

אזוריות וצמיחה כלכלית אזורית באמצעות אקוסיסטם של תעסוקה

סקירת ספרות

חלי פרץ, מחלקת מו"פ, קרן רש"י

נובמבר 2020

תוכן

2	מבוא- מהי אזוריות
3	התפתחות תפיסת האזוריות
3	השחקנים במערכת האזורית
4	אזוריות בעולם
5	אזוריות בישראל
6	פיתוח כלכלי אזורי
8	כלים ושיטות לפיתוח כלכלי
9	פיתוח כלכלי באמצעות אקוסיסטם של תעסוקה
12	דוגמאות מן העולם
14	ביבליוגרפיה

א. מבוא- מהי אזוריות¹

מהו אזור? קיימים שני סוגים של אזורים- טבעי ומלאכותי. **אזור טבעי** הוא אזור תחום גאוגרפית אשר נוצר על ידי הסביבה הטבעית באמצעות האקלים או הטבע ומכיל משאבים קבועים כגון נהרות, הרים, ימים וכד'. **אזור מלאכותי** מוגדר כיחידה מרחבית בעלת גבולות שהם תוצר של הבנייה חברתית מתמשכת. מבחינה פוליטית אזור מוגדר כמקום פוטנציאלי לצרי משילות ותכנון כלכלי או כמרחב שיש לעודד וליצור בו מעורבות אזרחית.

מערכת אזורית מוגדרת כרשת של יחסים במרחב אזורי נתון, בין מגוון הגורמים המשפיעים באזור הכוללים את השלטון המרכזי, השלטון המקומי, ארגוני מגזר שלישי, אקדמיה, מגזר עסקי ועוד. **אזוריות** מוגדרת כפעולה אקטיבית שמטרתה לקדם ולפתח תחומים חיים שונים במערכת האזורית. כך- אזור מגדיר מקום ואזוריות היא הפעולה המתרחשת באותו אזור.

מה הם המניעים ליצירת אזוריות? רוב התושבים בוחנים את חייהם באמצעות הערכת השירותים שהם מקבלים, כגון חינוך, בריאות ורווחה ברמה האזורית ולא ברמה הלאומית ובמדי איכות חיים כגון בטחון אישי, שייכות וקהילתיות.

¹ פרק המבוא מבוסס על: פורום המומחים לאזוריות (2018). סקירת ידע מספר 1: אזוריות בארץ ובעולם. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכ"א למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

התפתחות תפיסת האזורים

במהלך שנות ה-60 של המאה הקודמת, התפיסה האזורית נבעה מהרצון לצמצם פערים כלכליים בין אזורים שונים ופעולות ההתערבות התמקדו בצמיחה כלכלית של אזורים. הפעילות העיקרית הייתה העברת כספים לאזורים שונים ויצירת תכניות התערבות המנוהלות על ידי השלטון המרכזי. עם זאת, הצמיחה הכלכלית של האזורים לא הצליחה לצמצם פערים כלכליים וחברתיים בין שכבות האוכלוסייה. ההשקעות הכספיות מצד הממשלה יצרו ירידה במוטיבציה של פיתוח הכלכלה המקומית, מחשש לאבד את התמיכה הממשלתית והיעדר תיאום בין השלטון המרכזי למקומי לא אפשר הטמעה מיטיבה של תכניות ההתערבות.

בשנות ה-90 של המאה הקודמת, כתגובה לכשלי התפיסה הישנה וכן לאור ההתפתחויות הגלובליות, התמקדו התכניות האזוריות בפיתוח כלכלי מקומי מכליל והעלאת איכות החיים של התושבים. השלטון המקומי קיבל סמכויות רבות וכוח ליצור ולשנות את החיים של תושביו. מערכת היחסים בין השלטון המקומי לאזרחים, גם היא עברה שינוי והתפתחות וממצב בו האזרח הוא פסיבי ומקבל את השירותים לצרכן דעתן, מעורב ומשפיע על השירותים המוצעים לו. התפיסה הרווחת היום מכונה 'האזוריות החדשה', גישה זו מבוססת על שני רעיונות:

1. פיתוח אזורים בעלי יכולת קיום כלכלית- פיתוח כלכלה מקומית תחרותית המתבססת על הידע והנכסים המקומיים.
2. מדיניות מבוססת מקום- זוהי המדיניות המבוססת על שלושה עקרונות:
 - א. תכנון אזורי לטווח הארוך, המבוסס על נכסי האזור.
 - ב. שימוש באמצעים שונים המותאמים לצרכי האזור כגון יצירת אזורי תעשייה, פרויקטים לעידוד חדשנות או שיתופי פעולה בין מגזריים.
 - ג. תכנון המשתף את השלטון המקומי והאזורי על מנת לתת קול לצרכי הציבור.

השחקנים במערכת האזורית

מערכת אזורית, היא כאמור רשת של קשרים בין שחקנים שונים במרחב נתון ועל כן, צמיחה של האזור תלויה בעידוד האינטראקציה הדינאמית בין קהילות ושחקנים שונים באמצעות הכוונה ותיאום של היכולות שלהם.

ישנם שישה שחקנים מרכזיים בתוך המערכת האזורית ולכל אחד תפקידים שונים:

השלטון המרכזי- אחראי על שמירת ייחודיות האזור, לצד שימור האינטרסים הלאומיים והלכידות החברתית הכוללת. כמובן, תפקידו לעודד יחסי גומלין בין השחקנים באזור באמצעות תמריצים, הסרה וצמצום של חסמים בירוקרטיים, בניית תקציב לאומי המביא לידי ביטוי את הצרכים האזוריים ותיאום בין משרדי הממשלה בנושאים אזוריים שונים.

השלטון המקומי- לשלטון המקומי יש תפקיד מורכב בתהליכי אזוריות. מחד- הוא המוציא לפועל של מדיניות הממשלה ולייצר שיתופי פעולה עם הרשויות השונות באזור ומאידך תפקידו לייצג את האינטרסים והצרכים של תושבי הרשות המקומית בתהליכים האזוריים.

תושבים - תפקיד התושבים הוא להביא לידי ביטוי את מערכת הערכים שלהם אל מול השלטון המקומי או האזורי בתהליכי שיתוף ציבור פורמאליים או בלתי פורמאליים, בקבוצה או כפרטים.

מגזר פרטי-עסקי - תפקידו של המגזר הציבורי פרטי הוא להביא לרווח של בעלי המניות תוך שמירה על אחריות תאגידית. כל פירמה אינה נמדדת רק בהצלחתה הכלכלית אלא גם בהצלחתה לשמור על זכויות העובדים, בפיתוח הון אנושי בשמירה איכות הסביבה ועל הוגנות עסקית. הפירמות מחליטות להתמקם באזור וכך יוצרות מקומות עבודה, כמו כן כאשר הם נמצאים ביחסי גומלין עם שחקנים אחרים באזור, הם לא רק תורמים לאזור אלא גם מגדילים את ההון שלהם.

מגזר שלישי - המגזר השלישי אינו פועל באופן מאורגן כיחידה אחת. ישנן קרנות המנסות לחבר בין הון פרטי לבין השקעות ציבוריות, על מנת להגדיל את פעולותיהן באזור. ישנן עמותות המתפקדות כקבילי משנה של השלטון המרכזי או המקומי בביצוע של תכניות התערבות. לעיתים העמותות מביאות גם כספי משקיעים, אך היתרון המרכזי שלהם הוא בידע ובניסיון בהפעלת פרויקטים חברתיים.

אקדמיה ומכוני מחקר - התפקיד של האקדמיה ושל מכוני המחקר הוא ביצירה של ידע ודרך שיתופי פעולה עם השחקנים האחרים במערכת, הופכים את הידע ליישומי. דוגמאות לכך הן חממות טכנולוגיות, פרקטיקום וכד'. האקדמיה אמונה על גוף הידע הנרכש בקרב הסטודנטים והיא מובילה את תהליכי רכישת הידע לפני הכניסה לשוק העבודה.

מלבד הקשרים בין השחקנים המערכת האזורית משפיעה ומושפעת ממערכות נוספות אותן ניתן לחלק לשניים: השפעות אופקיות של מערכות אזוריות נוספות באותה מדינה והשפעות אנכיות כאשר תחתיהן יש את המערכות של הרשויות המקומיות ומעליהן את המערכות הלאומיות ומעליהן השפעות של מערכות גלובליות בעולם.

אזוריות בעולם

בעולם, חלק מהמדינות ביזרו את חלק מסמכויות השלטון לטובת השלטון האזורי. ניתן למצוא חלוקות אזוריות באירופה, בקנדה ובאוסטרליה. באירופה קיימת שונות גדולה בין המדינות, לדוגמה בצרפת יש שלוש שכבות ממשל - מקומי, אזורי, לאומי. בפינלנד יש שתי שכבות ממשל בלבד. חלק מהמדינות שומרות על ריכוזיות פוליטית חזקה כמו דנמרק ובחלק מהמדינות ישנה אזוריות פוליטית חזקה כמו בספרד. ישנן מדיניות באירופה שבהן האזורים מהווים ישות כלכלית או תרבותית כמו מטרופולינים שהן ערים גלובליות המהוות מוקדים להתפתחות הכלכלה העולמית.

האיחוד האירופי הגדיר מרחבים אזוריים לצרכים סטטיסטיים ומכיר בסוגים שונים של אזוריות כגון אזוריות פוליטית של המחוזות בשבדיה, אזוריות הקשורה כלכלית וגאוגרפית כמו בפינלנד ואזוריות המבוססת על קשרים תרבותיים כגון דרום מזרח צרפת וקטלוניה הספרדית או אזוריות כלכלית כגון אזור הים הבלטי. מחקרים של ה-OECD מצאו שישנו צמצום פערים בתמ"ג בין מדיניות האיחוד, אך בתוך כל מדינה הפערים בין אזורים שהם בחזית הצמיחה, לבין אזורים אחרים גדל ב- 60%.

בעקבות ממצאים אלה האיחוד מקדם מדיניות להכנסת רפורמות בשוק העבודה ובכלל ובהשקעות אסטרטגיות באזורים חלשים.

בקנדה, מרחבים אזוריים מוגדרים על ידי גבולות של מחוזות ומדינות וגם לפי קשר היסטורי, כלכלי ותרבותי. בקנדה למשל קיים מחוז אונטריו אך בתוכו צפון אונטריו ודרום אונטריו הם שני אזורים נפרדים כלכלית וחברתית. באוסטרליה נעשתה חלוקה ל- 55 מרחבים אזוריים וקיים משרד ממשלתי ייחודי שמוגדר כמשרד התשתיות והפיתוח האזורי.

אזוריות בישראל

בישראל ניתן לראות ארגונים ויחמות שונות של אזוריות. משרד הפנים ואלכא ניתן לסווג את ההתארגנויות הללו בשתי רמות: רמת המיסוד- האם היחמה מאוגדת (חברה, עמותה, תאגיד...) או שאינה מאוגדת והאם היא וולנטרית או הוקמה מכח חוק על ידי הממשלה. רמת המורכבות- האם היחמה מתייחסת לתחום אחד או שהיא מנסה לטפל במספר תחומים וכן האם היא מערבת מגזר אחד או מספר מגזרים.

דוגמאות לאזוריות בישראל הם אזורי תעשייה משותפים למספר רשויות ופורומים כמו מועצת יש"ע, מועצת הנגב וכד'. ישנן גם יחמות של המגזר השלישי כגון מרכזי תעסוקה אזוריים (ריאן, מעברים), הקמת בית הספר לרפואה בצפת וכד'.

אשכולות אזוריים בישראל

משרד הפנים, משרד האוצר ואלכ"א מובילים מיזם חדשני לאומי שמטרתו קידום שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות שכנות בפריפריה במטרה לפתח שירותים מוניציפליים נגישים, יעילים וטובים יותר, תוך ניצול יתרון הגודל שיביא לשיפור איכות החיים של תושבי האזור.

תכנית האשכולות שומרת על הייחודיות של כל רשות מקומית ומקדמת, על בסיס וולנטרי, שותפות אזורית. ב- 2012 נוצרו בישראל חמשת האשכולות הראשונים גליל מזרחי, גליל מערבי, יישובי בית הכרם, נגב מזרחי, נגב מערבי. הפערים בין היישובים בתוך האשכולות יכולים להיות עצומים כגון באשכול נגב מזרחי המכיל את המועצה המקומית תמר ואת חורה, או אשכול גליל מערבי שמכיל את כפר ורדים ואת שלומי. לכל אשכול מבנה אחר, שטח אחר ומספר תושבים אחר.

פיתוח הפעילות האזורית מתבצע על ידי קיומם של פורומים מקצועיים העוסקים בתחום תוכן אחד או פורומים משולבים העוסקים במספר תחומי תוכן, צוותים לפיתוח נושא המכילים נציגים ממגוון המגזרים והשחקנים המעורבים ותכניות הנהגה אזוריות המשלבות נציגים של כל המגזרים והשחקנים.

ב. פיתוח כלכלי אזורי²

פיתוח כלכלי אזורי הוא תכנית או התערבות שמטרתה למצות או להרחיב את פוטנציאל העושר באזור גאוגרפי נבחר (עיר, אזור וכד'). מיצוי פוטנציאל העושר פירושו צמצום פערים חברתיים-כלכליים והרחבת פוטנציאל העושר מתמקד בדרכים ליצור ערך מוסף ויתרונות יחסיים של האזור שיובילו לצמיחה כלכלית.

לכל אזור או ישוב ישנם מספר ממדי קיימות – חברתי, תרבותי, תשתיתי, סביבתי וכד'. החיבור בין מה שמביאים עמם תושבי האזור בממדים אלה ומה שמביאה עמה הרשות המקומית שמעניקה להם שירותים, מהווים את סך נכסי ההון של המקום. תמהיל נכסי ההון של אזור או ישוב מגדיר ומאפיין את אופיו וקובע באיזו מידה יוכל לצמוח ולהתפתח.

קיימות שתי שיטות לפיתוח כלכלי אזורי: פיתוח כלכלה אזרית מקיימת שמצליחה לספק מקומות עבודה ותנאי שכר הולמים לתושבי האזור ופיתוח כלכלה אזרית תחרותית שמצליחה למנף את היתרונות היחסיים שלה, בהשוואה לאזורים אחרים ולייצר צמיחה כלכלית. באזורים בהם נכסי ההון אינם מאפשרים ליצור יתרון יחסי הפיתוח יתמקד בפיתוח כלכלי מקיים, עם זאת, כאשר קיימים נכסי הון באזור, הפיתוח יתמקד ביצירת יתרון יחסי לאזור שיכול למשוך אליו גם תושבים חדשים. בין אם הפיתוח הכלכלי נעשה במרכז או בפריפריה, מטרתו אחת- שיפור איכות החיים של התושבים באמצעות הגדלת רמת ההכנסה, שיפור איכות והיצע של המשרות, הרחבת סל השירותים לתושב והרחבת מגוון ההזדמנויות לכל השחקנים באזור.

כיצד נמדדת צמיחה כלכלית? הממד המקובל לבחינת צמיחה כלכלית הוא שיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי לנפש – תמ"ג. מדד זה הוא סך ייצור של סחורות ושירותים בתחומי המדינה בשנה. השינוי באחוז הגידול של התמ"ג הוא מדד לבחינת הביצועים הכלכליים של המדינה. מדד נוסף הוא מדד פריון העבודה המוגדר כתמ"ג לשעת עבודה והמורכב משיעור התעסוקה, שעות העבודה ותוצר לשעת עבודה. כאשר פריון העבודה גבוה התמ"ג לנפש עולה. ככל שיש יותר מועסקים, מדד הפריון עולה והתושבים יכולים לעבוד פחות ועדיין לשמור על אותה רמת חיים.

בישראל התמ"ג נמוך מרוב מדינות ה-OECD וקיימת בעיה משמעותית של פריון עבודה הנובעים מרמה נמוכה של תשתיות ההון האנושי (הישגים לימודיים נמוכים, ריבוי עובדים זרים) והתשתיות הפיזיות (רמת תשתיות התחבורה). תחום נוסף שמשפיע על פריון העבודה הוא מלאי הון שהוא מדד למלאי הנכסים הקבועים שהם תוצר של השקעות עבר ומוערכים מחדש במחירים של התקופה הנוכחית. מלאי ההון לשעת עבודה בישראל נמצא בתחתית הדירוג של ה-OECD.

כיצד נמדדת איכות חיים? איכות חיים הוא מושג סובייקטיבי, אותו מגדיר כל אדם לעצמו והיא תלויה בגורמים רבים. ככל שאדם מרגיש שצרכיו בתחומים שונים מסופקים, כך איכות החיים של תגדל. הלמ"ס פיתחו אינדקס (מדד משוקלל) של איכות חיים בישראל המכיל תשעה תחומים: איכות

² פרק זה מבוסס על: פורום המומחים לאזוריות (2018). סקירת ידע מספר 2: פיתוח כלכלי אזורי. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכ"א למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

התעסוקה, בטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, חינוך, השכלה וכישורים, מעורבות אזרחית וממשל, סביבה, רווחה אישית ורמת חיים חומרית. בנוסף הוגדרו שני מדדים שעדיין לא נכנסו למדד והם פנאי תרבות וקהילה וטכנולוגיית מידע.

מודלים לפיתוח כלכלי אזורי

במרכז כל תכנית לפיתוח כלכלי קיים מודל שמכתיב את השלבים השונים בתהליך הפיתוח. ישנם מספר מודלים, אך קיימים שני מודלים בהם נעשה שימוש הרחב יחסית: מודל מבוסס משאבי הון ומודל יחסי הגומלין.

מודל מבוסס משאבי הון - מודל זה מציב חזון ויעדים לאזור ובוחן את הפער בין חזון זה לבין המציאות. יישום המודל כולל זיהוי נכסי ההון האזורי ומנועי הצמיחה, בחינת החזון והיעדים ויצירת אינטגרציה בין השניים הנותן כלים ניהוליים לבניית היכולות של האזור שיובילו להשגת היעדים. המודל כולל בחינה של שמונה משבי הון:

הון כלכלי- הרכוש, ההשקעות, התעשייה והרווח האזורי מכל אלה.

הון אנושי (תרבותי)- מיומנויות עבודה, ידע כללי, רמת השכלה וכד'.

הון חברתי- היקף ועומק החיבור בין התושבים ליצירת הון כלכלי כמו שיתופי פעולה עסקיים, קשרי מגזר שלישי וכד'.

הון מוניציפלי- כיצד הרשויות המקומיות מנהלות את המשאבים שלהם וטיב השירותים שהן נותנות. הון פוליטי- הכלים להשגת משאבים וכלים מבניים ליציבות ופיתוח.

הון של נגישות ותשתיות- תחבורה, ביוב ומים, מתקני פסולת וכד'.

הון סביבתי- איכות המים, האוויר והקרקע ומצע המשאבים הטבעיים באזור.

הון תכנון ופיתוח- יכולת תכנון וביצוע של הרשויות המקומיות.

לאחר הבנה ומיפוי של כל סוגי ההון הקיימים והפער ביניהם לבין החזון של האזור, נעשה מעבר ליצירה של מנועי צמיחה. **מנועי צמיחה** מוגדרים כאלטרנטיבות אסטרטגיות שונות המעוצבות לצורך השגת יעדי האזור. לדוגמא הקמת אזור תעשייה, הממוקד בענף תעשייה שאינו קיים באזור בשילוב עם הקמת מסלולי הכשרה להכשרת ההון האנושי.

בשלב השלישי נעשית בדיקה האם לאזור יש יתרונות יחסיים שיכולים להוות תחרות לאזורים אחרים וכן בחינת כל חלופה אסטרטגית של מנועי הצמיחה, עם החסמים האפשריים שלה, כדי לבחור את החלופה המיטבית.

מודל יחסי הגומלין - מודל זה שם במרכז את יחסי הגומלין בין הפיתוח הכלכלי להון האנושי. הפיתוח הכלכלי משפיע על הקבוצה והתכונות התרבותיות של הקבוצה משפיעות על הפיתוח הכלכלי. מה שמתווך בין שניהם הוא ההון האנושי וההון החברתי. לפי מודל זה, על מנת לשנות את מצבו של האזור יש להשקיע ולפתח בעיקר את ההון האנושי וביצירה של הון חברתי מגשר, שיוצר קשרים בין קבוצות וקהילות שונות, יוצר שיתוף של ידע ומיומנויות ומאפשר מוביליות חברתית.

כלים ושיטות לפיתוח כלכלי

הכלים הקיימים לפיתוח כלכלי כוללים שינוי של תמהיל ענפי הכלכלה האזוריים לכאלה המתאימים ביותר לאזור ושיש להם תתי ענפים מגוונים בעלי פרוץ גבוה והקמת אזורי תעשייה. כלי נוסף הוא מיצוי ומשיכה של השקעות באזור מכל השחקנים הרלוונטיים- מגזר ציבורי (הורדת מיסים, רגולציה, מענקים וסיוע וכד'), רשויות מקומיות (גוף מפעיל ומבצע), מגזר פרטי (השקעות כלכליות, מעבר של חברות עסקיות, מתן אשראי) ומגזר שלישי (תכניות להשבחת ההון האנושי, תמיכה וליווי של עסקים קטנים, מימון תכניות קישור בין האקדמיה לתעשייה). כמו כן, מעבר טכנולוגיות וידע בין ענפי הכלכלה באמצעות עידוד יצירתיות וחדשנות, חיזוק והשבחה של ההון החברתי ויצירת קשרים ורשתות חברתיות והתמודדות עם השינויים הצפויים בתהליך זה שיגנו על כוח העבודה המקומי (כניסה של כוח אדם חדש או הכנסת טכנולוגיה שמייתרת חלק מהעובדים).

בישראל לא קיימת מדיניות ממשלתית כוללת לפיתוח אזורי כולל. בשנת 2012 הוקם שולחן עגול לפיתוח כלכלי אזורי במשרד התעשייה והמסחר שהמליץ על הקמת מטות אזוריים המאגדים פעילות כלכלית מותאמת למקום. ישנם מספר תהליכים לאומיים משמעותיים שנעשו בשנים האחרונות ובהם העברת בסיס צה"ל לנגב והקמת קריית הסייבר הלאומית וכן מיזם האשכולות.

ג. פיתוח כלכלי באמצעות אקוסיסטם של תעסוקה

כאמור, פיתוח כלכלי אזורי נעשה באמצעות פיתוח כלכלה אזורית מקיימת שמצליחה לספק מקומות עבודה ותנאי שכר הולמים לתושבי האזור ופיתוח כלכלה אזורית תחרותית שמצליחה למנף את היתרונות היחסיים שלה, בהשוואה לאזורים אחרים ולייצר צמיחה כלכלית (Dalziel, 2015). פיתוח אזורי כזה דורש חיבור בין מקומות העבודה לכישורים והמיומנויות של העובדים הגרים באזור. עם זאת, מדינות רבות נתקלות בקושי כפול- מחד צעירים מתקשים להשתלב במקומות עבודה ומאידך מעסיקים מתקשים לגייס עובדים בעלי מיומנויות וכישורים ההולמים את צרכיהם. ה-OECD הדגיש את החשיבות של בניית אסטרטגיות לאומיות להכשרת עובדים לשוקים עדכניים, על מנת ליצור דחיפה לשוק התעסוקה ולצמיחה כלכלית ולקדם הכלה חברתית של קבוצות מודרות (Hall & Lansbury, 2006).

מאז ראשית המאה ה-21 מתחזקת ההבנה כי חיזוק כלכלי וחברתי של קהילות ואזורים חייב להתבצע דרך למידה ותעסוקה. בהתאם, יש לפתח מדיניות שמטרתה לשלב פתרונות של הכשרה ותעסוקה כדי לתמוך בהתפתחות ובקיימות הכלכלית, החברתית, התרבותית והסביבתית של האזור. בעקבות שינוי תפיסתי זה, המקום של ידע בתוך מודלים כלכליים השתנה. כיום קיימת הבנה שידע יוצר צמיחה. במקביל, מחקרים מראים כי קרבה גיאוגרפית מקדמת ומייצרת הזדמנויות לשיתוף ידע ומיומנויות בין חברות (פירמות), המובילות ללמידה ולחדשנות. ההבנה של החיבור בין תפקיד הקרבה הפיזית ולתפקיד הידע ביצירה של יתרונות תחרותיים, הביאו להתעניינות ביצירה של אשכולות תעשייה וחדשנות אזורית (Smith, 2015).

מחקרים שנערכו על אשכולות תעשייה מצאו שתחרותיות וחדשנות גדלים כאשר תעשיות פועלות כך. אקוסיסטם של מיומנויות מחברים בין כל המרכיבים ומגבירים יעילות, מעודדים חדשנות ומסייעים ביצירת מודלים עסקיים חדשים ומודלים לפיתוח מיומנויות. אקוסיסטם עובד על חיבור ותמיכה של כל השחקנים במערכת (Hall & Lansbury, 2006).

נשאלת השאלה כיצד ניתן לקדם את החיבור בין צרכי התעסוקה של צעירים, צרכי התעסוקה ומערכת ההכשרה וההשכלה. מחקרים שונים מצאו כי הפלטפורמה האזורית, יכולה להוות מסגרת בה ניתן יהיה לבנות מערכת שתיתן מענה לנושא. בכמה מדינות בעולם נעשה ניסיון לבנות אקוסיסטם שיחבר בין הגופים השונים באזור אקוסיסטם כזה יוצר באופן מכוון חיבורים בין ארגונים ומגזרים כדי ליצור יתרון תחרותי בין כל השותפים (Smith, 2013).

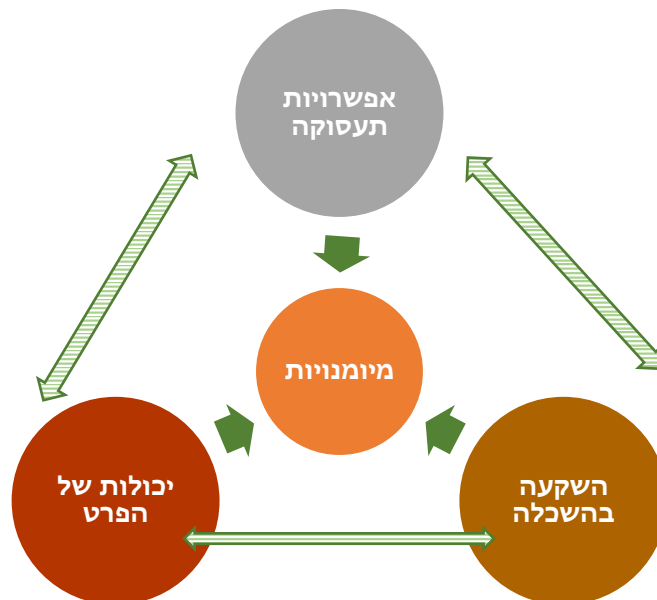
מטרות האקוסיסטם מוגדרות כ:

- יצירת שיתופי פעולה בין תעשיות שונות.
- בניית יכולות של מועסקים פוטנציאליים.
- חיפוש גישות חדשות ליצירת שיתופי פעולה ולמידה הדדית, המחזקות חדשנות וקיימות של תעשיות באזור.

- טיפוח ועידוד שותפויות חדשניות בין המגזר של הכשרה והשמה תעסוקתית, ענפי התעשייה והניהול האזורי, כדי לענות בצורה האפקטיבית ביותר על צרכי כח האדם של התעשיות המקומיות.

Dalziel (2015), מציע מודל לאקוסיסטם תעסוקה, המורכב משני מודלים כלכליים קיימים. המודל הראשון מתאר את האופן בו מעצבים מיומנויות. לפי מודל זה מיומנויות שוק מחייבות חיבור בין שלושה מרכיבים: יכולות אישיות, השקעה בהשכלה והזדמנויות לתעסוקה. תרשים מס' 1 מתאר את המודל:

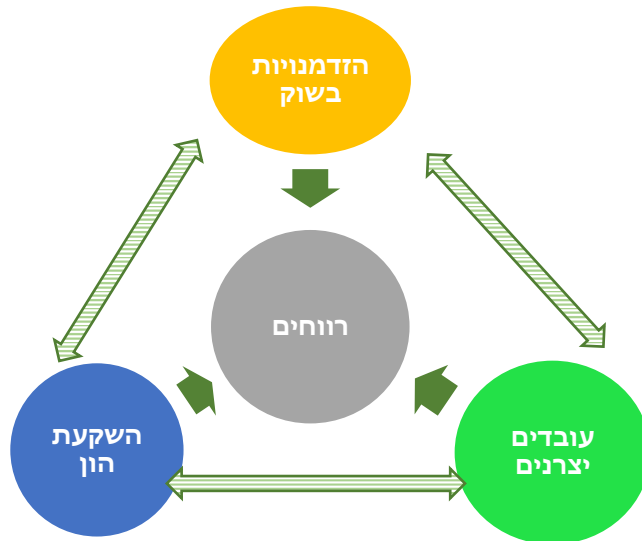
תרשים מס' 1: מודל מיומנויות



לפי המודל, קיים קשר הדדי בין שלושת מרכיבי המודל אשר יוצרים יחד את מיומנויות מותאמות שוק אצל הפרט.

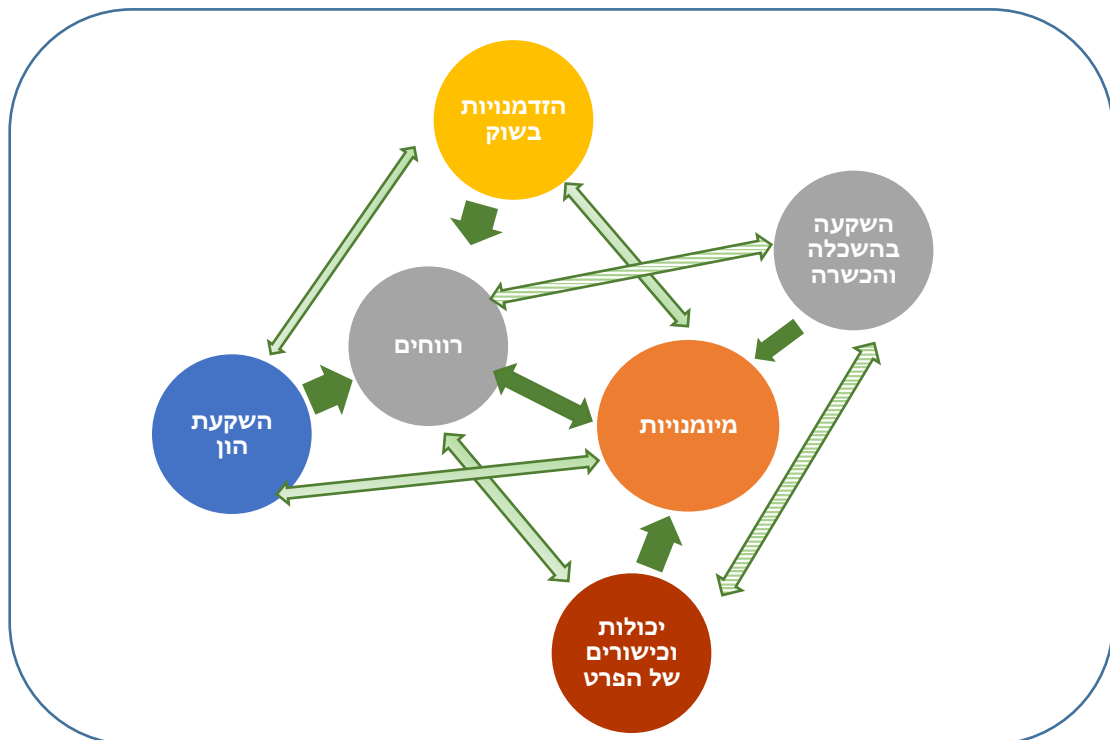
המודל השני עוסק בצד של השוק הכלכלי ומה שעומד במרכזו הוא השגת רווחים כלכליים. גם מודל זה מחייב חיבור בין שלושה מרכיבים היוצרים יחד רווח- הזדמנויות שוק, השקעת הון ועובדים יעילים. תרשים מס' 2 מתאר את המודל:

תרשים מס' 2: מודל הרווחים



גם במודל זה קיים קשר הדדי בין כל המרכיבים, היוצר את הרווחים בשוק. כאשר משלבים בין שני המודלים מקבלים את המודל המופיע בתרשים מס' 3:

מודל מס' 3: מודל מיומנויות ורווחים



שני המודלים מחוברים ביניהם כיון שהרווחים של המעסיק מגדילים את ההזדמנויות של הפרט והמיומנויות של הפרט הן אלה שהופכות אותו לעובד יעיל. במודל המשולב ניתן לראות כי שני נושאים אלה עומדים במרכז המודל השני. המפתח ליצרנות הוא היכולת של ארגונים ליצור רווחים על ידי שימוש בעובדים מיומנים המקבלים החזר על ההשקעה שלה ברכישת אותן מיומנויות. בנוסף, ניתן לראות כי ההזדמנויות בשוק והכישורים והיכולות של הפרט כיסודות של מיומנויות ורווחים. מתוך המודל ניתן ללמוד גם על המורכבות של יצירת תיאום בין מרכיביו. מעסיקים מקבלים החלטות על השקעת הון בנפרד מההחלטות של עובדים פוטנציאליים המחליטים על ההשכלה שירכשו. הפרדה זו פירושה שמעסיקים ימצאו עצמם ללא יכולת לאייש משרות בשל היעדר עובדים עם המיומנויות הנדרשות ועובדים יכולים למצוא עצמם משקיעים זמן וכסף ברכישת השכלה שאין לה דרישה בשוק. תפקידו של האקוסיסטם של המיומנויות הוא ליצור את החיבור והתיאום בין שניהם. כיצד מתרחש התיאום? לאקוסיסטם שלושה מרכיבים: מעסיקים, מועסקים פוטנציאליים וגופי ההכשרה.

האקוסיסטם מייצר רשת של קשרים ושיתופי פעולה בין שלושתם כאשר לכל אחד מהם מוגדר תפקיד ברור: מעסיקים מגדירים את צרכיהם ומגייסים אליהם עובדים מיומנים המתוגמלים כראוי על עבודתם. גופי ההכשרה מקצועית ואקדמיה מציידים את הבוגרים שלהם בכלים מותאמים להשתלבות בתעסוקה והסטודנטים/משתלמים בונים לעצמם גוף ידע ומיומנויות שיוכל להרחיב את האפשרויות התעסוקתיות שלהם.

את ההובלה של האקוסיסטם, מציעים כותבי המודל, צריך לבצע גוף אזורי רשמי, שהמומחיות שלו היא השמה תעסוקתית, שיוכל לבצע תיאום וסנכרון בין שלושת מרכיבי המודל וליצור רשת מקומית של תעסוקה ומיומנויות. גוף זה יעסוק ברתימה של מעסיקים ותעשייה, עובדים פוטנציאליים וגופי ההכשרה.

דוגמאות מן העולם

באוסטרליה, קיים ניסיון ליצור אקוסיסטם כזה באזור הדרום. האקוסיסטם התמקד בתעשיית שילוח מזון ושרשראות של אספקת מזון. הפרויקט של הקמת האקוסיסטם נקרא WIN כדי להדגיש את הרווח של כל הגורמים המעורבים במצב של Win-Win. בתכנית זו, המטרה הייתה ליצור חיבור בין מספר תעשיות העוסקות באותו ענף, להכשיר עובדים עם מיומנויות מתאימות, ליצור שיתופי פעולה וגופי השמה והכשרה מותאמים. לצורך התכנית, הוקם גוף מתווך מיוחד שתפקידו היה לייצר את הפלטפורמה לבניית האקוסיסטם. בעקבות תהליך מחקר שנעשה על התכנית, עלו מספר תובנות הקשורות לאופן בו צריך לפעול הגוף המתווך (Smith, 2005):

- הכרה יסודית של התעשייה/תעשיות הרלוונטיות.
- יצירת מוטיבציה בקרב השותפים השונים ובניית חזון משותף.
- בניית קשר נפרד עם כל אחד מהשותפים, על מנת לשמוע את צרכיו הייחודיים.
- שמירה על תקשורת רציפה בין השותפים ויצירת הזדמנויות לתקשורת פנים אל פנים.
- יצירת אמון בין כל השותפים ועידוד וחיזוק שיתוף פעולה.

- סיעור מוחות, עידוד תהליכי חשיבה משותפים.
- יצירת מטרות מציאותיות ובנייה של משימות ברות ביצוע וממוקדות.
- איסוף נתונים, למידה והערכה, כדי לבצע תהליכי שיפור.

בעיר ניו יורק **בארה"ב**, הוקם בסוף המאה ה-20, גוף המשותף לשלושה שחקנים: הרשות המקומית, התאחדות העובדים המקומית וארגוני התעשייה. ההתארגנות המשולשת באה לפתור בעיה של אובדן כוח עבודה בתעשייה, כאשר התעשייה הזו הייתה מקור הפרנסה הגדול ביותר של תושבי ניו יורק בכלל ושל עובדים בעלי הכנסה נמוכה ויכולות לשוניות מוגבלות בפרט. הארגון נתן מחד הכשרה מותאמת לעובדים ומאידך הציע תמיכה וסיוע בשיווק ובניהול לחברות. הארגון סייע לחברות הטקסטיל להעלות את היעילות שלהם ולהתחבר לשווקים חדשים. כך, נוצר, בתהליך משולב של הכשרת כח עבודה מיומן ושירותים שסייעו להתנהלות הכוללת של החברות, הארגון הפך להיות שחקן משמעותי בתעשיית הטקסטיל בניו יורק.

בבלגיה במסגרת מדיניות ממשלתית אזורית, נעשו מספר ניסיונות ליצור אקוסיסטם מסוג זה. לדוגמא, בחבל הבאסקים נבנו מספר שיתופי פעולה בתחומים שונים- ביו טכנולוגיה, חקלאות ובתעשיית הבנייה.

באזור הורדלנד בבליגיה קיים גם ניסיון להקים אקוסיסטם סביב תעשיות נבחרות. בתחילת התהליך נעשה מיפוי נרחב של התעשיות המרכזיות באזור. לאחר המיפוי, נעשתה בדיקה אילו מיומנויות חסרות בכל אחת מהתעשיות, תוך ניסיון למצוא מיומנויות משותפות, חוצות מגזרים ותעשיות. במקביל, נעשה ניסיון לחבר משקיעים לתהליך וליצור מערכות יחסים ואמון בין כל הגורמים המעורבים.

במחוז ורדין בבליגיה, התהליך נבנה אחרת והחל דווקא בתוך הפקולטה לכימיה באוניברסיטה האזורית. באמצעות יצירת שיתוף פעולה בין הפקולטה לבין התעשיות הכימיות הרבות באזור, נוצר מבנה של הכשרה מחודשת לתואר בכימיה, כך שיתאים לרכי התעשייה המקומית.

כל התכניות בבליגיה חדשות ועל כן אין עדיין נתוני הצלחה.

האיחוד האירופי בנה תכנית חדשנית ליצירת אקוסיסטם להכשרת עובדים מיומנים לכל תחום הרכבות בארבע מדינות באירופה הגובלות זו בזו- גרמניה, בריטניה, צרפת והולנד. המטרה היא ליצור אקוסיסטם שיחבר אזורית בין הצרכים להכשרת עובדים מיומנים לתחום הרכבות המתפתח, תוך שיתוף ידע ושיתוף פעולה ין חברות הרכבות במדינות אלה. התכנית הוצגה בשנת 2019.

ביבליוגרפיה

פורום המומחים לאזוריות (2018). סקירת ידע מספר 1: אזוריות בארץ ובעולם. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכ"א למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

פורום המומחים לאזוריות (2018). סקירת ידע מספר 2: פיתוח כלכלי אזורי. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכ"א למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

Dalziel P. Regional skill ecosystems to assist young people making education

Hall R, Lansbury RD. Skills in Australia: Towards Workforce Development and

Smith, B 2005, 'Skill ecosystems and regional innovation: An overview of local and international features', paper presented at the inaugural TAFE NSW International Centre for VET Teaching and Learning Conference on VET Teaching and Learning, 16 September 2005, Australian Technology Park, Sydney

קישורים ואתרי אינטרנט:

https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/493_en

https://www.ncver.edu.au/_data/assets/pdf_file/0026/5744123/Skilling-the-Australian-workforce-for-the-digital-economy.pdf

<https://www.voced.edu.au/content/ngv%3A12460>

https://shift2rail.org/wp-content/uploads/2019/07/Human-Capital-Report-Series_Building-block-for-new-skills-ecosystem.pdf