרד פרסם לאחרונה קול קורא לפיתוח ולשדרוג אזורי תעשייה ותיקים. הפרסום נוגע למצבם הפיזי של אזורי התעשייה הישנים בערים ולאופן שבו הוא משפיע על התעשייה שבהם ועל העיר כולה בהיבטים פיזיים, כלכליים וחברתיים. המשרד מעוניין לסייע במימון, בפיתוח ובשדרוג של אזורי תעשייה ותיקים באזור הגליל כאמצעי לשימור מפעלים קיימים, למשיכת מפעלים חדשים, לשימור עובדים וליצירת מקומות עבודה חדשים.³⁰

■ **משרד הפנים.** זהו המשרד הממשלתי האחראי על השלטון המקומי ועל נושא התכנון והבנייה.³¹ תחומי העיסוק המרכזיים של המשרד בתחום השלטון המקומי הם תקצוב ופיקוח על פעילויות הרשויות, קביעת גבולות מוניציפאליים, ולאחרונה ביתר שאת – עידוד וקידום של פיתוח כלכלי ברשויות גירעוניות הנמצאות בהליכי הבראה. המשרד מפעיל כמה תוכניות חשובות בתחום הפיתוח הכלכלי ובהן תוכניות המראה,³² וכן מסייע לרשויות באמצעות תקציבים מיוחדים לקידום של פיתוח כלכלי. לפני כשנתיים הקים המשרד את הוועדה הגיאוגרפית לגליל עליון והעמקים במטרה לקדם ראייה רוחבית ואזורית ולבחון סוגיות מגוונות, כגון שינויי גבולות בין הרשויות המקומיות, חלוקת הכנסות מאזורים

אזור הגליל המזרחי מבטא ביטוי מובהק את האנומליות הנוצרות באזור המתפתח ללא קואליציה אזורית. כך, אף שלאזור הגליל המזרחי פוטנציאל תעשייתי חדשני ונדרש (פודטק ואגרוטק), אתרי תיירות ומורשת ייחודיים ואיכות חיים גבוהה, האזור אינו מצליח לממש את הפוטנציאל שלו. יתרה מכך, באזור יוזמות רבות העוסקות בקידום ובפיתוח של אזורי תעשייה ותעסוקה. שחקנים שונים מעורבים ביוזמות אלה, החל מהמדינה, שיוזמותיה מבטאות הבנה והכרה בחשיבותם של אזורי התעשייה המרחביים והעירוניים, דרך פעילות אזורית של "אשכול גליל מזרחי", יוזמות ברמה המקומית והעירונית ועד ליוזמות פרטיות. להלן היוזמות העיקריות:

ברמה הלאומית:

■ **מנהל התכנון.** מנהל התכנון מחוז צפון – לשכת התכנון המחוזית, כנגזרת של התוכנית האסטרטגית לדור 2040, מכוננת להכפלת האוכלוסייה באזור. המשרד נערך לתת מענים גם בתחום של הרחבה ניכרת של מקומות התעסוקה, ובוחן את הפריסה המרחבית של אזורי תעשייה ותעסוקה בצפון, מגבש תשתית נתונים מעודכנת ומתווה מצע לקווי מדיניות. למרות העדפתו של מנהל התכנון להתמקד בפתרונות של אזורי תעשייה מרחביים, הוא מתייחס גם לצורך שבחיזוק אזורי תעשייה ותעסוקה בתוך הערים.²⁹

■ **משרד הכלכלה.** צוות של מנהל אזורי תעשייה עוסק בתוכנית אסטרטגית לתכנון ולפריסה של אזורי תעשייה במחוז צפון. משרד הכלכלה שם דגש על הרחבה של מרחבי תעסוקה אזוריים קיימים לצד הקמה של אזורי תעשייה מקומיים, תוך בחינת ההיצע הקיים, הביקושים הצפויים לקרקע לתעשייה ותעסוקה ותחזית גידול האוכלוסייה. בתחום הפודטק משרד הכלכלה והתעשייה מפתח כמה מיזמים, תוכניות וכלים לטובת קידום התחום באזור הגליל במטרה ליצור מארג קשרים חדשני וייחודי, שיאפשר פיתוח וקידום של תחום הפודטק על כל שלביו לצד חיזוק הכלכלה המקומית והאזורית.

30 הרשות לפיתוח הנגב והגליל, "קול קורא: פיתוח ושידרוג אזורי תעשייה ותיקים לשנת 2018", (2018), 1, <https://www.galil.gov.il/html5/> (נדלה ביום 12.5.2019). web/2023/12634ImageFile3.pdf

31 בתאריך 27.5.2018 הוכרז על החזרת מנהל תכנון למשרד הפנים.

32 להרחבה על תוכניות ההמראה של משרד הפנים, ראו <http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/program-launch/Pages/default.aspx> (נדלה ביום 12.5.2019).

29 מנהל התכנון – לשכת התכנון מחוז צפון, "תכנון אזורי תעשייה במחוז צפון", סיכום ישיבה מיום 12.3.2018.

מוביל ומנהל את מיזם גליליוס, שותפות אזורית לחינוך, העשרה ומצוינות במדעים וטכנולוגיה (גן עד כיתה י"ב).³⁴

■ **שותפות "גליל 2048"**. זוהי שותפות המקודמת בידי עתודות צפון,³⁵ תנועת אור ונציגים נוספים מהמהלך הארצי, המבקשת ליצור את השותפות האזורית לקידום וליצירת "מצפן" תכנוני לגליל לשלושים השנים הקרובות, אשר ייתמך ואשר יקודם בין היתר באמצעות יצירת התחייבות ממשלתית לתוכנית.

■ **המכללה האקדמית תלחי**. במוסד אקדמי מוביל זה שבגליל המזרחי לומדים כיום למעלה מ-5,000 סטודנטים בתחומי מדעי החיים, הביוטכנולוגיה, מדעי הסביבה, מדעי המחשב ומדעי התזונה. כחלק מחזון הפיתוח הכלכלי האזורי המכללה פועלת לחיזוק תחומי המזון, הביוטכנולוגיה והחקלאות, ובימים אלו פועלת בשיתוף מכון המחקר מיג"ל ובתמיכת משרד הכלכלה להקמת מכון לאומי למזון, אשר יהיה עוגן למחקר ולשירותים עבור תעשיית המזון.

■ **מכון המחקר מיג"ל**. זהו מכון מחקר יישומי, הפועל בקריית שמונה ובגליל עליון והעוסק בפיתוח כלכלי ידע בתחומי מדעי החיים והסביבה תוך יצירת הזדמנויות תעסוקה בתחומים אלו. המכון מעסיק עשרות מדענים בעלי תואר דוקטור מתוך צוות של למעלה מ-200 אנשי מחקר, טכנאים ותלמידים לתארים מתקדמים. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017 הוגדלו תקציבי הממשלה למכון בצורה ניכרת בשנים הקרובות במטרה לאפשר להנהלת המכון להרחיב את עיסוקו בתוך המחקר היישומי, לצד בניית חברות הזנק במתחם המכון או בסביבתו, אשר נתמכות בו בגישה למעבדות, לציוד ולשירותי פיתוח עסקי.

ברמה המקומית:

■ **עיריית קריית שמונה**. הנהלת העיר באמצעות המנגנון המקצועי של הרשות פועלת לקידום הפיתוח הכלכלי של העיר הן באמצעות אספקת שירותים ופיתוח אזורי התעשייה והתעסוקה והן באמצעות תכנון וייזום פרויקטים מחוללי שינוי, תוך גיוס שותפים עסקיים ומוסדיים לקידום כלכלי של העיר ושל המרחב. הרשות היא גורם מתכלל בין כלל השחקנים הללו, ומתפקדת כגורם ביצוע של תקציבי הממשלה

מניבים כמו אזורי תעשייה, מסחר, שירותים, בסיסי צבא, מחצבות ועוד, הפיכת רשויות ממועצות מקומיות לעיריות ולעיתים גם איחוד רשויות מקומיות.³³

■ **רשות מקרקעי ישראל**. הרשות היא הגוף הממשלתי הקובע באמצעות מועצת מקרקעי ישראל את מדיניות המקרקעין במדינה. הרשות פועלת באמצעות החטיבה העסקית ליצור פתרונות קרקע משלב הייזום, דרך התכנון והפיתוח ועד לשיווק בפועל, לצורכי המשק בהווה ובעתיד עבור כל סוגי שימושי הקרקע (מגורים, חקלאות, תעשייה, מסחר ותיירות). עולה מכאן שהרשות היא גוף חשוב ומרכזי בקידום פרויקטים אסטרטגיים רב-שנתיים, ליצירת מלאי תכנוני זמין ולייזום ולביצוע עסקאות מקרקעין. בימים אלו הרשות מקדמת תוכנית אב לבחינת התפתחותה של קריית שמונה מזרחה.

■ **משרד השיכון**. זהו המשרד האמון על ייזום ועל ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. כאחראי על תחום הדיור והשיכון המשרד פועל בתחום של איתור קרקעות, של תכנון, של שיווק, של סבסוד ושל פיתוח תשתיות ציבוריות וכן בתחום של גיבוש מדיניות התיישבותית כוללת באזורי הפריפריה. המשרד מקדם בימים אלה תוכנית שלד, תוכניות מפורטות ובינוי לביצוע של רובע יובלים מצפון לעיר.

■ **הרשות להתחדשות עירונית**. הרשות הוקמה מתוקף חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, במטרה לקדם ולעודד את הפעילות להתחדשות עירונית בעל רחבי הארץ. בימים אלו הרשות פועלת בשיתוף עיריית קריית שמונה לקידום של תכנון ושל מדיניות תומכת לעידוד התחדשות עירונית במרכז העיר הוותיק של קריית שמונה ובשכונות המגורים.

ברמה האזורית:

■ **אשכול גליל מזרחי**. האשכול עוסק בפיתוח התעשייה האזורית, וברכישת בניית תוכנית העבודה האופרטיבית המבוססת על תוכנית רעיונית שגובשה בשיתוף הרשויות המקומיות, משרד הכלכלה, עמותת "יוזמה לאומית", המכללה האקדמית תלחי ומכון המחקר מיג"ל לתמה האזורית של הפודטק. לצד פעולות התכנון וקידום הפיתוח הכלכלי האשכול

34 להרחבה, ראו: <https://galilium.eastgalil.org.il/> (נדלה ביום 12.5.2019).

35 מרכז לפיתוח הצפון - שותפות של משרד ראש הממשלה, מעוז וקרן ראסל ברי ליצירת שותפויות אזוריות ולתמיכה במהלכי שינוי של מנהיגים צפוניים למול אתגרי הליבה של האזור, ראו בכתובת: <https://atudot.gov.il/>.

33 להרחבה על הוועדות הגיאוגרפיות ותפקידן, ראו: <http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/CHMap> (נדלה ביום 12.5.2019).

(Hub) ליזמות, הקמת קהילות החדשנות "פודטק ישראל" וסיורי חשיפה לחברות מקומיות ובינלאומיות.

■ **JNF-USA.** הקרן הקיימת לישראל-ארה"ב משתפת פעולה עם ארגון "יוזמה לאומית" במטרה לקדם נושאי טכנולוגיה וחדשנות במזון כמנוע ליצירת שינוי חברתי-כלכלי בעל משמעות באזור הגליל העליון. הקרן מבקשת לפתח מרכז תעשייתי חדש, שיניע יזמים וקרנות הון סיכון להשקיע באזור וליצור הזדמנויות תעסוקה חדשות. הפעילות מתמקדת בהקמת מאיצים וחממות עסקיות ובהקמת מכון קולינרי ברמה עולמית בגליל העליון. באמצעות יוזמות אלה הקרן הקיימת לישראל-ארה"ב מבקשת להשתתף בבנייה ובחיזוק של הקהילה באזור, וכן בשינוי הנרטיב האזורי באמצעות קידום תעסוקה, הגירה חיובית ושינוי הרוח האזורית.

■ **קהילות יזמים מקומיות.** ישנן כמה קהילות אשר הוקמו בשנים האחרונות באזור הגליל המזרחי,³⁶ הפועלות לקידום יזמות, חדשנות וטכנולוגיה במטרה לאפשר לתושבי האזור פלטפורמה להצלחה ולשגשוג כלכלי. הקהילות פועלות לקידום תחומים אלו באמצעות ייעוץ פרטני, מפגשים קבוצתיים ויצירת רשת של קשרי עבודה בין יזמי האזור.

בחלק מן הפרויקטים הכלכליים המבוצעים בעיר. הרשות יזמה את הכנת התוכנית האסטרטגית לאזורי התעשייה של העיר בראייה אזורית, המקודמת בידי פרופ' טלי חתוקה מאוניברסיטת תל אביב.

■ **מועצה אזורית הגליל העליון והרשויות המקומיות הסמוכות לעיר.** גורמים אלה פועלים בשיתוף עם העיר במסגרת אשכול גליל מזרחי, מנהלת אזור תעשייה ותאגידים עירוניים נוספים לקידום הפיתוח הכלכלי במרחב, תוך קידום מדיניות תומכת של הממשלה בצעדים אלו.

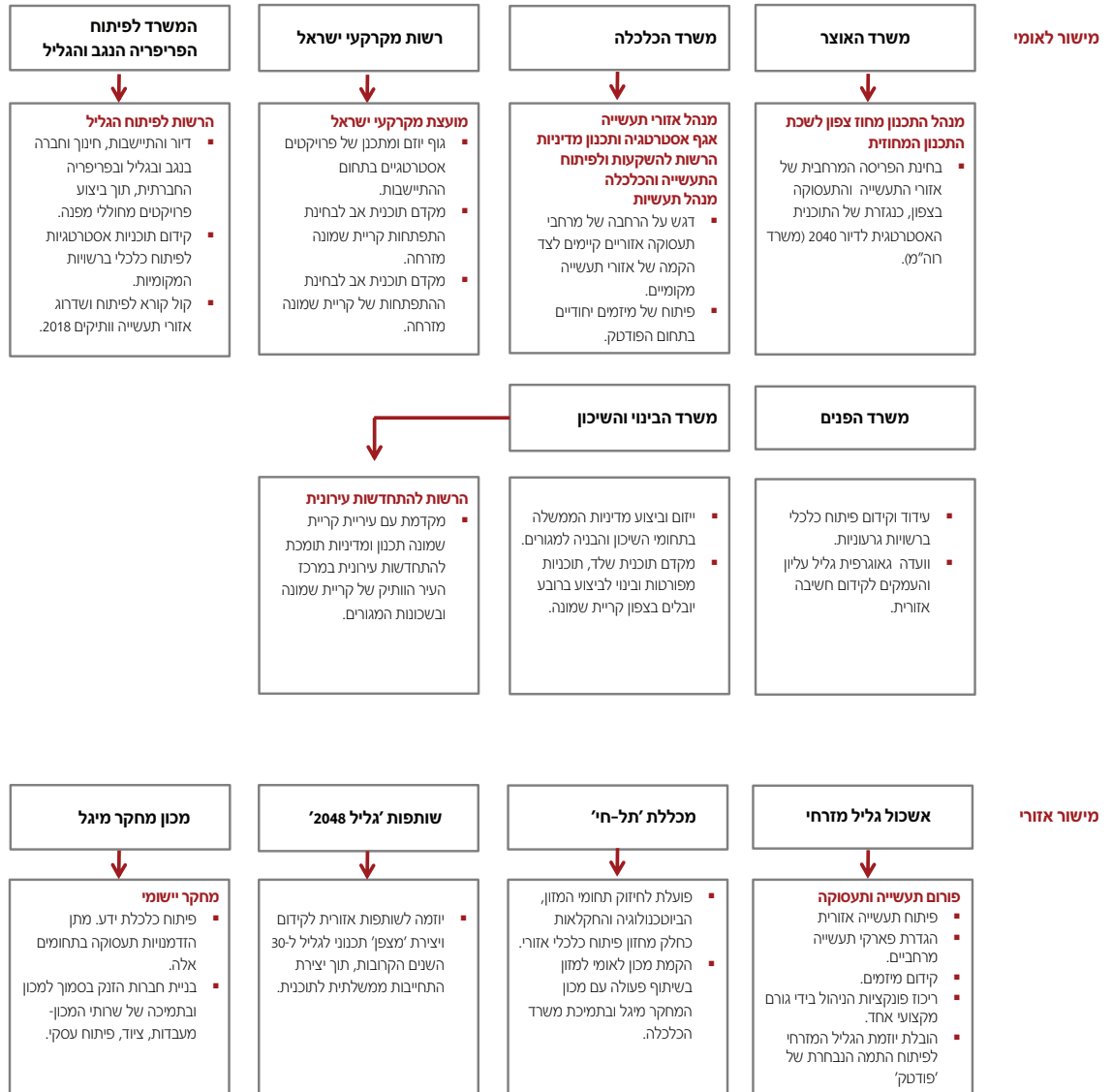
■ **מנהלות אזורי תעשייה.** באזור ישנן כמה מנהלות (תאגידים עירוניים של הרשויות המקומיות) המטפלות באזורי תעשייה משותפים. מטרתיהן ותפקודן של המנהלות משתנים מפארק לפארק, ותלויים במידה רבה בהיקף התקציבי ובתמיכת הרשויות בפעילות המנהלת, אשר מקדישה חלק ניכר מפעילותה לפיתוח, לאכלוס ולאספקת שירותים וסיוע לדיירי הפארק ולא לפרויקטים כלכליים גרידא. המנהלות הקיימות הן: קריית שמונה-גליל עליון – מטפלת באזור התעשייה הצפוני והדרומי שבקריית שמונה; אזור תעשייה דלתון- מנהלת משותפת למועצה אזורית מרום גליל, למועצה אזורית מבואות חרמון, למועצה מקומית גוש חלב ולעיריית צפת; אזור תעשייה מרחבי צ.ח.ר. – מנהלת משותפת לצפת, לחצור הגלילית, לראש פינה, לטובאזנגריה ולמועצה אזורית הגליל העליון.

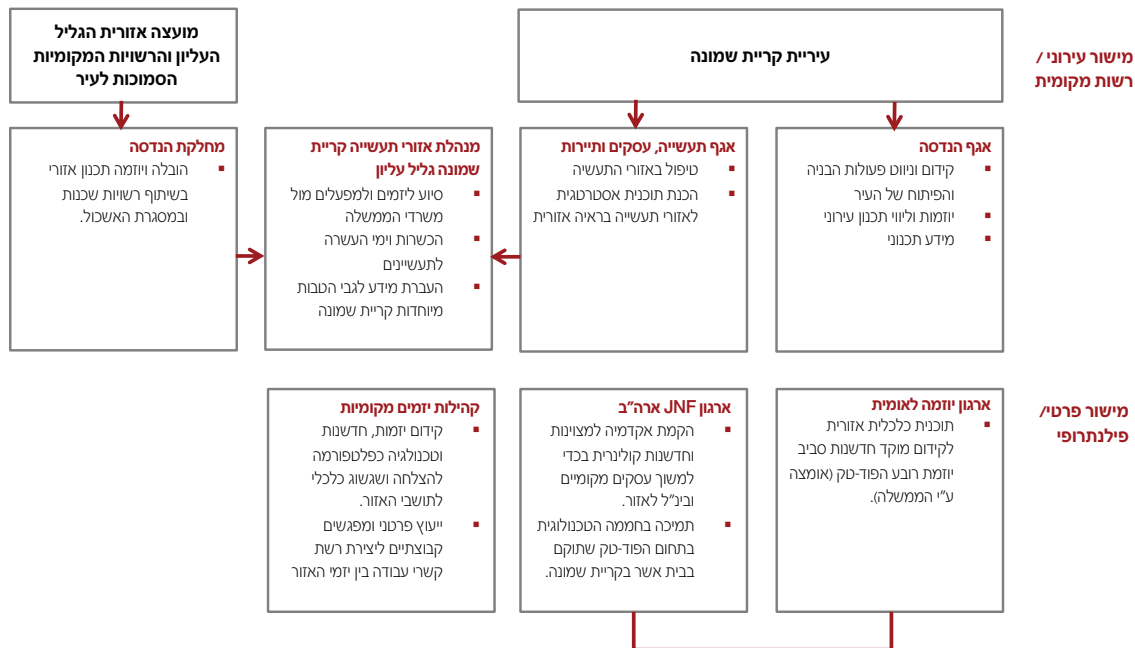
ברמה הפרטית / הפילנטרופית:

■ **עמותת יוזמה לאומית.** העמותה פועלת בהובלת ד"ר אראל מרגלית לשינוי המציאות הכלכלית-חברתית ולצמצום הפערים בישראל באמצעות חיבור של שבעה אזורים בצפון ובדרום לכלכלה החדשה ולעולמות היזמות והחדשנות. מודל הפעולה של העמותה פועל לפיתוח כלכלי הממנף את הייחודיות של כל אזור סביב נושא חדשני ופורץ דרך, המביא ליצירת מקומות עבודה איכותיים באמצעות משיכת חברות ומשקיעים. באזור קריית שמונה והגליל המזרחי העמותה מובילה מהלך, יחד עם כל ראשי הרשויות בגליל המזרחי ובשיתוף המכללה האקדמית תלחי, מכון המחקר מיג"ל וגופים נוספים וכן בתמיכת כמה משרדי ממשלה, אשר נועד להפוך את קריית שמונה ואת הגליל המזרחי למוקד חדשנות בתחומי הפודטק והאגרוטק ולמצב את האזור כאזור מצוינות חדש בישראל. העמותה מבקשת להשיג מטרה זו בין היתר באמצעות הקמת רובע הפודטק, אקסלרטור ייעודי, מרכז

36 ראו למשל את היוזמה של Hula-Valley, בכתובת: <https://www.touristisrael.com/hula-valley/2540/>

■ ■ ■ מיפוי יוזמות ושחקים





באשר ליוזמות אלו ובאופן כללי אפשר לקבוע ולומר, כי:

1. **ישנה תלות גבוהה ומעורבות יתר של המדינה באזור.**

מעורבות של משרדי הממשלה השונים אינה מאפשרת ליצור קואליציה אזורית, אלא משמרת את המצב הקיים. למעשה נוצר מצב של "הפרד ומשול" בחסות המדינה. במודלים מצליחים של קואליציות אזוריות מרחבי העולם ישנה תמיכה של המדינה, אולם הניהול והייזום הוא בידי הרשויות שבאזור.

2. **אין מסמך מתכלל של היוזמות מטעם משרדי**

הממשלה השונים והרשויות, ויש ייזום כפול של תוכניות. היעדר מסמך מתכלל מסוג זה אינו רק כשל של הרשויות המקומיות, אלא גם של משרדי הממשלה הרבים המעורבים.

3. **ישנה מעורבות של גופים פילנתרופיים באזור**

בייזום ובתמיכה כלכלית בפרויקטים שונים ללא ראייה מתכללת. בשל היעדר מסמך מתכלל, חלק מן ההחלטות מתקבל ללא ראייה רחבה, הגופים הפילנתרופיים מעסיקים גופי מחקר משלהם, ועל סמך גופים אלו מקדמים את היוזמות שלהם. מצב עניינים זה עשוי להעצים קונפליקטים באזור.

4. **חסרה היכרות של השחקנים באזור עם היוזמות**

השונות. מצב עניינים זה הוא ביטוי של חוסר שקיפות; חלק מן השחקנים "שומרים על הקלפים קרוב לחזה" ולא ברור מהן התוכניות שהם מקדמים.

5. **חסרה הכרה של השחקנים באינטרסים המשותפים**

לאזור, אף שלחלק גדול מן היוזמות השפעה מעבר לגבולות המוניציפליים של הרשות או של הגוף היוזם.

2.4 העיר באזור: חשיבותה של קריית שמונה בפיתוח האזורי

מסלול ב': קידום חזון ברור של העיר באזור – גיבוש הסכמות של תפקיד העיר עם שותפות באזור. ניהול סדר יום מתכלל, אשר מתאים את היוזמות של משרדי הממשלה לצורכי העיר, וסירוב ליוזמות אשר אינן מיטיבות עימה. חזון מובנה ומושלל יאפשר לעיר להוביל את סדר היום שלה מול משרדי הממשלה ומול שותפות באזור.

מסלול א', שעל פיו פעלה העיר שנים רבות, לא יוביל לצמיחה, שכן הוא "עוד מאותו הדבר". נכון לכתיבת שורות אלו חזון העיר עדיין אינו ברור ומגובש דיו, ולא ברור מהן המטרות שהעיר מבקשת לקדם בעשור הבא ומהם הפרויקטים שיתמכו במטרות אלו. ואולם בשל קנה המידה של העיר, תפקודה והאתגרים העומדים בפניה מסלול א' אינו בר-קיימא, גם אם העיר תצליח לגבש חזון בתמיכת ממשלתית.

דווקא על רקע המצב הכלכלי והמשברי שאליו נקלעה העיר ומדיניות מנהל התכנון להימנע מהרחבות נוספות בקיבוצים – נוצרה הזדמנות. יתרה מכך, גופים רבים ושחקנים הפועלים באזור מבינים שפרדיגמה של פיתוח אוטונומי לא תיטיב עם האזור וכי נוצרה הזדמנות היסטורית לגיבוש חזון ותכנון אזורי. לפיכך האזור והעיר חייבים לעדכן את חזון פיתוח במשותף. החזון צריך להיות מנוסח בידי כמה שיותר שחקנים באזור ומוסכם עליהם.

חזון אזורי מוסכם, שבו מנוסח תפקידה של העיר באזור, יסייע **1. לניהול משאבים של המדינה ושימוש בהם.** שתי החלטות ממשלה שהתקבלו בשנתיים האחרונות³⁸ מפנות תקציבים לפיתוח העיר בדגש על פיתוח אזורי תעשייה, על עידוד שיתופי פעולה אזוריים ועל פיתוח כלכלי אסטרטגי, כולל תמיכה ביוזמת הפודטק.

2. להסכמה על דפוסי פיתוח וסיום פרויקט ההרחבות בקיבוצים. דפוסי הפיתוח יכללו גם התייחסות למסילת רכבת, העתידה לשפר את תשתיות התחבורה לעיר ואת הנגישות אליה, ותשתית שדה התעופה הקיים מהווה אופציה לנגישות אווירית.

אחת השאלות המרכזיות בחשיבה על האזור נוגעת לעתיד העיר קריית שמונה ולתפקידה באזור. קריית שמונה היא עיר קצה בפריפריה הרחוקה של הארץ. היא סמוכה לגבול הצפון ורחוקה ממרכזי חדשנות ותעשייה במרכז הארץ. אזורי התעשייה שלה מוגבלים מבחינת עתודות קרקע קיימות לפיתוח. כמו כן ישנה מחלוקת עם המועצה האזורית הגליל העליון באשר לגבולות המוניציפליים ולפיתוח משותף של אזור תעשייה דרומי. אמנם יש בה כיום יוזמות רבות לפיתוח מגורים, אך חסר תיאום ביניהן, ואין ראייה מתכללת שתבחן את מגמות הפיתוח האזוריות והעירוניות ותתווה דפוסי מגורים נכונים לעיר, אשר יוכלו לתמוך בפיתוח התעשייתי. מגמות הפיתוח הקיימות, שהן פרבריות בעיקרן, יוצרות קונפליקטים עם השאיפה לשמר ערכי טבע ונוף. כמו כן מגמת הפרבר של המגורים ושל מרכזי המסחר והפנאי מחלישה את המרכז העירוני ואת תפקודה החיוני של העיר.

הפרבר והזחילה של פיתוח סביבות המגורים והפנאי באזור לצד קבלת החלטות תכנוניות תמוהות בפיתוח העיר יצרו מרחב מפורק, המורכב מיחידות שונות שאינן מתפקדות כעיר. סביבות המסחר והפנאי שפותחו בשולי העיר ולאורך ציר 90 עיקרו את מרכז העיר מתוכן ומפעילות.

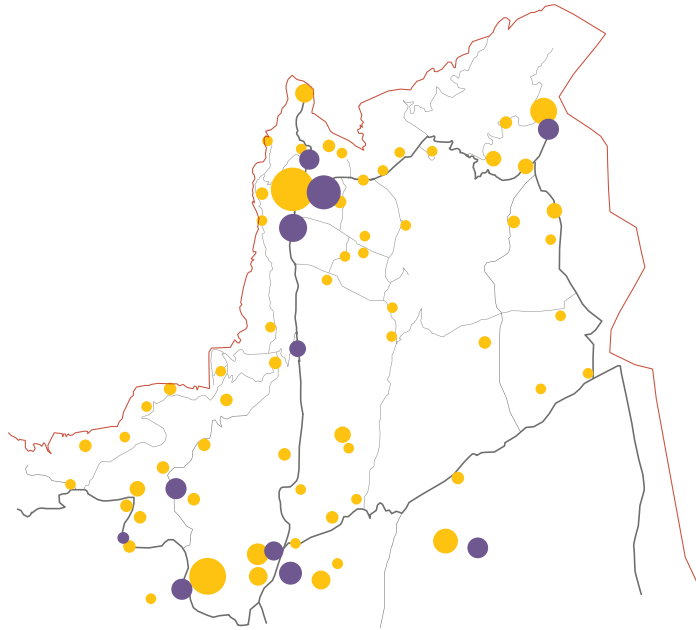
קריית שמונה אינה תוצר של הזנחה של מדיניות. העיר היא תוצר של קידום פרויקטים תכנוניים בידי משרדי ממשלה ללא תיאום, של מנהיגות פוליטית מקומית שקידמה החלטות אשר החלישו את העיר ושל חוסר בגוף מקצועי תכנוני בעיר.³⁷

כיום יש בקריית שמונה מנהיגות פוליטית חדשה, אשר צריכה להכריע באשר להמשך ההתפתחות של העיר. בפניה עומדים שני מסלולים:

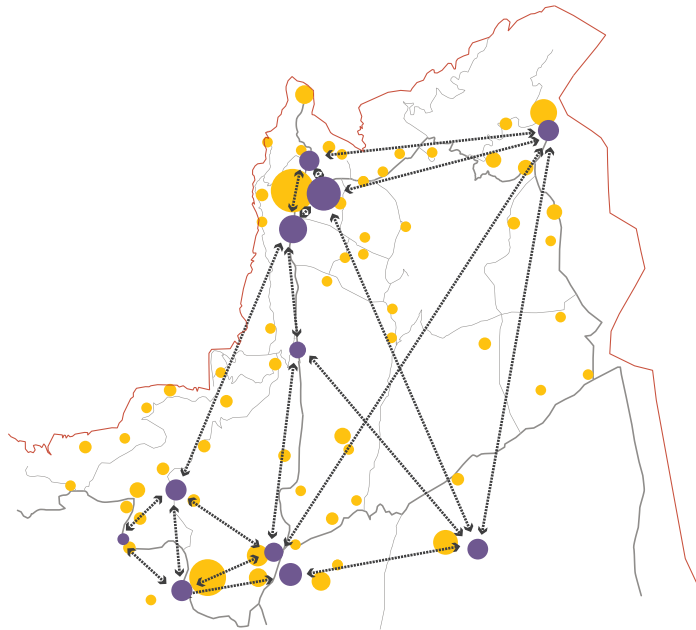
מסלול א': "עסקים כרגיל" – המשך הטמעתן של יוזמות של משרדי ממשלה שונים אד הוק, ללא חשיבה מתכללת ובאופן המעצים את הפיזור ואת הפירוק של העיר מבפנים החוצה. המשמעות היא המשך קידום העיר באופן אוטונומי והישרדותי ביחס לאזור.

37 כוח האדם המופקד על נושא התכנון והפיתוח הצטמצם דרמטית בשני העשורים האחרונים בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את הרשות.

38 ראו את החלטת ממשלה 3740, "תוכנית להעצמה ולפיתוח היישובים קריית שמונה שלומי ומטולה", משרד ראש הממשלה, 15.4.2018. https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3740_2018#fileForDownloads; החלטת ממשלה 2262, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", משרד ראש הממשלה, 8.1.2018. https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2262/



מסלול א': "עסקים כרגיל" | המשך הטמעתן של יוזמות של משרדי ממשלה שונים אד הוק, ללא חשיבה מתכללת ובאופן המעצים את הפיזור ואת הפירוק של העיר מבפנים החוצה. המשמעות היא המשך קידום העיר באופן אוטונומי והישרדותי ביחס לאזור.



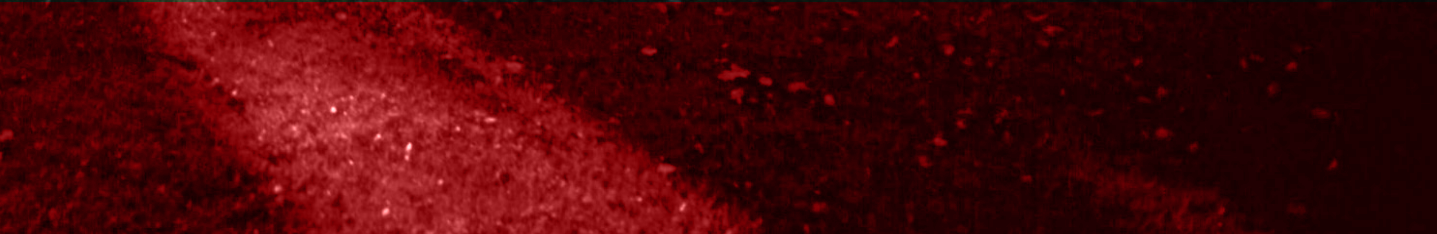
מסלול ב': קידום חזון ברור של העיר באזור | גיבוש הסכמות של תפקיד העיר עם שותפות באזור. ניהול סדר יום מתכלל, אשר מתאים את היוזמות של משרדי הממשלה לצורכי העיר, וסירוב ליוזמות אשר אינן מיטיבות עימה. חזון מובנה ומושכל יאפשר לעיר להוביל את סדר היום שלה מול משרדי הממשלה ומול שותפות באזור.

2.5 מסקנות: הכוח הפוליטי של סדר יום אזורי

▪ **חזון אזורי הוא פרויקט פוליטי.** יש למנף את כל הפעולות של השחקנים באזור לחזון ולסדר יום מוסכם. חשוב שבחזון תהיה הסכמה על ייזום ועל ניהול סדר יום מובהק כלכלי ויצרני, הסכמה על זהויות קולקטיביות ייחודיות לאזור והסכמה משילותית, קרי יצירת מבנה שתומך בעיצוב המדיניות הציבורית ויישומה באזור וכלפי השלטון המרכזי. **יש צורך לעבור מסדר יום, שנקבע במידה רבה בידי משרדי הממשלה, לסדר יום מוסכם מלמטה, הנתמך בידי הממשלה.**

▪ **חזון כלכלי תעשייתי מוסכם ומובנה וחזון לאזורי התעשייה יסייע בפיתוח אקוסיסטם תעשייתי.** חזון מוסכם יסייע להתאים את האזור לעידן העכשווי, ויתרום גם לחיי היומיום של התושבים. פיתוח אוטרקי ואוטונומי של תעשייה ומגורים מבוסס על תחרות ומתאים לערים גדולות. הימנעות מקידום של חזון לאזורי התעשייה ברמה האזורית, מקידום שיתופי פעולה, כמו גם מפיתוח הקשר שבין התעשייה לחיים בעיר עלולים לפגום במגוון התעסוקתי באזור כולו.

▪ **יש צורך בהתאמת האזור לעידן של המהפכה התעשייתית הרביעית באמצעות דפוסי פיתוח מתאימים.** חשיבה אזורית היא הזדמנות להעריך את דפוסי הפיתוח האזוריים ולהימנע מדפוסי פיתוח אשר אינם מיטיבים עם הצמיחה של האזור, בייחוד בהקשר של השפעת הדיגיטציה על תהליכי הייצור ועל תחומי הייצור וכן על הקשר שבין קהילה, חינוך ותעשייה.





לקראת פיתוח תוכנית
אסטרטגית אזורית

3

3. לקראת פיתוח תוכנית אסטרטגית אזורית

לחלק מהותי בתנועה התכנונית המודרנית, ששאפה ליצור "עיר טובה", כזו שיהיו בה תנאי חיים בריאים ההולמים את המציאות של המאה העשרים. תפיסות אלו השפיעו על "תוכנית שרון", תוכנית המתאר הארצית הכוללת הראשונה של ישראל, **שדגלה בפיזור האוכלוסייה במרכזים קטנים והעדיפה את הפריפריה על פני המרכז**.³⁹ הפיתוח האזורי, שהיה המדיניות המרכזית משנות החמישים ועד שנות השבעים במדינות מפותחות רבות, יצר אזורי פריפריה שנתפסו כ"אזורים המפגרים" ביחס לאזורים המטרופוליניים המובילים. הרקע לתפיסה זו הוא מיקומם בטריטוריה הלאומית, שקיעתם הכלכלית (בעקבות התמורות באופי התעסוקה והכלכלה) והידלדלות אוכלוסייתם. בעקבות כך הונהגה מדיניות של פיתוח ממשלתי אקטיבי במטרה למזער הבדלים בין אזורים במרחב הלאומי באמצעות השקעה בתשתיות, בפיתוח תעשייתי מכוון ובפיתוח שירותים. אולם המשברים הכלכליים בשנות השבעים צמצמו את היקף המשאבים להשקעות ציבוריות, לרבות השקעות בפיתוח אזורי. בייחוד השינוי בתפיסה האידיאולוגית ועליית הנאוליברליזם החלישו את הרציונל להתערבות ממשלתית אקטיבית.

בשונה מן האזוריות המסורתית, **האזוריות החדשה** רואה באזורים יחידות חברתיות חשובות וחיוניות, המפיקות כוח יצרי עוצמתי המשמש לפיתוח כלכלי, לחדשנות טכנולוגית וליצירתיות תרבותית. תפיסה זו מזוהה עם ההאצה של הכלכלה הגלובלית שתורמת להתחזקות של המקומיות וליצירה של חברה לא-היררכית ומבוזרת. כחלק מתהליך זה ערים ואזורים בפריפריה הגיאוגרפית הופכים מוקדי ריכוז להשקעות ולחדשנות לצד בנייה מחדש של מערכי משילות תת-לאומית. כך החל משנות התשעים זוכים אזורים, שהם

ניסוח של חזון מושכל הוא אתגר. חזון מושכל חייב להיטיב עם כמה שיותר שחקנים ולתת מענה לשאלות הבאות: **לאן צועד הגליל המזרחי? מהו הנרטיב של האזור? מהו החזון של האזור? מהם היסודות שעליו הוא נשען? מי הם השותפים לחזון? מהן הפעולות שנדרשות למימוש? כיצד תכנון מגיב לחזון? מהו תפקידה של המדינה ביישום של סדר יום שכזה?**

פרק זה מתמקד בנקודות המוצא הרעיוניות שעליהן תישען התוכנית האסטרטגית, בהזדמנויות ובאתגרים מרכזיים באזור. לפרק שלושה חלקים. החלק הראשון יציג את הרעיון של תפיסת האזוריות החדשה ואת המגמות העולמיות בפיתוח תעשייתי, החלק השני יציג את השאלות המרכזיות שעליהן התוכנית האסטרטגית צריכה לתת מענה, והחלק השלישי ידון באתגרים אזוריים ועירוניים קיימים.

3.1 האזוריות החדשה

הגישה הנפוצה בעידן הנוכחי היא תחרותיות, וכל עיר מתחרה בעיר או ברשות סמוכה לה. התחרותיות באה לידי ביטוי במיתוג, במאבק על משאבים, על משקיעים, על יזמים ועל אוכלוסייה. גישה זו יצרה מתח חריף בין הפרדיגמה העירונית לאזורית. אולם בעשורים האחרונים אנו עדים להגדרה של אזוריות חדשה, המנסחת מחדש ניסוח רדיקלי את טבעם ואת חשיבותם של האזורים ושל האזוריות. **מהי האזוריות החדשה ביחס לאזוריות המסורתית? מהם היתרונות הפוליטיים והכלכליים שלה?**

האזוריות המסורתית דגלה ביחסים הרמוניים בין ערים לכפרים שבמרחב האזורי תוך התייחסות למרכיבים אקולוגיים של שמירה על הסביבה, להיבטים דמוגרפיים של פיזור אוכלוסייה ולשליטה בצמיחה העירונית. תפיסות אלו נחשבות

39 להרחבה בנושא האזוריות, ראו שקד תמיר, "אזוריות" וכן עינת פרייגר, "חשיבות של המרחב האזורי", **אורבנולוגיה**, 25.10.2017, <http://urbanologia.tau.ac.il/regional-thinking/>.

חשוב לציין, כי חשיבה על האזור כמרחב תת־לאומי הוא פרויקט פוליטי המשתמש שימוש מושכל בסמלים, במדיניות ציבורית ובפיתוח מוסדי, אשר מעצבים מחדש את האזור, את דמותו ואת תדמיתו. התחזקותה של החשיבה האזורית ברחבי העולם התאפשרה גם בשל תמורות במערכת השלטון, שכללו העצמה פוליטית והאצלת סמכויות לצד מעבר ממערכות היררכיות ריכוזיות למערכות מבוזרות תוך העצמת מעמדן של שלוחות מרחביות פונקציונליות. **תרם לכך גם מעבר ממשילות היררכית מוכתבת (governing) למשילות כהפקה משותפת של שחקנים חברתיים, הנכונים לשיתוף פעולה רצוני ועל בסיס שוויוני (governance), שמחזק הסדרים שונים בממשל האזורי.** התמורות הללו משתקפות ביצירה של רובדי שלטון חדשים (אזוריים) ובהתאם של חלוקת עבודה חדשה בינם לבין השלטון המרכזי.

המרחבים התת־לאומיים,⁴⁰ להתייחסות מיוחדת במדינות המפותחות כישויות בעלות מעמד נבדל ואוטונומיה גוברת בשלושה מישורים:⁴¹

- **כלכלי:** הסכמה על ייזום ועל ניהול סדר יום מובהק כלכלי ויצרני בתחומים שונים, ובהם תעשייה ותיירות.
- **חברתי:** הסכמה על זהויות קולקטיביות ייחודיות לאזור. הכוונה לתודעה אזורית, המוגדרת כאשר פרטים, קבוצות וארגונים חשים הזדהות והשתייכות אליה.
- **משילות:** יצירת מבנה שתומך בעיצוב המדיניות הציבורית ויישומה באזור וכלפי השלטון המרכזי.

■ ■ ■ האזוריות החדשה ביחס לאזוריות המסורתית

אזוריות חדשה



האזורים נתפסים ככוחות מניעים עוצמתיים בפני עצמם, ממריצים עולמות אזוריים של ייצור, צריכה ויצירתיות, ובאותו הזמן אף מעצבים את הגלובליזציה של ההון, העבודה והתרבות.

אזוריות מסורתית



ערי-אזור נתפסו כמקומות שבהם דברים מתרחשים, כמאגרי רקע לתהליכים כלכליים וחברתיים.

40 בישראל נהוג לטעון, כי בשל קנה המידה של ישראל (גיאוגרפית ודמוגרפית) אין מקום למרחבים תת־לאומיים. אולם גם אם אין מקום לאוטונומיה אזורית, חשוב להבין את היסודות של התפיסה האזורית החדשה על מנת להבין כיצד נבנית הצלחתה בפיתוח כלכלי וחברתי.

41 נחום בן־אליא, **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל** (ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007).

3.2 מגמות עולמיות בתעשייה כתמריץ לחיזוק התפיסה האזורית

2 התעשייה כאקוסיסטמה

■ **כלכלה** - תפיסת המערכת האקולוגית התעשייתית רואה באזור וביצרנים שלו מערכת הוליסטית שמטרתה לעודד חדשנות, ובעקבותיה את הצמיחה באמצעות שיתוף פעולה של יצרנים, של מוסדות חינוך (בעיקר אוניברסיטאות) ושל ארגונים ממשלתיים. תפיסה זו מדגישה את הקשר שבין יצרני טק ומחקר ופיתוח בתחום ההי טק, ורואה במגוון היצרנים מרכיב חשוב - אם לא מרכזי - של המערכת כולה.

■ **תכנון** - הארגון הפיזי של המרחב נועד לטפח מערכות יחסים וקשרים הדדיים. תפיסה זו רואה בתעשייה מערכת אקולוגית, אשר בדומה למערכות טבעיות שבהן ישנן שרשראות מזון בין האורגניזמים השונים, יש בה שרשרת של אנרגיה ושל חומרים בין המפעלים ותהליכי הייצור. כך, מפעל אחד יכול להשתמש בפסולת של מפעל אחר לצרכיו, או שעודפי אנרגיה של תהליך ייצור אחד משמשים מקור אנרגיה לתהליך אחר. גישה זו יכולה להיות מיושמת באמצעות הקצאת קרקעות לשימוש תעשייתי צמוד למוסדות אקדמיים או באמצעות סבסוד חללים ליצרנים חדשים בסמיכות ליצרנים מבוססים וותיקים.

■ **חברה** - מערכות יחסים הן אבני הבניין של המושג הזה. הן כוללות: (1) יחסי גומלין בין האקדמיה לתעשייה, הממשלה והאקדמיה והממשל והתעשייה; (2) יחסים בין יזמים, חברות מבוססות או חברות קטנות, בינוניות וחברות גדולות; (3) היחסים שבין ספקים ויצרנים.

■ **סביבה** - יש חשיבות לאפשרות לקדם שיתופי פעולה סביבתיים ולקדם סדר יום אקולוגי בהתאם לצרכים של התעשייה המתמחה.

■ **אתגרים** - אוניברסיטאות המחקר הגדולות הובילו מאמצים מוצלחים לשיתוף פעולה בין מגזרים בכמה ערים. אולם ללא הנהגה של אוניברסיטה, של רשות מקומית או של משרד ממשלתי קשה לקדם אסטרטגיה זו.

אחת המגמות המאיצות את הפיתוח האזורי היא המהפכה התעשייתית הרביעית, המשנה את דפוסי הייצור, את טביעת האצבע של מפעלי התעשייה, את היקף ההכנסות של רשויות ממיסוי (טביעת הרגל של המפעלים), את היחסים שבין המגורים והעבודה, כמו גם את הצורך של אזורים ושל רשויות מקומיות להמציא את עצמם מחדש. מהן המגמות החשובות שמשנות את דפוסי הפיתוח התעשייתי? איך הן משפיעות על האזורים ועל הפיתוח האזורי? להלן מפה של המגמות הנוכחיות בתעשייה ובתכנון ובפיתוח של אזורי תעשייה, תוך התייחסות לשאלה כיצד המגמות הללו משפיעות על הצורה הפיזית של העיר, על כלכלתה, על אזרחיה ועל סביבתה.

1 המהפכה הרביעית

■ **כלכלה** - המהפכה התעשייתית הרביעית מתאפיינת במיזוג של טכנולוגיות ובטשטוש בין השדות הפיזיים, הדיגיטליים והביולוגיים.⁴² השינויים כוללים את האבולוציה של: (1) בינה מלאכותית; (2) טכנולוגיות ייצור דיגיטליות ושימוש בביוטכנולוגיה; (3) טכנולוגיות בממשק שבין תכנון חישובי, ייצור תוספים, הנדסת חומרים וביוטכנולוגיה.

■ **תכנון** - ארגון המרחב נועד לעודד שיתופי פעולה, למידה והעברת ידע בין סוגים שונים של יצרנים. **קרבה גיאוגרפית היא נקודת מפתח בתכנון אזורי תעשייה או אזורים מתמחים.** המטרה היא לעודד את הפיתוח של טכנולוגיות או של מוצרים חדשים.

■ **חברה** - ההתקדמות מביאה עימה גם בעיות; מועסקים רבים עשויים להישאר מחוץ למעגל העבודה. יש צורך בחיזוק הממשק שבין תוכניות הלימודים למגמות התעשייתיות.

■ **סביבה** - יש צורך ביצרנים דיגיטליים בקנה מידה קטן, שיקטינו את הנזק בכל הנוגע למשאבי קרקע וזיהום, ויחזקו את המגמה הירוקה.

■ **אתגרים** - הייצור המסורתי נשאר חיוני לכלכלות הערים. פרנסי העיר נדרשים למצוא את האיזון המתאים בין חיזוק של הייצור המסורתי לייצור המתקדם. יש צורך בחשיבה על התכנון העירוני באופן המתאים לאורח החיים היצרני.

3 אורבניות תעשייתית

יש לשכנע את הציבור בחשיבות וביתרונות של עירוב שימושים לאתעשייתיים ותעשייתיים במרחב העירוני.

4 אקולוגיה תעשייתית

■ **כלכלה** - המגמה היא של הגדלת היעילות והפחתת היציבות, בעיקר באמצעות הפחתת פסולת ושימוש חוזר, כצעדים חשובים לחיסכון בעלויות.

■ **תכנון** - ארגון החלל (פארק תעשייה, למשל) מבוסס על שיקולים סביבתיים, בעיקר תוך התייחסות למטרות הבאות: קיימות, יעילות אנרגטית והפחתת פסולת.

■ **חברה** - האסטרטגיה מסייעת במיתוג של התעשייה ושל התודעה הציבורית בנוגע לתעשייה ולניהול מושכל של משאבים טבעיים.

■ **סביבה** - אקולוגיה תעשייתית מתייחסת לפרקטיקה של צמצום פסולת תעשייתית באמצעות יצירת מערכת, שבה יצרן אחד משתמש בתוצרי לוואי של יצרן אחר, וכן הלאה. אקופארקים תעשייתיים הם לרוב פארקים תעשייתיים אוטונומיים, המחויבים לתפיסה זו והמבוססים על נהלים ועל תקנים סביבתיים (כך למשל, טכנולוגיית בנייה ירוקה, ייצור ואו חשמל סולרי, יעילות אנרגטית).

■ **אתגרים** - גישה זו מיושמת לרוב באמצעות הסכמים בילטרליים בין חברות בזיקה לצרכיהן ולהיתכנות כלכלית.

■ **כלכלה** - גישה זו מניחה כי הביקוש לקרקע תעשייתית בתוך ערים - בעיקר ליד מוסדות אקדמיים - עולה ומתייקר עבור היצרנים, ובכלל זה יצרנים עתירי ידע. המיקום העירוני מעניק יתרון תחרותי בשל הסמיכות לקהילה ולמוסדות חינוך (מרכז המחקר והניסויים). זאת ועוד, ביקושי קרקע למגורים ושימושים מסחריים בתוך הערים גדל אף הוא. לכן איאפשר להימנע מלחשוב על היחסים שבין ייעודי קרקע בעיר לפיתוח תעשייתי.

■ **תכנון** - האבולוציה הטכנולוגית משנה את טביעת הרגל הפיזית, את תהליכי ההפצה והרשתות, גישה לתחבורה ומיקומים גיאוגרפיים מועדפים עבור התעשייה. ארגון החלל מבוסס על הרעיון, שמיקום עירוני מעניק יתרון תחרותי עקב גישה לאנשים, למוסדות חינוך (מרכז המחקר והניסויים) וללקוחות. תפיסה זו מבוססת על יצירה של ממשקים בין העיר לתעשייה. בבסיס תפיסה זו ישנה חשיבה על העיר כמערכת המשלבת בין מגורים לבין תעסוקה ותעשייה, וניסיון ליצור סינתזה בין נקודת המבט הכלכלית, המרחבית והחברתית, מתוך הבנה שהן קשורות זו בזו ואי אפשר להפריד ביניהן. הרעיון מבוסס על ארבעה נדבכים עיקריים: (1) שילוב חברתי; (2) פיתוח סביבתי חכם; (3) איזון כלכלי; (4) חדשנות עירונית וטכנולוגית.

■ **חברה** - גישה זו מבוססת על ההנחה, כי שינויים טכנולוגיים יעצימו חברות קטנות ובינוניות ויזמים פרטיים. בעתיד יתרונו לגודל יצטמצמו, משום שהעלויות העיקריות של היצרנים יהיו עבור מכונות הייצור, ומשום ששימוש בבינה מלאכותית יפחית דרמטית את עלויות העבודה של היצרנים.⁴³

■ **סביבה** - סביבה זו של עירוניות תעשייתית מתייחסת לטיפולוגיות שבהן משולבים אזורי תעשייה בעיר או סמוך לעיר, ומציעה אלטרנטיבה לפארק התעשייה האוטונומי (אם כי צפוי שפארקי תעשייה ימשיכו להתפתח במיוחד באזורים שבהם עלות הקרקע נמוכה מעלותה בעיר).

■ **אתגרים** - תפיסת האיזור נועדה להפריד בין שימושים תעשייתיים לשימושים אחרים. גישה תכנונית זו עיצבה את הציפיות הציבוריות ואת התפיסה של הציבור באשר לתעשייה זה למעלה ממאה שנים. כיום האתגר הוא סביבתי ותודעתי;

המגמות שצוינו לעיל ישפיעו על העתיד של ערים ושל אזורים ברחבי העולם השפעה דרמטית, וישפיעו על **הפיתוח התעשייתי בשלושה ממדים לפחות**:⁴⁴

1. **קרבה גיאוגרפית.** תעשיות נוטות להעריך קרבה פיזית בפיתוח אזורי תעשייה. קרבה ושיפור הגישה של עובדים למקום העבודה ושל מוסדות שעשויים לתמוך בעבודה (כך למשל אוניברסיטאות ומרכזי מחקר) נתפסים כיתרון בפיתוח של מערכת אקולוגית תעשייתית. יתרה מכך, בעקבות מגמות אלו הסיווג של חברות כמו "לואו טק" ו"הי טק" או "ספקי שירות" משקף חשיבה כלכלית וסיווגים מיושנים.

2. **לוקליות וקהילה.** השינוי הטכנולוגי מתבטא בהעצמת חברות קטנות ובינוניות ויזמים פרטיים. מגמה זו כלפי המקומי וזאת אין משמעותה שחברות בינלאומיות יעבירו את פעילותן למדינות מוצאן, אלא שבתהליך הרחבת השווקים תהיה להן האנושי יותר משמעות מאשר לעלויות עבודה נמוכות.

3. **תכנון ערים אדפטיבי ותומך.** שימושים מעורבים, זהות מקומית וגישה לתחבורה הם פקטורים חשובים בפיתוח תעשייתי עכשווי, הנוטה להיות נקי יותר ומחובר למוסדות מחקר. עם זאת תכנון אזורי התעשייה נשען על מודלים של איזור. באיור שלהלן אפשר לראות את הקשר שבין המודלים של התכנון העירוני למהפכות התעשייתיות. כיום אנו עומדים בפני שינוי פרידגמטי בתכנון אזורי תעשייה לכיוון של שימושים מעורבים במקומות של תעשייה נקייה.

אזורים אשר ישכילו להטמיע את השינויים שנמנו לעיל – קרבה גיאוגרפית בפיתוח תעשייתי, חיזוק הקהילה ותכנון ערים אדפטיבי ותומך – באופן המשלב את התעשייה, את החינוך ואת התכנון, יצליחו "להמציא" את עצמם מחדש בעידן העכשווי. לשם כך נדרש חזון משותף. יישום חזון אשר מטמיע מגמות אלו כרוך בחשיבה מערכתית, הן במישור התכנוני והן במישור הפוליטי.⁴⁵

44 T. Hatuka and E. Ben-Joseph "Industrial Urbanism: Typologies, Concepts and Prospects," Built Environment Journal 43, no.1 (2017): 10-24;
T.Hatuka, E. Ben-Josef, and S. Menozzi, "Facing Forward:Trends and Challenges in the Development of Industry in Cities," Built Environment 43, no. 1 (2017): 145-155

45 להרחבה על קווי תכנון בתחום התעשייה, ראו: טלי חתוקה ויואב ויינברג, "קווי תכנון לאזורי תעשייה" (אוניברסיטת תל אביב, 2016). <http://lud.tau.ac.il/wp-> content/uploads/2016/10/industry_section3.pdf (נדלה ביום 12.5.2019).

■ ■ ■ מגמות עולמיות בתעשייה

רעיונות מפתח בפיתוח תעשייתי עכשווי

תעשייה 4.0	אקו סיסטמה תעשייתית	אורבניזם תעשייתי	אקולוגיה תעשייתית
ייצור דיגיטלי, אוטומציה, בינה מלאכותית	שיתוף פעולה בין סקטורים, חיזוק שרשרת האספקה ופיתוח אשכולות.	ייצור עירוני, תעשיות נקיות ושקטות יותר, טביעת רגל קטנה יותר, חיזוק הקשר בין קהילות לסביבות העבודה.	שאיפה לבזבז אפסי, שימוש חוזר בתוצרי לוואי, קיימות.

ההשפעה של הרעיונות על חברה ועל ערים



■ ■ ■ התפתחות היחס בין העיר לתעשייה

התפתחות יחסי הגומלין בין מהפכות תעשייתיות ופיתוח מרחבי



3.3 הגדרת חזון משותף ומוסכם לגליל המזרחי

▪ **חברתית רבותי: יצירה של נרטיב משותף.** זוהי יצירה של תודעה אזורית, שהתושבים יחוו הזדהות עימה והשתייכות אליה. תודעה אזורית תורמת לזהות של המקום, לכלכלה התיירותית ולמשיכה של קהלי יעד, ולזיהוי האזור עם אורח חיים ייחודי.

▪ **תכנוני: מקסום האגלומרציה.** המרחב העירוני והאזורי, שהיו בעבר נפרדים, יכולים להתערבב ולהגדיר יחד משהו חדש ושונה. האתגר המרכזי הוא כיצד למקסם את ההשפעות החיוביות של האגלומרציה, תוך הכרה והתמודדות גם עם השפעות שליליות בלתי נמנעות. היחסים שבין העיר והתעשייה מוערכים כיום מחדש. השינוי הטכנולוגי משנה את טביעת הרגל של הייצור, את רשתות ההפצה, את הגישה לתחבורה ואת המיקום הגיאוגרפי המועדף. יש יתרון תחרותי למצב של קרבה למרכזי מחקר ופיתוח, לשווקים ולעובדים מיומנים, וההתלכדות האזורית יכולה לתרום לכך. תחרותיות וסמיכות הופכות תלויות זו בזו, ויש חשיבות להעברה של ידע פנים אל פנים. סמיכות מאפשרת התפתחות של ידע. האתגר של אזור התעשייה הנוכחי הוא לספק תעסוקה שתחבר מגוון של אנשים לשוק העבודה ושתתאים שטחים תעשייתיים לסגנון החיים העכשווי, ליישם מודלים של מחזור ושל ניהול משאבים רב ממדי לשמירה על הקיימות ולתכנן תוך התייחסות לרקמת המגורים העירונית ולשטחים הפתוחים המקיפים אותה.

נקודת המוצא של תוכנית אסטרטגית היא הצורך בשינוי פרדיגמטי ומעבר מן "האזוריות הישנה", המתמקדת במבנה היררכי אדמיניסטרטיבי טריטוריאלי, ל"אזוריות חדשה", הכוללת רשתות אופקיות מורכבות, שותפויות, קואליציות אד הוק ומצבי שיתוף בכלכלה תחרותית. שיתוף פעולה בין הרשויות השונות כדי מסגרת אזורית מאוחדת יספק יתרונות של גודל וכוח מניע לפיתוח כלכלי של האזור. הגישה האזורית עשויה לצמצם את התחרות הבזבזנית שבין העיר לבין המרחב המקיף אותה (או בין העיר וערים שכנות), ולהפנות משאבים לצמיחה ולפיתוח. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות והשקעת משאבים בצורה פרודוקטיבית יותר עשויים להשפיע על הכלכלה המקומית ואף על הכלכלה הלאומית.

חזון משותף מוסכם אינו מסגרת סטטית, אלא מסגרת יוזמת ומגיבה לשיתופי פעולה אזוריים בדגש על תעסוקה ועל תעשייה כאמצעי ליצירת מרחב אזורי טוב וצודק יותר. גישה זו נובעת מן ההבנה, שאזורים הם מנועי צמיחה בפני עצמם ושתפקוד משותף שלהם כיחידה אחת יכול לספק להם יתרון.

חשוב לציין, כי החזון המשותף אינו צריך להיות מוגדר מלמעלה בידי המדינה או בידי נציגיה – קרי האשכול – אלא בידי הרשויות, האקדמיה והמגזר הפרטי. לחשיבה האזורית בגליל המזרחי כמה יתרונות בולטים:

▪ **פוליטי: מוקד כוח.** חשיבה אזורית תסייע לרשויות הנפרדות לאחד כוחות למען מטרה משותפת, ובכך להפוך למוקד כוח פוליטי מול השלטון המרכזי. בעידן של תחרות בלתי פוסקת על משאבים, חשיבה אזורית ושותפות במשאבים יכולות לסייע בפיתוח המרחב ולהיות מנוע צמיחה לכל האזור.

▪ **כלכלי: איגום משאבים.** חשיבה אזורית על פיתוח כלכלי תחזק שיתופי פעולה, תנצל יתרונות של גודל ושל ריכוז, תסייע בהשקעה ממשלתית ובאיגום משאבים, תאפשר פתרונות תחבורתיים משותפים, נסיעות משותפות, רשת שבילי אופניים בין אזור התעסוקה והיישובים ושיתופי פעולה חינוכיים. גם מן הפרספקטיבה הסביבתית אסטרטגיה אזורית נתפסת ככזו המאפשרת הקמה יעילה של תשתיות, קידום של פיתוח בר-קיימה וניצול יעיל של משאב הקרקע המתכלה.

3.4 גבולות המרחב האזורי בתוכנית האסטרטגית

מיג'ל שבמרחב הצפוני. כמה מרכזי מסחר ופנאי במרחב הדרומי בנויים לאורך כביש 90 מראש פינה וצפונה.

אזור צפוני. האזור הצפוני הוא שער לנוף, אזור קצה ובו עוגן ההתיישבות קריית שמונה. בתחומו ארבעה אזורי תעשייה קיימים: מג'דל שמס בצפון-מזרח, קריית שמונה, גליל עליון ותלחי בצפון-מערב. באזורי התעשייה של קריית שמונה, גליל עליון ותלחי ישנם כמה מוקדים קיימים לפיתוח תעשיית פודטק, אשר להם זיקה חזקה למחקר ופיתוח הנערכים במכללת תלחי הסמוכה. סביב אזורים אלה נמצאים גם ריכוזי האוכלוסייה הגדולים של האזור – בעיר קריית שמונה ובכפרי הדרוזים מג'דל שמס, מסעדה, עין קיניה ובוקעאטא. שאר ההתיישבות באזור היא ביישובים כפריים קטנים. מרכזי המסחר והפנאי מרוכזים לאורך הכבישים 90 ו-99 וכן בתוך העיר קריית שמונה שהיא בנקודת המפגש של צירים אלה. האזור מציע עוגני תיירות המתבססים על נכסי הטבע והנוף הרבים באזור (אתר החרמון, קלעת נמרוד, מקורות הירדן, אגמון שמורת החולה ועוד), תיירות חקלאית המתבססת על ענפי החקלאות המגוונים והפעילות סביבם וכן תיירות בכפרי הדרוזים.

חשוב לציין, כי גישה זו של האקוסיסטם **מתעלמת מגבולות השיפוט** הקיימים ויוצרת שני מרחבים שכל אחד מהם מורכב מכמה רשויות: בדרום – קצרין, ראש פינה, חצור, צפת, יסוד המעלה, טובא'זנגריה וכן חלק מתחום השיפוט של מועצות אזוריות הגליל העליון, מבואות חרמון ומרום הגליל; בצפון-מג'דל שמס, בוקעאטא, עין קיניה, רג'ר, מטולה, קריית שמונה וכן חלק מתחום השיפוט של מועצות אזוריות הגליל העליון ומבואות חרמון. חלופה זו מחלקת את האזור **ללא זיקה למבנה חטיבות הנוף** אשר מרכיבות אותו, ובכך יוצרת שני תתי-אזורים שיש בהם שונות נופית וטופוגרפית גדולה.

בהמשך לניתוח המצב הקיים ולחשיבות של הפיתוח הכלכלי-תעשייתי באזור, **יש חשיבות מכרעת לאופן שבו מגדירים את גבולות התוכנית האסטרטגית. הנטייה של הפרופסיה התכנונית היא לפעול ביחס לגבולות שיפוט. הנטייה של אנשי הסביבה היא לראות את המרחב דרך חטיבות הנוף. אולם גישות אלו – היסטוריות וסביבתיות – הן מיושנות מאוד ומגבילות מאוד את ההתפתחות הכלכלית של האזור, ואינן תואמות את סדר היום התעשייתי העכשווי; שהרי הכלכלה אינה משועבדת לגבולות, וכך גם הקהילות חברתיות, אשר פועלות במגוון ערוצים – ממשיים ווירטואליים בודזמנית.**

לפיכך ובקידום של אקוסיסטם תעשייתי מוצע להסתכל על אזור הגליל המזרחי ועל רמת הגולן כיחידת התמחות תעשייתית כלכלית אחת (cluster). גישה חברתית-כלכלית זו ממקמת את התושב במרכז ומבקשת לקדם אקוסיסטם אזורי תוך התייחסות לנושאי התעסוקה, החינוך, הפנאי והנוף. גישה זו מבקשת למנף את החוזקות ואת ההזדמנויות שיש באזור לטובת התושבים.

יחידת ההתמחות התעשייתית-כלכלית כוללת שני עוגני התיישבות גדולים, ויש בה שני תתי-אזורים:

■ **אזור דרומי.** האזור הדרומי הוא שער הכניסה לאצבע הגליל ולצפון הגולן, ובו עוגן התיישבות צפת-חצור-ראש פינה. במרחב הדרומי שלושה אזורי תעשייה גדולים – דלתון, צ.ח.ר. וקצרין, ושני אזורי תעשייה עירוניים קטנים יותר בחצור ובצפת, הכוללים מלאכה ומפעלי תעשייה קטנים. היישובים הגדולים במרחב הדרומי הם העיר צפת והמועצות המקומיות ראש פינה, חצור, טובא'זנגריה וקצרין. שאר האוכלוסייה מתגוררת ביישובים כפריים קטנים. באזור מפוזרים יקבים רבים, הן באזורי התעשייה של דלתון וקצרין והן ביישובים הכפריים שבמרחב כולו, והם מהווים עוגן לתיירות יין. במרחב הדרומי שלושה מוסדות אקדמיים – בית הספר לרפואה בצפת, מכללת צפת ומכללת אוהל שבת בקצרין. כמו כן פועל בגולן מכון לחקלאות עתירת ידע כחלק מראיית החקלאות כעוגן כלכלי עיקרי ומן הכוונה להשתלב בתמה המרכזית של הפודטק כמנוע צמיחה עיקרי, על פי התוכנית שגובשה באזור. המכון קשור גם לפעילות המתקיימת במכון המחקר

ההזדמנויות הטמונות בגישה זו הן אלו:

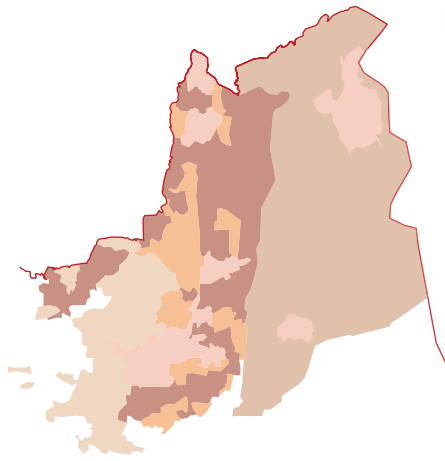
1. **יצירה של אזור התמחות של אקוסיסטם בתחום התעשייתי בנושא של אגרוטק ופודטק** וניצול יתרונות של גודל ושל ריכוז, שיסייעו בהשקעה ממשלתית ובאיגום משאבים;
1. **יצירה של נרטיב משותף ותודעה אזורית** מובהקת עבור התושבים ועבור קהלי יעד נוספים;
1. **התגייסות סביב הנכסים הטבעיים של תת־האזור** ללא תלות בזיקה המנהלית או בהתארגנות פוליטית;
1. **אפיון של כל תת־אזור ופיתוח תכנוני מושכל** של מגוון של צורות חיים באזור, מתוך הכרה בקיים ובחסר.

האתגרים שבגישה זו הם אלו:

1. **קואליציה מרובת משתתפים**, מרובת מגזרים וצורות חיים שונות;
1. **אתגור נרטיבים היסטוריים קיימים**. כך למשל, בחלוקה הנופית יש מרכיב אינהרנטי של "זהות" או נרטיב מקומי – "ישובי ההר" "ישובי העמק" וכו';
1. **חשיבה מחודשת ו/או הרחבה של שותפויות קיימות**. יחידת ההתמחות אינה תואמת חלק מן השותפויות הקיימות באזור.⁴⁶

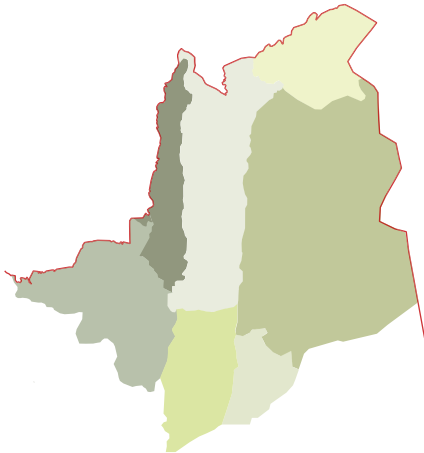
⁴⁶ כך למשל, מנהלת נחלי מקורות הירדן; מטרת המנהלת היא לאחד כוחות, לתאם פעולות ולקבל החלטות בהסכמה, ובכך לשפר את המצב הקיים בשטח של נזקים למערכת האקולוגית. השטח המטופל כולל את מקורות הירדן, את ארץ תעלות המים בעמק החולה, את הירדן ההררי ואת מורדות כורזים (השניים הראשונים נמצאים באזור הצפוני והשניים האחרונים באזור הדרומי). כמו כן ישנן כמה עמותות תיירות מקומיות, שמטרתן לשווק את אתרי התיירות שבתחומן. לעיתים ההתארגנות מקבילה לחלוקה צפון/דרום – עמותת תיירות צח"ר (צפת, חצור , ראש פינה); ולעיתים לא – עמותת תיירות גולן (גולן, קצרין), עמותת תיירות ארץ הגליל (מרום גליל, הגליל העליון, מטולה, מבואות חרמון). ישנן גם מנהלות אזורי תעשייה: מנהלות קיימות של אזורי התעשייה המרחביים אינן תואמות את החלוקה האזורית לצפון/דרום. לפארק התעשייה צ.ח.ר. שותפות הרשויות צפת, חצור הגלילית, ראש פינה, מועצה מקומית טובאזנגריה ומועצה אזורית הגליל העליון. לפארק התעשייה דלתון שותפות מועצה אזורית מרום גליל, מועצה אזורית מבואות חרמון, מועצה מקומית גוש חלב ועיריית צפת. לאזור תעשייה דרומי קריית שמונה שותפות עיריית קריית שמונה ומועצה אזורית הגליל העליון.

■ ■ ■ גבולות המרחב האזורי | אזורי שיפוט, חטיבות נוף, אקוסיסטם כלכלי-חברתי



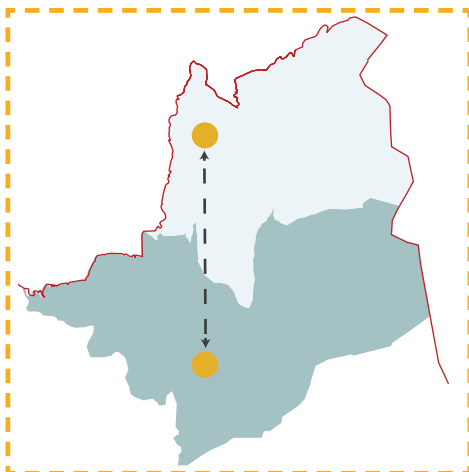
חלוקה אזורית על פי רשויות שיפוט

- רשויות מקומיות ועיריות
- מעוצה אזורית גולן
- מעוצה אזורית הגליל העליון
- מעוצה אזורית מבואות חרמון
- מעוצה אזורית מרום גליל



חלוקה אזורית על פי חטיבות הנוף

- הר החרמון
- רמת הגולן
- רכס רמות נפתלי
- עמק החולה
- מזרח הגליל העליון
- רמת כורזים
- דרום רמת הגולן



חלוקה לשני אזורים על פי פרדיגמה חדשה

- עוגני אוכלוסייה ותעסוקה
- תת אזור צפוני
- תת אזור דרומי

3.5 שאלות ואתגרים בקידום סדר יום אזורי

כשלב ראשון בפיתוח חזון ותוכנית אסטרטגית יש להכיר בשאלות ובאתגרים בתחום הניהולי, הכלכלי, החברתי והתכנוני.

ניהולי	מהו המבנה הארגוני שיכול לתמוך בשיתוף פעולה אזורי?
	אזור עיר
	מיהם הגורמים (פרטי, ציבורי, אקדמי) שצריכים להיות מעורבים בקידום סדר יום משותף? כיצד ניתן לחזק את שיתוף הפעולה למרות הפערים בגישה למשאבים, ביכולות מקצועיות, בשיח פוליטי וכולי?
כלכלי	מהו הבסיס המשותף בין אינטרסים מתחרים?
	אזור עיר
	האם וכיצד יכולות הרשויות השונות לתמוך באסטרטגיה כלכלית מוסכמת? מהו תפקידה של קריית שמונה באזור, ומה היא יכולה להציע ליישובים באזור?
חברתי	מהו הנרטיב המשותף והחזון הכולל של האזור?
	אזור עיר
	האם וכיצד ניתן ליצור זיקה בין הנרטיבים המקומיים כדי זהות מובהקת לאזור? כיצד ניתן לקדם נרטיב משותף באזור שבו ישנם יחסי כוחות לא־שוויוניים?
תכנוני	מהן הפעולות התכנוניות הנדרשות לקידום הפיתוח של החזון האזורי?
	אזור עיר
	מהן התשתיות ההכרחיות לקידום סדר יום משותף? מהם פרויקטי הדגל שיקדמו סדר יום זה? כיצד ניתן ליצור איזון בין פיתוח חדש לשמירה על השטחים הפתוחים?

3.6 לקראת סדר יום חדש: נושאים מרכזיים בפיתוח חשיבה אזורית ועירונית

התכנון בפיתוח ההתמחות התעשייתית האזורית? האם לסמיכות פיזית יש חשיבות בפיתוח של אזור מתמחה? כיצד משולב נושא התעשייה עם התפתחויות מרכזיות אחרות באזור, כמו תחבורה ומגורים?

אתגר 4 | תחבורה

כביש 90 החדש (המוצט) ממשיך את הכביש הלאומי ועוקף את העיר ממזרח. הוא יוצר קשר ישיר לאזורי התיירות הנופיים בצפון הגולן, ומספק גם חיבור מהיר לרובע המגורים החדש שמצפון לכביש 99 (יובלים). באשר לרכבת, החלק הצפוני של הרכבת מחיפה צפוי להגיע לעיר בשנים הקרובות; בקריית שמונה ישנו אזור נחיתה שאינו בשימוש. שאלות מרכזיות הן אלו: **הפרויקטים התחבורתיים צפויים להשפיע על האזור ועל העיר, אך לא ניתן לבחון את השפעתם בבידוד ממגמות הפיתוח למגורים ולתעשייה. יש לבחון אותם בזיקה זה לזה. מה יהיה המצב האידיאלי עבור האזור? כיצד יכולה הרכבת לסייע בפיתוח הכלכלי של האזור?**

אתגר 5 | יחסי מגורים ותעשייה

דפוסי ההתפתחות למגורים בקריית שמונה ובאזור מבוססים על דפוס התפתחות פרברי: צפיפות נמוכה, בנייה ללא שימוש מעורב, היעדר קשר פיזי בין אזורי המגורים לבין אזורי התעשייה והמסחר ותלות ברכב פרטי. שאלות מרכזיות הן אלו: **האם דפוס ההתפתחות הנוכחי תומך ביעדים ובמטרות של העיר ושל האזור? איך יכולים התעשייה והמגורים לתמוך זה בזה?**

בהמשך לשאלות המפתח ועל בסיס הניתוח של המצב הקיים זוהו כמה נושאים מרכזיים ברמה האזורית והעירונית, שצפויה להיות להם השפעה מכרעת על הפיתוח העתידי: שיתוף פעולה אזורי, פיתוח תיירותי, פיתוח תעשייתי (בדגש על פודטק ואגרוטק), תחבורה ויחסים בין המגורים לתעשייה. נושאים אלו, המוצגים כאן בצורה כללית וראשונית, יהוו מסד בפיתוח התוכנית האסטרטגית.

אתגר 1 | שיתוף פעולה אזורי

המדינה יזמה שיתוף פעולה אזורי בדגש על שירותים (אשכול הגליל המזרחי). ואולם שיתוף הפעולה האזורי כיום הוא בסיסי ומבוסס על מודלים מיושנים. באזור ישנן כמה יוזמות לשיתוף פעולה המבוססות על פיתוח כלכלי, אך חסרה תוכנית אסטרטגית אזורית שעליה יסכימו השחקנים השונים. שאלות מרכזיות הן אלו: מהן ליבות שיתוף הפעולה בעתיד? **מהו מודל הניהול הרצוי? האם שיתוף הפעולה צריך להתבסס על פיתוח כלכלי תעשייתי בלבד, או על תיירות ועל נושאים אחרים?**

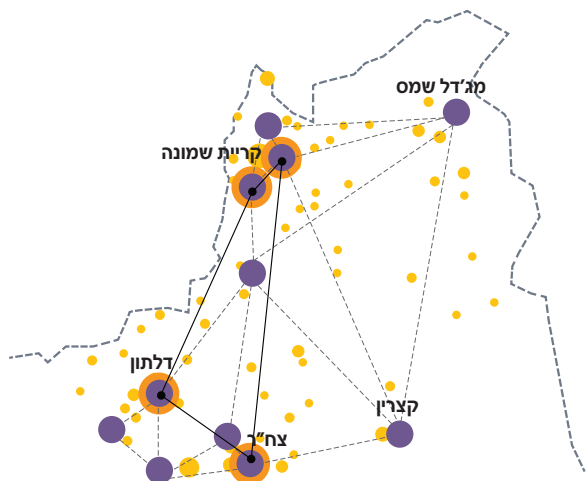
אתגר 2 | פיתוח נרטיב ותיירות בקנה מידה אזורי

ישנם עוגנים רבים לתיירות באזור. לכל נקודה של עניין או תת-שטח יש נרטיב מקומי. סך הנרטיבים המקומיים אינם מתגבשים כדי סיפור מובהק של האזור. בעשור האחרון יש גם מעבר מתיירות של מורשת לתיירות של תעשייה ואיכות חיים (well-being). כל אלו עשויים להיות נקודות מוצא חשובות בחשיבה על נרטיב אזורי. שאלות מרכזיות הן אלו: **האם יש נרטיב בקנה מידה אזורי שיכול לשמש מסגרת כוללת? מה יהיה הסיפור הזה? האם הוא יכול לכלול את הנושא התעשייתי?**

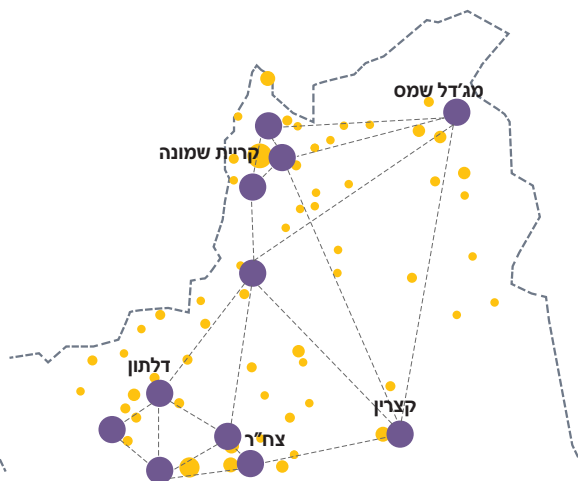
אתגר 3 | התמחות תעשייתית וחדשנות – אזורי תעשייה באזור

ישנם עוגני תעשייה רבים באזור, והוא עשוי להיות אזור מתמחה מצליח בתחום האגרוטק והפודטק. אולם האזור אינו מתפקד עדיין כאקוסיסטם ואינו מתוכנן ככזה. כך למשל, יוזמות הפודטק מפוזרות ברחבי קריית שמונה וסביבותיה באזורים בעלי מאפיינים שונים. שאלות מרכזיות הן אלו: **מהו תפקיד**

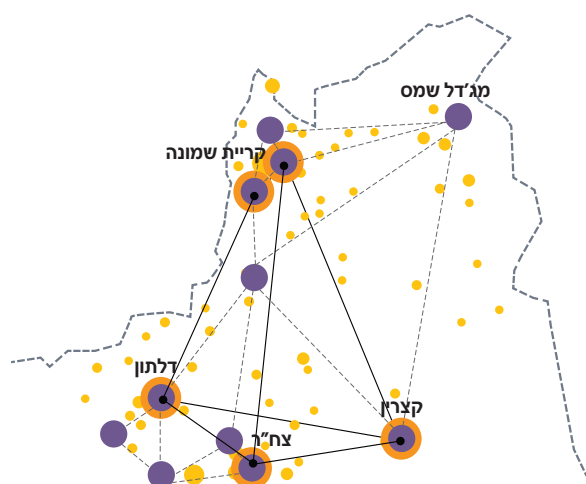
■ ■ ■ אתגר 1 | שיתוף פעולה אזורי



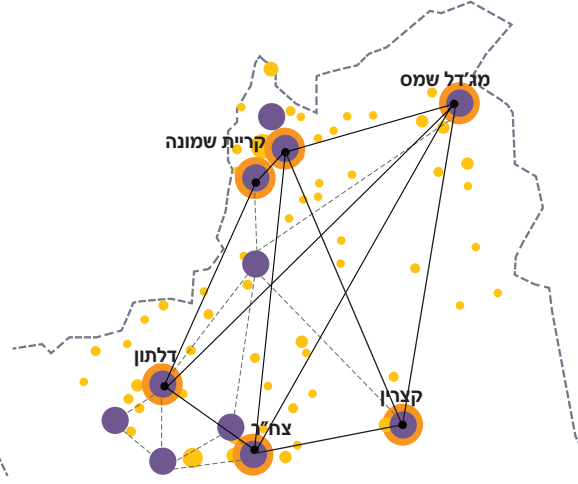
חלופה א': חיזוק האזורים המרחביים והקשרים ביניהם



ניהול ותיאום אזורי: מצב קיים



חלופה ג': חיבור מנהלות לכדי מנהלת אחת



חלופה ב': חיבור אזורי תעשייה מרכזיים לכדי מנהלת אחת

■ ■ ■ אתגר 2 | פיתוח נרטיב ותיירות בקנה מידה אזורי



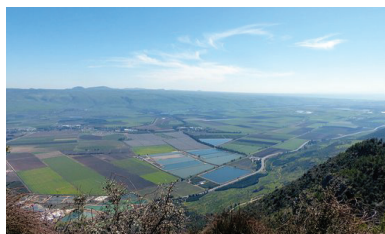
הר החרמון



רכס נפתלי



רמת הגולן



עמק החולה



מזרח הגליל העליון

עוגנים תיירותיים

אתרי התיישבויות

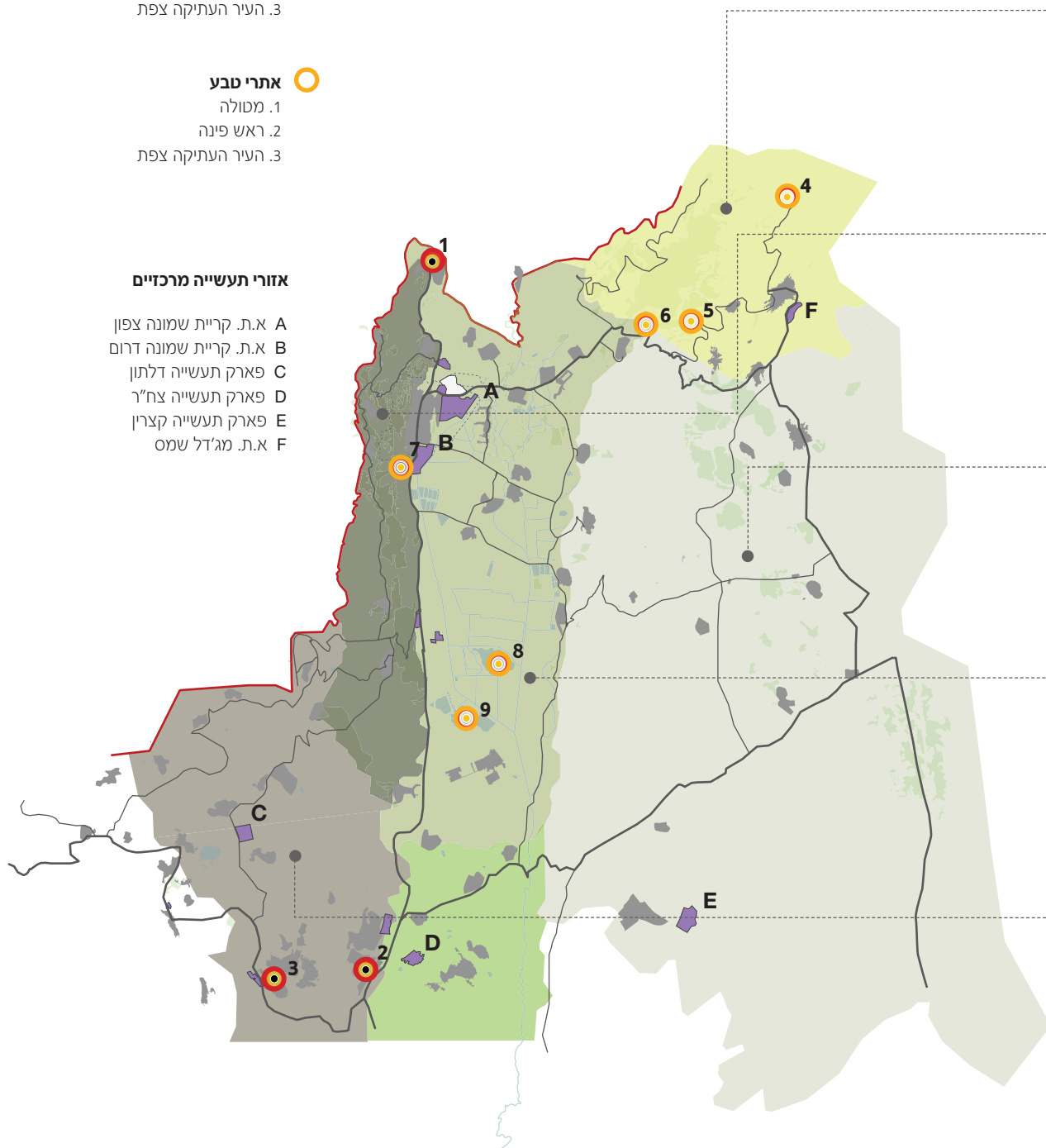
1. מטולה
2. ראש פינה
3. העיר העתיקה צפת

אתרי טבע

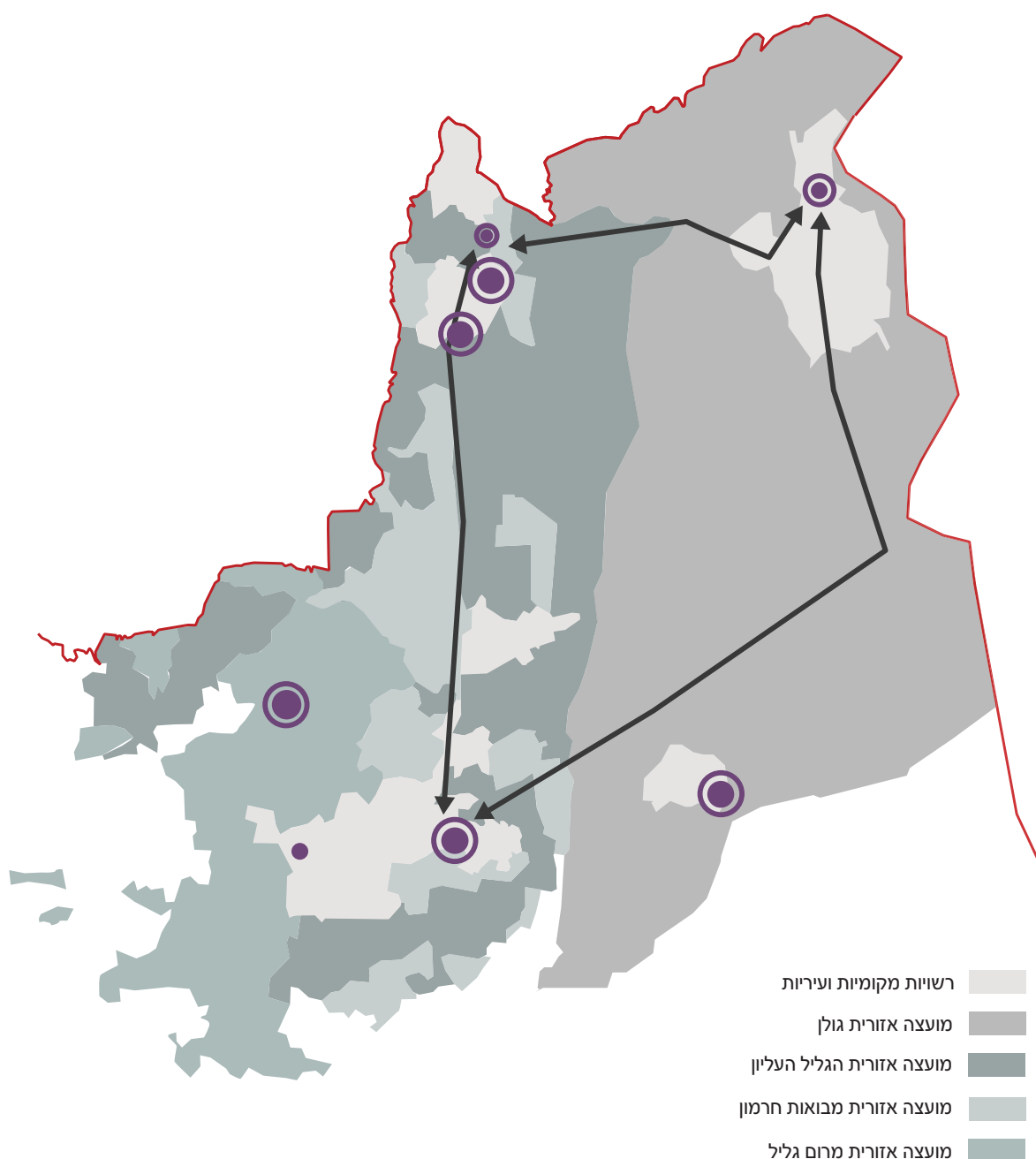
1. מטולה
2. ראש פינה
3. העיר העתיקה צפת

אזורי תעשייה מרכזיים

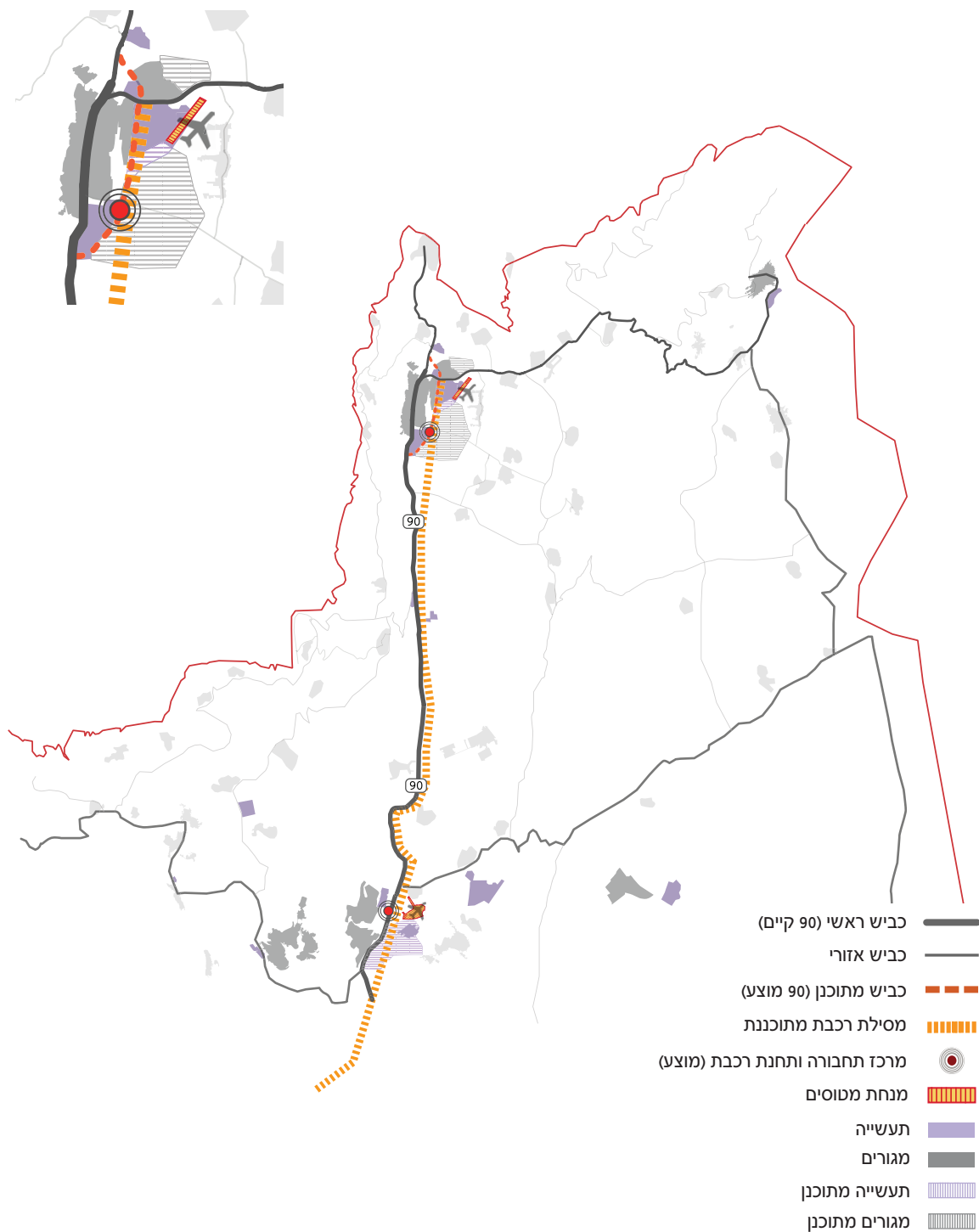
- A. א.ת. קריית שמונה צפון
 B. א.ת. קריית שמונה דרום
 C. פארק תעשייה דלתון
 D. פארק תעשייה צח"ר
 E. פארק תעשייה קצרין
 F. א.ת. מגדל שמש



■ ■ ■ אתגר 3 | פיתוח התמחות תעשייתית אזורית



■ ■ ■ אתגר 4 | פיתוח תשתיות תחבורה



■ ■ ■ אתגר 5 | פיתוח מודלים משולבים מגורים ותעשייה



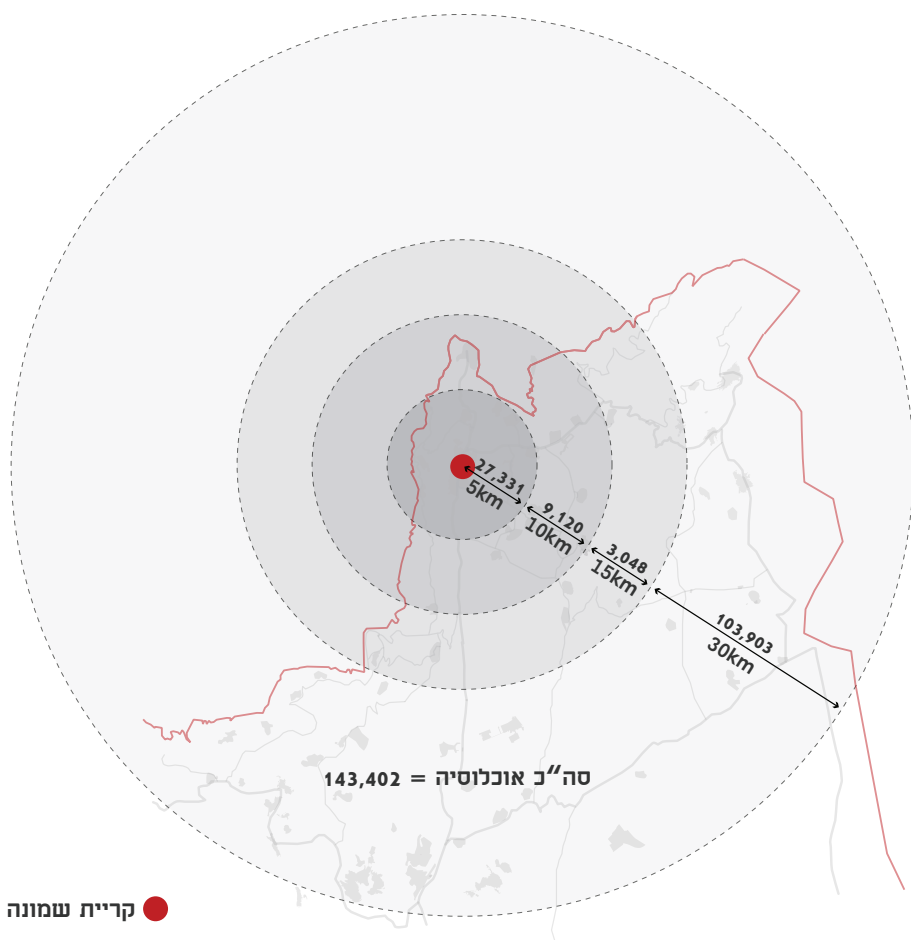
3.7 מסקנות והמלצות

לסיכום, הפיתוח האזורי והעירוני של הגליל המזרחי ושל קריית שמונה לאורך השנים חיזק את הפערים ושימר את יחסי הכוחות באופן לא־שוויוני. מצב עניינים זה נובע מצורת השלטון הייחודית בישראל, שבה השלטון של המגזר הכפרי מופרד הפרדה מלאה כמעט מן השלטון העירוני המקומי. באזור אצבע הגליל יש לכך ביטוי בולט, שם ישנן נוסף לעיריות של קריית שמונה ושל חצור שתי מועצות אזוריות נפרדות – האחת לקיבוצים (מועצה אזורית "הגליל העליון") והאחרת למושבים ("מועצה אזורית מבואות חרמון"), הפרדה ששורשיה בייחוד האידיאולוגי־שיתופי של ההתיישבות היהודית הכפרית בארץ. נוסף על אלה ישנן שלוש מועצות נפרדות למושבות מטולה, יסוד המעלה וראש פינה ומועצה נוספת ליישוב הערבי טובאזנגריה. עם זאת יישובים אלו חולקים מרחב טריטוריאלי, משאבי טבע ונוף ומשאבים אנושיים משותפים. ההתייחסות לאזור אצבע הגליל כיום היא ב"מועצות האזוריות" (הגליל העליון ומבואות חרמון), אך זהו מושג סקטוריאלי ולא מרחבי, והוא משמר את המצב של "הפרד ומשול". בעיקר באזור פריפריאלי שכזה בולטים הכורח והחשיבות של שיתוף פעולה בין רשויות.

באזור הגליל המזרחי ישנם שני עוגנים עירוניים מרכזיים – צ.ח.ר. (צפת, חצור הגלילית וראש פינה) וקריית שמונה. שני עוגנים אלו נמצאים בשלבים שונים של חשיבה מחדש על פיתוח עתידי בראייה אזורית. סביב עוגנים אלו מרוכזים משאבים רבים והזדמנויות חשובות, שיכולים להיות מסד לפיתוח העתידי של האזור.

אחרי שני עשורים של פיתוח פרברי מואץ, מחוץ לעיר, יש צורך בשינוי פרדיגמטי, הן על רקע השינויים בתחום התכנון והן על רקע הצרכים והמגמות של המהפכה התעשייתית, המתעדפת את הקרבה הפיזית שבין השימושים השונים. לפיכך שני העשורים הבאים צריכים: (1) להשהות את הפיתוח הפרברי ולהתמקד בחיזוק ובפיתוח של שני מרכזים – צ.ח.ר. וקריית שמונה, שיהיו השער הדרומי והשער הצפוני לעמק החולה, לאצבע הגליל ולצפון הגולן; (2) לחזק שותפויות וקואליציות אזוריות סביב נושא התעשייה והתיירות. ללא חזון משותף ומוסכם ייתכנו הצלחות מקומיות ונקודתיות, אך האזור יישאר לא־מאוזן ויתקשה לצלוח את האתגרים של המאה העשרים ואחת.

■ ■ ■ נספח | דמוגרפיה אזורית



רדיוס ייחוס מק"ש	סוג רשות	שם הישוב	צורת התיישובות	אוכלוסייה	%
רדיוס א' 5 ק"מ	עירייה	קריית שמונה	עיר	22,844	19.05%
	מועצה אזורית גליל עליון	הגושרים	קיבוץ	783	
		כפר גלעדי	קיבוץ	670	
		כפר יובל	מושב	617	
		מנרה	קיבוץ	244	
		מעין ברוך	קיבוץ	649	
		משגב עם	קיבוץ	329	
		בית הלל	מושב	799	
	מועצה אזורית מבואות חרמון	מרגליות	מושב	396	
סה"כ רדיוס א'	11				27,331
רדיוס ב' 10 ק"מ	מועצה מקומית	מטולה	מושבה	1,607	6.35%
	מועצה אזורית גליל עליון	דן	קיבוץ	736	
		דפנה	קיבוץ	953	
		יפתח	קיבוץ	520	
		כפר בלום	קיבוץ	746	
		כפר סאלד	קיבוץ	616	
		נאות מורדכי	קיבוץ	582	
		עמיר	קיבוץ	575	
		שאר ישוב	מושב	665	
		שדה נחמיה	קיבוץ	1,215	
	מועצה אזורית מבואות חרמון	שמיר	קיבוץ	905	
סה"כ רדיוס ב'	11				9,120
רדיוס ג' 15 ק"מ	מועצה אזורית גליל עליון	גונן	קיבוץ	354	2.12%
		להבות הבשן	קיבוץ	869	
		מלכיה	קיבוץ	446	
		שניר	קיבוץ	545	
	מועצה אזורית מבואות חרמון	רמות נפתלי	מושב	557	
	מועצה אזורית הגלון	קלע אלון	קהילתי	277	
סה"כ רדיוס ג'	6				3,048

רדיוס ייחוס מק"ש	סוג רשות	שם הישוב	צורת התיישבות	אוכלוסייה	%	
רדיוס ד' 30 ק"מ	עירייה	צפת	עיר	35,276		
	מועצה מקומית	בוקעאתא	ישוב דרוזי	6,485		
		גוש חלב (ג'ש)	ישוב	3,085		
		חצור הגלילית	ישוב	9,060		
		טובא זנגריה	ישוב בדואי	6,530		
		יסוד המעלה	מושבה	1,697		
		מג'דל שמס	ישוב דרוזי	10,930		
		מסעדה	ישוב דרוזי	3,592		
		עין קנייא	כפר דרוזי	2,033		
		ראש פינה	מושבה	3,061		
		קצרין	ישוב	7,127		
		איילת השחר	קיבוץ	1,161		
	מועצה אזורית גליל עליון	ברעם	קיבוץ	585		
		גדות	קיבוץ	421		
		חולתה	קיבוץ	625		
		יראון	קיבוץ	390		
		כפר הנשיא	קיבוץ	850		
		מחניים	קיבוץ	739		
		סאסא	קיבוץ	412		
		צבעון	קיבוץ	112		
		דישון	מושב	352		
		משמר הירדן	מושבה	766		
	מועצה אזורית מבואות חרמון	שדה אליעזר	מושב	818		
		אודם	מושב	131		
		אורטל	קיבוץ	352		
		אל-רום	קיבוץ	381		
	מועצה אזורית גולן	מרום גולן	קיבוץ	701		
		עין זיוון	קיבוץ	322		
		קדמת צבי	מושבה	423		
		שעל	מושב	255		
		אביבים	מושב	489		
		דוב"ב	מושב	481		
		עלמה	מושב	698		
		כרם בן זרמה	מושב	481		
	מרום הגליל	דלתון	מושב	850		
		אור הגנוז	מושב שיתופי	539		
		מירון	מושב	938		
		כפר חושן	מושב	755		
סה"כ רדיוס ד'					72.45%	
סה"כ					100%	
					103,903	
					143,402	
					38	
					66	

