

תקציר מנהלים

עכנו: תהליך הידרדרות העיר והמלצות לשיפור

משה בוצר

עמית קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

עכו: תהליך היזרדרות העיר והמלצות לשיפור

משה בוצר
עמית קורת

- חרף מצבה הנוכחי, לעיר עכו הפוטנציאל להיות אחת הערים המובילות בישראל בתחום התיירות והעסקי. מומלץ:
- לאפשר לסקטור הפרטי, להבדיל מהעירייה, להיות הזם העיקרי.
 - לפתח את המרינה, הנמל, האתרים ההיסטוריים והאזורים הסמוכים להם, באמצעות שיטות ה-TIF (Tax Increment Financing) Business Improvement Districts-1 (BID).
 - להעצים את עכו באמצעות הגברת מעורבות הסטודנטים ואנשי הסגל של מכללת הגליל המערבי בנעשה בה.

מבוא

העיר עכו היא עיר ענייה, מוזנחת ובעלת תדמית קשה של פשע ואלימות. לא תמיד היה המצב כך. בעבר הייתה עכו עיר מחוז ונפה, מרכז העסקים והמסחר של הגליל המערבי. בנוסף, עכו היא עיר בעלת היסטוריה מפוארת ואתרים משומרים היטב, ומכאן הפוטנציאל הגבוה שלה כעיר תיירות מהמובילות בארץ.¹

שלוש בעיותיה המרכזיות של העיר, אשר יפורטו בהרחבה בהמשך, הן: 1. היזרדרות בכמות ובאיכות האוכלוסייה בעיר; 2. היזרדרות בנפח, בהיקף ובמגוון העסקים והתעשייה בעיר; 3. שיעורי אבטלה גבוהים באופן קבוע מהמוצע הארצי ומנתוני האזור.

מצבה של העיר עכו לא נעלם מעיניהם של המחוקקים וקובעי המדיניות. בנובמבר 2000 נכללה עכו בתוכנית "אופק" לפיתוח כלכלי-חברתי של ראש הממשלה דאז אהוד ברק. תוכנית זו נוצרה לשם טיפול נקודתי ב-11 ישובים אשר להם "שיעור אבטלה חריג...[ו]מצוקה חברתית כלכלית מתמשכת".² בשנת 2002 אימץ ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, את הערים עכו ולוד, כאשר במסגרת אימוץ זה זכתה העיר עכו לתקציבים שונים בהיקף של למעלה מ-300 מיליוני ש"ח, נוסף על מענקי האיזון אותם מקבלת העיר.³ כך, למשל, הושקעו 88 מיליון ש"ח בפיתוח העיר העתיקה, 28 מיליון ש"ח בשיקום מוזיאון כלא עכו, ניתן פטור ממס לקהילה הבהאית בשווי מוערך של מאות מיליוני ש"ח, ניתנו הטבות למפעלים העוברים לעיר, נוספו 31 תקני שיטור ועוד.⁴ בשנת 2002 פורסם צו לעידוד השקעות הון (קביעת התחומים של אזורי פיתוח), שהוסיף את עכו לרשימת אזורי פיתוח א' לצד ערי האזור, כרמיאל ונהריה.⁵ בכך תיקן הצו עיוות היסטורי לפיו מתחרותיה של העיר היו זכאיות להטבות של אזור פיתוח א' בעוד עכו זכתה להטבות רק למפעלים עתירי טכנולוגיה. תיקון זה נוסף לתיקון שנערך במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000, שהשווה את הנחת המס לה זכאים תושבי העיר לזו המקבלים תושבי יישובי קו העימות. בפברואר 2003 החליטו שרי האוצר והתמ"ת על מתן הטבות מיוחדות, בנוסף למענקי מרכז השקעות, למפעלים שיעברו לעיר. ההטבה כוללת השתתפות של 50% בעלויות המעבר לעיר.⁶

בדצמבר 2003 הוקמה ועדת משנה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לעניין לוד ועכו. תפקידה של ועדה זו, בראשות חבר הכנסת דוד אזולאי, תושב העיר עכו, הייתה לנתח את מצבן של הערים הנזונות, את תוכניות ההבראה והפיתוח שלהן ולעקוב אחר הפעולות במסגרת אימוץ של הערים על ידי ראש הממשלה.

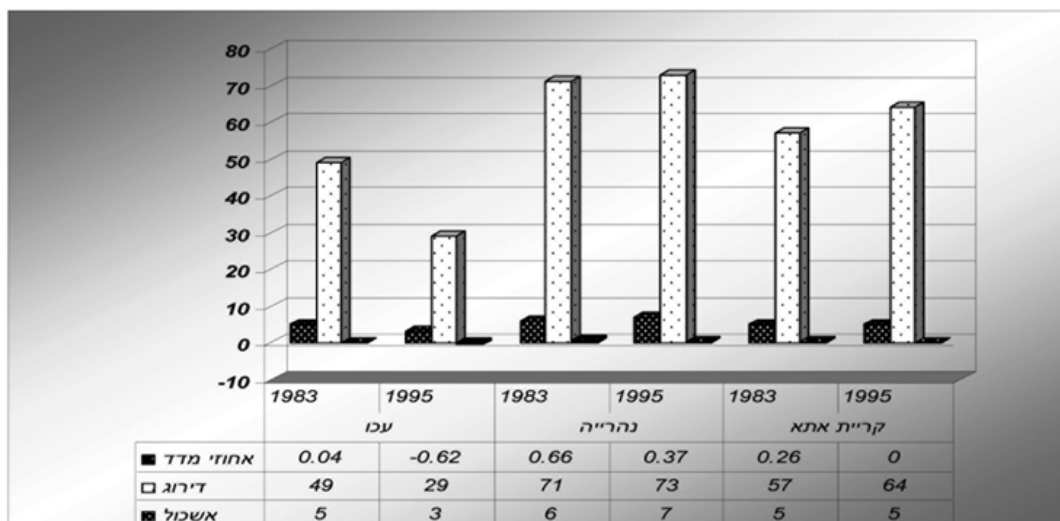
ברם, חרף צעדים אלה, מצבה של העיר עכו עדיין קשה. מחקר זה ימנה את הסיבות הרבות שהובילו, ועדיין מובילות, למצב בו שרויה העיר עכו. בהמשך, יובאו הצעות לשינוי המצב ולהחזרת עטרתה של העיר ליושנה.

בעיותיה המרכזיות של עכו

אוכלוסייה: עכו הינה עיר מעורבת, כש-68% מתושביה הם יהודים (מתוכם כ-25% הם עולים חדשים), 26% ערבים ו-6% מוגדרים כ"אחרים".⁷ אחת הבעיות המרכזיות בעכו היא ירידה מספרית של האוכלוסייה בעיר המלווה בירידה איכותית של תושביה. הירידה המספרית באה לידי ביטוי במאזן הגירה שלילי קבוע לעיר (למעט תקופת העלייה הגדולה של שנות התשעים). הירידה האיכותית מתבטאת באחוז הגבוה של נתמכי הרווחה ביחס לאוכלוסיית העיר ובמימדי הפשע הגואים בעיר. **כלכלה:** ביטוי לעומק הבעיה הכלכלית בכניה ניצבת עכו ניתן לשאוב מהנתון הבא: באוגוסט 2005 פורסם מחקר בנוגע לכדאיות פתיחת עסקים בקרב 33 ערים בארץ.⁸ על פי מחקר זה ממוקמת עכו בחמישון התחתון, עם 28% עסקים בסכנת סגירה. הערים המרכזיות הסמוכות לה - נהריה, כרמיאל וחיפה - מקדימות אותה. בתחום העסקים הקטנים (עד 10 עובדים) נמצאת עכו בעשירון התחתון, עם 34% עסקים קטנים בסכנת סגירה. בתחום העסקים הבינוניים (10-100 עובדים) נמצאת עכו במצב הגרוע ביותר מבין כל הערים שנבדקו, עם 28% בסכנת סגירה. **תרשים מס' 1** מציג את מצבה של עכו בהשוואה לערים נהריה וקריית אתא, הסמוכות לה. התרשים מתבסס על ממצאי מחקר, שבחן את מצבן של 100 ערים בישראל, בהתבסס על ניתוח מפקדי האוכלוסין שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 1983 ו-1995. המחקר דירג את 100 הערים שנבחנו על פי שלושת הקריטריונים הבאים: 1. מדד המורכב משקלול נתוני דמוגרפיה, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות; 2. שיוך לאשכול חברתי כלכלי (אשכול מספר אחד הוא הנמוך ביותר); 3. דירוג הערים (כאשר העיר המדורגת במקום הראשון היא בעלת ציון המדד הנמוך ביותר).⁹

תרשים מס' 1

דירוג עכו על פי מדדים שונים, והשוואה לנהריה וקריית אתא



מקור: משה יוסטמן ואביה ספיבק, "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה 48 (2001).

יצוין, כי בשנת 2001 עלתה העיר עכו לאשכול הרביעי בו היא נמצאת עד היום.¹⁰ **תעשייה:** כלכלתה של העיר עכו התבססה בעבר על "מפעלי דגל" (מפעלים גדולים ומשמעותיים) ומפעלי תעשייה כבדה כגון "פרוטרם", "צינורות המזרח התיכון", "קריית הפלזה" ו"טמבור". ב-15-

השנים האחרונות חל תהליך דעיכה כלל ארצי של תעשיות אלו, אשר פגע בעכו יותר מאשר בערים אחרות, בשל המבנה הכלכלי שלה. על מספרם של המפעלים והמועסקים בהם בעכו, בהשוואה ליישובים אחרים בסביבתה, ניתן ללמוד מטבלה מס' 1. כפי שאפשר לראות, לעכו פחות מפעלים, ומפעלים קטנים יותר, מהערים האחרות.

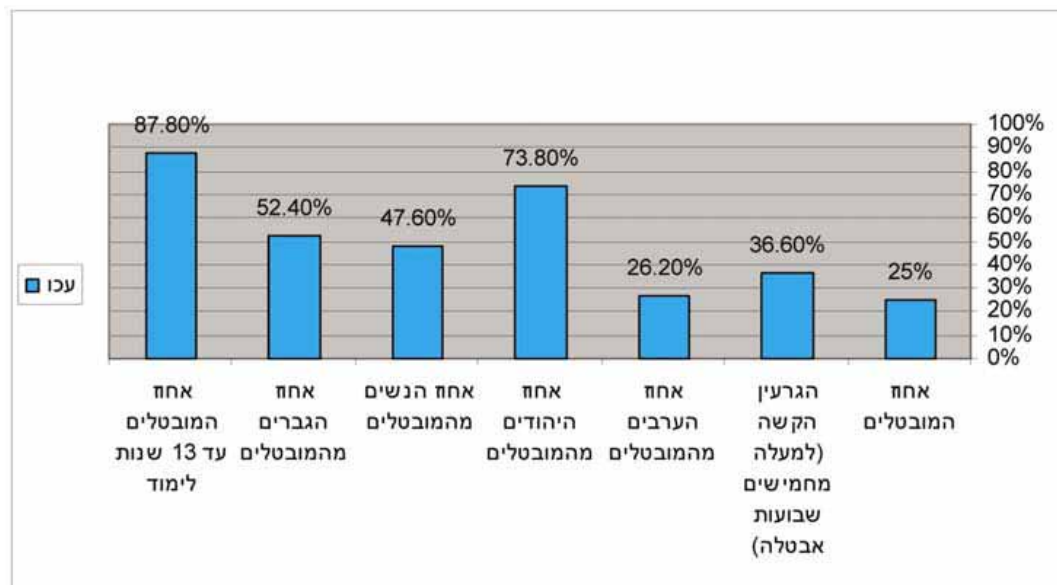
טבלה מס' 1
מפעלים ומועסקים במפעלים בעכו וביישובי האזור (נתוני 2002)

היישוב	כמות מפעלים	כמות מועסקים	ממוצע מועסקים במפעל	מספר תושבים למפעל
עכו	67	2800	41	683
נהריה	75	5900	78	632
כרמיאל-שפרעם	225	11000	49	188
יחינם	84	5300	63	na

מקור: עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון 56 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005), לוח 20.10, http://www1.cbs.gov.il/shnaton56/st20_10.pdf, (20.10 לוח 20.10, 2005), (14 במרץ 2006).

בשנת 2004 החלה עיריית עכו לפעול למשיכת מפעלים ויזמים לאזור, מתוך הבנה, כי אם לא תעשה כן, ימשיך אזור התעשייה להידרדר. היעד המרכזי הוגדר כמשיכת מפעלים עתירי עבודה, להבדיל מעתירי שטח, כפי שהיה עד אז. כמו כן, הופנתה למשרד הפנים בקשה להפחתת תעריפי הארנונה הגבוהים, והוקמו מסלולי הנחת ארנונה עד לקבלת האישורים. נוסף על כך, הוקם "מסלול ירוק" של הוועדה לתכנון ובנייה להקלת הביורוקרטיה בפתחת מפעלים חדשים. פעולות אלו נוספו להטבות הממשלתיות הניתנות (אזור פיתוח א', מענקי הקמת מפעלים או העברתם לעכו והנחות במס הכנסה)¹¹.

תרשים מס' 2
נתונים סטטיסטיים: אוכלוסיית המובטלים בעכו (נתוני 2004)



מקור: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, עכו מאפייני אוכלוסייה ותעסוקה - 2004 תמונת מצב, <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/728E8301-3569-4F97-8BA9-6CE0DFF8A139/0/X6282.pdf>, (19 בדצמבר 2005).

תעסוקה ואבטלה: בשנת 2004 עמדה אוכלוסיית עכו על כ-46 אלף תושבים, מתוכם 16.8 אלף משתתפים בכוח העבודה (המתחלקים ל-4,200 מובטלים ו-12,700 מועסקים).¹² למעלה ממחצית מהעובדים המתגוררים בעכו עובדים מחוץ לעיר.¹³ תרשים מס' 2 מרכז מספר נתונים סטטיסטיים בהקשר לאוכלוסיית המובטלים החיים בעכו, מהם ניתן ללמוד על הרכב האבטלה בעיר. אחד הנתונים הקשים מצביע על כך, שלמעלה משליש מהמובטלים שייכים לגרעין הקשה של המובטלים, הכולל אוכלוסייה שמובטלת למעלה מ-50 שבועות.

נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2003 מלמדים, כי 40.9% מהשכירים בעכו השתכרו שכר מינימום ומטה. כמו כן, השכר הממוצע לשכיר בעכו, כמו גם ההכנסה הממוצעת לעצמאי, נמוכים משמעותית יחסית לממוצע הארצי.¹⁴

העירייה: זומה, כי הסיבה המרכזית לחוסר הצלחתה של העירייה היא התנהלות מקצועית לקויה. חיזוק למסקנה זו נמצא במחקר שפורסם בשנת 2004, בו מוקמה עכו בין חמש הרשויות הכי פחות יעילות בישראל (כאשר רק לוד, נצרת וטבריה פחות טובות).¹⁵ המחקר דירג את יעילות הרשויות המקומיות בהתבסס על ז"ח הנתונים הכספיים של משרד הפנים לשנת 2002. בין המרכיבים ששוקללו בז"ח: הכנסה עירונית לתושב, שיעור גביית ארנונה, איזון תקציבי, מספר עובדים ביחס למספר התושבים והוצאות בתחומי חינוך, רווחה, תרבות ותשתיות.

תחום בו נכשלת העירייה הוא גביית הארנונה. אם בתחום הארנונה המשולמת על ידי משקי הבית ישנה עדנה מסוימת והעירייה מצליחה לגבות 79.8% מהסכום שעמד לגבייה, הרי שבתחום התעשייה עומדת הגבייה על 36% בלבד (נתוני 2004). טבלה מס' 2 מציגה את נתוני גביית הארנונה ממפעלים גדולים בעיר עכו.

טבלה מס' 2

נתוני גביית ארנונה ממפעלים גדולים

שנה	גבייה בפועל ממפעלים גדולים (ש"ח)	אחוז גבייה
1999	15,234,141	81.6%
2001	14,453,724	73.6%
2003	9,239,278	38.8%
2004	7,480,000	36.0%

מקור: עיריית עכו, מצגת שהוכנה לקראת פגישת עבודה עם ח"כ איתן כבל, 14 באפריל 2005.

גורמים נוספים: גורמים נוספים הרלוונטיים להידרדרות מצבה של עכו הם משרדי הממשלה, מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) וחברת עמידר. החל משנות ה-90 מדיניות משרדי הממשלה הייתה לפתח את כרמיאל ויישובי קו העימות (בעיקר נהריה). הפיתוח התבטא בקרקעות זמינות וזולות, הטבות למפעלים (אזור פיתוח א') והטבות לתושבים קיימים וחדשים (ההטבה הבולטת ביותר היא 15% הנחה ממס הכנסה ליישובי קו העימות). הטבות אלה פגעו בעכו, שלא יכלה להתחרות בשכנותיה, והחישו את דעיכתה. גם לממ"י תפקיד בדעיכתה של העיר, בשל אי הקצאת אדמות לבנייה בעיר. התוצאה של צעד זה הייתה, שהיצע המגורים בעיר הורכב בעיקר משיכונים ודירות עמידר. מי שיכול היה להרשות לעצמו לרכוש דירה, יצא מהעיר ועבר ליישובי האזור ואת מקומו תפסה אוכלוסייה נזקקת.¹⁶ עמידר מחזיקה בעכו לפחות 2,000 דירות בעיר החדשה ועוד כ-20 מבנים בעיר המנדטורית, כלומר דירות עמידר מכילות לפחות שמינית ממשקי הבית בעיר (בעכו ישנם כ-16,000 משקי בית).¹⁷ קביעת הזכאות לדיוור ציבורי בעיר התבססה על מצב סוציו-אקונומי נמוך בלבד. התוצאה הייתה, שאוכלוסיית הכפרים שבאזור נהרה לדיוור הזול, ומתוקף היותה בעלת המצב הקשה ביותר (הכנסה נמוכה ומספר נפשות רב) זכתה בעדיפות על אוכלוסיות אחרות, כדוגמת זוגות צעירים ובעלי עבודה. מהלך זה יצר אפקט סחרור שלילי, לפיו הגעת אוכלוסייה

חלשה הביאה להורדות ערך. הורדות הערך ופעילות חברת עמידר הביאו להזנחת האזורים והזנחה זו הביאה להידרדרות נוספת של האוכלוסייה, כאשר כל מי שהיה בידו לעזוב, עזב, ואילו אוכלוסיות נזקקות המשיכו לזרום.¹⁸

תיירות: ללא ספק היתרון היחסי הגדול ביותר של עכו הוא ענף התיירות. זהו גם פוטנציאל הצמיחה הגדול והבולט ביותר בעיר. עכו מתהדרת במגוון גדול של אתרים היסטוריים, ארכיאולוגיים, אתניים ודתיים (מוזיאון אסירי המחתרות, המצודה, הגן הבהאי, חמאם אל באשה, חומות העיר העתיקה ועוד). כמו כן, נמצאים בעיר נמל טבעי (אחד היחידים בארץ) וחוף ים מרהיב. באתרי העיר, כמו גם בפסטיבל עכו, מבקרים מדי שנה מאות אלפי תיירים. עם זאת, בעיר פועל מלון אחד ובו 125 חדרים, וכן שתי אכסניות ובהן כ-180 מיטות. בנהריה, שכנתה של העיר מצפון, לעומת זאת, פעלו בשנת 2004 שבעה בתי מלון שהכילו 558 חדרים (לא כלול צורות אירוח אחרות כגון מלונות, אכסניות וצימרים).¹⁹ הבעיה העיקרית בתחום התיירות, היא שהעיר אינה מוכרת בקרב התיירים כעיר שניתן להישאר בה יותר מכמה שעות. הדבר נובע מכך שישנם בעיר מספר אתרים המרוכזים באותו המקום, חסרים מקומות לינה וישנו חשש מצד מי שאינו תושב העיר לשהות בה זמן ממושך.

סקירה בינלאומית

ניוארק: העיר ניוארק היא העיר הגדולה והמרכזית במדינת ניו-ג'רזי הנמצאת בחוף המזרחי בארה"ב. במהלך 40 השנים שבין שנת 1960 ושנת 2000, חוותה העיר קשיים משמעותיים. רמת המסחר ירדה, אחוזי האבטלה עלו, הפשע גאה ורמת החינוך ירדה. אחד הביטויים המשמעותיים ביותר להידרדרות זו הוא הירידה המתמשכת והעקבית של אוכלוסיית העיר. בשנת 2004 החל לפעול בעיר פרויקט "אופורטוניטי ניוארק". פרויקט זה מתבסס על עבודתו של מייקל פורטר מאוניברסיטת הרוורד. הפרויקט מתייחס למרכזי ערים בהם ישנו עוני בולט ולמעלה מ-20% אבטלה. הרעיון העיקרי של הפרויקט הוא מעבר מהשקעה בצד הביקוש לצד ההיצע, ומעבר מהשקעת כספי הציבור להשקעות פרטיות. עיקרי השינויים מובאים בטבלה מס' 3.

טבלה מס' 3

מעבר מהמודל הקלאסי למודל החדש

המודל הקלאסי	←	המודל החדש
מלחמה בעוני	←	יצירת עבודות ועושר
התמקדות בחסרונות	←	התמקדות בהזדמנויות
צורך: שירותי רווחה	←	צורך: יזמות
שחקן עיקרי: סקטור ציבורי	←	שחקן עיקרי: סקטור פרטי

מקור: מצגת של מייקל פורטר לצוות החשיבה של "אופורטוניטי ניוארק", http://www.opportunitynewark.com/docs/strategies/ON%20EC-SB%20-%203%209%2005%20Shorter%20Version_FINAL.pdf (19 בפברואר 2006).

ברנסון: ברנסון היא דוגמה ומופת לעיירה שפיתחה את התיירות כמרכז הכלכלה והתעסוקה. ברנסון היא עיירה קטנה במדינת מיזורי שבארצות הברית. בשל מיקומה המרכזי יחסית במפת ארה"ב²⁰ ובשל תושביה מסבירי הפנים ושיווק נכון, הפכה ברנסון למעצמת תיירות. דרכי הפעולה של העיירה התרכזו בתחום הקונגרסים, תוך פיתוח אטרקציות ואתרי תיירות לכל המשפחה. פרויקט הדגל של העיר הוא מיזם קונגרסים עצום שבתכנונו השתתפו שלוש חברות ייעוץ עירוני וביישומו נעשה שימוש באמצעי מימון כגון אג"ח מוניציפאלי ו-TIF (Tax Increment Financing) – שיטת מימון

המתבססת על הכרזה על אזור מסוים כסגור והפניית כל ההכנסות המתקבלות ממנו להשקעה באזור עצמו.

הסקנות והמלצות

פיתוח עירוני: שיטת הפעולה אותה פיתח מייקל פורטר מאוניברסיטת הרוורד מתאימה בדיוק לערים מסוגה של עכו, המתאפיינות בריבוי אזורים מוזנחים, בהידרדרות כלכלית מתמשכת ובאוכלוסייה נתמכת. תוכנית זו הביאה להחייאתן של ערים רבות ועשרות מרכזי ערים כזוגמת ניוארק. ייבוא המודל ויישומו בעיר עכו יביא להעלאת סיכויי החיאתה של העיר.

תוכנית הפעולה למודל זה מלווה בקבוצות חשיבה (בהן ישתתפו יועצים מבחוץ, נציגי העירייה, שכונות, יזמים ועוד), שיאתרו את מקורות העוצמה של העיר והתחומים בהם יש לעיר יתרון יחסי. לאחר זיהוי פלחים אלה, יש ליצור תוכנית פעולה לפיתוח חברתי וכלכלי. לא יהיה זה חכם להקדים פתרונות לתהליך זה, אולם כבר עתה ברור כי בתחום התעשייה אין לעכו יתרון יחסי על שכנותיה. כמו כן, ניתן לזהות, כי היתרון היחסי הגדול ביותר של העיר וגורם הצמיחה הבולט טמון בתיירות.

מרכיב נוסף של התוכנית נוגע להיותו של הסקטור הפרטי, להבדיל מהעירייה, היזם העיקרי. בידי עירייה זו או כל עירייה אחרת, אין ידע, כלים או משאבים להוציא לפועל פרויקטים מהסוג הרצוי. לשם כך יש צורך בשימוש בשיטות מימון וארגון חדשות (שחלקן עדיין לא יכולות להיות מיושמות בארץ משום שחסרה חקיקה מתאימה) ובעיקר בשינוי חשיבתי והבנה, שללא היזמים וכספם, לא ניתן לפתח את העיר. שיטות אלו מתאפיינות בשיתוף פעולה בין העירייה והיזמים, כאשר כל צד מתמקד בתחום בו הוא יעיל יותר. דוגמאות לכך הן שיטות ה-TIF, אשר נידונה לעיל, וה-Business Improvement Districts (BID) - שיטה המאפשרת לסקטור הציבורי להעביר את כספי המסים ותשלומים נוספים המתקבלים מאזור ספציפי לארגון פרטי, שיהיה אחראי על ניהול האזור ויהיה בעל אחריות וסמכויות מוניציפאליות.

תיירות: ענף התיירות הינו ללא ספק היתרון היחסי הבולט ביותר של עכו. חוסר פיתוח הענף אל מול הפוטנציאל הגלום בו, מעצים את כוחו ויכולתו להפוך למנוע צמיחה. דוגמת ברנסון מאפשרת להבין את היתרונות מהם נהנית עיר תיירות מפותחת, וכן את הדרוש לשם כך. בדוגמה שהובאה ניתן לזהות ארבעה מרכיבים חשובים, שהם אלה שיגרמו להצלחה או כישלון בתחום: חזון, תכנון, מימון ומעקב.

- **חזון:** עיר תיירותית לא יכולה להתבסס על פיתוח מקרי, יש לסמן מגמות אשר ניתן לחתור אליהן.
- **תכנון:** התכנון הוא השלב בו מתאימים את החזון למציאות. בשלב זה יתקיים ביצוע חקר שוק בכל הנוגע למתחרים אפשריים ודרכי ההתמודדות עמם, מיפוי התיירים המגיעים לעיר (כמות, הרכב ומאפיינים נוספים) ועוד.
- **מימון:** המימון מהווה את הכלי ליישום התוכנית עליה הוחלט.
- **מעקב:** מעקב ובינה מתמידים של החלטות, דרכי הביצוע, ההצלחה, השפעה ואפשרויות שיפור.

על מנת לזהות את צרכי העיר ולתכנן את דרכי הפעולה, יש לבצע חקר שוק מקיף. ברם, ישנן מספר פעולות אותן אפשר וצריך לבצע באופן מיידי:

- **טיפול בפשע:** גם אם ברמה המיידית לא ניתן לפתור את בעיית הפשע, הרי שניתן בינתיים להסתפק בפעולה המעוררת תחושת ביטחון (עיבוי השוטרים באתרי התיירות).
- **פיתוח רצועת החוף:** ניקוי החופים, פיתוח הנמל, השלמת הטיילת ובניית מרינה.
- **הוספת מקומות לינה.**
- **פיתוח אטרקציות חדשות** (כגון פארק שעשועים, שייט בים ועוד).
- **שמירה על חזות העיר ואתרי התיירות.**

- קיצור הביורוקרטיה ויצירת היררכיית סמכויות ברורה בעיר.
- הקלת נטל הארנונה ויצירת מסלולי הנחה לעסקים חדשים או מתפתחים.
- טיפול בבעיית האוכלוסייה:
 1. הפסקת משיכת אוכלוסיות חלשות באמצעות צמצום הדיור הציבורי ועידוד זיירי השיכון הציבורי לרכוש את הדירות בהן הם שוכנים.
 2. מיתוג העיר תוך הבלטת היתרונות והאפשרויות הגלומות בה ושינוי האופן בו היא נתפסת בציבור כיום.
 3. העצמת העיר באמצעות הגברת מעורבות הסטודנטים וסגל מכללת הגליל המערבי בנעשה בעיר.
 4. המשך שיווק השכונה לאנשי קבע.
 5. העצמת פרויקט הבאת גרעיני מתנדבים שיגורו ויפעלו בעיר.

- 1 <http://whc.unesco.org/en/statesparties/il> (30 בינואר 2006). ראה: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/il>
- 2 משרד ראש הממשלה אגף תיאום, מעקב ובקרה, תכנית "אופק": פיתוח כלכלי חברתי של יישובי הטיפול הנקודתי דו"ח מסכם (ירושלים: משרד רו"ח, דצמבר 2004), עמ' 51-52.
- 3 אבישי כהן ראש אגף תאום ובקרה במשרד רו"ח, ראיון עם המחבר, 19 במרץ 2006.
- 4 הכנסת השש עשרה, פרוטוקול מס' 5, מישיבת ועדת המשנה (של ועדת הפנים) לעניין לוד-עכו, יום ב', כ"ד אדר, תשס"ז, 15.3.04, בשעה 12:55.
- 5 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, צו לעידוד השקעות הון (קביעת התחומים של אזורי פיתוח) התשס"ג-2002 <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/F197B5E2-8980-4835-940C-32EA22C80BD9.htm> (2 במרץ 2006).
- 6 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "שר התמ"ס ושר האוצר סיכמו על סיוע מיוחד להקמת מפעלים בעיר עכו", הודעות לעיתונות, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/B22F9E46-72E4-44AA-B73A-5BCFEEBA7D19.htm> (2 במרץ 2006).
- 7 שם.
- 8 Prestige, "איפה כדאי לפתוח עסק בישראל", <http://www.prestige.co.il/article.aspx?ID=444> (19 בדצמבר 2005).
- 9 משה יוסטמן ואביה ספיבק, "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה 48 (2001) עמודים 585-586.
- 10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המועצות המקומיות והעיריות לפי סדר א"ב- דירוג, שיוך לאשכול, אוכלוסייה, ערכי המשתנים, ציון התקן ודירוג לפי המשתנים המשתתפים במדד, http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities01/pdf/t01.pdf (19 בדצמבר 2005).
- 11 עכונט, "הטבות למפעלים ותעשיות", <http://www.akkonet.co.il/akko-muni/hatavot-asakim.htm> (30 בדצמבר 2005).
- 12 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, עכו מאפייני אוכלוסייה ותעסוקה 2004 - תמונת מצב, <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/728E8301-3569-4F97-8BA9-6CE0DFF8A139/0/X6282.pdf> (19 בדצמבר 2005).
- 13 שם.
- 14 המוסד לביטוח לאומי, סטטיסטיקה לפי יישובים: עכו, http://www.btl.gov.il/btl_indx.asp?name=BTL&type=m (19 בדצמבר 2005).
- 15 Ynet חדשות הבית, "אשקלון בין חמש העיריות היעילות ביותר", <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2864560,00.htm> (6 בינואר 2006).
- 16 חבר הכנסת דוד אזולאי, ראיון עם המחבר, 11 בינואר 2006.
- 17 דוד קשני, יו"ר פורום הדיור הציבורי, ראיון עם המחבר, 13 ביוני 2006.

¹⁸ יוסי דיעי, מבקר עיריית עכו, ראיון עם המחבר, 12 במרץ 2006.

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון 56* (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005), לוח 23.12 http://www1.cbs.gov.il/shnaton56/st23_12.pdf, (19 במרץ 2006).

²⁰ Feasibility Analysis of the Proposed Branson Downtown Exhibition and Convention Center [http://](http://cityofbranson.org/Landing/images/pt1.pdf) (22 במרץ 2006).

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org