

אזוריות

ד"ר עופר סיטבון ועמיתי שחרית

"בחברה מרובת תרבויות כמו החברה הישראלית, נדרשת יצירת מארג עשיר שעמדידותו נובעת מהשתרבות צפופה בין קורים מרובים ושאינו תלוי בקור (קרי, חיבור) אחד בלבד. אחת הדרכים לחיזוק הרקמה החברתית הישראלית וליצירת מבנה חברתי רשתי היא באמצעות קידומן של זהויות נוספות, כדוגמת הזהויות המקומיות והאזרחיות הצומחות במרחב. המיקוד הכלכלי העומד בבסיס הזהות האזרחית יכול לתרום להיווצרותה של תחושת win-win הן ברמה התועלתנית של שיפור איכות החיים, והן על רקע היווצרותה של מערכתיות חדשה שבמסגרתה יכולה לפרוח זהות שמחברת בין אנשים מקבוצות זהות שונות, באופן שאינו מאיים על הזהויות הקיימות שלהם."

תקציר מנהלים

על העמיתים:

ד"ר עופר סיטבון הוא עמית בכיר וראש התחום הכלכלי-לי-חברתי במכון שחרית ועמית במכון ון-ליר בירושלים, במסגרתם הוא משמש גם כמנהל שותף של קבוצת המחקר "הכלכלה הפוליטית של הפופוליזם העכשווי". הוא מרצה בכיר בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת ומכהן גם כראש הקליניקה לתאגידים וחברה במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן. ערך במשותף את הספר "שוק, משפט ופוליטיקה: על אחריות חברתית של תאגידים" (רס" לינג, 2017).

נזיר מג'לי הוא סופר ועיתונאי, מגיש תוכנית אקטואליה בערוץ 2 ופרשן לענייני ישראל בעיתון "א-שרק אלאוסט" היוצא בלונדון, וערוצי טלוויזיה בעולם הערבי.

הרב בצלאל כהן הוא ראש ישיבת "חכמי לב" לשעבר, בוגר בית הספר למנהיגות חינוכית של מכון מנדל. פועל לקידום תעסוקת חרדים ולשילובם בצה"ל ובלימודים אקדמיים.

נטלי לוי היא מנהלת קבוצת העמיתים, דוקטורנטית בחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת תל אביב ופעילה חברתית.

ד"ר חנין מג'אדלה היא מרצה במכללת אלקאסמי לחינוך, בוגרת בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית עובדת סוציאלית, אשת חינוך ופעילה חברתית.

ד"ר אדם צחי הוא מרצה לקולנוע במכללת הרצוג שבגוש עציון, מוסיקאי, תסריטאי ויוצר.

מלכי רוטנר היא מנהלת מרכז מפתח מרחב אשדוד - מרכז הכוון תעסוקה לחרדים, כותבת ופעילה חברתית קהילתית במיזמים הפועלים ליצירת קהילה משותפת, חוצת מגזרים.

ד"ר שלמה פישר הוא מרצה לסוציולוגיה וחינוך בבית ספר לחינוך של האוניברסיטה העברית, עמית בכיר במכון למ-דיניות העם היהודי (JPPPI) ובין מקימי יסודות - המרכז לתורה ודמוקרטיה.

"מה שנראה ברמה הפוליטית-לאומית... כמשחק סכום אפס בין חילונים, דתיים וחרדים, בין ערבים ויהודים... יכול להפוך ברמה האזורית להזדמנות... לשיתוף פעולה." על רקע "נאום השבטים" של הנשיא ריבלין, אבקש במסמך זה לבדוק כיצד יכול ההיבט הכלכלי-חברתי לשמש הזדמנות מעין זו. במסמך אציע דרכים לקידום אזורי של טוב כלכלי משותף, ברמה המדינתית, מתוך הבנה שקידומן של זהויות נוספות כדוגמת הזהות האזורית הוא אמצעי ליצירת מבנה חברתי רשתי שנחוץ לחברה עתירת תרבויות כמו החברה הישראלית. זאת ועוד: אזוריות מיטיבה מבוססת על ההבנה שהפיתוח הכלכלי נשען בראש ובראשונה על הנכסים - האנושיים, התרבותיים, הגיאוגרפיים - שיש בכל אזור, ושחיזוק ההון החברתי הוא תנאי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי האזורי, תוך שילוב בין ההון המאחד של קבוצות הזהות לבין ההון המגשר שיוצר מפגש הזהויות. על רקע זה אציע במסמך מספר המלצות, הן ברמה הממשלית-מבנית (הכנסת מימד של אזוריות לשיטה הדמוקרטית היחסי-סית) והן ברמה הכלכלית-חברתית (בניית כלכלה מקומית, טיפוח החוסן הקהילתי ובניית מרחב דיגיטלי).

המלצות מעשיות:

- קידום כלכלה אזורית מקיימת**
 - טיפוח יזמות אזורית
 - פיתוח תיירותי
 - פיתוח סביבתי
- טיפוח החוסן הקהילתי**
 - סיוע לאוכלוסיות מוחלשות
- טיפוח הזהות האזורית**
 - פיתוח תרבותי
 - פיתוח תחום הספורט
 - תהליכי שיתוף ציבור



קרן אדמונד דה רוטשילד

הפרוייקט התקיים בתמיכתה של קרן אדמונד דה רוטשילד

מבוא

בחודש יוני 2015 נשא נשיא המדינה, ראובן ריבלין, את "נאום השבטים" שהפך לאחד הביטויים המאפיינים ביותר של תקופת הנשיאות שלו. בנאום קרא הנשיא לפעול למען יצירת שותפות חדשה בין ארבעת ה"שבטים" המרכיבים את החברה הישראלית: חילונים, דתיים לאומים, חרדים וערבים. הנשיא דיבר, בין השאר, על הרמה המקומית והאזורית כעל אחת המערכות החיוניות ליצירת שינוי. לדבריו, "מה שנראה ברמה הפוליטית-לאומית כקונפליקט בלתי פתיר, כמשחק סכום אפס בין חילונים, דתיים וחרדים, בין ערבים ויהודים, על תקציבים ומשאבים, על שליטה וצביון, יכול להפוך ברמה האזורית להזדמנות: הזדמנות למפגש אינטרסים ורצונות, הזדמנות לשיתוף פעולה." בעזרת החברה האזרחית, נאומו של הנשיא התניע תהליכים שונים ברחבי המדינה, שמתאפיינים כולם בניסיון להתמודד עם המגוון העמוק של החברה הישראלית.

ההיבט הכלכלי-חברתי הוא פן חיוני של חייו היומיום של האזרחים שכרוך בסוגיות מהותיות כמו פיתוח כלכלי, חלוקת המשאבים והפערים החברתיים או החיים הקהילתיים, אם למנות רק חלק מהן. בשונה משאלות זהותיות ובעיקר משאלות מדיניות וביטחוניות, מדובר בעניינים שעל-פי רוב נתפסים באופן פרגמטי יותר. בוודאי שהדבר נכון ברמה האזורית או המקומית, המושפעת פחות מסוגיות כלכליות שעשויות להיות שנויות במחלוקת ברמת המדינה כדוגמת גובה שיעורי המס, מדיניות ההפרטה או גובה הגרעון בתקציב. זאת ועוד: מבחינת התושב הבודד, איכות החיים ברמת היומיום (בוודאי בכל הנוגע למדדים לא כלכליים, כדוגמת תחושת ביטחון או קהילתיות) נקבעת לא רק על סמך רמת השירותים שניתנת במישור הלאומי אלא, ואולי אף יותר, גם על פי רמתם במישור האזורי. אשר על כן, ניתן לצפות כי תחומי הפיתוח הכלכלי עשויים להוות נתיב חשוב – וכאמור, קל יותר – לקידום החיים המשותפים ברמה האזורית בחברה מגוונת.

פרק ראשון: מסגרת תאורטית

א. עליית האזוריות

בשנים האחרונות גובר ברחבי העולם העניין במושג ה"אזוריות". ארגון ה-OECD מתאר את "מהפכת הביזור השקטה" שעוברת על מרבית מדינות העולם בעשורים האחרונים, שבמסגרתה אנו עדים להעברת סמכויות מהשלטון המרכזי לרמה האזורית והמקומית ואשר משפיעה על תחומי חיים רבים – החל מההשתתפות הדמוקרטית והיצבות הפוליטית דרך היקף הפיתוח הכלכלי וכלה בשיפור באיכות החיים של האזרחים. תהליך זה החל, בין השאר, על רקע ההתמודדות עם תוצאותיה של הגלובליזציה הכלכלית שהעמיקה את הפערים הכלכליים בין אזורים שונים, על רקע "מהפכת המידע" הצטמקות התעשייה והחקלאות; על רקע ההכרה בבעייתיות של תפיסת "החלחול למטה", המקדמת את הצמיחה בלא להביא בחשבון את השלכותיה החברתיות, והצורך בבנייתה של תפיסת צמיחה מכלילה יותר; וכן על רקע ההכרה במגבלותיהם של הצנטרליזם ושל מדיניות התכנון שרווחו במערב בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה, בעידן "תור הזהב" של מדינת הרווחה. סיבה נוספת לכך היא המשבר הכלכלי החמור של שנת 2008, וההבנה כי אחת הדרכים להתמודד עם משברים כלכליים, לאומיים או גלובליים, היא ביצירתו ובטיפולו של רובד כלכלי נוסף, מתחת לרובד המדינתי, שיצור מעין חיץ שירכך את תוצאות המשבר ויחזק את החוסן של האוכלוסייה. דוגמא מובהקת לכך, גם אם מוכרת פחות לאוזן הישראלית, היא התפתחותם ברחבי העולם של אלפי מטבעות מקומיים ואזוריים שהוכחו ככלי שממריץ את הפעילות הכלכלית המקומית ומאפשר מימוש רב יותר של הפוטנציאל שלה, אך גם מסייע בעת משברים כלכליים לאוכלוסיות שונות מאחור. שימוש במטבע אזורי מצמצם את טביעת הרגל הפחמנית, מתמרץ את הצרכנים לבצע רכישות באיזור ואת בעלי העסקים לפעול לסיפוק צרכי התושבים. כך, למשל, המטבע שהנפיקה עיריית בריסטול בשנת 2012, הפך לחזק מסוגו בבריטניה, וקיומו מתמרץ

רכישה וצריכה של שירותים על-ידי התושבים בעיר.

לפעולה ברמה האזורית יש ארבע מטרות עיקריות:

1. צמיחה כלכלית מכלילה;
2. פיתוח בר-קיימא;
3. שיפור רמת השירותים הניתנים לתושבים;
4. חיזוק החוסן הקהילתי.

מכך אנו למדים על קיומם של קשרי גומלין הדוקים בין פיתוח כלכלי לבין פיתוח חברתי – הרחבת הפעילות הכלכלית האזורית אינה יכולה להשאיר כתכלית לעצמה שכן היא תלויה במידה רבה במשאבי ההון האנושי ובעיקר ההון החברתי הזמניים באזור. מחסור בהון אנושי וחברתי יפגע בהשגת הצמיחה הכלכלית המיטבית, ובעיקר ימנע מרבים מהתושבים להנות מפירותיה. במילים אחרות, שגשוג חברתי הוא אמצעי חיוני ליצירתה של צמיחה כלכלית מכלילה. לא די אפוא באימוץ גישה תחרותית המבקשת להרחיב את פוטנציאל העושר האזורי (למשל, באמצעות פיתוח היתרון היחסי ו"הערך המוסף" האזורי), אלא יש לפעול, בנוסף, למען מיצוי הפוטנציאל הזה, במובן של צמצום פערים ותיקון עיוותים חברתיים המונעים מכלל תושבי האזור להנות ממנו. מכאן שבמקביל להשגת פיתוח כלכלי – הגדלת רמת ההכנסה של תושבי האזור והגדלת היצע ואיכות המשרות המוצעות להם – יש לפעול למען קידומו של פיתוח חברתי אזורי שתכליתו הגברת הלכידות החברתית (חיזוק אוכלוסיות מוחלשות, מתן ייצוג לאוכלוסיות השונות בתהליכי קבלת החלטות ובמכלול היבטי החיים ובאופן כללי – יצירת חוסן קהילתי אזורי), הגברת ההון החברתי (מעורבות פוליטית וציבורית, השתתפות ברשתות חברתיות לא פורמאליות, חיזוק רמות האמון וההדדיות בין התושבים) וחיזוק יכולות המנהיגות (עידוד תהליכי שיתוף ציבור בקבלת החלטות, טיפוח מנהיגות מקומית מייצגת וטיפוח מנהיגות משתפת רב מגזרית).

מעניין גם לציין בהקשר זה כי מחקרים מצביעים על מתאם בין רמה גבוהה של לכידות חברתית לבין רמה גבוהה של פיתוח כלכלי. במילים אחרות, ההצלחה הכלכלית האזורית חייבת להיות משוקעת (embedded) – אם להשתמש במונח

הקלאסי של ההיסטוריון הכלכלי קרל פולני – בתוך התשתית החברתית – המוסדית והאנושית – ואינה יכולה להיות מנותקת ממנה, וכל חיזוק של הפעילות הכלכלית-שוקית במסגרת האיזור חייב להיעשות בתוך המסגרת החברתית והקהילתית שלו ומתוכה. כלכלה משגשגת מחייבת הון חברתי משגשג, ושניהם תלויים בקיומה של תחושת סולידריות ושותפות בין האזרחים באיזור.

ב. אזוריות וסובסידיאריות¹

כלי נוסף המאפשר לנו להמשיג את חשיבות התפיסה האזורית הוא עקרון הסובסידיאריות. לפי עקרון זה, שהוא בעל שורשים היסטוריים עתיקים, על הכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית להתקבל בקירבה המירבית האפשרית לאזרחים המושפעים מהן, ועל-ידי היחידה הקטנה ביותר הרלוונטית. אכן, הדמוקרטיה המודרנית מבוססת על קיומו של מרחב ציבורי משותף ופיתוח ועל ערבות הדדית שעומדת בבסיס הרעיון של האזרחות והלאומיות. עם זאת, עקרון הסובסידיאריות, שנעשה בו שימוש נרחב במסגרת האיחוד האירופי, דורש כי, כבירית מחדל, רשות "גבוהה" יותר תימנע ככל האפשר מהתערבות בעניין שבו רשות "נמוכה" יותר מסוגלת לטפל בעילות. זאת, לא רק מתוך שיקולים – חשובים – של דמוקרטיה ושל דיוק במענה לצרכים החברתיים, או מתוך רצון לאפשר ביזור שיגביל את תהליכי ריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי, אלא, ואולי בעיקר, מתוך התייחסות אוהדת לקיומן של קבוצות וקהילות ומתוך גישה הגורסת שלכל קהילה של אנשים יש זכות להגדיר מהם "החיים הטובים" בהתאם לעולם המשמעות שלה, כאשר עצם תהליך ההכרעה ולקחיח האחריות בונה ומחזק את הקהילה, מגביר את האחווה בקרבה ותורם גם לטוב החברתי המשותף. בכך מציעה הסובסידיאריות מודל של סמכות שלטונית המשוקעת באופן עמוק במסגרת החברה ואינה כפויה עליה מבחוץ.

¹ להרחבה ראו עופר סיטבון, "סובסידיאריות: הדרך לעיר של טוב משותף" (מכון שחרית, 2018)

בניסוחה זה, מייצגת הסובסידיאריות גישת ביניים רעיונית ומעשית, מעין "שביל זהב", הניצבת בין תפיסות ליברליות אינדיבידואליסטיות שמתייחסות בראש ובראשונה לפרט, לבין תפיסות סוציאל-דמוקרטיות הדוגלות ברעיון של מדינה רבת-עוצמה: מצד אחד, סובסידיאריות מקדמת הגנה על קבוצות וקהילות לא רק בשל היותן מכשיר למימוש חירות היחיד אלא גם לאור תרומתן הייחודית לחיזוק ההון החברתי ולקידום השגשוג החברתי. מצד שני, סובסידיאריות חוסכת למדינה מעורבות יתר בפעילויות שעלולות להטיל עליה משא עצום של משימות ומטלות ושמוטב שתשארנה באחריות הקהילות, ובכך היא מותירה לה זמן ואנרגיה לעסוק ביעדים הלאומיים המורכבים. דרך האמצע שמציעה הסובסידיאריות גורסת אפוא כי יש להכיר בייחודן של כל אחת מהספירות הציבוריות השונות, לרבות האזורית והמקומית, ובמקומן במבנה החברתי הכולל. במובנים אלו, המסורת הרעיונית שעליה נשענת הסובסידיאריות נותנת ביטוי מוחשי לחשיבותו הרבה של הפלורליזם החברתי.

ג. אזוריות בישראל

באופן היסטורי מימד האזוריות נעדר מהשיח הפוליטי בישראל. הדבר בא לידי ביטוי לא רק במובן הגיאוגרפי – ישראל היא מדינה קטנה שניתן לחצות את שטחה מצפון לדרום בתוך מספר שעות – אלא גם, ואולי בעיקר במובן הפוליטי-ממשלי: זוהי אחת הדמוקרטיות היחידות ששיטת הבחירות שלה אינה כוללת, מסיבות היסטוריות שונות, רכיב כלשהו של בחירות אזוריות. בשונה ממרבית הדמוקרטיות, גם אין בה שני בתי פרלמנט. העדרו של בית תחתון מונע מאינטרסים אזוריים לקבל משקל רב יותר במשחק הפוליטי.

עם זאת, בשנים האחרונות ניתן להצביע על תחילתו של שינוי. כך, הגדירה החלטת ממשלה מס' 146 את תחום הפיתוח האזורי כיעד ממשלתי אסטרטגי, ולאחרונה פרסם משרד הפנים סדרת ניירות עמדה בנושא "האזוריות החדשה בישראל". "אזוריות" מוגדרת שם 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)".² במילים אחרות, 'אזור' הוא מקום ו'אזוריות' היא פעולה אקטיבית שמטרתה קידום ופיתוח היבטי חיים שונים באזור עצמו. הרקע לאימוצה של תפיסה זו נעוץ, בין השאר, בפערים המתרחבים בין הרשויות השונות, בעיקר בין הרשויות היהודיות לבין הרשויות הערביות, ובחוסר נכונותה המתמשך של הממשלה, למרות המלצות רבות של גורמים מקצועיים שונים לאורך השנים, להגדיר סל שירותים מינימלי ומחייב שכל אזרח זכאי לו.

אחד המיזמים שבאמצעותם מקדם משרד הפנים את תפיסת האזוריות הוא מיזם האשכולות האזוריים, שהחל כיוזמה של ראשי רשויות באזור הגליל המערבי. המיזם שצפוי למנות 22 אשכולות עד שנת 2025 מונה כיום עשרה אשכולות אזוריים הכוללים מחצית מהרשויות המקומיות וכחמישית מהאוכלוסייה בישראל. זוהי דוגמה יפה לסובסידיאריות ברמה האזורית: אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד ערים מיוחד שנועד לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בין-מוניציפאליים וולונטריים בין רשויות סמוכות. האשכולות גם נועדו לעודד יצירה של רשת קבלת החלטות אופקית ורשתית, לא היררכית, ללא התערבותו של משרד הפנים. האשכולות עצמם מטפלים בנושאים שונים כמו אספקת שירותים חברתיים (חינוך, רווחה), פיתוח סביבתי (ניהול מערך הפסולת, שילוב אנרגיות מתחדשות, התייעלות אנרגטית). המניע המרכזי להקמת האשכולות הוא השיקול של יעילות כלכלית (למשל, באמצעות אספקה משותפת של שירותים מוניציפאליים ואף שדרוג באיכותם, תוך איגום משאבים וניצול יתרון הגודל וכן שיפור כושר המיקוח אל מול הממשלה). שיקול נוסף הוא

² ראו פורום המומחים לאזוריות (2018). האזוריות החדשה בישראל: המשגת הידע ועיצוב תפיסת האזוריות בישראל. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ב'וינט ישראל

שיפור השירות הניתן לאזרח (באמצעות הנגשה של שירותים חדשים ומותאמים שיסייעו בצמצום הפערים חברתיים). אך תוצאת לוואי חשובה יכולה להיות התהוותה של זהות אזורית שתגבש את הרשויות השונות, תחזק את הלכידות בין תושביהן, תקרב בין אוכלוסיות מגוונות (אחד התנאים להכרה באשכול הוא הטרוגניות מגזרית) ותחזק את כוחן מול השלטון המרכזי או מול גופים עסקיים גדולים. ניתן אפוא לראות במיזם האזוריות דוגמה לשילוב מוצלח בין פעולה "מלמעלה למטה" לבין פעולה "מלמטה למעלה". זאת, להבדיל ממהלך איחוד הרשויות שנכשל בזמנו, בין השאר בשל העובדה שנכפה מלמעלה.

דוגמה עכשווית המבטאת ניסיון לגיבושה של זהות אזורית היא הקמתה של "מועצת הנגב" – ארגון אזרחי רב-מגזרי המורכב מראשי רשויות יהודים וערבים וכן מנציגי ציבור מקומיים, שמבקש לקדם מול מקבלי החלטות, באופן משלים למסגרות השלטוניות הקיימות, ובדומה להשפעה שהשיגה מועצת יש"ע, מדיניות שתוביל לשגשוגן של כלל הקהילות בנגב. דוגמה נוספת לשיתופי פעולה ברמה האזורית שצמחה "מלמטה" היא שיתוף הפעולה המוניציפלי באזור ואדי עארה בין רשויות יהודיות וערביות שכנות שהוביל להקמת אזורי תעסוקה משותפים, שיתופי פעולה בתחומי סביבה (כמו טיהור שפכים וניטור זיהום) ופיתוח יוזמות של פיתוח תיירות אזורית (לדוגמה, סיורי "לילות רמדאן"). עמותות תיירות אזוריות המשותפות למספר רשויות מקומיות קיימות גם בחבל מודיעין, בשקמה בשור, בגליל המערבי ובשפלת יהודה.

דיון

מציאות החיים המשותפים של בני "שבטים" שונים מזמנת אתגרים נוספים המחייבים התייחסות לשם קידומו של פיתוח כלכלי משגשג. להלן נצביע על המתחים השונים הניצבים בדרך לכך.

1. כיצד לעבור מתפיסה של "צמיחה" לתפיסה של "שגשוג" (או "צמיחה מכלילה")?

אחד ההיבטים החשובים והמורכבים בגיבוש מדיניות של

פיתוח כלכלי אזורי נוגע לשאלה האם וכיצד ניתן לשלב בין שני הפנים השונים שלו – הפן התחרותי לעומת הפן המקיים. מחד גיסא, עולה שאלת "הגדלת העוגה" – איך אפשר לעשות שימוש ביתרונות היחסיים של האזור כדי להרחיב את פוטנציאל העושר שלו? תפיסה תחרותית זו מכוונת כלפי חוץ – בידול של האזור ביחס לאזורים אחרים, בעיקר במטרה למשוך אליו השקעות שיתרמו, למשל, ביצירת מקומות עבודה או בהגדלת ההכנסות מארנונה. מאידך גיסא, ניצבת השאלה לגבי "חלוקת העוגה" – כיצד להשתמש בפוטנציאל העושר האזורי על מנת לצמצם את הפערים והעיוותים החברתיים הקיימים (שעלולים אף להחריף כתוצאה מכניסתם של עסקים גדולים לאזור)? תפיסה מקיימת זו מכוונת כלפי פנים – בחינת מצבם של תושבי האזור בינם לבין עצמם. מובן שככל שהאזור הטרוגני יותר, בעיקר ברמה הכלכלית-חברתית, המתחים הבין-קבוצתיים עשויים להחריף.

2. חיזוק הלכידות החברתית בקרב אוכלוסיות מגוונות

כאמור לעיל, בנייה של כלכלה מקומית מקיימת מניחה את קיומם של יחסי גומלין בין הפן הכלכלי לבין הפן החברתי והתרבותי. אכן, מדיניות המתרכזת בהגדלת העוגה גרידא אינה מבטיחה צמצום של אי-השוויון ושל הפערים החברתיים, בעוד שחיזוק האוכלוסיות המוחלשות באזור – כמו אנשים עם מוגבלויות, נוער בסיכון או קשישים – דרוש לשם הגברת הלכידות החברתית. על הרקע הזה נשאלת השאלה כיצד ניתן לעודד תושבים לצאת מ"אזורי הנוחות" של ההומוגניות היישובית שלהם? כיצד לבנות אמון ושיתוף פעולה בין אוכלוסיות מגוונות, הן מבחינה זהותית והן מבחינה מעמדית? כיצד לייצר סולידריות במצב של פערים חברתיים גדולים בין היישובים השונים?

3. המתח שבין שיתוף הציבור לבין ההסתמכות על "ממשל נציגים"

ככל שהאזור מגוון יותר, כך מתעוררת ביתר שאת השאלה כיצד לשלב בין הרצון לשמר את היעילות הדמוקרטית (המבוססת על תפיסה של "ממשל נציגים" ולא על דמוקרטיה ישירה) לבין הרצון להגביר את מעורבותם של הציבורים

המגוונים המרכיבים את המועצה בעיצוב החיים המשותפים, מעורבות שיש לה תועלות חברתיות משמעותיות, ובכללן טיוב ההחלטות והגברת הלגיטימציה שלהן, חיזוק תחושת ההשתייכות של האזרחים וגידול בנכונות להצטרף לעשייה ציבורית. אחת הבעיות במודל האשכולות האזוריים, למשל, היא העובדה שטרם הוטמעו בו מנגנונים לשיתוף ציבור לשם איתור צרכים בקביעת תחומי הפעולה של האשכולות ואופני פעולה שלהם. מצד שני, נטען כי האשכולות פוגעים בעצמאות שיקול הדעת הנתון לרשויות המקומיות, ובמש-תמע - ב"ממשל הנציגים" עצמו.

ד. מתווה רעיוני

דבריו הידועים של חסן נסראללה על קורי העכביש המרכיבים את החברה הישראלית והמאיימים למוטטה הם, לאמיתו של דבר, כדבריו של בלעם - בא לקלל ונמצא מברך: קורי העכביש הם מהיסודות החזקים ביותר בטבע! אם להמשיך את הדימוי - בחברה, כמו בהנדסת בניין, בית יציב וחזק נסמך על עמודים רבים, ולא על עמוד תווך אחד ויחיד. בחברה מרובת תרבויות כמו החברה הישראלית, נדרשת יצירת מארג עשיר שעמידותו נובעת מהשתרנות צפופה בין קורים מרובים ושאינו תלוי בקור (קרי, חיבור) אחד בלבד. אין מקום אפוא לצמצומן של הזהויות וההזדהויות כי אם להרחבתן - כל המרבה הרי זה משובח. אחת הדר-כים לחיזוק הרקמה החברתית הישראלית וליצירת מבנה חברתי רשתי היא באמצעות קידומן של זהויות נוספות, כדוגמת הזהויות המקומיות והאזוריות הצומחות במרחב. אכן, הזהות האזורית איננה "מפתה ומושכת" כמו הזהות הדתית או הלאומית. היא אינה שזורה מספיק בהיסטוריה או במיתוס, בסמלים או בתשוקה. אלא שגם אם מדובר בק-שרים שתחילתם פונקציונלית, לא פעם המשכם עשוי להיות אנושי. המיקוד הכלכלי העומד בבסיס הזהות האזורית יכול לתרום להיווצרותה של תחושת win-win הן ברמה התוע-לתנית של שיפור איכות החיים, והן על רקע היווצרותה של מערכתיות חדשה שבמסגרתה יכולה לפרוח זהות שמחברת בין אנשים מקבוצות זהות שונות, באופן שאינו מאיים על

הזהויות הקיימות שלהם. אפשר לדמות זאת לגדרות חדירות במקום חומות נוקשות. חיבור כזה, המתחיל מרקמה עדינה של חיבורים בין אישיים, יכול לצמצם את הריחוק ולעיתים אף את הדמוניזציה שמייצרת ההפרדה בין קהילות הזהות השונות שחיות את היומיום שלהן על-פי רוב בהומוגניות, ולתרום לחיזוק האדנים שעליהם נבנית חברה סולידרית ואמפטית יותר. הוא הדין, וביתר שאת, באזורים מגוונים מבחינה לאומית שבהם קיומה של זהות אזורית חזקה יכול גם לתרום לצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים כמו גם לצמצום המתיחות בין יהודים וערבים. לבסוף, פיתוח מדיניות מוטת-איזורים יגביר את הביזור בקבלת ההחלטות, יקרר אותן לרמת האזרח ובכך יוכל לשפר את המענה לצרכים החברתיים.

חיזוק הזהות האזורית צריך להיעשות בכמה רמות:

ראשית, ברמה הממשלית-פוליטית: יש לשקול הכנסת רכיב של אזוריות לשיטת הבחירות בישראל. כאמור, זהו המצב במרבית הדמוקרטיות בעולם, הן בגדולות ביותר והן במדינות שאוכלוסייתן קטנה מזו של ישראל. להנהגתן של בחירות אזוריות יש יתרונות רבים: הגדלת הקרבה בין הנבחר לבין הציבור וכתוצאה מכך השבת האמון במערכת הפוליטית; כניסתם של כוחות פוליטיים חדשים ורעננים וביזור מסויים של הכוח הפוליטי; והגדלת הייצוג של הפריפריה, הגיאוגרפית והחברתית, שעשויה לתרום להגברת שוויון ההזדמנויות ולצמצום הפערים החברתיים. בנוסף, הדבר עשוי לתרום ליצירת שיתופי פעולה חוצי-מגזרים לקידום האזור בהיבטים שונים - בניית תשתיות, שירותי רפואה, הקמת אזורי תעסוקה ועוד, בייחוד באזורים כמו הגליל והנגב שבהם האוכלוסייה מעורבת. שינוי כזה במרקם האזורי עשוי להביא לצמצום המתחים הפוליטיים ולריכוך הרטוריקה המששעת הרווחת, ובכך להגביר את חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית. במקביל, ולצד הוספת הרכיב האזורי, יש לשקול את הגדלת מספרם של חברי הכנסת, שכן היחס בין מספר האזרחים לבין מספר חברי הכנסת בישראל הוא מהנמוכים במערב, או את הקמתו של בית פרלמנט נוסף שבמסגרתו יכהנו חברי הכנסת ה"אזוריים".

שנית, ברמת הפיתוח הכלכלי והחברתי: בשונה מהתפיסה שרווחה במשך שנות דור שלפיה יש "לקדם את הפריפריה" באמצעות העברת הון ופעילות כלכלית מהמרכז, תפיסה אזורית מבוססת על ההבנה כי ראוי לקדם את הפיתוח הכ-לכלי לא מתוך תפיסה הומוגנית לפיה one size fits all, כי אם בראש ובראשונה מתוך הסתייעות בנכסים - האנושיים, התרבותיים, הגיאוגרפיים - שיש לכל אזור ואזור. עם זאת, וכפי שראינו, קיימים יחסי גומלין מהותיים בין פיתוח חב-רתי לבין פיתוח כלכלי, ולכן מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אזור והרחבת מספר הנהנים מפירותיו מחייבים הסתייעות גם במשאבי ההון החברתי שלו שהוא, כפי שלימדנו רוברט פטנאם, מה שגורם לדמוקרטיות "לעבוד"³.

בהקשר זה ההמשגה שטבע פטנאם יכולה לסייע לנו: רש-תות חברתיות צפופות המאפיינות קבוצות זהות מובחנות מייצרות הון חברתי מאחד אשר, בהיותו מבוסס על אמון, מחזק את "הדבק החברתי" הפנימי של הקבוצה אך תועלתו החברתית-כלכלית היא מוגבלת. מיצוי ההון החברתי מחייב השתתפות אזרחית מירבית, ומכאן שלצד ההון החברתי המאחד, נדרש גם הון חברתי מגשר שאינו מונע מתוך ההש-תייכות הקבוצתית הזהותית כי אם מתוך הרצון המשותף של בעלי זהויות מגוונות בניידות חברתית. למעשה, קשרים חברתיים חמים בין אנשים ומשפחות ממגוון קבוצות זהות הם הבסיס ללכידות חברתית ולחוסן קהילתי, המהווים תנאי הכרחי לפיתוח כלכלי הפועל לטובת הכלל.

המלצות מעשיות:

1. **קידום כלכלה אזורית מקיימת:** לשם כך, מוצע לפעול במספר מישורים:

א. טיפוח יזמות אזורית:

יש לעודד את הקמתה של לשכת מסחר אזורית שתחבר בין בעלי עסקים ותעשיינים, תפעל לעידוד יזמות ושיתופי פעולה בין בעלי עסקים באזור ותעניק להם ליווי פיננסי ורישות מקצועי. במקביל, ראוי לקדם, במידת האפשר, מדיניות של רכש מקומי והסרת חסמים רגולטוריים על מנת לתמרץ עסקים קטנים.

ב. פיתוח תיירותי:

יש לקדם מיזמים תיירותיים-תרבותיים-כלכליים משותפים (פסטיבלים, פארקים, אתרי מורשת...) שיתרמו לחיזוק הכ-לכלה האזורית ולפיתוח הזדמנויות תעסוקה, וכמובן שגם יעשירו אותה מבחינה חברתית ותרבותית.

ג. פיתוח סביבתי:

יש לפעול למען הפיתוח הסביבתי באמצעות סלילת שבילי אופניים והליכה, הנגשת אתרי נוף חדשים ותחזוקת מסלולי טיולים קיימים. פיתוח סביבתי יכול, לצד תועלתו הסבי-בתיות הברורות, לסייע בפיתוח התיירותי ובהבלטת נכסיו הייחודיים של האזור.

2. טיפוח החוסן הקהילתי:

כדי להפוך צמיחה כלכלית למכלילה, יש לפעול לצמצום הפערים החברתיים ולטיפוח החוסן הקהילתי האזורי בא **א. מצעים מגוונים:**

סיוע לאוכלוסיות מוחלשות: לצד תמיכה כלכלית בקבוצות מוחלשות - אנשים עם מוגבלויות, קשישים, נוער בסיכון - יש לפעול לשילובן בכוח העבודה, להגדלת ייצוגן בהליכי קבלת ההחלטות, להגברת מעורבותן בתכניות תרבות ופנאי ולטיפוח מנהיגות בקרבן.

ב. תרבות כנכס:

אמצעי נוסף לחיזוק הקהילות הוא פיתוח תרבותי - למשל, הקמת מרכזי אמנויות וספורט משותפים או עידוד מיזמים אמנותיים כמו תאטרון קהילתי. ראוי להתייחס לגיוון הת-

³ Robert Putnam (1993), What Makes Democracy Work. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

רבותי האזורי כאל נכס שיש להעצים בדרך ליצירת "גאווה אזורית" המחזקת את האחוה ואת הזיקה והערבות ההדדית בקרב האוכלוסייה.

3. שיתוף ציבור:

ההתפתחויות הטכנולוגיות מרחיבות את האפשרויות ליצירת מרחב דיגיטלי שבמסגרתו יוכל להתקיים שיתוף אמיתי ונרחב של הציבור בעיצוב המדיניות האזורית, באיתור צרכים חדשים ובעיצובו של מבט כלל-אזורי משותף.

