

אזור הדרום: בין נטל למשאב

רפי בר-אל*

ההתייחסות הציבורית אל הדרום, ובמיוחד אל הנגב, אופיינה תמיד לפי דפוס של יחסי מרכז-פריפריה, כאשר המרכז מהווה את גרעין הצמיחה הכלכלית, והפריפריה תלויה במרכז וממלאת תפקיד משני בשוליים של הגרעין המרכזי. הטיעון העיקרי שהמאמר מעלה הוא, שבתנאים מסוימים מודל שכזה אינו מתאר כראוי את היחסים האמיתיים בין הדרום למרכז, כפי שהם מתהווים בשנים האחרונות. אבחון מוטעה של יחסי הדרום עם המרכז עשוי להוביל לגיבוש אמצעי מדיניות מוטעים. במאמר נבחנת השפעת המדיניות הציבורית על התפתחות האזור, ונטען כי המדיניות שנקטה לא היתה תמיד יעילה. ניתוח נתונים של העשורים האחרונים מוביל למסקנה, כי יש לשקול מעבר ממדיניות של התייחסות לדרום לפי הדפוס של מרכז-פריפריה (מדיניות "מפצה" בעיקרה) למדיניות של תמיכה בחיזוק כושר התחרות האזורי.

1. פיתוח אזור דרום: ממד המדיניות

בעשורים האחרונים הושפע מאוד פיתוח אזור הדרום מנקיטת מגוון רחב של אמצעי מדיניות על-ידי הממשלה¹. יוזמות המדיניות התבססו בדרך-כלל על הנחה סמויה, שאזור הנגב הוא פריפריה במובן הקלאסי של המילה: אזור מרוחק, התלוי בצמיחתו בפעילות הכלכלית, המתרכזת בעיקר במרכז הארץ, וזקוק לתמיכה מתמדת של המדינה. ככלל, התערבות זו של הממשלה זכתה להצלחה מוגבלת בלבד. במהלך עשרים השנים הראשונות, שלאחר העצמאות, הושם דגש עיקרי על עידוד ההתיישבות ועל גידול האוכלוסין, בעיקר על-ידי יישוב עולים. מדיניות 'פיזור האוכלוסין' של שנות החמישים הובילה להקמת מספר גדול של עיירות פיתוח חדשות, בעיקר בפריפריה². כדי להקים בסיס תעסוקה, נעשו ניסיונות שונים לעודד חקלאות ופעילות תעשייתית. אמצעי חשוב למשיכת מפעלי תעשייה אל הפריפריה היה החוק לעידוד השקעות הון, שהציע מענקי הון מיוחדים והפחתות מסים לפעילויות שיקבעו את מקומן באזורים המכונים 'אזורי פיתוח'. ואולם, היעילות של אמצעי זה הוכחה כמוגבלת ביותר והמפעלים, שנהנו מהחוק לעידוד השקעות הון, אופיינו בעיקר על-ידי ענפי התעשייה, שהיו עוברים למקום בכל מקרה³. כך נוצרה למעשה אפליה לטובת ענפי התעשייה המסורתיים⁴. זאת ועוד, בפיתוח המערכת העירונית, לא הוקדשה מספיק תשומת לב למיקום, למבנה המרחבי ולמבנה הפונקציונלי של המרכזים העירוניים. ערי הפיתוח נפרסו על פני המרחב (בלי מרכז עירוני דומיננטי) ולא יכלו למלא תפקיד של מרכזי שירות עירוניים בעבור העורף הכפרי.

* פרופ' רפי בר-אל הוא כלכלן המתמחה בפיתוח אזורי בארץ ובעולם, ומרצה במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן-גוריון.

¹ Gradus and Stern, 1980.

² גרדוס, 1986, וכן Efrat, 1994, Lipshitz, 1991.

³ שוורץ, 1993.

⁴ Schwartz, 1987; Bregman, Fuss and Regev, 1999

המרחב הכפרי לעומת זאת כבר היה מבוסס למדי מבחינה כלכלית, בדרך-כלל, בעיקר כשהיה מבוסס על קיבוצים ומושבים ותיקים ולא נזקק לתמיכה של שירותים עירוניים בסביבה⁵. עקב כך נוצר מבנה כלכלי מרחבי בלתי מאוזן.

בחיפוש אחר מדיניות לאומית, שתחול על האזור, אפשריות שתי גישות מנוגדות של תפיסה של מרכז מול פריפריה, המשפיעות על אופי התערבות הממשלה ועל צורתה. דגש המדיניות הראשון מניח את קיומו של מבנה "מרכז-פריפריה" ברמה הלאומית, לפיו עיקר הפעילות הכלכלית מובל על-ידי מרכז הארץ, ואילו הדרום והגליל הם אזורי פריפריה התלויים במרכז. הדגש השני, לעומת זאת, רואה באזור בסיס לצמיחה כלכלית אנדוגנית ארוכת טווח, עם פוטנציאל להפוך לאזור מטרופולי. ניתן לאפיין את הגישה הראשונה כמבוססת על הנחה סמויה, שאזור הדרום ואזור הגליל מהווים נטל על הכלכלה הלאומית, נטל שיש לשאת בו כדי לענות על צרכים לא-כלכליים, בעוד הגישה השנייה מבוססת על כך שהאזורים הללו הם משאב כלכלי לצמיחה. נבחן כעת לעומק את שני הדגשים החלופיים למדיניות.

הדגש הראשון רואה, כאמור, באזור הדרום פריפריה לאומית⁶. יש לאפשר ואפילו לעודד פיתוח כלכלי באזור המרכז ואפשר לצפות כי אזור הדרום ייחנה מהשפעות משניות של הצמיחה במרכז הארץ. הממשלה עשויה לרצות (ממניעים לא-כלכליים) ליישב את אזור הדרום ולגרום להמשך הגידול של אוכלוסייתו. כך, תתחייב השלמה של השפעות המשנה הללו בתשלומי העברה לבתי האב, במיסוי אישי נמוך יותר ובסובסידיות לענפי תעשייה שונים. לפי דגש זה, ישנה סבירות גבוהה, שהגישה הדוגלת במבנה תכנון מלמעלה תוסיף להתקיים.

דגש המדיניות השני מורכב מעט יותר ואינו מתבסס על המודל מרכז-פריפריה. ההתייחסות אל האזור, לפי דגש זה, היא כאל ישות כלכלית המתפקדת בזכות עצמה, שיש לה פוטנציאל לצמיחה כלכלית. במילים אחרות, האזור אינו נתפס כפריפריה, המתקיימת בעיקר ממשאבים לאומיים, אלא דווקא כתורם אפשרי להתפתחות הכלכלית הלאומית. גישה זו אומצה בעקרון בתכנית האב לטווח ארוך של ישראל⁷. לפי גישה זו, יש להתייחס לאזור כאל בסיס של צמיחה כלכלית כמו כל אזור אחר במדינה, ועל כן יש לכלול אותו בהקצאה של משאבים ציבוריים המיועדים לצמיחה כמו תקציבי תשתיות, תמיכה בפיתוח ענפי, תמיכה בפיתוח הון אנוש, וכדומה. לגישה זו משמעות חשובה, המתבטאת בצורך לראות באזור הדרום ישות כלכלית וליישם בעבורו את אמצעי המדיניות המקובלים שנועדו לפיתוח כלכלי. במונחים אופרטיביים, הדבר יתבטא בהקצאה על בסיס אזורי של ההוצאות הציבוריות לתשתיות ולשירותי חינוך ולשירותים אחרים (ובד בבד צריך יהיה לתת את הדעת לצרכים המיוחדים של אזור הדרום); ולא עוד לפי השיטה הנוכחית של תקצוב גלובלי ברמת המקור⁸.

לפי הגישה השנייה לא תהיה אפליה מפצה לטובת האזור במונחים של תשלומי העברה וסובסידיות ייחודיות לתעשייה. במקומה יושם דגש על התייחסות אל אזור הדרום כאל ישות אזורית קוהרנטית ולא כאל מקבץ של יישובים בעייתיים. המדיניות תכיר באופיו הייחודי (ובבעיותיו) של האזור ובד בבד תשתדל לנצל את יכולות צד ההיצע שלו לצמיחה כלכלית. תכונה חשובה של גישה זו תהיה ריכוז תמיכת ההוצאה הציבורית במרכזים אזוריים גדולים יותר (כמו למשל במטרופולין באר-שבע המתהווה), וירידה בתמיכה במרכזים קטנים יותר המפוזרים באזור. במילים אחרות, אמנם דגש המדיניות הראשון יכול בהחלט להוביל למשיכת פעילות כלכלית לכל

⁵ Kipnis, 1996; Newman, Gradus and Levinson, 1995

⁶ Lipshitz, 1996; Gradus, 1996

⁷ בר-אל ושוּרץ, 1996.

⁸ Bar-El, 2001

עיירה קטנה, שהאבטלה השפיעה עליה לרעה, אך לעומתו הדגש השני ידרוש ריכוז של תשתיות כלכליות וחברתיות במרכזים העירוניים הגדולים יותר ובכך יעודד אינטגרציה תוך-אזורית, שתבוא לידי ביטוי, בין היתר, בניידות כוח העבודה לתעסוקה בתוך האזור.⁹

השאלה המרכזית הנשאלת היא, מהו דגש המדיניות המתאים לטיפול באזור הדרום בארץ? האם אזור זה מאופיין בחוסר יכולת צמיחה עצמית ועל כן הוא יהיה תמיד תלוי תמיכה מפצה של הממשלה בכדי להתקיים, או שמא יש לאזור פוטנציאל צמיחה עצמית, ומדיניות הממשלה צריכה להיות מכוונת לתמיכה בעידוד פוטנציאל זה? כאמור לעיל, הדעה הרווחת והמנחה היום את מדיניות הממשלה היא, שבסיס הצמיחה הכלכלית במדינה הוא מרכז הארץ, ועל כן המדיניות הנדרשת היא מדיניות מפצה של הגדלת תשלומי העברה, הקלות במסים, וצמצום אבטלה באמצעות משיכה מלאכותית של פעילות תעשייתית. אם הנחה זו אינה נכונה, פירוש הדבר הוא שהמשאבים, המושקעים היום בתמיכה באזור הדרום, הם למעשה משאבים מבוזבזים, שניתן היה להשקיע אותם בדרך יעילה יותר על-ידי מדיניות של עידוד צמיחה כלכלית אנדוגנית. בהמשך, נבחן באמצעות התיאוריה ובאמצעות נתונים מסוימים של האזור לאורך השנים, באיזו מידה ניתן לתת תשובה לשאלה קריטית זו.

2. רקע תיאורטי

קרואמן ביסס נקודת התחלה משמעותית בדיון בנושא של מרכז מול פריפריה¹⁰: הוא פיתח מודל פשטני למדי כדי להסביר את הריכוז הגיאוגרפי של פעילות כלכלית. באמצעות מודל של שני אזורים ושני מגזרים, חקלאות ותעשייה, הוא מסביר את המגמה הטבעית של אגלומרציה (ריכוז או הצטופפות) של פעילות כלכלית באזור אחד באמצעות קיומה של תשואה עולה לריכוזיות (היתרונות הטמונים באגלומרציה). מידת הריכוזיות תלויה באינטראקציה שבין שלושה פרמטרים עיקריים: חלקה של התעשייה בכלכלה, קיומם של יתרונות לגודל ורמת עלויות ההובלה. על-פי מודל זה של מרכז-פריפריה (Core-Periphery Model: CP), שיקולים של יעילות כלכלית מובילים לריכוז גבוה של האוכלוסייה סביב פעילות התעשייה באזור אחד (המרכז), ואילו האזור השני (הפריפריה) מאופיין בצפיפות אוכלוסין קטנה יותר ומתבסס על פעילות חקלאית.

ואולם, המציאות שונה: ברוב המדינות אין נטייה אין-סופית לכיוון שיווי משקל של פעילות תעשייה באזור אחד. שכיח יותר למצוא שיווי משקל אסימטרי, שבו מתקיימים זה לצד זה אזורים אחדים ובהם רמות שונות של ריכוז פעילות כלכלית. בעקבות המודל הבסיסי של קרוואמן, הציעו מחברים רבים סיבות שונות לדו-קיום הזה¹¹. רוב המחברים טוענים, כי עלינו לצפות לשיווי משקל אסימטרי, המביא לפיזור של אזורים פעילות כלכלית, והם מסבירים זאת באמצעות תיקונים להנחות היסוד במודל קרוואמן הבסיסי¹². גם קרוואמן עצמו, בעבודתו עם ונבלס מודה בעקבות ניתוח נתונים,

⁹ Parr, 2000

¹⁰ Krugman, 1991b

¹¹ קרוואמן עצמו מסביר במאמר מאוחר יותר את פעולתם של הכוחות ה"צנטריפוגליים" לצד פעולתם של הכוחות ה"צנטריפטיים". אלה עשויים להוביל לריכוז של פעילות כלכלית ביותר ממקום אחד: Krugman, 1999.

¹² לנספה וסנו סבורים כי בהנחה של קיום עלויות הנובעות מצפיפות, ובנטישת ההנחה של עלויות הובלה קבועות יש כדי להוביל (אם משתמשים בבסיס זהה לזה של מודל CP של קרוואמן) לקיומן של נקודות שיווי משקל יציבות אסימטריות שונות, ולפיכך מספקות "הצדקה תאורטית לנופים כלכליים שבהם אזורים תעשייתיים גדולים מתקיימים לצד אזורים קטנים יותר" (Lanaspa and Sanz, 2001, עמ' 437). הלפמן טוען כי עלויות הובלה נמוכות עשויות להוביל דווקא לפיזור אזורים של הפעילות הכלכלית: Helpman, 1995.

המבוססים על ארצות שונות, שאף כי עלויות הובלה נמוכות מובילות ליצירת דפוס של מרכז-פריפריה (ריכוז יתר במרכז של הפעילות הכלכלית), הרי אם עלויות ההובלה נמוכות עוד יותר, יש מגמה של "התכנסות", במובן של צמצום פערים בין מדינות בהכנסות ריאליות, כך שהמדינות העניות מרוויחות מהריכוזיות¹³.

ישנם הסברים שונים של חוקרים להצדקת קיום סימולטני של מוקדים שונים של צמיחה כלכלית. חוקרים אחדים מסבירים זאת באמצעות מאפיינים שונים ובעיקר הניידות של גורמי הייצור¹⁴. אחרים התמקדו, לדוגמה, בקרקע, כגורם ייצור שעשוי להשפיע על ההתפלגות המרחבית של פעילות הייצור - איכותה הדיפרנציאלית של הקרקע באזורים שונים יכולה להוביל להתפלגות אסימטרית של מגזר התעשייה¹⁵.

הרחבה חשובה נוספת למודל CP של קרוגמן יכולה להיות באמצעות הכללה של פעילויות כלכליות בנוסף על תעשייה וחקלאות. ברוב המדינות, חלקם של המועסקים בחקלאות ובתעשייה אינו מגיע לכדי מחצית כוח העבודה (חלקם של שני ענפים אלה בתעסוקה או בתוצר ברוב המדינות המפותחות הוא בסביבות ה-25 אחוז). תכונה בסיסית של המודל היא ריכוז פעילות התעשייה סמוך לביקוש למוצריה ותהליך ההשפעות המחזוריות במעגל קסמים הנובע מכך (משיכת אוכלוסייה וכוח עבודה למקומות בהם מתקיימת הפעילות התעשייתית, דבר המגביר עוד יותר את יתרונות ההצטופפות, וחוזר חלילה). אבל אם התעשייה מהווה רק חלק קטן מהתעסוקה ועקב כך היא יוצרת רק גידול קטן בביקוש, מידת תהליך ההשפעות המחזוריות במעגל קסמים עשויה להיות מוגבלת למדי: פעילויות כלכליות אחרות כגון בנייה, שירותי חינוך, שירותי בריאות ופעילויות בשעות הפנאי נוטות להתפזר למקומות שהאוכלוסייה נמצאת בהם, ולפיכך הן יוצרות מחוץ למרכז ביקוש ממשי למוצרים. מידת הריכוז במרכז, כשם שהצהיר קרוגמן עצמו, תלויה בחלקה של התעשייה בכלכלה, ולכן ככל שחלק זה קטן יותר, נוכל לצפות לסטייה גדולה יותר ממודל CP ולקיומם של מרכזים כלכליים נוספים באזורי "פריפריה". "דליפה" אפשרית נוספת בתהליך הסיבתיות המעגלית אפשר למצוא גם בקשר ההולך ופוחת בין הביקוש המקומי ובין מיקום הייצור: חלקו ההולך וגדל של הייצוא מתוך הייצור (למדינות או לאזורים אחרים) מחליש את משיכת הייצור למקומות שיש בהם ביקוש מקומי.

גורם אחרון שעשוי להתערב במודל CP ולהוביל להתפזרות של הפעילות הכלכלית הוא פעולתו של המגזר הציבורי. הטענה היא, שהכללה של פעילות ציבורית במודל של קרוגמן (לדוגמה על-ידי הנהגת מסיים שונים באזורים) עשויה להוביל לתוצאה של נקודות שיווי משקל מרובות. למעשה, במונחים של המודל של קרוגמן, התערבות המגזר הציבורי יכולה להיחשב שינוי ב"תנאים ההתחלתיים" באזורים, שינוי המוביל לפתרונות שונים¹⁶.

בסיום חלק זה נוכל לומר כי, אפשר להרחיב את מודל CP, מודל המוביל ליצירה של מרכז שיש בו ריכוזיות של פעילות כלכלית ושל פריפריה, המבוססת בעיקרה על חקלאות, על-ידי הכנסת פרמטרים חדשים או שינוי כמה מהנחות היסוד ולהוביל לפתרונות של שיווי משקל על פני מספר אזורים. מנקודת מבטו של אזור ספציפי, כמו למשל אזור הדרום בישראל, סוגיה חשובה היא אם רואים את האזור כפריפריה או אם רואים בו מוקד אפשרי לצמיחה כלכלית. מאמר זה מתמקד במשמעויות הטמונות במודל CP, שעניין במדיניות הציבורית. זיהויו של אזור כפריפריה במסגרת מודל CP או כבסיס של צמיחה כלכלית אנדוגנית עשוי לכוון לאמצעי מדיניות שונים ואפילו

¹³ Krugman and Venables, 1995

¹⁴ כך, למשל, פורסליד: Forslid, 1999 וכן בולדווין ופורסליד: Baldwin and Forslid, 2000.

¹⁵ לנספה וסנז (Lanaspa and Sanz, 1999).

¹⁶ לנספה, פויו וסנז הוכיחו טענה זאת בעבודתם: Lanaspá, Pueyo and Sanz, 2001.

סותרים. אם האזור מציג תכונות של פריפריה ואם מעצבי המדיניות רוצים לצמצם את אי-השוויון בינו ובין אזור המרכז, אמצעי המדיניות הרלוונטיים צריכים להיות בראש ובראשונה העברת הטבות סוציאליות לאוכלוסייה של אותו אזור. אם האזור מציג תכונות של מוקד בעל פוטנציאל צמיחה, אמצעי המדיניות יכולים להתבטא במונחים של עידוד תהליכי צמיחה, כגון השקעות ציבוריות בתשתיות או בהון אנושי, בדומה לאמצעי המדיניות הנהוגים בדרך-כלל על-ידי הממשלה באזורי המרכז במטרה לתמוך בצמיחה מקרו-כלכלית. זיהוי שגוי עשוי להביא לידי אימוץ אמצעי מדיניות לא-הולמים ועקב כך לידי תהליכים כלכליים לא-יעילים.

במקרה של ישראל, התפיסה המקובלת היא, שהמרכז כולל את אזור מטרופולין תל-אביב ואת האזור סביבו (כולל חיפה וירושלים), ואילו יתר שטחי המדינה מייצגים פריפריה או שורה של אזורים פריפריים¹⁷. אנו מתייחסים ספציפית לאזור הדרום ובוחנים את השאלה, האם הגדרתו המקובלת כחלק מהפריפריה הלאומית מוצדקת? ובפרט, האם אזור הדרום מוסיף להראות סימנים של תלות פריפריה באזור המרכז או שמא הוא הולך ומפגין סימנים של אזור דינמי, המאופיין בתכונות של צמיחה אנדוגנית.

3. ממדים דמוגרפיים וכלכליים של אזור הדרום

בשל ההשלכות למדיניות, הכרוכות בזיהוי נכון או שגוי של אזור כפריפריה, ננסה לגבש כלי ראשוני אמפירי לאבחון כזה. אין בכוונתנו לפתח כאן מתודולוגיה חדשה לזיהוי הסטטוס של אזור, שכן פיתוח כזה חורג בהרבה ממטרתו של המאמר. הכוונה לשרטט מאפיינים כלכליים אחדים, הניתנים למדידה כמותית של אזור פריפריה לעומת אזור מרכז, ולנסות לסווג את אזור הדרום בהתאם.

המרכז מאופיין בדרך-כלל כאזור בעל פוטנציאל כלכלי גבוה ויכולת לבצע שינויים במהירות. חלקו בשוק המקומי גדול במידה לא פרופורציונלית לאוכלוסייתו ברוב מוצרי הצריכה ומוצרי הביניים, והוא זוכה להקצאה גבוהה יחסית של ההון הכלכלי והחברתי. לגבי המגזר העסקי הפרטי, המרכז הוא מוקד קבלת ההחלטות והחידושים וההטרוגניות המאפיינת את אוכלוסייתו מעודדת חידושים. לגבי המגזר הציבורי, המרכז הוא מוקד טבעי של שליטה פוליטית ומנהלית. ביסודו של דבר, המרכז הוא אזור של דומיננטיות כלכלית ויש לו השפעה של ממש על שאר המשק. הדבר בולט במיוחד במונחים של יכולתו למשוך אליו גורמי ייצור ניידים: עבודה, הון ויוזמה. ככלל, מעמדו הכללי של המרכז נשמר ולעתים קרובות משתפר מעצם נטייתם של הגורמים שנזכרו למעלה לחזק זה את זה.

מצבה של הפריפריה הפוך לחלוטין. מבחינה כלכלית וחברתית, יש לה דינמיות מוגבלת בלבד והיא מזוהה יותר במונחים של מסורתיות. יש נטייה להפלות לרעה את הפריפריה במה שקשור בהשקעות, ובדרך-כלל יש לה מערכת חלשה יחסית של תשתיות הון כלכליות וחברתיות¹⁸. הפריפריה נתונה במצב של תלות, שכן היא מסתמכת על כוחות חיצוניים וכך יש לה שליטה מוגבלת בלבד על גורלה הכלכלי. מצב זה מחריף עוד יותר בגלל חולשות, דוגמת רמות נמוכות של אספקת שירותים, הגירה סלקטיבית של אוכלוסייה ועובדים החוצה, בריחת הון וזרימה החוצה של תשלומי רנטה, במיוחד החזרת רווחי חברות לאזורים אחרים.

אפשר לבחון את המבנה של מרכז-פריפריה גם במונחים כמותיים ספציפיים יותר. נבחן תחילה את סוגיית האוכלוסייה וכוח העבודה. שיעורי הצמיחה של אוכלוסיית המרכז וכוח העבודה שלו

¹⁷ ליפשיץ, 1996.

¹⁸ Alonso, 1968.

גבוהים מאלה של הפריפריה. במקרה של הגירה פנימית (רכיב חשוב בשינוי לגבי האוכלוסייה וגם לגבי כוח העבודה), במרכז צפוי מאזן חיובי ובפריפריה הוא צפוי להיות שלילי. באשר לרמות אבטלה, אלו נקבעות כמובן כפונקציה של המצב המקרו-כלכלי במדינה, אך ככלל, שיעורי אבטלה במרכז נמוכים מהממוצע הארצי, ואילו בפריפריה השיעורים גבוהים מהממוצע הארצי. בהתאם לכך, שיעורי צמיחה כלכלית גבוהים יותר, במונחי תוצר, מאפיינים יותר את המרכז. פרספקטיבה חשובה של ההבדלים בין מרכז לפריפריה קשורה במבנה הכלכלי ובמיוחד באופייה של ההתמחות האזורית. הנטייה במרכז היא להתמחות בשירותים עסקיים ופיננסיים ובתעשייה, במיוחד ב"תעשיות צמיחה", ואילו בפריפריה הנטייה היא להתמחות בחקלאות, בניצול משאבים ובתעשיות מסורתיות.

המבנה מרכז-פריפריה הוא תוצאה הגיונית של תהליכי סיבתיות מצטברת¹⁹. בעקבות מחקרים רבים שנעשו לאחרונה (ראה סעיף קודם), כבר ברור עכשיו, שאין לראות במבנה מרכז-פריפריה מצב סטטי ותו לא. תצפיות של מדינות רבות לאורך זמן מראות שההבדלים בין המרכז לפריפריה מודגשים בשלביו המוקדמים של הפיתוח הכלכלי, אבל ככל שמתקדם תהליך הפיתוח, ההבדלים נוטים להיעשות מודגשים פחות²⁰.

לאחר הצגת המודל הבסיסי של מבנה מרכז-פריפריה, נבחן עד כמה אזור הדרום מתאים לו, בהתייחסנו לתקופה שבין 1977 ל-1999 ובחלוקת ישראל לארבעה אזורים, בהתבסס על ששת המחוזות הסטטיסטיים הרשמיים: אזור המרכז (הכולל את מחוז תל-אביב ומחוז המרכז), הנחשב בדרך-כלל לאזור המרכזי של המדינה; אזור הדרום (החופף למחוז הדרום) נחשב לפריפריה; אזור הצפון (הכולל את מחוז חיפה ומחוז הצפון) ואזור ירושלים (החופף למחוז ירושלים). שני האזורים הראשונים הם העומדים במרכז הדיון במאמר.

יש לציין, שאפשר לחלוק על החפיפה בין אזור הדרום ומחוז הדרום, היות שמחוז הדרום כולל שתי נפות, נפת באר-שבע הדרומית ונפת אשקלון, הקרובה יותר לתל-אביב. נפת אשקלון נמצאות העיר אשקלון והעיר אשדוד, המושפעות מאוד מתל-אביב (אשדוד אף נחשבת חלק מ"הטבעת החיצונית" של מטרופולין תל-אביב). עם זאת, השימוש בהגדרות סטטיסטיות קיימות של המחוזות הכרחי, מכיוון שהוא מסייע לניתוח האמפירי ולהשוואה עם אזורים אחרים. לפיכך נדבק בהגדרה הסטטיסטית הרשמית הקיימת של המחוזות, אבל נבחן נתונים נפרדים לגבי שתי הנפות באותם מקרים שהנתונים זמינים.

צמיחת האוכלוסייה וכוח העבודה

טבלה 1 מציגה את התפלגות האוכלוסייה בישראל בשנים נבחרות, לצד שיעור הצמיחה השנתי הממוצע של כל אזור בשנים 1977 עד 1999. בולטת מיד הסטייה הממשית מהאפיון הסטנדרטי של מרכז-פריפריה: שיעור גידול האוכלוסייה השנתי הממוצע על פני כל התקופה היה גבוה יותר באזור הדרום (3.1 אחוזים) בהשוואה לאזור המרכז (1.8 אחוזים) וגם גבוה יותר בהשוואה לכל אזור אחר.

¹⁹ ראה פירוט על-ידי מירדל (Myrdal, 1957) ועל-ידי פרידמן (Friedmann, 1963).

²⁰ השינויים בפערים בין מרכז לפריפריה לאורך תהליך הפיתוח הכלכלי דומים לנטייתם של פערי הכנסה בין אזורים להציג דפוס בצורת U הפוכה (Williamson, 1965), התואם את אחד מיחמשת הפעמונים בפיתוחי שזיהה אלונסו (Alonso, 1980). לדיון נוסף בקונצפט של מרכז-פריפריה, הקורא מוזמן לעיין אצל גור (Gore, 1984).

טבלה 1. אוכלוסייה לפי אזורים (אלפים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999	גידול שנתי ממוצע (%)
דרום	435	492	554	753	856	3.1
מרכז	1,694	1,863	2,055	2,335	2,527	1.8
ירושלים	414	487	564	654	728	2.6
צפון	1,100	1,261	1,411	1,671	1,836	2.4
ישראל – סך-הכל	3,642	4,103	4,584	5,412	5,947	2.3

מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

נתוני גידול האוכלוסייה בשתי הנפות של אזור הדרום בנפרד, בעשר השנים האחרונות, אינם משנים את התמונה שינוי של ממש: נפת אשקלון גדלה בקצב מהיר יותר מנפת באר-שבע וחלקה במחוז גדל מ-41.4 אחוז ב-1990 ל-45.0 אחוז ב-1999. ובכל זאת, אוכלוסייתה של נפת באר-שבע גדלה בקצב מהיר מכל מחוז אחר במדינה: שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה בנפה זו בין השנים 1990 ל-1999 היה 4.2 אחוזים, בהשוואה ל-2.9 אחוזים במדינה כולה. נתונים על כוח העבודה, המתגורר בכל אחד מהאזורים, מציגים מגמות דומות, והפער בשיעורי הגידול בין אזור הדרום לאזור המרכז בכוח העבודה אף היה גדול מהפער בשיעורי גידול האוכלוסייה. הדבר נעוץ בהבדלים בשינויים שחלו בהתפלגות הגילים ובהבדלים בשינויים שחלו בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בין אזור הדרום ואזור המרכז.

הגירה פנימית

את חלקו ההולך וגדל של אזור הדרום באוכלוסייה הלאומית ובכוח העבודה הלאומי אפשר לייחס במידה רבה לשיעורים גבוהים של גידול טבעי (שיעורי פריון גבוהים לעומת שיעורי תמותה ממוצעים). חלקם הגדול יחסית של הבדואים ושל העולים הוותיקים, ממדינות צפון אפריקה, יכול להסביר זאת. טבלה 2 מציגה את נתוני ההגירה הפנימית לתקופה שבין 1977 ובין 1999. נתונים אלה מתייחסים לאוכלוסייה, העוברת מאזור אחד לאזור אחר, ואינם כוללים את העולים, המגיעים ישירות לאזור כתחנתם הראשונה (כן נכללים עולים שהתיישבו במחוז מסוים ועברו מאוחר יותר למחוז אחר). אפשר לראות, שמגמת ההגירה הפנימית תאמה למעשה את המודל מרכז-פריפריה עד שנת 1990: בין 1977 ל-1990 מאזן ההגירה הפנימית באזור דרום היה שלילי (מספר התושבים שעזבו את האזור לטובת אזורים אחרים עלה על מספר הנכנסים לאזור ב-38,000). בניגוד לכך היה מאזן חיובי של 45,000 באזור המרכז. ואולם, יתר הנתונים המוצגים בטבלה 2 אינם תומכים במודל מרכז-פריפריה, כמפורט להלן.

טבלה 2. מאזן הגירה לפי אזור ותקופת זמן (אלפים)

אזור	84-1977	90-1985	95-1991	99-1996	סך-הכל	אוכלוסייה שנוספה (%) 99-1977
דרום	-15	-23	51	0	14	3.3
מרכז	23	22	-49	10	7	0.8
ירושלים	-6	-9	-23	-19	-57	18.1
צפון	-15	-21	-15	-15	-66	-8.9
ישראל – סך-הכל	-13	-30	-36	-24	-102	-4.4

מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

1. לעומת המאזן השלילי שנרשם באזור הדרום עד שנת 1990, נרשם מאזן חיובי רק באזור המרכז. בשני האזורים האחרים (אזור צפון ואזור ירושלים) נרשמו מאזנים שליליים והמאזן הארצי הכולל היה שלילי (התופעה מוסברת בהגירה להתנחלויות בגדה המערבית ובעזה, אשר רשמית אינן נחשבות כחלק מישראל). לפיכך, מאזן ההגירה השלילי של אזור הדרום אינו בהכרח סימן להגירה מרכז-פריפריה (היו מאזנים שליליים דומים בתקופה זו באזורים שאינם נחשבים פריפריה), אלא אפשר להסבירו במונחים של הגירה לגדה המערבית ולעזה, הנובעת גם ממניעים לא-כלכליים.
 2. למרות מאזן ההגירה השלילי, אוכלוסיית אזור הדרום (וכך גם כוח העבודה של האזור) גדלה עד שנת 1990 במהירות רבה מקצב הגידול שנרשם באזור המרכז. אמנם אפשר שהתכונות הכלכליות של אזור המרכז והגורמים הלא-כלכליים, הקשורים בגדה המערבית ובעזה, משכו מקצת מהאוכלוסייה של אזור הדרום, אבל חלק ניכר מכוח העבודה הגדל (גבוה יחסית לאזורים אחרים) בחר להישאר בתוך האזור.
 3. במהלך התקופה 1991 עד 1995 נרשם מאזן הגירה פנימית חיובי משמעותי באזור הדרום, בניגוד למאזנים השליליים שנרשמו בכל שאר האזורים, לרבות באזור המרכז. אלו היו שנים של עלייה מסיבית לישראל, בעיקר ממדינות ברית-המועצות לשעבר, ואזור הדרום הציע עלויות הדיור נמוכות יחסית ומשך זרם של עולים חדשים, שהתקשו להסתגל לתנאים באזור המרכז. ראוי לציין כי ההגירה הפנימית אל נפת אשקלון היתה חזקה מאל נפת באר-שבע, אך עדיין רשמה נפת באר-שבע מאזן הגירה פנימית חיובי (של כ-12,000 בחמש השנים האלה), בעוד שבכל האזורים האחרים במדינה היה מאזן הגירה פנימית שלילי. עם זאת, בשלהי שנות השמונים היה מאזן ההגירה הפנימית באזור הדרום אפס, באזור המרכז הוא היה חיובי מעט, ואילו באזורים האחרים ובמדינה בכללותה נרשמו מאזני הגירה שליליים.
 4. ככלל, בתקופה 1977 עד 1999 נרשם מאזן הגירה חיובי, של 14,000 מהגרים, לאזור הדרום (מאזן גבוה אפילו יותר ממאזן ההגירה החיובי של 7,000 באזור המרכז) ואילו האזורים האחרים הציגו מאזני הגירה שליליים.
- בנושא העולים, המתיישבים לראשונה בכל מחוז נתון, אנו מתייחסים לנתונים זמניים לגבי עשור שנות התשעים, בו הגיע זרם משמעותי מאוד של עליה מבריה"מ לשעבר ומאיתופיה. הנתונים הם חד-משמעיים: בשנת 1990 חלקו של אזור הדרום בכלל האוכלוסייה היה כ-12 אחוז ובאמצע העשור – כ-14 אחוז. אכן, בשנת 1990 החל אזור הדרום לקלוט כ-12 אחוז מכלל העולים החדשים (דומה לחלקו באוכלוסייה), אבל שיעורם הלך וגדל בשנים הבאות, והדרום קלט כ-22 אחוז מן

העולים החדשים, הרבה יותר מחלקו באוכלוסייה. חשוב לציין כי העולים החדשים התחלקו פחות או יותר באופן שווה בין שתי הנפות של אזור הדרום. הנתונים שהצגנו מצביעים על כך שנתוני ההגירה אינם תומכים במודל מרכז-פריפריה. להפך, דומה כי אזור הדרום מציג נטייה לצמיחה דמוגרפית אנדוגנית, ולא נרשמה בו בעת האחרונה מגמה ניכרת של הגירה מהפריפריה למרכז.

אבטלה

נשאלת השאלה, אם המצב הדמוגרפי הוא תוצאה של שיפור שחל במצב הכלכלי. מנקודת מבטה של הסטטיסטיקה על האבטלה, הדברים אינם בהכרח כך. מטבלה 3 עולה, שבכל אחת מהשנים שנבחרו על פני התקופה, שיעורי האבטלה באזור הדרום היו גבוהים במידה ניכרת מן הממוצע הארצי – שיעור האבטלה שנרשם באזור הדרום במרבית השנים הוא הגבוה ביותר, וזה שנרשם באזור המרכז הוא הנמוך ביותר. הדבר נכון לגבי שתי הנפות, אף כי שיעורי האבטלה גבוהים מעט בכל שנה בנפת אשקלון מאשר בנפת באר-שבע. מנקודת מבט זו, נראה כי המצב של מחוז הדרום עולה בקנה אחד עם המודל של מרכז-פריפריה. עם זאת, נדמה כי הפער הכלכלי-התפתחותי (העולה מן ההבדלים בשיעורי האבטלה) משקף מצב סטטי בטווח הארוך ולא תהליך דינמי. ככלל, שיעור האבטלה באזור הדרום משתנה עקב תנאים מקרו-כלכליים ארציים, ותמיד הוא גבוה משיעור האבטלה של אזור המרכז. שיעורי האבטלה הגבוהים ברציפות משקפים קרוב לוודאי גם את חולשת כוח העבודה המקומי, המתבטא בחלקם היחסי הגדול של עולים חדשים, שטרם מצאו תעסוקה מתאימה; של הבדואים, שאוכלוסייתם צומחת במהירות; ושל אוכלוסיית עיירות הפיתוח הקטנות, המאופיינת במיומנויות מעטות ובהסתגלות נמוכה לכלכלה המשתנה. עם זאת, לא נמצא פער הולך וגדל בין אזור הדרום ואזור המרכז, שאפשר להשוותו לפער שנצפה בין הפריפריה ובין המרכז במודל מרכז-פריפריה. לכן היחס בין שיעורי האבטלה באזור הדרום ושיעור האבטלה הכללי במדינה אינו חושף מגמות ברורות כלשהן ובוודאי שאין בו משום תגובה לאוכלוסייה הגדלה בשנות התשעים. היחס בין שיעור האבטלה באזור המרכז ושיעור האבטלה במדינה תמיד נמוך מאחד אבל אינו מציג מגמה פוחתת לאורך זמן.

טבלה 3. שיעורי האבטלה לפי אזורים (אחוזים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	6.3	7.2	11.7	9.9	11.5
מרכז	3.5	5.5	9.1	5.5	7.9
ירושלים	5.4	6.7	9.4	5.8	8.0
צפון	2.9	6.0	9.8	6.3	9.9
ישראל – סך-הכל	3.8	5.9	9.6	6.4	9.0

מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

צמיחה כלכלית ושוק העבודה

למרות שיעורי האבטלה הגבוהים והמתמשכים באזור הדרום ובניגוד למודל מרכז-פריפריה (המראה כי לפריפריה חלק הולך ופוחת בכלכלה הלאומית), הנתונים, העוסקים בביקוש לעובדים לפי אזור, כנמדד על-ידי מספר מקומות התעסוקה הקיימים בכל אזור, חושפים את חלקו ההולך וגדל של אזור הדרום. ראוי להדגיש כי משתנה זה אינו מחושב לפי ספירת העובדים בכל אזור, אלא על סמך שאלון סקרי כוח האדם, שמפיצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין אזור התעסוקה של כל עובד. בסטטיסטיקה כזו עשויה להיות סטייה קלה כלפי מטה בגלל אנשים שאינם יכולים לציין אזור תעסוקה קבוע. אם מביאים בחשבון סייג זה, הנתונים המוצגים בטבלה 4 מראים שלאזור הדרום יש נתח הולך וגדל של תעסוקה מתוך כלל התעסוקה במשק הישראלי: מ-9.3 אחוזים בשנת 1977 ל-12.3 אחוז בשנת 1999 (עלייה של כ-33 אחוז). לעומת זאת יש ירידה איטית אך מתמשכת בחלקיהם של אזור המרכז ואזור הצפון (אזור ירושלים שמר על חלק יציב פחות או יותר). אין נתונים נפרדים לכל נפה, אבל העובדה שצוינה לעיל, שנפת באר-שבע מציגה רמות נמוכות יותר של אבטלה לעומת נפת אשקלון, עשויה להביא לידי הערכה גסה, שנתח הפעילות הכלכלית בנפת באר-שבע הולך וגדל.

טבלה 4. התפלגות התעסוקה לפי אזורים (אחוזים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	9.3	10.2	10.2	12.0	12.3
מרכז	50.8	50.9	50.2	49.7	49.6
ירושלים	10.4	11.1	11.5	10.9	10.9
צפון	29.5	27.8	28.2	27.4	27.2
ישראל – סך-הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

מקור: סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

למרות חלקה ההולך וגדל של התעסוקה באזור הדרום, לא היה בו די כדי לקלוט את כל הגידול של כוח העבודה באזור. מצב זה התברר באמצעות שימוש במדד שוק עבודה המוגדר כאחוז המועסקים באזור מתוך כלל המשתתפים בכוח העבודה באזור נתון²¹. מדד גבוה מ-1 מצביע על אזור בו היצע התעסוקה גבוה מהביקוש לתעסוקה של אוכלוסייתו. באזור משגשג אפשר לצפות שערכו של המדד יהיה ברמה גבוהה יחסית ובמגמת עלייה. עם זאת, באזור בעייתי, יהיה ערכו נמוך במידה ניכרת, יהיה במגמת ירידה ויוביל לרמות אבטלה גבוהות יותר ו/או להגירה מוגברת מן האזור ו/או לרמות גבוהות יותר של יוממות (נסיעה יום-יומית לעבודה באזורים אחרים). בטבלה 5 אפשר לראות כי ערכו של המדד לא גדל במהלך התקופה באזור הדרום. יש בכך כדי להצביע על היעדר שיפור במצבו של שוק העבודה.

$$L_i = (e_i/w_i)100 \quad (1) \quad ^{21}$$

כאשר e_i הוא רמת התעסוקה או הביקוש לעובדים באזור i ו- w_i הוא כוח העבודה או היצע העובדים באזור i . לא ניתן לחשב את המדד הזה ואת המדדים הבאים בעבור מחוזות המשנה, בגלל היעדר נתוני תעסוקה נפרדים.

טבלה 5. מדד שוק העבודה: היחס בין היצע התעסוקה במחוז ובין כוח העבודה המתגורר במחוז (שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	0.89	0.84	0.83	0.84	0.83
מרכז	0.94	0.92	0.89	0.97	0.94
ירושלים	0.93	0.90	0.90	1.00	0.99
צפון	0.93	0.87	0.85	0.88	0.86
ישראל – סך-הכל	0.93	0.89	0.87	0.93	0.91

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

מדד שוק העבודה של אזור המרכז גבוה תמיד מן הממוצע הארצי, ואילו מדד שוק העבודה של אזור הדרום נמוך תמיד מן הממוצע הארצי ונמוך גם מזה של כל אזור אחר. יתר על כן, חרף תנודות שנתיות נראה כי כלכלת אזור הדרום מתקשה יותר ויותר לספק די תעסוקה לכוח העבודה שלה. לפי התמונה הנחשפת, שיעורי אבטלה גבוהים אינם מעודדים את האוכלוסייה הגדלה ואת כוח העבודה להגר מאזור הדרום לאזור המרכז. אזור הדרום מתאמץ להשיג נתח גדול יותר של תעסוקה, אבל הצלחתו חלקית בלבד. עקרונית, אפשר לשפר את המצב בעזרת גידול במספר הנוסעים לעבודה מדי יום ביומו מאזור הדרום לאזורים אחרים. ואומנם, כפי שאפשר לראות בטבלה 6, נסיעה לעבודה היא אכן תשובה חלקית לבעיית שוק העבודה של האזור, אבל נראה כי הפוטנציאל הטמון בה הגיע לשיאו. חלקם של הנוסעים לעבודה בקרב העובדים באזור הדרום גבוה מחלקם בכל אזור אחר וגבוה במידה ניכרת מחלקם באזור המרכז. עם זאת, חלק זה היה יציב יחסית לאורך השנים, ואין בו פתרון לבעיה של דרישות תעסוקה מוגברות.

טבלה 6. אחוז העובדים המועסקים, הנוסעים לעבודה באזורים אחרים (שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	12.6	14.4	13.7	13.1	12.5
מרכז	5.8	5.7	6.2	4.3	5.3
ירושלים	5.4	6.2	8.2	5.9	8.0
צפון	6.3	8.6	7.2	7.5	6.6
ישראל – סך-הכל	6.6	7.5	7.5	6.5	6.9

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

מבנה כלכלי

המבנה הכלכלי הוא ממד נוסף לגביו נמצאת סטייה מן המודל מרכז-פריפריה. תחומי ההתמחות העיקריים באזור הדרום קשורים בתעשייה ובניצול משאבי טבע ולא בחקלאות. מעניין לראות, כי ההתמחות בתעשייה לא התמקדה דווקא במגזרים ברמות טכנולוגיה נמוכות כגון טקסטיל²². חרף העובדה שפעילות התעשייה היתה מרוכזת תמיד בעיקר באזור המרכז, אפשר לזהות נטייה חזקה להתמחות מוגברת בתעשייה באזור הדרום, בעיקר על חשבון אזור המרכז²³. טבלה 7 מציגה גידול מהיר יחסית בתעסוקה בתעשייה באזור הדרום בהשוואה לאזור המרכז. הגידול השנתי הממוצע של תעסוקה בתעשייה היה הגבוה ביותר באזור הדרום (3.9 אחוזים) והנמוך ביותר באזור המרכז (0.4 אחוז). וכך, אף כי אזור הדרום עדיין מחזיק בחלק קטן בלבד מפעילות התעשייה הלאומית, חלק זה הלך וגדל ברציפות, מ-9 אחוזים ב-1977 לכ-15 אחוז ב-1999.

טבלה 7. תעסוקה בתעשייה לפי אזורים (אלפים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999	גידול שנתי ממוצע (%)
דרום	25	31	36	56	58	3.9
מרכז	156	169	159	189	171	0.4
ירושלים	15	17	21	24	21	1.6
צפון	77	86	94	127	132	2.5
ישראל – סך-הכל	273	302	310	396	382	1.5

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

אפשר לזהות את העלייה ברמת ההתמחות של אזור הדרום בתעשייה על-ידי הצגה של מנת המיקום²⁴. מנת המיקום של התעשייה גדלה באזור הדרום בשיעור שנתי ממוצע של אחוז אחד, מ-0.98 ב-1977 ל-1.23 ב-1999. באותה תקופה פחתה ברציפות מנת המיקום של אזור המרכז באותו שיעור ממוצע, מ-1.12 ל-0.90. חלקו העולה של אזור הדרום בתעסוקה התעשייתית עשוי להיות תוצאה חלקית של הפעלת החוק לעידוד השקעות הון, וכנראה גם, במידה לא מועטה, תוצאה של גידול ההיצע בכוח העבודה באזור²⁵. שינויים ארוכי טווח אלה מוצגים בטבלה 8.

²² Bar-El and Felsenstein, 1989.

²³ Gradus and Einy, 1981; Gradus, Razin and Krakover, 1993. וכן גרדוס ובלושטיין, 1998, יוסטמן, 1985, רזין ושורץ, 1992, בר-אל, 1982, 1993.

$$Q_i = \frac{M_i / E_i}{\sum_i M_i / \sum_i E_i} \quad (2) \quad Q_i \text{ לאזור } i \text{ נתון:}$$

²⁴ M_i מסמל את התעסוקה בתעשייה באזור i , ו- E_i מייצג את סך התעסוקה באזור i . מצב שבו $Q_i > 1$ מצביע על התמחות של אזור i בתעשייה, ובדרך כלל משתמע מכך ייצוא מאזור i , בין לשוק המקומי ובין לשוק בחו"ל. ²⁵ שורץ, 1985, 2002.

טבלה 8. מנות מיקום של התעשייה לפי אזורים (שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999	גידול שנתי ממוצע (%)
דרום	0.98	1.01	1.14	1.18	1.23	1.0
מרכז	1.12	1.10	1.02	0.96	0.90	-1.0
ירושלים	0.53	0.50	0.60	0.56	0.52	-0.1
צפון	0.95	1.02	1.08	1.17	1.27	1.3

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

מאפיין חשוב של המבנה הכלכלי של אזורי הפריפריה הוא הנטייה של מה שמכונה 'תעשייה מסורתית' להתרכז באזורים האלה. עם תעשייה מסוג זה נמנים ענפים דוגמת עיבוד מזון, טקסטיל וביגוד, ענפים שהם עתירי עובדים לא-מיומנים ועתירי אדמה. בישראל, חלקם של המגזרים הללו הולך ופוחת בייצוא לחו"ל, והוא מסתכם בפחות מ-10 אחוזים מכלל ייצוא המוצרים המיוצרים (להוציא יהלומים). ערכה ההולך וגדל של מנת המיקום של התעשייה באזור הדרום היה יכול לשקף נטייה של התעשייה המסורתית להפוך מרוכזת יותר בתוך האזור, ואין ספק שתהיה בכך עקביות עם המודל מרכז-פריפריה. אבל מסתבר כי המציאות שונה²⁶. טבלאות 10 ו-11 מציגות את התפלגות התעסוקה בתעשייה בין אזורים לתעשייה מסורתית ולא-מסורתית, בהתאמה. השורה התחתונה בכל טבלה מציגה מקדם ריכוז C_m המצביע על חוסר האחידות שבה התעסוקה בסוג התעשייה m מפולגת בין האזורים²⁷. ערכו המקסימלי של המקדם הוא 1, והוא מצביע על ריכוז מלא של התעסוקה בסוג תעשייה נתון בתוך אזור יחיד.

טבלה 9. התפלגות התעסוקה בתעשייה מסורתית לפי אזור ומקדמי ריכוז (אחוזים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	11	13	13	13	11
מרכז	52	54	50	46	47
ירושלים	7	6	6	8	5
צפון	30	27	32	33	36
ישראל – סך-הכל	100	100	100	100	100
מקדם ריכוז C_m	0.38	0.38	0.37	0.35	0.37

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי התעשייה והמלאכה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

²⁶ בר-אל ואחרים, 1989.

$$C_m = \sum_i (E_{mi} / E_{mn})^2 \quad (3) \quad \text{מקדם זה מוגדר כדלקמן:} \quad \text{מקדם ריכוז}$$

כאשר E_{mi} הוא התעסוקה בתעשייה מסוג m באזור i ו- E_{mn} הוא התעסוקה בתעשייה מסוג m במדינה.

טבלה 10. התפלגות התעסוקה בתעשייה לא-מסורתית לפי אזור ומקדמי ריכוז
(אחוזים, שנים נבחרות)

אזור	1977	1984	1990	1995	1999
דרום	8	9	11	15	16
מרכז	60	57	52	48	44
ירושלים	5	5	8	6	6
צפון	27	29	30	32	34
ישראל – סך-הכל	100	100	100	100	100
מקדם ריכוז C_m	0.44	0.42	0.37	0.36	0.34

מקור: מחושב על בסיס נתונים של סקרי התעשייה והמלאכה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

טבלה 9 מראה שבתחילת התקופה ההתפלגות עלתה בקנה אחד עם המודל מרכז-פריפריה: לדרום היה חלק גבוה בתעשייה מסורתית ב-1977 (11 לעומת 9 אחוזים בסך-כל התעסוקה, כפי שהוצג בטבלה 4 לעיל). חלק זה גדל והתייצב ברמה של 13 אחוז בין 1985 ל-1995, אך שב לרמה של 11 אחוז ב-1999. הממצא המרשים ביותר נמצא בטבלה 10, המתייחסת לחלקה של התעשייה הלא-מסורתית. מקדם הריכוז לשנת 1977 היה 0.44 והוא הצביע על ריכוז גבוה יחסית של תעשייה לא-מסורתית באזור המרכז, שריכוז 60 אחוז מכלל התעסוקה הלאומית באותו סוג תעשייה. ואולם, אחר כך החלה ירידה מתמשכת במקדם הריכוז עד לכדי 0.34 ב-1999. מגמת הירידה בריכוז התעשייה הלא-מסורתית בשנים 1977 עד 1999 התבטא, בירידה חדה בחלקו של אזור המרכז (מ-60 ל-44 אחוז), ולוותה בעלייה בחלקו של אזור הדרום (מ-8 ל-16 אחוז).

מרכיב נוסף שיכול להסביר את האיכות היחסית העולה של הפעילות התעשייתית באזור הדרום הוא רמת השכר של העובדים: השכר השנתי הממוצע של אדם, המועסק בתעשייה באזור הדרום, היה גבוה יותר בעשור האחרון, בעקביות, לעומת במדינה בכללותה, והפער ביניהם אף הולך וגדל. שכרו של עובד תעשייה ממוצע באזור הדרום ב-1990 היה גבוה ב-5 אחוזים מן הממוצע הלאומי, וב-1998 כבר היה גבוה ב-9 אחוזים.

הכנסה

הנתונים הקיימים עוסקים בהכנסה חודשית ממוצעת של עובדים (ומבוססים על דוחות של המוסד לביטוח לאומי) בשנים 1993 עד 1999 (לצערנו, שלא כמו במשתנים האחרים, אין לנו גישה לנתוני הכנסה לאורך כל התקופה). איננו יכולים לאתר מגמות מובהקות מן הנתונים, אבל אפשר להצביע על שתי תופעות חשובות לכאורה. האחת היא, שההכנסה החודשית הממוצעת של העובדים באזור הדרום היא כ-91 אחוז מן הממוצע הארצי, ויחס זה נשאר קבוע, פחות או יותר, בשנים 1993 עד 1999. השנייה היא, כי הנתונים הנפרדים לפי נפות מצביעים על הכנסה גבוהה יותר בנפת באר-שבע (כ-95 אחוז מהממוצע הארצי) בהשוואה לנפת אשקלון (כ-85 אחוז מהממוצע הארצי). אף כי איננו יכולים לזהות מגמה של טווח ארוך, מעניין לציין כי, ההכנסה בדרום אינה נמוכה בהרבה לעומת אזורים אחרים במדינה וההכנסה בנפת באר-שבע, המרוחקת יותר, אפילו גבוהה, כאמור, מן ההכנסה בנפת אשקלון, הקרובה יותר למרכז.

4. סיכום

אמנם מבחינות מסוימות אזור הדרום מאופיין עדיין בתכונות של פריפריה, אולם מבחינות אחרות אפשר להבחין בהתרחקות משמעותית מהתבנית המקובלת של מרכז-פריפריה. הדבר נכון במיוחד במונחים של שיעורי גידול האוכלוסייה וכוח העבודה, הגבוהים מן הממוצע, ובמה שקשור בחלקו הגדל של האזור בתעסוקה הלאומית וכן בנטיית מאזן ההגירה להיות חיובי או ניטרלי בשנות התשעים. כך גם בתכונות אחדות של המבנה הכלכלי: אופי הפעילות הכלכלית אינו מתמקד בחקלאות או בניצול משאבי טבע, וחלקה של התעשייה ואף של התעשייה בענפים מתקדמים הופך להיות משמעותי ביותר. נציין גם כי, תכונותיו של אזור המרכז שונות גם הן ממודל מרכז-פריפריה: שיעורי צמיחת האוכלוסייה וכוח העבודה שלו, הנמוכים מן הממוצע, וחלקו ההולך ופוחת בתעסוקה שונים מהמודל. עם זאת, במונחים של אבטלה ומצב שוק העבודה, אזור המרכז מתנהג לפי המודל, ואין ספק אשר לדומיננטיות הכלכלית שלו במדינה²⁸. נראה כי בראש ובראשונה האוכלוסייה היא שהובילה את ההתפתחות: הגידול באוכלוסייה עורר צמיחה כללית של כלכלת האזור. תהליך זה אינו ברור מאליו, וכוחות אחדים היו מעורבים בו וחיזקו זה את זה:

1. בטווח הקצר, ההגירה לאזור הדרום לוותה, לא פעם, בכישלון למצוא תעסוקה. עם זאת תשלומי ההעברה השונים של הממשלה היו בגדר זריקת מרץ חשובה לכלכלה ושימשו זרז מסוים לצמיחה אנדוגנית, הכרוכה בגידול ביקושים מקומיים.
2. בטווח הארוך, הגידול בהיצע העובדים נטה לעשות את אזור הדרום אטרקטיבי לפעילויות חדשות מבוססות-ייצוא. תוספת כזו למגזר הייצוא גרמה להשפעות המכפיל הרגילות והובילה להתרחבות נוספת של הביקושים המקומיים, ועל כן לעידוד הצמיחה האנדוגנית.
3. המקורות השונים של גידול התעסוקה, שהוזכרו עד כה, אפשרו, ככל הנראה, לאזור הדרום להשיג ספי כוח קנייה בתחומים מגוונים ואף לעבור אותם, והתוצאה היתה אפשרות לייצר באזור את המוצרים והשירותים, שבעבר יובאו מאזורים אחרים. כדוגמא ניתן לציין, שבאזור הדרום, התעסוקה בשירותים האישיים והציבוריים גדלה בתקופה שבין 1977 ל-1999 (להוציא שירותים פיננסיים ועסקיים) בשיעור שנתי של 4.6 אחוזים. שיעור זה גבוה מן השיעור שנמדד בכל אזור אחר והוא גבוה מזה שנמדד בכל ענף כלכלי אחר. התהליך של החלפת הייבוא האזורי הפך את אזור הדרום עצמאי יותר, והוא מסמל התרחבות ישירה של הצמיחה האנדוגנית. על אף מקורות הצמיחה השונים הללו, התרחבות האוכלוסייה והגידול בהיצע העובדים, שליווה אותה באזור הדרום, נטו להיות מהירים מהתרחבות התעסוקה באותה תקופה, והתוצאה היתה גידול שיעורי האבטלה. עם זאת, גידול זה שיקף מגמה כלל-ארצית של שיעורי אבטלה גדולים יותר. למרות הבעיה המתמשכת של רמות אבטלה גבוהות מן הממוצע אפשר לטעון, שאזור הדרום מפתח לעצמו עצמאות רבה יותר בדפוס ההתפתחות שלו ושביצועיו הכלכליים משקפים יותר ויותר גורמים, שאינם עולים בקנה אחד עם אלו של פריפריה מסורתית. ההשלכה החשובה של אבחון זה היא בהבחנה שעשינו בין שני דגשי מדיניות שונים להתפתחות העתידית של אזור הדרום. דגש אחד הוא המשך של ניסיון העבר, במידה רבה, דגש הרואה באזור הדרום חלק מהפריפריה (כלומר, אזור בעייתי, שקרוב לוודאי, זקוק לסיוע). המעורבות המדינית באזור נעשית לפי קווים פונקציונליים של סוכנויות מרובות, שלא הוכחו כאפקטיביים במיוחד בעבר. לעומתו, דגש המדיניות השני רואה באזור הדרום אזור בעל שלמות כלכלית מוגדרת, עם מבנה כלכלי ברור למדי. לפי דגש זה, כיווני המדיניות אמורים להיות שונים למדי, וצריכה להיות בהם הדגשת היכולת של האזור ופוטנציאל ההתפתחות שלו, במקום הדגשתם של החסרים הכלכליים בו.

²⁸ Bar-El and Parr, 2001.

מקורות

- בר-אל, ר. ושוורץ, ד. (1996), "מסגרת לצמיחה כלכלית של ישראל לטווח ארוך", בתוך: אריה שחר, רפי בר-אל, דפנה שוורץ ודניאל פלונשטיין: **חלופות כלכליות, תכנית האב לישראל בשנות האלפיים**, הטכניון, עמ' 67-138.
- בר-אל, ר. (1993), "הפיתוח הכלכלי של המגזר הערבי", המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, תל-אביב.
- בר-אל, ר., פלונשטיין, ד., בנטולילה, ד., שפיגל, ד., קידר, פ. (1989), "כיוונים טכנולוגיים בתיעוש כפרי", המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, רחובות.
- בר-אל, ר. (1982), "תיעוש ופיתוח", פרסומים בבעיות פיתוח אזורי, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, רחובות.
- גרדוס, י. (1986), "ריכוזיות וביזור מרכזים ופריפריות, והבעיה האזורית בישראל", **רבעון לכלכלה**, ל"ג, (128), עמ' 496-499.
- גרדוס, י. ובלושטיין ליבנון, ר. (1998), "התעשייה בנגב", מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.
- יוסטמן, מ. (1985), "תיעושן מחדש של ערי הפיתוח בנגב בשנות השבעים", **רבעון לכלכלה**, (127), עמ' 385-397.
- ליפשיץ, ג. (1996), "פערים בין אזוריים – עיונים תיאורטיים ומגמות בישראל על פני זמן", **רבעון לכלכלה**, (1) 43, עמ' 122-145.
- רזין, ע. ושוורץ, ד. (1992), "הערכת מדיניות פיזור התעשייה בישראל לאור תנאים משתנים", **רבעון לכלכלה**, ל"ט (153), עמ' 236-265.
- שוורץ, ד. (1993), "השפעת חוק עידוד השקעות הון על תיעושן של ערי פיתוח", רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- שוורץ, ד. (1985), "התמריץ האפקטיבי הגלום בחוק עידוד השקעות הון", **רבעון לכלכלה**, (124), עמ' 12-21.
- שוורץ, ד. (2002), "חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מיקום – סקירת ספרות", מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.
- Alonso, W., (1968), 'Urban and Regional Imbalances in Economic Development', *Economic Development and Cultural Change*, 17, 1-14.
- Alonso, W., (1980), 'Five Bell Shapes in Development', *Papers of the Regional Science Association*, 45, 5-16
- Baldwin, R.E. and Forslid, R. (2000), 'The Core-Periphery Model and Endogenous Growth: Stabilizing and Destabilizing Integration', *Economica*; 67 (267), 307-24.
- Bar-El, R., (2001), 'Promoting Regional Growth and Convergence in the Long-Term Master Plan for Israel', in D. Felsenstein and M. Taylor (Eds), *Promoting Local Growth: Process, Practice and Policy*, pp. 311-29. Aldershot, UK: Ashgate.
- Bar-El, R. and D. Felsenstein (1989), 'Technological Profile and Industrial Structure: Implications for the Development of Sophisticated Industry in Peripheral Areas', *Regional Studies*, 23, 253-266

- Bar-El, R. and J.B. Parr (2001), 'From Metropolis to Metropolis-Based Region: the Case of Tel-Aviv', Department of Public Policy and Administration, Ben-Gurion University, Beer-Sheva, Israel.
- Bregman, A., M. Fuss and H. Regev (1999), 'Effects of Capital Subsidization on Productivity in Israeli Industry', *Economic Review* (Bank of Israel) 72, 77-101.
- Efrat, E. (1994), 'The New Development of Towns of Israel (1948-1993): A reappraisal', *Cities*, 11, 247-252.
- Forslid, R. (1999), 'Agglomeration With Human and Physical Capital: An Analytically Solvable Case', *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*: 2102.
- Friedman, J. (1963), 'Regional Economic Policy for Developing Areas', *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 11, 41-61.
- Gore, C. (1984) *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*. London: Methuen
- Gradus, Y. (1996), 'The Negev Desert: The Transformation of a Frontier into a Periphery' in Y. Gradus and G. Lipshitz (Eds), *The Mosaic of Israeli Geography*, pp.321-334. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev Press.
- Gradus, Y. and E. Einy (1981), 'Trends in Core-Periphery Industrialization Gaps in Israel', *Geography Research Forum*, 3, 25-37.
- Gradus, Y. and E. Stern (1980), 'Changing Strategies of Development: Towards a Regiopolis in the Negev Desert', *Journal of the American Planning Association*, 46, 410-423.
- Gradus, Y., E. Razin, and S. Krakover (1993), *The Industrial Geography of Israel*. London: Routledge.
- Helpman, E. (1995), 'The Size of Regions', *Tel-Aviv University, Foerder Institute for Economic Research Working Paper*, 14/95.
- Central Bureau of Statistics *Labour Force Surveys* (various years). Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics *Manufacturing and Crafts Surveys* (various years). Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics *Statistical Abstracts of Israel* (various years). Jerusalem.
- Kipnis, B.A. (1996), 'From Dispersal Strategies to Concentration: Alternating Spatial Strategies in Israel' in Y. Gradus and G. Lipshitz (Eds), *The Mosaic of Israeli Geography*, pp.29-36. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev Press
- Krugman, P. (1991a) 'History and Industry Location: the Case of the Manufacturing Belt', *American Economic Association Papers and Proceedings*, 81, 80-83
- Krugman, P. (1991b) 'Increasing Returns and Economic Geography', *Journal of Political Economy*, 91, 483-499
- Krugman, P. (1999), 'The Role of Geography in Development', *International Regional Science Review*, 22(2), 142-161.
- Krugman, P. and Venables, A.J. (1995), 'Globalization and the Inequality of Nations', *National Bureau of Economic Research, Working Paper*: 5098.

- Lanaspa, L.F., Pueyo, F. and Sanz, F. (2001), 'The Public Sector and Core-Periphery Models', *Urban Studies*; 38(10), 1639-49.
- Lanaspa, L.F. and Sanz, F. (1999), 'Krugman's Core-Periphery Model with Heterogeneous Quality of Land', *Urban Studies*; 36(3), 499-507.
- Lanaspa, L. F. and Sanz, F. (2001), 'Multiple Equilibria, Stability, and Asymmetries in Krugman's Core-Periphery Model', *Papers in Regional Science*, 80(4), 425-38.
- Lipshitz, G. (1991) 'Development Towns: A New Basis for Policy Planning', *Israel Studies*, 3, 3-10.
- Lipshitz, G. (1996,) 'Core vs. Periphery in Israel over Time: Inequality, Internal Migration, and Immigration' in Y. Gradus and G. Lipshitz (Eds), *The Mosaic of Israeli Geography*, pp.13-28. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev Press
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Duckworth.
- Newman, D., Y. Gradus, and E. Levinson (1995), *The Impact of Mass Immigration on the Urban Settlements in a Frontier Region: The Case of the Negev*. Beer-Sheva: The Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.
- Parr, J.B. (1999), 'The Metropolitan Area in its Wider Setting' in A.A. Summers, P.C. Cheshire and L. Senn (Eds), *Urban Change in the United States and Western Europe: Comparative Analysis and Policy* (Second edition), pp.215-242, Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Parr, J.B. (2000), 'Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: Retrospective View (Part 2: Implementation and Outcome)', *Urban Studies*, 36, 1247-1268.
- Schwartz, D. (1987), 'The Government Role in Private Investment' in R. Bar-El, A. Ben David-Val and G.J. Karaska (Eds), *Patterns of Change in Developing Rural Regions*, pp.117-125. London: Westview Press.
- Williamson, J.G. (1965), 'Regional Inequality and the Process of National Economic Development: A Description of the Pattern', *Economic Development and Cultural Change*, 13, 3-45.