

מצפון תיפתח הטובה

חבל הצפון סובל זה שנים מדשדוש ניכר בשלל תחומים, וזאת על אף יתרונותיו הבולטים ונכסיו הגיאוגרפיים הייחודיים. סקירה והצעה לפתרון

"איך אני מקנא בכם", "אתם חיים את החלום", "זה כמו לגור בצימר! אתם רואים את הכינרת מהחלון?" – אלו הן התגובות האופייניות למשמע העובדה כי אני מתגוררת במושב בצפון הארץ. דומה כי בליבו של כל ישראלי ממוצע חבוי חלום על מגורים בצפון הארץ – בשלווה, עם נופים יפים ואוויר צלול, הרחק משאון העיר וכיעורה. אלא שכרוב החלומות, גם משאלה כמוסה זו נותרת צפונה וחתומה. העובדות מדברות בעד עצמן: מזה שנים רבות ההגירה אל הצפון נמוכה ביותר, ואילו שיעורי ההגירה ממנו גבוהים ביותר. לא זו אף זו: הצפון מדשדש הרחק מאחור, שלא לומר נסוג אחורנית, בשלל תחומים – מצמיחה דמוגרפית וכלכלית ועד שירותי רפואה, מקורות תעסוקה ושיעור שכר ממוצע – הכרוכים כולם זה בזה בבחינת "צבת בצבת עשויה". מצב עניינים זה אינו גזירת גורל. אדרבה, ראוי לו שישתנה – במיוחד נוכח איכות החיים שמאפשרים החיים בצפון הארץ ונוכח צפיפות האוכלוסין הגדלה והולכת במרכז הארץ – אולם כדי לעשות זאת נדרש להבין מהם האתגרים העומדים בפני הצפון, חדשים כישנים, ולעמוד על דרכים לפתרונם.

מצבו המדשדש של הגליל לא נעלם מעיניהם של מקבלי החלטות והוגי מדיניות – ממשלתיים ואזרחיים כאחד. בעשורים האחרונים נכתבו לא מעט מחקרי מדיניות ותוכניות עבודה לקידום הגליל, והתקבלו כמה הצעות ממשלה חשובות לפיתוחו, ובכלל זה הקמת הרשות לפיתוח הגליל (1993) והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (2005) שזכו לאחרונה לקיתונות ביקורת בדו"ח מבקר המדינה.¹

מבחינה זו, אין להמציא את הגלגל ולחשוב מאפס: תוכניות רבות כבר נכתבו, תקציבים נאים הוקצו (אך חלקם לא בוצעו),² ויוזמות אזרחיות הוצעו.³ כאן המקום לומר כי חלק ממעכבי ההתפתחות בצפון הם עניינים שבתודעה. מניסיוני אני יודעת

צופיה מרצבך (כהן) היא סטודנטית לתואר שני בתוכנית צוערים לשלטון המקומי באוניברסיטת חיפה, יועצת הלכה, ולשעבר רכזת מידע ותוכניות בארגון "לב בגליל". היא מתגוררת עם משפחתה במושב הזורעים הסמוך לטבריה.

כי רבים אינם מודעים ל"קיצור המרחקים" שהתרחש בפועל בשנים האחרונות בצפון – הקרבה בפועל של הגליל התחתון, הגליל המערבי והעמקים למרכזי תעסוקה ביקנעם-עילית ובחיפה – וכי ישנו חוסר היכרות עם מיזמי תעסוקה בצפון. דומה אפוא כי עצם סקירת המצב בגליל, אתגריו וההתפתחויות האחרונות בו הם עניין חשוב כשלעצמו. משבר הקורונה חולל שינויים משמעותיים בהרגלי העבודה והמגורים של רבים – אם סביב השהות המרובה בבית והצורך במרחב פתוח, אם בקשר לעבודה מהבית – ולפיכך גלי ההדף של משבר הקורונה הם הזדמנות לאומית שלא תסולא בפז.

המאמר יציע תחילה סקירה קצרה ועדכנית – אומנם בהתעלם ממשבר הקורונה, שיש לקוות שבשעה שהדברים מתפרסמים הוא כבר מאחורינו – של מצב העניינים בגליל בתחומי הדמוגרפיה, הבריאות, התחבורה והתשתיות, התיירות, ההשכלה הגבוהה, הכלכלה והתעסוקה. בהמשכו הוא יעמוד על כמה מן הסיבות שהביאו למצב העניינים הנוכחי, ויציג תוכניות שונות שהוצעו לקידום המרחב ומצבן. לצד זאת יסקרו אתגרים נוספים ותינתן הצצה ראשונית לכמה מיזמים חשובים, אזרחיים וממשלתיים, הפועלים בימים אלה במרחב הצפוני ובכוחם לשנות את מפת האזור. כפי שנראה להלן, ניצול נכסיו הייחודיים של הגליל, הגיאוגרפיים והאנושיים, עשוי להפוך את הגליל למנוע צמיחה בעבור מדינת ישראל. כך, ממחוז הזקוק לקביים תמידיות יהפוך הגליל לחי הנושא את עצמו ואת סביבתו.

אך ראשית, קווי תיחום. שמו ותחומו של הגליל קדומים, ומוכרים לנו כבר מהמשנה (כלשונה: "שלש ארצות לביעור: יהודה ועבר הירדן והגליל ושלוש ארצות לכל אחת ואחת: גליל העליון וגליל התחתון והעמק...")⁵; ובהקשר זה ראוי לציין כי כבר בימים קדמונים שררה הבחנה בין "אנשי יהודה" לבין "אנשי גליל"⁶. בדברנו להלן על "הגליל", כוונתנו תהיה למחוז הצפון של ישראל. במחוז זה נכללים, על פי הגדרות משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחומיה הגיאוגרפיים של מדינת ישראל מקו חיפה וצפונה (להוציא חיפה עצמה, הנחשבת כמחוז נפרד ובכללו הקריות), בתוספת כמה אזורים דרומיים לקו זה (יקנעם-עילית, בית-שאן, עפולה ויישובי עמק יזרעאל). מחוז הצפון כולל את עמק יזרעאל ועמק בית-שאן בדרום, הכינרת ועמק החולה במזרח, חוף הים התיכון ועמק זבולון במערב, והגולן וגבול הלבנון בצפון. מקורו העקרוני של תיחום זה – בתוספת שינויים מועטים – בחלוקה הבריטית למחוזות ונפות מ-1945. תחום זה זהה למרחב שעליו מופקדת הרשות לפיתוח הגליל.⁷

על פי הגדרות אלו, הגליל משתרע על פני 4,473 קמ"ר; מצויים בו כ-474 יישובים – ובכלל זאת ערים, מושבים, קיבוצים, כפרים ויישובים קהילתיים – הכפופים ל-94 (!) רשויות מקומיות ואזוריות,⁸ המשתייכות לארבע נפות (נפת צפת, נפת עכו, נפת כנרת ונפת יזרעאל).



כאן גרים

אוכלוסיית הגליל כולה מונה – נכון לשנת 2020 – 1,583,350 תושבים (שהם 17.32% מכלל אזרחי ישראל): 47.3% מהם יהודים, ו-52.7% מהם לא-יהודים (ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, צ'רקסים, דרוזים, ועוד). מבין 95 הרשויות בגליל, 48 רשויות שייכות לאשכולות סוציו-אקונומיים 2-3; ואילו 7 רשויות בלבד נמצאות באשכולות 8-10. יתר הרשויות נמצאות בטווח הביניים (בעיקר באשכולות 4-5). באתגרים הרבים שמציב ביזור גיאוגרפי ומוניציפלי זה נעסוק בהרחבה בהמשך.

הצמיחה הדמוגרפית בגליל נמוכה. אחוז הגידול השנתי (הכולל מאזן ילודה, תמותה והגירה) באוכלוסיית הגליל נמוך ביותר ועומד על 1.6% במוצע, בעוד אחוז הגידול השנתי של אוכלוסיית ישראל הוא כ-2%.

התבוננות בנתוני הלמ"ס לשנת 2017 מלמדת שאחוז הגידול השנתי בערי הגליל באותה שנה היה 1.74%. פילוח יסודי יותר של הנתונים מלמד שהגידול העיקרי באוכלוסיית הגליל נוגע ליישובים ולערים בודדות, ואילו בלא-מעט מערי הצפון נרשם מדי שנה גידול שלילי. די אם נציין כי כ-0.45% מאוכלוסיית קריית-שמונה עזבה באותה שנה. על זאת יש להוסיף כי כמה מערי הצפון שבהן נרשם אחוז גידול משמעותי, המפצה על ההגירה השלילית מערים אחרות, הן ערים המושכות אוכלוסייה בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים (בעיקר אוכלוסייה חרדית ששיעור הילודה בה גבוה) שאינה תורמת לעליית רמת החיים באזור ולהעצמת מוקדי תעסוקה. לעומת הערים הללו יש לציין את יקנעם-עילית שאחוז הגידול השנתי בה הוא 3.32% וזאת משום שהפכה למוקד תעסוקה מתקדמת – בין היתר בזכות ראיתו הייחודית של סימון אלפסי ראש העיר מזה שלושה עשורים, וגם בזכות מיקומה הנוח. למעשה, יקנעם-עילית היא עיר הפיתוח היחידה שעלתה עד רמה 7 במדד הסוציו-אקונומי.¹¹

לעומת מצבן העגום של ערי הגליל, הרי שבמועצות האזוריות (שבתחומן כלולים היישובים הקהילתיים, הקיבוציים והמושבים) אחוז הצמיחה גבוה ביותר ועומד על 1.91% – קרוב באופן יחסי למוצע הארצי. כ-60% מתושבי הגליל גרים בתחומי המועצות האזוריות. במועצות המקומיות, שרובן משתייכות למגזר הלא-יהודי, קצב הגידול הממוצע עומד על 1.49% בלבד.

נתונים אלה באים לידי ביטוי גם במדד ההגירה (מדד שאינו מתייחס לילודה או תמותה): ככלל, מאזן ההגירה בצפון הוא שלילי – כלומר מספר העוזבים מדי שנה גדול ממספר הבאים. לדוגמה, בשנת 2017, עזבו את הגליל 31,799 תושבים, והיגרו אליו רק 31,247 (פער של 552 אנשים). אומנם במועצות האזוריות ישנה הגירה חיובית מסוימת (0.5%) אולם זו אינה מכסה את ההגירה השלילית מהערים (-0.21%) והמועצות המקומיות (-0.09%).

בשנים האחרונות, בעקבות מחירי הדיור הגבוהים והגידול בצפיפות האוכלוסין במרכז הארץ, עלתה האטרקטיביות של הגליל בעבור משפחות צעירות המבקשות איכות חיים וחי קהילה שלווים. ואכן, מאז פתחו הקיבוצים והמושבים את שעריהם לקליטת משפחות בהרחבות, החל גל של חזרה צפונה; ישנו ביקוש גדול ליישובים קהילתיים ולהרחבות קהילתיות, ובחלק מהיישובים קיימות רשימות המתנה ארוכות. אולם, מאזן ההגירה נותר שלילי, בשל עזיבה מדי שנה של אלפי צעירים המחפשים תעסוקה איכותית מחוץ לאזור.¹² תושבים חדשים מעוניינים להגיע דווקא אל המרחב הכפרי ואל היישובים, שבהם יזכו לאיכות חיים, קהילתיות וחינוך איכותי הקיימים על פי רוב בקהילות הללו – גם אם המחיר הוא נסיעה ארוכה לעבודה והתרחקות מהמרכז. גורמי משיכה אלה אינם קיימים בערי הפריפריה.

מן הראוי לציין כי בפני היישובים הכפריים עומדים אתגרים המונעים צמיחה ניכרת. ביישובים אלה קיימת על פי רוב מתיחות מסוימת בין התושבים הוותיקים לבין התושבים שזה מקרוב באו, בין ה"חברים" (באגודות השיתופיות) לבין תושבי ההרחבות. מחמת שאריות מימים עברו, היישוב "שייך" לחברים הוותיקים ובכלל זאת נכסי היישוב וכספיו, והתושבים החדשים נמצאים במעמד של אורחים. מניעות משפטיות וחברתיות מקשות על קבלת החלטות והרחבת היישובים בצורה מיטבית. כמו כן, ביישובים רבים מצויות ועדות קליטה המונעות מאנשים מסוימים להצטרף ליישוב – ובכלל זאת גם כאלו שעשויים היו להתאים לקהילה המקומית – בתואנות מתואנות שונות.

האתגר הדמוגרפי בגליל – ולעומתו הגידול בצפיפות האוכלוסייה במחוזות המרכז – הביאו את ראשי קק"ל ליזום לאחרונה תוכנית לאומית ששמה "רילוקשיין 2040" ותכליתה הבאת מיליון וחצי ישראלים להתיישב בנגב ובגליל באמצעות עידוד, קידום ופיתוח תחומי התעשייה המסורתית והמתקדמת, התעסוקה, החינוך והמגורים.

בריאות

בערי הגליל היהודיות מצויים ארבעה מרכזים רפואיים: זיו (צפת), פדה-פוריה (טבריה), העמק (עפולה) והמרכז הרפואי לגליל (נהריה). עליהם יש להוסיף את שלושת המרכזים הרפואיים בנצרת: האנגלי, הצרפתי והאיטלקי. שיעור המיטות ל-1,000 נפש בגליל נכון לשנת 2018 הוא 1.51 – הנמוך ביותר מכלל מחוזות הארץ (ירושלים – 2.27; תל-אביב – 2; דרום – 1.52).¹³ שיעור הרופאים בגליל (נכון לשנת 2018) הוא 2.2 ל-1,000 נפש, השיעור הנמוך ביותר מכלל מחוזות הארץ (תל-אביב – 5.4, ירושלים – 4, דרום – 2.5); ושיעור האחיות בגליל הוא 4.5 ל-1,000 נפש (תל-אביב – 6.2; ירושלים – 4.7; דרום – 3.7).

הפערים בשירותי הרפואה בגליל באים לידי ביטוי גם במידת התמחותם של הרופאים – נכון ל-2015, רק כ-46% מהרופאים במחוז הצפון הם מומחים לעומת 64% מומחים

במחוז המרכז¹⁴ – ובמידת איכות השירות בבתי החולים. בתי החולים בגליל אינם נחשבים מובילים בתחומם, ורופאים צעירים מעדיפים לעשות את שנות התמחותם בבתי חולים במרכז הארץ. על מצוקה זו עמד כבר משרד הבריאות, שבשנת 2011 יזם מענקים כספיים לרופאים שבחרו להתמחות בפריפריה.¹⁵ מיזם זה אכן הוביל לשיפור מסוים במצב; אולם הסכום שהוקצה למיזם פחת מדי שנה ובסוף 2019 הכריז משרד האוצר כי המיזם לא יחודש וכי העניין ייבדק שוב עם כינון ממשלה חדשה. במכתב ששיגר סגן הממונה על השכר במשרד האוצר לראשי מערכת הבריאות הודה הלה כי המענקים הללו "אכן סייעו לחיזוק ועידוד רופאים העובדים בפריפריה ובמקצועות במצוקה".¹⁶

הוא הדין לתחום התשתיות של בתי החולים בגליל המפגרים בהרבה אחר מקבילים ביתר מחוזות הארץ. בניינים אחדים שופצו, נוספו מחלקות חדשות, אך ככלל הארכיטקטורה של בתי החולים בגליל זהה לזו של תקופת מפא"י: צריפי בטון מרובעים המפוזרים באקראי, מספר זעום של מעליות, ומבני אשפוז צפופים עד להחניק. פיגור זה – כמה סיבות לו. חלקים מתקציבי המדינה הם מבוססי מימון תואם (matching), כלומר מותנים בגיוס של תרומות מקבילות על ידי בית החולים;¹⁷ אלא שיכולת גיוס הכספים של בתי החולים בגליל מועטת ביותר. נדבנים ידועי שם ואחרים מעדיפים להרים את תרומתם לבתי החולים הגדולים בשאר מחוזות הארץ – אם משום שאלו בתי החולים שהם או בני משפחתם נזקקו לשירותיהם, אם מחמת היוקרה שבדבר. כך, לוקים בתי החולים בגליל בכפליים ונותרים עלובים ומוזנחים.¹⁸

בשנת 2016 פעלה ועדה בראשות המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' איתמר גרוטו, לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון. הוועדה סקרה את כל תחומי הרפואה בצפון, ובדו"ח המסכם נכתב כי במרבית התחומים קיימים פערים בולטים בשירותים הניתנים בין הצפון לבין שאר הארץ.¹⁹ הדו"ח נרחב מאוד, עוסק במגוון תחומים (רפואה בקהילה, התפתחות הילד, שירותי אשפוז, גריאטריה, שיקום, בריאות הנפש) ומפורטת בו שורה של צעדים הנדרשים כדי לשפר את המצב. חלקים מסוימים מהדו"ח בוצעו, אך אין מעקב אחר יישום המלצותיו וככל הנראה רוב הדברים לא בוצעו ולא עומדים על הפרק בתקופה זו.²⁰ המלצה חשובה ומעניינת שנוכרה בדו"ח זה בקשר לשירותי הבריאות בקהילה היא ליישם את מודל "הרפואה האחודה בחירום" – שלפיו קופת חולים אחת נותנת שירותי רפואה יועצת ללקוחות שאר הקופות (והתחשבנות בהתאם) – לשגרה, כדי להעלות את רמת הרפואה היועצת.²¹ כמוכן, אף שצעד זה נזכר כמיועד ליישום בטווח המידי, הוא לא יושם עד כה.

אחד הצעדים החשובים שנעשו בשנים האחרונות כדי לקדם את הרפואה בצפון – ועימו גם להרים תרומה במישור האקדמי והתעסוקתי – הוא הקמת הפקולטה לרפואה בצפת ב-2011. צעד זה הפך את המרכזים הרפואיים זיו ופוריה לאוניברסיטאיים. הפיכת בתי החולים הללו לאוניברסיטאיים משכה כוח אדם איכותי

ומקצועי לבתי החולים הללו ושינתה את ההתייחסות אליהם: מעמד זה מאפשר לבית החולים להציע לרופאים גם מחקר וגם תפקידים באקדמיה, מה שאכן מסייע לבית החולים בגיוס רופאים.²² אכן, עדיין קשה להצביע על שינוי מהותי באופיים של בתי החולים הללו; ועל כך יש להוסיף כי מעצם אופיים של לימודי הרפואה, שבסופם מוגרל לסטודנט מקום התמחות כסטאז'ר, הרי שאין בקיומה של פקולטה לרפואה כשלעצמה כדי להשאיר רופאים מומחים בצפון.²³

תחבורה ותשתיות

בשנים האחרונות חלה קפיצה משמעותית בתשתיות הכבישים בצפון הארץ. כביש 6 הוארך מיקנעם צפונה, ויחד עם הרחבת כביש 85 וכביש 65 ובניית המחלפים בו, מתאפשרת נסיעה חלקה – ללא רמזורים – מצומת בית-קמה בדרום ועד צומת עמיעד בצפון. גם בתחום הרכבות חלו שינויים משמעותיים: ב-2017 הוקמה מסילת רכבת מקרית מוצקין לכרמיאל, ושנה קודם לכן הסתיימה הקמתה של מסילת העמק – לבית-שאן ועפולה.

בנקודה זו ראוי לציין כי תוואי הרכבת מכרמיאל איננו ממשיך לעכו אלא מתחבר ישירות לתחנות קריית-מוצקין חיפה. כך, נוסע המבקש להגיע מכרמיאל לעכו ומשם לגליל המערבי נדרש לנסוע דרומה, לקריית-מוצקין, להחליף רכבת ולעלות שוב צפונה. ביסודה של מגמה תכנונית זו עומדת תפיסה הרואה בחיפה את המטרופולין של הצפון – בדומה לבאר-שבע, המטרופולין של הנגב. מאותה סיבה מתחבר קו הרכבת מבית-שאן ועפולה לתחנות חיפה ואינו ממשיך ישירות לתל-אביב (ולכן השימוש בה איננו משתלם למבקש להגיע למרכז הארץ). אלא שמדובר בתפיסה שגויה: העיר חיפה, עם כל חשיבותה, איננה אלא נקודה בקצה הדרום-מערבי של הגליל ואיננה מוקד מטרופוליני. כפי שנראה להלן, כשל זה עומד גם ביסוד הניסיון להפוך את אוניברסיטת חיפה ל"אוניברסיטת הצפון".

לצד זאת, התחבורה הציבורית הפנימית בצפון לוקה מכמה בחינות. למרות שיפורים שנערכו בתחבורה הציבורית, היא עדיין אינה יעילה דיה, המסלולים לא יעילים מספיק, ואין די קווים בין הערים והיישובים. למעשה, קשה מאוד להתגורר בצפון הארץ בלי להחזיק לפחות רכב פרטי אחד, אם לא שניים. הוא הדין לקווי תחבורה ציבורית מצפון הארץ למרכזה. אומנם כבר שנים רבות מדובר על הקמתה של מסילת רכבת לקריית-שמונה ולטבריה, אולם התוכניות לפיתוח הקווים הללו מתמהמהות. ב-2016 אושרה תוכנית עקרונית להארכת מסילת חיפה-כרמיאל מזרחה עד לקריית-שמונה וכן להארכת מסילת העמק מעפולה עד לטבריה – לאזור בית החולים פוריה. בשלב ראשון אמור היה הקו להתחבר לעפולה, ובהמשך – לפי הצהרת משרד התחבורה – אמור הקו להתחבר למסילה המזרחית כך שנסיעה ישירה לתל-אביב תארך כשעה. תוכנית זו היא חלק מהתוכנית האסטרטגית של רכבת ישראל לשנת

2040: קווי הרכבות לטבריה ולקריית-שמונה נכנסו לתכנון בשנה האחרונה והוא יימשך בחמש השנים הקרובות. לקווי הרכבת תפקיד חשוב בשדרוג הכלכלי של האזור ולפיכך לוח זמנים רחוק זה בעייתי מאוד.

בצפון קיימים שני שדות תעופה אזוריים: שדה התעופה בקריית-שמונה ושדה התעופה בראש-פינה (מחניים). עד שנת 2007 התקיימו טיסות פנים-ארציות מקריית-שמונה לשדה דב, וטיסות מסחריות מראש פינה לשדה דב התקיימו עד למועד סגירתו של שדה דב ביוני 2019. כיום, שדות התעופה הללו משמשים לטיסות פרטיות ומעת לעת נשמעים קולות הקוראים להחזרת הטיסות הפנים-ארציות משדות התעופה האלו. אכן, עם השיפור הניכר בתשתיות הכבישים, דומה כי אין הצדקה כלכלית לקיום טיסות כאלה: חברות התעופה אינן מעוניינות בכך, והמדינה בוודאי אינה צריכה לממן זאת.

לעומת זאת, בכל הנוגע להקמתו של שדה תעופה בינלאומי שונים הם פני הדברים. במדינת ישראל קיים צורך חיוני בשדה תעופה בינלאומי נוסף. בנתב"ג, בשנים כתיקונן, ישנו עומס נוסעים אדיר: בשנת 2019, לפני משבר הקורונה, חלפו בו קרוב ל-25 מיליון נוסעים. נוכח עובדות אלו, ובראייה הצופה פני עתיד, התקבלה כבר ב-2009 החלטה להקים שדה תעופה משלים במגידו שבעמק יזרעאל. בתגובה להחלטה זו פתחו תושבי האזור במאבק וכתוצאה מכך, ב-2011 החליט שר התחבורה לשוב מהחלטה ולקדם הקמת שדה תעופה בבסיס נבטים שבנגב – אלא שצה"ל מתנגד לחלופה זו כיוון שהדבר יפגע בטיסות חיל האוויר הפועל באזור.

ב-2014 התקבלה החלטת ממשלה התומכת בהקמת שדה תעופה ברמת-דוד – עדיין בעמק יזרעאל – סמוך לבסיס חיל האוויר במקום. ב-2017 הוקמה ועדת איתור שבדקה 21 מקומות אפשריים להקמת השדה בארץ, ורק אופציות נבטים ורמת-דוד נותרו על הפרק. במסגרת החלטת ממשלה 2262 לפיתוח הצפון (שתידון בהרחבה בהמשך, בהקשר הרחב) הוזכרה ההחלטה להקים שדה תעופה ברמת-דוד. תושבי עמק יזרעאל פתחו שנית במאבק, בשיתוף ראשי רשויות מהדרום המעוניינים שהשדה יהיה דווקא באזורם (בגלל התועלות הכלכליות העצומות ששדה תעופה יכול לספק; לפי הערכות שדה תעופה מספק באופן ישיר עשרת אלפים מקומות עבודה, מעבר לקידום האזור כולו) אלא שלא ברור אם רגליים לטענותיהם ואם השכר יוצא בהפסד. בדרום נפתח שדה התעופה רמון המרוחק מעט מנבטים, אולם ברור כי בצפון ישנו ציבור נוסעים גדול הרבה יותר שהנמל עתיד לשרת. נמל תעופה בינלאומי עשוי להעניק תנופה משמעותית לתיירות הגלילית, שתרוויח אף היא מתיירים שגיעו סמוך אליה. הלכה למעשה, מנהל התכנון ממשיך בתכנון בשני המיקומים למרות התנגדות הצבא לאפשרות הדרומית והתנגדות התושבים לאפשרות הצפונית. שרת התחבורה מירי רגב התבטאה לאחרונה כמה פעמים בעד הקמת שדה התעופה המשלים בנגב – בניגוד לדעת רוב המומחים ולדעת הצבא.²⁴

אולם החלטה זו זקוקה לאישור הממשלה. גם ראש הממשלה נתניהו התבטא לאחרונה בעד אפשרות זו.²⁵

הצעה נוספת שעלתה היא להפוך את שדה התעופה מחניים לשדה תעופה משלים כך שיקלוט טיסות בינוניות מאירופה.²⁶ הדבר יחזק את התיירות באזור ויאפשר הגעה של תיירות בינלאומית היישר אל הגליל. הצעה דומה הועלתה לגבי שדה התעופה בחיפה. אכן לאחרונה פורסם כי שדה תעופה זה אינו רווחי ומשרדי התחבורה והאוצר בוחנים את האפשרות להפריטו.²⁷

כך או כך, דומה שיש לבחון השפעות הקורונה על עתיד התעופה הבינלאומית: ייתכן שיתרחש שינוי משמעותי בהרגלי הטיסות שיביא לשינוי בצורך. בוודאי שראוי לבחון את הסוגיה במשקפיים מקצועיים ואסטרטגיים, צופי פני עתיד, ולא מבעד לשיקולים צרים ומקומיים.

תיירות

אין ספק כי הגליל הוא אחד מחבלי הארץ היפים ביותר במדינת ישראל ומצויים בו נכסי טבע, נוף ומורשת ייחודיים. רבים מאזרחי ישראל נופשים בחודשי הקיץ בגליל, ומדי סוף שבוע בוחרים רבים לבלות באתרי טבע בגליל – ממזרח ועד למערב. הוא הדין גם לתיירים המבקרים בגליל.

דא עקא, למרות הפוטנציאל התיירותי האדיר הגלום בגליל, מעט מאוד ממנו ממומש. אומנם קיימת תיירות דתית נוצרית משמעותית סביב הכינרת והמקומות המקודשים לנוצרים בגליל (נצרת, הר האושר ועוד). להבדיל, ישנה גם תיירות דתית יהודית סביב ערי הקודש וקברות הצדיקים בגליל. ישנם בגליל כמה וכמה מלונות, צימרים ואכסניות; מסלולים ייחודיים, מורי דרך, ועוד. ובכל זאת, הפוטנציאל הגדול טרם מומש וודאי לא הגיע לידי מיצוי: קיימים לא מעט חסמים לפיתוח הענף (חלקם קשורים לענף התיירות בארץ ככלל); מהם הגורמים למחירי תיירות הפנים להיות גבוהים מאוד מזו שקיימת בחו"ל) ובעיקר חסר גורם מתכלל, אזרחי או ממשלתי, שיתייחס לפיתוח ענף התיירות מתוך ראייה אזורית.²⁸

כדוגמה מוצלחת יש לציין את התיירות בגליל המערבי ואת התוכנית האסטרטגית התיירותית "אבירי הגליל". אשכול הרשויות גליל מערבי ערך מחקר יסודי ומקיף ביותר באשר להרגלי התיירות של תיירים מהארץ ומחו"ל, לפי פילוח גילאי, ובנה 'סיפור כולל' ותוכנית-אב לתיירות במרחב. באזור פועלות כיום שלוש עמותות תיירות שונות העובדות בשיתוף פעולה. יתרונותיה של עבודת תכלול זו רבות הן, ועיקרן הנגשת המידע הרב והמפוזר לתיירנים: אם באמצעות אתרי אינטרנט ייעודיים, אם באמצעות כרטיס הטבות אזורי, אם באמצעות שילוט לשם מיתוג. בהקשר זה ראוי לציין כי אף ששיאו של הענף בחודשי הקיץ – מחמת החופשות בבתי הספר

ובמקומות העבודה – ראוי ואפשר לשנות מוסכמה זו. רבים מאזרחי ישראל עובדים בעבודות המאפשרות להם ליטול חופשה גם באמצע השנה, ולכל הפחות בסופי שבוע, ובחלקים מאזורי הגליל שורר מזג אוויר נוח ביתר עונות השנה, ואין כל סיבה שהתיירנים יהיו מובטלים בחורף, בסתיו ובאביב. הגליל יכול להיות מעצמה תיירותית, בפרט אם יוקם שדה תעופה בינלאומי בעמק יזרעאל שיביא את תיירות החוץ היישר לגליל.

כמו כל הסוגיות הנידונות במאמר זה, הגבול הראוי בין התערבות ממשלתית לבין יוזמות אזרחיות הוא שאלה גדולה. לעשייה האזרחית יתרונות רבים כידוע, בכל הנוגע למעוף וליצירתיות, אלא שהנידון כאן הוא תחום שיש לראות בו מעין מונופול ממשלתי – בוודאי בכל הנוגע לתחום התשתיות ושירותי הבריאות – ולפיכך דומה כי נדרש כאן שילוב זרועות אזרחי וממשלתי, כפי שאכן מתקיים בפועל (ראו להלן). בין יתר הפעולות שאפשר לנקוט לשם קידום התיירות בצפון נמנה את הפעולות דלקמן: (1) הקמת קרן התחדשות ועידוד להקמה והרחבה של מלונות, אטרקציות ומיזמי תיירות; (2) יצירת מסלול ירוק לרגולציה בתחום התיירות על ידי ריכוז סמכויות הרגולציה באשכולות האזוריים (ראו להלן); (3) בניית תוכנית פיתוח ממשלתית לאתרים מרכזיים בגליל; (4) תקצוב רכוז תיירות באשכולות האזוריים; (5) הקמת פלטפורמה דיגיטלית אחידה למוצר הגלילי והשקעה מסיבית במיתוג ובשיווק בארץ ובחו"ל.

שנת 2020 התאפיינה בגילוי מחודש של התיירות הישראלית בידי אזרחי ישראל. כיוון שהטיסות לחו"ל היו מוגבלות במרבית חודשי השנה, נאלצו הישראלים לבלות את חופשותיהם בתוככי הארץ, לטייל בנופיה ולהכיר ולצרוך את התיירות המקומית. בין אם התיירות הבינלאומית תשוב למתפנתה הקודמת בין אם לאו, התיירנים בצפון צריכים להשכיל לנצל את המשאבים הקיימים בפניהם – כדי להמשיך ולהיות אטרקטיביים בעבור הציבור הישראלי גם כאשר עומדות בפניו אפשרויות אחרות.

השכלה גבוהה

קיומם של מוסדות אקדמיים מובילים הוא מפתח לקידומו של חבל ארץ: מוסד אקדמי מוביל מושך אליו סטודנטים וחוקרים; הוא מביא לפיתוח יוזמות כלכליות שונות ומפתח את חיי החברה והתרבות. אחוזי ההגירה השלילית של הצעירים באזור הצפון הם רק מדד אחד המעיד על חשיבות הקמתו של מוסד אקדמי מוביל בצפון.

בגליל מצויים כיום מכון מחקר אחד, מכון מיג"ל שבאזור קריית-שמונה, ותשע מכללות: מכללת כנרת (עמק הירדן), מכללת גליל מערבי (עכו), מכללת אוהלו (קצרין; מכללה לחינוך), מכללת אורנים (קריית טבעון; מכללה לחינוך), מכללת עמק יזרעאל, מכללת צפת, מכללת אורט בראודה (כרמיאל), מכללת סחנין (מכללה

לחינוך) ומכללת תל-חי. כמו כן ישנה הפקולטה לרפואה בצפת השייכת לאוניברסיטת בר-אילן. מכללות תל-חי ואוהלו התמזגו בשנה אחת והפכו למוסד אקדמי אחד. בשנים האחרונות התקיימו מגעים בין אוניברסיטת חיפה למכללת אורט בראודה לשם הפיכת המכללה לשלוחה של האוניברסיטה, אך הם כשלו.

בשני העשורים האחרונים עולה שוב ושוב הרעיון להקים אוניברסיטה בצפון. לצעד זה כמה מטרות עיקריות: (1) הקמת אוניברסיטה נוספת כדי לקדם את ההשכלה הגבוהה בישראל ולהנגיש אותה, לעודד תעסוקה איכותית וכוח אדם לתעשייה המתקדמת; (2) השארת הצעירים תושבי הפריפריה באזור, מתוך הנחה שכך ימשיכו להתגורר באזור מגוריהם, יצמצמו את ההגירה השלילית ולהפך יקדמו את הפריפריה; (3) משיכת סטודנטים לפריפריה. בהקשרים השונים שבהם הוצע רעיון זה, הוא נכרך בהקמת אוניברסיטה בשומרון – צעד שכידוע מומש לבסוף למרות התנגדות גדולה מצד האוניברסיטאות הקיימות.

ביוני 2005 התקבלה החלטת ממשלה (החלטה 3578) פה אחד כי יש להקים אוניברסיטה נוספת בגליל. לצידה התקבלה ההחלטה להקים אוניברסיטה בשומרון. אכן, ראשי האוניברסיטאות התנגדו להקמת אוניברסיטה נוספת מחשש לפגיעה תקציבית (ואולי גם במספר הסטודנטים). ראשי המכללות בצפון חששו אף הם מפגיעה במטרה הראשונית שלהן – "נגישות להשכלה גבוהה בפריפריה" (ואולי גם מחשש לקיצוץ בסמכויותיהם). מחמת כל הסיבות הללו הוצע פתרון ביניים: מכון מחקר אוניברסיטאי (דוגמת מכון ויצמן) המעניק תארים שניים ושלישיים. הוקמה עמותה לקידום הרעיון והוקצה שטח על ידי עיריית צפת (מתחת לבית החולים זיו). למעשה הרעיון לא התקדם יותר. מאז ועד היום הרעיון עולה מדי פעם שוב – בגרסאות כאלה ואחרות – ונכשל מסיבות טכניות ועוד.

מחקרים מוכיחים כי מוסד אקדמי מוביל – כלומר אוניברסיטה המאפשרת מחקר לתארים מתקדמים, להבדיל ממכללה – הוא מקפצה משמעותית לקידום של אזור. מוסד כזה מושך אוכלוסיות חזקות, מייצר סביבו מרכזי תעסוקה, ועוד. דוגמה מובהקת לתרומה שכזו היא אוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע, ויש לכך תימוכין נוספים מרחבי העולם.²⁹

להקמת אוניברסיטה בצפון עתידות להיות השלכות אדירות לפיתוח האזור. כך לדוגמה הצעירים באזור הצפון נאלצים לעזוב את הבית לשם לימודים באוניברסיטה ולאחר מכן הם אינם שבים לגור בפריפריה אלא נשארים באזור המרכז. דוגמאות מהארץ ומהעולם מוכיחות כי אוניברסיטה משפיעה על הכלכלה האזורית, מביאה כוח אדם איכותי לסביבת האוניברסיטה (זאת אגב להבדיל מבית ספר לרפואה, שתלמידיו עוזבים את האזור אחרי שנות הלימודים לטובת התמחות בבתי חולים ברחבי הארץ; וראו לעיל) ומייצרת מקומות תעסוקה מתקדמים בסביבתה. כמו כן אוניברסיטה מקדמת תעשייה עתירת ידע שמשפיעה על הכלכלה האזורית.

בין הרעיונות שהוצעו במסגרת סוגיה זו עלתה ההצעה לקדם את הקמתה של אוניברסיטה רב-קמפוסית שתכלול את מכללות הצפון, מכון מיג"ל והפקולטה לרפואה בצפת. מודל זה קיים בחו"ל וגם בישראל: לאוניברסיטה העברית שלושה קמפוסים בירושלים וקמפוס ברחובות (וכן המכון הבינאוניברסיטאי למדעי הים באילת, מכון מחקר והוראה בתחום מדעי הים שבו שותפות כל האוניברסיטאות בישראל). גם אוניברסיטת בן-גוריון מחזיקה קמפוס באילת. להצעה זו יתרונות וחסרונות.³⁰ עיקרם של החסרונות הוא טכני: יש להניח כי ראשי המוסדות הקיימים לא יוותרו בקלות על מעמדם. נוסף על זאת, הפיזור הגיאוגרפי עשוי להיות מרכיב בעייתי.

לאור היותה של מכללת תל-חי גורם מוביל בהשכלה האקדמית באזור מחד גיסא, וריחוקה ממוסדות אקדמיים קיימים מאידך גיסא, נראה כי אם יוחלט על הקמת אוניברסיטה רב-קמפוסית – יש להקימה בגליל המזרחי, כך שתכלול את המכללות כנרת, אוהלו ותל-חי (המצויות כאמור בתהליך מיזוג זה מכבר), צפת והפקולטה לרפואה. כאמור, המל"ג מתנגד להקמת אוניברסיטה נוספת ולדעת ראשיו אין צורך באוניברסיטאות נוספות במדינת ישראל. ייתכן שהקמת האוניברסיטה בריחוק ניכר מהמוסדות הקיימים תמתן התנגדות זו.

לאחרונה, הכריז שר ההשכלה הגבוהה דאז, זאב אלקין, כי אוניברסיטת חיפה תהפוך ל"אוניברסיטת חיפה והגליל" ויוכפפו לה המכללות האקדמיות בגליל. הצעתו של אלקין ביקשה אפוא לקבור את רעיון האוניברסיטה הנוספת. הכרזתו של אלקין עוררה תגובות נזעמות שונות.³¹ בתשתיתה עומד הכשל התכנוני הרואה בחיפה מטרופולין של הצפון כולו, אף שמיקומה בקרן זוית אינו מעניק לה מעמד בכורה שכזה. דנו בכשל זה לעיל. כך או כך, משנפלה הממשלה ומשהשר אלקין התפטר מתפקידו, גם החלטה זו נדחתה לפי שעה. בה בעת, שר החינוך לשעבר גדעון סער, ראש הרשימה שבה ממוקם כעת אלקין, הכריז כי הוא בעד הקמת אוניברסיטה עצמאית בגליל.³²

הרוצה להעשיר – יצפין?

התחום העיקרי והמשפיע ביותר על מצבו של הצפון ועל כלל ההיבטים שנסקרו עד כה – הכרוכים כאמור זה בזה לבלתי-התיר – הוא כמובן תחום התעסוקה והפיתוח הכלכלי. נתוני הלמ"ס מלמדים כי השכר החודשי הממוצע ליחיד במחוז הצפון הוא הנמוך ביותר משכר היחידים בכל מחוזות הארץ ועומד על 7,413 שקלים (תל-אביב – 10,040 שקל; מרכז – 10,332 שקלים; ירושלים – 7,483 שקל [כולל מזרח העיר והמגזר החרדי]; דרום – 7,878).³³ הכלכלה בצפון מבוססת בעיקרה על תעשייה מסורתית, תיירות וחקלאות, ו-46% מהעובדים מרוויחים שכר מינימום או פחות. שיעור העובדים בעבודה פיזית קשה במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ ועומד על 43% (תל-אביב – 20%; מרכז – 33%; ירושלים – 22%; דרום – 37%).

שיעור האבטלה בצפון הוא מהגבוהים בארץ. ראוי להעיר כי בנתונים הללו נכלל כמובן גם המגזר הערבי שמהווה רוב של אוכלוסיית הגליל, שיעור האבטלה בו גבוה ממגזרים אחרים, והשכר הממוצע בו נמוך מהשכר הממוצע במשק. תושבי הצפון מועסקים יותר בענפי התעשייה, הכרייה והחציבה (16.8%, מול ממוצע ארצי של 3.11%) ובחקלאות (3%, מול ממוצע ארצי של 1%), ומועסקים במידה פחותה באופן משמעותי בענפים מקצועיים, מדעיים וטכניים (4.7%, מול ממוצע ארצי של 7.4%) ובשירותים פיננסיים (1.4%, מול ממוצע ארצי של 3.4%).

סקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנערך בחודשים מאי-יולי 2019, והוצג בכנס "הפריפריה במרכז" שהתקיים בכנסת בדצמבר 2019, הראה כי כרבע מהנשאלים ציינו כי תחום הכלכלה והתעסוקה הוא הגורם העיקרי לחוסר שביעות רצון מהחיים בפריפריה בצפון; ולא למותר לציין כי בעניין זה נרשם הבדל משמעותי בין צפון הארץ לדרומה, לרעת הצפון.³⁴ אגב, הסיבות בעלות הניקוד הגבוה ביותר לשביעות הרצון מהמגורים בצפון היו שקט ורוגע (33%) ואקלים ונוף (23%). מסקר שערכה מכללת תל חי עולה כי 70% מהסטודנטים במכללה מביעים רצון להישאר לגור בגליל, אך הגורם הראשון לעזיבתו הוא היעדר תעסוקה הולמת: 77% מהמהגרים אל מחוץ לגליל העליון הגדירו את הקושי במציאת תעסוקה הולמת כסיבה לעזיבתם את האזור.³⁵

ממפוי שנערך לאחרונה עולה כי בגליל יש "כשל שוק" בתחום התעסוקה: מצד אחד, בגליל יש הון אנושי גדול של אקדמאים ובעלי ניסיון ניהולי עשיר, הנאלצים להרחיק נדוד מדי יום אל עבודתם המצויה מחוץ לגליל; ומצד שני, ישנו היצע של אלפי משרות בענפי התעשייה – בעיקר בדרג ניהול ביניים ורצפת הייצור – שאינן מאוישות, עד כדי סכנה אמיתית לתעשייה זו.³⁶ בגליל קיים אפוא חוסר גדול בהיצע משרות בענפי צווארון לבן (הייטק, בנקאות, תקשורת, עריכת דין). ולעומת זאת ישנו עודף של משרות פנויות בתחומי הצווארון הכחול. נעשים מאמצים רבים להביא חברות הייטק להקים מרכזי פיתוח בגליל, אולם חברות אלו חוששות לעשות צעד זה: בגליל ישנו מבחר מצומצם למדי של מועסקים פוטנציאליים, וזה עלול לאלץ אותם להתפשר באיכות כוח העבודה. יתרה מזו: חברות גדולות רבות שפעלו בעבר באזור העבירו את משרדיהן למרכז והשאירו בצפון בעיקר את משרות הייצור, כך שנוצר מחסור במשרות ניהוליות בכירות ומשרות מטה (שיווק, מכירות, כספים, רכש וכד') לעומת היצע עודף של משרות זוטרות בתעשייה (מחסנאים, רצפת ייצור, הנהלת חשבונות וכדומה).³⁷

בהקשר זה יש להבחין בין תחומים שונים של הגליל, שכן לא הרי ערי הגליל המערבי ובקעת בית הכרם (נהריה, עכו, כרמיאל) כערי הגליל העליון והתחתון. בעוד הראשונות ממוקמות על מסילת רכבת, המאפשרת לתושביהן התניידות קלה למרכזי התעסוקה – ולחלופין מאפשרת תנועה מהירה אליהן – הדרך לאחרונות עוברת בכביש בלבד, אומנם מהיר.

מרכזי היי-טק גדולים קיימים בחיפה וביקנעם-עילית הנמצאות בשולי הצפון, והם עשויים להיות רלבנטיים לתושבי ערי הגליל הקרובות אליהם. בנצרת קיים גם פארק הייטק גדול (בעבור המגזר הערבי) שבו ממוקמות חברות בינלאומיות כמו מיקרוסופט ואמדוקס. באזור התעשייה בר-לב נפתח בשנה האחרונה פארק הייטק הצועד את צעדיו הראשונים, ומצויות בו כמה חברות, רובן קטנות. באזור צמח אמור לקום פארק הייטק של המרכז לחדשנות כנרת, בשיתוף עם קק"ל (במסגרת תוכנית 2048). תחום ההייטק המשמעותי בצפון כיום הוא סטרטאפים וחברות קטנות שפועלות בעיקר במתחמי עבודה משותפים. קיימות בגליל כמה קהילות הייטק (כגון חולָה וְאָלֵי) המנסות לקדם את התחום. להקמת תשתית אינטרנט מבוססת ישנה חשיבות רבה בהקשר זה.

המעסיקים הפוטנציאליים בתחומי התעשייה וההיי-טק מרוכזים בעיקר באזורי תעסוקה מחוץ לערים, ואילו בערים ישנן בעיקר משרות בתחומי המסחר, החינוך, השירות הציבורי והמקצועות החופשיים; ומרביתן ברמה בינונית ומטה (מבחינת כישורי העובדים הנדרשים והשכר שבצידם). אופי זה של אזורי התעסוקה העירוניים אינו מושך צעירים ובעלי השכלה אקדמית, ומקשה על הרשויות המקומיות למשוך תעשיות מתקדמות (ובעיקר חברות היי-טק) כמו גם משפחות צעירות ומשכילות.³⁸

הפערים בעין היסטורית

הפערים הנזכרים לעיל הם בעיקרם פערים היסטוריים או פערים הנובעים מן המרחק הגיאוגרפי. ערי הצפון הן ברובן עיירות פיתוח (על פי אופיין גם אם לא על פי הגדרתן) שקלטו לתוכן בשנות החמישים עשרות אלפי עולים ממזרח וממערב. ריחוקן ממוקדי ההשכלה, השלטון והתרבות גרם לרבים מתושביהן להיוותר במעמד סוציו-אקונומי נמוך, ולחלופין גרם – וגורם – לצעירים רבים לנטוש את הצפון לטובת חיים נוחים יותר במרכז הארץ.

בני עיירות הפיתוח, העולים משנות החמישים, לא בחרו להגיע לפריפריה; הם נשלחו בעל כורחם ליישב את השממה, וזאת בניגוד לבני הקיבוצים והמושבים. תושבי המרחב הכפרי נהנים מאיכות חיים ומנכסים שאין לתושבי העיירות. אפשר שתסכולם של רבים מתושבי הפריפריה הוא זה שגורם להלך הרוח שלפיו שהמדינה צריכה לפתור את כל בעיות הפריפריה. בהקשר זה אין לשכוח את המתחים העמוקים ששררו בין בני הקיבוצים המיוחסים, המקורבים למפלגת השלטון מפא"י, לבין יושבי עיירות הפיתוח.³⁹ במתחים מעין אלו יש למצוא את המקור ליחסים מורכבים גם כיום בין רשויות מקומיות או אזוריות השוכנות בתחום גיאוגרפי אחד.

על זאת יש להוסיף את הריחוק הגיאוגרפי ממרכז הארץ וממוקדי השלטון. לקוראינו הצעירים נזכיר כי לא תמיד ארכה הנסיעה מקריית-שמונה לירושלים – אומנם ברכב

פרטי ובשעות לא פקוקות – שעתיים ורבע בלבד. המרחק הגיאוגרפי היה לגורם משפיע במיוחד בהיעדר תחבורה ציבורית נאותה. בעידן שקודם המצאת האינטרנט, הוא גזר את אופי הכלכלה בפריפריה כמתבססת על ענפים מסורתיים דוגמת חקלאות ותעשייה מסורתית; הוא גזר דין מוות על התרבות וההשכלה.

גם הגיאוגרפיה הפנימית של חבל הצפון בעוכריו. שטחו הגיאוגרפי של חבל הצפון הוא כמעט 5,000 קמ"ר. המרחק בין היישובים השונים גדול מאוד, וההתניידות ביניהם אינה אפשרית כמעט – בעבר ודאי, וגם כיום – ללא רכב פרטי. היבט זה רלבנטי לשלל תחומים – לתחום הרפואה (חולה הזקוק להגיע בדחיפות לבית חולים), לתחום התעסוקתי (עובד הנדרש לנסוע מרחקים ארוכים למקום עבודתו) ועוד.

כפי שניכר מבין שיטי הדברים, חלק מן הסיבות לפערים העצומים חלפו ואינן: הצפון קרוב היום למרכז הארץ כפי שלא היה קרוב מעולם; מהפכת האינטרנט מאפשרת הטמעת כלכלה מתפתחת ומאפשרת עבודה מהבית ללא התניידות מרובה מדי. לבסוף, אומנם מובן מדוע חברות גדולות חוששות להעתיק את מרכזי הפיתוח והייצור שלהן צפונה – מחשש שמא לא יימצאו להן עובדים מתאימים – אך דומה כי בצפון קיים פוטנציאל לא ממומש בתחום זה (ואדרבה, העובדים בגליל נאמנים יותר למקום עבודתם).⁴⁰

זה המקום להזכיר בקצרה את סוגיית החברה הערבית ואתגריה. כפי שראינו לעיל, כמעט חמישים אחוז מאוכלוסיית הגליל הם בני מיעוטים שונים: ערבים, דרוזים, ערבים-נוצרים, בדווים ועוד.⁴¹ למעשה, רבים מאתגריו של הגליל חופפים לאתגריה של החברה הלא-יהודית במדינת ישראל. בשנה האחרונה צפה ועלתה שאלת הביטחון האישי, הפשיעה וריבוי הנשק הבלתי-חוקי ברשויות הערביות. אתגר אחר נוגע לסוגיית התכנון והבינוי ברשויות הערביות – שאין בהן כמעט בנייה לגובה וכן אין בהן שטחים המוקצים לצרכים ציבוריים. אתגר אחר שכבר נידון לעיל נוגע למעמד הסוציו-אקונומי הנמוך של רבים בחברה זו, לשכרם הנמוך באופן יחסי ולשיעורי התעסוקה בקרבם – בפרט בקרב נשים. כל האתגרים הללו דורשים דיון מפורט שאין כאן מקומו. אכן נדמה כי כיום, אולי יותר מבעבר, דלתם של פרנסי הציבור הערבי פתוחה לשיתופי פעולה עם רשויות המדינה. הסוגיות הנזכרות, ובפרט סוגיית הביטחון האישי, מטרידה כמעט כל אזרח ערבי, וייטב אם מדינת ישראל תפעל לממש את ריבונותה בכפרים הלא-יהודיים בגליל, מתוך שיתוף פעולה עם פרנסי הציבור ומנהיגיו. כך ייטב לציבור הערבי במדינת ישראל וכך ייטב לגליל ולמדינת ישראל כולה.

שדרוג המערכת הכלכלית: תוכנית הצפון

אחד המסמכים החשובים והיסודיים ביותר שנכתבו בשנים האחרונות בסוגיית הפיתוח הכלכלי של הגליל הוא "שדרוג המערכת הכלכלית של צפון המדינה".⁴²

מסמך רחב יריעה זה, כשלוש מאות עמודים אורכו, נכתב כפרי יוזמה משותפת של משרד הכלכלה ומוסד שמואל נאמן בטכניון. המסמך מנתח את המצב הכלכלי בצפון בצורה מפולחת ביותר ומציע רשימת המלצות מפורטות. ככלל, מחברי המסמך גורסים כי המצב המתמשך דורש "שינוי ושדרוג משמעותי באמצעות כמה מחוללי שינוי מהותיים לא ליניאריים ומנועי צמיחה משמעותיים שישנו את 'כללי המשחק' ואת פני התעסוקה בצפון, מבחינת היקף התעסוקה המוצעת בשוק העבודה, מבחינת רמת ההשתכרות של העובדים מכל המגזרים ויביא להיפוך המגמה מהגירה שלילית לאזור המהווה מקור משיכה של אוכלוסייה צעירה ומשכילה".⁴³

כיווני הפעולה העיקריים שמציע המסמך כוללים הקמת תשתיות וקידום מנועי צמיחה שנבחרו כמתאימים לאזור, לאוכלוסייתו וליכולותיה: (1) הסטה של תשתיות ניכרות לצפון שיהוו מנוע צמיחה כלכלי (מרכזי שיקום ואחזקה [מש"אות] של צה"ל, נמל חיפה השני, נמל תעופה בינלאומי); (2) ניצול ומינוף התשתית התחבורתית המתפתחת (בעיקר רכבות) לפיתוח כלכלי-עסקי-חברתי; (3) הקמת אשכולות מדעיים-תעשייתיים בתחומי מדעי החיים ומדעי המים, כמנועי צמיחה לצפון; (4) הגדלת הפיריון בתעשייה וקידום הסביבה הכלכלית-חברתית של התעשייה הקלאסית בצפון; (5) קידום פיתוח כלכלי משותף יהודי ערבי; (6) חיזוק התיירות כמנוע צמיחה, כולל תיירות תרבותית ותיירות רפואית; (7) פיתוח האוכלוסייה החרדית כקהילה יצרנית;⁴⁴ (8) תמיכה משמעותית, מותאמת לאזור הצפון, להתפתחותם של העסקים הקטנים והבינוניים. מהותו של המסמך היא הניסיון לשפר את המערכת הכלכלית בצפון ולשנותה לכדי מערכת אחודה, צומחת ובת-קיימא, מתוך ראייה הוליסטית ומערכתית.⁴⁵ הצעתו של מוסד שמואל נאמן מבקשת לרתום את האוכלוסייה הערבית ואת האוכלוסייה החרדית כמנועי צמיחה לאזור ולכלכלת ישראל כולה. מחוללי השינוי התשתיתיים הראשיים בתוכניתו של מוסד שמואל נאמן הם הקמת נמל עמוק בחיפה, הקמת שדה תעופה בינלאומי ברמת-דוד (שבו עסקתי לעיל), העברת פעילות מש"אות צה"ל לצפון וקידום ומינוף של מיזמי התחבורה בצפון.

מנועי הצמיחה בעבודתם של חוקרי מוסד שמואל נאמן מתבססים על תפיסתו של פרופ' מייקל פורטר מאוניברסיטת הרווארד שעיקרה זיהוי מנועי צמיחה וחדשנות הבנויים על שילוב של אקוסיסטם שלם של תחומי התמחות תעשייתיים עסקיים.⁴⁶ תפיסה זו היא הבסיס לכמה מיזמים חדשניים בארץ, דוגמת הפיכת באר-שבע למעצמת סייבר. לפי הערכה שהתקבלה כבר ב-2011, ונתמכת במיפוי רחב של חברות בתחום זה בצפון ועוד, תחום מדעי החיים ומדעי המים (אגריטק ופודטק)⁴⁷ עשויים להתאים לאזור הגליל והגולן.⁴⁸ תפיסתו של פרופ' פורטר עומדת גם ביסוד מיזם אזרחי רחב היקף שמוביל בשנים האחרונות ח"כ ניר ברקת (באופן פרטי, שלא מכוח תפקידו כחבר כנסת) הנקרא "ישראל צומחת". במסגרת תוכנית זו, "תוכנית חומש אסטרטגית לתחרות וצמיחה כלכלית עבור אזורי פריפריה", נערכה עבודת מחקר

ומופו שבעה אזורים שונים ברחבי הארץ שלכל אחד מהם מתאימה תעשייה מתקדמת אחרת. התוכנית גובשה במטרה לספק מענה לאתגר הדמוגרפי הצפוי להתרחש בישראל בשלושים השנים הקרובות, מתוך הנחה שהמשך מגמת ההצטופפות הכלכלית באזור המרכז עלול להוביל לקריסה של מדינת ישראל כולה לאזור גוש דן, בעוד אזורי הפריפריה של ישראל יישארו חלשים. "ישראל צומחת" מבקשת ליצור קפיצת מדרגה כלכלית אדירה לאזורים השונים מצפון, דרום ויו"ש ולהפוך אותם למרכזי צמיחה אטרקטיביים לעסקים, משקיעים ותושבים.⁴⁹

המסמך המקיף של מוסד שמואל נאמן היה למסמך יסוד בעבור התוכניות הממשלתיות לפיתוח הגליל בשנים האחרונות, ובראשן החלטת ממשלה 2262 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון המכונה גם "תוכנית הצפון". ההחלטה התקבלה בממשלה ביום 8.1.2017 ועיקרה כ-100 פרויקטים ותוכניות לשנים 2017–2021 בהיקף של כ-19.3 מיליארד שקלים: כ-17.3 מיליארד שקלים לטובת מחוז הצפון; וכ-2 מיליארד שקלים כצעדים משלימים לעיר חיפה המהווה מטרופולין לאזור הצפון (כאמור, זוהי הנחה שיש להטיל בה ספק). לפי עדותו של ד"ר גילי פורטונה ממוסד שמואל נאמן, ממחברי המסמך, תוכנית ממשלה זו התבססה לחלוטין על המלצות המסמך פרי עטם, והיא נהגתה בשיתוף פעולה של אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הכלכלה.⁵⁰

בתחום הכלכלי ביקשה התוכנית לקדם את המטרות: עידוד תעסוקה איכותית, העלאת פריון העבודה, עידוד פעילות מחקר ופיתוח, עידוד השקעות ופיתוח התיירות בצפון. התוכנית מפורטת מאוד וכוללת בין היתר את הסעיפים: (א) משיכת תעשייה עתירת ידע ויצירת מקומות תעסוקה; (ב) משיכת השקעות וזימים למחוז הצפון; (ג) חיזוק עסקים קטנים ובינוניים; (ד) עידוד המחקר והפיתוח. התוכנית כללה גם סעיפים בתחומי החינוך, הבריאות, התחבורה, הרווחה, התשתיות ועוד. סעיף חשוב שלא נכלל בתוכנית הצפון, אף שחוקרי מוסד שמואל נאמן סברו שראוי לכלול אותו בתוכנית, הוא קיומו של גוף שיתכלל את כלל סעיפי התוכנית.

אלא שגם תוכנית זו לא הצליחה לפי שעה במשימתה. שני דו"חות מעקב שבחנו את ביצועה בשני פרקי זמן שונים מלמדים כי עד כה לא הצליחה התוכנית לשנות באופן מהותי את הכלכלה בצפון. במארכ 2019 פורסם מוניטור ביניים מאת העמותה להעצמת האזרח. ממסקנותיו עולה כי רוב התקציבים בתחומי החינוך, הרווחה ועוד אכן מומשו, אולם בתחום הכלכלי דומה שהביצוע אינו מספק. מסקנותיהם של מחברי הדו"ח הן כי בהקשר זה קיים חסם הקרוי בפיהם "חלחול המדיניות". לדבריהם, "הבדיקה מעלה מספר סעיפים המבקשים להעניק תמריצים ל'גורמי שטח', אשר תוקצבו ויושמו, בפועל לא הגיעו למיצוי התקציב, וזאת בשל היעדר פניות או מחסור במועמדים העומדים בקריטריונים. חסם זה ניכר בסעיפים הבאים: עידוד מעבר חברות לצפון, עידוד עסקים במתן מקומות תעסוקה, העלאת הפריון בעסקים קטנים,⁵¹ כלי סיוע לשיווק בחו"ל ושיווק מכון".⁵² להבנת, זו מסקנה חשובה ביותר לעניינו.

דו"ח נוסף, של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שפורסם בדצמבר 2019,⁵³ בחן את כל פרטי הביצוע של התוכנית. גם הוא קבע כי התוכנית לא השיגה את יעדיה. "הנתונים מציגים תמונת מצב מעורבת: בחלק מהמשתנים המצב במחוז הצפון השתפר לאחר יישום התוכנית בהשוואה לממוצע הארצי, ובחלקם לא חל שיפור אלא הייתה הרעה".⁵⁴ מובן כי פה ושם ניתן לראות שינויים מבורכים וכדלהלן, אולם קפיצת מדרגה – מהסוג הלא-ליניארי שאליו כיוונו חוקרי מוסד שמואל נאמן – לא נצפתה. כך עלה גם מהרצאתו של ד"ר גלעד פורטונה במסגרת כנס "הפריפריה במרכז" שנערך בכנסת בדצמבר 2019, שהציגה שיפורים אך בקצב איטי מדי.

לצד זאת, כמה וכמה מיזמים חשובים שנזכרו בתוכנית הצפון יצאו אל הפועל, והם עתידיים לשאת פרי בשנים הקרובות גם אם המערך שבתוכו הם ממוקמים לא הושלם עדיין. בראש ובראשונה יש להזכיר את הקמת הנמל החדש בחיפה שעתידי להיפתח בספטמבר 2021.⁵⁵

פרויקט נוסף, מוכר פחות, הוא הקמת חממת הפודטק באזור קריית-שמונה ותל-חי. ביוני 2020 הוכרזה הקמת מכון המזון הלאומי במכללת תל-חי כחלק מיצירת אקוסיסטם שלם של תעשיית מזון חכמה. ליד המכון עתידה לקום, באזור התעשייה הצפוני של קריית-שמונה, מיקרו-תעשייה שתשמש אכסניה לחברות המבקשות לעסוק בייצור בהיקף קטן בתחילת דרכן.⁵⁶ המדינה השקיעה במיזם 21 מיליוני שקלים (וכן מעניקה הפחתה במס חברות לחברות שייטלו חלק במיזם) ותכליתו כדברי מיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה, הנחת "תשתיות ומנועי צמיחה ליצירת אקוסיסטם אזורי וארצי בתחום הפודטק והחדשנות במזון, ולפיתוח סביבה תומכת שתעודד השקעות עסקיות באזור קריית-שמונה והגליל המזרחי".⁵⁷ המהלך החל כיוזמה משותפת של ח"כ לשעבר אראל מרגלית וארגונו "יוזמה לאומית".

מהלך נוסף, הקשור אף בטבורו לתוכנית הצפון, הוא הקמת המכון הלאומי לייצור מתקדם באזור הצפון. מטרתו של המכון היא הגדלת הפיריון בתעשייה, ובמרכז להקמתו זכתה מכללת אורט בראודה שבכרמיאל יחד עם גופים נוספים. מלבד השירותים שעתידי המכון לספק לתעשייה בישראל, ובגליל בפרט, הוא יפעל גם ברמה הבינלאומית באמצעות ביסוס שיתופי פעולה עם שחקנים מובילים בעולם כדי להביא את ישראל לעמדה מובילה בתחום הייצור המתקדם.⁵⁸

מאשכולות למועצת הגליל: אתגר ביזור הרשויות

כאמור לעיל, יישובי הגליל לסוגיהם נכללים תחת 94 רשויות מקומיות – רבות מהן סמוכות מאוד זו לזו. שורשיה של חלוקה מוניציפלית מבוזרת זו הם בעיקרם היסטוריים (ערים ותיקות, עיירות פיתוח, קיבוצים, מושבים, יישובים ערביים, ערים

ערביות וכו'). אין כאן המקום לדון בשורשיה של חלוקה זו, אך ברור כי פגיעתה רעה ורבה. במצב העניינים כיום, הרשויות האזוריות והמקומיות אינן נדרשות לשיתוף פעולה גם בתחומים שבהם יש להן אתגרים ואינטרסים משותפים. מטבע הדברים, כל ראש רשות מבקש לבצר את מעמדו ולקדם את האינטרסים של תחום השיפוט שלו – וזאת גם כאשר ברור לכול ששיתופי פעולה יכולים לקדם את המרחב פי כמה וכמה, הן מבחינה מעשית, הן מבחינת כוחם של אזרחים מול חברי כנסת ושרים.

במדינת ישראל ישנן 257 רשויות מקומיות – חלק קטנטנות, חלקן צמודות זו – ובכיוון זה יש משום בזבוז משאבים, או למצער ניצולם באופן לא מיטבי: לכל רשות מערכת בירוקרטית משלה, ובכל הנוגע לשירות לאזרח, לגודל ישנם יתרונות משלו.⁵⁹ ניסיון לפתור מצב מורכב זה נעשה בשנת 2003 במסגרת תוכנית לאיחוד רשויות,⁶⁰ והוא הצליח באופן חלקי בלבד. מטבע הדברים, הסוגיה כרוכה בהתנגדות רבה של תושבים ושל ראשי הערים מסיבות מגוונות, ענייניות ולא-ענייניות כאחת.⁶¹ בהמשך לניסיון כושל זה, וגם עקב תפיסת האזוריות שהתפתחה בישראל ובעולם בכלל – תפיסה הגורסת כי כדי לקדם מרחב גיאוגרפי מסוים מבחינה חברתית-כלכלית יש לתת את הדעת על הצרכים האזוריים והנכסים והיתרונות הגיאוגרפיים⁶² – החל משרד הפנים בשנים האחרונות במהלך של עידוד רשויות להקים "אשכול רשויות".⁶³ יתרונותיה של האזוריות הם יעילות תקציבית וחסכון כספי; גישה משופרת למשאבים ולשירותים חדשים; שיפור כושר המיקוח עם השלטון המרכזי; ויכולת תכנון וביצוע ברמה האזורית.⁶⁴ כיום קיימים במדינת ישראל 11 אשכולות אזוריים: 5 אשכולות בדרום הארץ, 5 אשכולות בצפונה, ואשכול יו"ש, שהוקם בפברואר 2020. חמשת אשכולות הצפון הם אשכול גליל מערבי, אשכול גליל מזרחי, אשכול בית הכרם, אשכול כנרת-עמקים, ואשכול הגליל והעמקים. ביסודם של האשכולות מונחת ההבנה כי ריבוי הרשויות המקומיות במדינת ישראל – ובגליל ובנגב בפרט – מציב אתגרים בפני קידום מדיניות אזורית.⁶⁵

חסרונו של גוף שלטוני מרכזי אחד שייצג את כלל תושבי הגליל (או כמה גופים בודדים כאלה) ניכר סביב כמה תחומים, ובעיקר בהיבט הכלכלי. כפי שציינו גם חוקרי מוסד שמואל נאמן, "ריבוי הרשויות המקומיות בצפון ואופיו של השלטון המקומי יוצר קושי בשיתופי פעולה מהותיים".⁶⁶ אחד הקשיים הללו לדוגמה הוא הקושי של המגזר העסקי בגליל להשתמש בכלים ממשלתיים קיימים ו"עובדה זו מבליטה את הצורך בגורם ממשלתי מתכלל שיהווה one stop shop להנגשת הממשל לצפון".⁶⁷ היבט זה אינו מתמצה בסוגיה בודדת שכן "הפיצול המוניציפאלי היחסי בצפון ללא מנהיגות אזורית מקשה לקיים תהליך שיפור משמעותי שמאחוריו מתאחדים כל הכוחות והאישים בצפון".

לשם קידום הגליל נדרשת אפוא הקמתו של גוף על-אזורי שייצג את כלל הרשויות בגליל ישמיע קול אחד, את קולם של תושבי הגליל, ויקדם "טוב משותף" בעבורם

– מול חברי הכנסת ומול משרד הממשלה.⁶⁸ רעיון זה הוא העומד ביסודן של שתי מועצות כאלו, מועצת יש"ע ואחותה הצעירה מועצת הנגב, שבמעשיהן מוכיחות כי רב ערכו של גוף מעין זה. מועצת יש"ע הוקמה ב-1980 וחברים בה כל ראשי הרשויות ביהודה ושומרון. זהו גוף פעיל וחזק – במישור הפוליטי והארצי. אומנם נראה שימיו הגדולים – ימי המאבקים נגד הסכם אוסלו והנסיגות – חלפו אבל גם כיום מועצת יש"ע מרכזת בקרבה כוח פוליטי רב כגוף המאחד את התושבים באזור ומייצג את האינטרסים שלהם כלפי הממשלה והכנסת. מועצת הנגב הוקמה בשנת 2015 וחברים בה ראשי רשויות בנגב. המועצה מקדמת את האינטרסים העל-אזוריים של הנגב – דוגמת קמפיינים להשקעה בתחום החינוך והבריאות ולהבאת שדה התעופה הבינלאומי לנבטים, וכן מנפיקה דו"חות העוקבים אחר יישום החלטות ממשלה בנוגע לנגב – ומייצגת במידה רבה את תושביו.

בחמשת אשכולות הגליל חברות 68 רשויות מקומיות (כלומר יותר מ-70% מהרשויות), ומספר האזרחים ברשויות אלו הוא כ-75% מאוכלוסיית הגליל (כאמור ישנן רשויות שבהן מספר זעום של תושבים). הברירה האולטימטיבית היא אפוא הסתמכות על האשכולות האזוריים שתכליתם דומה לזו של גוף על-אזורי, ודומה אפשר אפוא לראות באשכולות האזוריים ייצוג הולם של האוכלוסייה בגליל – יהודית ולא-יהודית – ובצעדים המוסכמים על ראשי האשכולות, יש לראות מהלך המגובה על ידי רוב תושבי האזור.

בינואר 2020 החלה יוזמה זו לצאת אל הפועל תחת השם "מועצת הגליל". לאחר עבודת הכנה של חודשים-מספר התכנס פורום ראשי האשכולות ובחר בראש עיריית עכו ויו"ר אשכול גליל מערבי לראש המועצה. כמנכ"ל המועצה מכהן אלוף-משנה במיל' גולן ואך – מנכ"ל ארגון "לב בגליל" המקדם את הקמת המועצה. למהלך חברו גופים רבים. ביניהם הקרן הקיימת לישראל. במועצה חברים גם נציגים מן המגזר הלא-יהודי (המונה כאמור למעלה ממחצית אוכלוסיית הגליל), וזהו צעד שאין להקל בו ראש, באשר רבים מאתגרי הגליל קשורים באוכלוסייה זו: השכר הממוצע בה נמוך במידה רבה מהשכר במגזר היהודי, שיעור האבטלה בה גבוה ביחס לאוכלוסייה היהודית, וכל הרשויות המקומיות הערביות ממוקמות באשכולות סוציו-אקונומיים 1-3. במקביל ליצירת "הגוף" של מועצת הגליל על ידי מפגשים לרתימת ראשי ומנכ"לי האשכולות למהלך, החל תהליך גיבוש תוכנית שתשמש בסיס להחלטת ממשלה עתידית לקידום הצפון, הוגדרו תחומי העיסוק של המועצה בפורום ראשי האשכולות ונקבעו מפגשי עבודה מקצועיים של האשכולות שבהם השתתפו אנשי מקצוע, מומחים, ונציגים מכל מרחב הגליל.⁶⁹ עיקרי הדברים שעלו במפגשים גובשו לכדי מסמך העתיד לשמש מצע לתוכנית שתובא להחלטת ממשלה, "עת גליל" שמה.⁷⁰ בשונה מתוכניות שנהגו בעבר, תוכנית זו מבוססת על קולות מהשטח.

בגליל ייבחן העם בישראל

פתחנו את המאמר בסקירה מפורטת של האתגרים השונים העומדים בפני הגליל. עמדנו על הצעות שונות שגובשו במהלך השנים ובחנו בקצרה את מידת התממשותן ותוצאותיהן. בהמשך עסקנו בהרחבה בשאלת הפיתוח הכלכלי והתעסוקה, שהיא כאמור המפתח העיקרי לפתרון כלל הסוגיות, וכן עסקנו בסוגיית הפיצול המוניציפלי והבעיות הכרוכות בו. תיארונו בקצרה מסמכי יסוד לפיתוח האזור ואת החלטת הממשלה מהשנים האחרונות לפיתוח הגליל.

בחינת כלל ההיבטים מעלה כי כמה נקודות אופייניות שזורות אותם:

(א) הפיזור הגיאוגרפי והיעדר קיומו של גוף מתכלל (או כמה גופי-משנה כאלה, על פי חלוקה גיאוגרפית, שיהיו בעלי סמכות מוגדרת ואפקטיבית) לתחומים השונים מקשה על קידום הגליל. חוסר זה בא לידי ביטוי בין היתר בהקשר התיירותי וכן בהקשר הכלכלי. הוא בא לידי ביטוי גם בהיבט הייצוגי ובקידום התוכניות השונות. לדעת ד"ר גלעד פורטונה, היעדר גורם כזה הוא הסיבה לחוסר הצלחתה של תוכנית הצפון.

(ב) קיומו של חסם חלחול תודעתי. למרות השינויים שנעשו והתוכניות שנהגו, חלק ניכר מהן לא הגיע לידיעת הגופים הרלבנטיים – הן למעסיקים, הן למועסקים פוטנציאליים. בכלל חסם זה יש למנות את חוסר ההיכרות עם תחומיו השונים של הגליל ועם "קיצור המרחקים" שהתרחש בשנים הקרובות בעקבות פרויקטים תחבורתיים גדולים.

(ג) חלק מהתוכניות שהוצעו הן גדולות ומסורבלות שכל פרט מהן באחריותם של גופים שונים ומשרדי ממשלה שונים,²⁴ כך שהמהלך נתקע בגלל חוסר בתיאום ושיתוף פעולה.

פיתוח הגליל הוא בעיניי משימה ציונית לעילא וגם כורח המציאות. צפיפות האוכלוסין במרכז הארץ, לצד פערי שכר ורמת חיים בין הגליל שאר מחוזות הארץ, מחייבים את קידום הגליל – בראש ובראשונה את התחום הכלכלי, כקטר המושך אחריו את שאר התחומים. כפי שראינו, התוכניות כבר קיימות בעיקרן אלא שכמה חסמים עומדים בפניהם כאמור. ישנה חשיבות רבה לקיומו של גוף אחד המציג בשפה אחת ודברים אחדים את חזונו של הגליל ופועל להגשמתו – במסדרונות הכנסת ובמשרדי הממשלה. גוף זה נדרש לעקוב אחר ביצוען של החלטות הממשלה בעניין הגליל שכבר התקבלו ולפעול לקידומן של החלטות נוספות. לצד זאת יפעל גוף זה לטיוב מלאכתן של הרשויות המקומיות ולשיפור עבודתם של האשכולות: יפנה אליהם קולות קוראים, יחקור את הצרכים השונים של הגליל, ינגיש בפני המעסיקים את האפשרויות השונות העומדות בפניהם, יטפל בחסם החלחול והמודעות ועוד. אפשר שיש לחלק סמכויות אלו לכמה גופים. מן הראוי שהרשות לפיתוח הגליל תשמש כתובת לחלק מן הפונקציות הללו, ושתפקידה במרחב יהיה

דומה לפעילותן של רשויות לפיתוח אחרות ברחבי הארץ. אכן, מעמדה כיום אינו מאפשר זאת.⁷²

הגליל זקוק לקפיצת מדרגה: למימוש של מנועי הצמיחה הלא-ממומשים (או הממומשים באופן חלקי בלבד) שתוארו במאמר, ולשדרוג המערכת הכלכלית בו במסגרת מחוללי שינוי חשובים, שחלקם כבר נוצרו, העשויים לשנות את מצב האזור ולנצל את הנכסים הייחודיים לגליל – אנשים, אקלים, היסטוריה ומורשת, טבע ונוף. דומה שייטב אילו ייעשו שינויים אלה מתוך מודעות לשלוש הנקודות האמורות. כאשר הגליל יממש את הפוטנציאל הטמון בו ובנכסיו הייחודיים, הגיאוגרפיים והאנושיים, הוא יהפוך למנוע צמיחה משמעותי בעבור מדינת ישראל; לא עוד מחוז הזקוק לתמיכה ממשלתית כדי להרים את הראש מעל המים. הצעדים הנזכרים עשויים לאפשר לגליל קפיצת מדרגה.

פלאות המעשה הציוני עוד לא תמו. מרחבי הגליל קוראים לנו ליטול חלק בהפרכתם. בגליל יבחן העם בישראל.

1. הרשות לפיתוח הגליל היא כיום הורוע הביצועית של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. בראשות המשרד עומד מאז 2015 השר אריה דרעי. בדו"ח שפרסם לאחרונה מבקר המדינה מתניהו אנגלמן נמתחה ביקורת חמורה ביותר על המשרד, על אופן הקצאת המשאבים שלו, ועל אי-מימוש המטרות שנקבעו לו בחוק. ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 20: המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל – היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל, 2020. ראו גם: אמיתי גיית, "המבקר: דרעי הפך את רשויות הפיתוח לצגרת להעברת כסף למטרותיו", כלכליסט, 5.5.2020; צח שפיצן, "העמותה של יפה דרעי ומינוי מקורבים: הדוח החמור על המשרד לפיתוח הנגב והגליל", תאגיד כאן, 4.5.2020. סעיף חשוב בדו"ח זה נוגע למעמדן העצמאי של הרשויות לפיתוח: "בביקורת עלה כי למרות עצמאותן של הרשויות לפיתוח כרשויות חקוקות, המשרד לפיתוח מתייחס אליהן כאל אחד ממחוזותיו ומתערב בפעילויותיהן ובתפקודן. המשרד לפיתוח אף התערב בפועל והשפיע על גיבוש תוכניות העבודה השנתיות שלהן ועל קביעת תקציבן השנתי. נמצא כי ברשות לפיתוח הגליל התערב המשרד לפיתוח גם לאחר גיבוש תוכנית העבודה השנתית, ולאחר אישור התקציב על ידי המועצה של הרשות לפיתוח הגליל, והוא הוסיף פעילויות לביצוע. באופן זה נוצרה במהלך השנים פגיעה מתמשכת בעצמאותן של הרשויות לפיתוח..." (דו"ח שנתי 20, עמ' 1452).
2. על יכולות הביצוע המצומצמות של המשרד ראו במאמרה של שליפרי שיידון בהערה הבאה.
3. באחד הגיליונות הקודמים של כתב עת זה התפרסם מאמרה של דריה שליפרי, "מהשקעה להעצמה: גישה חדשה למצוקת הפריפריה", השילוח, 17 (2019), עמ' 53-72. שליפרי שמה את הדגש על הבעיות הכרוכות בתמיכה ממשלתית, בסובסידיות ומענקי איוון וכיוצא בזה. לטעמי, אף שכמה מטענותיה של שליפרי נכונות, גישתה מייצגת התבוננות מרחוק בלא היכרות מספקת עם הנתונים וההתפתחויות בשטח.
4. אנקדוטה שכל אחד מתושבי הצפון מכיר בהקשר זה היא שבחודשי הקיץ עשוי להתקשר אליו חבר הנמצא בחופשה "בצפון" ולהזמין עצמו לביקור, אף שזמן הנסיעה ממקום חופשתו אל יעד הביקור דומה לזה שהיה נדרש מאותו חבר אילו היה נוסע מבתו. "הצפון" הוא בעיני רבים שם כולל לחבל ארץ עצום בלא הבחנה בין תחומיו, אופיים ומידת נגישותם.
5. משנה, שביעית ט' ב.
6. ראו סקירה נאה אצל זאב וילנאי, אריאל: אנציקלופדיה, כרך א, ערך גליל, עמ' 1345-1346.
7. רק עיר אחת מצויה בתחום אחריותה של הרשות לפיתוח הגליל, הגם שעל פי הגדרות משרד הפנים היא משתייכת למחוז חיפה – זוהי קריית טבעון (בגלל

- שאין כיום בעיה משמעותית של אי-שוויון בבריאות בין הפריפריה למרכז. סבורתני כי מסקנות אלו אינן מדויקות. המדדים שהמסמך מתייחס אליהם הם תוחלת החיים ועדות אישית של אנשים על בריאותם מתוך סקרי למ"ס. שני הפרמטרים הללו מעידים על בריאות התושבים אולם אינם מעידים על איכות שירותי הבריאות הניתנים לתושבים – וכפי שיעיד כל מי שנקלע לבתי החולים בגליל. כאמור לעיל, בגליל יש פחות רופאים, אחיות ומיטות בבתי חולים, ויש חוסר ברופאים מומחים, וברופאים בכלל; רבים מהם מבוגרים או כאלה שרכשו את השכלתם במדינות ערב. הנתון של המתנה לרפואה מקצועית מפליא כיוון שחדשות לבקרים מתפרסמות כתבות שעוסקות במשך הזמן הארוך לתורים בצפון. ייתכן שיש הברל בין תחומים מסוימים שהם אלו שנסקרו. בעניין זה אפשר שחל לאחרונה שיפור הודות למאמצים שמשדר הבריאות נוקט בשנים האחרונות.
19. ראו איתמר גרוטו, מיכל כהן וויקי וקסלר, הועדה לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון: דו"ח מסכם לשר הבריאות, ירושלים: משרד הבריאות, 2016.
20. אחת מהמלצותיו, להקים מרכזי שיקומי בבית החולים פוריה, נכנסה להחלטת ממשלה 2026 לפיתוח הצפון (ראו להלן). בדו"ח מוניטור שיצא ב-2019 (רעות ברקוביץ ואחרים, מוניטור תכנית הצפון: דו"ח ביניים ליישום, תל-חי: המרכז להעצמת האזרח ומכללת תל-חי, 2019, עמ' 38) נכתב משרד הבריאות השיב לכותבי הדו"ח ש"הפרויקט בשלבי תכנון מתקדמים". לפי עדותה של דוברת בית החולים, גב' מיה צבן, בניית השלד החלה ובמסגרת הסכום שמשדר הבריאות הקצה יוכל בית החולים להשלים את בניית השלד ושלב א'. להשלמת המיזם זקוק בית החולים לתרומות בשיעור של 100 מיליון שקלים וגיוס המשאבים לפרויקט זה הוא קשה ומורכב.
21. גרוטו ואחרים, הועדה לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון, עמ' 9.
22. כך עלה מהתכתבות שלי עם דוברת בית החולים פוריה, גב' מיה צבן. אני מודה לה על עזרתה.
23. על בעיה זו נתנו את הדעת מחברי נייר העבודה הפקולטה לרפואה וקפיצת המדרגה של הגליל, מכון ראות, 2011, שהציעו כמה צעדים משלימים.
24. ראו הדר קנה, "שרת התחבורה המליצה על הקמת שדה תעופה בנגב – בניגוד לעמדת משרד הביטחון", The Marker, 9.8.2020.
25. מיכל רז-חיימוביץ', "רה"מ נתניהו יבחן מחדש הקמה של שדה תעופה בנגב", גלובס, 28.1.2021.
26. ראו שוקי אוחנה, "שדה התעופה הבא של ישראל צריך להיות בגליל", The Marker, 19.7.2020. הכותב הוא ראש עיריית צפת.
- מיקומה הגיאוגרפי, בקצה הדרום-מערבי של הרי הגליל התחתון).
8. עליהן יש להוסיף את מועצה מקומית מגדל תפן, מועצה מקומית תעשייתית, כלומר רשות שאין מתגוררים בתחומה אנשים אלא מצויים בה רק מפעלים. בארץ ישנה רק רשות מקומית אחת דומה לה: נאות חובב בדרום.
9. נתונים אלו לקוחים ממרכז המחקר והמידע של הרשות לפיתוח הגליל. זהו מספר התושבים, נכון לתאריך 1.2.2020, על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה.
10. הרשות היחידה המצויה באשכול 9 היא מועצה מקומית כפר ורדים.
11. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017. הם נלקחו מתוך מרכז המידע של הרשות לפיתוח הגליל.
12. ענבר בוק, מיפוי מצב התעסוקה בגליל, באר-שבע: ארץ-עיר, 2019, עמ' 2. אני מודה לגב' בוק על שניאותה לעבור על המאמר ולהציע בפניי את הערותיה.
13. הנתונים עדכניים לשנת 2017 (לא אירע שינוי משמעותי מאז). מתוך מחקר של המכון לחקר הגליל, מכללת גליל מערבי.
14. אמה אברבך ושלומית אבני, אי-שוויון בבריאות והתמודדות עמו: 2018, ירושלים: משרד הבריאות, 2019, עמ' 79.
15. הנושא נכלל גם בהחלטת ממשלה 2262 (ראו להלן).
16. אדריאן פילוט, "אחרי עשור: האוצר מבטל את המענקים לרופאים בפריפריה", כלכליסט, 26.9.19.
17. ליאוניד אידלמן, "הבטחות חלולות לא יצילו את הבריאות בפריפריה", גלובס, 17.2.2020.
18. במסמך חדש שפורסם בפברואר 2020 ע"י פרום קהלת (אורי כץ, אי-שוויון בבריאות בישראל: תמונת מצב והמלצות מעשיות, ירושלים: פרום קהלת, 2020) נטען כי לפי נתוני משרד הבריאות, דווקא במחוז הצפון זמן ההמתנה לתורים של רפואה מקצועית בקופות החולים הוא מהקצרות מיתר המחוזות בארץ. מהמסמך עולה שהבריאות בארץ היא טובה מאוד ביחס למדינות אחרות בעולם, והפערים בארץ הם כתוצאה מהבדלים דמוגרפיים ולא מהבדלים גיאוגרפיים. למשל באוכלוסייה הערבית קיימת מודעות נמוכה לאורח חיים בריא וכתוצאה מכך רבים יותר חולים במחלות סוכרת ולב (בגליל כאמור מעל 52% מהאוכלוסייה היא לא-יהודית). נוסף על כך יש מתאם בין רמת הכנסה ואופי העבודה (עבודה פיזית) לבין בריאות: ככל שהכנסה נמוכה יותר תוחלת החיים נמוכה יותר. מסקנותיו של נייר העמדה הנזכר הן שיש צורך במדיניות של עידוד בריאות נבונה כמו פעילות ספורטיבית והימנעות מעישון. הוא קובע

45. גם במסמך שנכתב על ידי המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2015 הודגש הצורך ב"איבוש תכנית הוליסטית לפיתוח הצפון", ונכתב בו כי "על מנת לקדם פיתוח אזורי יש צורך במדיניות רב-מערכתית המכללת פיתוח של תשתיות, תעסוקה איכותית, שירותים ציבוריים ועוד. כמו כן נדרשת תכנית ייעודית למחוז צפון ומטרופולין חיפה כדי להביא לשינוי כיוון של המגמות הנוכחיות. כל זאת תוך התחשבות במאפיינים הדמוגרפיים והטופוגרפיים של האזור וקידום פתרונות לאזור הגליל המזרחי, שנמצא במרחק רב מהמטרופולין האזורי חיפה" (הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית, המועצה הלאומית לכלכלה, 2015, עמ' 43). עיקרי הערכה זו הוצגו לממשלה ה-34 ואושרו בה ביוני 2015.
46. זונגשיין ואחרים, **שדרוג המערכת הכלכלית של צפון המדינה**, עמ' 107-108.
47. כמתואר שם (עמ' 121), פועל יוצא של צעד זה יהיה שיפור מערך שירותי הבריאות בגליל. הוא יאפשר לקדם תיירות רפואית וכן למנף את יכולותיה של האוכלוסייה הערבית ברמה האקדמית והתעשייתית ולהבטיח תעסוקה לרבים ממנה.
48. אתגריה של רמת הגולן דורשים דיון עצמאי שאין כאן מקומו; וראו לפי שעה צבי האזור ואיציק צרפתי, "סוריה ורמת הגולן: עת לאסטרטגיה לאומית", **השילוח** 10 (2018), עמ' 33-62. לעת עתה לא נראה כי ההכרה האמריקנית ברמת הגולן שינתה את מצבו באופן מהותי.
49. ב-5.6.2019 נערך בירושלים כנס שבו הוצגו פרטי התוכנית בהשתתפות פרופ' פורטר. הכנס התקיים בין היתר ביוזמת פורום קהלת. ראו גם עמרי זרחוביץ, "כך ישראל תגיע ל-2048: טכנולוגיה מדברית ותיירות תנ"כית", **גלובס**, 5.6.2019.
50. מן הראוי לציין כאן מסמך מכונן נוסף שלא אתייחס אליו במסגרת מצומצמת זו: **חזון ישראל 15: קפיצת מדרגה של הפריפריה**, עבודה שהתפרסמה ב-2010 על ידי מכון ראות. חזונו של המכון הוא להפוך את מדינת ישראל לאחת מ-15 המדינות בעלות איכות החיים הטובה ביותר, וזאת באמצעות "קפיצת מדרגה" כלכלית וחברתית: צמיחה מהירה של לפחות 3.5% בשנה למשך 8 שנים לפחות. במסמך הנוכח טוענים המחברים כי למרות השקעות ממשלתיות חוזרות-ונשנות בפריפריה, האחרונה איננה מתרוממת, וזאת משום שהמדינה משקיעה בצורה לא נכונה. הממשלה מנסה "להביא את המרכז אל הפריפריה", באמצעות פתיחת מפעלים, העברת בסיסים צבאיים, פתיחת פקולטה לרפואה וכיוצא בזה, אולם אף שאלה הם מעשים חשובים ומשמעותיים הם אינן מספקים. אין להם שייכות אמיתית לאזור אליו ואין הבטחת שיישורו בו. החלק החסר אפוא הוא מיצוי נכסי
27. ראו אסנת ניר, "בממשלה שוקלים להפריט את נמל התעופה בחיפה – אם ימצאו מי שיתעניין ברכישתו", **The Marker**, 7.12.2020.
28. זוהי גם מסקנתה של בוק, **מיפוי מצב התעסוקה בגליל**.
29. ראו במסמך המקיף שנכתב על ידי המכון לחקר הגליל (שעל ידי המכללה האקדמית גליל מערבי), **דו"ח בנושא הקמת אוניברסיטה בגליל**, 2020, פרק ג: חשיבות תפקידן של אוניברסיטאות בפיתוח כלכלי מקומי, ופרק ד: תרומת אוניברסיטה בפריפריה לפיתוח אזורי – הקבלת הפיתוח בנגב לפיתוח פוטנציאלי בגליל.
30. ראו לדוגמה שם, פרק ו: אוניברסיטה רב-קמפוסית.
31. נטעלי שם טוב, "עם בעקבות החלטת השר אלקין על הקמת אוניברסיטת הגליל – בחיפה", **N12**, 4.12.2020.
32. ראו בנצי רובין, "סער מבטיח אוניברסיטה חדשה בגליל; אלקין מנע זאת רק לאחרונה", **סרוגים**, 12.1.2021.
33. מנתוני המכון לחקר הגליל, מכללה אקדמית גליל מערבי, על פי מרק רוזנברג, **שבר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2016**, המוסד לביטוח לאומי, 2018.
34. "תוצאות סקר שביעות רצון בקרב תושבי הפריפריה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (באמצעות מכון הסקרים סי. איי. מידע שיווקי), 2019.
35. בוק, **מיפוי מצב התעסוקה בגליל**, עמ' 8.
36. שם, עמ' 3.
37. שם.
38. שם, עמ' 12.
39. ביטוי חריף לשאריותיו של מתח זה ניתן בכתבת המסע של ארי שביט, "כך הפכה ישראל השנייה לממלכת נתניהו הראשונה", **מקור ראשון**, דיוקן, 18.1.2020.
40. ראו בוק, **מיפוי מצב התעסוקה בגליל**, עמ' 31.
41. מובן כי לכל אחד מתת-המגזרים הללו ישנם אתגרים בפני עצמם, ולא הרי החברה הדרונית כחברה הערבית-מוסלמית, וכן הלאה. מכל מקום לענייננו כאן אתייחס לכלל תת-המגזרים בצורה אחת.
42. אביגדור זונגשיין, גלעד פורטונה ותמר דיין, **שדרוג המערכת הכלכלית של צפון המדינה**, חיפה: מוסד שמואל נאמן, 2015. אני מודה לד"ר פורטונה על שניאות לעבור על מאמרו זה ולהעיר את הערותיו.
43. שם, עמ' vi.
44. גם בוק **מיפוי מצב התעסוקה בגליל**, עמ' 43-45) עסקה בהרחבה בנושא זה.

רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד, ירושלים: מרכז טאוב, 2013. סיכום הנימוקים השונים לאיחוד רשויות ראו אצל רמי זיידאן, איחוד רשויות – לשם מה: ממצאים ראשוניים כארבע שנים לאחר הקמת עיריית הכרמל מאיחודן של המועצות המקומיות בדלית אל כרמל ועוספיא, חיפה: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, 2008, עמ' 7. הדברים כאן עומדים בניגוד מסוים להצעות של תום זיו במאמרו "על דעת המקומי: הדרך לחירות מתחילה בביזור", השילוח, 16 (תשע"ט), עמ' 109-127. האצלת סמכויות לשלטון המקומי היא בוודאי עניין מבורך בהיות השלטון המקומי קרוב לאזרח ומודע לצרכיו, אך הפרטת המערכת לתתי-יחידות קטנטנות המתקיימות מבחינה גיאוגרפית היא עניין שיש לו מחירים. ככלל, לא דומה רשות מקומית קטנה בפריפריה לרשות גדולה במרכז הארץ: לא מבחינת המעורבות האזרחית, ולא מצד הפיקוח והביקורת החיצונית – כפי שנוכח בקלות כל מי שמכיר את התחום מקרוב.

60. התוכנית הייתה חלק ממהלך הבראה כללי במשק וביקשה לאחד בין עשרות רשויות; בפועל נתקלה התוכנית בהתנגדות, 11 איחודים יצאו לפועל ו-4 מהם – כולם במגזר הלא-יהודי – התפרקו כעבר זמן לא רב.

61. ראו לדוגמה צאלה קוטלר, "איחוד הרשויות שוב על הפרק: מי צריך עיר של אלף תושבים?", גלובס, 24.11.2017.

62. על תפיסה זו ראו בהרחבה במסמך סיכום שהוציא פורום המומחים לאזוריות, האזוריות החדשה בישראל: המשגת הידע ועיצוב תפיסת האזוריות בישראל, ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'ינט ישראל, 2018. במסמך זה, שהוא פרי דיוניהם של 45 מומחים מן התחום, הוגדרה ה"אזוריות" כ"פעולה משותפת אקטיבית הנעשית באופן וולונטרי באזור גיאוגרפי לפי עניין, ומשתנה על פי סדרי עדיפויות ותחומי עניין משותפים, תוך שימוש נכון ויעיל בנכסים האזוריים ובהתאמה לצרכים האזוריים הייחודיים. הפעולה נעשית בתוך 'מערכת אזורית', החוצה גבולות טבעיים ומוניציפאליים ומעודדת את האינטראקציה והרישות בין שלל השחקנים הפועלים באזור (ממשל מרכזי, שלטון מקומי, מגזר שלישי, מגזר עסקי, אקדמיה ותושבים)" (שם, עמ' 8). שרטוט כרונולוגי של תהליך התהוות האזוריות בישראל ראו שם, עמ' 6.

63. סקירה ממצה ועדכנית בנוגע למהלך פיתוח האשכולות, מטרם, מקורות התקציב שלהם ועוד, ראו אצל מיכל לרר, אשכולות אזוריים בישראל: סקירה, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תש"ף.

64. שם, עמ' 13.

65. בשונה ממהלך איחוד הרשויות של 2003 שנכפה על הרשויות, ההצטרפות לאשכולות היא וולונטרית: ראש

האזור. כאמור, אין כאן המקום להרחיב בתוכנית מעניינת זו, אך נציין כי המכון בחר לפתח את התוכנית בכמה מקומות בארץ; אחד מהם הוא הגליל המערבי (בשיתוף עם מיוזם רוח הגליל של גב' רעיה שטראוס).

51. בהקשר זה ניתן דגש רב על הגדלת הפירון בתעשייה הקלאסית (שנתח ניכר מהפעילות הכלכלית בצפון משייך לה) וניתוח הבעיות הגורמות לפירון נמוך בתעשייה זו ראו זונשיין ואחרים, שדרוג המערכת הכלכלית של צפון המדינה, עמ' 78 ואילך. גם בוק (מיפוי מצב התעסוקה בגליל, עמ' 24-25, 50) מתייחסת לסוגיית הגדלת הפירון בתעשייה הקלאסית וראו עוד להלן.

52. ברקוביץ ואחרים, מוניטור תכנית הצפון, עמ' 3. גם בוק (מיפוי מצב התעסוקה בגליל, עמ' 27) כתבה מעין אבחנה זו: "בעיקר מורגש בכל אזור הגליל חסרונן של גורם מכון המסכנן בין היוזמות השונות מתוך אופטימום אזורי-אינטגרטיבי".

53. מאיר אונקוט, תיאור וניתוח התוכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019. לדו"ח זה קדמו שני דו"חות קודמים שבחנו היבטים אחרים של התוכנית. ראו: נטע משה, תיאור וניתוח מרכיב התוספתיות בתקציב התכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לעיר חיפה: מוגש לוועדת הכלכלה, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017; הנ"ל, ניתוח דוח מעקב אחר יישום התוכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

54. אונקוט, תיאור וניתוח התוכנית לפיתוח כלכלי, עמ' 2. בסיום התקציר הוא כותב: "לסיכום, הכנת תוכנית הצפון נעשתה ללא הכנה מוקדמת מעמיקה...; שיעור הביצוע של התוכנית בשנת 2017 היה גבוה יחסית, אך עדיין אין נתונים מלאים על שיעור הביצוע בשנת 2018; רמת השקיפות של ביצוע התוכנית והשגת היעדים שהוצבו הינה חלקית; ההשפעות של יישום התוכנית על תושבי מחוז הצפון עדיין מעורבות, ויש לבחון בעתיד את השינוי היחסי בנתונים במחוז הצפון" (שם, עמ' 3).

55. ראו ענת רואה, "יש תאריך: הנגל החדש בחיפה ייפתח ב-1 בספטמבר", כלכליסט, 2.2.2021.

56. ראו אורנה יפת, "במכללת תל חי חקרנו חגבים ודבורים כדי לראות איך אפשר להשתמש בהם למטרות מזון", כלכליסט, 28.10.2019.

57. "מתחם מיקרו תעשייה לתחום הפודטק יוקם בקריית שמונה", משרד הכלכלה והתעשייה, 18.8.2019.

58. "המכון הלאומי לייצור מתקדם יוצא לדרך", משרד הכלכלה והתעשייה, 30.6.2019.

59. על סוגיה זו ראו בהרחבה אצל ניב ריינגורץ, איחוד

כיום צמיחת רובד שלטוני חדש. במסגרת ועדה שהוביל כהן בשנת 2019 הומלץ לממשלה לקחת את תפיסת האזוריות צעד אחד קדימה ולהנהיג רפורמה מבנית להקמת רובד שלטוני אזורי, תוך קידום תהליכי ביזור וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רובדי השלטון – המרכזי, האזורי והמקומי; כל רובד יקבל לידי תפקיד מהותי בתכנון וטיפול בסוגיות בשטחו. ראו רני דודאי, "תפיסת האזוריות: תרומה לצמצום הפערים", **כלכליסט**, 11.10.2019.

70. **עת גליל: קווי יסוד לממשלת ישראל לפיתוח הגליל**, מועצת הגליל, 2020.

71. חסם זה דומה למה שכינו ברקוביץ ואחרים (מוניטור **תכנית הצפון**, עמ' 3) חסם "מדיניות צבועה": "ניכר כי מספר סעיפים מההחלטה מהווים חלק מתוכניות ממשלתיות רחבות וגדולות יותר אשר ביצעו אינו תלוי בהחלטת ממשלה זו".

72. ראו לעיל הערה 1.

כל רשות מחליט האם ברצונו להשתתף באיגוד אזורי זה. חברי מועצת כל אשכול, שהם ראשי הרשויות החברות באשכול, קובעים את ההיקף ההשתתפות בו ובחרים את יו"ר האשכול שהוא אחד מראשי הרשויות באשכול. לצד יו"ר האשכול, מורכב האשכול ממנכ"ל ומעובדים נוספים. תקציב האשכולות מבוסס על כמה מקורות תקציבי: משרד הפנים, הרשויות המקומיות החברות באשכול, משרדי ממשלה וגורמי פילנתרופיה. תחומי הפעילות של האשכולות מגוונים וכוללים נושאים אזוריים (כגון פיתוח כלכלי, תיירותי וחברתי) בהתאם לבחירתם של חברי האשכול. קו התיחום בין תפקידיהם ותפקיד מעמד הרשויות המקומיות אינו בהיר דיו, והוא הדין לשאלת הפיקוח והבקרה עליהם. ראו שם, עמ' 16, 25-32.

66. זונגשיין ואחרים, **שדרוג המערכת הכלכלית של צפון המדינה**, עמ' 30.

67. שם.

68. שם, עמ' 8.

69. ראו לציין כי מנכ"ל משרד הפנים, מרדכי כהן, מקדם