

מטרופולינים בישראל

חקר פיתוח אזורים מסוג
מטרופולין בישראל

מכון תכנון ופיתוח
ירושלים
JERUSALEM
PLANNING
INSTITUTE



הג'וינט







הזכויות שמורות לג'וינט-אלכא, 2024

ניתן לצטט מעבודה זאת באופן הבא: אברמזון ברוש, ד', ארליך, ח', אסף שפירא, י', ניב, ע', גרא, ח' (2024) מטרופולינים בישראל – חלק פיתוח אזורים מסוג מטרופולין בישראל. ג'וינט – אלכא.

הפקה: צביה פשיגורסקי | ג'וינט-אלכא

עיצוב גרפי: גיל מורון-קורו

מטרופולינים בישראל

ג'זיט אלכא

כתיבה: ד"ר דבורה אברמזון ברוש, ד"ר חוה ארליך, יאיר אסף שפירא,
עומר יניב וחמי גרא | מכון ירושלים למחקרי מדיניות

ניהול ועריכת תוכן: קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס

פתח דבר

זוהי עבודת חקר על מטרופולינים בישראל.

היא מניחה לפנינו באופן מרוכז המשגה בינלאומית, תמונת מצב מבוססת נתונים והצעה להתבוננות על המטרופולינים בישראל. מטרתה לסייע לכל העוסקים בעיצוב מדינת ישראל להעמיק את ההבנה לגבי פיתוח **מטרופולינים**. העבודה מיועדת הן אל חוקרי ומפתיחי המרחב מבחינה תכנונית, אך לא פחות, לעוסקים במערכת הציבורית, 'מומחי מערכות' אשר חוקרים את יחסי הכח בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

העיסוק במטרופולינים במסמך זה נעוץ ברצון לפתח **שכבה אזרית בישראל** אשר תתרום למערכות לעבוד טוב יותר. השכבה האזורית תסייע לחיזוק מעמד השלטון המקומי ובנוסף תסייע לממשל המרכזי לפעול ולעסוק במדיניות, רגולציה ובקרה בצורה יעילה.

אזוריות על פי הגדרות ה OECD כוללת בתוכה מספר סוגי אזורים בכל מדינה.

בעוד שבשני העשורים האחרונים הוקמו **אשכולות אזריים** כמנגנון וולונטרי שהקדים ועיצב בפועל את זיהויים של אזורים פונקציונאליים כחלק מיצירת מרחבים רכים ומתקיימת חשיבה מתמדת לגבי פיתוחם, **באזורים מסוג מטרופולין** טרם הוקמו מנגנונים מנהלתיים וטרם הונחה תוכנית לאומית אסטרטגית לקידום. התמונה המצרפית האזורית בישראל לא יכולה להיות שלמה עד שלא יוגדרו ויתוכנו הדרכים לפיתוחם כך שישגשגו ואף יעודדו שגשוג בטבעות הרשויות שמסביבן. רק אז, כשנוכל להתבונן על מפת מדינת ישראל ולראות את כולה מרוצפת אזורים, מסוגים שונים, עם גופים מנהלתיים משמעותיים בראשם נוכל לקדם אזוריות וביזור בישראל.

מדינת ישראל, בעשורים האחרונים, הגיעה לצומת דרכים קריטית: הגידול הדמוגרפי המואץ, הצפיפות הצפויה לעלות על המדדים המערביים, והקיטוב החברתי ההולך ומעמיק חשפו את **הכשל המבני הראשוני** במערכת הממשל הישראלית **ריכוזיות היתר** של השלטון המרכזי. ריכוזיות היתר המדוברת היא על חשבון **סמכויות מצומצמות** מדי של השלטון המקומי. מערכת ריכוזית זו שהתאימה אולי למדינה קטנה וצעירה מתגלה כאנכרוניסטית ואינה מצליחה לשאת את הדרישות והצרכים של הציבור. בעוד שריבוי רשויות קטנות ולא איתנות הוא מצב שלא ניתן פוליטית זהותית לשנות בעתיד הנראה לעין נשאר להשפיע על **הכשל המבני** כסיבה העיקרית לעיכוב הצמיחה והנצחת הפערים הכלכליים והמרחביים.

« דילמת הביזור: כוח ואחריות במערכת ריכוזית

המעבר לעולם אזורי-מבוזר מעלה באופן מיידי את שאלת הביצה והתרנגולת הנוגעת ליחסי הכוחות בין הדרגים. הגישה המסורתית הנפוצה בישראל היא כי **השלטון המרכזי צריך להמתין עם הביזור**. גישה זו נובעת מהחשש כי רשויות מקומיות רבות, שחלקן נתפסות כסובלות מחולשה

ניהולית ומקצועית וממחסור בכוח אדם איכותי, אין כשירות עדיין ליטול אחריות על סמכויות חדשות, מה שעלול להחרף אי-שוויון ולגרום לשחיתות או לקריסת שירותים. לפי תפיסה זו, יש לבנות יכולות ברשויות המקומיות **לפני** העברת אחריות או הכנסות.

אולם, הניסיון הבינלאומי מראה שלא חייבים לחכות והאסטרטגיה המומלצת כיום היא **ביזור ופיתוח יכולות בו-זמנית**. פתרון זה מחייב אימוץ של גישת **”ממשלה מאפשרת”**, הדוגלת ב”ביזור דיפרנציאלי” שיש המכנים אותו א-סימטרי. מתן סמכויות שונות, לרשויות שונות, בהתאם ליכולותיהן המוכחות, ובמקביל, מתן **מעטפת תמיכה, ליווי ומשאבים** לרשויות האחרות עד הגיען ליעד. רק באופן זה ניתן להבטיח שהליך העברת הסמכויות ישירת את המטרה הלאומית לצמצום פערים **דרך חיזוק הרשויות הקטנות** ולא רק יגדיל את האוטונומיה של הרשויות החזקות ממילא.

קיים חשש מפני העמקת פערי האי-שוויון המרחבי והשחיתות הציבורית הנובעים מביזור סמכויות לרשויות מקומיות קטנות או בלתי כשירות מבחינה ניהולית או פיננסית. זו בעיה שאינה פוסחת על שום מדינה. הגישה הבינלאומית הנתמכת על ידי ה OECD מדגישה כי אזורי המטרופולין הם **יחידות פונקציונליות** ומנועי הצמיחה הכלכלית של המדינה. הניסיון לבזר סמכויות בנושאי רוחב – כגון תחבורה, תכנון תשתיות אזוריות ופיתוח כלכלי – לרשות מקומית בודדת, קטנה או חלשה, וגם בעניית נידונו לכישלון מראש בשל **”חסרונות הקוטן”** ובעיקר כי נושאים אלו דורשים הסתכלות על אתגרים החוצים גבולות מוניציפאליים אשר אינם פוגשים יכולת ו/או אנטרס של הרשות המקומית.

ביזור סמכויות אפשרי גם לרובד אזורי. חלוקת סמכויות שיבזרו מהממשל המרכזי הן לרשויות המקומיות והן לאזוריים. על פי יתרון לגודל, יכולות וקרבה לתושב.

לפיכך, ייסוד **דרג מטרופוליני** מהווה למעשה את **החוליה החסרה** במבנה הממשל. בניגוד לרשויות המקומיות, שהממשלה חוששת לבזר להן סמכויות בהיתן **השונות הגבוהה ביכולותיהן** והצורך בביזור דיפרנציאלי מותאם, המטרופולינים פועלים במרחב גיאוגרפי רחב יותר, המאפשר יתרון לגודל והוא זה שצריך ליטול אחריות על הפונקציות האזוריות המורכבות.

מדינת ישראל בשנים האחרונות בוחנת את הרעיון לשנות עמדה ממדינית מטרופולין אחד להכרה בקיומם של ארבעה מטרופולינים בתחומה. בכך היא מתחברת לטרנד עולמי בו ממשלות בוחרות להשפיע ולקדם צמיחה של מטרופולינים. נכון לכתיבת שורות אלו הן משרדי הממשלה והן הרשויות שעומדות בראש המטרופולין טרם גיבשו המשגה אחידה, תפיסת ניהול ואסטרטגיה מדינית איך לקדם את המטרופולינים בישראל. **קריאה של מחקר זה יכולה לסייע בהבנת השונות בין המטרופולינים והדיפרנציאליות הנדרשת בקידום כל אחד מהמטרופולינים העתידיים.**

מיסוד המטרופולינים כרובד אזורי, יחד עם השלמת הקמת האשכולות, הוא הצעד הנדרש להבטחת ריצוף אזורי לקראת הקמת רובד אזורי אשר חסר בישראל.¹

1 שני מהלכים משלימים נדרשים: הראשון התאמת גבולות האשכולות למתווה אזורי התפקוד של מינהל תכנון. לאחר מכן, יהיה יעיל אם המחוזות בכלל המשרדים יתארגנו סביב התצורה האזורית החדשה בכדי לייצר יעילות.

« האשכולות: הנדבך הראשון באזוריות החדשה

מתוך שבר של מלחמת לבנון השנייה, הכרה באתגר, ועל בסיס תפיסות של **האזוריות החדשה** הוקמו **האשכולות האזוריים כתשתית ראשונית בישראל**. האשכולות, הפועלים כאגוד ערים מסוג אשכול, מייצגים דוגמה מעשית לקידום מדיניות אזורית ללא הקמת דרג שלטוני פורמלי. הם מהווים פלטפורמה של שותפות וולונטרית בין רשויות שכנות, במטרה לאפשר יתרון ניהולי-כלכלי לגודל ולתת מענה לאתגרים החוצים גבולות מוניציפליים.

הרעיון להקמת האשכולות הגיע מתוך הרשויות המקומיות, התבסס בשותפות אמיצה בין משרד הפנים, משרד האוצר וג'וינט אלכא והתפתח בהובלת משרד הפנים לתמונה שכיום **פועלים 12 אשכולות אזוריים**, המאגדים כ-75% מהרשויות המקומיות בישראל. תהליך ביסוס האשכולות דורש קפיצת מדרגה נכון לעשור השני לחייו. סיום 'אישכול'² ו'איזור'³ כלל הרשויות, דרך חיבור למפת אזורי התפקוד, אימוץ תחום האזוריות על ידי ממשלת ישראל ומתן כלים משמעותיים לאשכולות להצליח בתפקידם.

« המטרופולינים: הנדבך המשלים והחוליה החסרה

אם האשכולות הוקמו בעיקר בכדי לטפל בחסרונות הקוטן של ריבוי רשויות קטנות, עלינו להכיר במרכיב החיוני השני של הפיתוח האזורי: **המטרופולינים**.

מחקר זה בא לקבוע כי **קיימים ארבעה אזורי מטרופולין** תל אביב - גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע המהווים **אזורים עירוניים פונקציונליים** (FUAs) ובהינתן מדיניות וניהול נכון יהוו מנועי צמיחה כלכלית. המטרופולינים על פי ה OECD הם תשתית אזורית בפני עצמה וכדי להבטיח **ריצוף אזורי מלא** של מדינת ישראל, יש לשלב את אזורי המטרופולין בתפיסה האזורית.

אין כיום גוף שלטוני מתכלל ברמה המטרופולינית והתכנון הממשלתי הלאומי נוטה להתעלם מהדינמיקות הפנים-מטרופוליניות של כל אזור. זהו **פער מוסדי** מהותי בין ישראל לבין מדינות מפותחות.

האתגר הניצב בפני הממשלות הבאות הוא **להתאים את המערכות ולהקים בהקדם האפשרי רובד אזורי**. לשם כך יש להשלים את הריצוף האזורי של ישראל באמצעות יצירת מסגרת משילות שתאפשר **שילוב בין האשכולות הקיימים** הפועלים כיום בחפיפה חלקית לגבולות המטרופולין לבין המטרופולינים.

הקשר בין המטרופולינים לבין תהליך הביזור אינו אחיד עבור כלל תחומי המדיניות. סביר להניח שבנושאים מסוימים ובראשם **תחבורה**, הביזור יתבצע תחילה אל עבר המטרופולינים, ורק בשלב מאוחר יותר יורחב אל יתר סוגי האזורים, וזאת מאותו "יתרון לגודל" שהוזכר לעיל.

2 אישכול – פעולת החיבור הוולנטרי בין רשויות מקומיות סמוכות לכדי אשכול.

3 איזור – פעולת הגדרת אזורים והפיכתם לרובד מנהלתי ו/או אחר

« החזון: רובד אזורי לביזור אפקטיבי

כענן רובד אזורי אשר יוכל להתבסס על מודלים של ממשל מטרופוליני חלקי או מלא ועל ידי העצמת האשכולות לרובד אזורי היא הכנה אפשרית להקמת דרג אזורי בעתיד שלו סמכויות מעוגנות בחוק.

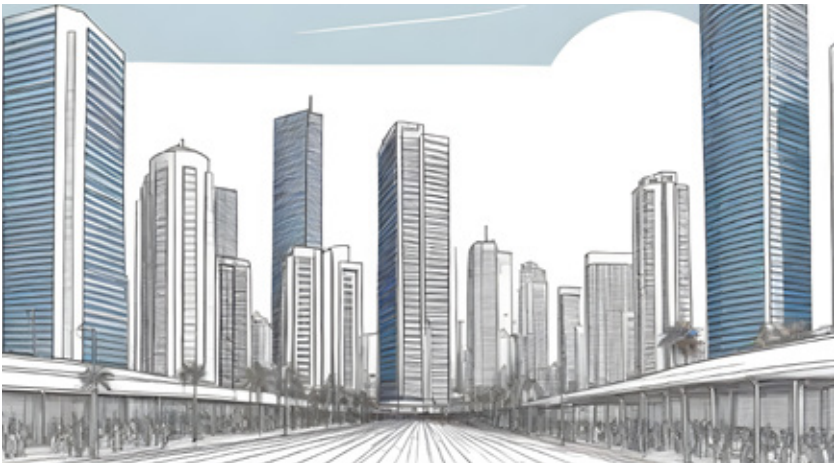
מטרתנו היא למנף את היתרונות הגלומים בביזור כדי לייעל את השירותים, לקדם פיתוח כלכלי אזורי, ולסייע בסגירת פערים חברתיים-כלכליים בין הרשויות. אנו מאמינים כי רק באמצעות רפורמה משולבת, מתואמת ומכוונת אסטרטגית, ניתן יהיה להבטיח שמערכת השלטון תהיה מסוגלת להתמודד עם אתגרי המשילות המורכבים ועם הצורך הקריטי בשיקום ובניית חוסן לטובת כלל אזרחי המדינה.

ג'וינט אלכא כגוף פיתוח שעובד בצמוד לממשלת ישראל ולשלטון המקומי והאזורי לאורך עשרות שנים מתכבד להניח על סדר היום את נושאי המטרופולינים בעבודה זו בכדי להרחיב את הידע על תמונת המצב, האתגרים וההזדמנויות העומדים בפני מדינת ישראל בדרך להתערבות בעיצוב המטרופולינים בישראל ובכך בין היתר לשרטט עוד קומה בדרך לעיצוב הדרג האזורי של ישראל אשר יחזק את הרשויות המקומיות ויטיב עם תושבי מדינת ישראל באוכה שנת ה 100 לישראל.

תודה לשותפים הרבים בדרך הארוכה לחזק את המערכות הציבוריות בישראל בדגש על תחום האזוריות. רבים הם מתוך משרדי הממשלה, השלטון המקומי, האשכולות האזוריים, האקדמיה ומכוני המחקר, החברה האזרחית והפילנתרופיה אשר מייצרים מציאות הן בעשייה והן בהתווית דרך רעיונית שתביא אותנו להגשים את חזון האזוריות.

בשם צוות אזוריות לדורותיו,

קרן דורון כץ, ראש תחום אזוריות וביזור | ג'וינט אלכא







פיתוח אזורים מטרופולינים בישראל

כתיבה: ד"ר דבורה אברמזון ברוש, ד"ר חוה ארליך, יאיר אסף שפירא, עומר יניב וחמי גרא

ניהול ועריכת תוכן: קרן דורון כץ ונועה בהיר וקס

תוכן עניינים

פרק 1 - פיתוח אזורים מטרופוליניים בישראל.....8

הקדמה.....13

חלק א' - סקירת ידע בינלאומי.....14

1. הגדרות וסיווגים אפשריים למטרופולינים.....14

א. הגדרות המבוססות על גודל ועל נתונים כמותיים.....15

ב. הגדרות המבוססות על היבטים מרחביים.....20

ג. סיווגים המבוססים על התמחות כלכלית.....22

2. תפקיד הממשל ומבנהו.....24

א. סיווגים על פי מבנה הממשל העירוני/אזורי.....25

ב. ארבעה מאפיינים של סוגי ממשל מטרופוליני.....26

ג. אוטונומיה וגבולות - בתוך האזור ובין דרגי ממשל.....27

ד. סיכום הגדרות וסיווגים.....28

3. גישות לפיתוח מדיניות מטרופולינית.....29

א. פיתוח מרחבי.....29

ב. גישת הפיתוח לפי ענפי כלכלה.....32

ג. חברה - פיתוח וצמיחה מכלילים.....34

ד. גישות פיתוח רב-ממדיות.....36

4. מודלים של מטרופולינים בעולם.....40

א. לונדון (אנגליה) - פוליצנטרי מבוסס וגדול.....42

ב. בילבאו (ספרד) - חד-מוקדי.....45

ג. אמסטרדם (הולנד) - חד-מוקדי גדול.....48

ד. טרנטון - פרינסטון, ניו ג'רזי (ארצות הברית) - תלת מוקדי.....51

ה. ריגה (לטביה) - חד-מוקדי.....54

ו. טבלה השוואתית.....57

חלק ב' - לקונה, שאלות מחקר, מסגרת אנליטית ומתודולוגיה.....58

1. הדיון הישראלי בנושא פיתוח מטרופוליני והגדרת הלקונה.....58

59.....	א. התפתחות אסטרטגיות התכנון המרחבי של ישראל.....
64.....	ב. הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.....
66.....	ג. עבודות שנכתבו בעבר על מטרופולינים בישראל.....
67.....	2. שאלות מחקר.....
68.....	3. מתודולוגיה ומסגרת אנליטית לניתוח של מטרופולינים.....
70.....	חלק ג' - ממצאים: מיפוי מטרופולינים בישראל.....
70.....	1. מרחב.....
70.....	2. זיקות.....
75.....	3. כמות התושבים בליבה ובטבעות.....
78.....	4. מודלים של המטרופולינים בישראל.....
88.....	5. ממשל.....
88.....	א. גבולות מוניציפליים ומטרופוליניים.....
92.....	ב. הוצאת הרשות פר תושב, דירוג חברתי-כלכלי ואיתנות פיננסית.....
97.....	6. פיתוח כלכלי-חברתי.....
97.....	א. אומדן הכנסה מקומית גולמית.....
101.....	ב. הכנסה פר משק בית לפי נפה.....
102.....	ג. בעלי תארים.....
104.....	ד. טבלה מסכמת של הממצאים.....
106.....	7. דיון ומסקנות.....
106.....	א. מרחב: מודלים של ארבעה אזורי מטרופולין בישראל.....
108.....	1. דוגמאות לדינמיות אפשרית של המטרופולינים.....
112.....	2. דוגמאות למטרופולינים מהעולם בעלי דמיון למטרופולינים הישראליים.....
114.....	ב. ממשל ופיתוח כלכלי-חברתי באזורי מטרופולין - היבט השוואתי.....
115.....	1. ממשל.....
122.....	2. פיתוח כלכלי-חברתי באזורי מטרופולין.....
129.....	סיכום.....
135.....	ביבליוגרפיה.....
146.....	פרק 2 - משילות באזורי מטרופולין.....



הקדמה

מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים מבניים מובנים, ואלה מעכבים את הצמיחה ומעמיקים את אי-השוויון המרחבי בישראל. ריכוז הצמיחה והעושר באזור המרכז מוביל לאי-שוויון ולקיטוב בחברה הישראלית. נוסף על כך, השלטון המקומי מקוטע ומאופיין בריבוי רשויות קטנות וחלשות. בשנים האחרונות התפתחה בישראל תפיסה אזורית החוצה את החלוקה המוניציפלית המוכרת. במשך השנים ועד היום הייתה נקודת המבט של פיתוח "ערי עולם" – הגישה המטרופוליטית – גישה מרכזית בפיתוח ערים ואזורים. אומנם במקביל לקידום גישה האזורית בישראל, חוקרים באקדמיה ובעלי תפקידים במשרדי ממשלה שונים מנסים לקדם גישות פיתוח מגוונות, אך רובן חסרות היבט מרחבי. אם כן, על אף ריבוי הגישות, למדינת ישראל אין חזון או תוכנית מארגנת לפיתוח מרחבי, ובעיקר לפיתוח אזורי הפריפריה, כזאת המבוססת על יחסים בין אזורים וערים בתוך כל אזור בנפרד או בין הערים הגדולות (תל אביב-יפו, ירושלים, באר שבע וח'פה). יש הטוענים שהתפיסה המנחה את הממשלה היא כי ישראל היא מטרופולין אחד, ולמולם יש הטוענים שאין כלל עיקרון מארגן לפיתוח.

כדי לענות על לקונת גישת הפיתוח בתוך התחשבות באתגרים של הפריפריה בישראל, מחקר זה שואף לבנות שתי מדרגות משמעותיות לקראת חשיבה על פיתוח מטרופוליני מצד ממשלת ישראל. המדרגה האחת עוסקת בהשוואה בין ההגדרה הישראלית למטרופולינים לזו הנוהגת בשיח הבינלאומי. המדרגה האחרת עומדת על השאלה אם יש מבנה ממשל או גישת פיתוח אידיאליים לפיתוח מטרופולינים ואם אפשר להתאימם למקרה הישראלי. מטרות מחקר זה הן להעמיד בסיס ידע על אזורים מסוג מטרופולין, ליצור מסגרת מושגית המותאמת למקרה הישראלי ולאפיין את ארבעת אזורי המטרופולין האפשריים בתוך זיהוי האתגרים של כל אזור והשוואה לדוגמאות מהעולם.

במחקר ארבעה חלקים: **בחלק א'** יוצגו סקירה בינלאומית שתכלול הגדרות וסיווגים אפשריים למטרופולינים, סקירת גישות לפיתוח מטרופולינים בהיבטים מרחביים, כלכליים ורב-ממדיים, תפקיד הממשל המרכזי בפיתוח אזורי מטרופולין וכמה דוגמאות של מטרופולינים בעולם. **חלק ב'** יעסוק בהגדרת הלקונה הישראלית, במיפוי השיח הישראלי עד כה ובהצגת שאלות המחקר והמתודולוגיה. **בחלק ג'** יוצגו ממצאי המיפוי בישראל בחלוקה להיבטים מרחביים, ממשליים וכלכליים חברתיים. **חלק ד'**, האחרון, יציע ניתוח ודיון רחביים של הממצאים, כולל ניתוח דיאלוג בין המאפיינים של המטרופולינים בישראל ובין אלו של דוגמאות מהעולם בהיבטים מרחבי, פיתוח כלכלי-חברתי וממשל.

חלק א' - סקירת ידע בינלאומי

1. הגדרות וסיווגים אפשריים למטרופולינים

מטרופולינים הם תצורת התארגנות עירונית ואזורית. הגדרתם השתנתה והתרחבה במשך השנים: בתחילה היא הושפעה מהתפתחות תפיסת תפקידו של הממשל, ממשיכתם של תושבים לגור בערים גדולות ומהאינטראקציה המרחבית של התושבים - יוממות. במשך השנים התווספו למונח הגדרות ומאפיינים בהשפעת הצמיחה הכלכלית העולמית המהירה שהתרחשה ב-20 השנים האחרונות, שינויים מהירים בדומיננטיות של ענפי כלכלה מסוימים, ההשפעה של אלה על עולם התעסוקה ועל העמקת אי-השוויון, אינטראקציה בין קהילות שונות החולקות את המרחב ועוד.

למדינת ישראל יש מאפיינים ואתגרים הייחודיים לה, בהם צפיפות הצפיה לעלות על המדדים המערביים גדול בקיטוב החברתי והעובדה שאנו סובבים מדינות עניות דבר אשר מגביל צמיחה החוצה ושת"פ עם מדינות שונות. כל אלו מחייבים בחינה מחודשת של דרכי פיתוח המרחב ובחינה של חלוקת האזורים, של תפקיד הערים בכל אזור ושל האינטראקציה ביניהן. ישראל שואפת להתפתח כלכלית באופן שישיפע לחיוב על התל"ג הלאומי ועל מדדים כלכליים אחרים. כדי לכוון את הפיתוח הכלכלי-חברתי, יש לדון הן בהגדרה ובמאפיינים של הערים והאזורים שיש להם פוטנציאל לפיתוח מטרופוליני והן באופנים שהממשל יתערב כדי לכוון את התפתחות האזורים האלה.

ההגדרות המסורתיות לאזורי מטרופולין מייחסות יתרון לגודל האוכלוסייה (כמות תושבים), לצפיפותה, למידת הפיתוח של שוק התעסוקה ולמידת האגלומרציה ("מרכז" של ענפי כלכלה בדמות חברות ועסקים בשטח גאוגרפי מוגדר). המבנה המרחבי של אזור המטרופולין, לפי ההגדרה המסורתית, מורכב מגלעין שבו מתקיים המרכז הכלכלי, וסביבו טבעת או כמה טבעות, מבנה המתאפיין בתנועה (ראו פירוט בהמשך) מהטבעות אל הגלעין. אגלומרציה של עסקים היא תבחין מרכזי במדידת מטרופולינים, אך אין היא מודדת או משקפת את החוסן הכלכלי של תושבי המטרופולין או את גובה אי-השוויון. כך, יש אזורי מטרופולין עשירים המתאפיינים בצמיחה כלכלית גבוהה ומהירה ובריכוז רב של חברות, הון והון אנושי משכיל, למשל הונג קונג, לונדון, ניו יורק, פריז וטוקיו. ואולם, יש גם אזורי מטרופולין רחבי ידיים המאכלסים אוכלוסייה מוחלשת ומאופיינים בפערים חברתיים-כלכליים ובבנייה וכלכלה לא פורמליות, בהם דקה, קינשאסה ולאגוס (Raghu, 2020). אזור מטרופולין מתפתח בתהליך דינמי, תהליך המושפע משילוב בין כוחות השוק למדיניות של הממשל. הקשר בין הגדרת המטרופולין, אופן פיתוחו הטבעי ומבנה הממשל באותה מדינה משפיע על קבלת ההחלטות של הממשל המרכזי, האזורי או המקומי, בדרג אחד או יותר. כמו כן, מטרופולינים בעולם

מלמדים שהתנהלות מרחבית עסקית, כלכלית וחברתית יכולה להתפרש מעבר לשטחי השיפוט של הממשל המקומי או האזורי. כך נוצר מצב שמטרופולין אחד יכול להכיל רשות מקומית או אזורית אחת או כמה רשויות מקומיות או אזוריות. אזורי מטרופולין שהתאימו את מבנה הממשל לקצב הגידול הדמוגרפי וההתרחבות הגדירו מחדש את התיחום של האזור באופן המאפשר אוטונומיה לתצורת הממשל (Ramos & Da Silva, 2007).

תחום הפיתוח בכלל ופיתוח אזורי מטרופולין בפרט ממוקם בין כמה תחומי דעת, ואנשי מקצוע וחוקרים מתחומים שונים מתמקדים בהיבטים שונים בחקר תפקודו של אזור המטרופולין. בעלי תפקידים מתחום הכלכלה, למשל, נוטים להשתמש בהגדרה הנשענת על שוק העבודה (יוממות) ועל המאפיינים הכלכליים של האזור, כגון עוצמת האלומרציה. חוקרים ובעלי תפקידים מתחום הגאוגרפיה ו/או התכנון העירוני נוטים להשתמש בהגדרה הנשענת על מדדים מרחביים, כגון מערכות התחבורה והמרחב הבנוי. חוקרים ובעלי תפקידים מתחום הפיתוח האזורי-חברתי והסביבה נוטים לכלול בהגדרה גם עקרונות חברתיים ומושגים כמו אי-שוויון וחוסן קהילתי. **מבין כלל התחומים, ממשלות יעדיפו לרוב להשתמש בהגדרות הכוללות גבולות מוגדרים, ולא אמורפיים או משתנים, כיוון שתחילה של האזורים מאפשרת להחיל בהם מדיניות ורגולציה. כדי ללמוד, לבחון ולהבין אזור מטרופולין וכך לחזק את האפשרות לגבש מדיניות מתכללת, עקבית וקוהרנטית, יש לבחון את כלל נקודות המבט ולסנכרן בין ההיבטים השונים** (Bosker et al., 2019).

להלן סקירה של הגדרות וסיווגים למטרופולינים שהוצעו בספרות המחקר ובדוחות של גופים העוסקים בנושא. הסקירה תשמש בסיס לדיון במודלים המתאימים לישראל:

א. הגדרות המבוססות על גודל ונתונים כמותיים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) בישראל הגדירה על בסיס נתוני המפקד של שנת 1995 ועל סמך חוות דעת של מומחים את האזורים שבסביבתן של תל אביב-יפו, באר שבע וחיפה לראשונה כאזורי מטרופולין (הלמ"ס, ח"ת1). בשנת 2014 הוחלט לחלק את הארץ לאזורי מטרופולין על סמך תבחינים אחידים ומתודולוגיה מובנית וברורה על בסיס נתוני המפקד משנת 2008. התבחין המוביל התבסס על נתוני יוממות – כמות התושבים הנוסעים ממקום המגורים למקום העבודה באותו המרחב – וכן על נתונים על מיקום מקום המגורים ומיקום מקום העבודה. התהליך בוצע בהנחיית הוועדה לסטטיסטיקה מוניציפלית ולסיווגים גאוגרפיים בראשותו של פרופ' ערן רזין בשיתוף פעולה הדוק עם נציגי יחידות ממ"ג דמוגרפיה ומפקד מהלמ"ס. ההגדרה של הלמ"ס, שאומצה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה ב-2018, גורסת כי "[מטרופולין הוא] אזור עירוני הכולל כמה ערים ויישובים שהם ישות עירונית אחת מבחינה תפקודית. בין היישובים במטרופולין מתקיימים קשרי גומלין כלכליים חברתיים ותרבותיים המתבטאים ביוממות (נסיעות לעבודה ולימודים) ובנסיעות למטרות אחרות". עוד מוגדר שם כי יישובים משתייכים למטרופולין אם 20 אחוז או יותר מתושביו נעים למקד תעסוקה מרכזי

המשתייך למטרופולין. לפי ההגדרה הישראלית, למטרופולין יש חלוקות פנימיות - גלעין, טבעת וגזרה (בריל ונאור, 2018). אלו הן הגדרות מרחביות, אולם המדידה של גבולות הגלעין, הטבעת והגזרה נשענת על השטחים המוניציפליים של הרשויות המקומיות (כלל הרשויות בתוך הטבעות), והיא אינה רגישה לשכבות מידע אחרות. משמע, הגלעין של מטרופולין גוש דן מוגדר לפי גבולות הרשות המתאפיית באגלומרציה הרבה ביותר ושאליה נעה תנועת היוממות הרבה ביותר. כמו כן, גבול הטבעת או הגזרה נמדד לפי גבול השטח המוניציפלי של הרשות - זהו קצה השטח. חשוב להדגיש שבמטרופולין נכללים שלושת החלקים, ולא רק המוקד הכלכלי אלא גם היישובים שסביבו, עד הגבול שהוגדר. הגלעין הוא המוקד הכלכלי, הטבעות מכילות את היישובים שמהם יש נגמנת יוממות של 20 אחוז או יותר לגלעין, והגזרה מלמדת על גבולותיהן הצפוני, הדרומי, המזרחי או המערבי של הטבעות.

הארגונים OECD ו-EU פיתחו מדידה ומאפיינים למונח הידוע "אזור עירוני פונקציונלי" (FUAs - Functional Urban Area) במטרה להגיע להגדרה אוניברסלית שתאפשר להשוות בין מדינות. (הגדרת ה-OECD 2013) לאזור עירוני פונקציונלי נשענת על כמה שכבות נתונים, בהם נתונים המתייחסים לסוגיות כמו גודל האוכלוסייה ולקשרים כלכליים ותפקודיים המתקיימים במרחב המטרופולין. אם משתמשים רק בהגדרה חד-ממדית המתבססת על כמות האוכלוסייה, אזור נחשב מטרופולין (גלעין וטבעות המקיפות אותו) אם מתגוררים בו יותר מ-500,000 תושבים.

להלן דוגמה לטיפולוגיה של כמות אוכלוסייה:

« אזורים עירוניים קטנים, שבהם גרים פחות מ-200,000 איש.

« אזורים עירוניים בינוניים, שבהם גרים 200,000 ל-500,000 איש.

« אזורי מטרופולין, שבהם גרים 500,000-1.5 מיליון איש.

« אזורי מטרופולין גדולים, שבהם גרים 1.5 מיליון איש או יותר.

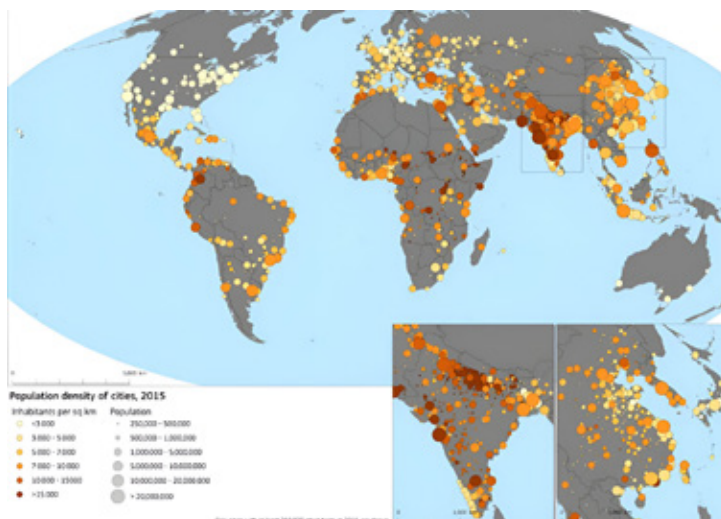
ההגדרה הרחבה יותר לאזור עירוני פונקציונלי (FUAs) משלבת בין שתי הגדרות נפוצות - צפיפות אוכלוסייה ויוממות: השלב הראשון הוא מדידת הצפיפות של התושבים על כל מטר רבוע ושיעור תושבי הרשות המתגוררים באזורים שהצפיפות בהם גבוהה. בשלב השני נמדדת כמות התושבים המתגוררים בעיר שהוגדרה גלעין המטרופולין ובוחנים אם לפחות 15 אחוז מתושביה מבצעים יוממות לגלעין אחר באותו אזור מטרופולין. בשלב השלישי נמדדת תנועת היוממות מהיישובים שסביב הגלעין אל הגלעין. ה-OECD מגדיר שאם יותר מ-15 אחוז מתושבי עיר אחת במרחב עובדים בעיר אחרת, זו שהוגדרה כגלעין, השטח שביניהן מוגדר "Commuting catchment area". משמעות המונח מתייחסת למיקום הגאוגרפי של עיר, שירות או מוסד המושכים אוכלוסייה להשתמש בשירותים שלהם או בהזדמנויות הכלכליות הטמונות בעיר, השירות או המוסד במרחב הגאוגרפי הנתון. הזיקות האלה משקפות למעשה את תמונת התפקוד של המרחב כמטרופולין. במילים אחרות: האזורים העירוניים הפונקציונליים (FUAs) מורכבים ממרכזים עירוניים צפופים, שעליהם נשענות קהילות יוממות (Commuting zones) ושיש להן זיקות חזקות למרכזים אלה.

ממחקרים עולה שיותר מ-53 אחוז מאוכלוסיית העולם חיה בכ-8,790 אזורים עירוניים פונקציונליים. 17 אחוז ממנה חיה בטבעות המקיפות את הגלענים (Moreno-Monroya et al., 2021). אף ששיעור גבוה יותר מתגורר באזור העירוני הפונקציונלי, היום נוטים אזורי הזיקה לצמוח יותר מאשר המרכזים העירוניים עצמם. דינמיות של תהליכים ארוכי-טווח של הגירה ותהליכים יומימיים של יוממות הובילו את ה-OECD לפתח שיטת מדידה נוספת (Fadici et al., 2019) – הבחנה בין אזורי מטרופולין לאזורים שאנם כאלה לפי כמות אוכלוסייה וצפיפות. לפי הגדרה זו, אזור נחשב מטרופולין אם יותר מ-50 אחוז מאוכלוסייתו גרים ב-FUA של לפחות 250 אלף תושבים.

המתודולוגיה המוצעת מסווגת אזורי TL3' כאזורי מטרופולין לפי התבחינים האלה:

- « **אזור מטרופולין (TL3 MR – Metropolitan region) הוא אזור שיותר מ-50 אחוז מאוכלוסייתו גרים ב-FUA של לפחות 250 אלף תושבים.**
- « **אזור נחשב מטרו גדול (TL3 – MR-L) אם יותר מ-50 אחוז מאוכלוסייתו מתגוררת ב-FUA של לפחות 1.5 מיליון תושבים.**
- « **אזור נחשב מטרו (TL3 – NMR-M) אם אזור TL3 אינו אזור מטרו גדול ואם 50 אחוז מאוכלוסייתו מתגוררים ב-FUA של לפחות 250 אלף תושבים.**
- « **אזור TL3 אינו נחשב מטרופולין (NMR – Not metropolitan region) אם פחות מ-50 אחוז מאוכלוסייתו מתגוררים ב-FUA.**
- « **אזור שיש ממנו גישה למטרו (TL3 – NMR-M) אם יותר מ-50 אחוז מאוכלוסייתו מתגוררים במרחק של 60 דקות נסיעה ממטרו (FUA עם יותר מ-250 אלף איש) או אם אזור TL3 מכיל יותר מ-80 אחוז מהשטח של FUA שבו לפחות 250 אלף תושבים.**
- « **אזור שיש ממנו גישה לאזור TL3 של עיר קטנה/בינונית (NMR-S) – אם לאזור TL3 אין גישה למטרו ול-50 אחוז מאוכלוסייתו יש גישה לעיר קטנה או בינונית (FUA של יותר מ-50 אלף ופחות מ-250 אלף תושבים) בטווח של 60 דקות נסיעה או אם אזור TL3 מכיל יותר מ-80 אחוז משטחה של עיר קטנה או בינונית.**
- « **אזור נחשב אזור TL3 מרוחק (NMR-R) אם אזור TL3 אינו מסווג כ-NMR-M או NMR-S, כלומר אם ל-50 אחוז מאוכלוסייתו אין גישה לכל FUA בתוך 60 דקות נסיעה.**

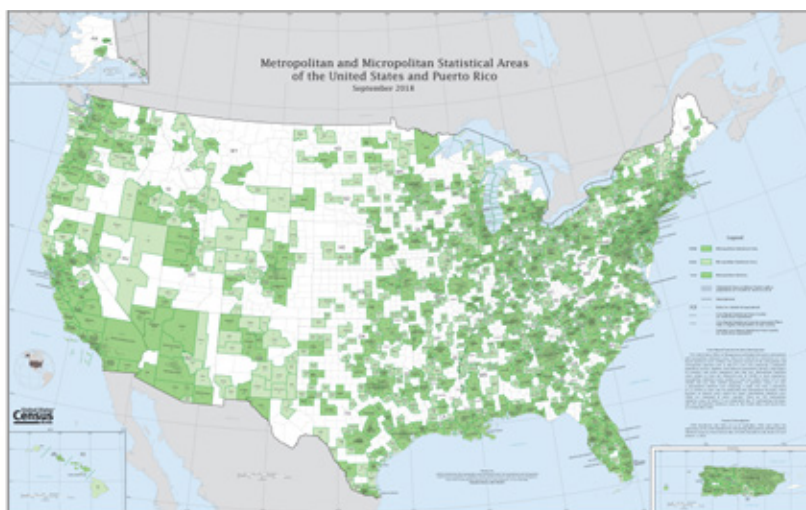
1 הסבר מתוך המסמך: במסד הנתונים האזורי של ה-OECD יש שתי רמות גאוגרפיות שונות שבהן נאספים נתונים אזוריים גדולים (Territorial Level 2, TL2) ואזוריים קטנים (Territorial Level 3, TL3). שתי הרמות מקיפות שטחים לאומיים שלמים. למעט חריגים מסוימים, אזורי TL2 מייצגים את הרובד המנהלי הראשון של ממשל תת-לאומי (כלומר מדינות בארצות הברית, מחוזות בקנדה או אזורים בצרפת). אזורי TL3 הם יחידות טריטוריאליות קטנות יותר המרכיבות כל אזור TL2.



איור מס' 1 צפיפות אוכלוסין בערים, 2015 מקור: OECD & European Commission 2020

ההגדרה הרשמית של המשרד לניהול ותקציב בארצות הברית שונה בסדרי הגודל של המדידה. אזור מטרופולין מוגדר כאזור עירוני אחד שיש בו לפחות 50,000 תושבים וסביבו טריטוריות נוספות שיש בהן זיקות כלכליות וחברתיות חזקות. מפת אזורי המטרופולין בארצות הברית מראה שלמעשה מדובר ברצף של אזורים שלכל אחד מהם שטח שהוגדר לצורך סטטיסטיקה, והוא אינו בהכרח זהה לשטחים המוניציפליים או לשטחים מוגדרים אחרים (Bureau of Economic Analysis website, 2018).

הבחנה אחרת וייחודית ללמ"ס של ארצות הברית היא בין אזורי מטרופולין לאזורי מיקרופוליטן (Micropolitan Statistical Areas). ב-2010 היא קבעה כי בכל אזור סטטיסטי מטרופוליני חייב להיות לפחות אזור עירוני אחד של 50,000 תושבים או יותר וכי בכל אזור סטטיסטי מיקרופוליטני חייב להיות לפחות אשכול עירוני אחד שבו 10,000-50,000 תושבים. נוסף על כך, אזור סטטיסטי מטרופוליני המכיל גלעין אחד שבו אוכלוסייה של 2.5 מיליון או יותר עשוי להתחלק למרחבים קטנים יותר, מרחבים המכונים "חטיבות מטרופוליניות". נכון למרץ 2020 היו בארצות הברית 384 אזורים סטטיסטיים מטרופוליניים ו-543 אזורים סטטיסטיים מיקרופוליטניים (United States Census Bureau website, 2023). במשך השנים חלו שינויים באופן שהמרחב מוגדר בארצות הברית, ועיקרם: הכרה באזורים חדשים שהגיעו למינימום השטח העירוני או למינימום אוכלוסיית העיר הנדרשת, הוספה של מחוזות (או ערים ועיירות בניו אינגלנד) לאזורים קיימים בעקבות שינויים בתונית היוממות או הקמה של אזורים עירוניים חדשים, איחוד אזורים שהיו נפרדים ואיחוד אזורים. רוב השינויים נעשו על בסיס נתוני מפקד האוכלוסין.



איור מס' 2: מפת אזורי המטרופולין ואזורי המיקרופוליסן בארצות הברית

מקור: US Department of Commerce, 2020

לסיכום הנושא הגדרות למטרופולינים:

הגדרה מספרית למטרופולינים	מוסד ממשלי/ארגוני
אזורים עירוניים קטנים, עם אוכלוסייה מתחת ל-200,000 איש; אזורים עירוניים בינוניים, עם אוכלוסייה בין 200,000 ל-500,000; אזורי מטרופולין, עם אוכלוסייה של בין 500,000 ל-1.5 מיליון; אזורי מטרופולין גדולים, עם אוכלוסייה של 1.5 מיליון או יותר.	OECD - EU
מטרופולין הוא אזור עירוני אחד שיש בו לפחות 50,000 תושבים וסביבם טריטוריות נוספות שיש להן זיקות כלכליות וחברתיות חזקות. בכול אזור סטטיסטי מיקרופוליטי חייב להיות לפחות אשכול עירוני אחד בין 10,000 ל- 50,000 תושבים. אזור סטטיסטי מטרופוליני המכיל גלעין אחד עם אוכלוסייה של 2.5 מיליון ומעלה, עשוי להיות מחולק לקבוצות קטנות יותר של מרחבים, המכונים "חטיבות מטרופוליניות".	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית (U.S. Census data)

ב. הגדרות המבוססות על היבטים מרחביים

לכל אזור מטרופולין יש כמובן ביטוי במרחב שאפשר לזהות ולנתח. ההיבטים המרחביים משפיעים על הזיקות האפשריות בין חלקי המטרופולין, על פוטנציאל הפיתוח של אזורים במטרופולין, על היכולת לפתח רשתות תחבורה ומוקדים נוספים במטרופולין ועל היבטים מרחביים אחרים.

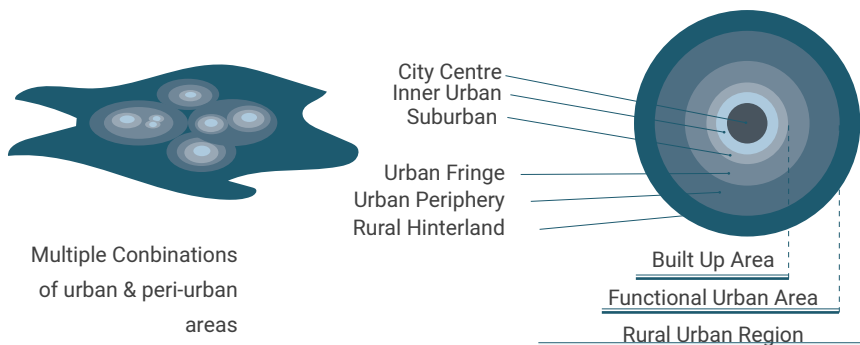
להלן דוגמאות לסוגים שונים של מודלים מרחביים לאזורי מטרופולין:

מטרופולין חד-מוקדי/מטרופולין רב-מוקדי: הגדרה המבוססת על בחינת המבנה המרחבי הבסיסי של המטרופולין – האם יש לו מרכז כלכלי אחד – בדרך כלל מרכז תעסוקה, או כמה מרכזים כלכליים הקשורים ביניהם. בארצות הברית, לדוגמה, ל-56-64 אחוז מבין 359 אזורי המטרופולין יש מבנה חד-מוקדי, והמבנה המרחבי הזה יציב במשך שנים. מטרופולינים רב-מוקדיים נוטים להיות גדולים יותר, ההכנסה לפש בהם גבוהה יותר, ושיעור העוני נמוך יותר (Arribas-Bel & Sanz-Garcia, 2014). בדרך כלל המבנה המרחבי של המטרופולין יציב, ואף שלעיתים יש "גלישה" לאזורים סמוכים, האזורים הכלכליים המובהקים אינם משתנים גם בעקבות משברים כלכליים או שינוי בהתמחות העיקרית באזור (Giuliano, 2021).

להבדיל מגישות דיכוטומיות להבחנה בין אזור חד-מוקדי לרב-מוקדי, האינדקס Urban Centricity Index (UCI); Pereira et al., 2013) מציע לבחון את המבנה של המטרופולין ואת הפריסה העירונית בו על רצף שבקצהו האחד מרחב שיש בו מוקד כלכלי עירוני אחד ובקצהו האחר מרחב מרובה-מוקדים. האינדקס מאפשר לכלול מרכיבים כגון תעסוקה, צפיפות אוכלוסין ונתונים על יצירה ומשיכה של נתיבי נסיעה, ולהדגים את הקורלציה בין מבנים מרחביים לנתונים אלה (Duranton, 2015).

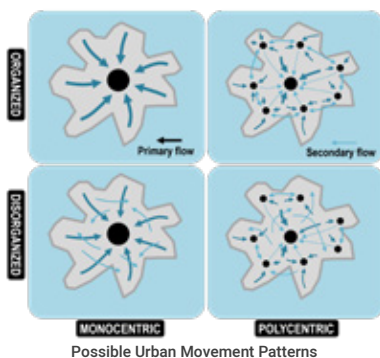
מבנה מרחבי - הזיקות בין מרכז מטרופולין לסביבתו

הגדרת ה-FUA מרמזת שבמטרופולין יש מרכז ויש מרחבים בצורת טבעות הנמצאים סביבו. היישובים הממוקמים בטבעות מגדירים את גבול הטבעות שהם אזורים, הקשורים למרכז המטרופוליני וקשורים בו במגוון סוגי זיקות: יוממות, פנאי ונופש, אקדמיה ועוד. ככל שמתרחקים מהמרכז, שהוא הגלעין הכלכלי, הזיקות נחלשות. בפרויקט "PLUREL" של ה-EU מוזכרים אזורי ביניים – אזורים הנמצאים בתווך בין המרכזים העירוניים השונים, ואליהם למעשה מתרחב המרחב הבנוי – (Pri-Urban Piorr et al., 2011).



איור 3 : מבנה מרחבי | מקור: Aalbers, 2019

במהלך ההיסטוריה, וגם היום, רשתות תחבורה מעצבות במידה רבה את כיווני הפיתוח של המרחב בתוך מטרופולינים ובין מטרופולינים בתוך מדינות. המטרופולינים הראשונים בכל מדינה נוצרו בהתאם למידת הקרבה והגישה שלהם לנמל ימי כיוון שנמלים אפשרו תעבורה של בני אדם ושל סחורות. בהמשך היו אלה מסילות ברזל שקבעו את מקום המטרופולינים כיוון שהן אפשרו להוביל סחורות מהנמלים או על פי צורכי התעשייה. לאחר שאלה נבנו, הם קיבעו פיתוח במיקום מסוים והקשו להסיטו גם אם התעשייה והנמלים שינו מיקום או הפסיקו את פעולתם. אף על פי כן, במדינות רבות התפתחו במשך השנים מטרופולינים נוספים, לאו דווקא על בסיס גישה לים אלא על בסיס גישה לתחבורה. בימינו המבנה המרחבי משתנה לאיטו בהשקעות רבות, ובמקרים מסוימים גם בחשיבה ארוכת-טווח. המבנה של מרחבי מטרופולין משקף אפוא לא פעם את ההתפתחות ההיסטורית שלהם



Source: adapted from A. Bertaud (2001) Metropolis: A Measure of the Spatial Organization of 7 Large Cities.

איור 4 : מבנים אפשריים להתפתחות של אזורים עירוניים | מקור: Rodrigue, n.d.

ג. סיווגים המבוססים על התמחות כלכלית

כדי לסווג מטרופולינים לפי התמחות כלכלית, יש לסרטט באופן רחב את חשיבות ההתמחות הכלכלית של המטרופולין, את גובה הכנסה של תושבי המטרופולין ואת הדמיון והשוני במגמות בין מטרופולינים בעולם. במחקר של ה-OECD-European Commission (עמ' 10-12, 2020) נמצא כי התהליכים עירוניים (עיר) ופיתוח כלכלי קשורים זה בזה. המחקר מציג כמה הנחות יסוד חשובות לעוסקים בפיתוח מטרופולינים:

« ככל שהתוצר המקומי הגולמי לנפש בה גבוה יותר, מדינה נוטה להיות עירונית יותר, ובעיקר - שיעור גבוה יותר ממנה נוטה לגור במטרופולינים. כך, שיעור האוכלוסייה המתגורר במטרופולינים שגרים בהם יותר מ-1 מיליון תושבים גבוה פי 4 במדינות שיעור בעלי ההכנסה הגבוהה גבוה (74 אחוז) יותר מאשר במדינות שההכנסה בהן נמוכה (21 אחוז). נתון זה מאשש שיעור הכרחי לפיתוח כלכלי אף שאין הוא מבטיח אותו.

« מבחינה היסטורית, בכלכלות מתקדמות העיר התרחש במקביל למעבר מבי מכלכלה מבוססת חקלאות לכלכלה מבוססת ייצור, ולאחרונה לכלכלה המבוססת בעיקר על מגזר השירותים. אם כן, פיזור האוכלוסייה על פני המרחב קשור למבנה הכלכלי של המדינה. במדינות אירופה וה-OECD, לדוגמה, יש התאמה גבוהה בין מגזר שירותים גדול ובין שיעור גבוה של אנשים המתגוררים במטרופולינים.

« בשונה מכלכלות מתקדמות, בכלכלות מתפתחות הקשר בין עיר ובין שינוי במבנה הכלכלה פחות ברור. אסיה עברה בעיקר תהליך של תיעוש, ומדינות רבות באפריקה, באמריקה הלטינית ובמזרח התיכון עברו תהליך שונה של עיר, כזה המגובה בשימוש רחב במשאבי טבע ולא דווקא במעבר לענפים כלכליים המתאפיינים בפרודוקטיביות גבוהה.

« נוסף על כך, התפלגות אוכלוסיית המטרופולינים קשורה בהתפתחות הכלכלית של כל מדינה. במדינות שההכנסה בהן ביונונית, יש ריכוז גבוה של אוכלוסייה בכמה מטרופולינים גדולים ודומיננטיים. במדינות שההכנסה בהן גבוהה, המערכת המטרופולינית מאוזנת יותר מבחינה מרחבית - מספר גבוה יותר של מטרופולינים גדולים פרוס על פני שטח רחב יותר. הדבר משפיע על תמונת הפערים הכלכליים האזוריים. הפערים ניכרים לעין יותר במדינות שההכנסה בהן ביונונית, ובהן התמ"ג לנפש באזורי המטרופולין גדול פי שניים מאשר באזורים שאינם בעלי מאפיינים של מטרופולינים. לעיתים דפוסי אי-שוויון קשורים להיסטוריית פערים כלכליים אזוריים במקום, והם נוטים להיות גבוהים ביותר במדינות שההכנסה בהן ביונונית.

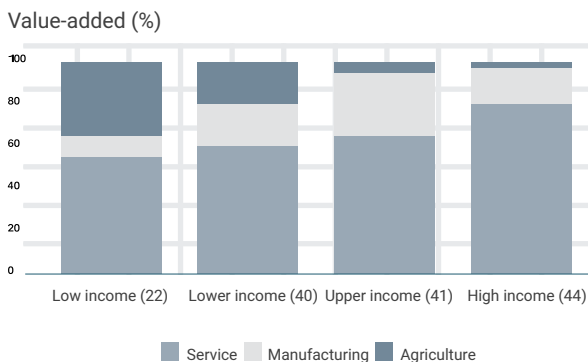
« במדינות שההכנסה בהן נמוכה, כמעט בכל המטרופולינים יש קושי בהיבטים תשתיות ומבנים. באחד מכל ארבעה מטרופולינים נמוכי-הכנסה, בניית התשתיות והמבנים אינה מצליחה לעמוד בקצב הגידול באוכלוסייה, ובשל כך מחריפות רמות הצפיפות והעומס הגבוהות ממילא. להבדיל, במדינות שההכנסה בהן גבוהה, לרוב המטרופולינים יש רמות גבוהות של תשתיות. באופן כללי, כדי לקדם תחבורה ציבורית ולהפחית את הזיהום והעומס, כמה מהערים צריכות להרחיב את רשתות התחבורה הציבורית שלהן, ואחרות צריכות להגדיל את צפיפות האוכלוסין, במיוחד סביב תחנות התחבורה הציבורית.

שינויים במבנה הכלכלי, גובה הכנסה ופרייון

במחקר שערך ה-OECD (2022) בנושא מטרופולינים הוא אפיין את המבנה הכלכלי של המטרופולין על פי סוג ענפי הכלכלה הפעילים במטרופולין, רמת התחרותיות של הענפים, מהירות וגובה הצמיחה שכל ענף תורם לאזור והשפעת הענפים האלה על רמות הפרייון והשכר. בהיבט היסטורי, הספרות המקרו-כלכלית גורסת שהצמיחה הכלכלית המודרנית והתוצר הגבוה נלפס קשורים באופן מהותי למעבר של הכלכלה מחקלאות לייצור ולשירותים (Herrendorf et al., 2014 in OECD, 2022). בעוד שהירידה בחקלאות והגידול במגזר השירותים נמשכים עם ההתפתחות הכלכלית, ענף הייצור מתנהל אחרת. באזור מטרופולין שחל בו מעבר מענף כלכלי אחד לאחר, חל שינוי גם בפריסת האוכלוסייה במרחב ובתהליכי התעסוקה והייצור, וכמה משניים אלה מעודדים האצה של תהליכי עירוניות. באיור 5 מוצגים נתונים מרחבי העולם המלמדים על הקשר שבין גובה התוצר נלפס ובין גובה ההכנסה ועל הקשר בין שני אלה למבנה הכלכלה (ענפי הכלכלה הדומיננטיים):

Figure 3.2. As countries grow, the sectoral composition of the economy changes

Average value-added per economic sector (as a share of total value-added in the three sectors) by income group



איור 5: ככל שמדינות גדלות, המבנה הכלכלי שלהן משתנה, עמ' 78 | מקור: OECD, 2022

רוב הכלכלות המפותחות של היום עברו את הדרך הזאת במהלך הגל הראשון של העיור שליווה את המהפכה התעשייתית. שיפורים בפריון החקלאי על בסיס חדשנות התרחשו בבריטניה לפני המאה השמונה עשרה והתפשטו לאזורים אחרים באירופה במקביל למעבר של עובדים מתחומי החקלאות והייצור. כלומר, מהספרות עולים שני תהליכים שראוי לבחון: העיור והיווצרות המטרופולינים. שני תהליכים אלו נובעים זה מזה (קודם עיור ואז היווצרות מטרופולינים) ומזינים זה את זה (התמקצעות ויתרונות של מטרופולינים מגבירים עוד את המעבר לערים). המגמה במדינות מערביות – התחזקות כלכלות מבוססות ענפי שירותים – מלמדת על החשיבות שבסיווג מטרופולינים לפי תבחינים כלכליים. אגלומרציות של ענפי כלכלה ייחודיים משפיעות על ההתפתחות של המטרופולין במרחב ועל צמיחתו הכלכלית. כמו כן, אזורי מטרופולין גדולים יותר בדרך כלל גם פרודוקטיביים יותר, ולכן יש להם תוצר לנפש גבוה יותר. מחקרים עדכניים של ה-OECD מצביעים על כך שבכל הכפלה של גודל האוכלוסייה, רמת הפריון של העיר עולה ב-2-5 אחוזים. הדבר נובע מכמה גורמים, בהם תחרות רבה יותר ושוקי עבודה מורכבים ומשמעותיים יותר. כל אלו משפרים את ההתאמה בין עובדים למשרות בערים גדולות. לצד זה, ערים גדולות מאפשרות התפשטות מהירה יותר של רעיונות, רמות גבוהות יותר של הון אנושי ואינטלקטואל מגוון יותר. ואולם, אף שאמירה זו נכונה בהכללה, יש הבדלים רבים בין המדינות. בהמשך הסקירה, בחלק העוסק בדוגמאות מן העולם, אפשר למצוא מידע על ההשפעה של ענפי כלכלה ייחודיים על מרכזי מטרופולין כגון פיננסים (לונדון, ניו יורק), תרבות (בילבאו) ותעשייה (לונדון בעבר, דטרויט בעבר).

2. תפקיד הממשל ומבנהו

מדוח שפרסם OECD בשם "Cities in the World: A New Perspective on Urbanization" בשנת 2020 עולה כי כמעט מחצית מאוכלוסיית העולם חיה באזורים אורבניים. על פי מחקר אחר של ה-OECD, יותר מ-100 מיליון אנשים גרים באזורי מטרופולין שצמחו החל משנת 1990. ככל שהמטרופולין גדול וחזק יותר – הוא צומח יותר. ואולם, הבדלים בין הערים הגדולות ואזורי המטרופולין במאפיינים משפיעים על הצמיחה. במדינות עשירות, כאלה שההכנסה הממוצעת בהן גבוהה, אזורי המטרופולין פחות צפופים. במדינות שההכנסה הממוצעת בהן נמוכה, למשל במדינות מתפתחות, ההצטופפות אחראית ליותר משני שליש מהצמיחה של האזור העירוני, וסיכונים כמו זיהום, מחלות ושניוני אקלים משפיעים על המרכזים העירוניים האלה יותר מתמיד. במקומות שהאוכלוסייה צומחת במהירות אפשר לזהות "גלישה" מהמטרופולינים הגדולים למטרופולינים בינוניים. כפי שכתב לעיל, מניתוחי צמיחה של אזורי מטרופולין עולה כי ככל הנראה, אזורים אורבניים צומחים בשלל סיבות הקשורות למיקומיהם, לנוכחות תעשייה ואקדמיה, לצמיחה של אקו-סיסטם תעסוקתי או תרבותי ולתנועה של האוכלוסייה אל המרכז העירוני לצורכי תעסוקה ולצריכת מגוון שירותים.

בשיח המחקרי והמקצועי מוסכם שלערים יש חשיבות כלכלית, דמוגרפית ופוליטית, אך אין נוסחה בינלאומית אחידה להגדרת המונח "עיר", ובוודאי שלא להגדרת המונח "מטרופולין".

מהשיח הער בנושא פיתוח מטרופולינים עולות השאלות אם אזורי מטרופולין תורמים לאיכות החיים ולרמת החיים של התושבים ואם הממשלה או המדינה צריכות או יכולות לתמוך בפיתוח מטרופולינים. גישות שונות גורסות שיש להסתכל על המרחב כטווח של סוגי ערים ואזורים שכלכלת השוק אחראית לפיתוחם או לאי-פיתוחם – החל במרכזים דחוסים ופונקציונליים (אגלומרציות עסקים וחברות), עבור דרך אזורי ביניים פחות צפופים ועד מרחב כפרי וחקלאי. גישות אלו מייחסות לשוק הכלכלי, ובעיקר לשוק חופשי, כוח כמעט בלעדי בהשפעתו על קיום מטרופולינים, על מידת חוסן הצמיחה הכלכלית המאפיינת אותם ועל כמות התושבים הגרים בטבעות של המטרופולין. ואולם, הנתונים מצביעים שלממשל המקומי, האזורי והמרכזי יש השפעה על הפיתוח באזורי מטרופולין הנחשבים מוצלחים או מפותחים. עוד עולה כי במרכזי המטרופולינים במדינות עשירות, איכות החיים טובה יותר, רמת ההכנסה הממוצעת גבוהה יותר וההוצעות החברתיות רבה יותר (OECD, 2020a).

כדי לדון בתפקיד הממשל ובסוגי מדיניות הפיתוח יש להבחין בין מבנה הממשל ובין גישת הפיתוח שאותו ממשל שואף לקדם. ממשל יכול להיות בעל מבנה ארגוני וסמכויות בדגש מקומי, אזורי או מטרופוליני, וכן להיות חלק ממעגן המתאפיין בריכוזיות סמכויות ותחומי אחריות בממשל המרכזי או בביזור סמכויות ותחומי אחריות לממשל האזורי/מטרופוליני או המקומי. בהתאם מתעצבים האפשרויות ומנגנוני ההתערבות ומותוות מדיניות מוסדית. גישת מדיניות הפיתוח ומאפייני הגישה שהממשל (בכל אחת מהתצורות) מקדם יכולים להיות ממוקדים בכלכלה, בשירותים חברתיים, בחתירה למיתון אי-השוויון ועוד. בשני הצירים עולות השאלות אם מדיניות זו או אחרת יכולה לתמוך בפיתוח מטרופולינים וכיצד משפיע על כך מבנה הממשל הממונה על יישומה.

מהידע הקיים עולה כי ממשלות לאומיות מתערבות בפיתוח מטרופולינים לאחר שאלו כבר נוסדו מתוך רצון לטפל באתגרים חברתיים וכלכליים שהתגלעו בהם. אתגרים כאלה יכולים להיות, למשל, פרבור ועומס על תשתיות, אי-שוויון מרחבי וכלכלי, כולל הבדל בין האזורים הוותיקים של המטרופולין ובין אזורים חדשים יותר, ומרחק בין מיקום התעסוקה הצומחת ובין מיקום העובדים (Pack, 2005). הממשל הלאומי מתערב בשתי צורות עיקריות משלימות: תקצוב תחומים לפיתוח מטרופולינים ויצירת רגולציה המאפשרת לכונן מוסדות לניהול המטרופולין – "ממשל מטרופוליני".

בחלק זה של הסקירה נציג הגדרות לסוגי הממשל הרלוונטיים לדיון במטרופולינים:

א. סיווגים על פי מבנה הממשל העירוני/אזורי

כמה מחקרים (Tomàs, 2017; UCLG, 2019) מציגים ארבעה מודלים עקרוניים לניהול מרחב המטרופולין ולהתייחסות אליו בהתבסס על סוג מבנה הממשל, על מאפייניהם של דרגי הממשל ועל מידת האוטונומיה שלהם:

« ממשל מטרופוליני מלא (Metropolitan government): מטרופולינים "ממוסדים" שעוצבו בהם מנגנונים ייחודיים של ממשל מטרופוליני כדי להתמודד עם אתגרי המטרופולין, בשכבה (Tier) אחת או שתיים;

« ממשל מטרופוליני חלקי המבוסס על מדיניות מטרופולינית לפי תחום (Metropolitan agencies): מטרופולינים "ממוסדים חלקית", שבהם מוסדות ממשל מטרופוליניים (חברות עירוניות או משרד מחוזי) אמונים על ניהול שירות אחד, כגון תחבורה או סביבה;

« ללא ממשל מטרופוליני אבל עם תיאום בין רמות ממשל שונות (Vertical coordination and regional agencies): אזורי מטרופולין שמתקיים בהם תיאום מערכתי (Vertical) בסוגיות העוסקות במדיניות מטרופולינית, בעיקר במקומות שיש לתאם בהם בין כמה רמות של ממשל (כגון אזורים או מחוזות);

« ללא ממשל מטרופוליני, פעולה באמצעות שותפויות אזוריות וולונטריות: אזורי מטרופולין שבהם הקשרים בין הרשויות המקומיות המרכיבות אותם "רכים" ומבוססים על שיתוף פעולה אסטרטגי וולונטרי בין רשויות מקומיות סמוכות על בסיס אינטרסים משותפים בתחומים מסוימים (Meijers et al., 2017).

ראו לדוגמה ניתוח של ארבעה מטרופולינים בספרד לפי מידת המובנות המוסדית שלהם (Institutionalization). בטבלה מוצגים הבדלים בין ממשל מטרופוליני בברצלונה, סוכנויות אזוריות הפועלות לפי נושאים ספציפיים בוולנסיה ובבילבאו ושילוב ותיאום אנכי בין מוסדות ממשל וסוכנויות במדריד ובסביליה:

Table 2 Degree of institutionalization of metropolitan governance (from more to less)

Urban area	Degree of institutionalization
<i>Barcelona</i>	Metropolitan government (36 municipalities), metropolitan agency of transport (253 municipalities), strategic planning (36 municipalities and other public and private actors)
<i>Valencia</i>	Metropolitan agencies of transport (60 municipalities), water (51 municipalities) and waste (45 municipalities)
<i>Bilbao</i>	Metropolitan agencies of transport (10 municipalities) and water (72 municipalities), strategic planning (33 municipalities and other public and private actors)
<i>Madrid</i>	Vertical coordination and regional agencies of transport and water (179 municipalities)
<i>Sevilla</i>	Vertical coordination and metropolitan agencies of transport (44 municipalities), water (12 municipalities) and housing (27 municipalities)

איור 6: רמת המובנות המוסדית בניהול מטרופולינים בספרד (מרמה מרבית לרמה מינימלית)

מקור: Tomas, 2017

ב. ארבעה מאפיינים של סוגי ממשל מטרופוליני

המונח "ממשל מטרופוליני" מתייחס בדרך כלל למבנה המוסדות המנהלים את מרחב המטרופולין. לרוב מבנה הממשל מבוסס על ארבעה מאפיינים: (1) לגיטימיות פוליטית יציבה ומבוססת; (2) אוטונומיה רלוונטית למשימות של מערך המוסדות המנהלים את המטרופולין; (3)

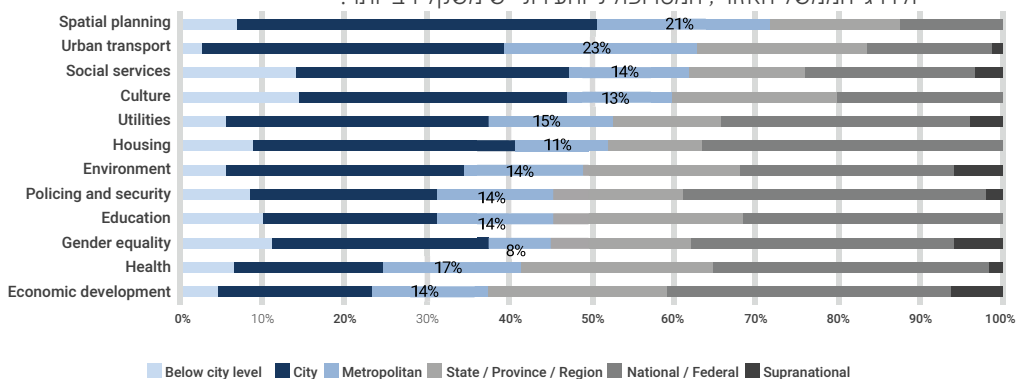
שטח השפעה/שיפוט רחב-ידיים, גדול יחסית וברור; (4) יכולת ביצוע בתחומי פעולה מוגדרים. בכל אחד מהתחומים נדרש מערך של גופים, שיתופי פעולה והיררכיה בקבלת החלטות.

הממשל המטרופוליני צריך לתפקד כשכבת ביניים בין השכבה הלאומית ובין השכבה המקומית (כל מדינה בהתאם להגדרות שלה) ולהצליח להביא ערך לשתיהן (Lefèvre, 1998).

ג. אוטונומיה וגבולות - בתוך האזור ובין דרגי ממשל

אחד העקרונות המרכזיים בתפקוד מקצועי ותקין של כל ממשל, בכל מדינה ובכל דרג, הוא הלימה בין המרחב, מבחינת גבולות פיזיים, ובין האוטונומיה של הממשל בנוגע לסמכויות באותו המרחב בדמות דרג ממשל מטרופוליני או שיתופי פעולה נושאים. הלימה כזאת מאפשרת למצות את היכולת להשפיע על התפתחות המטרופולין. אי-הלימה מותירה חלקים מהמטרופולין מחוץ לגבולות ההשפעה או מונעת חשיבה מתכללת לפי עקרונות של דינמיקה מטרופולינית. באזורי מטרופולין שבהם הדרג של הממשל המקומי פועל עצמאית מכמה מוקדים בלא תיאום, האזור כולו יכול לצאת נפסד או לא לממש את הפוטנציאל הגלום בו.

נוסף על האוטונומיה הממשלית הגאוגרפית על כלל המטרופולין, מידת האוטונומיה הניתנת לדרג המטרופוליני והמקומי, על מגוון נושאי המדיניות שהוא עוסק בהם, משפיעה על המידה שהוא יכול לשפר את התוצרים ואת השירותים הניתנים לתושבים. במחקרם של דה-קרוז ושומר (da Cruz & Choumar, 2020) נבדקה מידת ההשפעה של דרגי ממשל שונים על תחומי השירותים ב-58 מטרופולינים ברחבי העולם. תרשים עמודות זה מלמד על מידת האוטונומיה שניתנה לדרגים הלאומיים, הפדרליים והמדינתיים, על נושאי המדיניות הכלולים בדרך כלל בתחומי אחריותם ועל מידת ההשפעה של הדרגים המקומיים. אפשר לראות שגם בנושאים כמו פיתוח כלכלי, שהשפעת הדרגים הלאומיים עליו רבה יותר, לרמה המקומית יש אוטונומיה מסוימת. להבדיל, בסוגיות תחבורה ופיתוח אזורי, לדרגים הלאומיים יש אוטונומיה מצומצמת, ולדרגי הממשל האזורי, המטרופוליני והעירוני יש משקל רב יותר.



איור 7: מידת ההשפעה הנודעת לכל דרג ממשל על קבלת ההחלטות במטרופולין לפי נושאי מדיניות | מקור: da Cruz & Choumar, 2020

סיכום הגדרות וסיווגים

מהספרות ומהמידע הקיים עולה כי השיח המחקרי העדכני מנסה ליצור טיפולוגיה של ערים ומרחבים עירוניים על בסיס ראייה רב-תחומית ורב-ממדית. הרב-ממדיות מלמדת שהמרחב העירוני מאופיין בזיקות בין תפקוד למרחב: בפעילות אנושית המיוצגת בתעסוקה ובמגורים (תפקוד), במבנים פיזיים מתאימים ובסוגים שונים של שימושי קרקע או תשתיות (מרחב). אף על פי כן, ניכר שאין הסכמה על החשיבות היחסית הנודעת לכל אחד מהמרכיבים האלה וכן על "הסיבה והמסובב" - האם מטרופולין "נוצר", מתגבש וגדל במיקום מסוים באופן "טבעי"? מה המשמעות של גידול טבעי של מטרופולין? האם מדיניות ממשלתית או מקומית משפיעה על התהוותו של מטרופולין ועל המשך הפיתוח שלו? האם הממשל המרכזי, האזורי או המקומי יכולים לתמוך בחיזוק מגמה מטרופולינית ולכוון אותה.

מהסקירה עולים ארבעה היבטים מרכזיים, ותחתם מוגדרים כמה מדדים המגדירים, מסווגים ומסבירים באופן כללי מהו מטרופולין ומהם מאפייניו העיקריים:

« היבט כמותי: מטרופולין הוא מבנה עירוני-אזורי שלו מאפיינים דינמיים הן מבחינת האוכלוסייה הן מבחינת הביטוי שלה במודל המרחבי הגאוגרפי וביוממות. עם ההיבט הכמותי נמנים מדדים כמותיים, כגון כמות התושבים ועוצמת היוממות (נמדד במרחקים, בכמויות של יוממים, בזמני נסיעה וכד'). »

« ההיבט ארגון המטרופולין במרחב: האם הוא מונוצנטרי באופן מובהק או פוליצנטרי? היבט זה כולל למעשה טווח של דגמים מרחביים, ונכללת בו גם הגדרת ה"טבעות" המקיפות כל מרכז והזיקות בינו ובין וגם רשתות התנועה בין חלקי המטרופולין. »

« ההיבט ההתמחות הכלכלית של המטרופולין: היבט זה אינו חד-ממדי, והוא יכול לכלול כמה התמחויות שיש או אין ביניהן זיקות. לעיתים אפשר לזהות התמחות עיקרית, אך זו יכולה להשתנות עם הזמן (כמו בלונדון ובבילבאו). »

« ההיבט מוסדות הממשל המארגנים את קבלת ההחלטות ואת פיתוח מרחב המטרופולין: היבט זה נע על הציר שבין "מיסוד" מלא של המטרופולין כשכבה שלטונית (Tier) העומדת בפני עצמה, דרך מיסוד חלקי ותיאום ורטיקלי ועד שיתוף פעולה וולונטרי. »

ארבעת ההיבטים לסיווג מטרופולינים



איור 8: ארבעת ההיבטים לסיווג מטרופולינים | מקור: פיתוח עצמאי, חוה ארליך ודבורה אברמזון ברוש

3. גישות לפיתוח מדיניות מטרופולינית

האתגרים בניהול אזורי מטרופולין מורכבים, והם כוללים סוגיות חברתיות (מלחמה באי-שוויון כלכלי וחברתי, גישות לשירותי ציבור), כלכליים (הגדלת מקורות התקציב למטרות מסוימות, אמצעים לפיתוח כלכלה אזורית, הגברת התחרות ויעילות ניהולית), סביבתיים (ניהול התפוצצות אוכלוסין, ניהול השפעות סביבתיות של צפיפות, ניהול מטרדים כגון פסולת), פוליטיים ומוסדיים (צורך בתיאום בין תוכניות מדיניות שונות, שמירה על דמוקרטיה וייצוג למרכיבים השונים של הקהילות במטרופולין). לאור זאת, נדרשת מסגרת ניהולית ופוליטית מתאימה למרחבי מטרופולין אלה, מסגרת התפורה למידות אזור המטרופולין המסוים.

להלן כמה גישות שספרות המחקר מציעה לפיתוח מטרופולינים. גישות אלו מלמדות על מגוון סוגי נקודות המבט וההתערבויות מתחום התכנון המרחבי, תכנון פיתוח כלכלי, תכנון פיתוח מטרופוליני בר-קיימה ותכנון פיתוח. ואולם, הן מלמדות גם כי מתרחשת אבולוציה בגישות הפיתוח האזורי מהיבטים מרחביים-כלכליים לגישות הרואות בממשל ובחברה היבטים בעלי משקל רב בעיצוב מטרופולינים המטיבים עם התושבים בעיר המרכזית ובטבעות המקיפות אותה:

א. פיתוח מרחבי

תאוריית ה"מקום המרכזי" (Central Place Theory) היא גישה ותיקה הנחשבת אבן דרך בידע על תכנון מרחבי. גישה זו מתייחסת להתמקמות במרחב של מרכזים עירוניים בהתייחס לגודלם, לכמותם ולפיזור שלהם. התיאוריה גורסת שאין די במרכיב המיקום הגאוגרפי הטבעי

להסברת המיקום של מרכזים עירוניים אלה (Christaller, 1966). הטענה המרכזית בגישה זו היא שלכל פונקציה מרכזית יש גבול עליון - המרחק המרבי שאנשים יהיו מוכנים לעבור כדי לנשט אליה, וגבול תחתון - גודל האוכלוסייה המינימלי הדרוש כדי לתמוך בה. על בסיס זה, לכל מרכז יש מעגל משלים, ובמרחב נוצרים פערים שאינם מכוסים על ידי מקום מרכזי אחר. האופטימום הוא רשת של מרכזים החופפים במידה מועטה ומכסים את המרחב כולו. יכול להיות שלכל שירות או פונקציה יהיה "מעגל" נפרד, אולם שירותים כאלה נוטים להתקרב זה לזה וליצור מרכז שבו פונקציות רבות. תיאוריה זו מסייעת להגדיר את התהוות המטרופולין על פי הפונקציות שהוא ממלא, גם אם הן משתנות במשך הזמן.

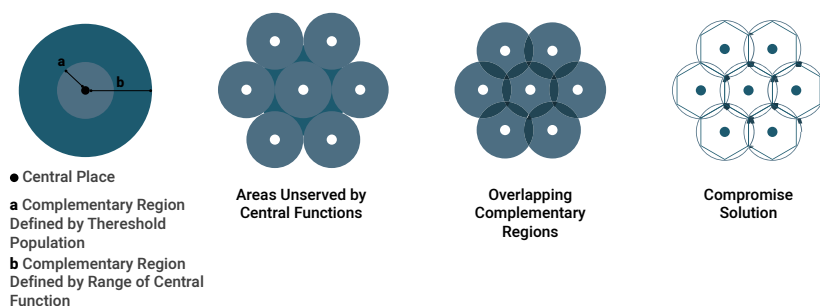


Figure 1. Each offered central function has an upper limit (determined by the maximum distance people will travel to access it) and lower limit (determined by the minimum population required to sustain a central function). Based on this, each central place has a circular complementary region. In this configuration, some areas are served by more than one central place while other areas are not served at all. A hexagonal configuration of complementary regions is the most efficient way to ensure that everybody has access to the central function (after Ref. [5], pp. 65–72).

איור 9: תאוריית המיקום המרכזי | מקור: Knitter & Oliver, 2018

תאוריית המיקום המרכזי התגבשה בשנות השלושים של המאה העשרים וסייעה כאמור להבין את ההיררכיה של יישובים וערים במרחב ואת היחסים ביניהם. במשך השנים נשחקה חשיבותה של תאוריית המיקום המרכזי עד שנעלמה כמעט לגמרי, בעיקר בשל שינויים בעולם התעסוקה, בנשיט התחבורה ובגלובליזציה של הכלכלה במדינות מפותחות. אלה לא היו חלק מהניתוח המקורי, והתברר כי התיאוריה אינה מספיקה עוד בכדי להסביר את המבנה המרחבי, את ההתפתחות של ערים ושל מרחב מטרופולין ואת בחירת המיקום של עסקים ותושבים. בכמה מחקרים מהשנים האחרונות חוקרים חוזרים לתיאוריה חשובה זו ועושים בה שימוש כבסיס לשכבות תאורטיות נוספות. אפשר למצוא דיון המתמקד בחשיבות של הזיקות בין הרשתות הפנימיות בתוך עיר (קנה מידה קטן יחסית) ובין הרשתות החיצוניות שבין ערים ובין מוקדים (קנה מידה גדול יותר). ה"תחרות" בין קני המידה האלה והזיקות ביניהם משפיעות בסופו של דבר על המבנה המרחבי של המרחב העירוני (Taylor et al., 2010).

ניתוח של ההיררכיה העירונית בארצות הברית במשך מאה שנים (1900–2000) מעלה כי חל שינוי במדדים המשפיעים על מבנה המרחב. מחקרו של זכרי (Zachary, 2010) מתאר את השינוי בתפיסת הממד העיקרי והמשפיע של המרכז העירוני והמטרופוליני. בתחילת המאה ההתייחסות הייתה בעיקר לעיר “בסיס” (Primate city), כזאת שמרכזיותה נובעת בעיקר מגודלה. עיר גדולה יכולה לשרת את תושבי העיר והסביבה, ולכן היא נעשית דומיננטית. בצד ערים בסיסיות ומרכזיות אלה התפתחו גם “מטרופולין אוף-ליין” (Offline metropolis) – ערים גדולות מאוד שעל אף גודלן לא היו לאזורי מטרופולין היות שלא השכילו למקף את גודלן ואת מרכזיותן באופן זה. הסיווג האחרון, העדכני ביותר, הוא “עיר מקושרת” (Wired town) – מרכז מטרופוליני המשגשג בזכות קשריו והזיקות בין החלקים השונים המרכיבים אותו. אין מדובר דווקא בעיר הגדולה ביותר או בעיר הגדולה יותר מהחלקים האחרים אלא במרכז שכולם מחוברים אליו. ערים אלו הן בבחינת “הסך הכול עולה על חלקיו”. העיר נהנית מהשפעות חיצוניות חיוביות הנובעות מקשריה ומהשגשוג של המרכזים העירוניים האחרים.

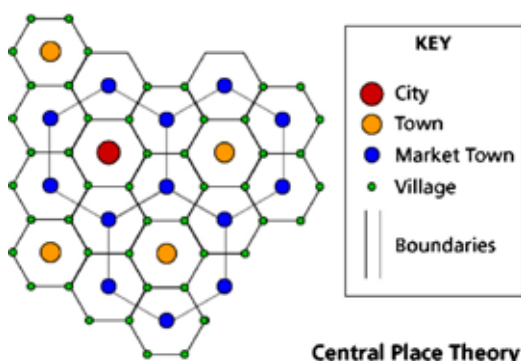
TABLE 1. Theoretical and Empirical Evolution of the Urban Hierarchy

Perspective	In Theory...	In Empirical Practice...
Central place (Christaller, 1933)	Urban functions are organized hierarchically by the extensiveness of cities' tributary areas, which depend on cities' location along transportation routes.	Population size is used as a proxy indicator for tributary area size. Urban functions are organized hierarchically by city size (e.g., Schettler, 1943).
Metropolitan dominance (McKenzie, 1927, 1933)	Urban functions are organized by cities' interdependent relationships, made possible by new transportation and communication technology.	Population size is used as a proxy indicator for dominance in relations of interdependence. Urban functions are organized hierarchically by city size (e.g., Winsborough, 1959).
Mercantile (Vance, 1970)	A size-based hierarchy organizes some functions (e.g., retail), while a network-based hierarchy organizes others that depend on long-distance interaction (e.g., wholesale).	Confirmed for large cities before the twentieth century through direct analysis of urban transportation networks (e.g., Pred, 1973).
New economy (Sassen, 1991)	Urban functions depend more on networks than size because urban economies are increasingly focused on distance-independent activities (e.g., finance and business services).	Observed in the late twentieth century for multiple urban networks: corporate (Lincoln, 1978), trade (Eberstein and Frisbie, 1982), information (Wheeler and Mitchelson, 1989), transportation (Irwin and Kasarda, 1991).
Globalization (Castells, 1996)	The emergence of “world cities” as basing points in the flow of global capital heightens the importance of relational factors for urban function.	Observed in the late twentieth and early twenty-first centuries (Smith and Timberlake, 2001; Alderson and Beckfield, 2004), but investigation is ongoing and hampered by data availability.

איור 10: התפתחות תאורטית ואמפירית של ההיררכיה העירונית | מקור: Zachary, 2010

מחקרים אחרים ממדלים את המדדים המשפיעים על מיקומם של עסקים ואוכלוסיות ומראים כי במקרים רבים, התיאוריה הכללית עדיין תקפה – במקומות שנוצרים “פער” או “מחסור” בשירותים מסוימים, עולה הסבירות להתפתחות עיר בגודל מתאים. כך, לדוגמה, על פי המודל, בין שני מרכזים עירוניים גדולים סביר שיתפתח מרכז עירוני בינוני או קטן (Hsu et al., 2014).

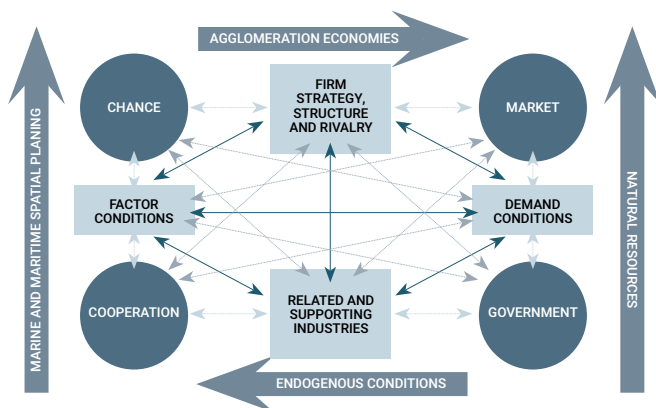
לסיכום אפשר לומר שתאוריית המיקום המרכזי עדיין חשובה להבנה של המרחב ושל השיקולים המניעים התמקמות וצמיחה של מרכזים עירוניים, על חלקיהם, אך יש להתאימה למדדים עדכניים מתחום הכלכלה והחברה בהיבט של רשתות תנועה וזיקות בין שירותים שונים, זאת בכדי שהתמונה תהיה מלאה.



איור 11: תאוריית המקומות המרכזיים | מקור: Hsu et al, 2014

ב. גישת הפיתוח לפי ענפי כלכלה

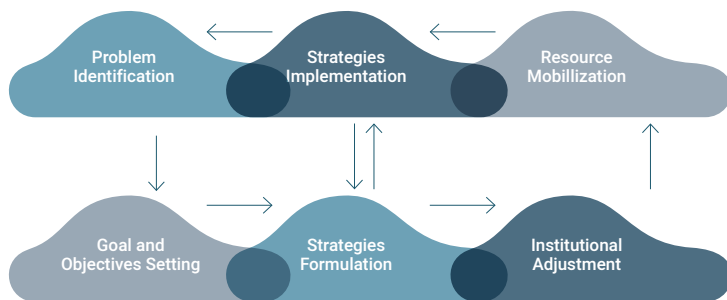
גישת היתרון התחרותי של מייקל פורטר ("The Competitive Advantage of Nations"; Porter, 1990) מסבירה כיצד נוצר יתרון תחרותי לענפי תעשייה מסוימים במדינות מסוימות ולא באחרות. שיטת הניתוח מחברת בין האסטרטגיה של החברה העסקית, תנאי הביקוש, תעשיות תומכות קשורות ותנאי הון הכוללים כוח עבודה, תשתיות והון. לפי המודל של פורטר, תפקידה של הממשלה לעודד יצירת תנאים שיאפשרו לחברות עסקיות לשגשג לפי התמחות בענף זה או אחר:



איור 12: גישת היתרון התחרותי של פורטר | מקור: Monteiro et al, 2013

על פי מסמך שהוצג לפני הפורום הבינלאומי של האו"ם לעוני עירוני (Weiss, 2001), כדי שכלכלה אזורית תתפתח, ערים צריכות להיות מזוהות בשוק העולמי עם ענפים מסוימים, ולשם כך עליהן לעסוק בהיבטים מרכזיים רבים של הייצור ושל ההפצה. ערים הן המקורות העיקריים ליצירתיות ולחדשנות, והן ימשיכו למלא תפקיד חיוני ביכולת של עסקים אזוריים להתחרות בשווקים בינלאומיים וליצור הזדמנויות תעסוקה. באותו מסמך מוצגת גישה לחשיבה על אסטרטגיה כלכלית מטרופוליטית – גישת הפיתוח של ה"קלסטרים" (Cluster) הכלכליים. לפי גישה זו, קידום של רשתות תעשייה מודרניות ודינמיות מאיץ את קצב החדשנות והצמיחה. קלסטרים כלכליים בנויים מחברות ומארגונים הקשורים זה בזה ומנצלים בצורה מיטבית את יכולת ההתמחות שלהם ואת יכולתם לטפח סביבה של חדשנות בתהליך העסקי ובטכנולוגיה. כיוון שכל אזור נבדל מאחרים בנכסי היסוד שלו וברשתות התעשייה הדינמיות המרכזיות הפועלות בו, הגישה פיתוח קלסטרים לפי שיטה או מידה אחת אינה מתאימה לכל אזור. על כן, על כל אזור למצוא את התמהיל הנכון לו ואת הנכסים החשובים ביותר והתורמים ביותר לנסיבות המיוחדות שלו לשם יצירת חדשנות ושגשוג. מערכת המדיניות כוללת קישור הדוק בין החוזקות העיקריות של העיר ושל האזור כדי לקדם צמיחה כלכלית בעיר הפנימית ובפרברים החיצוניים שלה. כדי לפתח את המטרופולין יש להגדיל את רשתות התעשייה ואת ענפי הכלכלה המרכזיים של העיר, אלו אשר משפיעים על החיוניות הכלכלית של המטרופולין.

לי יין זאנג (Zhang, 2015) כתבה בספרה "Managing the City Economy: Challenges and Strategies in Developing Countries" על גישה לניהול כלכלת עיר. הספר נכתב מנקודת המבט של מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות ומתוך תפיסה רחבה בנוגע לתפקיד הממשל. גישה זו מציעה יצירת חזון ארוך-טווח (30 שנה) לעיר ומזהה מסלולים אפשריים ליישום החזון. הגישה שונה מכתביה של תוכנית-האב (Master plan) מסורתית בכך שהיא שמה פחות דגש על שימושי קרקע ועל תכנון מרחבי ומתמקדת בכלכלת העיר, בשוניים מבניים בה ובדרכים לעצב אותה. גישה זו מבוססת על ההנחה שכלכלה וחברה משתנות באופן מהיר וחד. הגישה נועדה לתת מענה לערים שעברו תהליך של דה-תעשייתיות (De-industrialization) בהשפעת הגלובליזציה הגוברת.



איור 13: תהליך של "אסטרטגיות לפיתוח העיר" | מקור: Zhang, 2015

גישה זו מתאימה מאוד לאזורים המתמודדים עם היסטוריה תעשייתית וצריכים לפתח מסלולים חדשים לפיתוח כלכלי. הגישה מציעה מדדים רלוונטיים לניתוח יעיל של כלכלת המטרופולין המאפשר תכנון ארוך-טווח:

« תרומת תמ"ג העיר למדינה במשך 10-20 השנים האחרונות.

« תרומת ענפי כלכלה שונים באזור/במטרופולין במשך 10-20 השנים האחרונות.

« טווח משכורות, שיעורים לפי ענף וכמות מועסקים במשך 10-20 השנים האחרונות.

« תעסוקה במשך 10-20 השנים האחרונות.

« חלוקת ההכנסות וצמצום העוני.

« פתיחת וסגירת חברות עסקיות ב-10-20 השנים האחרונות.

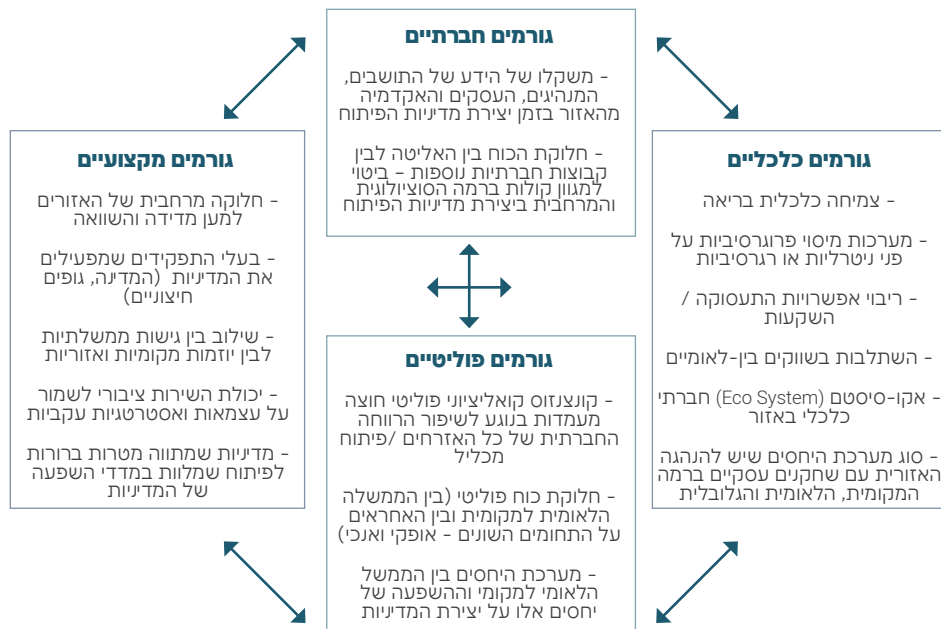
גישת זו מייחסת חשיבות רבה ללמידת ההיסטוריה של התעשייה והכלכלה לפני תכנון של פיתוח כלכלי בראייה ארוכת-טווח.

ג. חברה - פיתוח וצמיחה מכלילים

למונחים "פיתוח מכליל" ו"צמיחה מכלילה" יש מגוון הגדרות בספרות האקדמית המחקרית (Nolan, 2018; Teichman, 2016; Vellala et al., 2014). לפי טייכמן (Teichman, 2016), פיתוח מכליל הוא גישה חלופית - את המיקוד הבלעדי כמעט בצמיחה כלכלית (תמ"ג או ערך מוסף גולמי) מחליף מיקוד בתנאים הנדרשים לצמיחה כלכלית (שיתופי פעולה, תשתיות, חינוך ועוד) מתוך ייחוס של תפקיד מפתח למדיניות חברתית בפיתוח אנושי. אברמזון ברוש (2022) סקרה את מהלך הדיון המחקרי שהוביל ליצירת גישת הפיתוח המכליל והציעה, בדומה לגנה (Ngah, 2015), שגישה אזורית זו מטרתה לפתור את בעיית אי-השוויון האזורי. סן (Sen, 1999) הניח תנאי לפיתוח, תנאי המתאים גם לצמיחה ופיתוח מכלילים, ולפיו אם תושבים המתגוררים ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך² תלויים אך ורק בתמיכה ממשלתית, ואינם משתתפים בתהליך יצירת הצמיחה, הדבר פוגע באפשרות לקדם ניעות חברתית במכלול היבטים. על כן יש להניח שההתמקדות בצמצום אי-השוויון ובקידום פיתוח וצמיחה מכלילים צריכה לכלול אסטרטגיות לשילוב אוכלוסיות המשתייכות לדירוג חברתי-כלכלי נמוך בייצור הצמיחה הכלכלית. כך, לדוגמה, יש לשאוף להגדיל את ההשתתפות של אוכלוסיות מוחלשות בעבודה בענפי כלכלה המציעים שכר גבוה, ולא רק בענפי הכלכלה המוצעים בדרך כלל לאוכלוסיות מוחלשות. כך ייווצרו הזדמנויות כלכליות חדשות ותגבר הנגישות של תושבים אלו למעגלים חברתיים, פוליטיים וכלכליים של תושבים מאותו אזור או מאזורים סמוכים המשתכרים משכורות גבוהות יותר (Vellala et al., 2014).

אזרחים שבראיותם הפיזית והנפשית מאפשרת להם להשתתף בשוק העבודה.

פיתוח וצמיחה מכלילים תלויים בגורמים חברתיים, בגורמים כלכליים, בגורמים מקצועיים ובגורמים פוליטיים כיוון שגורמים אלו משפיעים על יכולתן של אוכלוסיות המשתייכות לדירוג חברתי-כלכלי נמוך להשתתף בקידום צמיחה כלכלית. כדי ליצור מיפוי ראשוני ושטחי של מצב המטרופולין מבחינת פיתוח מכליל, יש להתבונן בהיבטים הקושרים בין כלכלה לחברה ולמדדים המודדים היבטים המשפיעים על יכולת התושבים להשתתף בצמיחה ובפיתוח. אברמזון ברוש (2022) הציעה על בסיס סקירה של כמה מחקרים מובילים בתחום הפיתוח והצמיחה המכלילים מסגרת ניתוח למדדים לקידום פיתוח אזורי מכליל:



איור 14: מסגרת אנליטית לניתוח גורמים המשפיעים על היכולת לקדם פיתוח אזורי מכליל
מקור: אברמזון ברוש, 2022

דוגמה לגישה לקידום צמיחה מכלילה כאפיק אחד בתוך כלל הפיתוח היא גישת ה-OECD (2022). גישה זו מגדירה שלושה עמודי תווך לצמיחה מכלילה שמטרתם לשמר את מגמת הצמיחה ולהגביר את השוויון בחלוקה של רווחי הצמיחה:

1. השקעה באנשים ובמקומות שעד כה נשארו מאחור

« השקעה באיכות שירותי הרווחה לילדים, בחינוך לגיל הרך וברכישת כישורי חיים;

« גישה אפקטיבית לשירותי איכותיים בתחומים בריאות, חינוך, דיור ותשתיות;

« ניהול מיטבי של משאבים כדי לעודד צמיחה בת-קיימה.

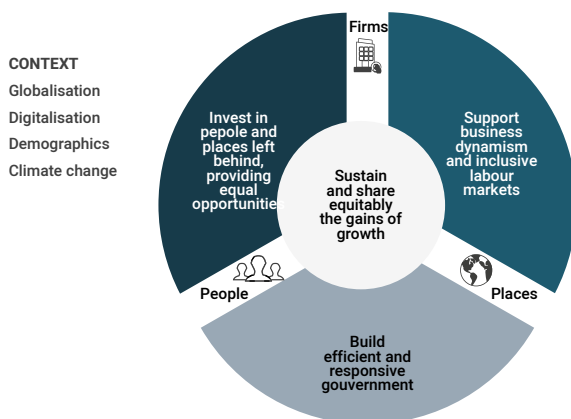
2. תמיכה בדינאמיות עסקית ובגיוון תעסוקתי

- « יצירת בסיס לחדשנות באמצעות הפצה של טכנולוגיה חדשנית.
- « חיזוק תחרותיות ויצירת מרחב יזמות.
- « גישה לעבודות באיכות גבוהה, בעיקר לנשים ולקבוצות שאינן-מיוצגות.
- « חוסן והתאמה לעבודות העתיד.

3. בניית מגזר ציבורי יעיל ותגובתי

- « אינטגרציה של שוויון/הוגנות בתוך יצירת המדיניות.
- « קידום מדיניות מכלילה וישרה, כזאת המאפשרת בניית אומן.

With the aim to achieve growth that benefits all, and that allows for people, regions and business to fulfil their potential, the framework would look like:



אזור 15: מסגרת אנליטית למדיניות מעשית לצמיחה מכלילה | מקור: OECD, 2018

ד. גישות פיתוח רב מימדיות

במשך השנים התפתחו מדדים מורכבים לבחינה של ערים, אזורים, פיתוח וצמיחה כלכלית. הרב-ממדיות מאפשרת להשתמש בהגדרות, במדידות רב-תחומיות ובאינדקסים לאפיון מרכיבים המשפיעים מן הצד האחד על איכות החיים ועל השירותים לתושב, ומן הצד האחר על מגוון המאפיינים הכלכליים של אזור המטרופולין. מדידות רב-ממדיות או רב-תחומיות יכולות לשקף לרגולטור את המציאות או מגמות וכך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות על תקצוב פרויקטים, מיזמים, שירותים לתושב ועיצוב מנגנוני הממשל. מחקרים רבים וממשלות עוסקים בהרכבת רשימת הממדים הרלוונטיים למיפוי מטרופולינים, בהגדרת המרכיבים של כל ממד

ובדיקות היחסיות בין הממדים. בספרות אפשר למצוא דוגמאות של הגדרות או טיפולוגיות רב-ממדיות כאלה (Krehl & Siedentop, 2019).

אם כן, יש מגוון גישות לפיתוח הרב-ממדיות בתחום המטרופולינים (Haan & Throat, 2013; World Economic Forum, 2018). אחת המתקדמות שבהן הוצגה במחקר שנעשה ב-LSE ו-CITIES ועוסק ב-"The Metropolitan Scale" על סמך נתונים שנאספו מ-58 מטרופולינים ברחבי העולם (da Cruz & Choumar, 2020). במחקר מצוין כי "קנה המידה המטרופוליני" מוכר היום כמונח מפתח וננקודת מבט שעל בסיסו יש לשקול מגוון היבטים חברתיים-כלכליים, מרחביים ופוליטיים. אחד האתגרים בהבנת הדינמיקה של המטרופולין הוא חוסר מהותי בנתונים בקנה מידה אזורי ומטרופוליני. מערכת חזקה של ערים ומטרופולינים וניהול מתאים של קני מידה אלה יכולים לספק בסיס לפיתוח חברתי-כלכלי מאוזן. במחקר מוצעים שישה תחומים למדידה: **(א) הקשר וממשל; (ב) פיתוח כלכלי; (ג) לכידות חברתית; (ד) שוויון מגדרי; (ה) קיימות סביבתית; (ו) איכות חיים**³. בכל תחום פורטו 38 תבחינים:

Table 1. Set of metropolitan indicators (detailed sources, methodology and units available online as supplementary material).

A. Context & governance	B. Economic development	C. Social cohesion	D. Gender equality	E. Environmental sustainability	F. Quality of life
1. Metropolitan population**	1. GDP per capita	1. Literacy*	1. Share of elected women	1. Air quality	1. Life expectancy*
2. Metropolitan area	2. Employment share by sector	2. Poverty rate**	2. Women in workforce	2. Carbon emissions	2. Affordability of housing
3. Density	3. Economic prominence	3. Income inequality	3. Female school-aged population enrolled	3. Car ownership	3. Access to public transport
4. Leadership of policy sectors ^a	4. Unemployment**	4. Foreign born population*	4. Measures and tools on gender equality ^a	4. Green space	4. Higher education enrolment*
5. Fiscal decentralisation	5. Economic density	5. Murder rate*	5. Gender pay gap	5. Waste generated per capita	5. Fragile Cities Index
6. Territorial fragmentation	6. Informal economy ^a			6. Wastewater collection coverage	
7. Metropolitan coordination				7. Renewable energy use	
8. National prominence					
9. Fiscal autonomy					
10. Total budget per capita					

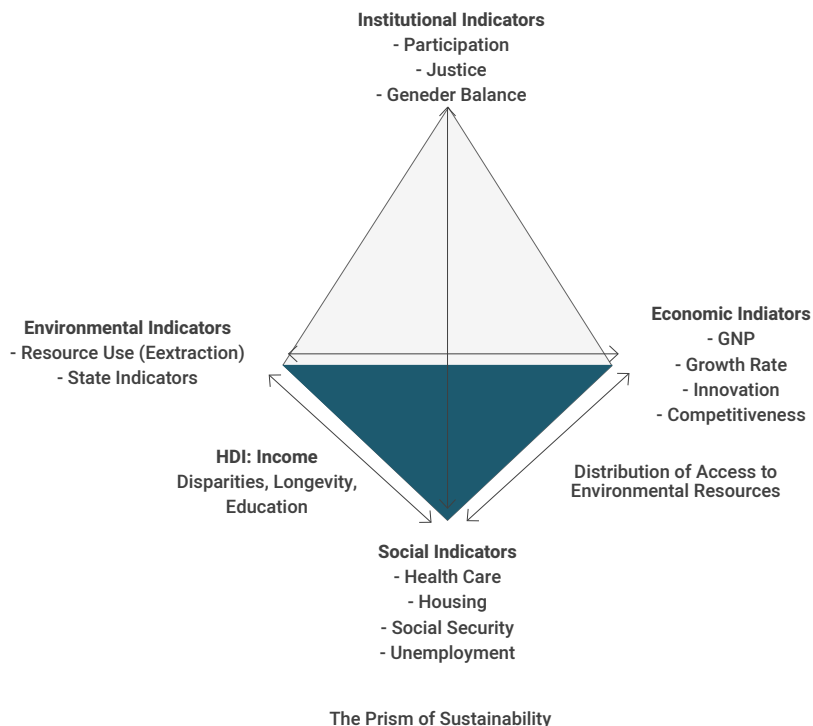
^a the data for these indicators was collected through an online survey

* data disaggregated by sex

איור 16: מערכת של תבחינים למטרופולינים | מקור: da Cruz & Choumar, 2020

גישת פיתוח אחרת, המציעה נקודת מבט מורכבת על פיתוח מטרופוליני, בדגש על נקודת המבט של הממשל, מוצגת במחקר "Metropolitan Approach to Complexity" של המועצה האירופית (POLIMI et al., 2020). בניגוד לגישות מסורתיות, גישה זו מנסה לקדם חשיבה הוליסטית וחדשנית הכוללת בתוכה ממד טריטוריאלי, ממד חברתי השואף לקדם שוויון, ממד כלכלי השואף לקדם שגשוג וממד של משילות – שאיפה לפעול במסגרת של שיווי משקל:

3. במחקר מוסבר כיצד התחומים נבחרו על בסיס סקירה מקיפה של הספרות האקדמית ושל עשרות דוחות, אינדקסים ומערכים שהפיקו ארגונים שונים בעולם (למשל UN, UCLG, Oxford Economics, OECD, Lincoln Institute, GIZ, CIPPEC, IDB, C40-בית גידול ועוד).



איור 17: נקודת המבט של קיימות | מקור: POLIMI et al, 2020

הגישה "Metropolitan Approach to Complexity" קשורה ליחסי הגודל בין הרמות השונות של הטריטוריה ונועדה להתאים להן את הדינמיקה: יחסים בין אזורים מטרופולין ביבשות שונות, היחסים בין קנה המידה של המטרופולין לאזורים שונים, היחסים בין המרכזים העירוניים לפרברים ויחסים שיתופיים בין שכונות בתוך העיר. מורכבות המטרופולין יוצרת מורפולוגיות ספציפיות, כאלה שהמחקר מכנה "ההקשר המטרופוליני". גישת המטרופולין, באמצעות מטרופולוגיה, מעודדת מיזמים משולבים שעניינם מרחבי הממשק ופונקציות נלוות כדי לאפשר יחסי קנה מידה מאפשרים. לרוב, "ההקשר המטרופוליני" אינו נובע מהמורפולוגיה העירונית המסורתית, ולכן נותר ללא בימה או שיח. לימוד ואימוץ ההקשר בתוך הפרקטיקה של המטרופולין מחייבים גישה משולבת, גישה העוסקת בכל היבטי המטרופולין.

"Advanced Producer Services" - המדד המתייחס בעיקר לקשרים עסקיים ולזרימת תקשורת ומידע בין מרכזים עירוניים. העיקרון העומד מאחורי הגדרה זו הוא שחברות גדולות מציעות נקודת מבט אסטרטגית שאינה מתייחסת לגבולות המוניציפליים של העיר שבה הן ממוקמות אלא דווקא למיקום המיטבי למקסום ההתפתחות העסקית של שלהן. הגדרה זו מאפשרת נקודת מבט חוצת-גבולות מקומיים ולאומיים כאחד, ולמעשה מכילה בתוכה מדדים מרחביים (תחבורה, חלל ומרחב למשרדים, שירותים נלווים לעסקים ולמועסקים), שלטוניים (מידת הקושי/קלות לעשות עסקים, תמיכה ותמריצים) וכלכליים (Hoyler et al., 2008).

"Multiway Factor Analysis" (MFA) - המדד מתמקד בהערכת מהירות השינוי במערכות עירוניות מורכבות בהתבסס על משתנים "מהירים" ו"איטיים". המתודולוגיה המוצעת יושמה באמצעות 18 תבחינים שבחנו שינויים חברתיים-כלכליים במשך שנים (ניתוח ארוך-טווח) (Salvati & Serra, 2016). נוסחאות מסוג זה דורשות איסוף נתונים רחב ויצירת נוסחאות ותיקוף, והן מתאימות ככלי עבודה והערכה לשימוש של משרדי ממשלה לשם פיתוח מטרופולינים במשך שנים.

"מדד סיכון לשגשוג" להערכת דפוס פיתוח כלכלי - אזורים עירוניים שונים מאוד זה מזה במידת החשיפה שלהם לשינויים כלכליים, במסלול שהם עוברים לקראת התאוששות וצמיחה ובמידת השילוב בהם בין פיתוח להון עצמי. אפשר להסביר חלק מהבידול הזה בדינמיקה אזורית, במדיניות ובזרמי הגירה המשפיעים על הרכב הפעילות הכלכלית, וכן בשימוש בקרקע ובמאפייני האוכלוסייה. המדד בנוי ממדדים סטטיסטיים הנמדדים באזורים עירוניים, בערים ובמחוזות הליבה של פיצול עירוני כדי לבחון התפשטות גאוגרפית, הפרדה גזעית, אי-שוויון כלכלי ועוני כלכלי ב-117 אזורי מטרופולין בינוניים במזרח ארצות הברית שבכל אחד מהם אוכלוסייה שבין 250,000 ל-2,500,000 איש. מדד הסיכון לשגשוג לכלל האזור משקלל בתוכו את כלל המאפיינים. מודל האינטראקציה מופעל כדי לקבוע קשרים בין המדדים וכך להדגיש את הדומה ואת השונה בין האזורים הללו ובעקבות זאת את הקשרים בין דפוסים מרחביים של צמיחה כלכלית ובין שוויון חברתי. ניתוח דינמיקה האזורית הרב-מדדית הזאת מאיר את הדפוסים החברתיים-מרחביים הראויים לתשומת לב ב"אסטרטגיות לפיתוח העיר", ובהמשך עולה ממנו מסגרת להערכת מדיניות ציבורית ושיטות לפיתוח (Sadler et al., 2020).

פיתוח למטרופולינים בני-קיימה - במטרופולינים חיות קהילות רבות, והן חולקות ביניהן תשתיות, שירותים, מרחבים ציבוריים ומקומות תעסוקה. הגישה החברתית גורסת שיש להשקיע בפיתוח הקיימות והמקומית בכדי לייצב את המטרופולין ולבססו. ממחקרים שונים עולה כי היבטים הנחשבים מאפיינים של "עיר טובה", כגון קומפקטיות, שימוש מופחת ברכב פרטי, הגדלת שוויון ההזדמנויות, בניית קואליציות מקומיות לשיתוף פעולה ומעורבות ציבורית, אכן מעלים את היציבות ואת החוסן המקומי ומרחיבים את האפשרויות לפיתוח (Wheeler, 2000).

4. מודלים של מטרופולינים בעולם

לפני שנציג דוגמאות של סוגי מטרופולינים בעולם, יש לעמוד על הקשר שבין שיעור המתגוררים במטרופולינים ובין מידת העושר של המדינה או של אוכלוסייתה. מחקר שערך ה-OECD על מטרופולינים (2020) העלה כמה עובדות חשובות על קשר זה:

« ככל שמדינות עומדות בהגדרות של מדינות מפותחות, חלקם של האנשים החיים במטרופולינים גדול יותר, ובעיקר במטרופולינים גדולים. כך, במדינות שההכנסה בהן נמוכה, השיעור הממוצע של תושבים המתגוררים במטרופולינים מכלל האוכלוסייה הוא 34 אחוז, ואילו במדינות שההכנסה בהן גבוהה, הוא 71 אחוז. השוואה בין מדינות שההכנסה בהם נמוכה לאלו שבהן היא גבוהה העלתה כי ההבדל היחסי בנתח האוכלוסייה במטרופולינים גדל בהתאם לגודל המטרופולין.

« מדינות המתאפיינות ברמות הכנסה שונות אינן נבדלות כמעט כלל זו מזו בחלק האוכלוסייה המתגוררת במטרופולינים שגודלם עד 1 מיליון תושבים, אך במדינות גבוהות-הכנסה, שיעור המתגוררים במטרופולינים שמספר התושבים בהם גבוה מ-1 מיליון גבוה פי ארבעה בערך מאשר במדינות נמוכות הכנסה.

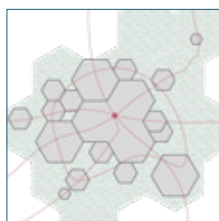
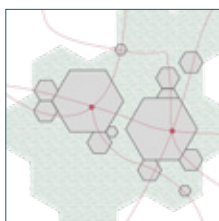
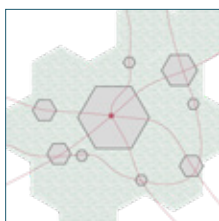
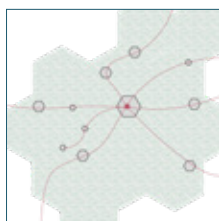
« בולט אף יותר, חלקם של תושבי מטרופולינים שבהם מתגוררים יותר מ-5 מיליון תושבים גבוה בערך פי 13 במדינות שההכנסה בהן גבוהה מאשר במדינות שההכנסה בהן נמוכה.

« פיתוח כלכלי מצמצם את החלק הממוצע של האוכלוסייה המתגוררת במטרופולינים שמספר התושבים בהם נמוך מ-250,000 איש - במדינות נמוכות-הכנסה באחוזים גבוהים יותר מאשר במדינות שכלכלותיהן גבוהות-הכנסה.

« אזורי מטרופולין גדולים יותר נוטים להיות קשורים יותר לפיתוח כלכלי לאומי. ייתכן שהדבר נובע מכך שתהליך טרנספורמציה מבני המתרחש במדינה מתרחש בקצב גבוה יותר באזורים אלה.

הקשר בין חוסן כלכלי לכמות התושבים המתגוררים במטרופולין מוביל לצורך להגדיר מודלים שונים של מטרופולינים. להלן סכמות של כמה מודלים מתוך הספרות על בסיס ההיבטים מיקום גאוגרפי, כמות אוכלוסייה, יוממות והיבטים כלכליים:

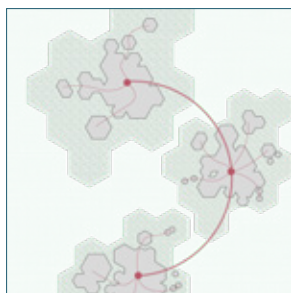
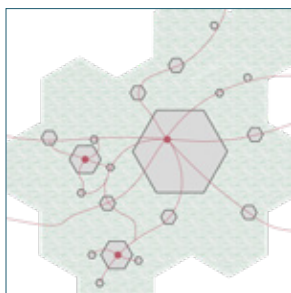
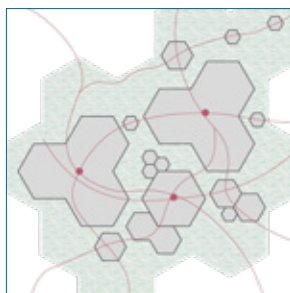
מטרופולינים חד-מוקדיים	מטרופולינים דו-מוקדיים - שני גלענים	מטרופולינים חד מוקדיים מבוססים גדולים - מטרופולינים בהתפתחות סביב עיר ראשה. שני סוגים של ממשל מטרופוליני.	מיקרופוליטים - גלעין כלכלי מרכזי - 10,000-50,000 תושבים. מאפיין לרוב מחוזות.
עם מוקדי משנה - גלעין מרכזי גדול ויציב, וסביבו יישובים עירוניים המשמשים כמוקדים כלכליים נוספים.	יחסית שווים במרכזיות הכלכלית שלהם בתוך המטרופולין.		



מגלופוליס - איחוד של מספר מטרופולינים כרצף עירוני לכדי כרך גדול.

מטרופולינים פוליצנטריים - מטרופולינים גדולים מבוססים עם כמה מוקדי משנה.

מגה מטרופולינים - רשתות משולבות של אזורי מטרופוליסן ומיקרופוליטן.



איור 18: מודלים שונים של מטרופולינים | מקור: עיבוד צוות המחקר

כל סוג מטרופולין, גם מיקרופוליטן, יכול לתפקד כחלק מאזור מטרופוליני גדול יותר או לעמוד בפני עצמו. למשל, באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, מיקרופוליטנים מוגדרים כמדרגה נמוכה יותר של מטרופולינים שלהם מאפיינים דמוגרפיים מוגדרים: בכל אזור סטטיסטי מטרופוליני חייב להיות לפחות אזור עירוני אחד שבו 50,000 תושבים או יותר. לכל אזור סטטיסטי מיקרופוליטני חייב להיות לפחות אשכול עירוני אחד שבו לפחות 10,000 תושבים אך פחות מ-50,000 תושבים.

כדי להתעמק במאפיינים אפשריים של מטרופולינים בהתאמה למודלים, יש צורך לעמוד על הסיפור הייחודי של כל מטרופולין. להלן כמה דוגמאות למטרופולינים חשובים במדינות אחרות:

א. לונדון (אנגליה) - פוליצנטרי מבוסס וגדול

לונדון הייתה למטרופולין במשך המאה התשע עשרה. בעקבות המהפכה התעשייתית, צמחה אוכלוסיית העיר, והמרחב הבנוי שלה גדל ו"בלע" את הכפרים שסביבה עד שהיו למעשה לשכונות שלה. התהליך שעבר אזור המטרופולין של לונדון משקף שמירה וטיפול של הייחודיות הכלכלית שצברה. בד בבד התפתח בהדרגה ממשל מטרופוליני ההולם את השינוי המרחבי והדמוגרפי שעבר האזור. במסמך שיצא מהממשל המטרופוליני של לונדון בשנת 2018 בנושא "אסטרטגיית הפיתוח הכלכלי של לונדון" הושם דגש על ריכוז החברות במרכז לונדון, ריכוז התורם כ-52 אחוז מהתפוקה הכלכלית של המטרופולין ו-45 אחוז



תחנת מטרופוליטניסט - לונדון

מהמשרות בו. המסמך מפרט את היתרונות שהמטרופולין מעניק לענפים כלכליים תחרותיים, כגון שירותים וטכנולוגיה, כמו גישה מצוינת למגוון שווקים והעברה מהירה של חדשנות וידע בין עסקים קרובים. הצמיחה הכלכלית המהירה הביאה עימה גם עלייה במדדי אי-השוויון במשך 20 השנים האחרונות (Trust for London website, n.d.), והשינוי הוליד צורך בתוכנית ל"כלכלה מכלילה והוגנת". באותו מסמך של עיריית מטרופולין לונדון מתוארים תחומי המדיניות של העירייה בנושאים חינוך, תמיכה בהתגברות על מחסומים לעבודה ולהתקדמות, יוקר מחיה, נוהלי שכר והעסקה הוגנים, בריאות טובה יותר וצמצום עוני וקהילות מכילות ובטוחות. באופן רשמי, הממשל המטרופוליני בלונדון ממונה על התחומים: דיור, תכנון אסטרטגי/תכנון כלכלי, תכנון תחבורה וכבישים, משטרה ומכבי אש. קיומו של ממשל מטרופוליני מאפשר דיאלוג בנוגע לנושאים באחריות ובסמכות בנושאים הללו ומאפשר טיפול בנושאים הללו באופן מתכלל, על כלל הגבולות המוניציפליים של המטרופולין. יכולתו של הממשל המטרופוליני בלונדון לעשות כן נובעת מכך שהתפתח בהתאם לשינויים הדמוגרפיים.

במשך המאה התשע עשרה הוקמו גופים מטרופוליניים לשיטור ולעבודות ציבוריות – זה היה הביטוי הראשון של ממשל מטרופוליני. בשנת 1888 הוקם "מחוז לונדון", בניהול "מועצת המחוז של לונדון", להיות ממונה על המטרופולין שנכללו בו 28 רבעים עירוניים. לאור השינויים הדמוגרפיים והמרחביים, ב-1965 הוחלט ליצור 32 רבעים ללונדון מתוך 86 הרשויות שהיו מבנה הממשל הקודם של האזור. כל רובע נועד לכלול אוכלוסייה של כ-200,000 תושבים (Stanley, n.d.).





איור 19: האזורים המרכיבים את לונדון | מקור: וויקיפדיה

היום, בעיר לונדון עצמה מתגוררים כמעט 9 מיליון תושבים, ובמטרופולין כולו יותר מ-15 מיליון, והוא הגדול ביותר באיחוד האירופי. לונדון נחשבת "עיר עולם" (Sassen, 2001) "Global City", והיא מובילה ומפותחת בתחומים כלכליים רבים, בהם תיירות ותחבורה.

אזור המטרופולין של לונדון תחום גאוגרפית, על פי אחת ההגדרות, ב-Commuter Belt – מעגל ברדיוס של 64 ק"מ (40 מייל) מ"צ'רג קרוס". הגדרה זו מדגישה אפוא את ההיבטים יוממות ותעסוקה.

נתונים רלוונטים:

שטח המטרופולין	שטח המטרופולין שעליו מופקד הממשל המטרופוליני הוא 1572 ק"מ רבוע (City of London Corporation, n.d.)
העיר הגדולה - לונדון	8,800,000 תושבים
תושבים בכלל המטרופולין	14,257,962 תושבים
צפיפות	5,782 נפש לקמ"ר (2024)
ממשל	מטרופוליני/מחוז לונדון

תמ"ג מטרופוליני (GDP)	503,904 מיליון פאונד (Clark, 2023)
ענף עיקרי	הענף המרכזי - שירותים. כולל בנקאות, ביטוח, השקעות, מגזר ציבורי, תחבורה ותקשורת, אכסנה והסעדה (London Council website, n.d)
תמ"ג לפי ענף	
השכלה גבוהה	46.7% בלונדון (בהשוואה לממוצע של כ-30% ופחות בשאר חלקי אנגליה)
מבנה מטרופוליני	פוליצנטרי מבוסס וגדול

אחרי שנים רבות שמטרופולין לונדון היה חד-מוקדי, הוא גדל והתפתח למודל פוליצנטרי מבוסס וגדול שבו ממשל מטרופוליני ותחתיו דרג ממשל נוסף - מועצות ורבעים - המחזיקים בסמכויות הרלוונטיות למתן שירותים בקרבה רבה יותר לתושבים. לונדון מתאפיינת במספר גדול של קהילות ומגוונות.

ב. בילבאו (ספרד) - חד מוקדי

להבדיל מלונדון, שהייתה מרכז כלכלי פורץ דרך עוד במאה התשע עשרה, בילבאו הייתה מעיר תעשייתית למרכז מטרופוליני המותאם למאפייני הכלכלה הגלובלית הנוכחית בתהליך מורכב יותר. בילבאו היא עיר תעשייתית ותיקה בצפון ספרד והיא תמיד הייתה המרכז הכלכלי של חבל הבאסקים. כלכלתה התבססה על תעשיית ברזל ועל נמל ימי אך לאחר המשבר הכלכלי של תחילת שנות השמונים של המאה העשרים ומפני שתעשיית הברזל והנמל הצטמצמו מאוד, בחנו פרנסי העיר מחדש את יסודות הכלכלה המקומית, וכחלק ממערך רחב של השקעה בענפי כלכלה תחרותיים, לפי המודל של פורטר, באופן מתוכנן ומכוון הפכו את העיר לספקית שירותים לחברות גדולות ולמוקד תיירות חשוב (בחירת ענפי הכלכלה ותיעדופם מפורט בדיון בחלק העוסק בפיתוח כלכלי-חברתי). הם לא ויתרו על הנמל. כחלק מהתוכנית הגדולה, הנמל הועבר לשולי האזור המרכזי, וכך יכלו אנשי העיר להמשיך לפתח אותו בלא לפגוע בפיתוח התיירות. המספנות שהיו בלב האזור הבנוי נסגרו ופנו מהנהר, הנהר נוקה, והוקם מוזיאון "גוגנהיים" במבנה אדריכלי ייחודי (מתכנן - אדריכל-העל פרנק גרי). עוד הושקעו מאמצים בהקמת טיילת ובמשיכת אדריכלים ידועי-שם נוספים להקים מבנים ציבוריים ופרטיים (כגון האדריכל קלאטרוה), ואלו הניבו פרי - בילבאו עלתה על מפת התיירות העולמית. העיר והיישובים הסמוכים לה מוגדרים "בילבאו הגדולה" (Greater Bilbao), והם כפופים למוסדות הממשל של פרובינציית "ביסקאי" במרחב הבאסקי של ספרד. בבילבאו הגדולה כ-25 רשויות שבהן גרים קרוב למיליון תושבים, וכעשר רשויות נוספות קרובות. העיר בילבאו היא העיר הגדולה, שבה כ-345,000 תושבים והיא המרכז הכלכלי של כל האזור (Keating & de Frantz, 2004).

לפי מחקרו של תומס (Tomàs, 2017), הממשל באזור המטרופולין של בילבאו מתאפיין ברמה במונחים של מיסוד - פועלות בו סוכנויות מטרופוליניות לפי תחום והן נמצאות בניהול הממשלות האזוריות והמחוזיות. יש לשים לב שלא כל ממשל אזורי הוא מטרופוליני. בילבאו מתייחדת בכך שהפרלמנט הבאסקי ביטל בשנת 1980 את תאגיד בילבאו רבתי, תאגיד שהוקם בשנת 1945, וממשלת הבאסקים ועיריות המטרופולין קיבלו את כל סמכויותיה. בשנת 1975 הוקמה במימון הממשלות האזוריות והמחוזיות סוכנות תחבורה כדי לבנות את המטרו של בילבאו ולהנהל תחבורה ציבורית בעשר רשויות, והיא מונתה לתאם תעריפים וניידות. ב-1967 הוקמה סוכנות מטרופולינית נוספת, סוכנות המים בילבאו (הורחבה בשנת 1995). סוכנות זו נועדה לספק מים ולטפל בהם. היום סוכנות המים של בילבאו היא גוף ציבורי, והיא מספקת שירותים מקיפים של אספקת מים ותברואה ל-72 רשויות שמתגוררות בהן 90 אחוז מאוכלוסיית המחוז.

סוכנות אחרת, שלהבדיל מהסוכנויות האחרות היא סוכנות מתכננת ומבצעת מדיניות לפיתוח, עוסקת בתכנון אסטרטגי בראייה מטרופולינית. בין תפקידיה - שיפוץ בילבאו ושפך הנהר על בסיס "רפורמת גוגהיים". סוכנות זו, שהוקמה בשנת 1992, ובה נציגים מכל רמות הממשל (מרכז, אזורי, פרובינציאלי והעיריות בילבאו וברקאלדו), מרכזת ומיישמת מגוון פעולות המשלבות תכנון, תחבורה וסביבה. הסוכנות היא שחקן חשוב בתהליך התכנון האסטרטגי של בילבאו, תהליך המבוצע בעיקר באמצעות Bilbao Metropolis - שותפות ציבורית-פרטית שנוצרה ב-1991, בשיתוף הממשלות האזוריות, המחוזיות והעירוניות (Bilbao Metropoli-30, 2016).

אומנם בספרד אין מודל אחד של ממשל אזורי ומקומי, אלא מגוון סוגים, אך אפשר לזהות קווי דמיון בין הסוכנות האחראיות על אסטרטגיית המטרופולין לממשל המטרופוליני המוסדי של ברצלונה. התוכנית האסטרטגית מגייסת בעיקר שחקנים מאורגנים (מוסדות, ארגונים ציבוריים, אוניברסיטאות, איגודים מקצועיים ואיגודים עסקיים) לדון באתגרים עתידיים משותפים. לסיכום, בבילבאו אין מוסד מטרופוליני מקיף אלא כמה סוכנויות מגזריות, ובהן משתתפות ממשלות מקומיות (ראשון ושני) אך גם ממשלות אזוריות.

נתונים רלוונטים:

שטח המטרופולין	41.5 קמ"ר
העיר הגדולה - בילבאו	345,821 תושבים
תושבים בכלל המטרופולין	1,037,847
צפיפות	8,300 תושבים לקמ"ר (City Population, 2024)
ממשל	ממשל עירוני או אזורי/מחוזי החולק אחריות

לעיר בילבאו בלבד: 9,000 מיליון יורו (כ-33 אלף יורו לתושב)⁴

תמ"ג מטרופוליני (GDP)

לפי נתוני ה-EU - בשנת 2020 היה התל"ג של מטרופולין בילבאו 32,891 מיליון אירו

eurostat, 2024

הענף המרכזי - שירותים: ציבורי, מסחר, תחבורה הסעדה ואכסנה, שירותים אישיים (כ-90%; אותו מקור)

ענף עיקרי

תמ"ג לפי ענף

45% מבני הגילים 25-64 מחזיקים בתארים גבוהים או מקצועיים

השכלה גבוהה

חד-מוקדי

מודל מטרופוליני



מוזיאון גוגנהיים - בילבאו

אפשר ללמוד מבילבאו ששלטון מקומי מסוגל להניע מהלך משמעותי של שינוי כיוון כלכלי באמצעות שילוב כוחות בין כל רמות הממשל והשוק הפרטי, פעולות מיתוג ושיווק והשקעות בפיתוח מרחב ציבורי ותשתיות.

במהלך זה תמכה גם עבודה שנעשתה על פי מטרות ברורות ומבוססות מדדים ונתונים. במסמך האסטרטגיה (Metropolitan Bilbao 2035: Looking to the Future, 2016) שכתבה הסוכנות המטרופולינית של בילבאו, נכתב: "בתוך 20 שנה עלינו להיות בחזית של ספרד ולהיות בין חמש הטריטוריות הראשונות של האיחוד האירופי ו/או המדינות בגודל דומה ובמעמד חברתי-כלכלי דומה בהיבטים תעסוקה, תוצר, חינוך (יסודי, תיכוני, תעסוקה ומעלה), בריאות וטיפול בקשישים, בין משתני מפתח נוספים". מהלך זה שינה לגמרי את פניהם של עיר ואזור אפורים, תעשייתיים ומתדרדרים והצליח להביא שגשוג כלכלי לקהילות השונות. אף על פי כן, יש לתת את הדעת לכך ששינויים כאלה דורשים זמן ועקביות, וכן השקעות רבות, ושאינן הם תמיד מוכתרים כהצלחה.

מסמך העוסק בתרבות כמנוע צמיחה כלכלי סקר את התרומה הכלכלית של ההשקעה בתרבות כענף כלכלי מרכזי לפיתוח העיר ופירט את תרומת מרכזי התרבות לעיר (Otaolea, 2014). מהמסמך עולה כי מוזיאון גוגנהיים בילבאו (1997-2014) תורם כ-3.224 מיליון אירו בתוצר (פי 38 מעלות בנייתו) ומייצר בממוצע 4,500 משרות שנתיות (עבודות ישירות ועקיפות). ההכנסות שהוא מעלה למשרד המס הבאסקי עומדות על כ-500 מיליון אירו. מרכז אוסקלדונה (1999-2014) תורם כ-1.035 מיליון אירו בתוצר (פי 12 מעלות בנייתו) ומייצר בממוצע 1,200 מקומות עבודה שנתיים (עבודות ישירות, עקיפות). הוא תורם 90 מיליון אירו בהכנסה נוספת למשרד המס הבאסקי. בעיר מתקיימים אירועי תרבות ציבוריים רבים בשנה. כמו כן, מבקרים בעיר בילבאו כ-734,215 תיירים מדי שנה, ותרומת התיירות לתמ"ג היא 5.5 אחוזים מהצמיחה שלה.

ג. אמסטרדם (הולנד) - חד מוקדי גדול

האזור המטרופוליני של אמסטרדם (נקרא AMA או MRA), ובו 30 רשויות מקומיות, שתי פרובינציות ורשות תחבורה אחת. באזור כולו מתגוררים כ-2.5 מיליון איש (כ-14 אחוז מהאוכלוסייה של הולנד), והוא מתפקד ביומים כמרחב עירוני רציף אחד. המטרופולין מבוסס על הסכם וולונטרי בין הרשויות - כל אחת ממשיכה לתפקד בתחום סמכויותיה, אולם מחויבת לעקרונות הפיתוח ולכיוונים שהסכימו עליהם כל השותפים להסכם ולסדר היום שפותחו. סדר היום מבוסס על ארבע משימות - חיזוק השותפות, פיתוח כלכלה בעלת חוסן, מכילה וירוקה, פיתוח תחום המגורים כך שיחזק את איכות החיים והשוויון בכל תחום אזור המטרופולין והאצה של הקמת מערכת התנועה והקישוריות לכל תחום אזור המטרופולין (Lamberegts, 2006; Meijers, 2005).

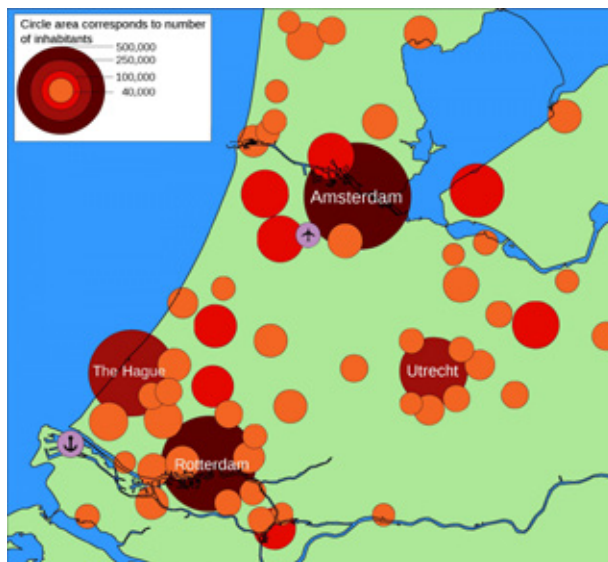
נתונים רלוונטים:

שטח המטרופולין	2,580 קמ"ר
העיר הגדולה - אמסטרדם	921,468 בסוף 2022 (הלמ"ס של הולנד)
תושבים בכלל המטרופולין	2,520,000
צפיפות	4,000 תושבים לקמ"ר באמסטרדם
תחמשל	1,700 תושבים לקמ"ר במטרופולין (Metropolitan Region Amsterdam, 2024)
תמ"ג מטרופוליני (GDP)	Amsterdam Metropolitan Area Central Administration איחוד וולונטרי של 30 רשויות, רשות תחבורה ושתי פרובינציות (metropool regioamsterdam, n.d.) 63,500 יורו לתושב (Amsterdam Metropolitan Area Central Administration, n.d.)
ענף עיקרי תמ"ג לפי ענף	לפי ה-EU, לארבעת המטרופוליינים המוזכרים היה תמ"ג כולל של 400,627 מיליון אירו בשנת 2020 (184,351 מיליון במטרופולין אמסטרדם לבדה)
השכלה גבוהה	שירותים כ-30% מהתושבים מחזיקים בתואר אקדמי או מקצועי (יש לציין שבמערכת החינוך ההולנדית יש מוסדות להשכלה גבוהה הדומים יותר למערכת הקולג'ים בארצות הברית מאשר לאקדמיה בישראל)
מבנה מטרופוליני	חד-מוקדי גדול

מעבר לכך, האזור ראנדסטאד (Randstad) בהולנד כולל ארבעה אזורי מטרופולין (אמסטרדם, האג, אוטרכט ורוטרדם) שביניהם זיקות חזקות.

היות שהולנד גם היא מדינה מפותחת, קטנה וצפופה, כדאי לבחון את המאפיינים של אזור

ראנדסטאד בהשוואה לישראל כולה. הזיקות הכלכליות והתחבורתיות בין הערים הראשיות חזקות, והמרחב ביניהן מכיל רשת של ערים בינוניות וקטנות.



איור 20: מטרופולינים בהולנד | מקור: Sheng Han, 2016

הממשל הוולונטרי של המטרופולין חותם על הסכמים קואליציוניים שבהם הוא מסכים על האסטרטגיה לשנים הקרובות. ההסכם האחרון נחתם ב-25 במאי, ובו הציגו המפלגות PvdA, D66 ו-GroenLinks את ההסכם הקואליציוני החדש שלהן, "הסכם אמסטרדם 2022-2026" (City of Amsterdam website, n.d). ההסכם מפרט את התוכניות שעליהן הסכימה הקואליציה לארבע השנים הבאות. בתוכניות המוצעות מושג דגש על היות העיר מכילה, על סולידריות ועל מתן הזדמנויות לכולם. העיר משקיעה מאמצים ומימון במאבק בעוני, בעבודת נוער, בחינוך ובתוכניות פיתוח למחוזות Noord, Zuidoost, Nieuw-West ו-40 אחוז מהם נועדו לשכירות חברתית, 40 אחוז לשכירות ולבעלות בעבור משפחות שהכנסתן בינונית ו-20 אחוז למגזר הפרטי. לבסוף נקבע כי יעשו מאמצים להגביר את זרימת האנשים במערך הדיור, לטפל בנושאים הקשורים בבטיחות ולהילחם בפשיעה.

רצף עירוני המתפתח בקצב מהיר ונשען על ענפים כלכליים רבים מחייב שיתוף פעולה בין הרשויות המרכיבות אותו. גם אם רשויות אלה אינן שוות בגודלן (אמסטרדם לעומת רשויות מקומיות קטנות סמוכות) או במהותן (רשות תחבורה לעומת רשות מוניציפלית), אפשר להגיע להסכמות בנוגע לעקרונות שיועילו לשותפים בטיפול בבעיות ובקידום פיתוח. לשם כך נדרשת מחויבות להגדיר את המסגרת המוסדית (המבנה הארגוני של AMA הוגדר בהסכם), וכן נדרש

תקציב להפעלה. אך האם סינרגיה בין ערים סמוכות יכולה להחליף התארגנות כמטרופולין? האם הסך הכול עולה על סך חלקיו? מחקרים מראים שנדרשת זהירות – אף שהסינרגיה ושיתוף הפעולה בין הרשויות המרכיבות את האזור גדלו, במונחים כלכליים של תחומים משלימים, ההשפעה עלולה להיות הפוכה (Meijers, 2005) – כמה מהשותפות מפסידות הכנסה ותושבים לשותפות אחרות (Meijers et al., 2017).

ד. טרנטון-פרינסטון, ניו-ג'רזי (ארצות הברית) – תלת מוקדי

מטרופולין טרנטון-פרינסטון שבמחוז ניו ג'רזי בארצות הברית הוא דוגמה למטרופולין שבו מספר תושבים נמוך יחסית למטרופולין, אך לא נמוך מספיק כדי להיחשב מיקרופוליס. מבין הדוגמאות למטרופולנים גדולים ומוכרים ולכאלה שעברו תהליך פיתוח הנחשב מהפכני, כמו בילבאו, מטרופולין זה מתייחד הן במבנה המרחבי שלו הן בקרבה שלו למטרופולין ניו יורק ולעיר וושינגטון. אפשר לחשוב שקרבה למטרופולין כלכלי גדול ועוצמתי כמו ניו יורק, שעה וחצי ברכב בשעה שמונה בבוקר או שעתיים בתחבורה ציבורית (על פי גוגל מפות), מייצרת פיתוח מטרופוליני. ואולם, מטרופולין זה דו-מוקדי – יש לו שני מרכזים – אף שאין הם שווים בגודלם. אין מדובר במיקרופוליס כי מספר התושבים גדול מזה שהגדירה למיקרופוליסן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית. מטרופולין טרנטון-פרינסטון חופף לשטח של מחוז מרסר (Mercer), שבו שוכנת בירתה של ניו ג'רזי – טרנטון. במטרופולין/מחוז כולו מתגוררים 366,513- תושבים, וכלולות בו 12 רשויות מקומיות. שתיים מהן גדולות יחסית (המילטון, טרנטון) – בכל אחת מהן כ-88,000 תושבים – ובכל אחת מהאחרות מתגוררים 3,000-30,000 תושבים.

בגלל המבנה של ניו ג'רזי והסמיכות לניו יורק ולמנהטן ומפני שהמחוז נמצא כמעט במרכז בין הערים החשובות בחוף המזרחי של ארצות הברית, למטרופולין/מחוז חשיבות רבה מזו המשתמעת מגודלו. אף על פי כן, המדדים הכלכליים שלו בינוניים.



איור 21: מפת טרנטון, ניו ג'רזי | מקור: Encyclopædia Britannica, n.d.

דוח שפרסמה עיריית טרנטון (Trenton250 website, 2017) מלמד שהעיר - המוקד המרכזי של המטרופולין - תלויה היום מאוד בממשלה כענף כלכלי מרכזי. כלכלת בסיס זו מעודדת עסקים קשורים אחרים, כגון לוביסטים וארגוני שירותים חברתיים, להתמקם בטרנטון. כמו כן, הענף מושך ריכוז גבוה של גופים ללא מטרות רווח. בעקבות זאת, רבות מהקרקעות בטרנטון פטורות ממס (35 אחוז מהן) או יוצרות הכנסה קטנה. הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העיר לממן הכנסות ממסים לטיפול בבעיותיה ומאלץ אותה להטיל נטל כבד של מס על התושבים: לטרנטון יש את שיעור המס האפקטיבי הגבוה ביותר באזור מחוז מרסר, זאת לפי תקציר הדירוגים של ניו ג'רזי לשנת 2015 עבור מחוז מרסר. בשילוב עם ריכוזים גבוהים של עוני, פשע ובתי ספר מתקשים, העיר נמצאת היום בפיגור, ואינה מושכת תושבים שיש להם משאבים כספיים להשקיע בעיר ולתרום להצלחתה.

נתונים רלוונטים:

שטח המטרופולין	592 קמ"ר
הערים הגדולות - טרנטון, פרינסטון	כ-88,000 תושבים כל אחת
תושבים בכלל המטרופולין	390,000 תושבים
צפיפות	1,725 תושבים לקמ"ר (U.S. Census Bureau, 2024; World Population Review, 2024)
ממשל	ערים, מחוז. אין ממשל מטרופוליני
תמ"ג מטרופוליני (GDP)	כ-63,000 דולר לתושב או כ-30,000 מיליון דולר (ProximityOne website, 2018)
ענף עיקרי	-----
תמ"ג לפי ענף	
השכלה גבוהה	45.9% בעלי תואר "בוגר" ומעלה (Census Reporter website, 2022)
מבנה המטרופולין	להבדיל מההגדרה המוכרת של דו-מוקדי, במקרה זה יש שלושה מוקדים למטרופולין קטן. אין מדובר במיקרופוליטן כי מספר התושבים גבוה יותר

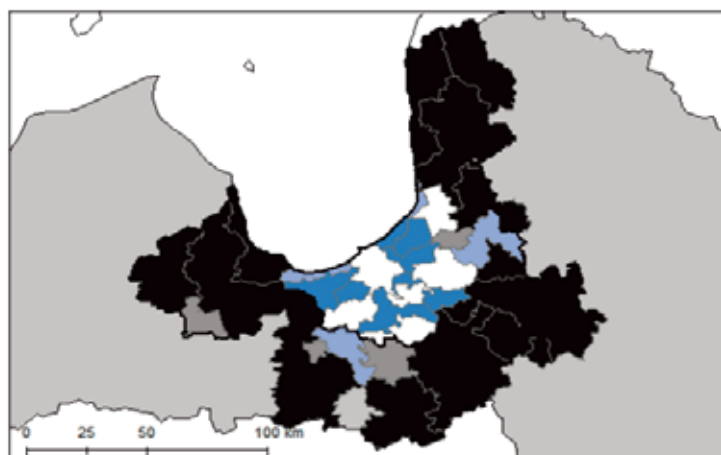


אוניברסיטת פרינסטון - פרינסטון, ניו ג'רסי

ה. ריגה (לטביה) - חד מוקדי

ריגה היא עיר הבירה של לטביה, והיא מתמודדת - כמו ערי הבירה של סלובקיה וליטא - עם השלכות היציאה מהמשטר הסובייטי. העיר משלבת בין תעשייה להיסטוריה. במטרופולין כולו מתגוררים כמיליון איש. בגלעין, העיר המרכזית, התגוררו כ-621,000 תושבים נכון לשנת 2022, אך היא מתמודדת עם תהליך של הצטמקות (Shrinking) בשל ריבוי טבעי נמוך והגירה לפרברים. תושבים עוברים לשכונות "צמודות קרקע" ומהן שומרים על זיקה (עבודה, לימודים, קניות) לעיר עצמה. לפיכך, ברשויות הסמוכות לריגה, האוכלוסייה גדלה. ההגירה השלילית מהעיר מקשה את פיתוחה.

Figure 2.8. Population has declined in many municipalities but has grown in municipalities surrounding Riga
Population growth, 2010-15



Note: Only municipalities that are part of the Riga planning region or the Riga agglomeration are depicted. Source: OECD calculations based on RDIM (2016), Regional development indicators (www.raim.gov.lv).

Change in population (%)

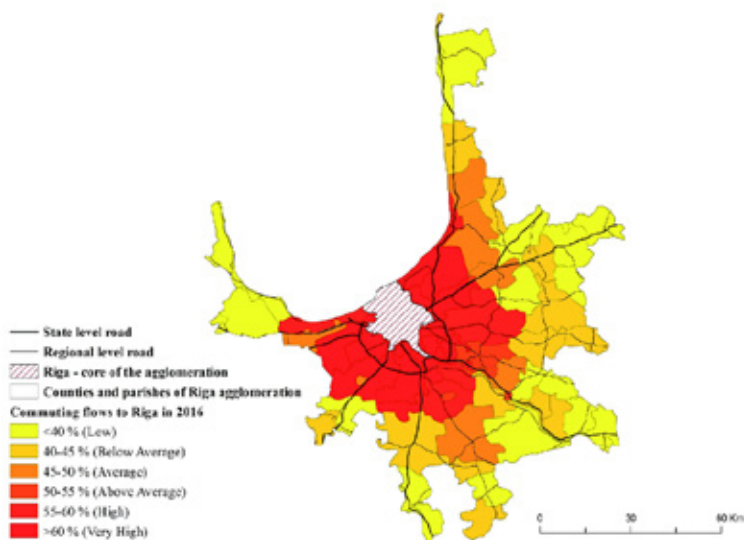


איור 22: האוכלוסייה הצטמצמה ברבות מהרשויות אך גדלה ברשויות שסביב ריגה, גידול באוכלוסייה, Glocker & Fuentes Hutfilter, 2018 | מקור: 2015-2010

ריגה עוסקה בתכנון המבנה הארגוני ומבנה הממשל של עיר הבירה והמטרופולין. בשנים האחרונות היא מתמקדת בתכנון תחבורה שתקשר בין אזורים שונים בתוך אזור המטרופולין. התכנון לעתיד מציע אזור מטרופולין "קלסי" בצורת טבעות (ראו תרשים). ואולם, ניתוח התנועות בפועל (יוממות) מלמד שבעיר מתקיימת תצורה ייחודית של טבעות שלהן "אצבעות" של פיתוח תעסוקה לאורך צירי התנועה שבתחומם של הפרברים.

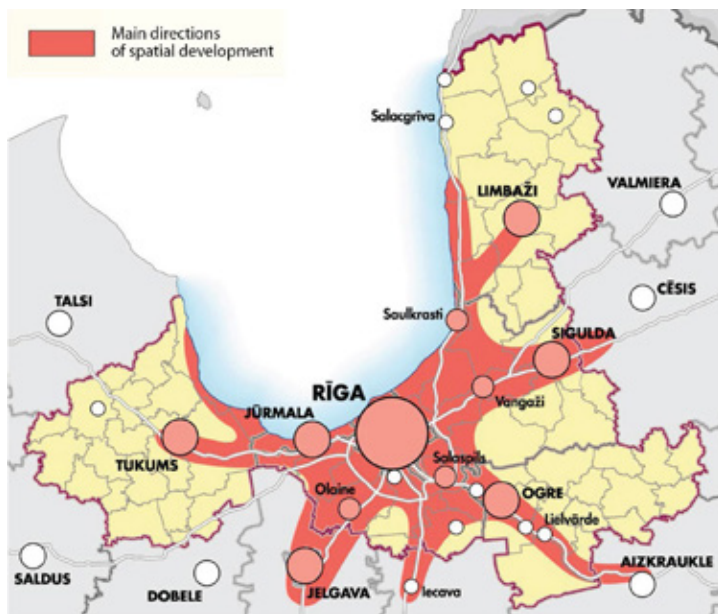


איור 23: חזון התנועה במרחב אזור מטרופולין ריגה |
 Elaboration of the "Riga Metropolitan Area Mobility Spatial Vision": מקור:
 (final report, ID no. RPR/2018/2/NSB-Core)



איור 24: תכנון אדריכלי ועירוני | מקור: "Elaboration of the "Riga Metropolitan Area Mobility Spatial Vision": מקור:
 (final report, ID no. RPR/2018/2/NSB-Core)

המקרה של ריגה (וערים אחרות הדומות לה באזור הבלקן) רלוונטי כיוון שהן נאבקו "לתפוס מקום" במרחב העירוני של המדינות שלהן ושל האיחוד האירופי. מעבודות שנעשו עולה כי חוסר כרוני בתיאום בין פעולות הנעשות ברמה המקומית לפעולות הרמה הלאומית, מגזר שלישי חלש וחוסר שיתוף פעולה עם המגזר העסקי הם בין החסמים העיקריים להתמודדות עם משבר כלכלי ולהמשך צמיחה (Elaboration of the "Riga Metropolitan Area Mobility (Spatial Vision", 2018). אחד האמצעים שנקטו כדי לקדם את פיתוח המטרופולין הוא חוק תכנון מיוחד בשם "Law on Regional Development Riga Planning Region" (אחד מחמישה אזורים כאלה בלטיביה). החוק מאגד את אזור ריגה - 28 רשויות מקומיות ושתי ערים ראשיות. כחלק מפעילות התכנון, גובשה ופורסמה בשנת 2020 תוכנית פעולה לפיתוח המטרופולין, ובה פרקים העוסקים בתעסוקה, בפיזור אוכלוסייה, בתחבורה ובסביבה (Rigas Planosanas Regions, 2020). תוכנית זו אמורה להיות הבסיס לניהול משא ומתן בין הישויות השונות הכלולות במטרופולין, להצגת עקרונות לפתרונות יישומיים ולביסוס של דיאלוג מבוסס מדדים ויעד.



איור 25: כיוונים עיקריים של התפתחות במרחב, אזור ריגה | מקור: Rigas Planosanas Regions, 2020

נתונים רלוונטים:

10,133 קמ"ר

שטח המטרופולין

621,000 תושבים

העיר הגדולה - ריגה

תושבים בכלל המטרופולין	כ- 1,000,000 תושבים
צפיפות	2000 נפשות לקמ"ר בעיר
מחשל	עירוני, תחת חוק תכנון ייעודי איזורי/מטרופוליני
תמ"ג מטרופוליני (GDP)	16,000 מיליון יורו
	לפי הלמ"ס הלטבי (2020): 19.6 מיליון
	לפי ה-EU: התמ"ג לשנת 2020 היה 20,898 מיליון אירו
ענף עיקרי תמ"ג לפי ענף	ייצור - עץ, מזון IT, פרמקולוגיה - נמל גדול לסחורות
השכלה גבוהה	31.6% (מטרופולין) , 37.2% (ריגה העיר)
מבנה המטרופולין	חד מוקדי, עם זיקות חזקות לערים האחרות סביבו, ומגמות פיתוח מובהקות מהמרכז החוצה

1. טבלה השוואתית

להלן סיכום של סקירת ארבעת המטרופולינים שמובאים כדוגמאות. חוץ ממטרופולינים אלו, ישנם עוד סוגים של מטרופולינים שניתן ללמוד מהם. אנו מזכירים בחלק ד' גם את ליון וטורנטו.

מטרופולין לונדון	בילבאו ספרד	אמסטרדם הולנד	ריגה לטביה
הצורך	הצמיחה הכלכלית המהירה הביאה עימה עליה במדדי אי השוויון	מחבר כלכלי ובחינה מחדש של יסודות הכלכלה המקומית	תיאום פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי לצמיחה משותפת של האזור
המדיניות	"כלכלה מכלילת והוגנת"	מוקד תיירותי כלכלי משמעותי, "בילבאו הגדולה"	חתימה על הסכמים קואליציוניים, בהם הם מסכימים על האסטרטגיה לשנים הקרובות
ממשל מטרופוליני	ממשל מטרופוליני שנוצר בהדרגה. תחתיו מועצות ומחוזות.	רמת מיסוד בעינית - סוכנויות מטרופוליניות לפי תחום	תיאום בין רמות ממשל
נושאי תוכן המקודמים במטרופולינים	<ul style="list-style-type: none"> דיוור תכנון אסטרטגי/תכנון כלכלי תכנון תחבורה וכבישים משרתה ומכבי אש 	<ul style="list-style-type: none"> סוכנות תחבורה סוכנות מים סוכנות מדיניות לפיתוח תכנון אסטרטגי הסוכנות לתכנון אסטרטגי קבעה יעדים בנושאי תעסוקה, תוצר, חינוך (יסודי, תיכוני, תעסוקה ומעלה), בריאות וטיפול בקשישים 	<ul style="list-style-type: none"> איוווד וולונטרי בין הרשויות (סוכנות התנדבותית) - AMA "האזור המטרופוליני של אמסטרדם"
	<ul style="list-style-type: none"> סוכנות תחבורה סוכנות מים סוכנות מדיניות לפיתוח תכנון אסטרטגי הסוכנות לתכנון אסטרטגי קבעה יעדים בנושאי תעסוקה, תוצר, חינוך (יסודי, תיכוני, תעסוקה ומעלה), בריאות וטיפול בקשישים 	<ul style="list-style-type: none"> שיוויון והזדמנויות מאבק בעוני עבודת נער, חינוך תוכניות פיתוח עבור המחוזות קיימות ושטחים ירוקים דיוור - עם 40% שכירות חברתית, 40% שכירות למשפחות בעלות הכנסה בינונית ו-20% דיוור במגזר הפרטי בריאות ומלחמה בפשיעה הם נושאים נוספים 	<ul style="list-style-type: none"> תכנון אורבני תכנון תחבורתי ניקיון מים שירותים חברתיים תרבות ותיירות

חלק ב' - לקונה, שאלות מחקר, מסגרת אנליטית ומתודולוגיה

1. הדיון הישראלי בנושא פיתוח מטרופוליני והגדרת הלקונה

השיח המקצועי והציבורי בשאלה אם יש מטרופולין אחד בישראל - מטרופולין גוש דן - או ארבעה מטרופולינים, מעסיק מקבלי החלטות במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וחוקרים ממגוון תחומי דעת. אי-ההכרעה המוסדית בנוגע למבנה המרחבי של מדינת ישראל משפיע על מהלכי הפיתוח במגוון שירותים לתושב, כמו תחבורה, בינוי ואופן השקעת תקציבים בפריפריה.

שני הצירים העיקריים של הדיון הם: אסטרטגיית התכנון המרחבי של מדינת ישראל במשך השנים וההגדרה של הלמ"ס לארבעת המטרופולינים בישראל. לבסוף יוצגו כמה גופי ידע שנכתבו כדי להשפיע על השיח ועל המדיניות בישראל, אשר מקצתם באו לידי ביטוי במדיניות ממשלתית אך לא כגישה אסטרטגית רחבה. סקירת התוכניות הלאומיות מלמדת שבשיח נשמעים שני קולות - מן הצד האחד מתוכננת תחבורה רדיאלית (מטרופולינית), ומן הצד האחר מקובל שבישראל מרכז אחד ומעגלים סביבו. התפיסה השנייה תומכת בפיתוח אוקלוסין לפי מטרות לאומיות.



1. תקופה ראשונה: עם קום המדינה תוכנית "שרון"

עם הקמת המדינה נדרש מאמץ תכנוני לסנכרון המאמצים לפיתוח המדינה וליישוב העולים החדשים. האדריכל אריה שרון, מבכירי משרד השיכון דאז, וצוות מתכננים ואדריכלים ממשרדו, גיבשו תזה תכנונית שהתאימה לתפיסות הלאומיות: פריסת אוכלוסייה על פי הכרח לאומי וביטחוני. כן נוסדו חמש זרועות תכנון עיקריות: תוכנית חקלאית, איתור תעשייה, רשת תחבורה, פארקים, ייעוד ושמירת נוף והקמת ערים חדשות (שרון, 1951). מרתק לקרוא את ההצעה התכנונית שהתייחסה לשלב א' של יישוב הארץ וכוונה לאכלוס של עד 2.6 מיליון תושבים. לתפיסתם של כותביה, "ממדי התכנון" היו "הארץ, העם, הזמן". הם שאפו לקדם מהר ככל האפשר עצמאות מבחינת אספקת המזון (ולכן שמו דגש על חקלאות) ועידוד צריכה (ולכן קידמו תעשייה). המדיניות לנושא הקמת היישובים ופיזור האוכלוסייה שיקפה ארבעה "אזורי השפעה" – צפוני, מרכזי, פרודור ירושלים ודרומי. ההתיישבות תוכננה על בסיס חמש צורות יישוב טיפוסיות: יחידה כפרית, מרכז כפרי, מרכז עירוני-כפרי, עיר בינונית ועיר גדולה. אזורי ההשפעה, לתפיסתם, נבדלו זה מזה באקלים, בקרקע ובאופי הגאוגרפי, אולם הם היו קשורים זה בזה ושולבו בתוכנית ארצית כוללת.



איור 26: תוכנית "שרון"
מקור: תוכנית שרון, 1951

תוכנית שרון מעולם לא קיבלה תוקף סטטוטורי כלשהו, אולם היא שימשה במשך שנים רבות (כ-15 שנים) את מקבלי ההחלטות לקידום הקמת יישובים חדשים ולפיתוח "אזורי השפעה". אפשר למצוא בתוכנית זו את שורשי התפיסה שלפיה יש בישראל ארבעה מרכזים ויש יישובים מרוחקים שנועדו לתפוס קרקע ולחזק את פריסת היהודים באזורים שונים בשטח המדינה.

2. תקופה שנייה: העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, פרויקט תכנון אסטרטגי "ישראל 2020" ואישור תמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולקליטת עלייה

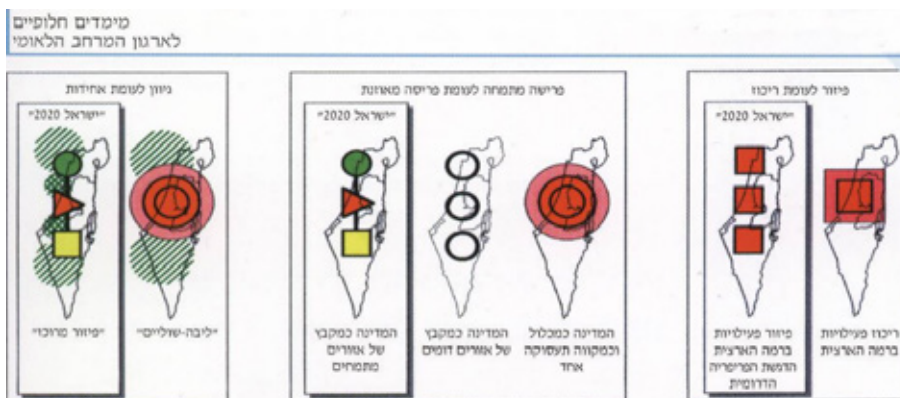
עם התחלת גלי העלייה הגדולים מברית המועצות לשעבר (שנות התשעים של המאה העשרים) הבינה הממשלה שנדרשת תוכנית כוללת להכוונת הגידול המואץ של היישובים השונים וראתה בכך הזדמנות לחזק ערי פריפריה שונות באמצעות הקמת שכונות חדשות והכוונת העולים החדשים אליהן. לצורך זה גובשה ואושרה (במהירות יחסית) בשנים 1991-1992 תמ"א

31, שהייתה כלי לתכנון והכוונת הפריסה של מדינת ישראל במרחב. למעשה, זוהי התוכנית הסטטוטורית המרחבית הראשונה שחלה על כל שטח מדינת ישראל. התוכנית מתייחסת להיבטים כלכליים, חברתיים ויישומיים ומתווה אזורי פריסת אוכלוסייה, מוקדי פעילות וזיקות הדדיות ביניהם. כחלק מהכלים למימוש פריסת האוכלוסייה, הוגדרו שלושה אזורים גאוגרפיים: "מרכז", "ביניים" ו"פריפריה", ולצידם הוגדרו ארבעה מרכזי מטרופולין.

אפשר לראות בפריסה המרחבית את המשך התפיסה שלפיה יש בישראל ארבעה אזורים גאוגרפיים ויש זיקה חזקה בין תל אביב-יפו לירושלים. למעשה, זוהי התוכנית הראשונה ששימש בה המונח "מטרופולינים".

3. תקופה שלישית: חזון למדינה מצטופפת - ישראל 2020

"ישראל 2020" היא יוזמה של אגודת האדריכלים והמתכננים ושל הפקולטה לארכיטקטורה בטכניון, ובהמשך שיתפו עימה פעולה כעשרה משרדי ממשלה, הסוכנות היהודית ומנהל מקרקעי ישראל. המסמך מבטא חשיבה תכנונית רחבה ואסטרטגית, והיא הניבה תכנון כולל לקראת המאה העשרים ואחת. תוכנית לא סטטוטורית זו, בהובלת האדריכל אדם מזור ז"ל, הייתה בהמשך הבסיס לתוכנית המתאר הכוללת הארצית תמ"א 35.



איור 27: מדדים חלופיים לארגון המרחב הלאומי | מקור: מזור, ח"ת

ישראל 2020 בחנה חלופות לארגון המרחבי של ישראל על פי "תסריטים" שונים להתפתחות המצב הפוליטי, הכלכלי והחברתי של המדינה. חלופה אחת היא "עסקים כרגיל", חלופה כלכלית המתמקדת בתעשייה (פיתוח תעשיות עתירות ידע), אחרת היא חלופה כלכלית המתמקדת בשירותים (פיתוח שירותים יצרניים, מחקר ופיתוח טכנולוגי), חלופה שלישית היא חלופה חברתית (כזאת השמה דגש על "איכות חיים לכול" ושוויון), ולצידן יש חלופה פיזית-סביבתית (המתמודדת עם סוגיית הצפיפות ואזילות משאב הקרקע בפיתוח בר-

קיימה). עשרות מומחים העריכו את היתרונות ואת החסרונות של כל חלופה ובסופו של דבר בחרו בתפיסה "פיזור מרוכז". במסגרת זו נקבעו שבעה מרחבים - שלושה מרחבים מעוררים, שני מרחבי ביניים ושני מרחבים פתוחים. תפיסת-העל למבנה המרחבי מארגנת את הפיתוח בשלושה מרחבים וקושרת את תל אביב-יפו וירושלים ברצף בינוי ופיתוח ביניהן. תוכנית ישראל 2020 וכמה מהמונחים שנטבעו בה שימשו בהמשך את מתכני תמ"א 35 ונכנסו לשפת התכנון הישראלית.

4. תקופה רביעית: חזון מוסדר וסטטוטורי - תמ"א 35

בשנת 2005 אושרה תמ"א 35, "תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור", שהיא התוכנית הכוללת הלאומית המשמשת עד היום את מוסדות התכנון. מאז אישורה תוקנה התוכנית כמה פעמים, ולאחרונה הוכלל בהגדרת ה"צפיפות" בה גם מספר הנפשות ליחידת שטח לצד כמות יחידות מגורים ליחידת שטח. התוכנית אימצה רבים מהמונחים והתפיסות מתוכנית "ישראל 2020" אך הגדירה שפה חדשה בתכנון. בתכנון הושם דגש על שפת ה"מרקמים", שפה שלפיה יש הבדל ניכר בין מרקם הבנוי בצפיפות - מרקם עירוני - ובין מרקם הבנוי בדלילות - מרקם כפרי או כפרי משולב, ובעם ובין שטחים פתוחים שבהם נאסרו בינוי ופיתוח, וכך עיגנה כעקרון-על את שמירת המרחבים הפתוחים שבין המרחבים הצפופים. מטרת-העל הייתה לאפשר צפיפות עם איכות חיים ולארגן את המרחב כך שיישא את הצפיפות העתידית. אפשר לראות מ"תשריט המרקמים" שהארגון במרחב עדיין מתייחס לארבעה מרכזים עיקריים - סביב חיפה, תל אביב-יפו, ירושלים ובאר



איור 28: תמ"א 35 תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור - תשריט מרקמים | מקור: תמ"א 35

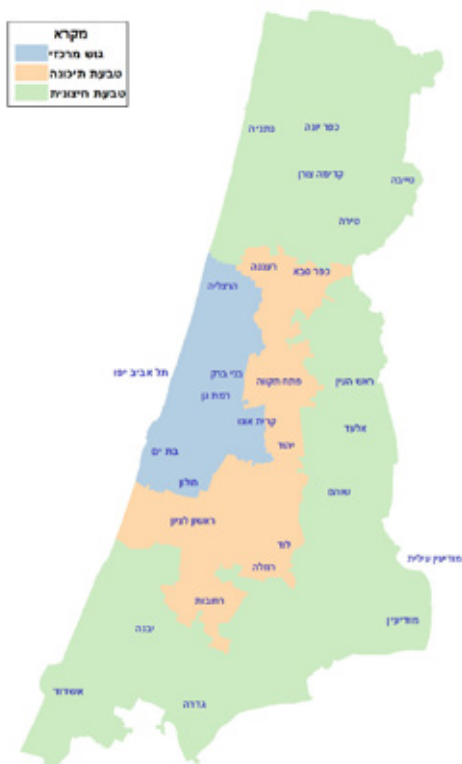
שבע - אולם מושם בתוכנית דגש דווקא על המרחבים הפתוחים שביניהם ועל קישוריות של מערכות תחבורה משמעותיות בין המרכזים העירוניים וסביבותיהם.

5. תוכניות לתשתיות תחבורה המשקפות את תפיסת המרחב-הלאומית

חלק חשוב בארגון המרחב הפיזי בישראל, היבט התורם להכוונת הפיתוח הכלכלי ומיקום מרכזי המגורים, נשען על פיתוח תחבורה פרטית וציבורית. משאבים רבים מושקעים בהכנת תוכניות אסטרטגיות לתחבורה ברמות שונות. תוכניות אלה משמשות בסיס לתכנון מפורט, לתקצוב ולביצוע. ולכן הן חשובות מאוד ליתוח המרחב של מוקדי המטרופוליאנים ושל הזיקות ביניהם.

6. תוכנית אסטרטגית לתחבורה ציבורית, 2012.

בשנת 2012 כתבו משרד התחבורה ומשרד האוצר תוכנית אסטרטגית לתחבורה ציבורית. במסגרת זו נבחנו דרישות וקיבולות הנסועות והיוממות ברחבי המדינה וכן הזיקות בין המרכזים העירוניים למרכזי התעסוקה. בתרשים "חלוקה לטבעות" אפשר לראות שלפי תפיסה זו, ישראל היא מרחב לאומי שבו "מאוחד" כלל המרחב לטבעות עיקריות בהתבסס על היקפי האוכלוסייה ומקומות העבודה.



איור 29: חלוקה לטבעות | מקור: משרד התחבורה, 2012

התוכנית מציעה שלל כלים לפיתוח תחבורה ומתמקדת במימון, בהכוונת השקעות לפיתוח תשתיות ובתמריצים להשתמש בתחבורה ציבורית. כמו כן, התוכנית מציעה עקרונות לתכנון המערכת אולם אינה עוסקת בתכנון המרחב, ולכן ממעטת מאוד להתייחס אליו. נוסף על תסריט הטבעות, אפשר למצוא בה הצעה לתכנון רשת מהירה של הרכבות שתחבר בין אזורי המטרופולין. הקווים האדומים מייצגים רשת עיקרית בין ארבעת המרכזים - חיפה, תל אביב-יפו, ירושלים ובאר שבע, והקווים הכחולים רשת משנית המחברת את הערים הגדולות למרכזי-המשנה של המטרופולין: חיפה למרכזים עירוניים בצפון הארץ, תל אביב-יפו לאזור החוף הדרומי ובאר שבע למרכזים בדרום הארץ.



איור 30: הרשת הארצית המהירה | מקור: משרד התחבורה, 2012

7. תוכנית מתאר ארצית לתחבורה יבשתית, תמ"א 42

במרץ 2020 המליצה המועצה הארצית לאשר את התוכנית, אולם הממשלה טרם אישרה אותה אישור סופי.

תמ"א 42 החליפה את תוכניות המתאר הארציות הוותיקות לדרכים ולמסילות ברזל (תמ"א 3, תמ"א 23) ושילבה ביניהן. במסגרת הכנת התוכנית נבדקה מחדש מערכת הדרכים ומסילות הברזל מתוך רצון להדגיש תחבורה ציבורית, רציפות של דרכי אורך ורוחב ראשיות, מחלפים וקישור בין הפריפריה למרכז. כמו כן, התוכנית מציעה לפתח קשרים חזקים בין המטרופולינים והערים הגדולות שלאורך החוף בדרום (אשקלון ואשדוד). התוכנית אינה מתייחסת למערך הרכבות הקלות או למטר, זאת בטענה שמערכות עירוניות ומטרופוליניות אלו ישרתו את המרחבים הבנויים העירוניים. מבחינת הפריסה במרחב, התוכנית מבוססת על תמ"א 35. תמ"א 42 שולבה בתמ"א 1 ומהווה פרק בתוכנית המתאר הארצית המשולבת לתשתיות ומרחבים פתוחים



איור 31: תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42, תשריט מצב מוצע |

מקור: תמ"א 42

ב. הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

המוסד הראשון בחשיבותו בשיח להגדרת מטרופולינים הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על בסיס נתוני המפקד של שנת 1995 ועל סמך חוות דעת של מומחים, הלמ"ס מיפתה לראשונה (לפי נוסחה) שלושה מטרופולינים בישראל: גוש דן, חיפה ובאר שבע. המיפוי לא הבטיח פיתוח של החשיבה המטרופולינית, השקעה, בניית תשתיות בחשיבה מטרופולינית או מודל לפעילות מטרופולינית. המיפוי השני התבצע ב-2014 על בסיס נתונים משנת 2008. באתר הלמ"ס מוסברת השיטה ששימשה לקביעת גבולות המטרופולינים על בסיס נתוני מפקד האוכלוסין בשנת 2008 (אתר הלמ"ס, 2014). שלוש הפעולות להגדרת המטרופולינים ולזיהויים נסמכות על ידי בינלאומי (ראו בסקירת הספרות, חלק א', הגדרות וסיווגים אפשריים למטרופולינים):

« מוקדי התעסוקה זהו על סמך נתוני מקום עבודה ועיבודם עם המרחק 5 בין היישובים כיוון שמספר המועסקים ביישוב מסוים מושפע ממספר המועסקים ביישובים הסמוכים ומסך המועסקים במרחב. באמצעות התוכנה GIS בודדו אזורים שיש בהם יותר מ-2,500 מועסקים. בשיטה זו זהו 11 מוקדי תעסוקה עיקריים בישראל (מוצג לפי מספר המועסקים): תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה, באר שבע, נתניה, נצרת, חדרה-קיסריה, אשקלון, אילת, דימונה-ירוחם וערד-מפעלים המלח.

« קביעת תבחינים להגדרת הגבולות של המטרופולין: מבין התבחינים שנקבעו, מצוין סף יוממות בגובה 20 אחוז או יותר מהמועסקים המתגוררים ביישוב ועובדים במוקד תעסוקה (בעזרת מטריצת יוממות נבחנו ספי יוממות שונים). יש לציין שלא נכללו במטרופולין יישובים שמרחקם יותר מעשרה ק"מ מקצה רציפות המטרופולין, זאת גם אם הם עמדו בתבחין סף היוממות. החלטה זו מחזקת את הטענה שמטרופולין באר שבע עצמאי (יש להניח שהתבחין זמן נסיעה היה מחזק את הגדרת המטרופולין באותה המידה).

« חלוקה פנימית במטרופולינים לפי עוצמת זיקה.

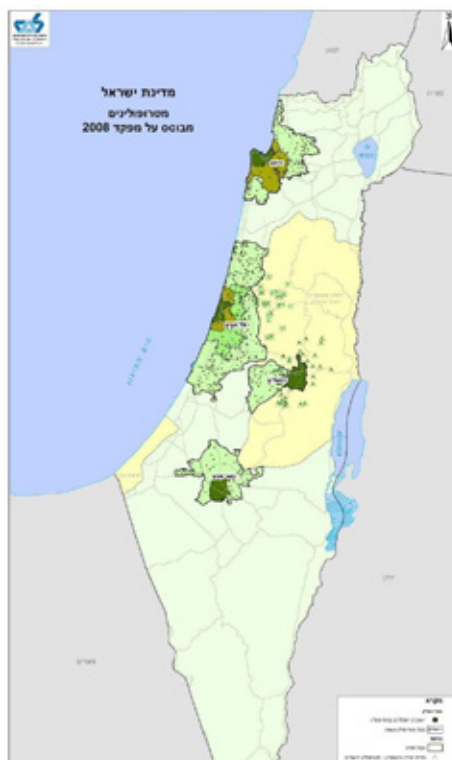
להלן חלוקה של מוקדי התעסוקה הממחישה את המרחקים בשילוב שיעור המועסקים במוקד:



איור 32: מדינת ישראל, מוקדי תעסוקה 2008 | מקור: הלמ"ס, 2014

5 "המרחק חושב על ידי יחידת המ"ג של הלמ"ס כמרחק הכבישים הקצר ביותר בין מקום המגורים ובין מקום העבודה (לא מרחק אווירי). ברוב המקרים (70.8 אחוז מהפרטים), המרחק חושב ממרכז האזור הסטטיסטי של מקום המגורים עד למרכז האזור הסטטיסטי של מקום העבודה. מתוך לוח "מטריצת יוממות למוקדי תעסוקה", הלמ"ס, 2022.

להלן חלוקת המטרופולינים בישראל לפי מדידת הלמ"ס בשנת 2014 על בסיס המפקד משנת 2008:



איור 33: מטרופולינים פריסה ארצית מבוסס על מפקד 2008 | מקור: הלמ"ס, 2014

ג. עבודות שנכתבו בעבר על מטרופולינים בישראל

במקביל להגדרות הלמ"ס למטרופולינים בישראל, בעשור האחרון נכתבו בישראל כמה עבודות שעניין סוגיות מטרופוליניות או פיתוח מטרופולינים. להלן הצגה תמציתית של עבודות קודמות, הן מחקריות הן מעשיות, ובחינה של ניסיונות פיתוח שיושמו בעבר כדי לאתר הצלחות וכישלונות.

« סוגיות ליבוש תוכנית מטרופולין בצפון, מוסד שמואל נאמן: הדוח מציע כלים לתכנון אזורי בתוך התחשבות בשיקולים של פיתוח כלכלי ותעסוקה. בדוח מוצגים מודלים לפיתוח אזורי ונתונים הרלוונטיים לאזור הצפון. כלים אלה אמורים לאפשר הצגה של צעדי מדיניות בעלי אופי כלכלי-תעסוקתי וכן גיבוש של סדרי עדיפויות וריכוז מאמצים בתוכנית המתפרסת על פני כמה עשרות שנים (בנטור ואחרים, 2016).

« המועצה הלאומית לכלכלה, "לקראת 2040: פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית": במסמך זה מוצגים כיווני פעולה לקידום פיתוח כלכלי מוכוון מטרופולינים. כיווני הפעולה נקבעו בהתאם לתוכנית האסטרטגית לדוֹר לשנים 2017-2040, תוכנית אשר התקבלה בממשלה בפברואר 2017. כפי שמפורט באתר משרד ראש הממשלה (2017), "המסמך סוקר את הגורמים המרכזיים שהשפיעו על הפריסה האזורית בישראל בעשרים השנים שחלפו, ממפה את המגמות העולמיות המשפיעות על פריסה אזורית וצמיחה כלכלית אזורית, בוחן תרחישים אפשריים להתפתחות הדמוגרפית האזורית ואת השלכותיהם, ומציע המלצות עיקריות לפעול".

« ג'וינט אלכא, "האזוריות החדשה בישראל": מסמכי האזוריות החדשה בישראל נוצרו בשיתוף פעולה בין ג'וינט אלכא, משרד הפנים, המפעם ומרכז השלטון המקומי כדי ליצור המשגה ראשונית, תאוריית שינוי והמלצות יישומיות הנשענות על הספרות האקדמית ועל השיח הבינלאומי. המסמכים מתמקדים בתכנון אזורי, בפיתוח כלכלי-אזורי ובפיתוח חברתי-אזורי. נוסף על כך, באוגדן המסמכים אפשר למצוא "לוח מכוונים" המשמש כלי לבחינת התארגנות אזורית מיטבית (פורום המומחים לאזוריות, 2017-2018).

« מילכ"א צפון, "מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי: פרויקט מחקר משותף לג'וינט אלכא ולקרן ראסל ברי: המסמך בוחן את החסמים הקיימים לפני יישום של תוכניות לפיתוח כלכלי בצפון הארץ. הדוח נועד לעמוד על הרכיבים הנדרשים ליישום אפקטיבי של תוכנית אזורית לפיתוח כלכלי ולבחון סוגיות רחוב ודרכי פעולה העשויות להגדיל את סיכויי היישום ואת האפקטיביות של תוכניות לצמיחה כלכלית-אזורית (ג'וינט אלכא, 2021).

2. שאלות מחקר

כדי לענות על הלקונה בגישת הפיתוח בתוך התחשבות באתגרים העומדים בדרכה של הפריפריה בישראל, מחקר זה שואף לבנות שתי מדרגות חשובות לקראת חשיבה על פיתוח ממשלתי של מטרופולינים בישראל. המדרגה הראשונה עוסקת בהגדרה של מטרופולינים בישראל אל מול אלו הנהוגות בשיח הבינלאומי ובהגדרת המודלים של מטרופולינים בישראל אל מול אלו המוזכרים בספרות המחקר. המדרגה השנייה עומדת על השאלה אם יש מבנה ממשל אידאלי או גישת פיתוח אידאלית למטרופולינים. יש אפוא לאפיין את ארבעת אזורי המטרופולין האפשריים על בסיס כמה תבחינים נבחרים בתוך זיהוי האתגרים של כל אזור והשוואה אפשרית לדוגמאות מהעולם.

מחקר זה יענה על כמה שאלות:

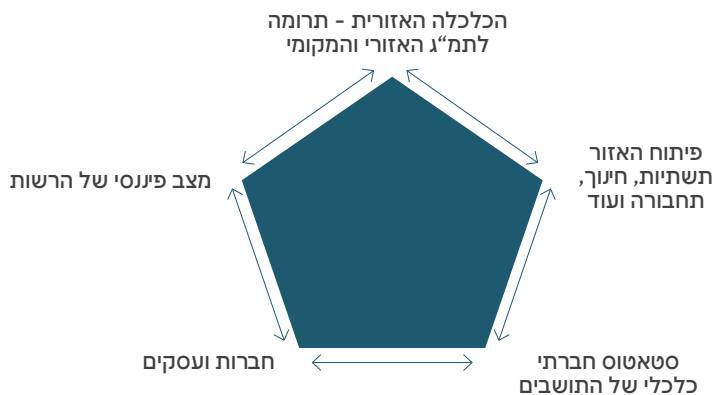
1. האם לפי המדדים הבינלאומיים יש אזורי מטרופולין בישראל?
2. לפי ההגדרות למטרופולינים הנהוגות בעולם, האם יש בישראל יותר ממטרופולין אחד?
3. במה נבדל האופן שישראל מקדמת פיתוח מטרופוליני מהאופן שממשלים ומפתחי מטרופולינים בעולם מקדמים את הנושא?

3. מתודולוגיה ומסגרת אנליטית לניתוח של מטרופולינים

בחלק הראשון, "סקירת ידע בינלאומי", הוצגו גישות שונות להגדרת מטרופולינים ולקביעת תפקיד הממשל בפיתוח חוסנו הכלכלי של המטרופולין ובתמיכה בו. הספרות מציעה דרכים רבות ועשרות מדדים לפיתוח מטרופולינים במגוון היבטים. אחת מהדוגמאות העדכניות ביותר פותחה על ידי LSE והממשל המטרופוליני של ברצלונה (Metropolis website, n.d.), ובה הם הציעו 38 תבחינים למיפוי מטרופולין בהיבטים ממשל, פיתוח כלכלי, מגדר, קיימות, איכות חיים ומרקם חברתי.

מבין מגוון התבחינים המוצעים בספרות וכדי לענות על שאלות המחקר שהוצגו מעלה, יש ליצור מסגרת אנליטית של מדדים שתסייע למפות את מאפייני המצב הקיים של המטרופולינים בישראל. לפני בחירת המדדים, להלן סרטוט של חמישה היבטים המשפיעים ומושפעים זה מזה. על סמך ספרות המחקר ומקרי הבוחן, יש קשר בין פיתוח תשתיות באזור המטרופולין, הכלכלה האזורית, מצבם של התושבים, היכולת שלהם לפתח עסקים וחברות והמצב הכלכלי של הרשות.

מסגרת חשיבה על פיתוח מטרופוליני



איור 34: מסגרת חשיבה על פיתוח מטרופוליני | מקור: פיתוח עצמאי

כדי לקדם אסטרטגיה מטרופוליטית יש להגדיר מדדים שיבחנו את הסוגיות העיקריות ויאפשרו למדוד אותן. במחקר זה, ובהתאם לשאלות המחקר, נבחרו כמה תבחינים שיתמכו במענה על השאלות הרלוונטיות:

מרחב	ממשל	פיתוח חברתי כלכלי
זיקות יוממות (סקר סוללרי)	גבולות מוניציפליים בשילוב גבולות מטרופוליניים	הכנסה מקומית גולמית לפי ענף
היקף התושבים בליבה ובטבעת	הוצאת הרשות פר תושב	הכנסה חודשית למשק בית
מודלים של מטרופוליניים (פולי-צנטרי מונו-צנטרי ומוקדי משנה)	דירוג חברתי כלכלי	בעלי תארים ובגרויות
	איתנות פיננסית	

עמודת המרחב מציגה את המדדים הקלסיים של אזורי מטרופולין, ובכלל זה של הגלעין ושל הטבעות וכן של הזיקות ביניהם, ואיך הם מגדירים את מודל המטרופולין. עמודת הממשל מציגה את הדיון בתפקיד הממשל בפיתוח מטרופוליניים, חשיבותו ומאפייניו האפשריים. עמודת הפיתוח הכלכלי-חברתי נחלקת לשני חלקים: תחילה היבט הפיתוח הכלכלי, המאפיין את המדד העיקרי שסביבו מטרופולינים מתפתחים – עוצמת הכלכלה בגלעין המטרופולין והשפעתו על הטבעות המקיפות אותו. מדדים המייצגים את עמודה זו חושפים גם כן את החולשות של המטרופולין, שכן אין מודל אידיאלי מושלם למטרופולין מתפקד, והארת האתגרים מאפשרת לשפר את מיצוי הפוטנציאל של המטרופולין. לאחר מכן, היבט הפיתוח החברתי מטרתו להצביע על מידת ההנאה של התושבים מפירות הצמיחה במטרופולין ו/או במדינה בכלל.

חלק ג' - ממצאים: מיפוי מטרופוליניים בישראל

מטרת חלק ג' היא הצגת ממצאים ממדידת המטרופוליניים בישראל לפי התבחינים שנבחרו בחלוקה לתחומים מרחב, ממשל ופיתוח חברתי-כלכלי. הממצאים יוצגו באופן המלמד על המאפיינים הייחודיים של כל אזור מטרופולין.

1. מרחב

מדידת היבטי המרחב, כגון זיקות וכמות תושבים, מאפשרת תפיסה מרחבית בנוגע לזיקות במרחב היוצרות את מבנה המטרופולין. כדי לקיים שיח מחקרי ומקצועי בהתאם לשיח הבינלאומי, בחלק זה המדדים הקלסיים של אזורי מטרופולין - הגלעין, הטבעות והזיקות ביניהם - יתמכו בהגדרת המודלים של אזורי המטרופולין.

2. זיקות

זיקות הן תנועת תושבים מעיר אחת לאחרת אל מקום עבודה או לימודים וחזרה - יוממות. להלן ממצאי ניתוח נתוני הזיקות על בסיס הסקר הסוללרי מהשנים 2018-2019 (אתר משרד התחבורה והזהירות בדרכים, 2022) של האזורים שהלמ"ס הגדירה מטרופולינים.



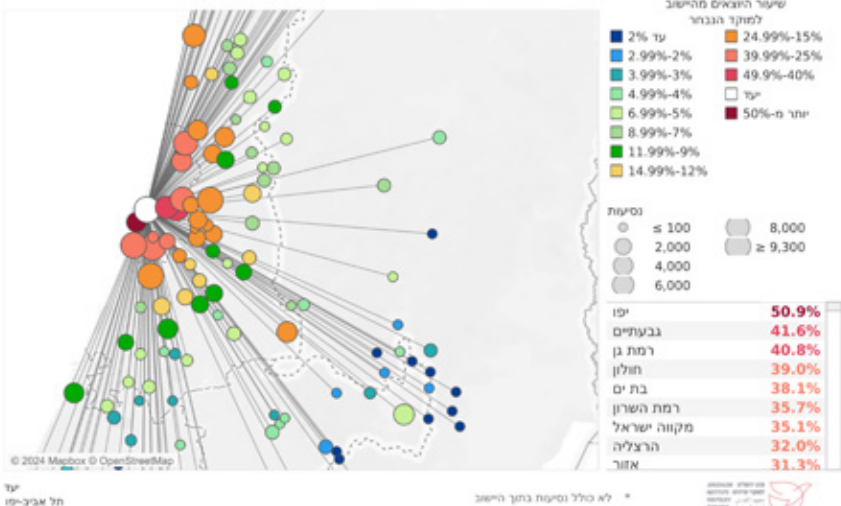
חוף הים - תל אביב

מטרופולין גוש דן - תל אביב-יפו

המיפוי המבוסס על הסקר הסלולרי מציג את שיעור הנסיעות אל תל אביב-יפו מכל יישובי הארץ בשעות 6:00-10:00 בבוקר. שעות אלו נבחרו כדי למסגר את הזמנים שתושבים נוסעים למקום עבודתם או לפעילות יומם. הצבע של כל יישוב מצביע על שיעור הנוסעים ממנו, ורדיוס או גודל העיגול מלמד על מספר היוצאים מעיר אחת לעיר אחרת. כך אפשר לקבל תמונה מהימנה של מוקדי התעסוקה החזקים ביותר.

הלמ"ס הגדירה בשנת 2014 (על בסיס נתוני המפקד של שנת 2008) שיישוב הוא חלק מהמטרופולין אם סף היוממות אל גלעין המטרופולין, משמע אל העיר הכלכלית המרכזית, הוא 20 אחוז או יותר מהמועסקים המתגוררים ביישוב ועובדים במוקד תעסוקה. על כן, גם במחקר זה אנו מתייחסים ל-15-20 אחוז ומעלה כתבחין (אף על פי שהיישובים הסופיים של הלמ"ס נעשים באופן אחר). אזור המטרופולין שנמצא בו הזיקות החזקות ביותר אל הגלעין הוא סביב העיר תל אביב-יפו. הזיקות בו חזקות כל כך עד שמיישובים קרובים יש יוממות של יותר מ-40 אחוז מהתושבים לתל אביב-יפו. זאת ועוד, הלמ"ס סרטטה זיקות ביעויות וקטנות (פחות מ-20 אחוז) ממרחקים היוצאים מגבולות המטרופולין אל תל אביב-יפו.

שיעור היוצאים אל תל אביב-יפו בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019



איור 35: שיעור הנסיעות אל תל אביב-יפו בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019

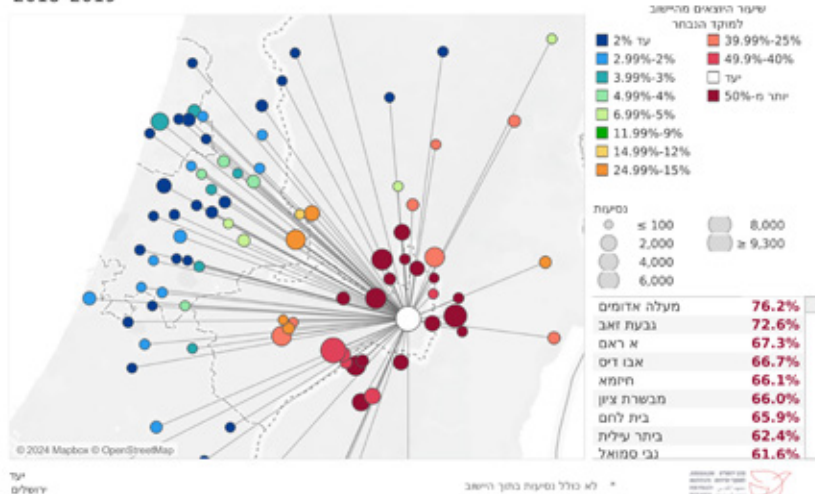
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על בסיס נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה

(מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)

מטרופולין ירושלים

מטרופולין ירושלים שונה במאפייניו ממטרופולין גוש דן. ראשית, אף שירושלים ממוקמת באזור המרכז, נעים אליה מדי יום תושבים ממספר נמוך יותר של יישובים מאשר אלו הנעים אל תל אביב-יפו. שיעור הזיקות מיישובים סמוכים לגלעין, כגון מבשרת ציון ומעלה אדומים, גבוה מ-60 אחוז, לעומת 50 אחוז ומטה מהיישובים הסמוכים לגלעין תל אביב-יפו. המשמעות היא שהמרכזים הכלכליים ביישובים הללו קטנים יותר, והתלות שלהם בגלעין ירושלים גבוהה. כמו כן, הטבעת בין יישובי המטרופולין הצמודים לגלעין (הצבעים האדומים) ובין היישובים שהיוממות מהם לירושלים פחותה מ-15 אחוז (צבעים ירוקים וכחולים) דלילה יחסית. במדידה זו מטרופולין ירושלים נראה כאזור קטן יותר ממטרופולין גוש דן וכבעל עוצמה כלכלית פחותה. אף על פי כן, במטרופולין ירושלים נודע לגלעין תפקיד כבד-משקל יחסית לגלעין תל אביב-יפו (מצב זמני שכן אזורי מטרופולין הם ישויות דינמיות). במטרופולין גוש דן יש מוקדי-משנה כלכליים, ואילו במטרופולין ירושלים יש גלעין אחד שהוא מרכז כלכלי (ייתכן מרכז-משנה בבית שמש, ראו דיון בהמשך).

שיעור היוצאים אל ירושלים בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019

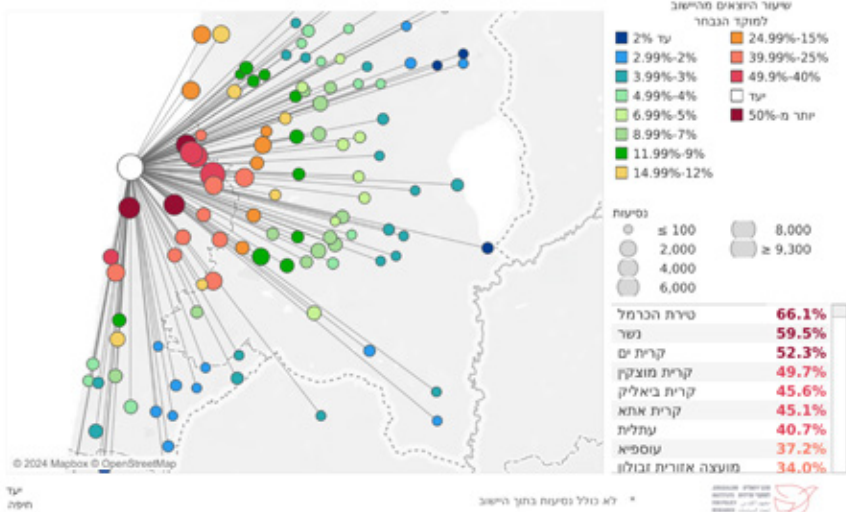


איור 36: שיעור הנסיעות אל ירושלים בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על בסיס נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה (מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)

מטרופולין חיפה

מטרופולין חיפה הוא אזור המטרופולין הצפוני של ישראל. מהמפיו עולה שבשונה מאזור המרכז, שיש בו שני אזורים מטרופולין צמודים (ירושלים ותל אביב), באזור הצפון יש אזור מטרופולין אחד שבו הגלעין הכלכלי הוא העיר חיפה, והטבעות שסביבו מתאפיינות בשתי מדרגות של זיקות (יותר מ-20 אחוז מהתושבים נוסעים אל הגלעין; יותר מ-40 אחוז מהתושבים עושים כן). חגורות הצבעים - הירוקה והכחולה - מלמדות על זיקות חלשות מאזורים אלו. לאזורים המקיפים את מטרופולין חיפה אין זיקות חזקות למוקדים כלכליים גדולים אחרים נוסף על מחיפה. על כן, בהתאם למפורט בסקירת הספרות, האזורים הללו אינם מטרופולינים. לפי הגדרות ה-OECD אלו אזורים עירוניים ביוניים או קטנים, תלוי באופן חלוקתם.

שיעור היוצאים אל חיפה בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019



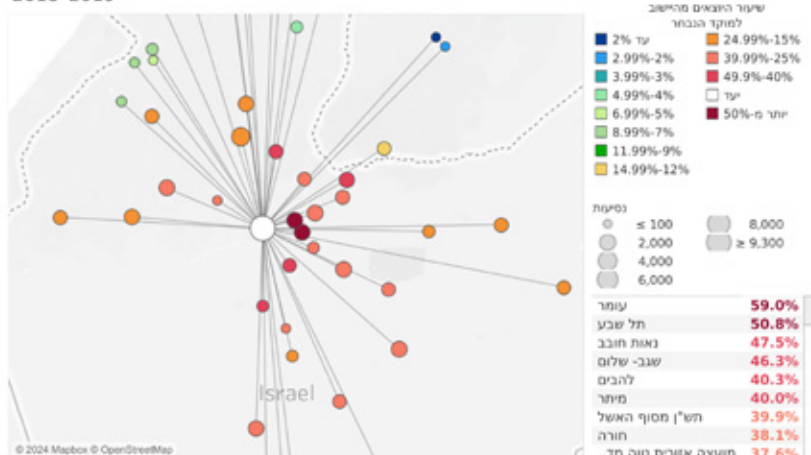
איור 37: שיעור הנסיעות אל חיפה בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על בסיס נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה
(מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)

מטרופולין באר שבע

לפי נתוני המפקד של הלמ"ס משנת 2008, במטרופולין באר שבע יש טבעת אחת סביב הגלעין הכלכלי שלה, זאת בשונה מתל אביב-יפו ומחיפה, שכל אחת מהן מתאפיינת בשתי טבעות. מצב זה אינו מפתיע, שכן במטרופולין באר שבע התגוררו בשנת 2018 395 אלף תושבים, ואילו במטרופולין חיפה התגוררו 950 אלף תושבים. במטרופולין ירושלים 1.34 מיליון, ובמטרופולין גוש דן 3.98 מיליון (2018). יש לציין שמבחינה מספרית, אזור המטרופולין של באר שבע עומד בהגדרות בינלאומיות לאזור מטרופולין. המבנה המרחבי של אזור המטרופולין של באר שבע מתפרס על שטח רחב יחסית לכמות האוכלוסייה. עוד מתאפיין אזור מטרופולין זה בצפיפות לא גבוהה ובחגורה מרוחקת יחסית של יישובים ששיעור התושבים הנוסעים לגלעין המטרופולין מהם הוא 20-40 אחוז. הטבעת הקרובה ביותר לגלעין באר שבע מנהלת קשרי זיקות הדומים לאלו המתנהלים בין הטבעות החיצוניות של מטרופולין חיפה לגלעין שלו ובין אלו של מטרופולין גוש דן לגלעין שלו.

בעלי תפקידים המניחים שבישראל יש מוקד כלכלי אחד באזור מטרופולין אחד נוהגים לשאול: האם העיר באר שבע אינה מוקד כלכלי משני של מטרופולין גוש דן? הסקר הסלולרי מלמד שהזיקות בין אזורי המטרופולין באר שבע וחיפה לתל אביב-יפו אינן חזקות מספיק כדי לראות בישראל מדינה שהיא מטרופולין אחד, מטרופולין שגלענו במרכז הארץ. 5 אחוזים מתושבי העיר חיפה, הגלעין של מטרופולין חיפה, יוצאים לגלעין תל אביב-יפו, וכן 4 אחוזים מתושבי באר שבע. לעיר אשדוד, מוקד-משנה של מטרופולין גוש דן הממוקם בדרום המטרופולין, יש מיעוט נסיעות מבראר שבע.

שיעור היוצאים אל באר שבע בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019



איור 38: שיעור הנסיעות אל באר שבע בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019

מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על בסיס נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה (מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)

3. כמות התושבים בליבה ובטבעות

להלן הגדרות שקבעו ה-OECD, ה-EU והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית לכמות התושבים ביחס למטרופולין:

מוסד ממשלי/ ארגוני	הגדרה מספרית למטרופולינים
EU ו-OECD	אזורים עירוניים קטנים, שהאוכלוסייה בהם פחותה מ-200,000 איש; אזורים עירוניים בינוניים, שהאוכלוסייה בהם מונה 200,000–500,000; אזורי מטרופולין, שבהם אוכלוסייה של 1.5–500,000 מיליון; אזורי מטרופולין גדולים, שבהם אוכלוסייה של 1.5 מיליון או יותר
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית	מטרופולין הוא אזור עירוני אחד שיש בו לפחות 50,000 תושבים וסביבתם טריטוריות נוספות שיש ביניהן זיקות כלכליות וחברתיות חזקות; בכל אזור סטטיסטי מיקרופוליטי חייב להיות לפחות אשכול עירוני אחד שבו 10,000–50,000 תושבים; אזור מטרופולין שיש בו גלעין אחד, גלעין שבו אוכלוסייה של 2.5 מיליון או יותר, עשוי להיות מחולק לקבוצות קטנות יותר של מרחבים. אלו מכונים "חטיבות מטרופוליניות"

מטרופולין גוש דן - תל אביב-יפו

לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU, מטרופולין גוש דן, שבו מתגוררים 4,126,294 תושבים (2021), הוא אזור מטרופוליני גדול. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, הוא עשוי להתחלק לקבוצות קטנות יותר של מרחבים, כאלה המכונים "חטיבות מטרופוליניות".

מטרופולין	טבעות המטרופולין	תושבים	שיעור מסך אוכלוסיית ישראל
תל אביב	גלעין	467,875	5.01%
	פנימית	1,013,481	10.84%
	תיכונה	1,237,949	13.24%
	חיצונית	1,406,989	15.05%
	סה"כ	4,126,294	44.14%

מטרופולין ירושלים

לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, מטרופולין ירושלים, שמתגוררים בו 1,403,737 איש (2021), הוא אזור מטרופוליני רגיל. מיעוט קטן מאוכלוסיית המטרופולין גר בטבעות. בטבעת יש יישובים עתירי אוכלוסייה, כמו שכונת רמות, אבל מסיבות היסטוריות ופוליטיות הם נחשבים חלק מהגלעין ולא מהטבעת. מבחינה תפקודית יישובים אלו מתפקדים כערים במטרופולין, אך מבחינה כלכלית אין הם מתפקדים כערים נפרדות.

מטרופולין	טבעות המטרופולין	תושבים	שיעור מסך אוכלוסיית ישראל
ירושלים	גלעין	966,209	10.34%
	חיצונית	437,528	4.68%
	סה"כ	1,403,737	15.02%

מטרופולין חיפה

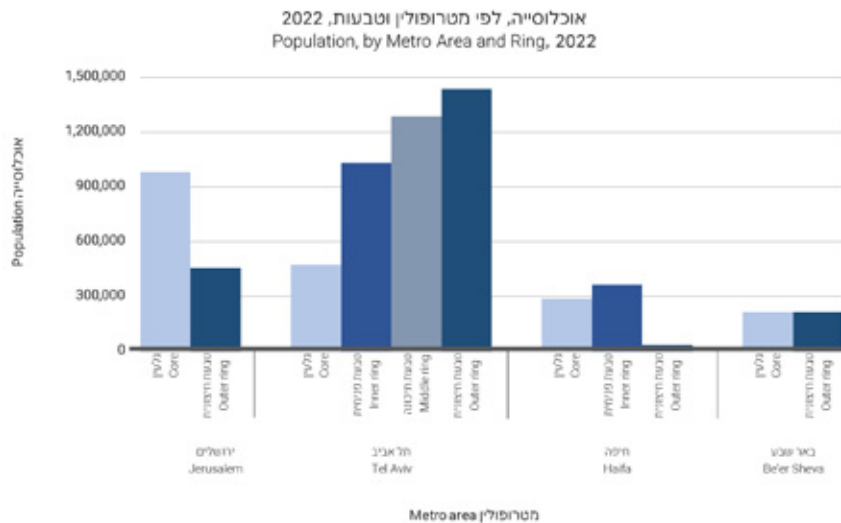
לפי ההגדרות של ה-OECD, ה-EU ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, מטרופולין חיפה, שמתגוררים בו 983,546 תושבים (2021), הוא אזור מטרופוליני רגיל.

מטרופולין	טבעות המטרופולין	תושבים	שיעור מסך אוכלוסיית ישראל
חיפה	גלעין	282,831	3.03%
	פנימית	355,122	3.80%
	חיצונית	345,593	3.70%
	סה"כ	983,546	10.52%

מטרופולין באר שבע

לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU, מטרופולין באר שבע, שמתגוררים בו 417,462 תושבים (2021), הוא אזור עירוני בעוני. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, הוא אזור מטרופוליני רגיל.

מטרופולין	טבעות המטרופולין	תושבים	שיעור מסך אוכלוסיית ישראל
באר שבע	גלעין	211,249	2.26%
	חיצונית	206,213	2.21%
	סה"כ	417,462	4.47%



איור 39: אוכלוסייה לפי מטרופולין וטבעות, 2021 | מקור: עיבוד עצמאי על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

4. מודלים של המטרופוליניים בישראל

כדי לחדד עוד דקויות בנוגע למאפייני ארבעת המטרופוליניים ולקבל ממד חזותי נוסף של פיזור העוצמות הכלכליות בתוכם, הגדרנו את ארבעת המודלים של המטרופוליניים הישראליים. המודלים נקבעו בהתאם להגדרות ולסיווגים מהספרות הבינלאומית, על בסיס שטחי ארנונה לעסקים (שאינם למגורים) ועל פי הזיקות ביניהם.

מדוע נמדדים שטחי ארנונה לעסקים? הבחירה למדוד שטחי ארנונה שאינם למגורים נובעת מכך שגודלם מלמד על היקף העסקים שיש במרחב העירוני של אותה רשות. כמובן, אין זה משתנה יחיד, ושתי רשויות ששטח הארנונה לעסקים שלהן זהה יתמודדו בדרכים שונות זו מזו בהיבט חוסן כלכלי, בהתאם לכמות התושבים המתגוררים בכל אחת מהן ולהשקעה פר תושב.

הבחירה בשטחי הארנונה לעסקים כמדד לעוצמה כלכלית נובעת מהעובדה שנוכון למועד כתיבת מסמך זה, לא מתבצעת מדידה של תוצר עירוני או אזורי (תמ"ג) בישראל.

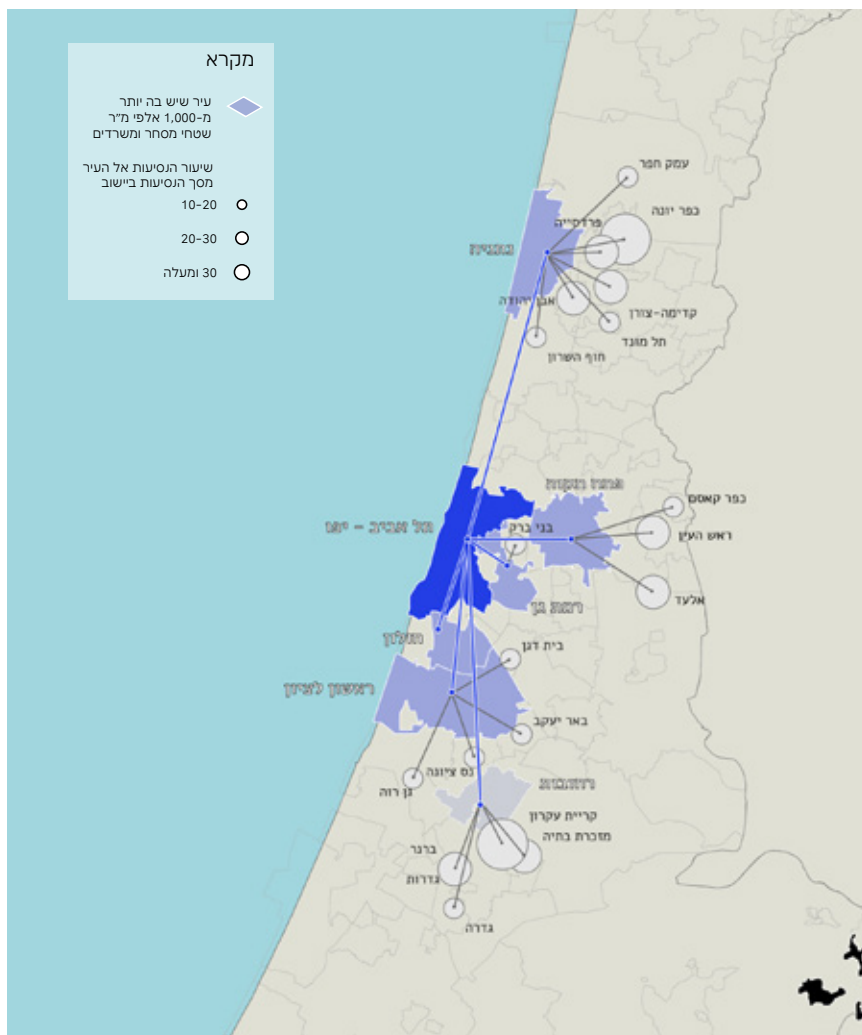
המתודולוגיה ומהלך המדידה:

« זיהוי הערים הכלולות במרחב המטרופוליני (חוץ מהעיר המוגדרת כגלעין) ויש בהן שיעור גבוה של ארנונה לעסקים: לאחר התלבטות הוחלט כי הרף ייקבע על פי שטח שטחי הארנונה לעסקים. שטחי הארנונה לעסקים בערים נחלקים לשלוש מדרגות: (1) יישובים שיש בהם כ-200 מ"ר של שטחי ארנונה למסחר; (2) יישובים שיש בהם יותר מ-1,000 מ"ר למסחר; (3) יישובים בגלעיני המטרופוליניים גוש דן וירושלים שיש בהם יותר מ-6,000 מ"ר למסחר. כל עיר שיש בה יותר מ-1,000 מ"ר למסחר הוגדרה מוקד כלכלי.

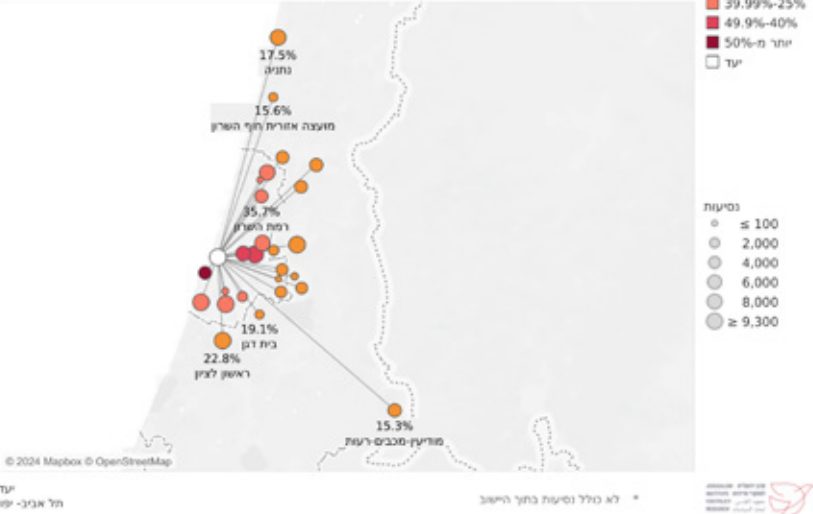
כך זוהו חמישה מוקדים כלכליים במטרופולין גוש דן: נתניה, פתח תקווה, רמת גן, רחובות, וראשון לציון. אשדוד היא מוקד כלכלי אך לא חלק ממטרופולין גוש דן, ורחובות היא מוקד כלכלי עם יוממות גבולית מאוד של 12% לגלעין, תל אביב. זוהו מוקד כלכלי אפשרי בעכו.

להלן תוצאות המדידה על תצורת ארבעת אזורי המטרופולין:

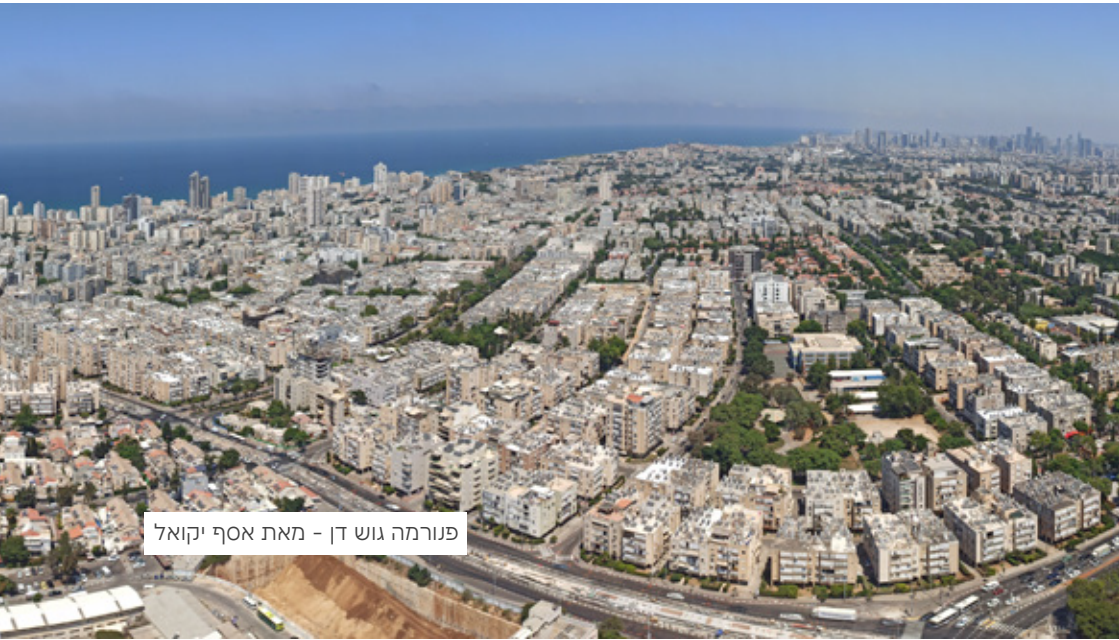
מטרופולין גוש דן הוא מטרופולין מונוצנטרי שבו יש כמה ערים שהן מוקדים כלכליים משמעותיים, אך משמעותיים פחות מאשר הגלעין - תל אביב-יפו. גלעין המטרופולין צבוע באיור בצבע כחול כהה, ומוקדי-המשנה בכחול בהיר. לכל מוקד-משנה יש זיקות חזקות לכמה יישובים סמוכים לו. היישובים והערים שלהם הזיקות החזקות למוקדי-המשנה מסומנים בצבעים המשוייכים אותם אליהם.



10:00 לפי יישוב, שיעור הנסיעות אל יעדים נבחרים בשעות הבוקר (6:00-2019-2018)

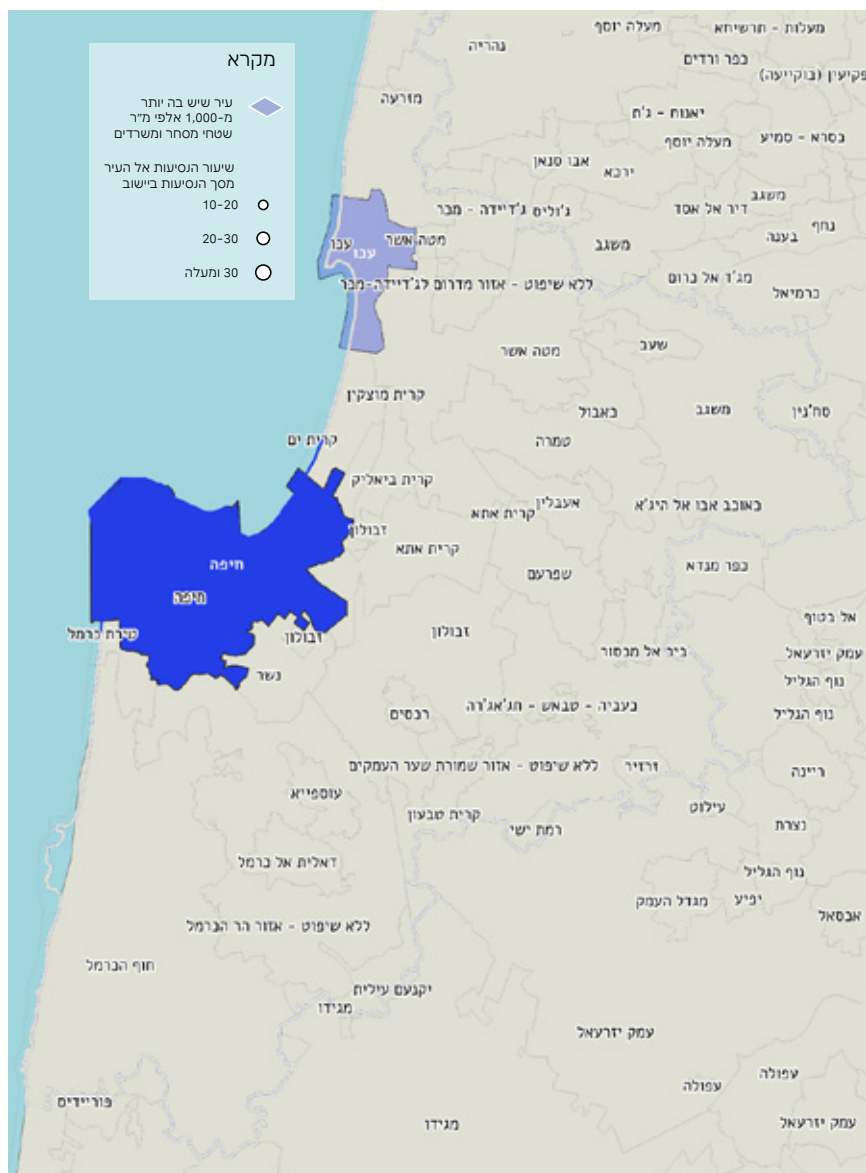


איור 41: מטרופולין גוש דן - מונוצנטרי עם מוקדי משנה, 2024 | מקור: פיתוח עצמאי (היוממות מ-20% מסמנת את גבולות המטרופולין)

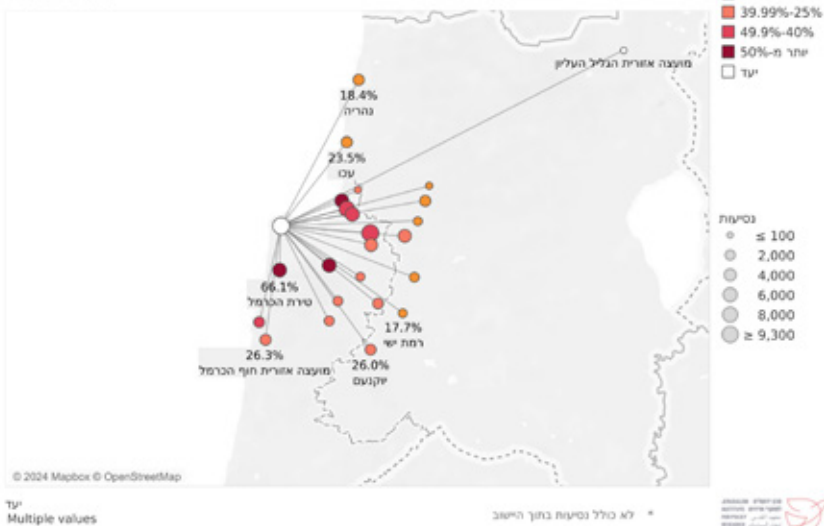


פנורמה גוש דן - מאת אסף יקואל

אזור המטרופולין חיפה הוא אזור מונוצנטרי, ולו מוקד משני אפשרי. גלעין המטרופולין הוא העיר חיפה, הצבועה כאן בצבע כחול כהה, ומוקד-המשנה האפשרי הוא עכו. עכו נחשבת כאן מוקד אפשרי ולא חד-משמעי כיוון שיש לה 937 מ"ר לעסקים - מעט פחות מהרף שנקבע - 1,000 מ"ר.



10:00 לפי יישוב, -שיעור הנסיעות אל יעדים נבחרים בשעות הבוקר (6:00
2018-2019

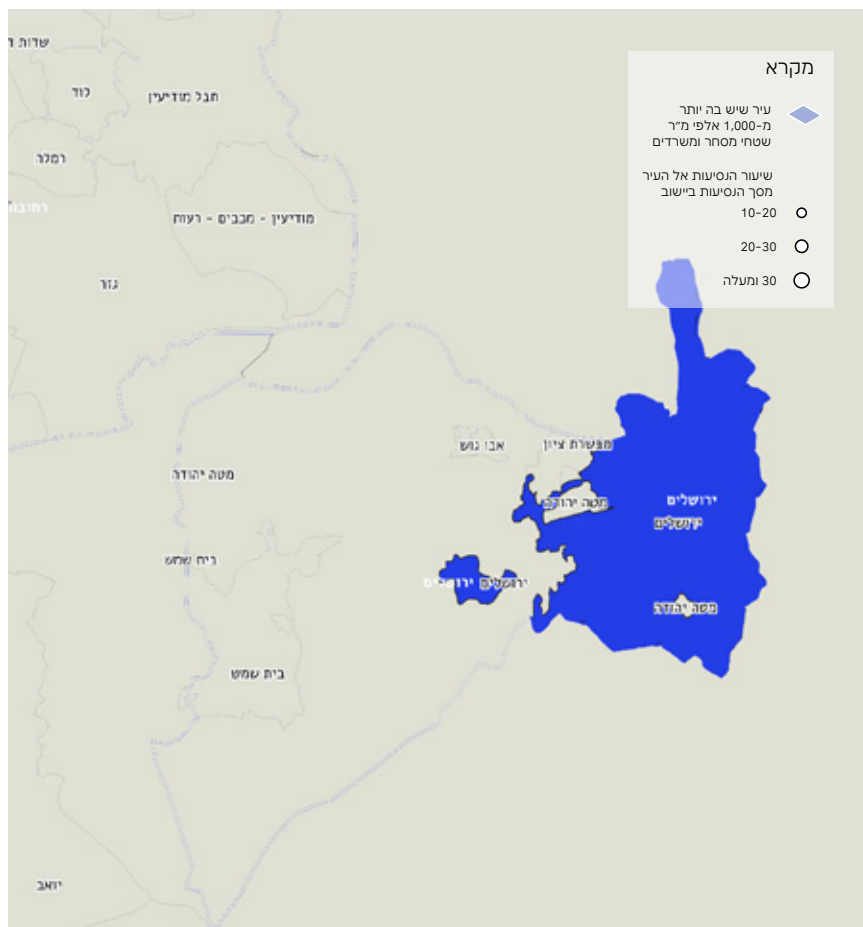


איור 42: מטרופולין חיפה - מונוצנטרי, עם מוקד משני אפשרי, 2024 | מקור: פיתוח עצמאי
(היוממות מ-15-20% מסמנת את גבולות המטרופולין)



מטרופולין חיפה - מבט אווירי

אזור המטרופולין של ירושלים מונוצנטרי, ואין בו מוקדי-משנה. גלעין המטרופולין הוא העיר ירושלים, הצבועה כאן בצבע כחול כהה.



Map of Israel showing the percentage of the population in various cities. The size of the bubble indicates the percentage, and the color represents the city.

City	Percentage
תל אביב	66.7%
ירושלים	29.9%
חיפה	20.3%
באר שבע	15.4%
נתיבות	28.5%
אשדוד	27.7%
עilat	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	66.7%
תל אביב	52.5%
תל אביב	29.9%
תל אביב	15.4%
תל אביב	30.1%
תל אביב	28.5%
תל אביב	20.3%
תל אביב	29.6%
תל אביב	51.8%
תל אביב	65.9%
תל אביב	

* לא כולל נסיעות בתוך היישוב

Periode

☐ ≤ 100

☐ 2,000

☐ 4,000

☐ 6,000

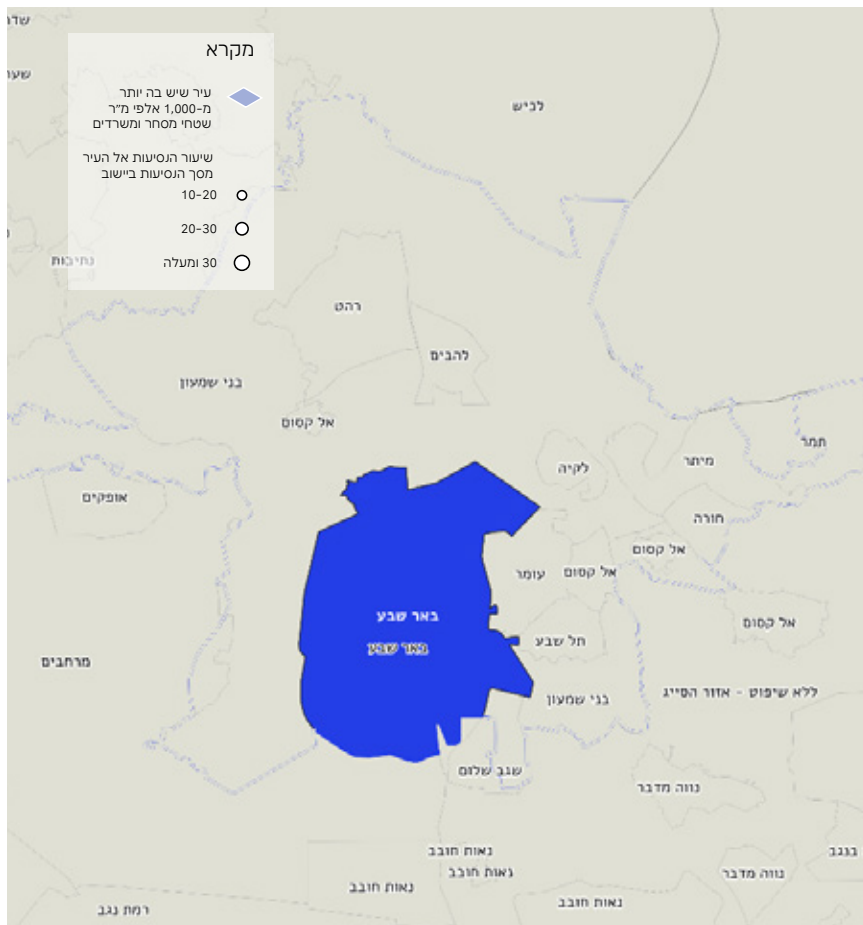
☐ 8,000

☐ ≥ 9,300

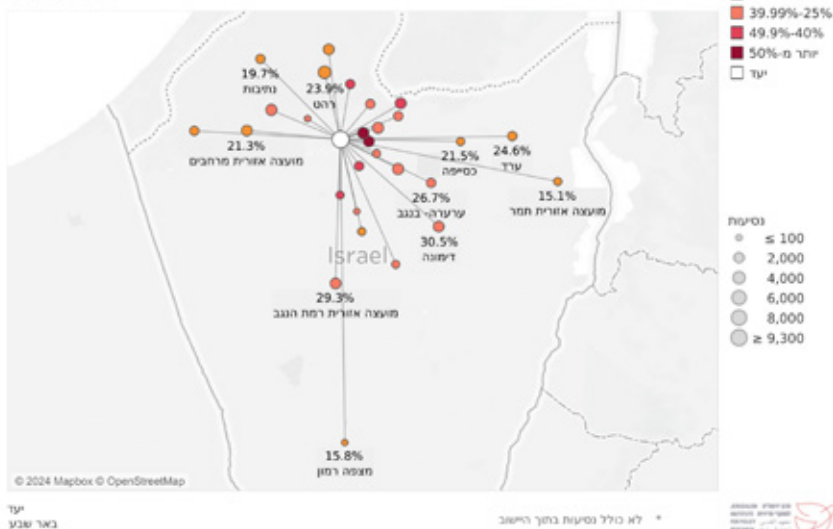
2000-2001
 2002-2003
 2004-2005
 2006-2007
 2008-2009
 2010-2011
 2012-2013
 2014-2015
 2016-2017
 2018-2019
 2020-2021
 2022-2023
 2024-2025
 2026-2027
 2028-2029
 2030-2031
 2032-2033
 2034-2035
 2036-2037
 2038-2039
 2040-2041
 2042-2043
 2044-2045
 2046-2047
 2048-2049
 2050-2051
 2052-2053
 2054-2055
 2056-2057
 2058-2059
 2060-2061
 2062-2063
 2064-2065
 2066-2067
 2068-2069
 2070-2071
 2072-2073
 2074-2075
 2076-2077
 2078-2079
 2080-2081
 2082-2083
 2084-2085
 2086-2087
 2088-2089
 2090-2091
 2092-2093
 2094-2095
 2096-2097
 2098-2099
 2100-2101
 2102-2103
 2104-2105
 2106-2107
 2108-2109
 2110-2111
 2112-2113
 2114-2115
 2116-2117
 2118-2119
 2120-2121
 2122-2123
 2124-2125
 2126-2127
 2128-2129
 2130-2131
 2132-2133
 2134-2135
 2136-2137
 2138-2139
 2140-2141
 2142-2143
 2144-2145
 2146-2147
 2148-2149
 2150-2151
 2152-2153
 2154-2155
 2156-2157
 2158-2159
 2160-2161
 2162-2163
 2164-2165
 2166-2167
 2168-2169
 2170-2171
 2172-2173
 2174-2175
 2176-2177
 2178-2179
 2180-2181
 2182-2183
 2184-2185
 2186-2187
 2188-2189
 2190-2191
 2192-2193
 2194-2195
 2196-2197
 2198-2199
 2200-2201
 2202-2203
 2204-2205
 2206-2207
 2208-2209
 2210-2211
 2212-2213
 2214-2215
 2216-2217
 2218-2219
 2220-2221
 2222-2223
 2224-2225
 2226-2227
 2228-2229
 2230-2231
 2232-2233
 2234-2235
 2236-2237
 2238-2239
 2240-2241
 2242-2243
 2244-2245
 2246-2247
 2248-2249
 2250-2251
 2252-2253
 2254-2255
 2256-2257
 2258-2259
 2260-2261
 2262-2263
 2264-2265
 2266-2267
 2268-2269
 2270-2271
 2272-2273
 2274-2275
 2276-2277
 2278-2279
 2280-2281
 2282-2283
 2284-2285
 2286-2287
 2288-2289
 2290-2291
 2292-2293
 2294-2295
 2296-2297
 2298-2299
 2300-2301
 2302-2303
 2304-2305
 2306-2307
 2308-2309
 2310-2311
 2312-2313
 2314-2315
 2316-2317
 2318-2319
 2320-2321
 2322-2323
 2324-2325
 2326-2327
 2328-2329
 2330-2331
 2332-2333
 2334-2335
 2336-2337
 2338-2339
 2340-2341
 2342-2343
 2344-2345
 2346-2347
 2348-2349
 2350-2351
 2352-2353
 2354-2355
 2356-2357
 2358-2359
 2360-2361
 2362-2363
 2364-2365
 2366-2367
 2368-2369
 2370-2371
 2372-2373
 2374-2375
 2376-2377
 2378-2379
 2380-2381
 2382-2383
 2384-2385
 2386-2387
 2388-2389
 2390-2391
 2392-2393
 2394-2395
 2396-2397
 2398-2399
 2400-2401
 2402-2403
 2404-2405
 2406-2407
 2408-2409
 2410-2411
 2412-2413
 2414-2415
 2416-2417
 2418-2419
 2420-2421
 2422-2423
 2424-2425
 2426-2427
 2428-2429
 2430-2431
 2432-2433
 2434-2435
 2436-2437
 2438-2439
 2440-2441
 2442-2443
 2444-2445
 2446-2447
 2448-2449
 2450-2451
 2452-2453
 2454-2455
 2456-2457
 2458-2459
 2460-2461
 2462-2463
 2464-2465
 2466-2467
 2468-2469
 2470-2471
 2472-2473
 2474-2475
 2476-2477
 2478-2479
 2480-2481
 2482-2483
 2484-2485
 2486-2487
 2488-2489
 2490-2491
 2492-2493
 2494-2495
 2496-2497
 2498-2499
 2500-2501
 2502-2503
 2504-2505
 2506-2507
 2508-2509
 2510-2511
 2512-2513
 2514-2515
 2516-2517
 2518-2519
 2520-2521
 2522-2523
 2524-2525
 2526-2527
 2528-2529
 2530-2531
 2532-2533
 2534-2535
 2536-2537
 2538-2539
 2540-2541
 2542-2543
 2544-2545
 2546-2547
 2548-2549
 2550-2551
 2552-2553
 2554-2555
 2556-2557
 2558-2559
 2560-2561
 2562-2563
 2564-2565
 2566-2567
 2568-2569
 2570-2571
 2572-2573
 2574-2575
 2576-2577
 2578-2579
 2580-2581
 2582-2583
 258

מטרופולין ירושלים בלילה

אזור המטרופולין של באר שבע ממוצע
באר שבע, הצבועה כאן בכחול כהה.



10:00 לפי יישוב, -שיעור הנסיעות אל יעדים נבחרים בשעות הבוקר (6:00
2018-2019



איור 44: מטרופולין באר שבע -- מונוצנטרי, בלא מוקדי משנה, 2024 | מקור: פיתוח עצמאי (היוממות מ-20% 15 מסמנת את גבולות המטרופולין)

לסיכום חלק זה, ארבעת אזורי המטרופולין הם חד-מוקדיים, ורק באזור המטרופולין של גוש דן יש חמישה מוקדי-משנה, ולכן זהו מודל מטרופוליני ייחודי. אף אחד מארבעת המטרופולינים אינו מיקרופוליטן, מגה פוליטן או דו-מוקדי. אם באותו אזור מטרופולין היה מרכז נוסף, זהה בגודלו ובכמות התושבים לגלעין המרכזי, היה אפשר להגדיר אותו דו-מוקדי.

ארבעת המטרופולינים של ישראל בלילה

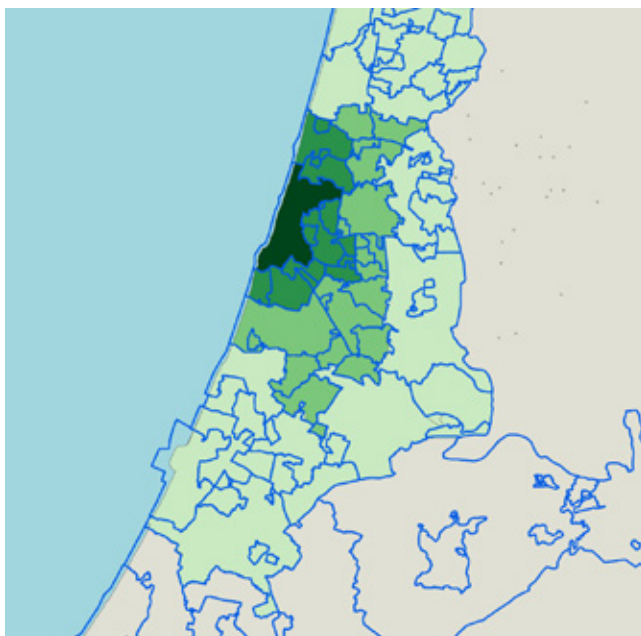
5. ממשל

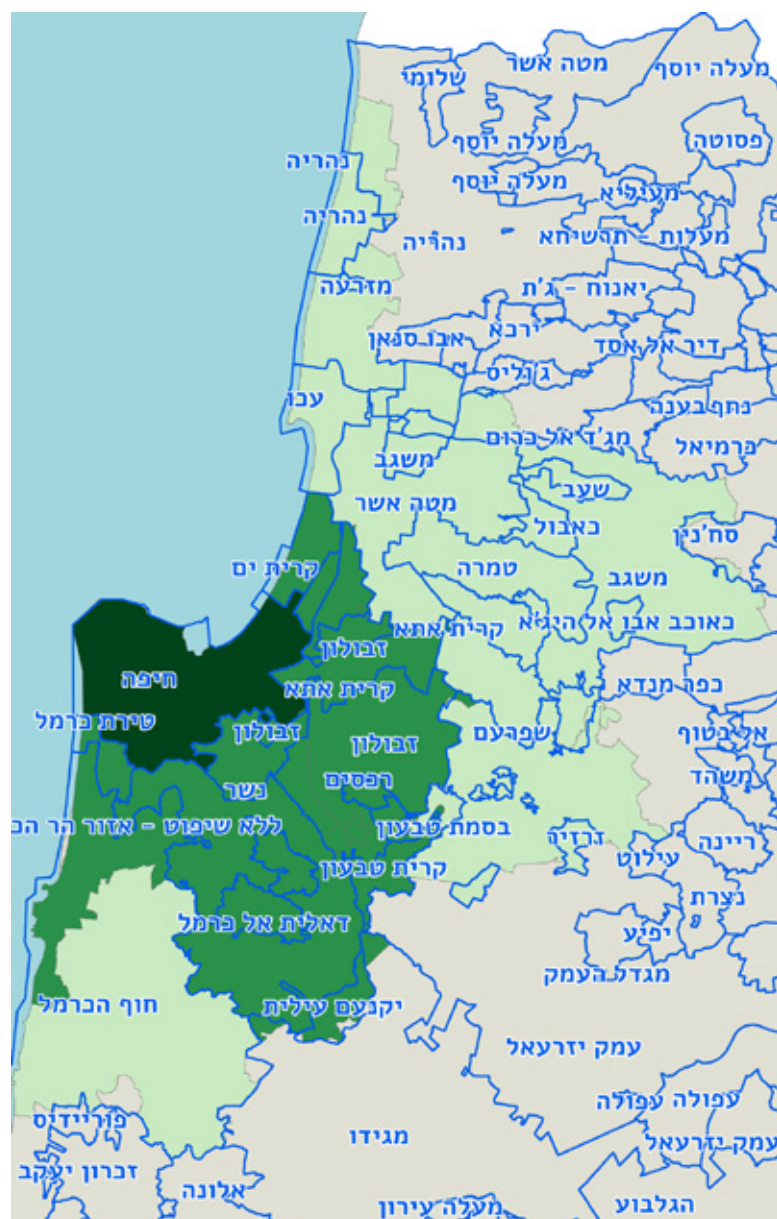
א. גבולות מוניציפליים ומטרופוליניים

כפי שצוין בסקירת הספרות, אחת הסוגיות המרכזיות בנוגע לפיתוח מטרופוליניים היא סוג הממשל או מבנהו והסמכות המרחבית שיש לו באזור המטרופולין. תחת רבים מהממשלים המטרופוליניים בעולם פועלים מועצות, רבעים או סוכנויות אזוריות המתכננים נושאים מסוימים, כמו תחבורה או תשתיות, ברמת המטרופולין. בישראל אין כלל דרג אזורי נבחר שלו סמכות ואחריות מטרופולינית או סוכנויות אזוריות שלהן סמכות באזורי המטרופולין. מעל הרשויות המקומיות בישראל יש ממשל מרכזי ריכוזי, וזה מתאפיין בעיקר בעיסוק ביעדים ובמדדים לאומיים (אברמזון ברוש, 2022). מן הצד האחד, מוסדות התכנון מכירים בקיומם של ארבעה מטרופולינים, אך מן הצד האחר, התכנון נוטה לקדם חיבורים בין שלושת המטרופולינים הקטנים יותר למטרופולין הגדול ולא חיבורים בין גלעיני המטרופולינים לטבעותיהם וליישובים שבתוכם. סקירת התפתחות התפיסה המטרופולינית בישראל מלמדת אפוא על גישה דו-ערכית מצד מוסדות התכנון.

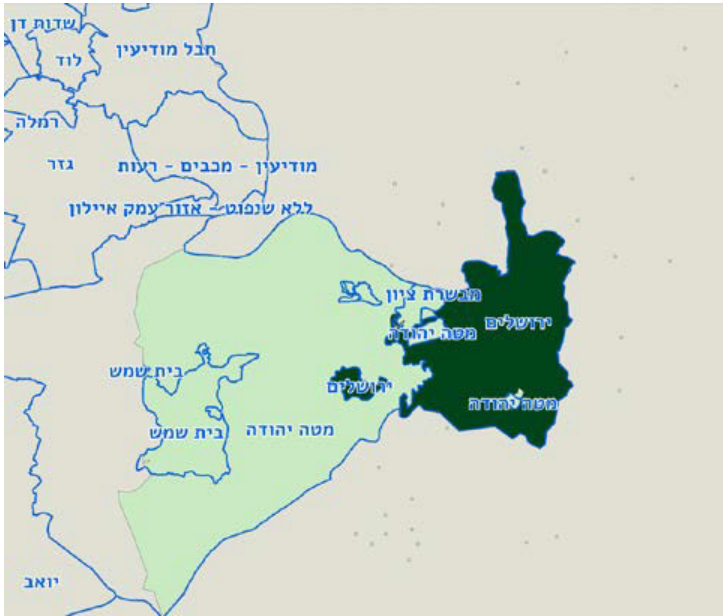
להלן **הגבולות המוניציפליים** על גבי הסרטוט של אזורי המטרופולינים על פי הלמ"ס, 2014 (על סמך מפקד משנת 2008). גבולות אלו יוצרים אזור מקוטע מבחינת סמכות ואחריות אזורית:

מטרופולין גוש דן





מטרופולין ירושלים



מטרופולין באר שבע

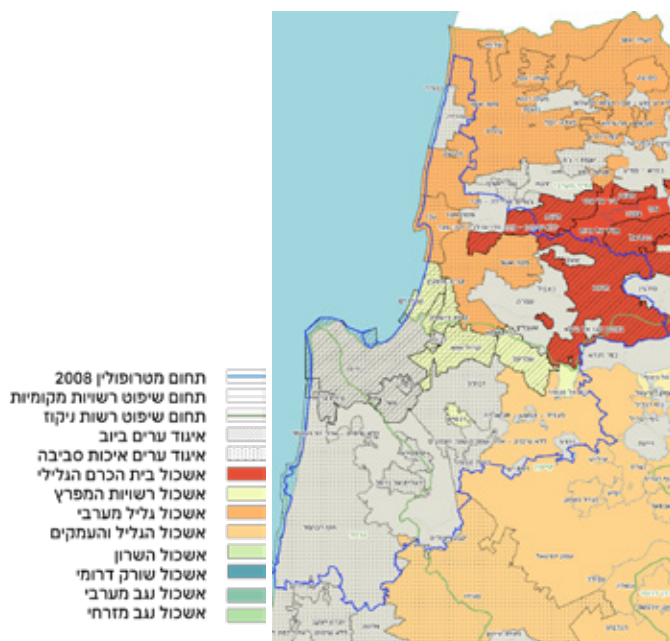




הגנים הבהאיים - חיפה

היבט אחר המוסיף מורכבות לניסיון לקדם חשיבה מטרופולינית ברמת הממשל הוא החפיפה החלקית בלבד בין גבולות האשכולות האזוריים לשטח המטרופולין.

להלן דוגמה ממטרופולין חיפה:



איור 45: החפיפה החלקית בלבד בין גבולות האשכולות האזוריים לשטח המטרופולין

מקור: פיתוח עצמאי

ב. הוצאת הרשות פר תושב, דירוג חברתי-כלכלי ואיתנות פיננסית

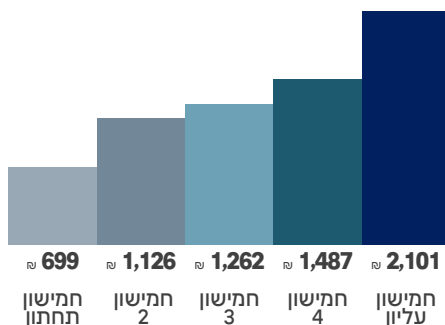
הממשל המרכזי בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, והוא האחראי על תחומי מדיניות כמו חינוך, תחבורה וניהול פיננסי מבחנת תכנון, תקצוב, התווית מדיניות ולעיתים גם ביצוע. לצד זה, שירותים מסוימים נמצאים באחריות הממשל המקומי, וגם אם הממשל המרכזי מעורב מאוד בעיצובם ובתקצובם, חלק ניכר מתקציבם יוצא מתקציבי עיריית הרשות. תחומים לדוגמה: שיפור פני העיר, פיתוח כלכלי, פיתוח בעני ותשתיות וקהילה, חברה וחינוך.

מחקר שערך משרד הפנים ב-2016 הראה קשר בין איתנות פיננסית לשיעור חיוב הארונה שלא למגורים (בתוך מבקר המדינה, 2021). עוד נמצא שהיכולת של רשות לספק שירותים לתושביה תלויה באיתנות הפיננסית שלה. משרד הפנים משתמש במדד איתנות פיננסית (משרד הפנים, 2022) כדי לבחון את מידת העצמאות הכלכלית של הרשות ואת המסוגלות

שלה לספק שירותים ראויים לתושבים ולעסקים שבתחום שיפוטה. המדד משקף את איתנותה הפיננסית יחסית לשאר הרשויות, ממקום 1 - הרשות בעלת האיתנות הפיננסית הנמוכה ביותר, עד דירוג 255 - הרשות החסונה ביותר. התבחינים המשמשים במדד הם ארנונה למגורים, ארנונה לא למגורים, מענקי איזון והכנסות עצמיות שאינן מארנונה. אם כן, עוצמתה של כלכלת העיר וכמות העסקים בה משפיעות על החוסן הכלכלי של הרשות, וזו משפיעה על גודל התקציב שהרשות יכולה להשקיע פר תושב.

יש מגוון מדדים המשפיעים על השונוות בין הערים בהיבט השקעה פר תושב. למחקר זה רלוונטיים במיוחד הנתונים מספר התושבים והיחס בינו ובין הכנסות הרשות. היחס בין התקציב המתקבל ברשות אחת מהארנונה (מתושבים או מעסקים) למספר התושבים ברשות משפיע על יכולתה של הרשות לספק שירותים לתושבים ועל איכותם. לדוגמה, בירושלים 874,186 תושבים (2016) ושטחי עסקים רבים. גובה ההכנסה מארנונה יחסית לכמות האוכלוסייה בעיר אינו גבוה. להבדיל, בחיפה ובעמק יזרעאל יש השקעה שווה יחסית בתושב, וזאת אף שיש בחיפה מספר גבוה הרבה יותר של מטרים רבועים לעסקים מאשר במועצה אזורית עמק יזרעאל. בדוח מבקר המדינה העוסק בחוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות עלו פערים בהוצאה על שירותים מקומיים לתושב בין רשויות המדורגות בדירוג גבוה בדירוג החברתי-כלכלי לאלו המדורגות נמוך:

ההוצאה הממוצעת על שירותים מקומיים לתושב בחמישון התחתון של הרשויות (רובן רשויות מהמגזר הלא-יהודי) עמדה ב-2018 על 699 ש"ח, בחמישון השני היא הייתה גבוהה ב-61% ועמדה על 1,126 ש"ח, ובחמישון העליון עמדה ההוצאה על 2,101 ש"ח - גבוהה פי שלושה מזו של החמישון התחתון וקרוב לפי 2 מהחמישון השני. נמצא כי מענק האיזון מכסה חלק ניכר מהוצאותיהן של הרשויות המקומיות בחמישון התחתון, ואף על פי כן הוצאותיהן על שירותים מקומיים נמוכות ביחס לרשויות אחרות. לפיכך מענק האיזון בהיקף כולל של 3.3 מיליארד ש"ח שניתן ב-2018 אינו מאפשר צמצום של הפערים



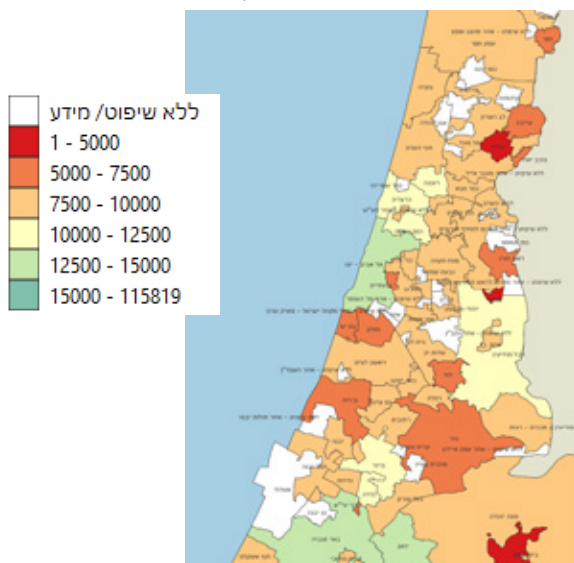
איור 46: ההוצאה על שירותים מקומיים לתושב, 2018 | מקור: מבקר המדינה, 2021

הדירוג החברתי-כלכלי נקבע על סמך מדדים הבוחנים דמוגרפיה, תעסוקה, חינוך, גמלאות ואת רמת החיים של התושבים. הוא מעיד אפוא על כלכלת התושבים יותר מאשר על החוסן התקציבי של העירייה (כלכלת הרשות).

אף שהחוק אינו מגדיר סל שירותים אחיד לתושב, ניתן להעריך את רמת השירותים ברשויות המקומיות באמצעות היחס בין גובה ההוצאות בתקציב הרגיל לבין מספר התושבים. לצורך כך, חישבנו את אומדן ההוצאה לנפש על בסיס נתוני 'הוצאות בתקציב הרגיל' (הלמ"ס, 2020) חלקי מספר התושבים בכל רשות. אומדן זה מאפשר השוואה בין רשויות במונחים של היקף השירותים הציבוריים שהן מסוגלות לספק. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי המדד אינו מתחשב באיכות השירותים, בצרכים הייחודיים של האוכלוסייה (כגון גיל, פריפריאליות או רמות סוציו-אקונומיות), או בהבדלים מבניים בין הרשויות, ולכן הוא משקף מגמה כללית בלבד ואינו תחליף לבחינה עומק של הוצאה פר תושב בפועל או מדדי שירות בפועל.

מטרופולין גוש דן - תל אביב-יפו

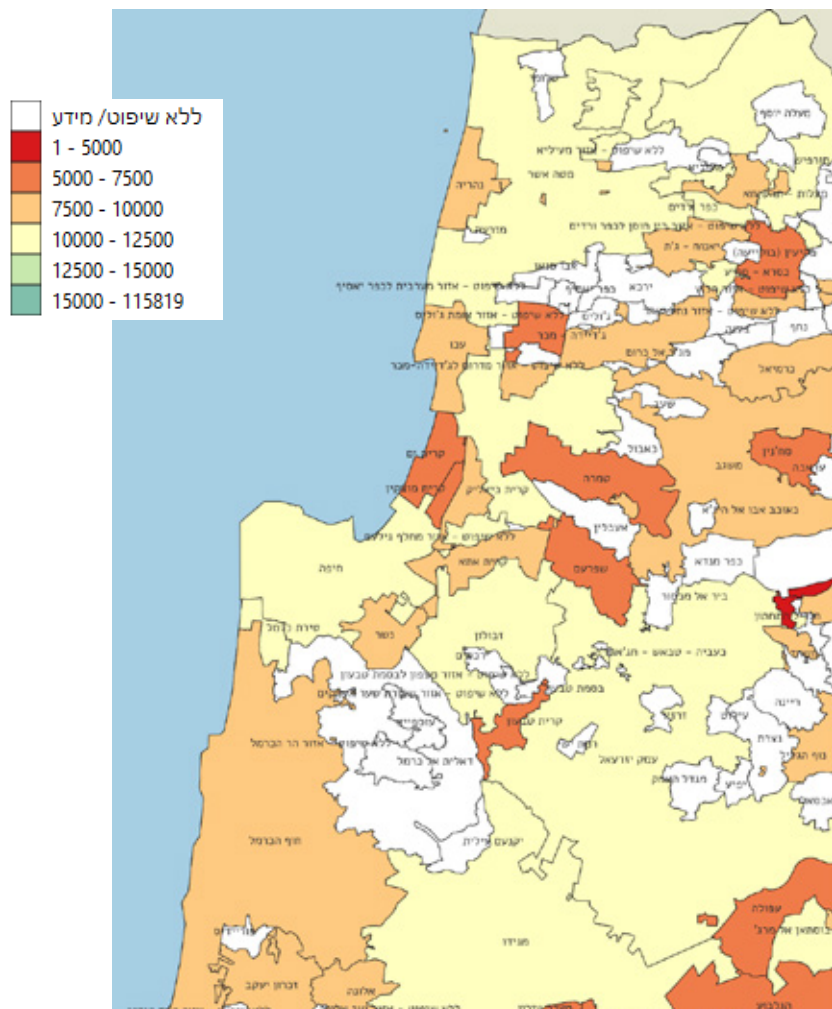
המיפויים הבאים מראים את אומדן פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין גוש דן, הנחשב חזק כלכלית. בראייה מטרופולינית, נראה שתושבי העיר תל אביב-יפו נהנים מהשקעה גבוהה פר תושב, ואילו בת ים וחולון, הסמוכות לה, משקיעות בכל אחד מתושביהן כמחצית הסכום. אפשר להניח שעיריית תל אביב-יפו יכולה להשקיע בתושביה סכומי כסף גבוהים יותר מאשר רשויות אחרות בזכות ההכנסה הגבוהה שהיא נהנית ממנה מארנונה עסקית (ארנונה שאינה למגורים).



איור 47: אומדן פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין גוש דן

מקור: פיתוח עצמאי ועיבוד על סמך נתוני הלמ"ס

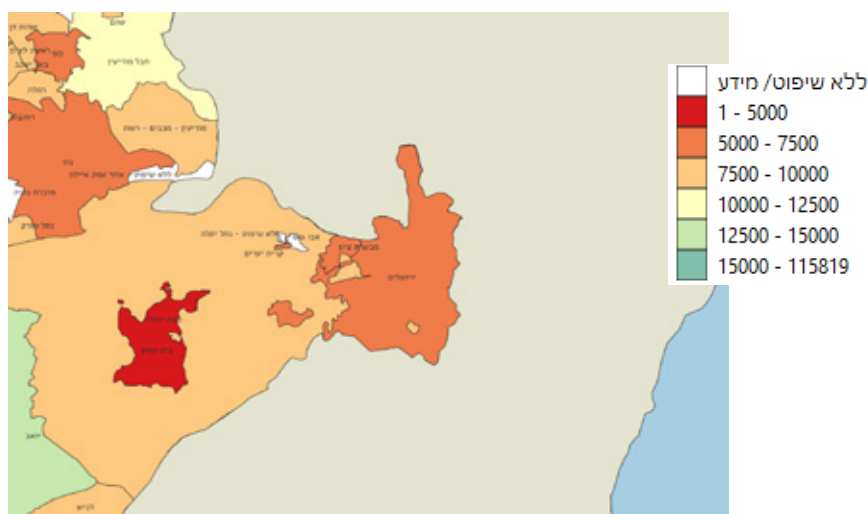
פערים גדולים בתוך מטרופולינים נמצאו גם בין חיפה לקריית ים ומוצקין, בין ירושלים לבית שמש ובין באר שבע לתל שבע ולקיה:



איור 48: אומדן פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין חיפה |

מקור: פיתוח עצמאי ועיבוד על סמך נתוני הלמ"ס

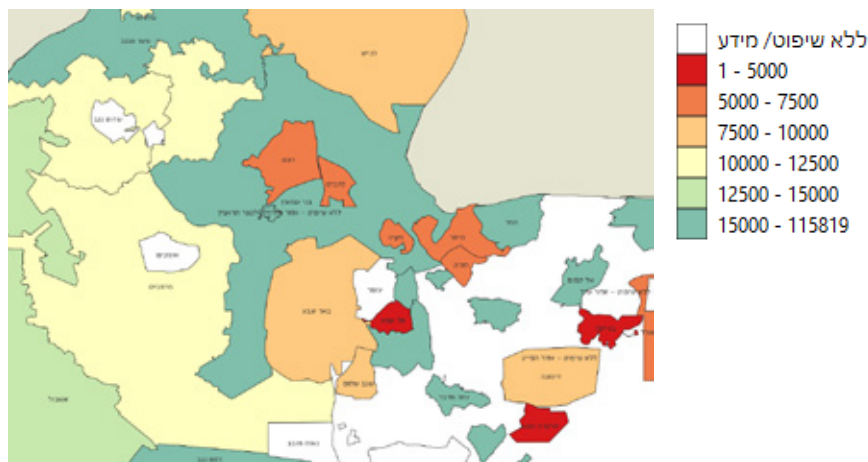
מטרופולין ירושלים



איור 49: אומדן פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין ירושלים

מקור: פיתוח עצמאי ועיבוד על סמך נתוני הלמ"ס

מטרופולין באר שבע



איור 50: אומדן פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין באר שבע

מקור: פיתוח עצמאי ועיבוד על סמך נתוני הלמ"ס

6. פיתוח כלכלי-חברתי

א. אומדן הכנסה מקומית גולמית

הדרך המדויקת ביותר למדוד צמיחה כלכלית היא במדידת תוצר מקומי גולמי ו/או תוצר לאומי גולמי. לפי הלמ"ס, תוצר מקומי גולמי הוא:

סך כל הערך המוסף של כל היצרנים המקומיים (התפוקה פחות צריכת הביניים), בתוספת מיסים נטו (מיסים פחות התמיכות על מוצרים) שאינם כלולים בערך התפוקה. תוצר מקומי גולמי מתקבל גם מסיכום ההוצאה לצריכה סופית בתוספת השקעה גולמית ויצוא פחות יבוא. כמו כן, תוצר מקומי גולמי מתקבל מסיכום ההכנסות הראשוניות שחולקו על ידי היחידות היצרניות המקומיות - התמורה לשכירים בתוספת עודף תפעולי גולמי, הכנסות מעורבות ומיסים נטו על ייצור ועל יבוא (הלמ"ס, ח"ת3).

מדידה זו חשיבותה בכך שהיא מספקת תמונה מהימנה של הערך הכספי של הפעולות הכלכליות המתרחשות באזור מסוים. אפשר לבחון זאת גם על בסיס התרומה של ענפי כלכלה (תיירות, היי-טק, תעשייה, שירותים, כרייה ועוד) לצמיחה הכלכלית. כך, כל מדינה, אזור או עיר המודדים צמיחה לפי ענפים מסוימים יודעים להעריך איזה ענף כלכלי יכול לתרום לצמיחה. מדידה זו אין משמעה שענף שאינו קיים במדינה, באזור או בעיר, אין לו פוטנציאל, אלא שאם מודדים במשך שנים את צמיחת התמ"ג לפי ענפים ואת המצב הנוכחי, אפשר ללמוד על התפתחות הצמיחה בראייה היסטורית ועל ההתפתחות עד המצב הנוכחי, ובהתאם לזאת אפשר לתכנן את האסטרטגיה לפיתוח כלכלי של המדינה בתוך התחשבות במדדים נוספים.

בשונה ממדינות מערביות רבות בעולם, הלמ"ס אינה מודדת את תרומתם של ענפי כלכלה לתמ"ג האזורי או העירוני (למעט ערך מוסף גולמי בענף התעשייה ברמה האזורית, ראו הלמ"ס, לוח תפוקה גולמית, ערך מוסף גולמי וסך הכול תשומות בתעשייה לפי יישובים נבחרים ועוצמה טכנולוגית, במחירי בסיס, 2019). כדי לנסות לעקוף את קושי זה, חישובו אומדן "הכנסה מקומית גולמית" באופן זה: מספר המועסקים העובדים בעיר בכל ענף הוכפל בשכר הממוצע לשכיר באותו ענף.

שני קשיים עיקריים בחישוב פוגעים באפשרות לגזור את הערך המוסף של היצרנים המקומיים:

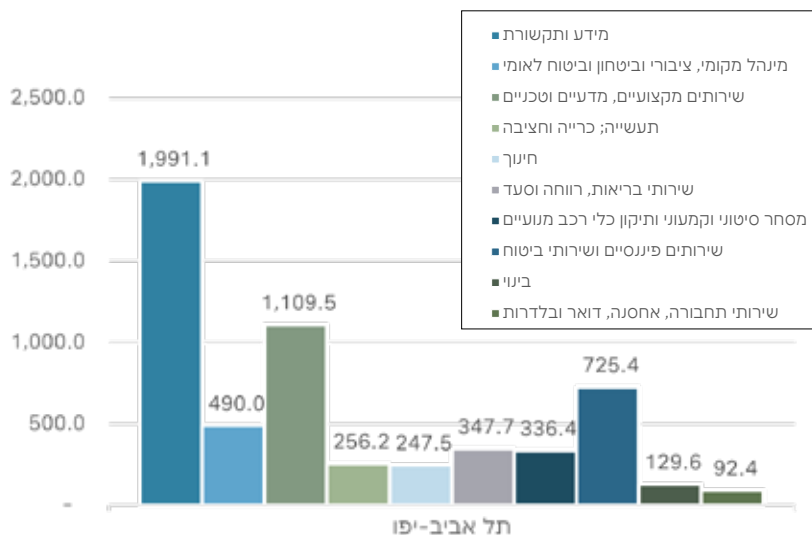
1. ממוצע המשכורות בענף מסוים שונה בכל אזור.
2. מאחר שהערך המוסף משתקף בהכנסות החברה/בית העסק, ערך מוסף גבוה לא ישתקף במשכורת של העובד.

בשל כך, מדויק יותר להציג את המדידה הזאת במושגים של עוצמת הענף במטרופולין מבחינת עובדים וגובה שכר ולכנותה "אומדן הכנסה מקומית גולמית". במדינת ישראל, ענפי הכלכלה

התורמים ביותר לצמיחה וגם להכנסות התושבים הם שירותים (ביטוח, פיננסים, מדעיים, מקצועיים) (הלמ"ס, לוח תוצר לאומי גולמי של כלל המשק, לפי ענף כלכלי, 2020). היום בישראל, הענפים החזקים ביותר מרוכזים מאוד במרכז הארץ, ואזורים אחרים נשענים על ענפים חזקים פחות, כאלה המתאפיינים במשכורות נמוכות יותר. בגרפים המוצגים מטה אפשר לראות שהענפים החזקים ביותר בחיפה ובבאר שבע הם הענפים החלשים ביותר ברמה הלאומית. כפי שנכתב בסקירת הספרות, יש קשר בין רמת הפיתוח של המטרופולין, על כל היבטיה (השכלה, תשתיות, בריאות וכו') ובין היכולת למשוך ענפי כלכלה חזקים. יש המניחים שהחוסן הכלכלי של גוש דן תלוי בכוחות השוק, ולא בתמיכה ממשלתית, אך השקעה בפיתוח עירוני ואזורי בישראל, על מגוון היבטי החינוך, בריאות, תשתיות ועוד, נעשים לפי כמה עקרונות, שאחד המרכזיים שבהם הוא כמות התושבים באזור נתון. יש אפוא קשר בין רמת הפיתוח ובין כמות התושבים באזור, וקשר זה אינו עובר רק בנטיית של השוק אלא הוא נגזרת של פיתוח מכוון (אברמזון ברוש, 2022). לפי המחקרים העדכניים בתחום פיתוח אזורי מטרופולין, כדי שתעלה תרומתו של מטרופולין באר שבע, לדוגמה, לתמ"ג הלאומי, יש להחיל בו מדיניות מבוססת נתונים עדכניים ולפיהם לפתח תשתיות, להשקיע באוכלוסייה ובענפי כלכלה שזוהו כבעלי פוטנציאל.

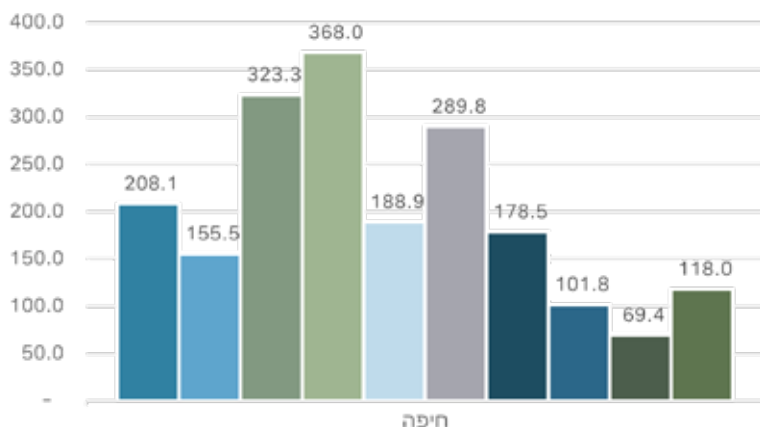
להלן אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים בגלעני ארבעת המטרופולינים:

שני הענפים העוצמתיים בתל אביב-יפו הם מידע ותקשורת ושירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, והם גם הענפים החזקים ביותר בתמ"ג הלאומי. אם כן, יש קשר בין הצמיחה הכלכלית בגוש דן ובין הצמיחה הכלכלית הלאומית. ככלל, ההי-טק מתואר במדיניות הלאומית בשם "הקטר של המדינה".



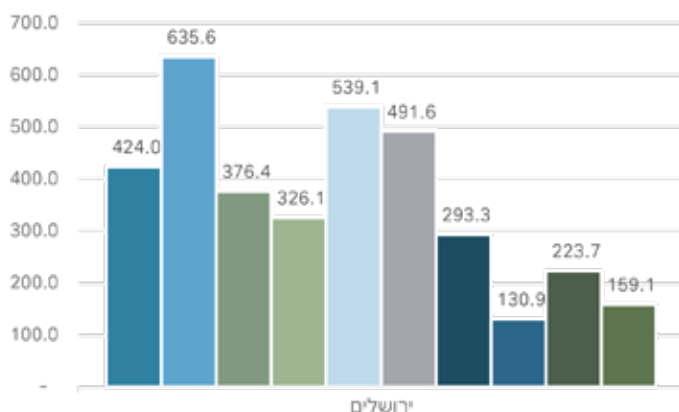
איור 51: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, תל אביב-יפו | מקור: עיבוד עצמאי

להבדיל מאשר בתל אביב-יפו, בחיפה שני הענפים החזקים ביותר הם שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים ותעשייה, כרייה וחציבה. אם כן, גלעין המטרופולין חיפה עודו תלוי בתעשייה ישנה, אך הוא מתאים את עצמו ועובר לשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (יש מקום לבדוק את ההשפעה של הטכניון ושל אוניברסיטת חיפה על ענף זה).



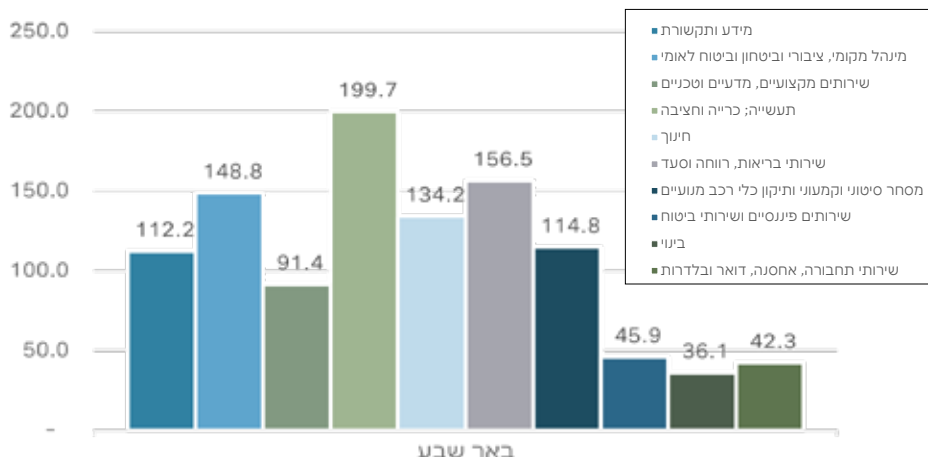
איור 52: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, חיפה | מקור: עיבוד עצמאי

העיר ירושלים, גלעין המטרופולין, מתאפיינת בענפים הקשורים לשירות הציבורי - מנהל מקומי וציבורי, חינוך ושירותי בריאות, רווחה וסעד. יש קשר בין היותה של ירושלים עיר ממשל (בן שמחון-פלג, 2023) ובין החוסן של ענפים אלו. היה אפשר להניח שענפים אלו חזקים בירושלים הרבה יותר מאשר בגלעני מטרופולינים אחרים, אך מהחלק הבא, העוסק במשרות, עולה כי אין זה בהכרח כך.



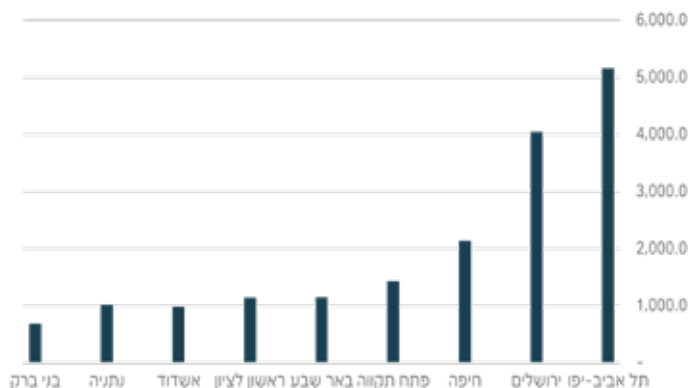
איור 53: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, ירושלים | מקור: פיתוח עצמאי

בעיר באר שבע, גלעין המטרופולין, שני הענפים החזקים ביותר הם תעשייה, כרייה וחציבה ושירותי בריאות, רווחה וסעד.



איור 54: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, באר שבע | מקור: פיתוח עצמאי

המדיניות הלאומית, מדיניות המבוססת על המדדים הלאומיים, משפיעה מאוד על האופנים שהמדינה מתערבת בפיתוח הכלכלי של אזורים פריפריאליים. לסיכום, אפשר לראות כי המדיניות משמרת את נוכחותם של הענפים החזקים במרכז הארץ ואינה משקיעה די או באופן מתכלל בפיתוח באזורים פריפריאליים. מעניין לגלות כי באר שבע שווה בתרומתה לראשון לציון – מוקד-משנה במטרופולין גוש דן. עוד נתון מעניין הוא כי ירושלים, שאומדן ההכנסה המקומית הגולמית שלה הוערך תחילה כנמוך, התברר כגבוה יחסית לשאר הערים שנמדדו:



איור 55: סה"כ אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי ערים מרכזיות, 2021 (מספר המועסקים העובדים בעיר בכל ענף כפול השכר הממוצע לשכיר באותו ענף) | מקור: פיתוח עצמאי

ב. הכנסה פר משק בית לפי נפה

הכנסה חודשית פר משק בית היא תבחין מקובל בהערכה של צמיחה מכלילה (Nolan, 2018) מפני שהיא משקפת תפיסה שלפיה מבנה הכלכלה האזורית או העירונית משפיע ישירות על היכולות הכלכליות של התושבים. להלן הכנסה פר משק בית לפי נפה (הל"מ"ס, 2023):

הכנסה ממוצעת למשק בית	נפה	אזור (אין חלוקה ברורה למטרופולינים בתבחין זה)
13,939.80	ישראל	
11,815.86	ירושלים	ירושלים
8,142.63	צפת, כנרת וגולן	צפון
11,994.26	יזרעאל	
13,662.20	עכו	
10,953.93	חיפה	
15,024.87	חדרה	מרכז
17,153.33	השרון	
18,456.99	פתח תקווה	
18,003.43	רמלה	
17,523.07	רחובות	
19,470.06	תל אביב-יפו	
12,965.93	רמת גן	
9,042.83	חולון	
12,687.65	אשקלון	דרום
9,758.43	באר שבע	
15,536.13	יז"ש	

שתי ההבחנות העיקריות העולות מתוני הטבלה הן: (א) ה"זליגה" ממטרופולין גוש דן למטרופולינים באר שבע, ירושלים וחיפה אינה רחבה מספיק, והדבר מצדיק פיתוח מטרופוליני ואסטרטגיה מרחבית עצמאית; (ב) בכל מטרופולין מתרחשת דינמיקה פנימית אחרת – תושבי הערים שבטבעות של מטרופולין גוש דן נהנים מהעוצמה הכלכלית של האזור, ואילו העיר עכו, שהיא המוקד המשני האפשרי במטרופולין חיפה, מתאפיינת בהכנסה חודשית גבוהה יותר מאשר גלעין המטרופולין עצמו. בנוגע למטרופולינים באר שבע וירושלים אין נתונים רלוונטיים להשוואה זו.

ג. בעלי תארים

דוגמאות נבחרות לשיעור בעלי תארים מישראל מקרב אוכלוסיית בני 35-55, לפי יישוב ומטרופולין. קובץ רשויות למ"ס, נתוני 2020.

מטרופולין	רשות מקומית/עירייה	שיעור בעלי תארים מישראל מקרב אוכלוסיית בני 35-55 באחוזים
תל אביב	לוד	12.3
	ראשון לציון	27.2
	תל אביב-יפו	46.2
ירושלים	בית שמש	10.7
	ירושלים	16.8
	מבשרת ציון	43.9
באר שבע	שגב שלום	7.8
	באר שבע	22.5
	להבים	70.06
חיפה	אום אל פחם	8.8
	חדרה	23.1
	בנימינה-גבעת עדה	61.5



ד. טבלה מסכמת של הממצאים

תחומים	תבחנים	תל אביב	ירושלים
מרחב	זיקות	האזור שבו הזיקות החזקות ביותר בין טבעות המטרופולין לגרעין. מיישובים קרובים יש יוממות של יותר מ-40 אחוז מהתושבים אל הגלעין	מעט יישובים בטבעת היחידה של מטרופולין ירושלים, אך תלותם בגלעין, בירושלים, חזקה יותר. יוממות של יותר מ-60% מיישובים מרכזיים (מעלה אדומים, ביתר עלית ועוד)
	היקף התושבים בליבה ובטבעת	אזור מטרופוליני גדול שעשוי להיות מחולק לחטיבות מטרופוליניות	אזור מטרופוליני רגיל. מיעוט קטן מאוכלוסיית המטרופולין גר בטבעות
	מודלים	מטרופולין מונוצנטרי - ערים שהן מוקדים כלכליים חזקים, אך חזקים פחות מאשר הגלעין, תל אביב	מונוצנטרי בלא מוקדי-משנה
מחשל	גבולות מוניציפליים	חלוקה לרשויות בלא גוף סטטוטורי שלו אחריות למטרופולין	חלוקה לרשויות בלא גוף סטטוטורי שלו אחריות למטרופולין
	אומדן הוצאה פר תושב	הוצאה פר תושב בגלעין מוערכת כגבוהה משמעותית מאשר ברשויות השכנות	הוצאה פר תושב בגלעין מוערכת כגבוהה משמעותית מאשר ברשויות השכנות
פיתוח חברתי-כלכלי	אומדן הכנסה מקומית גולמית	הענפים שירותים פיננסים וביטוח הם החזקים ביותר, ואחריהם ענפי שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	הענפים מנהל מקומי, ציבורי, ביטחון וביטחון לאומי הם החזקים ביותר, ואחריהם שני הענפים חינוך ושירותי בריאות, רווחה וסעד
	הכנסה חודשית למשק בית לפי נפה	גלעין תל אביב-יפו: 19,470.06 פתח תקווה: 18,456.99 רמלה: 18,003.43 חולון: 9,042.83	גלעין ירושלים: 11,815.86
	שיעור בעלי תארים מישראל מקרב אוכלוסיית בני 35-55	תל אביב-יפו: 46.2% ראשון לציון: 27.2% לוד: 12.3%	בית שמש: 10.7% ירושלים: 16.8% מבשרת ציון: 43.9%

חִפּה	באר שבע
מתאפיינת בשתי מדרגות של זיקות (יותר מ-20% מהתושבים נוסעים אל הגלעין, ויותר מ-40% מהתושבים נוסעים אל הגלעין). כן נמצאו זיקות חלשות באזורים המקיפים את מטרופולין חיפה ואין להם גלעני מטרופולין בקרבתם	חגורה אחת מרוחקת יחסית של יישובים שיש להן זיקות של 20-40 אחוז יוממות. טבעת שנייה מנהלת קשרי זיקות הדומים לטבעות החיצוניות של מטרופולין חיפה עם הגלעין שלה
אזור מטרופוליני רגיל	אזור מטרופוליני רגיל
מונוצנטרי עם מוקד משני אפשרי	מונוצנטרי בלא מוקדי-משנה
חלוקה לרשויות בלא גוף סטטוטורי שלו אחריות למטרופולין	חלוקה לרשויות בלא גוף סטטוטורי שלו אחריות למטרופולין
הוצאה פר תושב בגלעין מוערכת משמעותית מאשר ברשויות השכנות	הוצאה פר תושב בגלעין מוערכת כגבוהה משמעותית מאשר ברשויות השכנות
הענפים תעשייה, כרייה וחציבה הם ביותר ואחריהם ענפי שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	הענפים תעשייה, כרייה וחציבה הם החזקים ביותר, ואחריהם הענפים בריאות, רווחה וסעד
גלעין חיפה: 10,953.93 מוקד משני אפשרי, עכו: 13,662.20	גלעין באר שבע: 9,758.43
אום אל פחם: 8.8%	שגב שלום: 7.8%
חדרה: 23.1%	באר שבע: 22.5%
בנימינה-גבעת עדה: 61.5%	להבים: 70.06%

7. חלק ד' - דיון ומסקנות

א. מרחב: מודלים של ארבעה אזורי מטרופולין ישראל

שתי השאלות הראשונות שהוגדרו למחקר הן:

« האם לפי המדדים הבינלאומיים יש אזורי מטרופולין בישראל? »

« לפי ההגדרות למטרופולינים הנהוגות בעולם, האם יש בישראל יותר ממטרופולין אחד? »

שאלות אלו נועדו לענות על דיון ארוך ימים בין מקבלי החלטות בממשל המרכזי והמקומי בישראל ובין אנשי מקצוע וחוקרים ממגוון תחומי דעת. יש הטוענים שמטרופולין גוש דן הוא המטרופולין היחיד בישראל, וכל שאר המדינה היא טבעות של מטרופולין זה, ואחרים טוענים שיש בישראל ארבעה מטרופולינים: גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע.

סקירת התפתחות התפיסה המטרופולינית בישראל מלמדת על גישה דו-ערכית מצד מעצבי המדיניות. מן הצד האחד, מוסדות תכנון התחבורה מכירים בקיומם של ארבעה מטרופולינים ובצורך לתמוך בהם באמצעות חיבורם זה לזה בתחבורה. מן הצד האחר, המתכננים נוטים לחבר בין שלושת הגלענים של המטרופולינים חיפה, ירושלים ובאר שבע ובין המטרופולין גוש דן, וממעטים להקדיש תשומת לב תכנונית למבנה המרחבי של כל מטרופולין בפני עצמו, קרי לחיבורים בין גלעני המטרופולינים לטבעות שלהם וליישובים שבטבעות שלהם. כמו כן, לא נמצאו עדויות לכך שמשרדי ממשלה, דוגמת משרד הפנים, משרד הכלכלה, משרד האוצר או המשרד לפיתוח הנגב והגליל, תומכים בפיתוח אזורי על בסיס חשיבה מטרופולינית.

אנו מזהים חוסר עקביות בטרמינולוגיה הנהוגה במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובגופים אחרים בנוגע למטרופולינים. לא פעם העיר הגדולה במטרופולין נתפסת כמטרופולין כולו, ולא רק כגלעין שלה, וגופים אלו אינם כוללים בהגדרה "מטרופולין" גם את הטבעות המקיפות את אותו גלעין ומקיימות יוממות (זיקות חזקות) אליו.

ההגדרה של הלמ"ס (2014) נשענת על ההגדרות הבינלאומיות. נובע ממנה שיש בישראל ארבעה מטרופולינים. הלמ"ס מאפיינת את המטרופולינים על פי "גלעין" ו"טבעות": במטרופולין גוש דן גלעין ושלוש טבעות, במטרופולין חיפה גלעין ושתי טבעות, ולכל אחד מהמטרופולינים ירושלים ובאר שבע יש גלעין וטבעת אחת. במחקר זה אנו בוחנים את ההגדרות למטרופולינים לפי שלושה מדדים נגשים יחסית למדידה: כמות תושבים בליבה ובטבעת, סיווג לפי עוצמת העסקים ברשות וסיווג לפי הזיקות (יוממות) בינם ובין הגלעין (ראו מיפויים בפרק הממצאים). בחינה זו איששה את הקביעה של הלמ"ס שלפיה על סמך המדדים הבינלאומיים, יש בישראל ארבעה אזורי מטרופולין. נוסף על אישוש קביעה זו, מחקר זה מוסיף מדרגות

נוספות - מידול של סוגי מטרופולינים, זיהוי יישובים שלא נכללו במדידה של הלמ"ס כשייכים לשטח המטרופולין אך הם נכללים בו, והגדרת מוקדי-משנה, ככל שיש כאלה. להלן ניתוח של הממצאים כפי שהם מוצגים בחלק 1.1, "מרחב":

« מטרופולין גוש דן (תל אביב-יפו): לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU, מספר התושבים במטרופולין גוש דן מתאים להגדרה "אזור מטרופוליני גדול". לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית, אזור כזה עשוי להתחלק לקבוצות קטנות יותר של מרחבים - "חטיבות מטרופוליניות". עלה כי הסיווגים האמריקאי והאירופי נמצאים בהלימה עם המדידה של המודלים לפי שיטת מחקר זה, ולפיהם מטרופולין גוש דן הוא מטרופולין מונוצנטרי שיש בו ערים שהן מוקדים כלכליים משמעותיים אף שאינם משמעותיים וחזקים כמו הגלעין, תל אביב-יפו. לכל מוקד-משנה כזה יש כמה יישובים הסמוכים לו וקשורים בו בזיקות חזקות.

« מטרופולין חיפה: לפי מספר התושבים, זהו "אזור מטרופוליני רגיל". סיווג זה נמצא בהלימה עם המדידה של המודלים לפי שיטת מחקר זה, ולפיהם אזור המטרופולין חיפה מונוצנטרי, ועכו היא מוקד משני אפשרי.

« מטרופולין ירושלים: לפי מספר התושבים, זהו "אזור מטרופוליני רגיל". מיעוט קטן מאוכלוסיית המטרופולין גר בטבעות. סיווג זה נמצא בהלימה עם המדידה לפי שיטת מחקר זה, ולפיה אזור המטרופולין של ירושלים מונוצנטרי, ואין בו מוקדי-משנה.

« מטרופולין באר שבע: לפי ההגדרות האמריקאיות, מספר התושבים במטרופולין זה עושה אותו ל"אזור מטרופוליני רגיל". לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU, זהו אזור עירוני בינוני, ואין הוא עומד בהגדרה של מטרופולין. ואולם, על סמך מגמות הצמיחה הדמוגרפית, המועצה הלאומית לכלכלה (2021) העריכה שבשנת 2040 יתגוררו בנפת באר שבע כמיליון תושבים, ולפיכך יש מקום להעריך שבעשור הקרוב הצמיחה הדמוגרפית תביא את מטרופולין באר שבע לעמוד בהגדרות של "אזור מטרופוליני רגיל". בכל מקרה, לפי שיטת מחקר זה, סיווג זה נמצא בהלימה להגדרה האמריקאית ולהגדרת הלמ"ס, ולפיכך מוצע כאן שהאזור הוא מטרופולין מונוצנטרי בלא מוקדי-משנה.

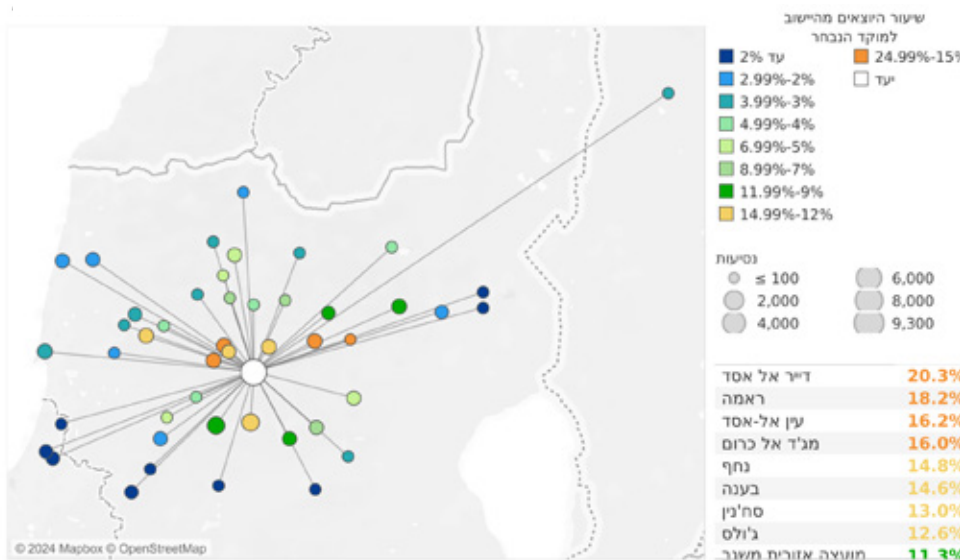
לסיכום חלק זה, ארבעת אזורי המטרופולין הם חד-מוקדיים, ורק אזור המטרופולין של גוש דן בנוי במודל ייחודי שבו חמישה מוקדי-משנה. אף אחד מארבעת המטרופולינים אינו מיקרופוליטן, מנה-פוליטן או דו-מוקדי. לפי ההגדרות האמריקאיות, כמה מהיישובים שבקרבת גלעני המטרופולינים הם מיקרופוליטנים (10,000-50,000 תושבים), והם מתאימים להיחשב חטיבות מטרופוליניות או מוקדי-משנה. חשוב לציין שתצורות עירוניות ואזוריות נטות להיות דינמיות ולהשתנות תדיר עקב דמוגרפיה, תכנון כלכלי ומרחבי ועוד. אם באותם אזורי

מטרופולין שהוגדרו יצמחו בעתיד מרכזים נוספים לגודל ולמספר תושבים שווים לאלו של הגלעין המרכזי, אז יחשב אותו מטרופולין כדו-מוקדי. יש לציין שבכל המדידות שנעשו לפי הסקר הסלולרי של משרד התחבורה (מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת) לאיתור רף נסיעות גבוה מ-20 אחוז, גבולות המטרופולין השתנו במהלך הזמן שעבר בין המדידה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובין המדידה של מחקר זה.

1. דוגמאות לדינמיות אפשרית של המטרופולינים

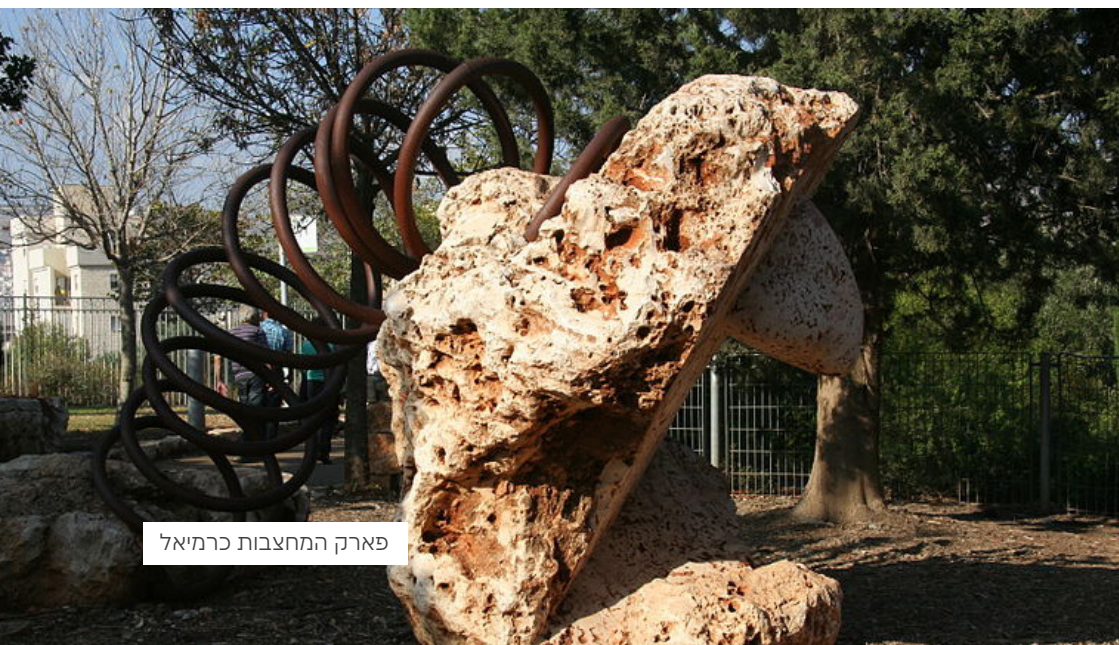
אזורי מטרופולין או שאינם מטרופולינים, טבעם להיות דינמיים ולהשתנות עם שינויים דמוגרפיים, כלכליים, חברתיים ועוד. שינויים מתמשכים יכולים להוביל אזור בינוני בגודלו להיות אזור מטרופולין, וערים רגילות בתוך טבעת המטרופולין יכולות להפוך למוקדי-משנה או לגלעיני מטרופולין. אף על פי כן, לא לכל עיר או לכל אזור יש פוטנציאל להפוך לגלעין מטרופולין. פוטנציאל זה נגזר בין השאר ממוקדים כלכליים סמוכים, מפוטנציאל לפיתוח כלכלי וממגמה מרחבית כללית. להלן הדגמה של דינמיות אפשרית באזורים עירוניים בישראל היכולים להתפתח למוקדי-משנה, לפתח מגמת יוממות של תושבים מהיישוב לגלעין מטרופולין שלא היו חלק ממנו עד כה וכדומה:

« כרמיאל: העיר כרמיאל נחשבת עיר מיקרופוליטית לפי ההגדרות האמריקאיות, ועיר באזור עירוני קטן (שאינו אזור מטרופוליני) לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU. הסקר הסלולרי מראה שרק 8.7 אחוזים מהתושבים נוסעים לחיפה, ולכן כרמיאל אינה חלק ממטרופולין חיפה. בכרמיאל מתגוררים בערך כ-46,000 תושבים (2019), והיישוב היחיד שיש לו זיקות של כ-20 אחוז לעיר, הוא היישוב דיר אל אסד. לפי הסקר הסלולרי (10:00-6:00 בבוקר), מדובר ב-523 נסיעות. כרמיאל היא עיר מרכזית באזור, אך נכון לימי כתיבת מסמך זה, אין היא מוקד מטרופוליני אלא מוקד כלכלי בסדר גודל קטן יותר. לפי תחזיות הלמ"ס (ח"ת2), אוכלוסיית ישראל צפויה להגיע לכ-14 מיליון תושבים עד 2045. גם אם רוב התושבים יחיו במרכז הארץ, גודל האוכלוסייה בכרמיאל ובסביבתה יגדל וישתנה. תפקידה העתידי של כרמיאל תלוי בכלל הדינמיקה במרחב - עלייה או ירידה בכוחן של ערים אחרות באזור שהן מוקדים כלכליים, התפתחות של חיפה כמוקד כלכלי למטרופולין חיפה והתרחבות גבולות טבעות המטרופולין.



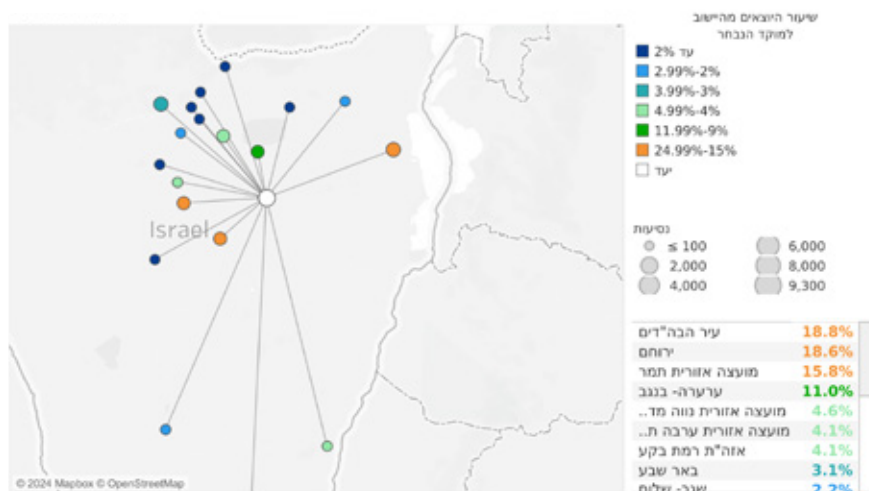
איור 56: שיעור הנסיעות אל כרמיאל בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019

מקור: פיתוח עצמאי על סמך נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה (מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)



פארק המחצבות כרמיאל

« דימונה: דוגמה אחרת של עיר העומדת בהגדרות באופן גבולי היא העיר דימונה. לפי המפקד משנת 2008 ומדידת המטרופולינים משנת 2014, אין היא כלולה במטרופולין באר שבע. ואולם, לפי המדידה שנעשתה במחקר זה על סמך הסקר הסלולרי, דימונה כלולה במטרופולין זה כי 30.5 אחוז מתושביה נסעו בשעות 6:00-10:00 בבוקר בשנת 2019 לגלעין המטרופולין. מאחר שגרים בה 34,500 אלף תושבים, מבחינת כמות אוכלוסייה היא נחשבת, כמו כרמיאל, עיר מיקרופוליטית לפי ההגדרות האמריקאיות. לפי ההגדרות של ה-OECD וה-EU היא עיר באזור עירוני קטן (שאינו אזור מטרופוליני). לפי המדידה של מחקר זה, כבר כעת דימונה היא חלק ממטרופולין באר שבע, ויש בסיס להניח שבעתיד ישתנה ההגדרות של הלמ"ס, דימונה תיחשב חלק מטבעת חיצועית של מטרופולין באר שבע. לכן אנו נוטים שלא להגדירה מיקרופוליט של אזור בלא מטרופולין אלא עיר רגילה בתוך המטרופולין;



איור 57: שיעור הנסיעות אל דימונה בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019

מקור: פיתוח עצמאי על סמך נתוני הסקר הסלולרי של משרד התחבורה (מאגרי המידע הממשלתיים, ח"ת)

ניתוח זה מלמד שאין מקום להעריך שדימונה או כרמיאל יהפכו בשנים הקרובות לגלענים מרכזיים במטרופולינים.

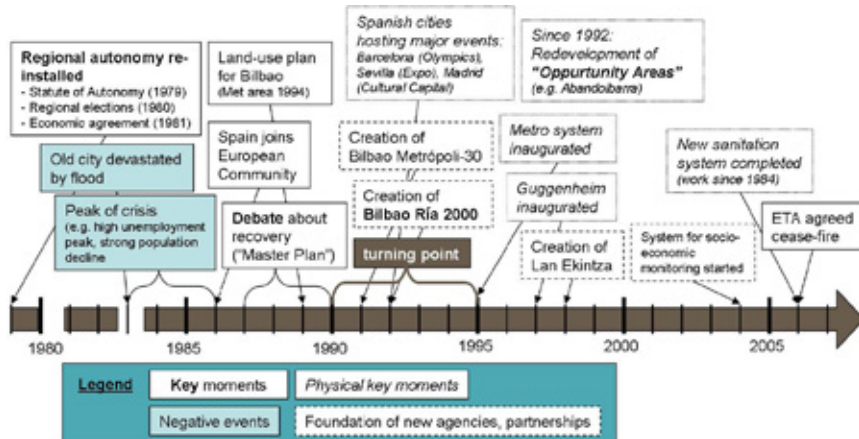


"עידן המדע" (1969) מאת יגאל תומרקין בכניסה לדימונה

2. דוגמאות למטרופולינים מהעולם בעלי דמיון למטרופולינים הישראליים

בחלק זה נתאר כמה מטרופולינים מרחבי העולם שיש דמיון בינם ובין המטרופולינים הישראליים ונעמדם על האופנים שהם מקבלים הכרה כמטרופולינים ולאילו התייחסות זוכה הדינמיקה הפנים-מטרופולינית בהם. חלק זה נועד לחזק את הטענה שלפניו יש לתכנן מטרופולין על בסיס הדינמיקות בו בהיבטים פיתוח כלכלי ויוממות פנים-אזורית. בשיח בנוגע להגדרת המטרופולינים בישראל יש שני היבטים מרכזיים חשובים: ההיבט האחד הוא הגדרת המונח "מטרופולין", והיבט האחר הוא כיצד מפתחים מטרופולינים או אילו היבטים עיקריים יש לקדם כדי שמטרופולין ימצה את הפוטנציאל הטמון בו. הדיון המקצועי והאקדמי עוסק בשאלת הפערים בין מטרופולין גוש דן ובין המטרופולינים באר שבע, ירושלים וחיפה בהיבטים עוצמה כלכלית והיכולות של הרשויות המקומיות. מקרים מהעולם מלמדים שתהליכים מקומיים הצליחו לחזק מגמות של צמיחה כלכלית, דמוגרפית, הון אנושי, חיזוק תשתיות ויצירת אקו-סיסטם אזורי באזורי מטרופולין שנחשבו נחשלים.

גלעין מטרופולין בילבאו שבספרד דומה מבחינה דמוגרפית לגלעין מטרופולין באר שבע, אך בהיבט כלל-מטרופוליני הוא דומה למטרופולין חיפה. ב"בילבאו הגדולה" נכללות כ-25 רשויות, ובה קרוב למיליון תושבים וכעשר רשויות נוספות קרובות. העיר בילבאו היא העיר הגדולה במטרופולין, ובה כ-345,000 תושבים. בילבאו היא גלעין המטרופולין, והיא המרכז הכלכלי של כל האזור. מאזור מטרופולין זה אפשר ללמוד שממשל מקומי יכול ליצור מהלך משמעותי של שינוי כיוון כלכלי ואסטרטגיה ארוכת-טווח. המהלך של הפיכת מטרופולין בילבאו למרכז תרבותי דרש שילוב כוחות בין כל רמות הממשל והשוק הפרטי, פעולות מיתוג ושיווק והשקעות בפיתוח מרחב ציבורי ותשתיות. המהלך שנה את פניה של העיר ושל אזור המטרופולין שהתאפיין באזורי תעשייה והתדרדר אך הצליח להביא שגשוג כלכלי לקהילות השונות במטרופולין. לפי מחקרים, נקודת המפנה של המטרופולין חלה כאשר ההנהגה המקומית יצרה את מטרופולין בילבאו והגדירה יעדים לסוכנויות פיתוח אזוריות (Power, 2016).



אזור 58: ציר הזמן - אירועים חשובים בבילבאו מאז שנות השבעים המאוחרות | מקור: Power, 2016

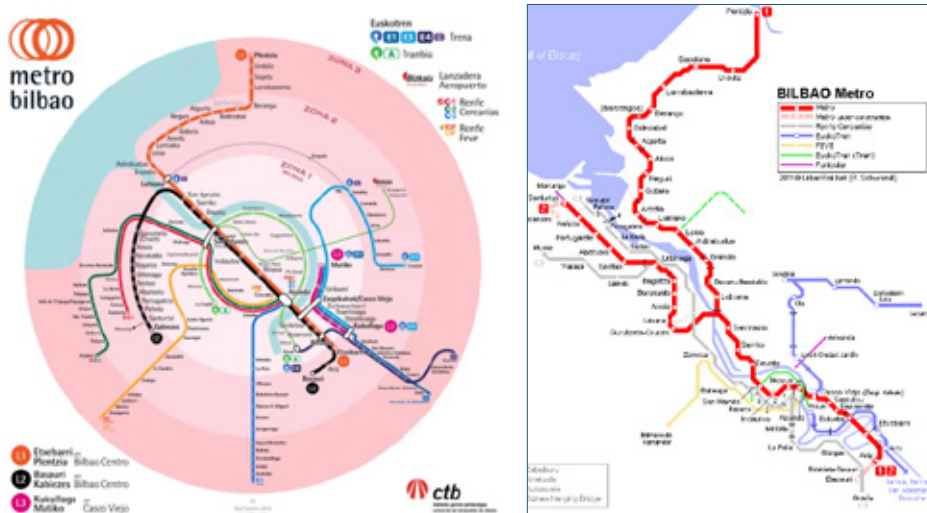
מטרופולין בילבאו מוגדר על פי הזיקות הכלכליות שלו ועל פי היוממות, ואין לו ממשל מטרופוליני למעט ה"מחוז" הבאסקי. אף על פי כן, השגשוג שחוותה העיר בילבאו בעקבות מהלכים מחושבים של התחדשות משפיע על מרחב המטרופולין כולו.

מהלך פיתוח כלכלי דומה לזה שנעשה בבילבאו נעשה במטרופולין טרנטון-פרינסטון, הממוקם בשולי מטרופולין ניו יורק ובסמוך למטרופולין פילדלפיה, שני מטרופולינים הגדולים ממנו במידה רבה. מטרופולין טרנטון-פרינסטון דומה למטרופולין באר שבע בדמוגרפיה שלו (390 אלף תושבים בכלל המטרופולין), אך יש לו מבנה מרחבי דו-מוקדי, והוא נתפס גם כמעבר בין מטרופולינים ומרכזים עירוניים משמעותיים, ובשל כך נראה שאפשר להשוותו גם למטרופולין חיפה. נקודת החוסן העיקרית של העיר טרנטון היא שהיא מקום מושבו של ממשל המדינה ניו-ג'רזי. מעיר ואזור שהיו מוכרים בשנות השישים והשבעים כמרכז ייצור תעשייתי הייתה טרנטון למרכז פעילות של המגזר הציבורי. נוסף על כך, פועלים בו ארגונים ותוכניות במימון המדינה. המגזר הממשלתי המדינתי (לא המקומי) משלם כ-28 אחוז מכלל המשכורות. מעסיקים מרכזיים אחרים בו הם אוניברסיטת פרינסטון, ענף השירותים וענף הבריאות. מדעת ניו ג'רזי פעלה להפיכת המחוז כולו לממוקד ממשל - היא לקחה הלוואות לבניית מבני הממשל ולשיפור המחוז והחייאתו (Office of Policy Development and Research, n.d). המטרופולינים חיפה ובאר שבע יכולים ללמוד מהחלטת ניו-ג'רזי להשקיע בהתמקצעות העיר טרנטון והאזור ולהפוך את העיר לעיר ממשל. כמו ערים ואזורים אחרים בעולם שהעבירו את המיקוד מתעשייה לענפים אחרים, אזורי המטרופולינים של חיפה ושל באר שבע צריכים להתמקד בענפים ובהתמחויות הנסמכים על חוזקותיהם ומצמיחים תעסוקה איכותית והזדמנויות בתחומים רלוונטיים.

בהתייחס לסוגיות הבסיסיות ביותר בפיתוח מטרופוליני בישראל, חשוב ביותר להשקיע בנושא החיבור של הערים שבתוך כל אזור מטרופולין באמצעות תחבורה. כפי שהוזכר במסמך זה, מדיניות של ישראל בנוגע לפיתוח תשתיות תחבורה בפריפריה מניחה שיש בישראל מטרופולין אחד - מטרופולין גוש דן - שהוא המרכז העסקי הישראלי ושאליו יש לחבר את כל המדינה, והמדינה אינה משקיעה בחיבורים פנים-מטרופוליניים. הממסד הלאומי המתכנן אינו מכיר אפוא באזורי המטרופולינים של באר שבע או של חיפה ככאלה בשל קרבתם היחסית למטרופולין גוש דן.

בעולם יש מקרים מעניינים של אזורי מטרופולין בינוניים בגודלם שיש להם תפקיד חשוב אף שהם ממוקמים בסמיכות למטרופולין גדול ואף למגה-מטרופולין. מטרופולין טרנטון-פרינסטון שוכן בשולי מטרופולין ניו יורק, מטרופולין שמתגוררים בו יותר מ-20 מיליון תושבים (Korhonen, 2023), והוא אחד המטרופולינים החזקים בעולם. למעשה, מטרופולין טרנטון-פרינסטון נמצא במרחק של שעה-שעה וחצי נסיעה ברכב או ברכבת ממטרופולין ניו יורק, ואף פחות מכך ממטרופולין פילדלפיה. למטרופולין טרנטון-פרינסטון יש חשיבות מרחבית כאזור מטרופוליני בסדר גודל קטן יותר מאזורי המטרופולין השכנים. השקעה דומה בחיבוריות הפנים-מטרופולינית בירושלים, בחיפה ובבאר שבע תוכל לחזק אותם, לתרום למעמדם ולחזק את התנועה מערי הטבעות השניות של המטרופולינים לגלעין העסקי, וכך לעודד צמיחה כלכלית.

להלן דוגמה להשקעה בתשתיות תחבורה פנים-מטרופולינית המחזקת את הזיקות לגלעין בעיר בלבד, מטרופולין בגודל בינוני שמתגוררים בו כמיליון תושבים:



איור 59: מפת המטרו של המטרופולין בילבאו בספרד | מקור: Santin, 2018; Orange Smile website, n.d.;

לסיכום אפשר לומר שבעולם יש דוגמאות של מטרופולינים בסדר הגודל הדמוגרפי של חיפה, ובעתיד הקרוב גם של באר שבע, המוכרים כמטרופולינים אף שהם סמוכים למטרופולינים חזקים אחרים. למטרופולינים בסדר גודל כזה עשוי להיות תפקיד, ובעזרת תכנון אזורי ארוך-טווח, הם יכולים למצות באופן טוב יותר את הפוטנציאל הגלום בהם.

ב. ממשל ופיתוח כלכלי-חברתי באזורי מטרופולין - היבט השווואתי

בחלק הקודם ביססנו את הטענה שיתכן כי על סמך המדדים הבינלאומיים אפשר לקבוע כי יש בישראל ארבעה מטרופולינים. דוגמאות מן העולם סייעו להפריך טענות בנוגע לכך שמטרופולינים אלו קרובים מדי למטרופולינים חזקים יותר והצגנו את האפשרות שיתרחש שינוי במבנה הכלכלי לאחר שיפחת כוחו של אזור המטרופולין. חלק זה יעסוק בשאלה השלישית של המחקר:

« במה נבדל האופן שישיראל מקדמת פיתוח מטרופוליני מהאופן שמתמשלים ומפתחי מטרופולינים בעולם מקדמים את הנושא?

החלק בסקירת הספרות שמובאות בו דוגמאות של מטרופולינים בעולם מלמד שהתערבות

ותכנון מוסדי לפיתוח מטרופוליני כוללים מגוון נושאים ותחומי מדיניות. אף על פי כן, נמצא גם שיש נושאים הנמצאים בתשתית הפיתוח המטרופוליני, והם משותפים למרבית אזורי המטרופולין כיוון שהם דרושים לטיפוחם ולמימוש הפוטנציאל הגלום בהם. נוסף על כך, יש נושאים הנכללים בקטגוריה פיתוח עירוני ואזורי, אך הם נחוצים לכל עיר, גם אם היא עיר בינונית או עיר באזור שאינו מטרופוליני. לבסוף, יש היבטי פיתוח השמים את האדם במרכז. מבחינה כרונולוגית, היבטים אלה נוספו אחרונים לתפיסת הפיתוח (אברמזון ברוש, 2022). באיור 60 מוצגים נושאי מדיניות אפשריים החיוניים לפיתוח מטרופוליני, לא בהכרח לפי סדר חשיבותם.



היבטי פיתוח אזורי מטרופוליני: תשתיות ייחודיות לפיתוח מטרופוליני

- ▶ צמיחה כלכלית בגלעין
- ▶ אינטראקציה כלכלית בין הגלעין לטבעות
- ▶ תשתיות תחבורה
- ▶ כלכלת המטרופולין
- ▶ הון אנושי מותאם ענפי כלכלה רלוונטיים

היבטי פיתוח עירוניים:

היבטים הכרחיים אך מתאימים לכל עיר



- | | | |
|------------|----------|-----------------|
| י תרבות | י ניקיון | י שירותים |
| י חינוך | י דיור | י לתושב |
| י לגיל הרך | י שיטור | י השכלה |
| י תעסוקה | י סביבה | י רווחה |
| | | י שירותי בריאות |

היבטי פיתוח האדם במרכז:

פיתוח חברתי - שם את התושב במרכז



- י איכות חיים
- י צמצום אי-שוויון בשכר
- י שוויון הזדמנויות
- י הזכות על העיר

איור 60: "היבטים לפיתוח" | מקור: פיתוח עצמאי

כדי לענות על השאלה השלישית של המחקר, נדון בשני הבדלים בין מטרופולינים מן העולם שתוארו כאן ובין המטרופולינים הישראליים. ההבדל הראשון הוא הממשל או שיתופי פעולה מטרופולינים. ההבדל השני הוא בפרקטיקות אזוריות-מטרופוליניות לפיתוח חברתי כלכלי.

1. ממשל

ישראל מתאפיינת בממשל מרכזי ריכוזי, ורשויות מקומיות מתפקדות בו כמי שתפקידן לבצע את החלטות הממשל המרכזי (בארי ורזין, 2015; בריכטה ואחרים, 2010). יש בישראל מחוזות, אך אין להם מעמד של דרג עצמאי מבחינה פוליטית או ביצועית, והם משמשים יחידות סמך של הממשלה ועוסקים בעיקר בפיקוח. בהתאמה למחשבת הפיתוח בישראל, **אין בישראל ממשל אזורי מטרופוליני או ממשל אזורי שאינו מטרופוליני**. כמו כן, אין גוף מתכלל קבוע להיבטים הכרוכים בפיתוח אזור או בתפעול. גם אם הוקמו משרדי ממשלה לקידום אזורים מסוימים, כגון משרד ירושלים והמשרד לפיתוח הנגב והגליל, אין הם גופים עצמאיים, אין הם מחזיקים בסמכות בנוגע למעורבותם של משרדי ממשלה אחרים באזורים הללו, ובדרך כלל הם עובדים בשיטה פריקטלית לפיתוח היבטים מסוימים ביישובים הנמצאים במרחב המוגדר שתחת סמכותם.

בסקירת הספרות מצוינים כמה מודלים של ממשל היכולים לשמש תשתית מוסדית לפיתוח המטרופולין:

« **ממשל מטרופוליני מלא** (Metropolitan government): מטרופולינים "ממוסדים" שמנגנוני ממשל, בשכבה אחת (Tier) או שתיים, עוצבו במיוחד כדי לסייע להם להתמודד עם אתגרי המטרופולין. דוגמאות: מטרופולין לונדון באנגליה וליון בצרפת.

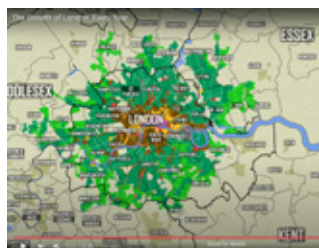
« **ממשל מטרופוליני חלקי** (Metropolitan agencies): מטרופולינים "ממוסדים חלקית", שמוסדות ממשל מטרופוליניים (חברות עירוניות או משרד מחוזי) אמונים בהם על ניהול שירות אחד, כגון תחבורה או סביבה. דוגמאות: מטרופולין בילבאו וולנסיה ספרד.

« **בלא ממשל מטרופוליני, אבל עם תיאום בין רמות ממשל שונות** (Vertical coordination and regional agencies): אזורי מטרופולין שיש בהם תיאום מערכתי (Vertical), ובעיקר כאלה שמתבצע בהם תיאום בין רמות שונות של ממשל המחזיקות במדיניות מטרופולינית (כגון אזורים או מחוזות). דוגמאות: מטרופולין טריטון-פרינסטון באנגליה ומטרופולין ריגה בלטביה.

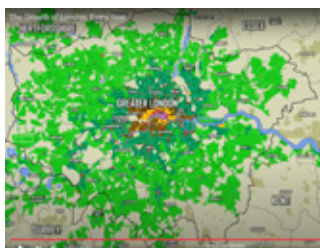
« **בלא ממשל מטרופוליני, פעולה באמצעות שותפויות אזוריות וולונטריות** (Voluntary regional partnerships): אזורי מטרופולין שבהם הקשרים בין הרשויות המקומיות המרכיבות אותם "רכים" יותר. דוגמה: מטרופולין אמסטרדם בהולנד.

התפתחות הממשל המטרופוליני בלונדון, באמסטרדם ובליון מלמדת על הדינמיות המרחבית, הכלכלית והדמוגרפית של מטרופולינים, ערים ואזורים בעולם. בעשורים האחרונים מטרופולין גוש דן השתנה, התרחב והצטופף מבחינת כמות תושבים. כך גם מטרופולין ירושלים. אף על פי כן, לא קודמו שינויים מבניים בממשל על פי חוק או שיתופי פעולה וולונטריים.

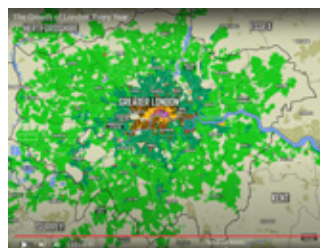
השינויים המרחביים והקרבה הגאוגרפית הנוצרת בין היישובים והערים שבאותו אזור מטרופוליני יוצרים שינויים בצורכי הציבור ועל כן גם גמישות ממשלית:



1917
תושבים 7,400.000



1970
תושבים 7,500.000



2021
תושבים 10,900.000

איור 61: דינמיות מרחבית, לונדון | מקור: Bye O, 2021

לונדון התפתחה כמטרופולין במשך יותר מ-100 השנים האחרונות. השינויים שחלו בה חייבו להכניס שינויים במבנה הממשל המקומי ולהתאימו לגודל הפיזי של העיר ולכמות התושבים בה, וכן לענפי הכלכלה המשתנים (מתעשייה לפיננסים ולתיירות, למשל). הממשל באנגליה לא היסס לשנות כמה פעמים את המבנה המוסדי של המטרופולין בעקבות שינויים אלה, אך גם שמר על אוטונומיה יחסית ליישובים ש"נבלעו" במטרופולין. השינוי התבטא במבנה של מוסדות השלטון ובסמכויותיהם וכן בפיתוח פיזי שהשפיע על המבנה המרחבי של אזור המטרופולין (כגון הקמת כביש טבעת מטרופוליני, הארכת קווי רכבת ופיתוח ממוקד של אזורים מעורבי שימושים כגון ה"לונדון דוקס" כתחליף לתעשייה ולנמל שנסגרו וכעת דרשו השקעות ציבוריות ותמריצים לפיתוח; ארליך ואחרים, 2022) (Bye, 2021).

כמה היבטים עושים את ההשוואה בין מטרופולין לונדון למטרופולין גוש דן רלוונטית:

« על פי הלמ"ס, שטחם של שני המטרופולינים הללו כמעט שווה (גוש דן - 1,500 מ"ר, לונדון - 1,579 מ"ר). »

« יש דמיון בין מידת הצפיפות והקרבה בין הערים הסמוכות לגלעין גוש דן (גבעתיים, רמת גן, רמת השרון, בת ים, חולון ועוד) ובין אלו המאפיינות את המועצות והרבעים שהיו יישובים נפרדים ואוגדו תחת ממשל המטרופולין (איזלינגטון, קמדן, האקני, למבת', גריניץ' ועוד) וכן בינ ובין מרכז העיר לונדון. »

« שני המטרופולינים מרכזיים בהיבט הכלכלי ובשניהם לגלעין יש תפקיד חשוב לצורכי תעסוקה. יש לציין כי על אף הדמיון, יש הבדל מרכזי בין שני המטרופולינים - כמות האוכלוסייה במטרופולין לונדון שווה לאוכלוסייתה של כלל מדינת ישראל. על אף הבדל זה, מודל הממשל המטרופוליני הייחודי של לונדון - שמן הצד האחד מרכז שליטה ואחריות בנושאים הרלוונטיים למרחב כולו, ומן הצד האחר מותיר חופש בידי המרכיבים (ה-Boroughs וה-Councils), יכול להתאים לגוש דן. »

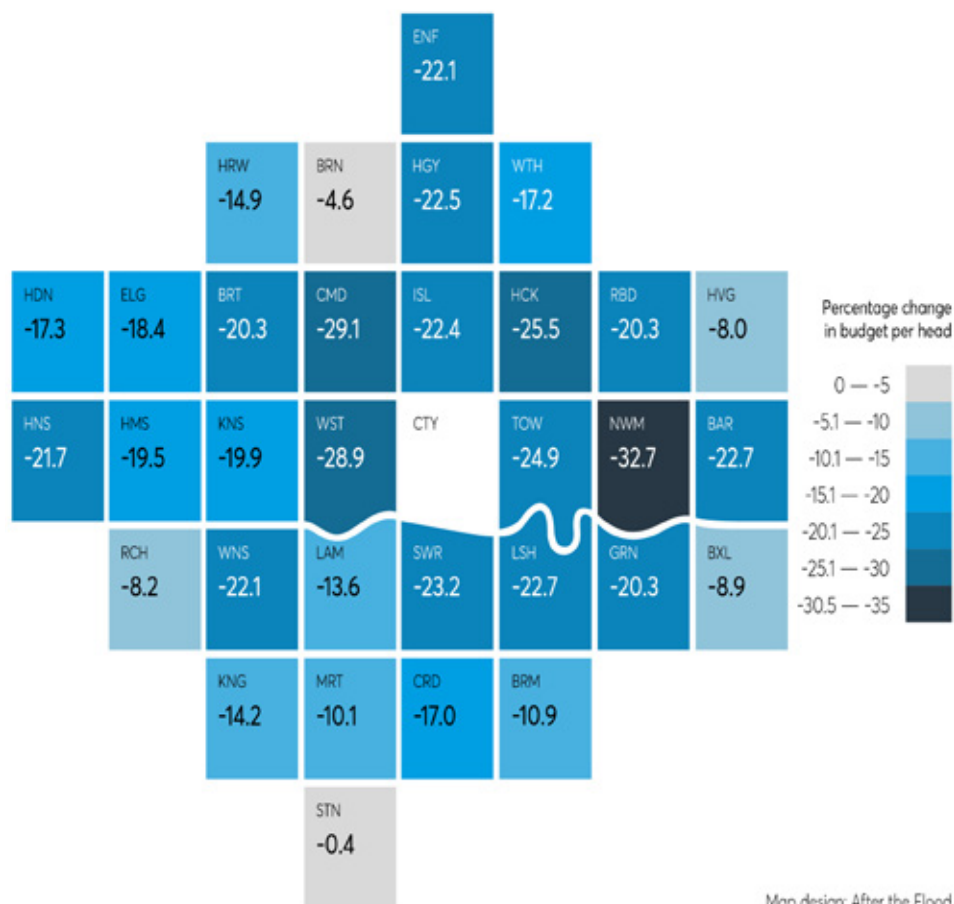
בכוחו של ממשל מטרופוליני בגוש דן לשפר את מתן השירותים לתושב, לעודד יעילות תקציבית, לחזק מגמות יוממות ולתכנן את האזור במבט-על. יש לציין כי במטרופולין גוש דן לא נעשו כל שנייים במבנה הממשל ובהתאמת סמכויות, צורות התאגדות וכו' במשך 100 שנה.

שני היבטים חשובים ומשלימים בכל סוג ממשל הם מיסוי והוצאה פר תושב. בישראל אין מודל של מיסוי אזורי וקבלת אחריות של רשות אחת על שכנתה ואין מודל שבו הגלעין הכלכלי מפרש חלק מההכנסות העצמיות שלו לרשויות שכנות שאין נהנות מחוסן פנסי. יש לציין שהרשות שהיא הגלעין הכלכלי נהנית מעובדים מכלל רשויות המטרופולין.

בתצורה של ממשל מטרופוליני שיש תחתיו מועצות ועיריות כדרג של ממשל מקומי, יש מגוון דרכים לנהל את המיסוי ואת הוצאות הרשות. מודל מיסוי מטרופוליני מאפשר חוסן תקציבי והשקעה בתושבים ברמה האזורית. שיתוף פעולה במיסוי המטרופולין המתוכנן בהתאם לאינטראקציה המרחבית שלו יכול להשיג "שלם הגדול מסך חלקיו". הכוונה היא שהרשות העירונית שהיא הגלעין של המטרופולין יכולה ליהנות מתכנון מרחבי של סביבתה (הטבעות המקיפות אותה) באופן המחזק את כוחה, מממש את הפוטנציאל שעוד לא נוצל ומגביר את כוחה. כמו כן, אפשר ליצור מנגנון המאפשר לרשויות המקומיות הממוקמות בטבעות לא להיאבק זו בזו ללא הרף על ארנונה עסקית. הרשויות הללו ייהנו משירותים מטרופוליניים נבחרים מהתקציב שגבה מכלל הרשויות במטרופולין.

במטרופולין לונדון, למשל, המס המקומי מחולק בין המועצה לממשל המטרופוליני, והממשל פועל לפיתוח כלל המועצות והרבעים בכמה נושאים מוסכמים מראש. כפי שמצוין בסקירת הספרות, במטרופולין לונדון תחומי האחריות של הממשל המטרופוליני הם: דיור בראייה רחבה, תכנון אסטרטגי/תכנון כלכלי ותכנון מרחבי של תחבורה וכבישים, משטרה ומכבי אש. תקצוב בראייה אזורית מטרופולינית אינו פותר את כל האתגרים העומדים לפתחן של הרשויות המקומיות, אך הוא יכול לסייע לצמצם את הפערים בין הרשויות בשירותים ציבוריים המוסכמים עליהן. במילים אחרות, ממשל מטרופוליני שמועברת אליו סמכויות בנושאים מוגדרים מראש או שמשותפת בשיתופי פעולה וולטריים יכול לפתח באופן מתואם מרחב גדול הכולל רשויות וגופים רבים, גובה מיסים בהתאם מכל התושבים במטרופולין ומשקיע אותם בראייה אזורית מותאמת. בלונדון המיסוי גרסיבי, וגובה הארנונה גזר מהאזור שבו התושב מתגורר ומערך הרכוש שלו (Barnet London Borough website, n.d.). באתר המועצות של לונדון (London councils website, n.d.) מצוין ש-32 המועצות המקומיות בלונדון מספקות שירותים בתחומים חינוך, דיור, שירותים חברתיים, שירותים סביבתיים, תכנון מקומי ושירותי פנאי.

המפה המצורפת מתוך מחקר של מכון המחקר המקומי (Colthorpe & Brown, 2018) משקפת את השיח הפנימי המתנהל בלונדון על השקעה פר תושב לפי מועצה. הדיון בירידה בשיעור ההשקעה פר תושב מחזק את חשיבותו של הממשל המקומי ואת משקלו אף שפועל מעליו גם ממשל מטרופוליני או אזורי. אפשר להבין מהאיור שבעשור האחרון פחתה ההשקעה פר תושב מטעם המועצות ואפשר ללמוד ממנו כי דיון בנוגע לסיבות לכך מתקיים באופן שוטף בין רובי הממשל לציבור. אפשר לראות שבמדידה הוחרגו תקציבי הבריאות, החינוך ושירותי השיטור מפני שאלו מגובים בתקציבים שאינם רק מקומיים.



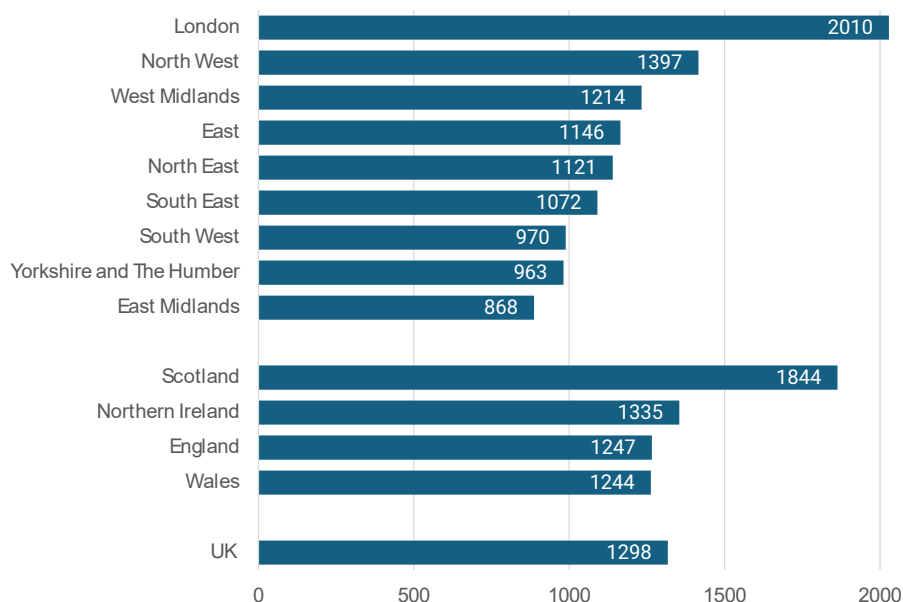
איור 62: שינויים בתקציבי הרשויות המרכיבות את לונדון, השקעת הממשל האזורי פר תושב, 2010/2011-2017-2018, למעט תקציבי הבריאות, החינוך ושירותי השיטור

מקור: Colthorpe & Brown, 2018

במקביל לדיון בהוצאה פר תושב ברמת המועצה בלונדון, הממשל הבריטי מודד את ההשקעה פר תושב לפי אזור בכלל בריטניה. באיור 63 אפשר לראות הוצאה פר תושב לפי מדינה ולפי אזור בבריטניה. הנושא נידון מבחינה מקצועית וציבורית בכל הרמות - מהמקומי לאזורי וללאומי. כך הדיון הציבורי והמקצועי בהוצאה פר תושב מתקיים לא רק ברמת מטרופולין לונדון או ברמת המדינה.

Capital spending per person, by country and region

£ per person, 2022/23



איור 63: הוצאה לפש - השוואה בין מדינות, 2022/2023

HM Treasury, country and regional analysis: 2023, 20 December 2023, table A3.b. מקור:

דוגמה רלוונטית אחרת להשוואה לישראל היא הולנד, שבה התנאים במרחב ופריסת ארבעת המטרופולינים (מתוך חמישה) דומים יותר לאלו של כלל ישראל, זאת אף שהולנד כפולה בגודלה מישראל מבחינת שטחה בקילומטר רבוע וכמעט כפולה מבחינה דמוגרפית. כמו כן, גם הולנד היא מדינה מפותחת, קטנה וצפופה. בהולנד יש חמישה מטרופולינים (אמסטרדם, האג, אוטרקט, רוטרדם, איינדהובן) השונים זה מזה במאפייניהם, פרוסים במרחב, ויש ביניהם זיקות. הזיקות הכלכליות והתחבורתיות בין הערים הראשיות חזקות, והמרחב ביניהן מכיל רשת של ערים בינוניות וקטנות. הצורך לשלב כוחות בנושאים תחבורה, איכות סביבה ואינטרסים כלכליים דומה למתרחש בגוש דן. בשל כל נקודות הדמיון האלה, כדאי להשוות בין המאפיינים של אזור ראנדסטאד כולו למאפייניה של ישראל כולה.



איור 64: מרכזי מטרופולין וטבעות - הולנד | מקור: Dembski et al., 2021

להבדיל מהממשל של מטרופולין לונדון, שמעמדו כדגם ממשל קבוע בחוק, הרשויות המקומיות של מטרופולין אמסטרדם מסכימות ביניהן מדי כמה שנים על מודל של הסכמים במסגרת שיתוף פעולה מרצון וחותמות על הסכם קואליציוני שבו הן מסכימות על אסטרטגיה לשנים הקרובות. הדבר מאפשר גמישות וייצוג לכלל הרשויות, על מגוון האינטרסים המקומיים. ההסכם האחרון נחתם ובו הציגו המפלגות GroenLinks ו-PvdA את ההסכם הקואליציוני החדש שלהן, "הסכם אמסטרדם 2022–2026" (City of Amsterdam website, n.d). בהסכם מפורטות התוכניות שעליהן הסכימה הקואליציה לארבע השנים הבאות ואת הנושאים שבהם הגוף המשותף יתמקד.

מקרי הבוחן המגוונים מלמדים על הצורך להתאים את סוג הממשל ואת מבנהו לשינויים מרחביים ודמוגרפיים. תחרות בין הרשויות מגבירה מאבקים ומעניקה שליטת-יתר לממשל המרכזי בפיתוח המקומי והאזורי. שיתופי פעולה וולונטריים במסגרת סוכנויות קבועות בחוק או במסגרת ממשל אזורי המחזיק בסמכויות ברורות יכולים לקדם את פיתוח המטרופולין במגוון היבטים. יש מקום להניח שנושאים כגון מיסוי, חינוך, תחבורה ופיתוח כלכלי וחברתי ינהלו וימוצו באופן מקצועי טוב יותר במטרופולין אם יבוצעו מתוך שיתוף פעולה והכרה בתפקיד של כל גורם בו.

2. פיתוח כלכלי-חברתי באזורי מטרופולין

הממצאים במחקר זה מלמדים על הפערים החברתיים הכלכליים בין המטרופולינים בישראל. לכל מטרופולין יש מאפיינים שונים, ולכן נדרשת התערבות שונה בתמיכה בפיתוח. חלק זה נועד להדגים פרקטיקות לביטוי מדיניות הרואה בכל מטרופולין אזור בעל זהות עצמאית ודינמיקה כלכלית, חברתית, פנימית המאפשרת למצות את הפוטנציאל שלו. אין בכך כדי להביא את כלל המטרופולינים לחוסן כלכלי-חברתי שווה אלא לאפשר לכל מטרופולין למצות את ההזדמנויות הטמונות באזור ובתושביו.

מקרי בוחן בעולם מלמדים שהן התפתחות של מדינות הן שניונים כלכליים-חברתיים עולמיים גורמים שניונים מבניים במגזרים הכלכליים של המדינות, בפיזור האוכלוסייה במרחב, בתעסוקה ובענפי הכלכלה. התפתחות הכלכלה של מדינה מחזקת תהליכי עיור, וזאת בשני תהליכים מקבילים: (א) עלייה בפריון בחקלאות מעודדת מעבר של כוח עבודה מהאזור הכפרי לערים; (ב) עלייה של מגזרים תעשייתיים (למשל בזכות שיפור בסחר הבינלאומי) מושכת משאבים לעבר הערים (OECD, 2020b). ממשלת ישראל מבטאת גישה מורכבת בנושאים עירוניים, אזוריים ופיזור וריכוז אוכלוסייה, וזאת מסיבות פוליטיות ובשל חלוקת הסמכויות בין הממשל המרכזי לממשל המקומי.

להבדיל מהמגמה העולמית - נהירה לערים הגדולות בשל צורכי תעסוקה - ישראל מעודדת פיזור אוכלוסייה מסיבות ביטחוניות אך גם משקיעה במטרופולין גוש דן ובניסיון לחבר את שלושת המרכזים האחרים אליו בהנחה שבישראל הקטנה יש מטרופולין יחיד. אומנם הממסד בישראל מכיר בכך שמקצת אזורי הפריפריה בישראל שונים במאפייניהם מאזור גוש דן, אך אין הוא בונה תפיסת פיתוח עבורם, כל שכן אין המהלכים לקידום מותאמים לחשיבה מטרופולינית ולמאפייני אותו מרכז עירוני. כאשר הממשל המרכזי מקבל החלטות ממשלה ייעודיות לרשויות פריפריאליות או לפיתוח אזורי הפריפריה מכוח החלטת ה"עדיפות הלאומית" (משרד ראש הממשלה, 2023), אין הן מותאמות לעקרונות לפיתוח אזורי של ארגון ה-OECD או לעקרונות בינלאומיים אחרים לפיתוח אזורי (אברמזון ברוש, 2022; הינדי, 2018; חתונה ואחרים, 2019; מבקר המדינה, 2000). למעשה, החלטות אלו מביאות להשקעה פרויקטלית מוגדרת ומוגבלת שאינה חלק מתוכנית אזורית כוללת לחיזוק המרחב מבחינה כלכלית ומבחינה חברתית והתיישבותית.

כפי שנכתב בחלק העוסק בממשל, במדינות אחרות בעולם אפשר למצוא מנגנון אזורי לפי חוק או וולטרי האחראי על מגוון תחומים, לרוב כאלה המיושמים בצורה המיטבית כשהם מנוהלים ברמה מקומית. מנגנון אזורי, וולטרי או מלא, יכול להשפיע על הפיתוח של מגוון תחומים: כלכלה, תרבות, חינוך, תשתיות, תחבורה, שירותים לתושב ועוד. בנוגע לסוגיה פיתוח כלכלי-חברתי בכלל וצמיחה כלכלית מכלילה בפרט, סקירת הספרות מלמדת שפיתוח כלכלי של מטרופולין יכול להיות תמריץ חשוב לרשויות מקומיות לשתף פעולה זו עם זו כדי לתרום לצמיחה ולחיזוק של כל הרשויות הכלולות באזור המטרופולין. שיתופי הפעולה יכולים להיות מוסדיים, כמו במטרופולינים לונדון, מוסדיים למחצה ובתחומים מוגדרים, כמו באזור המטרופולין של בילבאו, או וולטריים, כמו באזור המטרופולין של אמסטרדם. כל אחד מהמטרופולינים שהוצגו עוסק בפיתוח כלכלי-חברתי כחלק מתוכנית פיתוח או מתוכנית אסטרטגית של העיר.

כדי לאמוד את ההבדלים בין תוכניות הפיתוח שהוצאו אל הפועל במטרופולינים שונים ברחבי העולם ובין הגישות לפיתוח מטרופולינים בהיבט הכלכלי-חברתי שבוצעו בישראל, נביא כמה דוגמאות מהשקעה של הממשל, על תצורותיו:

שימור עוצמת ענפי כלכלה במטרופולין עם צמיחה כלכלית חזקה - מטרופולין לונדון

אף שבמטרופולין לונדון מתרחשת צמיחה כלכלית מהחזקות בעולם, הממשל המטרופוליני משקיע משאבים רבים באסטרטגיה לפיתוח כלכלי. בתוכנית הכלכלית ששווקה לתושבים ולבעלי עניין בעיר הודגש הנושא "תמיכה במגזרים הכלכליים של לונדון". מיזם אחד מני רבים שהממשל המקומי מקדם הוא "רובע הידע" (The Knowledge Quarter – KQ; Knowledge Quarter website, n.d.). הוא עושה כן בשותפות עם יותר מ-90 ארגונים אקדמיים, תרבותיים, מחקרניים, מדעיים ותקשורתיים, בהם הספרייה הבריטית, המוזיאון הבריטי, גוגל, UCL, Wellcome Trust ו-Springer Nature. ארגונים אלה כוללים 580 קבוצות מחקר, 13,700 אנשי אקדמיה ומחקר ו-180 מיליון פריטים מקוטלגים במוזאונים, בגלריות ובספריות. האזור הגאוגרפי של רובע הידע עמוס אפוא במקורות ידע במידה יוצאת דופן, אך אין בו מגזר דומיננטי אחד – יש בו אשכולות פעילות מובילים בתחומים טכנולוגיה, אדריכלות, שידור אור-קולי, השכלה גבוהה, הוצאה לאור ומחקר ופיתוח מדעיים. שותפות KQ נוצרה כדי לטפח שיתוף פעולה בין ארגונים שונים שכולם ממוקמים בקרבה לתחנת הרכבת המרכזית של לונדון (קינגס קרוס ויוסטון) כדי ולעצב את האזור כמחוז חדשנות ברמה עולמית. בזכותו קשרו ארגונים שונים קשרים ביניהם, והוא היה במהרה למוקד ארצי לשיתופי פעולה רב-תחומיים.

מהתוכנית האסטרטגית של הרשות של לונדון רבתי (Greater London) משנת 2017 אפשר ללמוד כיצד הרשות תופסת את תפקידה בפיתוח הכלכלי ואילו צעדים מחזקים ומשמרים את העוצמה הכלכלית של הענפים הכלכליים החזקים ביותר, להערכתה. מבין מטרת ראש העיר:

« ליצור אסטרטגיה תעשייתית ללונדון בשיתוף פעולה הדוק עם הממשלה, עסקים, מוסדות, רבעים, איגודים מקצועיים, ארגונים לא מוסדיים לפיתוח כלכלי מקומי (Local enterprise partnerships) ברחבי בריטניה, ערים ואזורים כדי למקסם את הפריון הלאומי והמקומי ולאפשר צמיחה מכלילה יותר, כזאת המשתפת תושבים רבים יותר בפירות הצמיחה הכלכלית.

« להתאים את ההכשרות המקצועיות לתושבים לביקוש בכל המגזרים.

« לתמוך בשיתוף הפעולה בין חברות ועסקים בלונדון לערים ואזורים אחרים בבריטניה כדי לעזור להניע חדשנות בתוך ניצול של חוזקות ענפי הכלכלה למקסום הפריון הלאומי.

« לעודד עסקים וחברות להשקיע בעתיד כוח העבודה שלהם כדי ליצור שוק עבודה מיומן, מסתגל ומגוון.

פיתוח כלכלת מטרופולין לונדון ושימורה יכולים להאיר על פוטנציאל הפיתוח של ארבעת המטרופולינים, אך גם על זה של אזורים שאינם מטרופוליניים. היתרון במהלך כזה הוא תחזוקה ושימור של הקיים, והוא עשוי גם לחזק את תחושת השייכות והזהות בין התושבים והרשויות בכלל ברמה האזורית.

ענפי כלכלה תחרותיים התורמים לפיתוח האזור - מטרופולין בילבאו

ההחלטה של פרנסי מטרופולין בילבאו למתג את העיר ואת המרחב מחדש לאחר שהעיר התעשייתית איבדה מכוחה יכולה להתאים לערים כמו באר שבע וחיפה. במחקר שנעשה באוניברסיטת אוקספורד (Susanne Frick, 2023) צוין שבילבאו עברה בשנות התשעים לתעשיות עתירות ידע כגון אווירונאוטיקה, ICT ואנרגייה מתחדשת. המפתח לאסטרטגיה חדשה זו היה גישת הקלסטרים - בשנת 1990 הוחלט בחבל הבאסקים להחליף את המדיניות "מלמעלה למטה" (Top down) בגישה הצומחת מלמטה ונותנת מקום לצרכים של ענפי כלכלה שונים בתוך מעורבות של המגזר הפרטי. בשל כך שכרה ממשלת הבאסקים את מייקל פורטר ואת קבוצת מוניטור לתת את ההקשר התחרותי באזור ולספק מידע ליצירת קלסטרים. בפועל, הקלסטרים שיקפו לא את המלצות המחקר של פורטר/מוניטור בלבד אלא שילוב בין ובין הערכה עצמאית של המגזר הפרטי המקומי. לכל ענף/קלסטר הוצעה מתודולוגיה שפיתחו אנשי המקצוע של המוניטור, ואנשיו יכלו לבחור אם להיענות לה - אם להקים ארגונים חדשים או לחזק ארגונים קיימים כדי לעבוד יחד כקלסטר. כמה ארגונים לא נכללו ברשימת הקלסטרים הראשונית אך הציעו את עצמם בגיבוי הסברים לבקשה. המוקד של פעילות הקלסטר היה ביצירת קשרים ושיתוף פעולה בין שחקנים שונים. על כל קלסטר הוטל לפתח תוכנית אסטרטגית המתייחסת לנושאים רלוונטיים, והתוכנית סוכמה לאחר מכן עם משרד התעשייה. המגזר הציבורי מימן עד 70 אחוז מהיזמות המוצעות. כך השלימו הקלסטרים את אחד מיעדיהם - לבטא את הצרכים של המגזרים השונים ביעילות, בעיקר בנושא פיתוח מיומנויות ומחקר ופיתוח. לאחרונה, מאז תחילת שנות האלפיים, עבר הדגש בפעולת האשכולות לפיתוח תעשיות עתירות ידע ולגיון הכלכלה (Lacasa et al., 2018). שלושה מגזרים נבחרו למטרה זו והושקו תוכניות מקיפות לפיתוחם:

(1) מדעי הביולוגיה והבריאות בתוכנית "Biobasque"

(2) מגזר האנרגייה בתוכנית "Energybasque"

(3) טכנולוגיות ייצור מתקדמות (Nanobasque, 2013).

נכון להיום, בישראל פועלות יוזמות לפיתוח אזורי כלכלי ועסקי, כמו אזורי החדשנות של JVP המופעלים בשיתוף עיריות (חתן ורז חיימוביץ, 2021). המועצה הלאומית לכלכלה מקדמת רובעי חדשנות בבאר שבע ובחיפה בשותפות עם הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ובתי חולים, ובליווי של הג'וינט אלכא (משרד ראש הממשלה, רובע החדשנות בחיפה, 2022, תוכנית

מפרץ החדשנות, 2021). היוזמה נועדה לחזק את כלכלת הגלעין של המטרופולין, אך אינה מבטאת חשיבה מטרופולינית רחבה ומיפוי של הקשרים בין היישובים שבטבעות ובין הגלעין. נוסף על כך, משרד הכלכלה מקדם תהליך ליישום מודל פורטר (משרד הכלכלה והתעשייה, 2023) בליווי יועצים מאוניברסיטת הרווארד.

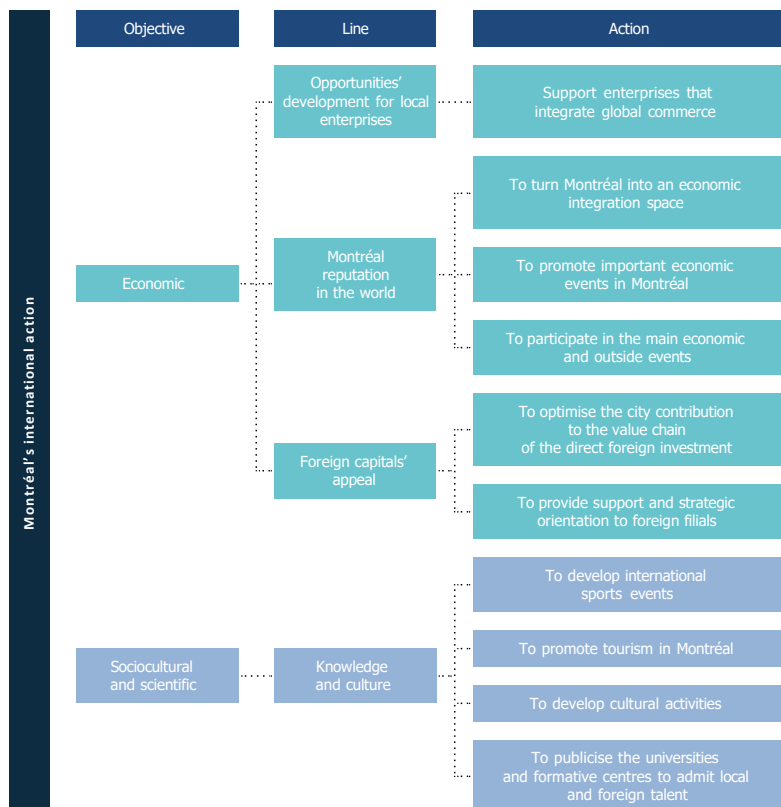
את היוזמות שתוארו כאן מובילים המגזר העסקי או הממשל המרכזי, אך מידת ההשפעה שבידי הממשל המקומי אינה אחידה. יש לציין כי באר שבע וחפיפה, והעומדים בראשיתן, נעדרו תפיסה של עיר מטרופולינית ואינם מקבלים על עצמם אחריות לרשויות ולתושבים שבערי הליווי שלהן. כמו כן, אין בהן גופים המקדמים אסטרטגיה מטרופולינית לפיתוח כלכלה לפי ענפי תעסוקה וקלסטרים. ככל הנראה, גוף כזה יכול לתרום לחיזוק פיתוח רובעי החדשנות בכך שיקשור קשרים רחבים יותר מהפרויקט עצמו ויתרום לצמיחה של אזור המטרופולין כולו בזכות השקעות ברובעי החדשנות.

פיתוח כלכלי עם פנים לכיוון העולם להגברת ייצוא והשקעות זרות - מטרופולין מונטריאול

מסמך של ארגון (2022) "Metropolis" הממוקם בברצלונה סוקר כמה גישות לפיתוח מטרופולינים הנהוגות בעולם. בין השאר מצוין בו שמחוזות מדינת קנדה תלויים מאוד בסחר-חוץ לפיתוח כלכלתם וכי לשם כך הם מקדמים את עריהן מחוץ למדינה וממתגים אותן כמקומות אמנים, בטוחים ואטרקטיביים להשקעות הון זרות. ממשלות מקומיות קנדיות שולחות אפוא משלחות השקעות וסחר בינלאומיות ליצור שותפויות באמצעות הסכמים עם ממשלות לאומיות ועם ממשלות מקומיות אחרות, וכן מקבעות נציגויות שלהן בחו"ל. תהליך זה, שבו ממשל שאינו מרכזי מתערב ומשפיע על יחסים בינלאומיים, מכונה "פרה-דיפלומטיה" (Para diplomacy; Chatterji & Saha, 2017). מחוז בולט במיוחד הוא קוויבק, ובו העיר מונטריאול וקהילת המטרופולין שלה. מטרופולין מונטריאול שואף אפוא ליצור יוזמות ושיתופי פעולה שיקדמו אותו כמקום אמין ובטוח להשקעות זרות וכמרחב אטרקטיבי במונחים מדעיים ותרבותיים.

על פי אותו מסמך של ארגון "Metropolis", מדיניות-החוץ של מונטריאול נקראת "דיפלומטיה עירונית בשירות קהילת מונטריאול והעולם", ולפיה יש לחזק את הפתיחות הכלכלית, את האינטגרציה של מונטריאול בעולם הרחב, בעיקר בתעשיית ההיי-טק, ולעשותה עיר קוסמופוליטית, ידידותית לתיירים, תרבותית וחגיגית. בין השאר, היא שואפת לארח אירועים מרכזיים כמו קונגרסים, אירועי ספורט וכנסים אקדמיים, פוליטיים, כלכליים ומדעיים. מאז 2018, תוכנית הפעולה של מונטריאול ליחסים כלכליים בינלאומיים מתמקדת בשלושה תחומים: פיתוח הזדמנויות לחברות ממונטריאול; העלאת היוקרה של מונטריאול ברחבי העולם; הגברת ההשקעות הזרות במונטריאול. אם כן, מונטריאול הדגישה הן במדיניות-החוץ שלה הן בתוכנית הפעולה שלה את כוונתה להפוך לעיר אמיה ובטוחה להשקעות זרות ולמיקום מרכזי בעיסוק הביזס חברתיים-תרבותיים ומדעיים.

להלן שרטוט המציג את התוכנית הבינלאומית של מונטריאול:



איור 65: התוכנית הבינלאומית של מונטריאול | מקור: Metropolis, 2022

מודל הפיתוח הכלכלי של מטרופולין מונטריאול בהיבטים השקעות זרות וייצוא אינו דומה למודלים שעל פיהם פועלים המטרופולינים בישראל. לדוגמה, עיריית תל אביב-יפו (ח"ת) מקדמת זה יותר מ-15 שנים, באמצעות "מנהלת עיר עולם", אסטרטגיה לפיתוח כלכלי בתוך גבולותיה המוניציפליים (גלעין המטרופולין), ואינו מרחיבה אותה למטרופולין כולו. כמו כן, מסיבות הקשורות לתחומי אחריות, שום משלחת כלכלית אינה מקדמת את האינטרסים של כלל המטרופולין. עיריית חיפה משתפת פעולה באופן לא פורמלי עם ערים אחרות בעולם ולומדת מהן, אך אינה מגדירה לעצמה מטרה למשוך השקעות זרות או לעודד ייצוא של ענפי כלכלה מהמטרופולין שלה. המטרופולינים באר שבע וירושלים אינם מכירים אסטרטגיות מסוג זה.

פיתוח כלכלי בדגש על בניית תשתיות מרחביות - מטרופולין ריגה

מטרופולין ריגה הוא חד-מוקדי, ויש בו זיקות חזקות בין הגלעין לערים האחרות שסביבו ומגמות פיתוח מובהקות מהמרכז החוצה. בהתמודדות עם הגירה לערים ולפרברים הסמוכים ובצורך להמשיך לצמוח, הוא דומה למטרופולין חיפה. המטרופולין מתמקד באופן ראוי לציון בתכנון ובפיתוח תשתיות תחבורה בתוך זיהוי "שכבות" חסרות בענפי הכלכלה/התעסוקה. מסמך האסטרטגיה "Action Plan for the Development of the Riga Metropolitan Area" (Rigas Planosanas Regions, 2020) נועד להיות תוכנית פעולה לפיתוח קוהרנטי ומתמשך של מטרופולין ריגה על בסיס גישה המשלבת בין האינטרסים של המדינה, אלו של העיר ריגה ואינטרסים של עיריות ושל תושבי המטרופולין של ריגה באמצעות פתרונות מורכבים. התוכנית משמשת בסיס למשא ומתן בין אזור ריגה, עיריות מטרופולין, משרדים, הממשלה ומוסדות בינלאומיים בנוגע להשקעות הנדרשות למימון יוזמות הפיתוח של המטרופולין. התוכנית יוצרת דיאלוג איכותי בין גורמי פיתוח מטרופוליניים לשם פיתוח תוכנית ויישומה, בין השאר בטווח הארוך, בכלל מטרופולין ריגה.

בחלק של התוכנית האסטרטגית של ריגה העוסק בתחרותיות של ענפי כלכלה ברמה האזורית והבינלאומית מצוין שלמטרופולין ריגה יש פוטנציאל גבוה בתחום, אולם היום היא מדורגת נמוך במדדי פיתוח מול מטרופולינים אחרים באזור הבלטי ובצפון אירופה. במסמך מצוין שיש להגדיר את אזור המטרופולין בתיאום עם כלל בעלי העניין וכלל הרשויות שבגבולותיו, לקבוע את כיווני הפיתוח שלו, להתמחות בהשקעות ולתכנן ניצול יעיל של המרחב כדי לחזק את המטרופולין בתחרות הבינלאומית.

חלק זה בתוכנית מתמקד בחשיבות שבמיקום המרחבי של ענפי כלכלה שיש להם פוטנציאל תחרותי וזיהוי הפוטנציאל המבני שלהם מלבד השקעה כלכלית בהם. להלן הפעולות שהוגדרו בתוכנית ככאלה היכולות לחזק את התחרותיות הבינלאומית של מטרופולין ריגה ואת הנראות שלו בהיבט מיפוי תשתיות מרחביות:

« זיהוי אזורים פיזיים מרחביים שיש להם פוטנציאל פיתוח גבוה (מדע, מחקר, עסקים, הון חברתי, טכנולוגיה): מיפויים וזיהוי כיווני התמחות, השקעות בעסקים ובהון טכנולוגי וחברתי של אזורי פיתוח חכמים.

« מיקום אזורי תעשייה וייצור במטרופולין: אספקת התשתיות הנלוות (אספקה הנדסית) על פי התמקצעות, תכנון אחיד של השטח ויצירת מתקני שירות משלימים נדרשים, בתי דירות להשכרה וכו'.

« קישוריות והקלת הגישה בין הערים הראשיות של המטרופולין של ריגה: פיתוח תשתית המחברת את העיר למוקדי תחבורה בינלאומיים (נמל ריגה, שדה התעופה הבינלאומי של ריגה, התחנה המרכזית של ריגה ומסוף המטענים שבעיר סלספילס).

באזור 66 אפשר לראות את הייעוד של האזורים הפיזיים לפי תחומי התמחות (מסומן בצבעים) ולפי כיוונים לפיתוח ענפי כלכלה (מיקומם מסומן בעיגולים, וכן מסומנות דרכי הגישה):



איור 66: כיווני פיתוח של מטרופולין ריגה | מקור: Rigas Planosanas Regions, 2020

סיכום

לפי המדדים הבינלאומיים ישנם בישראל ארבעה אזורי מטרופולין. המטרופולין היחידי שלא עומד בקריטריון של מספר תושבים לפי ההגדרות האירופאיות, אך כן בהגדרות האמריקאיות הוא מטרופולין באר שבע. יחד עם זאת, בצפי דמוגרפי לעתיד המטרופולין יעמוד בקריטריונים של המדידה. בכל מקרה, מטרופולין באר שבע הוא אינו חלק ממטרופולין אחר. ההגדרה שלו כאזור בינוני לא קושרת אותו באופן משמעותי למוקדים כלכליים אחרים בישראל. ההיווצרות של המטרופולינים הישראליים נעשתה ללא ניסיון לקדם מטרופולינים ישראליים על ידי הממשל המרכזי או הרשויות המקומיות. אף שלא היה ניסיון לקדם או לתמוך בהיווצרות המטרופולינים הישראליים, תצורת היווצרותם הושפעה ממגמות של פיזור אוכלוסייה לאורך השנים מחד ומטיפוח של מטרופולין גוש דן כמטרופולין יחיד מגד. על אף הטיפוח של גוש דן כמטרופולין יחיד, המוקדים הכלכליים ירושלים, חיפה ובאר שבע לא נכללים בתוך טבעות מטרופולין גוש דן.

השאלה בנוגע לקיום המטרופולינים, פוגשת את שאלת ההכרה בתצורה המטרופולינית כאינטרקציה מרחבית, כלכלית וחברתית שיש להתייחס אליה בתכנון מדיניות. כפי שנכתב בדיון, ישראל אינה מכירה במרחב המטרופוליני במדיניותה, זאת למעט בהיבט תחבורה, בדגש על פנים מטרופולין גוש דן וחיבוריו לאזורים מרוחקים יותר. במטרופולינים ירושלים, חיפה ובאר שבע אין אף תכנון תחבורה פנים מטרופולינית. כמו כן, אין גוף המתכלל את המדיניות בדמות ממשל מטרופוליני אזורי או שיתופי פעולה וולנטריים בנושאים הרלוונטיים לכלל המרחב. מצב זה מושפע מהריכוזיות הגבוהה בממשל המרכזי וממערכת היחסים בין הממשל המרכזי למקומי בכלל.

שאלת המחקר השלישית היא - במה נבדל האופן שישארל מקדמת פיתוח מטרופוליני מהאופן שממשלים ומפתחי מטרופולינים בעולם מקדמים את הנושא? **הדיון מתמקד בעיקר בפרינקיטים ותוכניות מטרופוליניים המקודמים במטרופולינים אחרים בעולם ופחות בהשוואה בין ישראל לעולם. הסיבה לכך מתוארת לעיל.** הדיון מלמד שבין הדוגמאות שהובאו במחקר זה ובין מאפייני החשיבה המטרופולינית בישראל יש פערים מהותיים במגוון היבטים: פיתוח מרחבי, פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי-חברתי. להלן הנושאים שנמצאו רלוונטיים לדיון זה:

1. **הכרה במטרופולין (גלעין וטבעות) כישות מרחבית:** המדינות שנסקרו מכירות במטרופולינים כישויות בעלות זהות ומניחות שיש לפתח אותם באופן הוליסטי ולתת את הדעת לזיקות שבתוכם בהיבטים תשתיות, תחבורה, פיתוח מרחבי, הטמעת מדידה במגוון תכנון ועוד. כפי שתואר לעיל, עד היום לא הושגה הסכמה בשיח בישראל במחלוקת אם יש אזורי מטרופולין בישראל ולא הוכר הצורך בפיתוח אזורי לפי גבולות מוגדרים של המטרופולינים. לפיכך, הכרה כזאת ודאי שאינה עומדת בבסיס יצירת המדיניות במשרדי הממשלה השונים או בממשל המקומי.

2. **אפשרות למיסוי אזורי והשקעה פר תושב:** כמה מהמטרופולינים המרכזיים בעולם גובים מס אזורי. נוסף על כך, הם מודדים השקעה פר נפש בכמה רמות ממשל נפרדות - לפי דרגי הממשל הלאומי, המטרופוליני והמקומי (שלוש רמות מדידה של השקעה פר נפש). כך, מועצות או עיריות הממוקמות תחת הממשל המטרופוליני נבדלות זו מזו במיסוי ובשירותים, אך רק באלו הנכללים בתחומי האחריות המצומצמים של דרג זה, למשל תפעול ותפקוד של מערכות מקומיות כגון תחזוקת הרחובות ופינוי אשפה. לפי עקרון השיירות, הממשל המטרופוליני מעניק שירותים באופן יעיל מבחינה תקציבית ובתוך הגברת השוויון בהשקעה בין יישובים וערים שבטבעות המטרופולין.

3. **פוטנציאל לפיתוח כלכלי בהקשר של הזירה הבינלאומית:** אזורי מטרופולין הצומחים מבחינה כלכלית במהירות יכולים להתחרות בזירה הבינלאומית טוב יותר מאזורי מטרופולין שעוצמתם הכלכלית פחותה. כדי לחבר מטרופולין למוקדי כוח כלכליים בעולם ולעודד שיתוף פעולה עימם, יש לזהות באזורי מטרופולין חלשים ענפים בעלי פוטנציאל ולקיים דיאלוג עם ממשלות אזוריות ומטרופוליניות בעולם. ואולם, בישראל הדרגים האזורי והמקומי אינם מחזיקים בעצמאות שלטונית מספקת כדי לפעול לפיתוח כלכלי אזורי, ולפיכך ערי מטרופולין בישראל אינן יוצרות שיתופי פעולה, להבדיל ממקבילותיהן בעולם.

4. **חיזוק שיתופי פעולה פורמליים ובלתי-פורמליים בין רשויות:** במסמך זה הודגמו גם שיתופי פעולה שאינם מבוססים על ממשל מטרופוליני אזורי. בישראל הוקמו בעשור האחרון אשכולות אזוריים במרחבים שאינם מטרופוליניים ככלי לקיום שיתופי פעולה על בסיס וולנטרי. אף על פי כן, אין בישראל מודל לשיתוף פעולה פורמלי או בלתי-פורמלי בין רשות מטרופולינית לרשויות הממוקמות בטבעות שלה. מודל של רשויות מקומיות המתפקדות תחת ממשל אזורי או של שיתופי פעולה פורמליים יכולים לאפשר שיח "בגובה העיניים" בין רשות אחת לאחרת, וכך לחזק את שיתופי הפעולה ביניהן במגוון נושאים. ההכרה בתפקיד השונה והייחודי של כל יישוב ועיר, בין אם הם גלעין המטרופולין או נמצאים בטבעות הסובבות אותו, תאפשר פיתוח אסטרטגיה משותפת בנושאים תרבות, תחבורה, פיתוח כלכלי, מתן שירותים לתושב ועוד.

5. **עצמאות אזורית להובלת גישות פיתוח המותאמות לצרכים:** בכל הדוגמאות שהובאו במחקר זה, בלא קשר לעוצמת כלכלתו של כל מטרופולין, הממשל המקומי (בהיעדר ממשל אזורי) או הממשל המטרופוליני מחזיקים במידה מינימלית של עצמאות. בישראל,

מבנה הממשל, הריכוזיות של הממשל המרכזי, התלות של הרשויות המקומיות בתקציבים המתקבלים ממנו (95 אחוז מכלל ההכנסות נמצאות בידיו) וחלוקת הסמכויות בין הממשל המרכזי למקומי מותירים לממשל המקומי מידה נמוכה מאוד של עצמאות במגוון נושאים תכנוניים ברמה המקומית או המטרופוליטית. כך נמנע פיתוח מותאם צרכים. ברור כי מרכיב החוסן הכלכלי (ראו בפרק הממצאים, תת-הפרק "ממשל: הוצאת הרשות פר תושב, דירוג חברתי-כלכלי ואיתנות פיננסית") משפיע על היכולת להיות שחקן עצמאי ושותף.

6. אינטגרציה אסטרטגית וטקטית בין היבטי פיתוח: ממגוון מסמכים שנסקרו כאן עלה שבמעבר לממשל מוסדר על פי חוק או ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות או בין דרגי ממשל, ממונה גורם יחיד להיות אחראי על תכלול כלל ההיבטים והמטרות שמעצבי המדיניות הציבו. גורם מסוג זה יכול למשל לבחון, לבדוק ולקדם פעולת מדיניות שמטרתה לגשר באמצעות השקעות על פערים בין הענפים החזקים בגלעין ובין תושבים מרשויות חלשות כלכלית כדי להשפיע על הקשר שבין השכלה והון אנושי למצב התעסוקה. את תפקיד הגורם המתכלל יכולים למלא ממשל מטרופוליני או שיתופי פעולה מוסכמים בנושאים רחבים.

7. צמצום פערים כלכליים-חברתיים בתוך המטרופולין ובין מטרופולינים: בישראל יש 258 רשויות מקומיות השונות זו מזו במאפייניהן ובפוטנציאל לצמיחה ולשגשוג. כפי שצוין בפרק ב', בתת-הפרק "הדיון הישראלי בנושא פיתוח מטרופוליני והגדרת הלקונה", השיח המקצועי והציבורי בשאלה כמה מטרופולינים יש בישראל - מטרופולין גוש דן בלבד או ארבעה מטרופולינים - מעסיק מקבלי החלטות במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וחוקרים ממגוון תחומי דעת. אי-ההכרעה המוסדית בשאלה משפיע על מהלכי הפיתוח במגוון שירותים לתושב, כמו תחבורה, בינוי ואופן השקעת תקציבים בפריפריה. יש לציין כי בהקשר של פערים כלכליים-חברתיים, כמה רבדים משפיעים זה על זה: הכנסה פר משק בית, תקציב הרשות (כלכלת הרשות), כלכלת העיר וכלכלת האזור. כל רובד שונה מהאחרים ומצריך תנאים אחרים כדי להשיג שגשוג בו. כמה עקרונות לצמצום פערים חזרו על עצמם במטרופולינים שנסקרו במחקר זה. נמצא שחיזוק כלכלת גלעין המטרופולין וזיהוי פוטנציאל עסקי או פוטנציאל של תשתיות תחבורה ומשאבים אחרים בטבעות המטרופולין משפיעים על הפעילות של כלל המטרופולין כיחידה מרחבית מתפקדת. באופן טבעי במטרופולין חזק כלכלית, כלכלת גלעין המטרופולין חזקה מכלכלת היישובים שבטבעות, אך ממשל אזורי והשקעה בתשתיות פנים האזור מאפשרים לייעל את אופן גביית המיסים המקומיים והאזוריים ואופן השקעת התקציבים בשירותים הניתנים לתושבים.

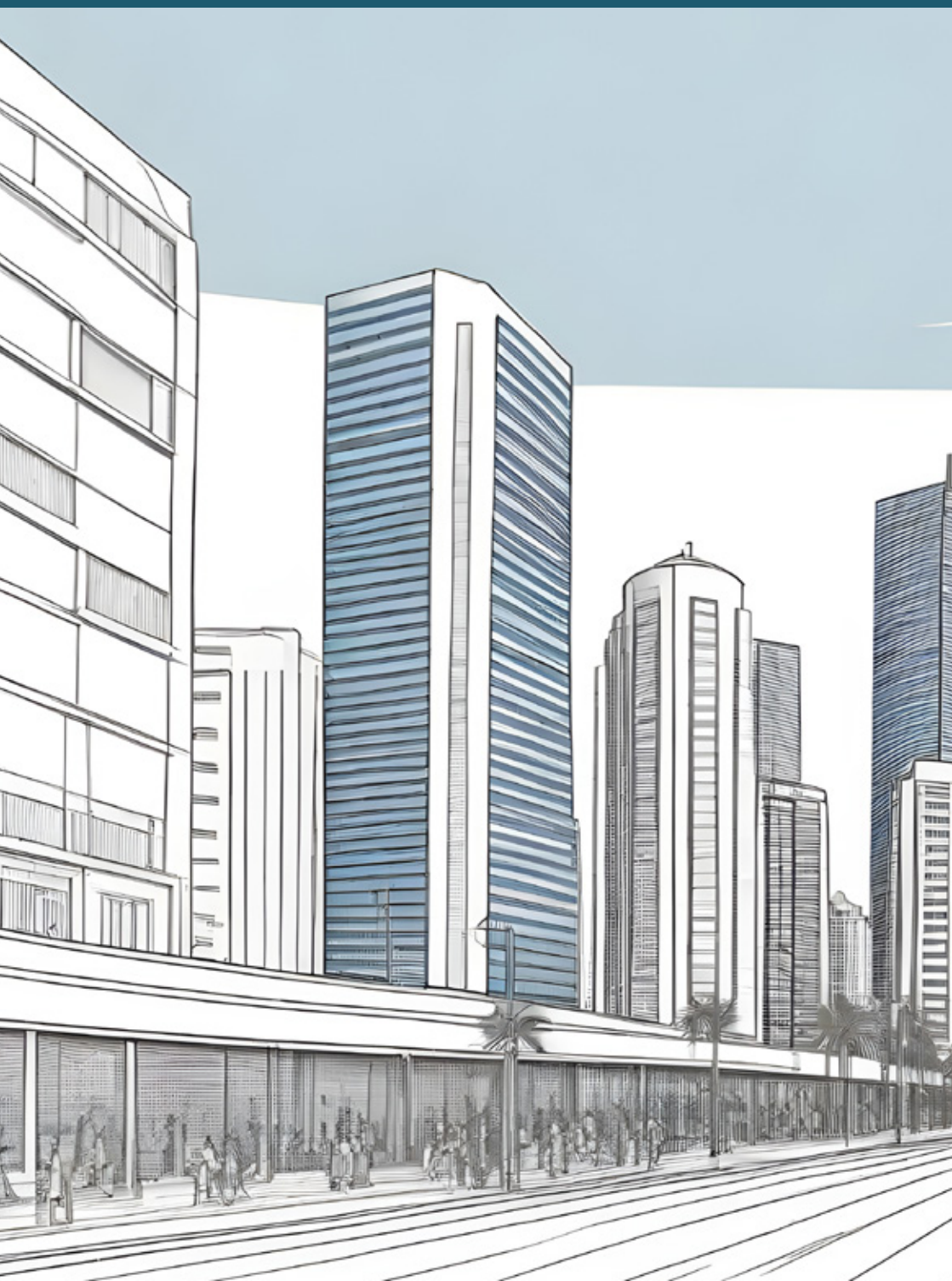
8. מדידת פיתוח וצמיחה ברמת האזור והמטרופולין: במדינות מפותחות רבות, הממשל מודד היבטים שונים של אזוריות או אזורי מטרופולין לצורכי השוואה מתמשכת. דרגי ממשל שונים (המרכזי, המקומי או האזורי), אם הם מחזיקים בתוים אזוריים, יכולים לקדם מדיניות מבוססת נתונים. בישראל לא נמדד כלל הפיתוח האזורי ואין מדדים מוסכמים, ולכן אין נתונים שאפשר לבסס עליהם השקעות ותכנון אזוריים.

רשימת איורים

- איור 1: צפיפות אוכלוסין בערים, 2015.....18
- איור 2: מפת אזורי המטרופולין ואזורי המיקרופולין בארצות הברית.....19
- איור 3: מבנה מרחבי.....21
- איור 4: מבנים אפשריים להתפתחות של אזורי עירוניים.....21
- איור 5: ככל שמדינות גדלות, המבנה הכלכלי שלהן משתנה.....23
- איור 6: רמת המובנות המוסדית בניהול מטרופולינים בספרד (מרמה מרבית לרמה מינימלית).....26
- איור 7: מידת ההשפעה הנודעת לכל דרג ממשל על קבלת ההחלטות במטרופולין לפי נושאי מדיניות.....27
- איור 8: ארבעת ההיבטים לסיווג מטרופולינים.....29
- איור 9: תאוריית המיקום המרכזי.....30
- איור 10: התפתחות תאורטית ואמפירית של ההיררכיה העירונית.....31
- איור 11: תאוריית המקומות המרכזיים.....32
- איור 12: גישת היתרון התחרותי של פורטר.....32
- איור 13: תהליך של "אסטרטגיות לפיתוח העיר".....33
- איור 14: מסגרת אנליטית לפיתוח: גורמים המשפיעים על היכולת לקדם פיתוח אזורי מכליל.....35
- איור 15: מסגרת אנליטית למדיניות מעשית לצמיחה מכלילה.....36
- איור 16: מערכת של תבחינים למטרופולינים.....37
- איור 17: נקודת המבט של קיימות.....38
- איור 18: מודלים שונים של מטרופולינים.....41
- איור 19: האזורים המרכיבים את לונדון.....44
- איור 20: מטרופולינים בהולנד.....50
- איור 21: התפתחות מטרופולין טרנטון.....51
- איור 22: האוכלוסייה הצטמצמה ברבות מהרשויות אך גדלה ברשויות שסביב ריגה, גידול באוכלוסייה, 2010-2015.....54

55.....	איור 23: חזון התנועה במרחב אזור מטרופולין ריגה.
55.....	איור 24: תכנון אדריכלי ועירוני.
56.....	איור 25: כיוונים עיקריים של התפתחות במרחב, אזור ריגה.
59.....	איור 26: תוכנית "שרון".
60.....	איור 27: ממדים חלופיים לארגון המרחב הלאומי.
61.....	איור 28: תמ"א 35 תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ושימור - תשריט מרקמים.
62.....	איור 29: חלוקה לטבעות.
63.....	איור 30: הרשת הארצית המהירה.
64.....	איור 31: תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42, תשריט מצב מוצע.
65.....	איור 32: מדינת ישראל, מוקדי תעסוקה 2008.
66.....	איור 33: מטרופולינים פריסה ארצית מבוסס על מפקד 2008.
68.....	איור 34: מסגרת חשיבה על פיתוח מטרופוליני.
71.....	איור 35: שיעור הנסיעות אל תל אביב-יפו בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.
72.....	איור 36: שיעור הנסיעות אל ירושלים בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.
73.....	איור 37: שיעור הנסיעות אל חיפה בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.
74.....	איור 38: שיעור הנסיעות אל באר שבע בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.
77.....	איור 39: אוכלוסייה לפי מטרופולין וטבעות, 2021.
79.....	איור 40: שטחי מסחר ומשרדים (אלפי מטר רבוע) בערים שהוגדרו כמוקד כלכלי ללא הקשר מטרופוליני.
81.....	איור 41: מטרופולין גוש דן - מונוצנטרי עם מוקדי משנה, 2024.
83.....	איור 42: מטרופולין חיפה - מונוצנטרי, עם מוקד משני אפשרי, 2024.
85.....	איור 43: מטרופולין ירושלים - מונוצנטרי, בלא מוקדי משנה, 2024.
87.....	איור 44: מטרופולין באר שבע - מונוצנטרי, בלא מוקדי משנה, 2024.
92.....	איור 45: החפיפה החלקית בלבד בין גבולות האשכולות האזוריים לשטח המטרופולין.
93.....	איור 46: ההוצאה על שירותים מקומיים לתושב, 2018.

- איור 47: פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין גוש דן.....94
- איור 48: פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין חיפה.....95
- איור 49: פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין ירושלים.....96
- איור 50: פערי ההשקעה פר תושב בתוך מטרופולין באר שבע.....96
- איור 51: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, תל אביב-יפו.....98
- איור 52: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, חיפה.....99
- איור 53: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, ירושלים.....99
- איור 54: אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי משכורות בענפים ראשיים, באר שבע.....100
- איור 55: סה"כ אומדן הכנסה מקומית גולמית לפי ערים מרכזיות, 2021 (מספר המועסקים העובדים בעיר בכל ענף כפול השכר הממוצע לשכיר באותו ענף).....100
- איור 56: שיעור הנסיעות אל כרמאל בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.....109
- איור 57: שיעור הנסיעות אל דימונה בשעות הבוקר (6:00-10:00) לפי יישוב, 2018-2019.....110
- איור 58: ציר הזמן - אירועים חשובים בבילבאו מאז שנות השבעים המאוחרות.....112
- איור 59: מפת המטרו של המטרופולין בילבאו בספרד.....114
- איור 60: "היבטים לפיתוח".....115
- איור 61: דינמיות מרחבית, לונדון.....116
- איור 62: שינויים בתקציבי הרשויות המרכיבות את לונדון, השקעת הממשל האזורי פר תושב, 2010/2011-2017-2018, למעט תקציבי הבריאות, החינוך ושירותי השיטור.....119
- איור 63: הוצאה לנפש - השוואה בין מדינות, 2022/2023.....120
- איור 64: מרכזי מטרופולין וטבעות - הולנד.....121
- איור 65: התוכנית הבין לאומית של מונטריאול.....126
- איור 66: כיווני פיתוח של מטרופולין ריגה.....128



ביבליוגרפיה

- « אברמזון ברוש, ד' (2022). "העדיפות הלאומית" כתקרת הזכוכית של הפיתוח האזורי המכליל במרחב הפריפריאלי [עבודה לשם קבלת תואר דוקטור]. הטכניון: מכון טכנולוגי לישראל.
- « ארליך ח', גרא, ח' וקורח, מ' (2022). מתעשייה מסורתית לעירוב שימושים. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- « בארי, א' ורזין, ע' (עורכים). (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (חלק א').
- « בן שמחון-פלג, ש' (2023). ירושלים בעיר בירה שניונית: מרחב חדשנות אזורי וכלכלת ממשל. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- « בנטור, א', פרנקל, א', צ'מנסקי, ד', ישראל, א', לק, ע', מרינוב, מ', דיין, ת', זוננשיין, א', חיות, י', פורטונה, ג' ורנד, ע' (2016). סוגיות לגיבוש תוכנית מטרופולין בצפון. מוסד שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית.
- « בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע', ופדה, ג' (עורכים). (2010). עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי. כרמל.
- « בריל, נ' ונאור, י' (2018). פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.
- « ג'וינט אלכא. (2021). מילכ"א צפון: מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי.
- « הינדי, ט' (2018). האזוריות החדשה בישראל כך 1: אזוריות בארץ ובעולם.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014). מטרופולינים בישראל: הגדרה מחודשת בעקבות המפקד של 2008. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2019). לוח תפוקה גולמית, ערך מוסף גולמי וסך הכול תשומות בתעשייה לפי יישובים נבחרים ועוצמה טכנולוגית, במחירי בסיס.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). קובץ הרשויות המקומיות בישראל – 2020.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2022). לוח "מטריצת יוממות למוקדי תעסוקה".

- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2023). הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2020: סיכומים כלליים.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ח"ת1). אוכלוסייה במטרופולינים: הגדרות והסברים.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ח"ת2). לוח סיכום: אוכלוסייה בשנת הבסיס 2015 ותחזיות לשנים 2025, 2035-2045 ו-2055-2065.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ח"ת3). תוצר מקומי גולמי: הגדרות והסברים.
- « חתוקה, ט', ענבר, ג' וחמו, ק' (2019). לקראת סדר יום תעשיית-אזורי, דפוסי פיתוח בגליל המזרחי ובקריית שמונה. המעבדה לעיצוב עירוני, אוניברסיטת תל-אביב.
- « חתן, ג' ור-חיימוביץ, מ' (2021, ספטמבר 2). אראל מרגלית משיק מרכז פודטק בקריית שמונה בהשקעה של עשרות מיליוני שקלים. גלובס.
- « מאגרי המידע הממשלתיים. (ח"ת). מידע על תנועות ארציות של נוסעים לפי נתוני טלפונים סלולריים 2018-19.
- « מבקר המדינה. (2000). תוכניות עידוד לאזורי עדיפות לאומית (דוח שנתי 50 ב). משרד מבקר המדינה.
- « מבקר המדינה. (1202, יוני 03). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 1202: החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות.
- « מזור, א' (ח"ת). "ישראל 0202": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.
- « משרד הכלכלה והתעשייה. (3202, מאי 01). התוכנית הלאומית לצמיחה כלכלית – יוצאת לדרך!
- « משרד הפנים, מנהל הפיתוח. (2202). מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות.
- « משרד התחבורה. (2102). תוכנית אסטרטגית לתחבורה ציבורית.
- « ראש הממשלה. (2202, נובמבר 32). רובע החדשנות בחיפה.
- « משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה. (7102, פברואר 1). לקראת 0402: פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית.
- « משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה. (1202). תכנית מפרץ החדשנות.
- « משרד ראש הממשלה. (3202, ינואר 22). הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית ותיקון החלטת ממשלה: החלטה מספר 85 של הממשלה מיום 10.12.3202.

- « משרדי האוצר והתחבורה. (2102). פיתוח התחבורה הציבורית בישראל: תכנית אסטרטגית.
- « עיריית תל אביב. (ח"ת). עיר עולם ותיירות.
- « פורום המומחים לאזורית. (8102–7102). האזוריות החדשה בישראל.
- « שרון, א' (1951). תכנון פיסי בישראל. המדפיס הממשלתי.
- « תמ"א 31: תוכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולקליטת עליה, מרץ 1998.
- « תמ"א 35: תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, נובמבר 2000.
- « תמ"א 42: תכנית מתאר ארצית לתחבורה יבשתית, מרץ 2020.
- » Aalbers, C. B. E. M., Kamphorst, D. A., & Langers, F. (2019). Fourteen local governance initiatives in greenspace in urban areas in the Netherlands. Discourses, success and failure factors, and the perspectives of local authorities. *Urban Forestry & Urban Greening*, 42, 82–99.
- » Arribas-Bel, D., & Sanz-Garcia, F. (2014). The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010. *Urban Geography*, 35(7), 980–997.
- » Barnet London Borough. (n.d.). Check how much Council Tax you must pay.
- » Bilbao Metropoli-30. (2016, February). Metropolitan Bilbao 2035: Looking to the future (strategic review).
- » Bosker, M., Roberts, M., & Park, J. (2019). Definition matters: Metropolitan areas and agglomeration economies in a large developing country [Background Paper]. World Bank Group.
- » Boyne, C. (1998). Revolution, evolution and local government structure: An empirical analysis of London. *Urban Studies*, 35(4).
- » Bureau of Economic Analysis website (2018, January 10).
- » Bye, O. (2021, January 19). The Growth of London: Every Year [Video]. YouTube
- » Census Reporter. (n.d.). Trenton-Princeton, NJ metro area.

- » Chatterji, R., & Saha, S. (2017). Para-diplomacy: Concept and the context. *India Quarterly*, 73(4), 375–394.
- » City of Amsterdam. (n.d.). Policy: The Amsterdam agreement.
- » City of London Corporation. (n.d.). Our role in London.
- » City Population. (2024, January 1). Bilbao (Bizkaia, Basque Country, Spain). Retrieved September 1, 2024
- » City Population. (2025). Riga (City, Latvia) - Population Statistics, Charts, Map and Location. Retrieved September 1, 2025,
- » Christaller, W., & Baskin, C. W. (1966). Central places in southern Germany. (No Title).
- » Clark, D. (2023, June 2). Gross domestic product of London from 1998 to 2021. Statista.
- » Colthorpe, T., & Brown, R. (2018, May 9). The London Intelligence, 4(9).
- » da Cruz, N. F., Oh, D-Y. & Choumar, N. B. (2020). The metropolitan scale. *Cities*, 100, 102644.
- » Dembski, S., Sykes, O., Couch, C., Desjardins, X., Evers, D., Osterhage, F., Siedentop, S., & Zimmermann, K. (2021). Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. *Progress in Planning*, 150, 100462.
- » Designing Buildings. (2024, February 13). City cluster: Cluster of London.
- » Díaz, C., Huallpa, F., Mancini, N., Solano, Y., Vargas, D. A. (2022). Five metropolitan approaches to international action. *Metropolis*.
- » Duranton, G. (2015). A proposal to delineate metropolitan areas in Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 75, 223–264.
- » Encyclopædia Britannica. (n.d.). Trenton. In. Retrieved May 7, 2025, from Britannica.com
- » eurostat, (2024). Gross domestic product (GDP) at current market prices by metropolitan regions.

- » Eustat. (n.d.). Summary.
- » Fadic, M., Garcilazo, J. E., Monroy, A. M., & Veneri, P. (2019). Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness [OECD Regional Development Working Papers, No. 2019/06]. OECD.
- » Frick, S. (2023). Turnaround cities: Spanish case study insights from the Basque Country and Bilbao. [Project Report]. Blavatnik School of Government.
- » Gallis, M., Moll, G., & Millar, H. (2007). People–nature: The human network. ArcNews Online.
- » Giuliano, G. (2021). Polycentricity and the evolution of metropolitan spatial structure. *Growth and Change*, 53(2), 593–627.
- » Glocker, D., & Fuentes Hutfilter, H. (2018). Economic growth in Latvia. OECD Economics Department.
- » Haan, A., & Throat, S. (2013). Inclusive growth: More than safety nets. (IDRC/CRDI SIG Working Paper 1).
- » Herrendorf, B., Rogerson, R., & Valentinyi, A. (2014). Growth and structural transformation. *Handbook of Economic Growth*, 2, 855–941.
- » HM Treasury. (2023, December 20). National statistics: Country and regional analysis 2023: A tables.
- » Hoyler, M., Kloosterman, R., C., & Sokol, M. (2008). Polycentric puzzles: Emerging MegaCity regions seen through the lens of advanced producer services. *Regional Studies*, 42(8), 1055–1064.
- » HSU, W-T., Holmes, T. J., & Morgan, F. (2014) Optimal city hierarchy: A dynamic programming approach to central place theory. *Journal of Economic Theory*, 154, 245–273.
- » Keating, M., & De Frantz, M. (2004). Culture-led strategies for urban regeneration: A comparative perspective on Bilbao. *International Journal of Iberian Studies*, 16(3), 187–194.
- » Knitter, D., & Nakoinz, O. (2018). The relative concentration of interaction: A

proposal for an integrated understanding of centrality and central places. *Land*, 7(3), 86.

- » Knowledge Quarter (KQ). (n.d.). Publications.
- Korhonen, V. (2023, November 17). Population of the New York-Newark- Jersey City metro area in the United States from 2010 to 2022. Statista
- » Krehl, A., & Siedentop, S. (2019). Towards a typology of urban centers and subcenters: Evidence from German city regions. *Urban Geography*, 40(1), 58–82.
- » Lacasa, I. D., Klement, B., & Dornbusch, F. (2018). Auswertung Nationaler und Internationaler Erfahrungen zum Strukturwandel. Link
- » Lamberegts, B. (2006). Polycentrism: Boon or Barrier to metropolitan competitiveness? The case of the Randstad Holland. *Built Environment*, 32(2), 114–123.
- » Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9–25.
- » Liveriga. (2025). Facts and figures. Retrieved September 1, 2025
- » Londoncouncils website. (n.d.). The essential guide to London local government.
- » Macrotrends. (2025). Riga, Latvia Metro Area Population (1950-2025). Retrieved September 1, 2025
- » Mayor of London. (2018 December). The mayor's economic development strategy for London.
- » Meijers, E. (2005). Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts? *Urban Studies*, 42(4), 765–781.
- » Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Cardoso, R. (2017). Beyond polycentricity: Does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 109(1), 1–21.

- » Metropolis. (n.d.). The 38 indicators.
- » Metropolitan Region Amsterdam. (2024). About MRA. Retrieved September 1, 2025
- » Metropool regioamsterdam. (n.d.). About metropolitan region Amsterdam. Metropool regioamsterdam.
- » Monteiro, P., De Noronha, T., & Neto, P. A. (2013). Differentiation framework for maritime clusters: Comparisons across Europe. *Sustainability*, 5(9), 4076-4105.
- » Moreno-Monroya, A. I., Schiavina, M., & Veneri P. (2021). Metropolitan areas in the world: Delineation and population trends. *Journal of Urban Economics*, 125, 103242.
- » Ngah, I. (2015). Inclusive regional development and the pathways for addressing socio-spatial inequality. Presented at the International Conference on Development and Socio-Spatial Inequalities, Bayview Beach Resort, Penang, Malaysia.
- » Nolan, B. (Ed.). (2018). *Inequality and inclusive growth in rich countries: Shared challenges and contrasting fortunes*. Oxford University Press.
- » OECD & European Commission. (2020). *Cities in the world: A new perspective on urbanisation – Policy highlights*. OECD Publishing.
- » OECD. (2018). *Opportunities for all: A framework for policy action on inclusive growth*. OECD.
- » OECD. (2020a). *Economic development and the metropolitan system*. In *Cities in the world: A new perspective on urbanisation*. OECD.
- » OECD. (2020b). *OECD urban studies*. In *Cities in the world: A new perspective on urbanization*. OECD.
- » OECD. (n.d.). *Interactive tool: Cities in the world*.
- » OECD and European Commission. (2020). *Cities in the world: A new perspective on urbanization (report)*.
- » Office of Policy Development and Research (PD&R). (n.d.). *Comprehensive*

housing market analysis.

- » Orange Smile. (n.d.). Bilbao: Metro map of Bilbao.
- » Otaolea, I. B. (2014). Culture as the engine of Bilbao's economic and social transformation. *Culture* 21.
- » Pack, J. R. (2005). Metropolitan development: Patterns, problems, causes, policy proposals. In J. Rothenberg (Ed.), *Sunbelt/frostbelt: Public policies and market forces in metropolitan development* (pp. 1–25). Brookings Institution Press.
- » Pereira, H. R. M., Nadalin, V., Monasterio, L., & Albuquerque, P. H. M. (2013). Urban centrality: A simple index. *Geographical Analysis*, 45(1), 77–89.
- » Piorr, A., Ravetz, J., & Tosics, I. (Eds.). (2011). *Peri-urbanisation in Europe*. University of Copenhagen.
- » POLIMI, FPM, ETSAS. (2020, November 30). *Metropolitan Approach to Complexity*
- » Populationstat. (2025). Riga, Latvia Population. Retrieved September 1, 2025
- » Porter, M. F. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- » Power, A. (2016, May). *Bilbao city story* (CASE report 101). LSE Housing and Communities and CASE.
- » ProximityOne User Group. (2018). *Trenton, NJ Metropolitan Statistical Area (CBSA 45940)*.
- » Raghu2020 ,
- » Ramos, R., & Da Silva, A. (2007). A spatial analysis approach for the definition of metropolitan regions the case of Portugal. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34, 171–185.
- » Riga Planosanas Regions. (2020, January 10). *Action plan for the development of the Riga metropolitan area*. RPR Development Council.
- » Rodrigue, J-P. (n.d.). 8.1 – Transportation and the urban form. In *The geography of transport systems: The spatial organization of transportation*

and mobility. The spatial organization of transportation and mobility.

- » Sadler, R., Walling, D., Buchalski, Z., & Harris, A. (2020). Are metropolitan areas primed for success? A prosperity risk index for evaluating economic development patterns. *Urban Plan*, 5(3), 323–337.
- » Salvati, L., & Serra, P. (2016). Estimating rapidity of change in complex urban systems: A multidimensional, local-scale approach. *Geographic Analysis*, 48(2), 132–156.
- » Santín, R. (2018, November 25). Submission – Unofficial Map: Metro Bilbao, Spain.
- » Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo* (Rev. ed.). Princeton University Press.
- » Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- » Sheng Han, S. (2016, August 5). *The precarious potential of megacities*. University of Melbourne.
- » Stanley, M. (n.d.). *London boroughs*.
- » Taylor, P. J., Hoyler, M., & Verbruggen, R. (2010). External urban relational process: Introducing central flow theory to complement central place theory. *Urban Studies*, 47(13).
- » Teichman, J. A. (2016). *The Politics of Inclusive Development: Policy, State Capacity, and Coalition Building*. London: Palgrave Macmillan UK.
- » Tomàs, M. (2017). Explaining metropolitan governance: The case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung: Spatial Research and Planning*, 75(3), 243–252.
- » Trading Economics. (n.d.). *Netherlands GDP*. Trading Economics.
- » Trenton250. (n.d.). *Economic development report*.
- » Trust of London. (n.d.). *Net income inequality before housing costs (1996/97 - 2021/22)*.
- » UCLG. (2019). *The localization of the global agendas: How local action is transforming territories and communities – metropolitan areas* [The GOLD

V thematic report]. UCLG.

- » United States Census Bureau. (2023, July 25). About.
- » U.S. Census Bureau. (2024). Data for Trenton, NJ Metropolitan Statistical Area. Retrieved September 1, 2024
- » US Department of Commerce. (2020). In Wikipedia.
- » Vellala, P. S., Madala, M. K., & Chhattopadhyay, U. (2014). A theoretical model for inclusive economic growth in Indian context. *International Journal of Humanities and Social Science*, 4(13), 229–235.
- » Weiss, M. A. (2001). Productive cities and metropolitan economic strategy (Paper presentation). The United Nations International Forum on Urban Poverty, Fourth International Conference, Marrakech, Morocco, October 16–19, 2001.
- » Wheeler S. (2000). Planning for metropolitan sustainability. *Journal of Planning Education and Research*, 20(2).
- » World Economic Forum. (2018). The Inclusive Development Index 2018; Summary and Data Highlights. Geneva: World Economic Forum.
- » World Population Review. (2024). Trenton Population. Retrieved September 1, 2024
- » World Population Review. (2025). Riga Population. Retrieved September 1, 2025
- » Zachary, N. (2010). From central places to network bases: A transition in the U.S. urban hierarchy, 1900–2000. *City and Community*, 10(1)
- » Zhang, L. Y. (2015). *Managing the city economy: Challenges and strategies in developing countries*. Routledge





משילות באזורי מטרופולין

כתיבה: ד"ר דבורה אברמזון ברוש וד"ר חוה ארליך

ניהול ועריכת תוכן: קרן דורון כץ ונועה בהיר וקס

תוכן עניינים

150.....מבוא

151.....סקירת ספרות

152.....א. ריכוזיות וביזור בין הדרג המטרופוליני לדרג המקומי

154.....ב. תבחינים לבחינת ממשל אזורי-מטרופוליני

156.....ג. סיכום מודלים של ממשל מטרופוליני: יתרונות לצד אתגרים

161.....ד. בין ממשל מטרופוליני המעוגן בחקיקה לשיתופי פעולה וולנטריים

164.....ה. תחומי עיסוק ואחריות של ארגונים מטרופוליניים

166.....מקרי בוחן: אזורי מטרופולין בעולם

170.....א. מטרופולין בריסל, בלגיה: ממשל מטרופוליני ריכוזי בלא דרג מקומי מינהלי

172.....ב. מטרופולין לונדון, בריטניה: ממשל מלא ומועצות מקומיות הפועלות תחתיו

173.....ג. מטרופולין מדריד, ספרד: תיאום בין רשויות מקומיות תחת התארגנות מוסדית

176.....ד. מטרופולין מפרץ סן פרנסיסקו, ארצות הברית: סוכנויות אזוריות

177.....שאלות מחקר ומסגרת ניתוח

177.....ממצאים ודיון

177.....1. אפיון היבטים לבחינת ממשל מטרופוליני אפשרי בישראל

181.....2. ממשל או שיתופי פעולה מטרופוליניים כמענה לאתגרי מדיניות בישראל

182.....א. פיתוח תכנון מרחבי מטרופוליני

189.....ב. פיתוח תחבורה ציבורית מטרופולינית

193.....ג. כלכלת הרשויות בישראל

198.....סיכום

201.....ביבליוגרפיה

מבוא

במדינות רבות בעולם יש ארגונים מוסדיים המקדמים מדיניות באזורים המוגדרים אזורי מטרופולין. הסיבה לכך היא צורך לקדם שירותים או מדיניות פיתוח המתכללים את כלל היבטי האזור ומגשרים על פערים בין הגבולות המנהליים המסורתיים, כגון שטחי שיפוט של רשויות מקומיות, גבולות מחוזות או תיחום גבול רשמי אחר, ובין הגבולות של פעילות המטרופולין בפועל, שלעיתים אין הם מוגדרים וברורים. אזור מטרופולין, אזור הבנוי מגלעין המתפקד כמוקד כלכלי ומטבעות יישובים המקיפות אותו, הוא דינמי ומשתנה. כך, באזור מטרופולין יכול להתקיים גידול מואץ של אוכלוסייה בטבעות עקב התחזקות כלכלית של הגלעין והאזור או מעבר של תושבים עקב ירידת כוח הכלכלי של האזור, שינויים בהתמחות ענפי כלכלה של הגלעין והאזור, עלייה וירידה בתופעות חברתיות כגון פערים חברתיים-כלכליים או סגרציה מרחבית. הצורך לטפל בבעיות רוחב מעודד מקבלי החלטות בדרגים הלאומיים, המקומיים והאזוריים לבחון מבני ממשל מוסדיים או בלתי פורמליים וגמישים היכולים לספק מענה לבעיות אלה. צרכים אלה מולידים מגוון גישות לדרכים של המטרופולין ושל הממשל המטרופוליני - להתארגן במבנה המוסדות המנהלים את המרחב המטרופוליני.

המבנים המוסדיים וההתארגנויות הבלתי פורמליות צריכים לאפשר ניהול רב-ממדי של המטרופולין בהתאם לצורכי האזור בתוך התגברות אפקטיבית על הפרגמנטציה של מוסדות הממשל ועל הגידול המואץ בהיקף אזורי המטרופולין המתרחש במדינות המערב. לעיתים, מבנה שגובש בעבר חדל להתאים לצרכים משאלו משתנים, למשל בשל חוסר יכולת של הממשל הקיים להתמודד עם אתגרים עירוניים מורכבים, כאלה הכרוכים בתחומים רבים - תכנון, קהילה, כלכלה, סביבה ועוד. יתרה מכך, בעשורים האחרונים, גופי ממשל מטרופוליניים יעילים מחייבים שיתוף של "שחקנים" חדשים, שחקנים שעד כה לא היו חלק ממוסדות השלטון - התארגנויות אזרחיות, גופים של השלטון המקומי, גופים עסקיים וגופים העוסקים בנושאים ספציפיים, כמו תחבורה או אשפה. כל אלה יחד עושים את המודלים הארגוניים-ממשליים המתאימים לאזורי מטרופולין למורכבים (Moore-Cherry et al., 2022). היבט אחר של קידום של ממשל מטרופוליני או של שיתופי פעולה באזורי מטרופולין הוא הצורך שההתארגנות תייצר ערך לממשל המקומי ולממשל המרכזי (Lefevre, 2002), שכן ממשל מטרופוליני אזורי אינו מחליף את הרשויות המקומיות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל מכירה בארבעה אזורי מטרופולין. בפרק הקודם, העוסק בהגדרות ראשוניות לאזורי מטרופולין ובסיווגם בישראל, אופיינו המודלים של אזורי המטרופולין במדינה: מטרופולין גוש דן מתאפיין במוקד כלכלי אחד ובכמה מוקדי-משנה; מטרופולין חיפה מתאפיין במוקד כלכלי אחד לצד מוקד-משנה אפשרי (עכו); מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע מתאפיינים, כל אחד מהם, במוקד כלכלי אחד. כל אחד

מארבעת אזורי המטרופולין נחלק לכמה רשויות מקומיות, שלכל אחת מהן שטח מוניציפלי המוכר בחוק ומצד כלל משרדי הממשלה. כל הרשויות והמועצות המקומיות בישראל פועלות בסמכות פקודת העיריות או פקודת הרשויות המקומיות (פקודת העיריות¹ ופקודת המועצות²), ואין להן סמכות מלאה על כלל השירותים שהן מספקות לתושבים בכל תחומי האחריות שלהן (תשתיות, תכנון עירוני, מערכות ביוב, תברואה ומים, שירותי רווחה, שירותי חינוך, תרבות וספורט). כך, בתוך אזור המטרופולין, יש דינמיקה בין הממשל המקומי לממשל המרכזי – הגוף האוחז ברוב הסמכויות ומשפיע ישירות על תקציביהן של המועצות והעיריות – בנוגע לאופני מתן השירותים ואיכותם ולתכנון המרחבי של הרשות, של המועצה ושל כלל האזור.

שאלת המחקר במסמך זה היא: כיצד פרקטיקות משילות הנהוגות באזורי מטרופולין בעולם יכולות לתמוך בפיתוח אזורי המטרופולין בישראל? במחקר שתי שאלות-משנה: (א) אילו יתרונות מביא עימו ממשל מטרופוליני ואילו אתגרים עומדים לפניו? (ב) אילו פרקטיקות מדיניות מטרופוליניות יכולות למקסם את הפוטנציאל הייחודי של כל מטרופולין בישראל? כבסיס לדיון בשאלות אלו, המסמך נפתח בסקירה של סוגי הממשל המטרופוליניים בעולם – יתרונות, אתגרים, תחומי האחריות של הממשל האזורי ושיתופי פעולה.

סקירת ספרות

בספרות מתוארים מגוון מודלים שלטוניים שצמחו באזורי מטרופולין באירופה ובארצות הברית משנות השבעים של המאה הקודמת ושהתבססו בעיקר על העצמה של מוסדות השלטון המקומי באזורי המטרופולין והרחבתם. בעשורים האחרונים התווספו למוסדות המטרופוליניים יעדים ומטרות וכן נוספו ידע וסיבות לתמוך במדיניות אזורית ומטרופולינית. בעבר נתפסו מנגנונים אלה כפתרון לאיזון הצמיחה באזור (בצרפת, למשל, לשם הסטה של תקציבים מפריז לרשויות סמוכות לה) או לצמצום אי-שוויון (למשל בגרמניה). ואולם, לאחרונה מנגנונים מטרופוליניים נתפסים כאמצעי למיתון הפגיעה שגורמת חלוקת האזור לרשויות נפרדות שלא-בהתאם לדינמיקת היוממות ולדינמיקה הכלכלית (גרמניה) ולהתאמה של השירותים הניתנים לתושב לאינטרפקציה בין ההתנהגות האנושית לכלכלה ולסביבה. בין השאר נידונים בהרחבה שיתופי פעולה ומדיניות של קלאטסטים (בצרפת) (Moore-Cherry et al., 2022). יש לציין כי בכמה ממדינות אירופה (ספרד והולנד) ניסו מוסדות מטרופוליניים לבסס את סמכותם ואת אחריותם אך כשלו בכך בעיקר בשל חלוקה שגויה של תחומי האחריות ביניהם ובין המוסדות המקומיים הקיימים או חפיפה בהם, חלוקה שהביאה לקונפליקטים ופגעה בתפקודם (Lefevere et al., 2002). הצורך לבנות מנגנוני ניהול וממשל נפרדים בולט במיוחד במדינות שעברו ממשטר ריכוזי (קומוניסטי או טוטליטרי) לדמוקרטיה ולשוק חופשי. לדוגמה, מעבודה שבחנה כיצד צמחו

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawprimary.aspx?lawitemid=2000907>

1

chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/5/law/5_Isr_vn_525702.PDF

2

ונוהל אזורי מטרופולין ברומניה לאחר סיום השלטון הקומוניסטי עלה כי כדי לנהל אזור מטרופולין בשילוב של כמה רמות ממשל יש ללוות זאת במדיניות פיתוח ברורה כדי למנוע היווצרות של סתירות בין ניהול הטריטוריה/המרחב (שטח עם גבולות) לניהול תחומי מדיניות וארגון (כספים, תשתיות, סביבה). במחקר מתוארים גם קשיים כגון היעדר תרבות של שיתופי פעולה ברמה המקומית (מתוך הרגל שאפשר להסתמך על הממשל המרכזי הריכוזי) וכיוון שההגמוניה הטבעית של העיר הגדולה באזור פוגעת ביכולת של הרשויות הקטנות יותר להתמודד כשוות (lanwwwos et al., 2012).

אף על פי כן, מהספרות עולה כי החל משנות התשעים גדל המגוון של מוסדות מטרופוליניים, וזאת מכמה סיבות:

- « צורך לאזן סמכויות ואחריות ולהסדיר את היחסים בין הממשל המקומי לממשל הלאומי.
- « קיומם של פערים חברתיים-כלכליים בין התושבים וכן פערים כלכליים בין הרשויות המרכיבות את המטרופולין.
- « הבדל בין מבנה אזורי מרחבי חד-מוקדי ובין מבנה אזורי רב-מוקדי בצרכים של הערים ושל התושבים.
- « המבנה הכלכלי של אזור המטרופולין וענפי הכלכלה בו.
- « מסורות פוליטיות מקומיות: חלוקה למגוון וריבוי מפלגות או נטייה לחד-מפלגתיות.
- « קיומה או היעדרה של מסורת של שיתוף פעולה בין רשויות ובין דרגי הממשל.

1. ריכוזיות וביזור בין הדרג המטרופוליני לדרג המקומי

לרוב, השיח בנוגע למערכת היחסים שבין הממשל המרכזי לממשל האזורי ולממשל המקומי עוסק בביזור ובריכוזיות בהקשר של חלוקת תחומי האחריות והסמכות בין הממשל האזורי-מטרופוליני לרשויות המקומיות באזור. מגוון הגישות בנוגע למידת ביזור הסמכויות בין הממשל המטרופוליני לזה המקומי יוצר מגוון מבנים ארגוניים של ממשלים מטרופוליניים. בין השאר, ממשל אזורי יכול לשמור על העצמאות של היישובים המרכיבים אותו או לרכז אצלו את הסמכויות.

הגישה הדוגלת במתן סמכויות נרחבות לממשל המקומי טוענת שתחרות בין הרשויות המרכיבות את המטרופולין תורמת לחיוב בנושא יעילות אספקת השירותים. תפקידו של המטרופולין במצב כזה הוא להסדיר את התחרות ולהבטיח את התנאים הדרושים לה, כמו מידע זמין לכולם והתערבות מינימלית. מגד, הגישה התומכת בממשל אזורי או מטרופוליני

חזק גורסת כי העברת סמכויות לגוף הממשל האזורי או המטרופוליני מאפשרת לנצל את יתרון הגודל וחוסכת תחרות בין הישויות הקטנות יותר המרכיבות את המטרופולין.

להלן דוגמאות לגישות השונות ולביטוייהן בתחום הפיתוח הכלכלי (Hamilton, 2000) ובתחום התכנון המרחבי (Camacho, 2020):

דרג ממשל מטרופוליני שלו סמכויות רבות במגוון תחומי מדיניות	דרג ממשל מטרופוליני כמסדיר תחרות ומאפשר תנאים לפיתוח	
<p>שיתופי פעולה מצמצמים את התחרות בין הרשויות המקומיות ומביאים למדיניות פיתוח מרחבי קוהרנטית.</p> <p>אפשר לפתח דרישות ותכנון אחידים לטובת רגולציה מופחתת לעסקים, איגום משאבים לפיתוח שווקים ותעשייה, עידוד גאווה מקומית ותדמית אטרקטיבית. התהליך אינו חד-פעמי, ובמשך הזמן המערכות ממשיכות להגיב לשינויים ולצרכים ולהתאים את המבנה השלטוני</p>	<p>הפרדה בין רשויות מחזקת תחרות בריאה וכך מייעלת את הקצאת המשאבים, מפחיתה עלויות ומשפרת שירותים</p>	<p>פיתוח כלכלי</p>
<p>מערכות תחבורה ומאפיינים כלכליים נוטים לחצות גבולות מוניציפליים ולמשוך לריכוזים של תושבים בזכות היתרונות הכלכליים הנודעים לגודל. אפשר להתגבר על כך, לפחות באופן חלקי, באמצעות תיאום התכנון במוסדות אזוריים או מטרופוליניים</p>	<p>מערכת תכנון שהשלטון המקומי שולט בה (כמו בארה"ב) מנסה כל העת לאזן ולמתן את המשיכה הזאת באמצעות תכנון ואיזור (Zoning) משיקולים כלכליים, מיקום מגורים ועוד. המתח הזה גורם אי-יציבות ואי-יעילות בתכנון</p>	<p>מערכת תכנון של ייעודי קרקע</p>

לוח 1: גישות שונות וביטוייהן בתחום הפיתוח הכלכלי

הדיון בנושא חלוקת הסמכויות והאחריות בין דרגי הממשל מדגיש את הצורך לאפיין את סוגי הממשל האזורי-מטרופוליני ולעמוד על יתרונותיו ועל חסרונותיו של כל אחד מהם.

2. תבחינים לבחינת ממשל אזורי-מטרופוליני

הדיון בנושא מבנים ארגוניים המתאימים לממשל מטרופוליני מתנהל מאז שנות החמישים בתוך ניסיונות חוזרים ונשנים לעצב מבנים יציבים שיתאימו לתפיסות האורבניות העדכניות. המתח בין הרמה המקומית (רשויות מקומיות מסוגים שונים) ובין הרמה המטרופולינית מתקיים בכל אחד מהפטרונות המבניים. הסוגיות העיקריות העומדות במרכז השיח:

- « אופן המיני או הבחירה במקבלי החלטות בדרג הממשל המטרופוליני.
- « אופן התקצוב של הדרג המטרופוליני.
- « סמכויות ורגולציה להסדרת היחסים בין הממשל המטרופוליני ובין הרשויות המקומיות החברות בו.
- « חלוקת תחומי האחריות בין הממשל המטרופוליני לממשל המקומי מבחינת מתן שירותים.
- « סוגיות הקשורות לטריטוריה, לאפקטיביות ולעקרונות של צדק ושוויון (Briffault, 1996).

להלן כמה גישות למיפוי, לסיווג ולניתוח של מבני ממשל, כפי שעולה מהספרות:

קריסטין לפבר (Lefevre, 2002) הציעה לנתח את התצורות של המבנה הארגוני-שלטוני של אזורי מטרופולין על פי ארבעה מאפיינים:

- « לגיטימיות: **מידת הלגיטימיות** הפוליטית של הארגון המטרופוליני ומידת יציבותה. את הלגיטימיות אפשר לבחון במדדים דמוקרטיים - אופן הבחירה בגופי ממשל אלה או מינויים ומידת האחראיות (Accountability).
- « אוטונומיה: **מידת העצמאות** הניתנת למערך המוסדות המנהלים את המטרופולין לבצע משימות, ובכלל זה הסמכות לגבות כספים ולאכוף ציות להחלטות.
- « **היקף תחומי השפעה**: האם הוא מעוגן וברור? האם הגבולות קשיחים או דינמיים? האם יש במטרופולין כמה רמות של שטחי השפעה, לפי תחום מדיניות (למשל תחבורה ואיכות סביבה יכולים להידרש למיפוי שונה).
- « **יכולת ביצוע**: צורה ותפקוד מקצועי של הממשל המטרופוליני לצד התמחות ופעולה מוצלחת בתחומי פעולה מוגדרים - רצוי יותר מתחום אחד. כמה מהמחקרים שמים דגש גם על גמישות וחוסן של הממשל המטרופוליני ועל יכולתו להתאים את עצמו לשינויים במבנה המרחבי, באורחות החיים, ברגולציה ובצרכים של האוכלוסייה (Lefevre, 2002).

ניתוח של ה-OECD שבחן 263 ארגונים מטרופוליניים במדינות החברות בארגון הוסיף תבחינים להגדרת מוסדות כדרג ממשל מטרופוליני:

« **היקף המרחב הגאוגרפי:** הארגון או הדרג הממשלי צריך לכסות שטח של העיר שהיא המוקד הכלכלי ושטח ניכר מהמטרופולין כולו. על כך אפשר להוסיף שחשוב שהאוטונומיה המרחבית (הגבולות הגאוגרפיים של דרגי הממשל השונים) תהלום את האוטונומיה של הממשל באותו מרחב בדמות דרג ממשל מטרופוליני או שיתופי פעולה בנושאים מסוימים. הלימה כזאת מאפשרת למצות את היכולת לכוון את התפתחות המטרופולין במגוון תחומים, ואילו היעדרה מותיר חלקים מהמטרופולין מחוץ לגבולות ההשפעה או מונע חשיבה מתכללת לפי עקרונות המתאימים לדינמיקת המטרופולין. באזורי מטרופולין שבהם דרג הממשל המקומי חולש על כמה מוקדים, וכל אחד מהם פועל באופן עצמאי ובלא תיאום עם האחרים, האזור כולו יכול לצאת נפסד מכך או לא לממש את הפוטנציאל הגלום בו.

« **”שחקנים” מעורבים:** כדי להיחשב דרג ממשלי, על הממשל המרכזי או סוכנות שלו להיות מעורבים בארגון. לחלופין, הארגון עצמו מקבל מעמד של סוכנות-משנה ממשלתית.

« **מיקוד נושאי:** הארגון או הדרג הממשלי עוסק בנושאים הרלוונטיים ישירות לשטח המטרופולין.

« **תחומי העיסוק:** כדי להיחשב דרג ממשל מטרופוליני, הארגון מקבל מנדט לעסוק ביותר מתחום אחד. המחקר מצא כי רוב הארגונים המטרופוליניים אוחזים בסמכויות מוגבלות וכי במשך השנים השתנה מהותית המבנה הארגוני שלהם (Ahrend et al., 2014).

המרכיבים המבדלים מודלים של ממשל מטרופולין זה מזה נידונו במסמך שכתבה מריונה ת'ומס (Tomàs, 2015) בעבור מטרופולין ברצלונה (AMB):

« **רמת הפיצול הטריטוריאלי:** כמה עיריות, מינהלים, מוסדות, חברות ציבוריות או פרטיות.

« **אופי מדיניות:** מגגונים המיישמים מדיניות קשיחה או רכה.

« **סוג המימון:** העברות של מימון מהדרג המקומי (עיריות) או מהדרג המרכזי (ממשלה) לצד היטלים ומיסים עצמיים.

« **סוג ייצוג:** בחירה ישירה או עקיפה של ראשי ערים ושל מועצות מטרופולין וייצוג החברה האזרחית.

3. סיכום מודלים של ממשל מטרופוליני: יתרונות לצד אתגרים

סלאק (Slack, 2007) הציעה כמה תבחינים לסיווג מודלים: גודל, השפעות חיצוניות, שוויון, נגישות ואחריות, תגובתיות מקומית. סלאק חילקה את המודלים למודל חד-שכבתי, שיש בו כמה רשויות, ועל כן הוא מפוצל; למודל חד-שכבתי, שרשות אחת חולשת בו על כלל אזור המטרופולין, ועל כן הוא מגובש; מודל דו-שכבתי - רשות אחת חולשת על כלל-האזור, ותחתיה פועל דרג נוסף שבו כמה רשויות, שותפיות וולונטריות בין רשויות מקומיות, בדרג שווה, הפועלות ברמת אזור המטרופולין.

במחקרה של ת'ומס (Tomàs, 2017) מוצגת השוואה בין ארבעה אזורי מטרופולין בספרד, לפי מידת המובנות המוסדית (Institutionalization) שלהם. לוח 2 מתאר הבדלים בין ממשל מטרופוליני, סוכנויות אזוריות הפועלות לפי נושאים ספציפיים ושילוב בין תיאום אנכי של מוסדות ממשל וסוכנויות במדרג ובסביליה. ארבעת המודלים העיקריים נעים על הציר שבין הסדרה מלאה באמצעות ממשל מטרופוליני מלא, עבור דרך הסדרים חלקיים שבהם רק מקצת הנושאים מנהלים על ידי גופים בעלי סמכות שלטונית (כמו רשות תחבורה מטרופולינית) ועד הסדרים וולונטריים לגמרי, שבהם הגופים השותפים מבססים הסכמות ואמנות ופועלים על פיהן, אולם אין מוסדות שלטוניים או סמכויות הניתנות להם.

מרכז אורבני	מידת המיסוד
ברצלונה	רשות מטרופולינית (36 רשויות), חברת תחבורה מטרופולינית (253 רשויות), תכנון אסטרטגי (36 רשויות וגורמים ציבוריים ופרטיים נוספים)
ולנסיה	חברות תחבורה מטרופוליניות (60 רשויות), מים (51 רשויות) ופסולת (45 רשויות)
בילבאו	חברות תחבורה מטרופוליניות (10 רשויות), מים (72 רשויות), תכנון אסטרטגי 33 רשויות וגורמים ציבוריים ופרטיים נוספים)
מדריד	תיאום אנכי (בין ממונים וכפופים) וחברות תחבורה ומים אזוריות (179 רשויות)
סביליה	תיאום אנכי (בין ממונים וכפופים) וחברות תחבורה מטרופוליניות (44 רשויות), מים (12 רשויות), ודיור (27 רשויות)

לוח 2: מידת המובנות המוסדית של הממשל המטרופוליני (מהגבורה לנמוכה) | מקור: Slack, 2007

א

ממשל

מטרופוליני מלא

« מתקיימות בו
בחירות אזוריות
מחוקק חוקים
גובה מיסים »

ב

ארגון מוסדי. תיאום בין

רמות ממשל שונות

« נושא באחריות למספר תחומים
« אינו מחוקק חוקים
« אינו גובה מיסים »

ג

שיתופי פעולה

אזורים וולונטריים

« אינו מחוקק חוקים
« אינו גובה מיסים »

ד

התארגנות לקידום

מדיניות לפי תחום

« בכלל אזור
המטרופולין »



לסיכום המודלים משני המחקרים, להלן המודלים המוכרים היום בעולם:

א. **ממשל מטרופוליני מלא שמתקיימות בו בחירות אזוריות:** מודל היכול להכיל דרג ממשל אזורי בלא ממשל מקומי תחתיו או, כפי שקורה ברוב המקרים, שפועל תחתיו דרג מקומי. בדרג ממשל מטרופוליני "מוסד" יש מנגנונים שעוצבו במיוחד כדי להתמודד עם האתגרים של המטרופולין וליצור מדיניות החולשת על כלל-האזור. לחלוקה לשני דרגי ממשל יש משמעות מבחינת תחומי אחריות וסמכות ומבחינת תקציב. מבחינת תחומי אחריות וסמכות, יש החלוקה בין הדרג המקומי לדרג המטרופוליני-אזורי שואפת ליהנות מיתרון הגודל, לקדם יעילות ולהשיג קרבה לתושבים. מבחינת תקציב, חלק מהמיסוי המקומי עובר לדרג המטרופוליני כדי שיוכל ליישם ולקדם מדיניות שבתחומי אחריותו. הדרג המטרופוליני יכול להחזיק בסמכויות נרחבות, כולל סמכות לחוקק חוקים, לגבות מיסים ולאכוף תחומים מסוימים.

« **היתרונות האפשריים:** קביעת מדיניות המממשת את הפוטנציאל של האינטראקציה המרחבית במטרופולין מבחינת יוממות ותחומים אחרים. הגודל מעניק יתרון כיוון שהוא מאפשר לייעל את האספקה של שירותים מסוימים, והוא מאפשר לרשות המקומית (השכבה השנייה) להתמקד בנושאים הקרובים לתושב, לייעל את אספקת השירותים, ולתאם ולסנכרן נושאים שאינם תלויים בגבולות מוניציפליים, כגון תנועה, סביבה ומרחב בחירה לעבודה ושוק חופשי. יצוין כי ניצול היתרון הטמון בגודל וחיסכון בהוצאות באמצעות שיתוף פעולה לרכישת שירותים יכולים להתממש גם במודל וולונטרי (ראו בהמשך הדברים), אולם במקרה זה אין לממשל סמכות לגבות כספים ישירות, והמנגנון תלוי בתקציבים המועברים מהרשויות המקומיות החברות בו.

« **האתגרים האפשריים:** במצב של ארגון לא-יעיל, ייתכנו כפילויות בתפקידים ובמנגנונים, ואלו עלולות לסרבול את תהליכי קבלת ההחלטות ולייקר את עלויות המינהלה כיוון שהן מחייבות להקצות משאבים כגון כסף וזמן פינמה, לתוך הארגון, במקום לטובת קידום מדיניות. כמו כן, אם הדיאלוג עם התושבים אינו משתף מספיק, שכבת הממשל המטרופוליני עלולה להיות מרוחקת יותר מהתושבים מאשר רשות מקומית. בדגם זה יש לקבוע למטרופולין גבולות סטטוטוריים כדי להעניק למוסדותיו סמכות (למשל לגבות מיסים ולאפשר בחירה של נציגים). אם הממסד אינו גמיש לשינויים המתרחשים עם הזמן במרחב המטרופוליני, המיסוד עלול להיות מגבלה קשיחה.

ב. **ארגון מוסדי שמתרחש בו תיאום בין רמות ממשל שונות והוא נושא באחריות לכמה תחומים, אך אינו יכול לחוקק חוקים או לגבות מיסים:** בארגון כזה מתרחש תיאום מערכתי וולונטרי בין ישויות שלטון שונות, לעיתים ברמות שונות – לאומי, מקומי, אזורי. שיטה זו מקובלת מאוד בארצות הנורדיות. התיאום יכול להתבטא בהסכמי שיתוף פעולה או בתאגידים עירוניים, החל בהסכמים לשיתוף פעולה לאספקת שירותים בין רשויות מקומיות ועד יצירת ישויות מעין עסקיות בבעלות הרשויות לטיפול בנושא מסוים, כמו שירותי גז, תחבורה ציבורית ואפילו חינוך (Moisio, 2011).

שיתופי פעולה מוניציפליים ואזוריים בארבעת המדינות הנורדיות: תחומים עיקריים על פי מדינה

דנמרק	פינלנד	נורווגיה	שוודיה	
שיתופי פעולה מוניציפליים				
תחום	חשמל פסולת אספקת חימום	שירותי בריאות חינוך פסולת פיתוח אזורי	פסולת כיבוי אש אספקת מים ביוב	שירותי הצלה חינוך
מנהל על ידי	הסכמים מוניציפליים	רשות משותפת	גופים ציבוריים שונים, או הסדר של הרשות המקומית ("host municipality")	אסיפת הפדרציה של הרשות, וועדות משותפות
מתוקצב על ידי	דמי שימוש	דמי שימוש	מענקים ייעודיים, דמי שימוש	דמי שימוש
שיתופי פעולה אזוריים				
תחום	תחבורה ציבורית, פיתוח עסקי, יחסים בינלאומיים			פיתוח אזורי
מנהל על ידי	וועדות מנהליות			וועדות משותפות
מתוקצב על ידי	דמי שימוש			דמי שימוש

מקורות: Moisio (2010), Swedish Ministry of Finance (2005), Ministry of Local Government and Regional Development (2006), Damgaard (2002)

לוח 3: שיתופי פעולה ברמה מקומית ואזורית בארצות הנורדיות | מקור: Moisio, 2011

« **יתרונות אפשריים:** אין צורך בשינוי מערכתי של מבנה הממשל, גם אם לעיתים יש צורך להתאים את החקיקה כדי לאפשר הסכמי שיתוף פעולה כאלה. הבחירה בנושאים לקיים בהם שיתופי פעולה, גמישה יחסית. פועל לרב במדינות שיש בהן DNA של אמן ושיח.

« **אתגרים אפשריים:** מאחר שהציבור אינו בוחר את נציגיו לארגונים האזוריים הוולונטריים, הם עלולים לייצג את האינטרסים ואת הרצונות של נבחר הציבור ולא דווקא את אלה של התושבים. נוסף על כך, עלול להיווצר חוסר יציבות בהסכמים אלה כשמתחלף השלטון או סדרי העדיפויות המקומיים או הלאומיים.

ג. **שיתופי פעולה אזוריים וולונטריים חסרי יכולת לחוקק חוקים או לגבות מיסים:** באזורי מטרופולין אלה הקשרים בין הרשויות המקומיות המרכיבות אותם "רכים" יותר ומבוססים על שיתוף פעולה אסטרטגי וולונטרי בין רשויות מקומיות סמוכות המזהות יתרון בסנכרון מאמצים בתחומים מסוימים (Meijers et al., 2018). שיתופי פעולה וולונטרים אלה מתוארים כמינימליים, והם מסתמכים על ישויות שלטוניות קיימות – לא תמיד נדרש גוף שלטוני חדש ונפרד כדי להוציא אל הפועל, והם נוצרים במקומות שיש ערך לאוטונומיה של הרשויות המקומיות והם אינם מעוניינים לוותר עליה (לדוגמה: בבולוניה, איטליה, בצרפת ובאמסטרדם, הולנד). שותפויות כאלה יכולות להועיל במקומות שהשטח גדול מאוד או לא-רציף (Slack, 2007).

« **יתרונות:** ארגונים כאלה גמישים מאוד הן בתכולה הן בצורת ההתארגנות. אפשר לגבור באמצעותם על כשלים בתקשורת בין מוסדות שלטון מקומי. ההיבט הוולונטרי מונע התמקדות בנושאים הקשורים לבירוקרטיה או לפקידות. כמו כן, הם עשויים להיות הצעד הראשון לקראת מבנה פורמלי יותר.

« **חסרונות:** בעיות של בקרה ואחריות. ארגונים אלה אינם יכולים לבצע אכיפה או גבייה אלא הם תלויים בתקצוב של הרשויות החברות בארגון. נמצא כי הסכמים אלה (כיוון שאינם מכרזים) לוקים לפעמים בחוסר שקיפות ובחוסר אחריות ממשדית (Accountability). כמו כן, בהסכמים אלה עלול להיווצר חוסר יציבות עם חילופי שלטון או כשמשנתים סדרי העדיפויות המקומיים או הלאומיים. זאת ועוד, במימוש ההסכמים עלולות להתגלות בעיות תקציב או בעיות של בקרה.

ד. **התארגנות לקידום מדיניות בכלל אזור המטרופולין לפי תחום:** בכמה מהמקורות (בעיקר ה-OECD) מצאנו הסתייגות מהגדרה של ארגון אזורי המטפל בנושא אחד בלבד "ממשל מטרופוליני". אלה מטרופולינים "מוסדיים חלקית", שבהם מוסדות ממשל מטרופוליניים (חברות עירוניות או משרד מחוזי) אמונים על ניהול שירות אחד, כגון תחבורה או סביבה. במילים אחרות, כדי שגוף ייחשב ממשל מטרופוליני, עליו להיות רחב יותר ולעסוק במגוון תחומים הרלוונטיים לאוכלוסייה. ככל הנראה הכוונה היא לתפיסה עמוקה יותר של המטרופולין כמורכב מסוגיות רבות שיש ביען זיקות, ולכן ההפרדה לעיסוק בתחום אחד מלאכותית. מודלים של ממשל מטרופוליני

חלקי מתאימים לתפיסה המבזרת שתוארה לעיל – הארגון מתמקד בתחומים מצומצמים בלבד ומשרת את אזור המטרופולין. כלומר, השכבה המוניציפלית שומרת על עצמאותה, ורק סוגיות נבחרות מטופלות באופן אזורי. הסיכון בגישה כזאת הוא חוסר בקרה ציבורית טובה, היות שבדרך כלל אין מנהלי הארגונים נבחרים ישירות, ותקציביהם מגיעים מתקציבי הרשויות (Bahl, 2013).

מחקר משווה בין-לאומי מצא הבדלים בגישה בין מדינות באירופה, בארצות הברית ובארצות הונדיות. נבדקו שתי סוגיות ליבה: (א) חיפוש אחרי מבנים שלטוניים המתאימים להתמודדות עם האתגרים הרלוונטיים לאזורי מטרופולין (דיוור בר-השגה, תנועה ותחבורה, סוגיות סביבתיות, שוויון); (ב) בחינה של לגיטימיות דמוקרטית. נמצא כי בתוך מדינת לאום אחת (משטר חוקי זהה), יכולים להתקיים כמה מודלים של ממשל מטרופוליני או של קידום מדיניות מטרופולינית. הדבר נובע ככל הנראה משונות מקומית בכלכלה, בתנאים החברתיים והפוליטיים המקומיים, בתרבות של שיתופי פעולה ובמנהיגות המקומית.

אם בוחנים את התוצאה, אפשר לטעון שמבנים מטרופוליניים שונים יכולים לספק מטרות דומות. ואולם, בהשוואה נמצא כי בעשור האחרון המודלים נהיו מורכבים מאוד וכי הם משלבים לא פעם בין מוסדות מטרופוליניים ממוסדים (נבחרים, מתוקצבים ובעלי סמכויות) לשיתופי פעולה ברמות שונות לאספקת שירותים ברחבי המטרופולין.

מעניין לציין שהמחקר מצא כי עמדות של הציבור בנוגע להקמת גוף מטרופוליני יכולות להכריע את הכף, בעיקר אם הציבור סבור כי גוף כזה מאיים על הזהות המקומית שלו. המחקר המשווה הגיע למסקנה כי אין מודל שהוא "Best practice", אלא יש כמה סוגיות ליבה שיש להכריע בהן כשמעצבים ישות מטרופולינית ספציפית (Heinelt & Kubler, 2005). אף על פי כן, לא כל מודל עונה על ההגדרה "ממשל מטרופוליני". ככל שהעיסוק במהות האינטרקציה המטרופולינית עולה, כך האזור יפתח יכולות גבוהות של פיתוח אזורי ומטרופוליני. ככל שההתארגנות המטרופולינית עוסקת בנושא אחד או אינה מחייבת, הרמה של הפיתוח המטרופוליני תהיה נמוכה יותר.

באזור 1 מוצגת מסגרת ניתוח אפשרית למאפייני הממשל המטרופוליני בהקשרים רמת אמידות הממשל והיקף הסמכות והאחריות. להלן שני סולמות הממשל המטרופוליני:

הסולם הראשון עוסק **באמידות הממשל** מבחינת חקיקה:

- « ממוסד על פי חוק – רמה גבוהה של אמידות.
- « תיאום בין רמות ממשל במסגרת פורמלית – רמה בינונית של אמידות.
- « שיתופי פעולה וולנטריים – רמה נמוכה של אמידות.

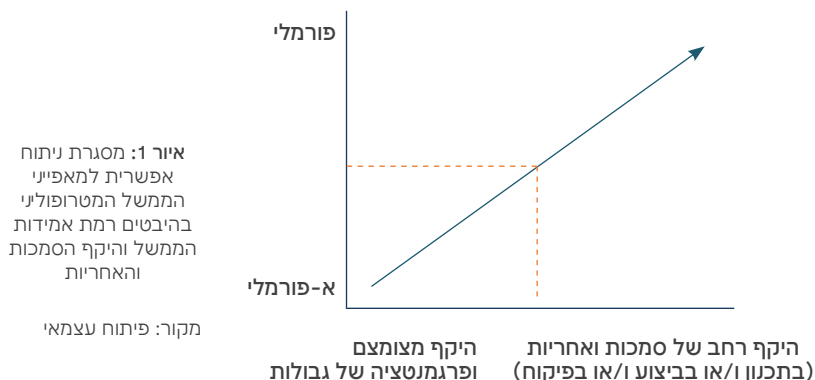
הסולם השני עוסק בהיקף **הסמכות והאחריות של הממשל** בנושאי מדיניות:

- « ממשל הכולל בחירות אזוריות ועצמאות בחקיקה, בתכנון, בביצוע ובגביית מיסים – רמה גבוהה של היקף סמכות ואחריות.

« התארגנות לפי תחום/תחומים ועצמאות מסוימת בתכנון, בביצוע ובפיקוח - רמה בינונית של היקף סמכות ואחריות.

« התארגנות לשיטופי פעולה לפי תחום, בלא עצמאות בתכנון, בביצוע ובפיקוח - רמה נמוכה של היקף סמכות ואחריות.

שני צירי הממשל המטרופוליני



4. בין ממשל מטרופוליני המעוגן בחקיקה לשיטופי פעולה וולנטריים

במחקר שהובילה ת'ומס (Tomàs, 2015) עבור ה-European Metropolitan Authorities בנושא מודלים ואתגרים של ממשלים מטרופוליניים באירופה צוין שאין מודל אידאלי של ממשל מטרופוליני, שכן לכל מודל יש יתרונות וחסרונות. בקצה אחד, דרך ההתמודדות עם בעיות מטרופולין כרוכה בשינויים מוסדיים ובהכרה בחוק במבנה אזור המטרופולין וגבולותיו. כשמעגלים מבנה מוסדי בחקיקה, יש כמה סוגיות חשובות שיש לתת עליהן את הדעת:

« **אוטונומיה, ידע מקצועי ומימון:** אם למבנה החדש יש יכולות מקצועיות ומימון הולם, מודל זה יאפשר להתמודד עם אתגרים מטרופוליניים ככלל ולהתמודד עם אי-שוויון חברתי ופסקלי - נושאים שהאחריות להם בדרך כלל מוטלת על דרג שלטון גבוה יותר (אזורי ו/או ארצי). אף על פי כן, את האוטונומיה של ממשלי מטרופולין מגבילה חלוקת מיומנויות עם תחומים אחרים, היעדר מימון עצמי או חולשתם בהיבט לגיטימציה ציבורית.

« **פיצול או אחדות מוסדית:** הקמת ממשלי מטרופולין מסייעת לצמצם את הפיצול המוסדי, אך בכל זאת פועלים במטרופולין כמה מוסדות וחברות (תכנון, ניהול, פיתוח כלכלי).

« **עלות של הקמת ממשל מטרופוליני:** עלות הקמתה של רמה חדשה של ממשל עשויה להיות מכשול, בעיקר אם אין מבוטלים מבנים קיימים אחרים.

« **קשב וגמישות:** הקמה ומיסוד של ממשלי מטרופולין מותירים גמישות מוגבלת לבצע בהם שינויים בהתאם לשינויים המתרחשים במטרופולין כיוון שלאחר ההקמה קשה מאוד לשנות את המימון ואת הייצוג הפוליטי.

« **פוליטיקה ומאבק על כוח:** הסיבה העיקרית לכך שלא נוצרים ממשלים מטרופוליניים חזקים היא התנגדות פוליטית הן מצד עיריות הן מצד רשויות ממשל קיימות, כמו מחוזות, אזורים או אפילו השלטון המרכזי. ואכן, ממשלות מעטות מעזות לקבץ את מרבית אוכלוסיית המדינה תחת ממשלי מטרופולין, ואם הן עושות כן, הן נוטות להגביל את סמכותם של ממשלים אלה (בניהול, בתכנון ובביצוע) לתחומים מסוימים מאוד (בעיקר תחבורה וסביבה, ובמידה פחותה תכנון מרחבי ופיתוח כלכלי).

סוגיות חשובות בהקמה של שיתופי פעולה וולנטריים:

« **גמישות:** ממשלי מטרופולין ממוסדים פחות מגלים גמישות רבה יותר ומתאימים טוב יותר לסביבה משתנה. למעשה, קל יותר לנהל שיתופי פעולה בין עיריות באמצעות עמותות כיוון שחברי העירייה הנבחרים יפעלו בהתאם לצרכים המשתנים וכיוון שאפשר להרחיב את סמכויות העמותה או לצמצמן על ידי שינוי התקנון.

« **יוזמה מקומית:** אם המנגנונים קמים ביוזמה מקומית, בהחלטה להקים ובהחלטות הבאות שולטות העיריות - שחקנים מקומיים - בלא התערבות של דרג ממשל אחר. ביזור הסמכות לקבל את ההחלטות מאפשר להגדיר טוב יותר את המטרות.

« **פוליטיקה בין רשויות:** מנגנונים וולנטריים עלולים להתקשות לפעול מפני שהם תלויים בדינמיקה פנימית, בבריתות פוליטיות ובהנהגת העמותה. בפועל, בדרך כלל הם מקדמים פעולות קצרות-טווח.

« **סטגציה בקבלת החלטות:** כיוון שבמוסדות אלה החלטות מתקבלות בהסכמה, אי-הסכמות עלול לגרום אי-עשייה. מאזן הכוחות בתוך ההתארגנות הוולנטרית (מספר הנציגים לכל עירייה) יכול לאפשר למי מהעיריות לחסום החלטות ולהביא לשיתוק. לכך יכול לגרום גם קושי לממן את ההתארגנות התלויה במידה רבה בהעברות עירוניות. למעשה, מרכיב מהותי בתפקוד של שיתוף הפעולה הוולנטרי בין העיריות הוא חלוקת הנטל הכספי ביניהן בהיתן הבדלים ביניהן במשאבים ובמאפיינים החברתיים-כלכליים של התושבים.

« **השפעה פחותה:** איגודי שיתוף פעולה בין עיריות נוהגים להחזיק במיומנויות מוגבלות (ניהול שירות, סיוע לחברי עירייה), ולכן השפעתם על אזורי מטרופולין גדולים פחותה מאשר זו של ממשלי מטרופולינים.

בפועל, כל מטרופולין בונה מודל משילות על פי המסורת הפוליטית של האזור והמסורת והתרבות הפוליטית במדינה בנושאים שיתוף פעולה, בריתות פוליטיות ויחסים בין אזורי ממשל, וכן בהתאם למאפיינים של בעלי העניין המקומיים (ציבוריים ופרטיים). וכך, ערים שונות בוונות ממשלי מטרופולין ממוסדים פחות או יותר: מממשל מטרופולין עד סוכנויות מגזריות ותוכנית אסטרטגית לשיתוף פעולה בין עיריות. נכון להיום, בצרפת ובאיטליה ניכרת נטייה להכיר בצרכי המטרופולין בתוך מתן סמכויות מוגבלות ושטח יישום מצומצם.

סוגיה אחרת הרלוונטית לבנייה של מודל של ממשל מטרופולין היא שאלת השייכות של התושבים: האם מתן אפשרות לבחור את המנהיגים הפוליטיים של ממשל המטרופולין מגביר את תחושת השייכות של התושבים או שזו תלויה במשתנים כמו דמיון לתושבים אחרים באזור באורחות החיים או במרחבי ההתייחסות.



על סמך הספרות המקצועית, להלן נושאים שיש לדון בהם בעת בחירת מבנה לממשל מטרופוליני או כדי לסווג ארגונים מטרופוליניים לארגונים ממוסדיים, וולנטריים ועוד:

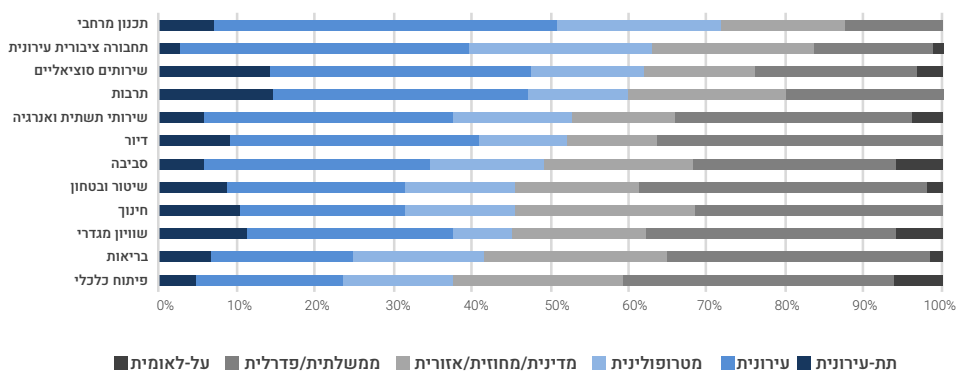
מאפיין	סוגיה	מדדים
לגיטימיות	דמוקרטיה	אופן מינוי בעלי תפקידים (בחירה ישירה או עקיפה, מינוי כפקידות)
		אופן קבלת החלטות
		האם יש סמכות לגבות מיסים
		האם תקצוב מצד הרשויות החברות וולונטרי
אוטונומיה	רגולציה	כיצד נחלקים הכספים וההשקעות
		חברה וכלכלה
		סוגיות של שוויון, הכלה וצדק
		האם יש סמכות לחוקק
גודל	שירותים	האם יש סמכות לאכוף
		בלעדיות מתן השירותים שהגוף המטרופוליני נותן
		אין נקבע גבול/תחום המטרופולין
		מה מידת הקשיחות של גבולות המטרופולין
יכולות ביצוע	יכולות	גודל האוכלוסייה הכלולה במטרופולין ומאפייניה
		האם המבנה הארגוני מאפשר יתרון לגודל או מעודד תחרות
		היקף השירותים (תחום אחד או יותר)
		שירותים

לוח 4: מאפיינים, סוגיות ומדדים לסיווג של מבני ממשל מטרופוליניים | מקור: פיתוח עצמאי

סקירה זו מלמדת שהשיח לבחירת היתכנות או צורך בממשל מטרופוליני עוסק בסוגיות הללו בתוך מערכת היחסים בין הממשל המקומי, האזורי-מטרופוליני והמרכזי וביכולת של שלוש אלו לספק לתושבים שירותים ותכנון מדיניות מיטביים.

5. תחומי עיסוק ואחריות של ארגונים מטרופוליניים

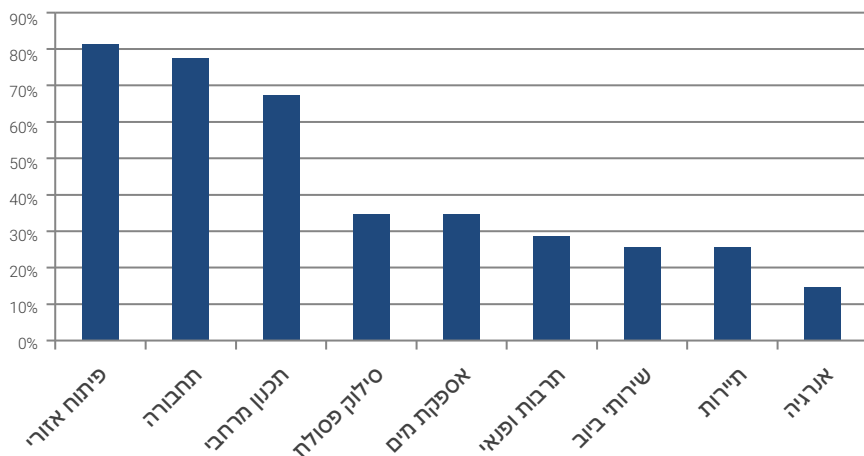
היבט חשוב לממשל מטרופוליני הוא מידת האוטונומיה שהוא זוכה לה במגוון נושאי מדיניות הרלוונטיים לשיפור השירותים הניתנים לתושבים. במחקרם של דה קרוז וקומר (da Cruz & Choumar, 2020) נבדקה מידת ההשפעה של דרגי הממשל השונים על תחומי השירותים ב-58 אזורי מטרופולין ברחבי העולם. גרף העמודות באיור 2 מלמד על מידת האוטונומיה של הדרגים הלאומיים-פדרליים-מדינתיים, על תחומי המדיניות שבדרך כלל כלולים באחריותם ועל מידת ההשפעה שלהם של הדרגים המקומיים. אפשר לראות שגם בנושאים כמו פיתוח כלכלי, נושא שהדרג הלאומי מחזיק בו בהשפעה רבה, הדרג המקומי זוכה במידה מסוימת של אוטונומיה. להבדיל, בסוגיות תחבורה ופיתוח אזורי, לדרגים הלאומיים יש אוטונומיה מצומצמת, ולדרג הממשל האזורי, המטרופוליני והעירוני יש משקל רב יותר.



איור 2: רמת ההשפעה של דרגי ממשל שונים על קבלת החלטות במטרופולין לפי תחומי המדיניות

מקור: da Cruz & Choumar, 2020

במחקר מקיף בדק ה-OECD (Camacho, 2020) את תחומי העיסוק העיקריים של אזורי המטרופולין במדינות החברות באיחוד. נמצא כי שלושת הנושאים המעסיקים את מרבית הארגונים המטרופוליניים שנבדקו (68-82 אחוזים מהם) הם פיתוח אזורי, תחבורה ותכנון מרחבי. נושאים אחרים מעסיקים את אזורי המטרופולין במידה פחותה מאוד - פחות מ-40 אחוזים מהארגונים עוסקים בפניו אשפה, בתרבות ופנאי, בביוב, בתיירות ובאנרגיה. להלן ממצאי הסקר:



איור 3: תחומי העיסוק של ארגונים מטרופוליניים ב-OECD | מקור: Ahrend et al., 2014

כמה מהמחקרים שעניינם ניתוח של מבנה הממשל המטרופוליני הדגימו תחומים העשויים לעמוד בליבת העיסוק של ארגונים כאלה כפתרון לבעיות מובנות בתכנון עירוני שמקורן בהפרדת הסמכויות לרשויות מקומיות, למשל דיור (ובעיקר דיור בר-השגה). תחומים אלה נחשבים אולי פחות רצויים ברמת הרשות המקומית היחידה, אולם הם יכולים להתמקם בצורה טובה יותר בחשיבה מטרופולינית בתוך תמרוץ של הרשות המקומית. נושאים אחרים המזוהים כחוצי גבולות, שיש יתרון לתכנון וטיפול בהם ברמה אזורית ומטרופולינית, הם נושאים סביבתיים (כמו זיהום אוויר מתחבורה ושימושי קרקע), וכן הצפות ושיטפונות, העלולים לגרום נזקים ובעיות סביבה ומחלות.

מקרי בוחן: אזורי מטרופולין בעולם

בחלק זה נסקור מודלים של ממשל אזורי-מטרופוליני ונעמיק במקרי בוחן מהעולם. במחקרם של אנדרסון ואחרים (Andersen et al., 2022) מופו אזורי מטרופולין ממדינות שונות. הממשלים המטרופוליניים סווגו לפי התבחינים: שנת ההקמה, אוכלוסיית המטרופולין, מקור הסמכות וזהות העומד בראש המטרופולין וסוג הארגון - החל בארגון מחייב על פי דין וכלה בשיתופי פעולה "רכים". ראו לוח 5 שלהלן:

מטרופולין גודל האוכלוסייה	רשות המטרופולין (שנת היווסדות)	סמכות ראשית / מסמכים	מעמד
לונדון 8,900,000	הרשות המורחבת של לונדון (Greater London Authority)	ראש העיר לונדון "תוכנית לונדון" (London Plan)	חובה: מועצות מקומיות מחויבות לפעול על פי התוכנית.
רוטרדם 2,700,000	האזור המטרופוליני של רוטרדם-האג (2015)	שתי וועדות: האחת מנהלת תחומי אחריות רשמיים באופן היררכי, והשנייה אחראית על שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות	תיאום בלתי-מחייב ואיזון עדין בין גורמי כוח
קופנהגן 2,300,000	אזור הבירה ואזור זילנד (Zealand Region) (2007)	חברי מועצה עם סמכויות מוגבלות אשר נבחרים בבחירות ישירות	חובה סמכויות מוגבלות
טורונטו 7,800,000	הרשות המורחבת של 'פרסת הזהב' (Greater Golden Horseshoe) (2006)	סגן המושל במועצה תוכנית צמיחה לרשות המורחבת של 'פרסת הזהב'	חובה יעדים ינדונים עם כל הדרגים
הנובר 1,700,000	רשות הנובר המורחבת (Greater Hannover) (2001)	נשיא אזורי	איזון כוחות בין הרשויות המשתתפות
ורוצלב 1,200,000	האזור המטרופוליני של ורוצלב (2019)	-	שיתוף פעולה וולונטרי באזורים מסוימים
סטוקהולם 3,700,000	מאלארדאל (Mälardal) (1992)	Generalsekreterare / תוכנית אזורית, על פיה מוגדרים יעדים אסטרטגיים משותפים בתחומים תשתיות, תחבורה ופיתוח ידע	רשות חוקית פורום בלתי-פורמלי

לוח 5: מאפיינים של אזורי מטרופולין קיימים | מקור: Andersen et al., 2022

ה-OECD בחן אזורי מטרופולין ב-21 מדינות (Ahrend & Schumann, 2014) על בסיס ארבעה תבחינים:

« **בסיס גאוגרפי נרחב:** מרחב שבו לפחות עיר מרכזית אחת ומרחב אורבני נוסף משמעותי סביבה.

« **בעלי עניין:** לדעת ה-OECD, בממשל מטרופוליני חייבים להיות שחקנים מכלל המגזרים מעורבים ככלל. בתהליכי ביזור סמכויות נדרשת מעורבות ממשלתית על פי תחום.

« **מיקוד:** הממשל המטרופוליני עוסק בעיקר בנושאים הרלוונטיים למרחב העירוני שהוא חולש עליו.

« **רב-ממדיות:** הממשל המטרופוליני עוסק ביותר מנושא אחד הרלוונטי למטרופולין.

כפי שאפשר לראות, במרבית מדינות ה-OECD, ההתארגנויות המטרופוליטיות וולונטריות או שהן התאגדויות מקומיות, ורק למיעוטן יש בסיס חוקי לפעילות כגוף ממשל בנושא בסמכויות נרחבות. לעיתים יש שכבה אזורית האחראית לכמה מהמשימות של המטרופולין. במקרים אלה, לעיתים אין צורך בגוף נוסף. אף על פי כן, במרבית אזורי המטרופולין פועלות במקביל רשויות תחבורה מטרופוליטיות או אזוריות, הנפרדות מהממשל המטרופוליני או המתפקדות כגוף נפרד בתוכו:

מדינה	מספר אזורי מטרופולין	סקירה
אוסטרליה	אין	באוסטרליה מעורבות ממשלתית (פדרלית) רבה בתיאום המקומי. יש שכבת ממשל אזורית, וייתכן שזו הסיבה לכך שאין ממשל מטרופוליני מובחן. בערים הגדולות, כמו סידני, המרכז אינו מכיל תושבים רבים. קנברה היא אקס-טריטוריה, והיא מתנהלת באופן דומה לממשל מטרופוליני.
אוסטריה	3	בשניים מאזורי המטרופולין ההתארגנות וולונטרית ומבוססת על שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. הארגון עצמו קטן, ועוסק בעיקר בתכנון. בשלושת אזורי המטרופולין יש רשויות תחבורה מטרופוליטיות המכסות שטח גדול יותר משטח המטרופולין.
בלגיה	1	אין ממשל מטרופוליני אלא שכבות אזוריות של ממשל מרכזי. בריסל היא העיר היחידה שיש לה אזור מטרופוליני מוגדר, אבל הסמכות של העיר אינה מכסה את כל מרחב המטרופולין. לכל אזורי המטרופולין יש רשויות תחבורה מטרופוליטיות.
קנדה	9	ארבע גישות שונות: ללא ממשל מטרופוליני כלל (טורונטו והמילטון), גישה וולונטרית המשמשת רק לקביעת מדיניות (וויניפג וקלגרי), ממשל מטרופוליני משמעותי (וונקובר, מונטריאול, קוויבק ואוטאווה).
צ'ילה	3	אין ממשל מטרופוליני. יש רשויות תחבורה בכמה מאזורי המטרופולין.
צרפת	רבים	על בסיס חוק המאפשר הקמת גופי ממשל מטרופוליניים, החל משנות השישים, כמעט בכל אזור מטרופולין שיש בו יותר מ-450,000 תושבים, הוקם ארגון כזה. חוק משנת 2013 יצר גוף ייחודי לאזור פריז, ליון ומרסיי. החוק העניק סמכויות לגופים ייחודיים ומחייב שיתופי פעולה בין הרשויות המרכיבות מרחבים אלה.
גרמניה	24	המדינה פדרלית. השכבה האזורית מפותחת ומחליפה במקרים רבים את הצורך בגוף מטרופוליני. לערים הגדולות יש הסדרים מיוחדים. כמעט בכל אזורי המטרופולין יש רשויות תחבורה.
אירלנד	1	יש רשות אזורית לדבלין ולשבעה אזורים אחרים. הרשות משמשת בעיקר לגיבוש מדיניות פיתוח ומתנהלת באמצעות נציגים נבחרים. יש רשויות תחבורה אזוריות.

מדינה	מספר אזורי מטרופולין	סקירה
איטליה	3	אין גופי ממשל מטרופולינים. המדינה מעוניינת להקים גופים כאלה, ונעשים מאמצים לגבש מבנה לחוק מתאים, ככל הנראה בהתבסס על הגדרה של אזורים בתוך הפחתה של מספר הרשויות המקומיות ואיחודן.
יפן	לא הוגדר	המדינה ריכוזית. הניהול האזורי נעשה באמצעות תכנון אזורי בקידום הממשלה ובאישורה. במקומות שיש ממשל אזורי, אלה גופים וולונטריים העוסקים בשיתופי פעולה מקומיים.
מקסיקו	26	מתוך 26 מטרופולינים ל-20 אזורי מטרופולין יש גופי ממשל מטרופוליניים הנסמכים על מימון פדרלי ממשלתי. בנוסף, ממשלת מקסיקו פיתחה הגדרה עצמאית ל-59 אזורי מטרופולין. מקצתם אינם עומדים בהגדרה של ה-OECD. הברירה – מקסיקו סיטי – מתנהלת ישירות תחת הממשל הפדרלי. אין רשויות לפי תחום (לדוגמה: תחבורה, תשתיות), אבל יש הסכמים וולונטריים לטיפול בנושאים סביבתיים.
הולנד	5	ריכוזי המטרופולין מחויבים לעבוד בשיתוף פעולה על פי חוק. אף על פי כן, הממשל וולונטרי ומבוסס על הסכמים. מ-2013 שיתוף הפעולה עבר מחובה למומלץ. על אף הצפיפות היחסית בהולנד, אין רשויות תחבורה אלא נטייה לדומיננטיות של חברה יחידה בכל אזור מטרופולין.
ניו זילנד	2	שני המטרופולינים שזהו הם למעשה איחוד של רשויות מקומיות שיצרו יחד ישות שלטונית אחת. בראש המועצה עומד ראש נבחר. המועצה משלבת את הממשל המטרופוליני והממשל האזורי והממשלתי בגוף שלטוני אחד. יש רשויות תחבורה אזוריות.
פולין	8	לארבעה מבין שמות האזורים יש ממשל מטרופוליני. גופי ממשל הם התארגנויות של הרשויות החברות במטרופולין. יש להם מעט סמכויות רשמיות, ותקציבם מותנה בהשתתפות הרשויות. גוף זה עוסק בעיקר בגיבוש מדיניות פיתוח מתואמת. יש גם ארגון-על של אזורי המטרופולין, שמטרתו פיתוח כלכלי ושיתופי פעולה בין-אזוריים.
פורטוגל	2	יש גופי ממשל מטרופוליניים שהוקמו על בסיס חוק. הגופים האלה הם התארגנויות של הרשויות החברות, ובהם מליאה של 55 חברים. חברי המליאה הם נבחרים ציבור או פקידים בכירים מהרשויות החברות במטרופולין. כמו כן, יש חבר מנהלים מצומצם יותר, שחברים בו ראשי הרשויות הכלולות במטרופולין. התקציב מצומצם, ולכן, אף שהחוק מאפשר פעילות במגוון נושאים, למעשה אין לגוף סמכויות. רשויות תחבורה פועלות בכל אזורי המטרופולין.

מדינה	מספר אזורי מטרופולין	סקירה
דרום קוראה	לא הוגדר	מתנהל בעיקר במבנה של "עיר-מטרופולין" או "מגה עיר".
ספרד	2	רק שתי הערים הגדולות עומדות בהגדרה של ה-OECD למטרופולין, ובשתיהן יש ממשל מטרופוליני. במדריד המבנה חופף לאוטונומיה מקומית, ויש גופים נוספים המכסים את מרבית השטח של ספרד. גוף ממשל זה עומד לבחירות, ובמדריד זהו גוף עתיר תקציבים וגדול. בברצלונה זהו גוף ייחודי למטרופולין. גם הוא גדול מאוד, ואחראי על שלל נושאים.
שוודיה	3	ממשל וולונטרי. יש שכבה אזורית, ולכן יש חפיפה מסוימת בין התפקידים.
שווייץ	3	ממשל וולונטרי שעיקרו תיאום מדיניות ושיתוף במידע לטובת פיתוח כלכלי.
אנגליה	15	רק לארבעה אזורי מטרופולין יש גופי ממשל - התארגנויות של רשויות מקומיות. עיקר הפעילות היא תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי אזורי. ללונדון ולמנצ'סטר יש רשויות מטרופוליניות על פי דין, שבהן מליאה נבחרת. אלה גופים סטטוטוריים בעלי סמכויות לקבוע חוקים, לאכוף ולגבות כספים.
ארצות הברית	כיסוי רחב	ארצות הברית אינה הומוגנית - יש מגוון רחב של סוגי ממשל מטרופוליני. שני מבנים עיקריים: COG - התארגנות וולונטרית של רשויות, ו-MPO - התארגנות אזורית השמה דגש על תכנון עירוני ועל תכנון תחבורה. לפעמים התקציבים הפדרליים מותנים בהעברה דרך MPO, וזה נותן להם כוח להשפיע.

לוח 6: מאפייני הממשל המטרופוליני במדינות ה-OECD | מקור: צוות המחקר על בסיס מחקר של OECD-ה (Ahrend & Schumann, 2014)

מבין מגוון הדוגמאות לסוגים המגוונים של ממשל מטרופוליני, להלן כמה דוגמאות מן העולם:

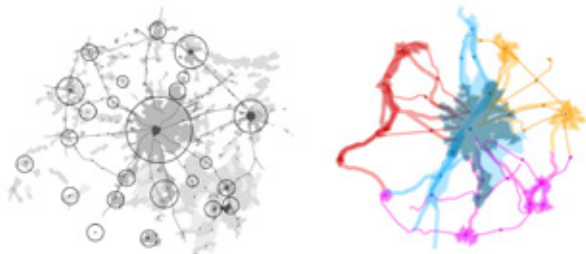
מטרופולין בריסל, בלגיה: ממשל מטרופוליני ריכוזי בלא דרג מקומי מנהלי

בבריסל, בירת בלגיה, פועל ממשל מטרופוליני בלא דרג של ממשל מקומי תחתיו – "ממשלת בריסל הבירה" היא אפוא ישות מנהלית מובהקת שלה ממשלה אזורית משלה. באזור שממשלת בריסל חולשת עליו יש 19 רשויות, וכל אחת מהן מנהלת כמה פונקציות מנהליות מקומיות, כגון שיטור ושירותים מקומיים. הן אינן נהנות מאותה רמת אוטונומיה כמו עיריות בחלקים אחרים של בלגיה ואין להן מועצות מקומיות משלהן. הממשל האזורי ממונה על ניהול האזור כולו, לרבות תכנון עירוני, תחבורה, פיתוח כלכלי, איכות הסביבה ושירותים חברתיים. בשל כך, אזור זה הוא דוגמה לממשל מטרופוליני אזורי בלא מועצות מקומיות או שלטון מקומי הפועל תחתיו, במובן המסורתי של שלטון מקומי. הפרלמנט מחוז בריסל וממשלתו נוצרו ברפורמה ממלכתית שבוצעה בשנים 1988–1989 (לאזור הפלמי ולאזור הוואלון יש פרלמנטים נפרדים מאז 1980). בפרלמנט של בריסל 89 צירים הנבחרים ישירות בבחירה כללית לכהונה של חמש שנים, והוא מפעיל את סמכותו כמחוקק באמצעות פקודות ותקנות הזכות לתוקף משפטי שווה לחוקים פדרליים (Belgium.be, n.d.).

חברי הממשלה ממונים על נושאים הרלוונטיים לאזור: פיתוח עירוני, תכנון, התחדשות עירונית, דיור, עבודות ציבוריות, תחבורה, מדיניות כלכלית, סחר-חוץ, תעסוקה, הגנת הסביבה, אנרגיה, רשויות מקומיות ומחקר מדעי ובין-לאומי (Brussels Capital Region, n.d.).

בלגיה בכלל והממשל המטרופוליני האזורי בבריסל בפרט מתאפיינים בפעילות מקבילה ושוטפת של דרגי הממשל האנכיים לצד שמירה על הקהילות הייחודיות המאפיינות את בלגיה ובהשפעה של הקהילות עצמן על תחומים הנמצאים באחריותן. באתר "Division of powers" של המועצה האירופית (European Committee of the Regions, n.d.), מוצגת היטב חלוקת תחומי האחריות בין דרגי הממשל האנכיים לקהילות.

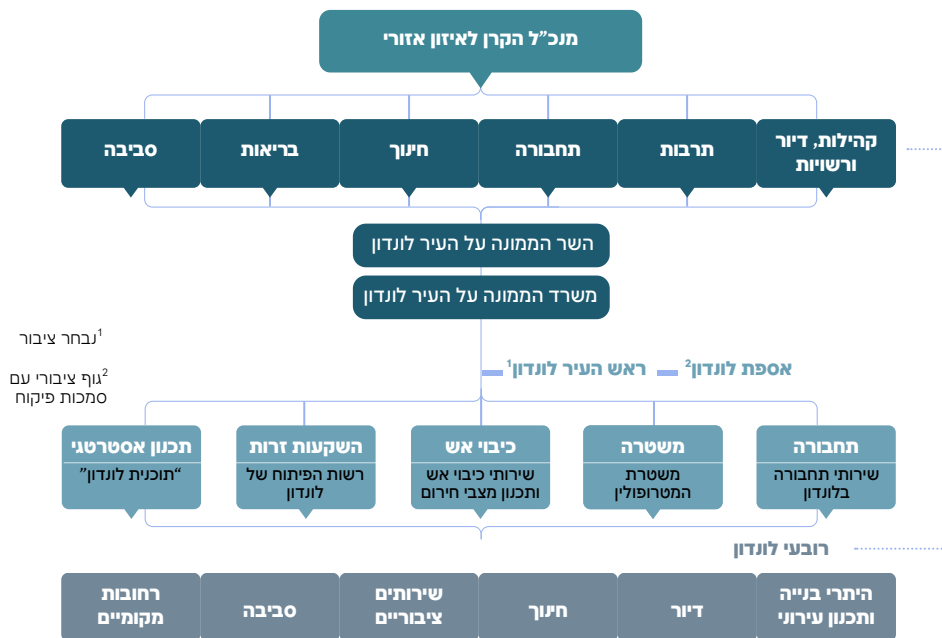
בשלושת האזורים שפועלים בהם ממשלים אזוריים (האזור הפלמי, אזור הבירה של בריסל ואזור וואלון) פועלים גופים מחוקקים ומבצעים: "הפרלמנט האזורי" ו"הממשל האזורי". באזור הדו-לשוני של בריסל יש שלוש ועדות קהילתיות החולקות במימוש מיומנויות הקהילה: ועדת הקהילה הצרפתית (COCOF), ועדת הקהילה הפלמית (VGC) והוועדה הקהילתית המשותפת (COCOM).



איור 4: בריסל כרשת פוליציטרית וכהתלכדות של ערים ומסדרונות | מקור: Aerts, 2016

6. מטרופולין לונדון, בריטניה: ממשל מלא ומועצות מקומיות הפועלות תחתיו

משנת 1965 עד 1986 פעל באזור לונדון ממשל מטרופוליני שחלק סמכויות עם 32 רשויות (Boroughs) ועם העיר לונדון עצמה. בשנת 1986 בוטל ממשל זה כחלק מרפורמה בשלטון המקומי. ב-16 השנים הבאות פעל אזור לונדון בלא ממשל מטרופוליני, ונשען בעיקר על יתאומים וולונטריים בין הרשויות הנכללות בו. עם הזמן התברר כי יש יתרון לגוף ממשל מטרופוליני. בעיקר תמכו בחידושו נציגי הקהילה העסקית שחששו מפגיעה בתפקוד של לונדון ובתדמיתה כמרכז עסקי וכלכלי. ואכן, בשנת 2000 הוקמה מחדש רשות מטרופולינית, ה-GLA (Greater London Assembly), ומאז בראשו עומד ראש עיר וגוף נבחר – מועצה שבה 25 נבחרים. מקצת נבחרים הציבור בה נבחרים בבחירה ישירה ואחרים על בסיס מפלגתי. הממשל המטרופוליני ממונה על ניהול אסטרטגיה לפיתוח כלכלי, מגורים, משטרה, סביבה, תחבורה ושירותי חירום. תקציבו גדול, והוא מגיע הן ממיומן ממשלתי הן ממסים שהוא עצמו רשאי לגבות. על פי הספרות שסקרנו, הדגש באסטרטגיה של ה-GLA עבר ממורפולוגיה (צורה וגודל, היבטים מרחביים) לתפקוד (שירותים, קשרים, סדרי עדיפויות). חלק גדול מהפעילות המטרופולינית נשען על שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, כולל בתחומים פיתוח ותכנון (Dequeker-Ferguson Dequeker, 2020). איור 5 מציג את המבנה של המערך השלטוני בלונדון: שכבה מקומית, שכבה מטרופולינית ושכבה לאומית.



איור 5: מבנה הממשל בלונדון – שכבה מקומית, שכבה מטרופולינית, שכבה לאומית

מקור: n.d., Burdett

תושבי לונדון בוחרים את נציגיהם לבית הנבחרים הלאומי, למועצת המטרופולין של לונדון ול-32 מועצות ורבעים מקומיים.

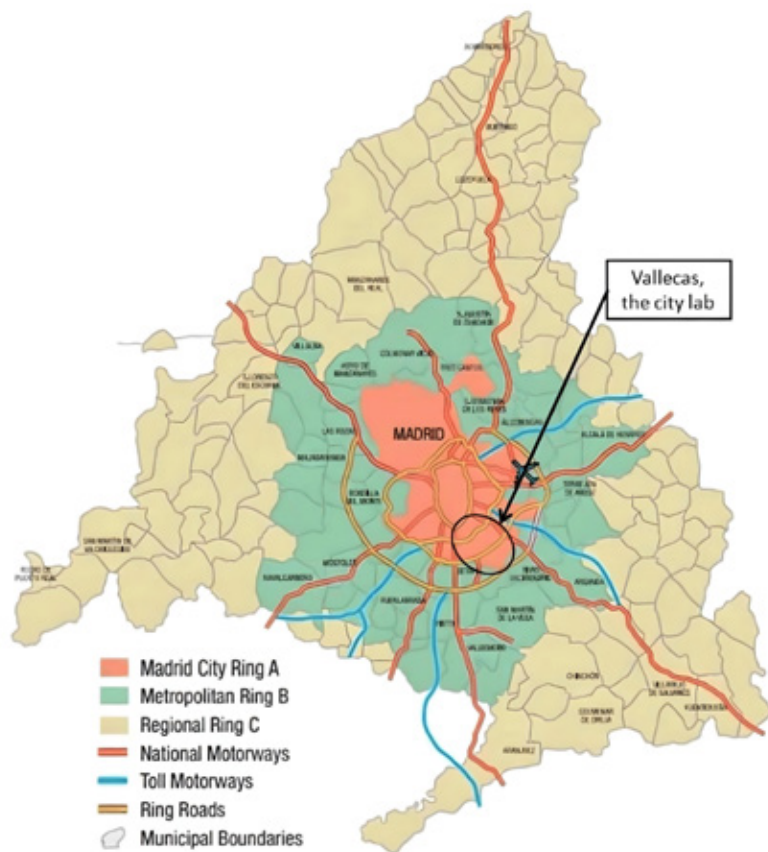
הממשל המטרופוליני בלונדון (GLA) אחראי לגיבוש ופיתוח אסטרטגיות בתחומים רבים הקשורים למטרופולין, אולם, כאמור, אין הוא השכבה היחידה האחראית לפיתוח לונדון. לוח 6 מציג את חלוקת הסמכויות בין שכבות הממשל והתכנון בעיר:

רמה	גוף	תוכניות
לאומית	משרדי ממשלה	הדרכה אסטרטגית לדרום-מזרח המדינה
	משרד ממשלה ייעודי לדרום-מזרח המדינה משרד ממשלה ייעודי ללונדון	הדרכה אסטרטגית ללונדון (עד שהוחלף ב-SDS)
אזורית גופים ממונים על ידי הממשלה	SERPLAN (עד שנת 2001) סוכנות הפיתוח האזורי בדרום-מזרח המדינה	אסטרטגיית הפיתוח הכלכלי SE (דרום-מזרח)
	סוכנות הפיתוח האזורי של המזרח	אסטרטגיית הפיתוח הכלכלי של המזרח
מטרופולינית גופים נבחרים ציבור	הרשות המורחבת של לונדון (מאז שנת 2000)	אסטרטגיית פיתוח מרחבי
מקומית גופים נבחרים ציבור	מחוזות, מועצות אזוריות, רשויות מקומיות ורובעי לונדון	תוכניות מבנה, תוכניות מקומיות, תוכניות פיתוח אחידות של רשויות מקומיות

לוח 7: חלוקת האחריות לשכבות הממשל והתכנון בלונדון | מקור: Thornley, 2003

7. מטרופולין מדריד, ספרד: תיאום בין רשויות מקומיות תחת התארגנות מוסדית

ספרד נחלקת לאזורים אוטונומיים, שלכל אחד מהם מערכת ממשל נפרדת, ולה סמכויות וגופים נבחרים. בשנת 1983, בעקבות תהליכים של פיתוח מואץ שהתרחשו במדריד ובסביבתה וסוגיות אזוריות שהתעוררו בהם, ולאחר דיונים ומחלוקות פוליטיות, הוקמה "הקהילה של מדריד". ב"קהילה" 179 רשויות הממוקמות סביב העיר מדריד.



איור 6: מטרופולין מדריד בתוך אזור "קהילת מדריד" | מקור: EMTA, n.d.

המטרופולין הוקם במודל פרלמנטרי שכבר שימש מתווה משפטי לאזורים כאלה בספרד. הממשל מורכב מגוף שהאזרחים בוחרים (132 חברים), מנשיא הנבחר בידי אותו גוף ומגוף מקצועי הפועל לצד הגוף הנבחר. החלוקה לרשויות מקומיות נבחרות נשמרה, אבל כמה מסמכויותיהן הועברו לממשל האזורי. הממשל האזורי פועל בפקיח של נציג הממשלה. האזור התחום בגבולות "הקהילה" גדול מהמרחב המשותף במובהק למטרופולין (מרחב שיש זיקה חזקה בעו ובין עיר הבירה). ואולם, הממשל האוטונומי יצר זהות איטרסים של האזור כולו כיוון שהתחומים תכנון, תחבורה ופיתוח כלכלי נמצאים בידי, והוא המשפיע על פיתוחם (Maldonado, 2003). כדוגמה למורכבות של ממשל מסוג זה ראוי לציין כי בשל הלחצים לפתח את האזור, מופעל מתח מתמיד להרחיב את השטחים העירוניים על חשבון השטחים הכפריים יותר, ונטען כי לממשל האזורי אין אסטרטגיה תכנונית שנועדה לשמור על המרחב הפתוח או לכוון שהפיתוח ישמור על ערכים סביבתיים. עוד יש הטוענים שבהיעדר תכנון מצידו של הממשל האזורי, הרשויות המקומיות מתכננות בלא לתאם זו עם זו וגורמות פרבור רב מדי. חוקרים המליצו להפריד את רמות התכנון - להותיר את התכנון של היבטים סביבתיים ושל כיווני הפיתוח הכלליים בידי הדרג האזורי, ואילו נושאים מקומיים יותר לתכנן בדרג המקומי (Hewitz & Hermandes-Jimenez, 2010).



איור 7: מבנה הממשל האזורי של מדריד | מתוך אתר "קהילת מדריד" (Comunidad de Madrid, n.d)

8. מטרופולין מפרץ סן פרנסיסקו, ארצות הברית: סוכנויות אזוריות

דוגמה אחת לאזור מטרופולין שאין לו מבנה ממשל אזורי מרכזי אך יש בו סוכנויות אזוריות שונות הוא אזור מפרץ סן פרנסיסקו שבקליפורניה ארצות הברית. באזור המפרץ כלולים כמה מחוזות ועיריות רבות, שלכל אחד מהם שלטון מקומי נפרד. אומנם אין ממשלה אזורית אחת המפקחת על כל אזור המפרץ, אך יש כמה סוכנויות אזוריות הממונות על תיאום התחבורה, תכנון שימושי הקרקע, הגנת הסביבה והיבטים אחרים של פיתוח אזורי. להלן פירוט:

« **איגוד ממשלות אזור המפרץ (ABAG):** מתמקד בנושאי תכנון אזורי, דיור ושימוש בקרקע, מספק נתונים, ניתוח ותיאום בין הרשויות המקומיות.

« **אזור ניהול איכות האוויר של אזור המפרץ (BAAQMD):** מטפל בבעיות איכות האוויר ומווסת מקורות זיהום אוויר בכל אזור המפרץ.

« **הוועדה לשימור ופיתוח המפרץ (BCDC):** מפקחת על תכנון ופיתוח שימושי קרקע לאורך קו החוף של המפרץ. מתמקדת בהגנה על המערכת האקולוגית של המפרץ ובהבטחת גישה לציבור.

« **ועדת התחבורה המטרופוליטית (MTC):** אחראית על תכנון ותיאום תחבורה אזוריים, כולל ניהול כספי התחבורה ופיקוח על סוכנויות תחבורה.

« **תחבורה מהירה של אזור המפרץ (BART):** בעיקרה סוכנות מעבר, אך משחקת תפקיד גם בתכנון ופיתוח אזורי, בעיקר באמצעות מאמצי התכנון של אזור התחנות שלה.

את מטרופולין המפרץ (Bay Area Regional Collaborative – BARC) הקים בית המחקרים של מדינת קליפורניה (SB 849, Torlakson, 2004) כדי לתאם את המדיניות, העבודה והתכנון של הסוכנויות הללו. מטרופולין המפרץ ידוע גם כוועדת המדיניות המשותפת (JPC) – פורום להתמודדות עם אתגרים רוחביים הרלוונטיים לכלל תשעת המחוזות או לרבים מהם כדי לשפר את איכות החיים של כלל תושבי האזור (BARC, n.d.).

למטרופולין המפרץ מועצת מנהלים, אך משתתפים בו גם נציגי סוכנויות חברות באופן פעיל בפתרון בעיות שיתופי, בלא הצבעה, בהנחיית מועצת המנהלים, וכן משתתפים פעולה עימו בעלי עניין אזוריים כדי ליישם יוזמות רוחביות.

במחקר שבחן את המטרופולין בהקשר של ניהול המים באזור (Cain et al., 2020) נטען שקשה לבסס משטרי ממשל שיתופיים מצליחים. אם שיתופי הפעולה נכפים על הרשויות מצד דרגי ממשל גבוהים יותר, קבעו החוקרים, הקושי רב אף יותר מאשר אם יזמו אותם המשתתפים. עוד נמצא במחקר כי מרכיב חשוב להצלחה של שיתוף פעולה הוא העצמת מנהיגים מקומיים השותפים למטרה שלשמה יוסד שיתוף הפעולה, אך גם כי כדי לשתף פעולה עם אחרים

הרשות נדרשת לוותר על מידה מסוימת של אוטונומיה, וויתור זה עלול לערער את הצלחתו הפוליטית של המנהיג. במקרה הרלוונטי – ניהול נושא המים – פגעו מתח זה והתאמה חלקית בלבד בין יעדי המדינה לניהול המים ליעדי הגורמים המקומיים או ליכולותיהם ביעילות המאמצים המשותפים. שיטת היישום, התאמת המטרות לרמות ממשל שונות ומידת המעורבות של בעלי העניין המקומיים חשובים אפוא להצלחה של שיתוף פעולה כזה, נכתב בסיכום המחקר.

שאלות מחקר ומסגרת ניתוח

שאלת מחקר: כיצד אימוץ פרקטיקות משילות הנהוגות באזורי מטרופולין בעולם יכול לתמוך בפיתוח אזורי המטרופולין בישראל?

שאלות משנה:

מהם היתרונות של ממשל מטרופוליני ואילו אתגרים עומדים לפניו?

אילו פרקטיקות יכולות למקסם את הפוטנציאל הייחודי של כל מטרופולין בישראל?

ממצאים ודיון

1. אפיון היבטים לבחינת ממשל מטרופוליני אפשרי בישראל

במחקרו של סלאק (Slack, 2007) אפשר לזהות מודל המציג פיצול בין רשויות מקומיות על כלל שטח המטרופולין. מבנה זה מאפיין את המודל הקיים בישראל היום. במודל ממשלתי שחולש בו דרג אחד על כלל-המטרופולין אך הוא מפוצל לרשויות בלא הסדר או שיתוף פעולה מטרופוליני, יש מספר רב של יחידות ממשל מקומיות עצמאיות או גופים ייעודיים, וכל אחד מהם מספק שירותים בגבולותיו הסטטוטוריים. לרוב, פיצול זה פוגע בתיאום בין יחידות הממשל. מודל זה נפוץ גם בארצות הברית. בכמה מאזורי המטרופולין בעולם המתאפיינים בסוג כזה של ממשל, פועל לעיתים רחוקות פורום אזורי או ממשלתי שאפשר לדון בו בסוגיות מטרופוליניות. בכך המצב דומה למצב במדינות מתפתחות רבות, שרוב ערי המטרופולין בהן מתאפיינות בפיצול רשויות בלא הסדר או שיתוף פעולה מטרופוליני. היתרון של ממשלות מקומיות קטנות ומפוצלות הוא שהן נגישות יותר, אחראיות יותר ומגיבות לאזרחים המקומיים. אף על פי כן, ההזדמנויות לטפל באתגרים, להשיג יתרונות הנובעים מגודל או לתאם אספקת שירות ברחבי המטרופולין מוגבלות יחסית למודלים של דרג ממשלי אחד לכלל-

אזור המטרופולין או לשני דרגים (מקומי ואזורי). פיצול בין רשויות, בלא גוף או שיתופי פעלה אזוריים, מקשה להשיג הסכמה של כלל-המטרופולין בתחומים כמו פיתוח כלכלי, איכות סביבה, פערים חברתיים ומרחביים, מימון שוויוני של שירותים ואיכות השירותים הציבוריים המסופקים ברחבי האזור.

כפי שטען סלאק (Slack, 2007), מבנה הממשל, היקף השטח שהוא אחראי לו ותחומי אחריותו משפיעים רבות על יכולתו לקדם תחומי מדיניות ושירותים לתושב ולליעל אותם בתחומים כגון תכנון מרחבי, פיתוח כלכלי, מתן שירותי חינוך והתייעלות תקציבית. להלן טבלה המרכזת את המאפיינים והסוגיות העיקריים שזוהו בסקירת הספרות בנושאים שיש לבחון כאשר שוקלים לקדם ממשל אזורי מטרופוליני וכן המאפיינים של הממשל המקומי בישראל במסגרת המודל המפוצל והאופנים שממשל אזורי מטרופוליני יכול לסייע בשיפור יצירת מדיניות ומתן שירותים לתושבים.

מאפיין	סוגיה	מדדים	מאפייני אזורי מטרופולין בישראל היום
לגיטימיות	דמוקרטיה	אופן מינוי בעלי תפקידים (בחירה ישירה או עקיפה, מינוי כפקידות); אופן קבלת החלטות.	<ul style="list-style-type: none">• בחירות מקומיות ברשות בלא התייחסות מטרופולינית או אזורית;• בדרך כלל המערכת הרשותית מעניקה כוח רב לראש העיר יחסית לחברי המועצה כיחידים או כסיעות;• לא נאכפת פתיחת ישיבות מועצה לקהל;• הרשות ממנה את מבקר העירייה או המועצה;• במקביל קיימים מחוזות שמשרדי ממשלה ומלווי תחום (רווחה, חינוך ועוד) מפעילים באופן אזורי – מלמעלה למטה;
תקצוב וכספים	האם יש סמכות לגבות מיסים; האם תקצוב וולונטרי על ידי הרשויות החברות; כיצד נחלקים הכספים וההשקעות.	<ul style="list-style-type: none">• בכמה מהאזורים יש אשכולות שנוצרו על בסיס וולונטרי אך אין גביית מיסים אזורית;• באשכולות האזוריים יש שיתופי פעולה הכוללים איגום תקציבים;• לרשות המקומית יש סמכות לגבות מיסים שמכתיב השלטון המרכזי. תקציב הרשות מורכב מארנונה, מהכנסות עצמיות נוספות, מתקציב משרדי ממשלה ייעודי ומתקציב לא ייעודי;• כל רשות קובעת את גובה הארנונה בתוך מסגרת שהגדיר משרד הפנים;• עיקר ההכנסות העצמיות של הרשויות מגיע מארנונה עסקית;• אין מנגנונים קבועים להגדלת הכנסות הרשות על בסיס שיתופי פעולה אזוריים.	
חברה וכלכלה	חברה וכלכלה	סוגיות של שוויון, הכלה וצדק.	

מאפיין	סוגיה	מדדים	מאפייני אזורי מטרופולין בישראל היום
גודל	רגולציה	האם יש סמכות לחוקק; האם יש סמכות אכיפה.	<ul style="list-style-type: none"> • לרשויות יש סמכות לחוקק חוקי עזר עירוניים בכפוף לאישור שר הפנים או משרדים אחרים רלוונטיים; • אין היבט מטרופוליני או סוכנויות אכיפה משותפות לרשויות.
	שירותים	בלעדיות במתן השירותים שהגוף המטרופוליני מעניק.	<ul style="list-style-type: none"> • בכמה מהאזורים שיש בהם אשכולות וולטרניים, יש שירותים שהאשכול בחר לספק באופן אזורי בתחום הרווחה, פינוי אשפה, תחבורה ועוד; • באזורי מטרופולין בישראל יכולות להיות שתי רשויות סמוכות שמפרידים בנייה קילומטרים מעטים או רחוב, והשירותים לתושב שונים ברמתם, באיכותם ובאופיים.
	טריטוריה	איך נקבע גבול/תחום המטרופולין; מידת הקשיחות של גבולות המטרופולין.	<ul style="list-style-type: none"> • גבולות הרשויות קשיחים. גבולות המטרופולין שורטטו, והלמ"ס מכירה בהם כגבולות סטטוטוריים, אך לא כן משרדי הממשלה; • באזורי המטרופולין אין התאגדות אזורית בדמות האשכולות; • היכן שיש אשכולות, אין הלימה בינם ובין גבולות אזורי המטרופולין; • יש לאשכולות גבולות (התארגנות וולונטרית), אך הם אינם מצייתים להיגיון של אזורי תפקוד ושל מוקדים כלכליים.
	אוכלוסייה	גודל האוכלוסייה הכלולה במטרופולין ומאפיניה.	<ul style="list-style-type: none"> • מטרופולין גוש דן הוא אזור מטרופולין גדול. אזורי המטרופולין חיפה, באר שבע וירושלים הם אזורי מטרופולין רגילים.

מאפיין	סוגיה	מדדים	מאפייני אזורי מטרופולין בישראל היום
יכולות ביצוע	יעילות	האם המבנה הארגוני מנצל את יתרון הגודל או מעודד תחרות.	<ul style="list-style-type: none"> • אין מבנה ארגוני, ואין מדיניות ולכן יתרון הגודל אינו מגיע למיצוי; • המבנה הארגוני מעודד תחרות, אך הכשל המבני ביכולת של הרשויות לבנות חוסן תקציבי יוצר תחרות שבה המנצחים והמפסידים ידועים מראש.
	שירותים	היקף השירותים (תחום אחד או יותר).	<ul style="list-style-type: none"> • התקבלה החלטה להקים רשויות תחבורה מטרופולינית, אך היא עדיין לא יושמה (משרד ראש הממשלה, 2024) • בשאר אזורי המטרופולין לא ניתנים שירותים ברמה האזורית.

לוח 8: מאפיינים, סוגיות ומדדים לסיווג של מבני ממשל מטרופוליניים ואפיון אזורי המטרופולין בישראל | מקור: צוות המחקר

היתרונות המוצגים לעיל אינם מותאמים בהכרח למודל זה או אחר של ממשל מטרופוליני. הניתוח יוצא מתוך נקודת הנחה שממשלים מטרופוליניים שונים מגיעים לרמות שונות של מיצוי הפוטנציאל הטמון בהם אם אין הם ריכוזיים כלפי הרשויות המקומיות ואם יש הכרה בעקרון השירותיות (לכל דרג ממשל יש יתרונות בקבלת האחריות על תחומים מסוימים). ניתוח זה רלוונטי לכל תחום מדיניות שיש יתרון של יעילות ומקצועיות בהכללתו בתחומי האחריות של הדרג האזורי או של שיתוף פעולה אזורי יציב ובר-קיימא.

2. ממשל או שיתופי פעולה מטרופוליניים כמענה לאתגרי מדיניות בישראל

כפי שאפשר לראות לעיל, בסקירה עלו מגוון נושאים והיבטים שחשוב לבחון בדיון על ממשל מטרופוליני. מפאת קוצר היריעה, לא נוכל לסקור במסמך זה את החוסרים והצעות למענה עליהם בכלל היבטי המודלים של ממשל מטרופוליני. מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים של ציפוף במטרופולין גוש דן ועם אתגרים הקשורים בפיתוח חברתי-כלכלי ובתשתיות באזורי המטרופולין ירושלים, באר שבע וח'פה. נוסף על כך, יש אזורים פריפריאליים המוגדרים אזורים בעוניים ואזורים קטנים בהיבטים כמות תושבים ודינמיקה כלכלית. לכל מטרופולין מאפיינים ואתגרים ייחודיים, אך כל הארבעה עומדים בתבחינים הבין-לאומיים לאזור מטרופוליני, והאתגרים שהם מתמודדים עימם קשורים לפוטנציאל הטמון בהם מבחינת הפיתוח החברתי-

כלכלי של התושבים או של כלכלת האזור, כלכלת העיר, כלכלת הרשות או מבחינת תשתיות. מטרת חלק זה היא להצביע על כמה אתגרים מוכרים מהמציאות בישראל ולנסות לתת להם מענה על סמך מגוון מודלי הממשל: שיתופי פעולה וולנטריים בין רשויות המטרופולין ליצירת מרחב אחיד וקביעת מדיניות או ממשל מטרופוליני מלא.

שלושת נושאי המדיניות שנבחרו עבור חלק זה הם: פיתוח תכנון מרחבי מטרופוליני, פיתוח תחבורה ציבורית מטרופולינית וכלכלת הרשויות בישראל (תקציב הרשות). נושאים אלו נבחרו כתחומי תשתית לפיתוח אזורי מטרופולין מפני שהם נתקלים בכשלים מבניים במבנה הרשויות בישראל ובסוגיות תקצוב, מיסוי, שיתופי פעולה ונקודת מבט של תכנון מרחבי.

א. פיתוח תכנון מרחבי מטרופוליני

יש זיקה חזקה בין הפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות והמטרופולין ובין התכנון העירוני, אולם בספרות מוצגות גישות סותרות לפיתוח ולתכנון מוניציפליים ואזוריים. גישה אחת מתמקדת בשיתופי פעולה היכולים לשפר את הכלכלה המקומית ואת רמת השירותים הניתנים לאזרח, להפחית עלויות ולחזק את היציבות הכלכלית המקומית (Blair & Janousek, 2013). האחרת מתמקדת דווקא בתחרות בין הרשויות מתוך סברה שהתחרות תשפר את היעילות של עבודת השלטון המקומי ותביא להתמחות כלכלית ולצמיחה (Fe Villamejor-Mendoza, 2020). מעבודה שנעשתה בסין בשנת 2023 עולה גם גישה משולבת: הרשויות המקומיות בסין (שהן גדולות מאוד) מתחרות זו בזו כחלק מהתפיסה הלאומית של העברת אחריות לשלטון המקומי בתחומים רבים. בה-בעת, מתפתחת תרבות של שיתופי פעולה בין רשויות בתחומים מסוימים כדי ליעל מתן שירותים ולחסוך משאבים. המחקר, שבחן שמונה אזורים בסין, מצא מאות דוגמאות לשיתופי פעולה ברמות שונות בין הערים, בעיקר בנושאים מלחמה בעוני, פיתוח כלכלי, סביבה, רווחה חברתית, ביטחון אישי וחוסן, תרבות ותיירות ותשתיות (Jiang et al., 2023). מחקר שבוצע בפילנד מצא שמרבית שיתופי הפעולה האזוריים בתחום התכנון באו לידי ביטוי בתכנון אסטרטגי ולא דווקא בתכנון סטטוטורי. עוד נמצא כי המתכננים עצמם מתקשים להחליט כיצד להתייחס לגבולות "מלאכותיים", כמו גבולות בין רשויות מקומיות, וכי על אף המודעות לחשיבות הגבולות המנהליים, המתכננים מנסים לטשטש אותם בתכנון אסטרטגי אזורי. מסקנת המחקר היא שהפער בין הטשטוש בתכנון ובין הקשיחות בפועל של הגבולות המנהליים עלול לסכל תכנון אסטרטגי אזורי (Paasi & Zimmerbauer, 2016).

ממצא מעניין העולה מהספרות הוא חשיבות הערים שבמעגל השני של אזורי המטרופולין. ערים ראשיות באזורים אלו, ובעיקר באזורים צפופים גדולים, זוכות לתשומת לב רבה ומושכות אליהן עוצמה כלכלית. ואולם, באופן עקבי, כמות האוכלוסייה, קצב הגידול שלה ופוטנציאל הפיתוח הכלכלי נמצאים דווקא בערי המעגל השני. הסיבות לכך הן מרחביות (הצפיפות נמוכה מאשר במרכז המטרופולין), כלכליות (פוטנציאל כלכלי לא-ממומש של האוכלוסייה) ונגישות (נגישות סבירה לשירותים). יתרה מכך, העיר הראשית היא ישות מורכבת בעלת מכניזם

משל עצמה, ולעיתים קרובות אין היא דורשת התערבות במדיניות כדי לעודד או לתמוך בפיתוח הכלכלי והיא מורכבת מדי לניהול ולתכנון. במצבים אלה רצוי להשתדל לצמצם את ההתערבות בה ולהתמקד בהמשך הפעולה של המכונה הכלכלית. כל אלה מובילים לכך שיש להתמקד בתכנון ובקידום הפיתוח בטבעות החיצוניות של המטרופולין כדי לתמוך במגמות של פיתוח כלכלי כולל (Cardoso & Meijers, 2017).

מה זה תכנון מטרופוליני? סקירה היסטורית קצרה של התפתחות התכנון המטרופוליני יכולה להועיל בבואנו לבחון את התרומה האפשרית של תכנון באמצעות תשתית ניהול אזורית (מתמשל סטטוטורי או שיתופי פעולה בין רשויות). הספרות מציגת שהתפיסה המטרופולינית בתכנון צמחה בד בבד עם הגידול המואץ של הערים בתחילת המאה התשע עשרה. כפי שהוצג בפרקים הקודמים, לונדון פיתחה תשתית מניהול המרחב המטרופוליני הגדל, ובכלל זה לניהול ייעודי הקרקע, התשתיות והמערכות העירוניות. ארצות הברית נקטה גישה של סיפוח הערים הקטנות לעיר הגדולה והחלה של האחריות המוניציפלית על כל המרחב. בהמשך הוקמו ישויות מטרופוליניות שטיפלו בנושאים כמו מים, ביוב ושטחים פתוחים. אחרי מלחמת העולם השנייה היה צורך לאמץ נקודת מבט מרחבית כוללת כדי לתכנן ולקדם באופן מתואם את מאמצי השיקום באירופה ואת בניית התעשייה בארצות הברית. בשנות השמונים של המאה הקודמת הסיגה את כיווני הפיתוח בתפיסות התכנון המטרופוליני חשיבה שמרנית יותר שלפיה יש להניח לכוחות השוק להכריע. בתחילת שנות התשעים חלה התפכחות במרבית מדינות המערב, ועימה הגיעה ההבנה שיש לנהל את הגידול המואץ של המרכזים העירוניים כדי למנוע בזבוז משאבי קרקע. לתאם את התכנון המרחבי, לייעל את ההשקעה בתשתיות, וכן לטפל בסוגיות חברתיות-כלכליות, בתחבורה וגודש ובסביבה. לצורך זה נדרשו שיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות לאלה הלאומיות. מאז שנות האלפיים, החשיבה התכנונית מתמקדת בקיימות ובחוסן המרחבים העירוניים הצפופים (Wheeker, 2020).

מהספרות עולה כי לתכנון עירוני מטרופוליני יש יתרונות בתחומים הקשורים לניהול ולצמצום של פרבור. חוקרים קראו להטיל מגבלות מטרופוליניות על פיתוח ו"זחילה" של שימושי קרקע (Kline et al., 2014), ולזהות בעיות של חוסר איזון מרחבי בשימושי קרקע, כגון ריכוז של תעסוקה והשכלה במרכז המטרופולין בעוד מגורים מתפזרים בטבעות השנייה והשלישית. מגמות אלה גורמות פערים חברתיים-כלכליים וגודש בתחבורה, ותכנון מטרופוליני יכול לסייע למתן אותן (Salazar et al., 2021). נושאים נוספים שעלו מהספרות בהקשר של טיפול ברמת המטרופולין: סוגיות לוגיסטיות של מרכזי תעסוקה, נושאים הקשורים לאתגר שינוי האקלים, שטחים פתוחים גדולים, סוגיות של תשתיות פניו אשפה וחציבה, סוגיות הקשורות לפיתוח חוסן עירוני לאוכלוסיות, וכמובן סוגיות של תחבורה.

תכנון מרחבי אזורי ומטרופוליני בישראל

מערכת התכנון בישראל היררכית במהותה, וכל שכבת תכנון מסדירה את שכבות התכנון האחרות ומשפיעה עליהן. התכנון המקומי אינו יכול לסתור את התכנון המחוזי והלאומי, ולכן תלוי בהחלטות ובמגמות תכנוניות הבאות לידי ביטוי בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

השכבה המחוזית יכולה לכאורה לייצג את התכנון המטרופוליני, אולם בפועל אינה עושה זאת אלא היא מפרטת את התכנון הלאומי, תכנון המבוסס בסדרה של תוכניות מתאר ארציות. מעניין לציין שבמדינות הדומות לישראל במידת הפיתוח של מערכת התכנון ובמאפייניהן, כמו בריטניה, התכנון האזורי נשחק מאוד, ולמעשה נותר רק כשכבה דקה ולא מחייבת, שמטרתו העיקרית היא לסנכרן רצפים של תשתיות לאומיות כגון כבישים, מסילות רכבת ואתרים לחציבה ולפיתוי אשפה (Breach, 2020).

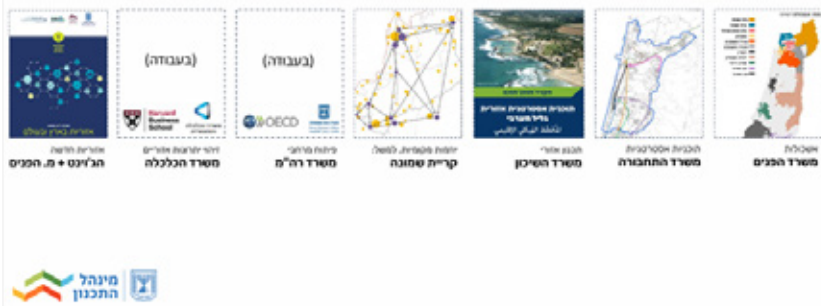
התכנון הסטטוטורי בישראל – תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות – קובע את כיווני הפיתוח של היישובים, את תמהיל ייעודי הקרקע ושימושי הקרקע, את קיבולת יחידות הדיר ואת האופן שיוקצו שטחים לצורכי ציבור. במילים אחרות – הפיתוח הכלכלי הפוטנציאלי של רשות מקומית קשור קשר הדוק לעמדות מוסדות התכנון ותלוי בהסכמתם לקדם תוכניות לתעסוקה, למסחר ולתעשייה וכן תוכניות לפיתוח מגורים. כך יוצא שהרשויות המקומיות בישראל מתחרות זו בזו בפיתוח אזורי תעסוקה ואין מצליחות לפתח באופן מלא אזורים שכבר אושרו להן.

בשנים האחרונות קודמו כמה תוכניות אסטרטגיות אזוריות שכוונו לחזק אזור ולפתח אותו מבחינה כלכלית. לדוגמה, במאי 2021 הוצג לפני מוסדות התכנון דוח ביניים של "תוכנית אסטרטגית לתעסוקה", תוכנית אשר מטרתה העיקרית היא להיות "תשתית אסטרטגית למדיניות משותפת למינהל התכנון ולמשרד הכלכלה בנושא תכנון איזורי התעסוקה בצפון ופריסתם הגיאוגרפית" (עפרון ובטט, 2021). התוכנית היא השלמה לתוכנית האסטרטגית לדיור שאושרה בממשלה בשנת 2017 (רז דרור, 2017), והיא מתמקדת בהנחיית לתכנון מוקדי תעסוקה לצד פיתוח המגורים ולחיזוק הרשויות המקומיות החלשות יחסית במרחב.

מינהל התכנון מקדם תוכניות אסטרטגיות דו-מחוזיות לפיתוח תשתיות מתוך הבנה שהמרחב אינו מסתיים בגבולות המינהליים של "מחוז". הדבר נכון במיוחד במטרופולין גוש דן הצפוף, שבו קשה לפתח תשתיות הדורשות שטחי קרקע גדולים. השילוב של שני מחוזות, ובעיקר של מחוז תל אביב ומחוז מרכז, מבטא חשיבה מרחבית חדשה הפורצת את גבולות הרשויות המקומיות והמחוזות (מינהל התכנון, ח"ת).

מינהל התכנון מקדם "תוכנית אסטרטגית מרחבית", ובו פרק בשם "איזוריות". התוכנית נמצאת בהכנה, ונועדה להציע נקודות מבט כוללת לנושא האזוריות בלא להחליף את התוכניות הקיימות אלא כשכבה אסטרטגית נוספת שתתמוך במימוש המטרות הלאומיות בנושאים מלאי דיור, חוסן, פיתוח כלכלי של אזורים שונים ושוליהם ועוד (מינהל התכנון, 13.2.23). במיפוי המצב הקיים מינהל התכנון הכיר בכך שגופים רבים עוסקים בנושא האזוריות ואזורי המטרופולין בישראל, ושללאו זאת יש לבחון בהירות את המטרות של פרק האזוריות בתוכנית המרחבית האסטרטגית. איור 8 לקוח מתוך אחת המצגות שהוצגו לקהל מקצועי במפגש היועצות, ומתוארות בו כמה מהעבודות המקודמות בתהליך בנושא תכנון אזורי.

תכנון אזורי בתוכנית האסטרטגית המרחבית 2050 ריבוי שחקנים – וריבוי קווים



איור 8: מתוך מצגת של מתכנני הפרק "איזוריות" בתוכנית האסטרטגית המרחבית, מינהל התכנון

מקור: מינהל התכנון, 2024

על אף האמור לעיל, נקודת המבט של משרדי הממשלה זהירה מאוד בהתייחס לאזוריות ולאזורי מטרופוליני. גם כשנעשה מאמץ לקדם נקודת מבט אזורית, מרחבי התכנון והשיפוט המקומיים מקבלים חשיבות. אם כן, תכנון מחוזי נעשה בכל ששת המחוזות בישראל, אולם נקודת המבט בו היא פירוט של התכנון הלאומי ולא תכנון אזורי של ממש, ובוודאי שלא תכנון מטרופוליני.

האם תכנון מרחבי שיוצא מתוך נקודת מבט מטרופולינית שונה מהתכנון הנעשה היום ויכול לתרום למאמצים לקדם פיתוח של כלל המרחב והאוכלוסייה ולהפחית את אי-השוויון? האם תכנון מטרופוליני יכול לתרום רבות למטרות של פיתוח כלכלי אזורי, לשפר את יעילות הקצאת המשאבים בפריסת שירותים ולמצוא פתרונות לבעיות שגבולות הרשויות המקומיות אינם רלוונטיים עבורן? האם תכנון מנקודת מבט מטרופולינית יכול להועיל לתכנון בישראל?

נדגים את התרומה של התכנון המטרופוליני לחשיבה התכנונית העירונית בישראל באמצעות התבוננות בשלושה אתגרים של תכנון עירוני המעסיקים היום את מוסדות התכנון בישראל:

תכנון (עודף) של אזורי תעסוקה במרחב העירוני המטרופוליני

מאז ומעולם שאפה מדינת ישראל לפזר את האוכלוסייה מהמרכז לפריפריה. ריכוז-יתר במטרופולין גוש דן הביא את מוסדות התכנון לפעול לצמצום אישור התוכניות במרכז הארץ במשך שנים רבות. ואולם, הניסיונות זכו להצלחה מוגבלת ביותר. ההגדרה של "מרכז" ישראל הורחבה במאמץ ניכר ובאמצעות השקעות-עתק בתשתיות תחבורה, והיום ה"מרכז"

משתרע על פני המחוזות תל אביב והמרכז, ואפילו במידה מסוימת על פני כל השטח שבין אשדוד לחדרה. אף על פי כן, ועל אף הכישלון היחסי של מדיניות פיזור האוכלוסיה, התוכנית האסטרטגית לישראל 2040 מכירה בכך שמגמות פיזור האוכלוסיה מהמרכז לפריפריה חייבות להימשך כדי שאפשר יהיה להיערך לגידול האוכלוסיה הצפוי. כפי שעולה גם מדוגמאות במדינות אחרות – המגורים מתפתחים וצומחים בעיקר בטבעות המטרופולין, והאוכלוסיה מחפשת תעסוקה איכותית ושירותים ציבוריים ברמה גבוהה, ולכן ממשיכה ליומם למרכז המטרופולין. הקצאת השטחים לטובת שטחי תעסוקה בתחום התוכניות של הרשויות המקומיות אינה מספיקה ואינה מניבה את התוצאה הרצויה.

כפי שתואר לעיל, מערכת התכנון בישראל מגיבה לאופן התקצוב של השלטון המקומי. היות שחלק גדול מתקציב הרשויות מגיע ממסים מקומיים, כגון ארנונה, ותקציב הפיתוח מגיע בחלקו מהיטלי פיתוח והיטלי השבחה, יש זיקה חזקה בין הפוטנציאל הכלכלי של רשות מקומית ותקציבה ובין מערך ייעודי הקרקע שלה. המדינה מעוניינת לקדם תוכניות רחבות למגורים. כדי לבסס ולאזן את הכלכלה העירונית ולהמשיך לממן את האוכלוסיה המקומית, הרשויות המקומיות דורשות לתכנן אזורי תעסוקה, מסחר ומשרדים בתחומן. כפי שזיהתה התוכנית האסטרטגית לתעסוקה של מחוז הצפון, מרבית אזורי התעסוקה בישראל נחלקים לשלושה דגמים: (א) מיזוג – תעשייה הממוקמת בתוך הרקמה העירונית; (ב) סמיכות – תעשייה הממוקמת בסמוך לרקמה העירונית אך מנותקת ממנה; (ג) אזורים אוטונומיים הממוקמים במתחם עצמאי ולעיתים נפרד לחלוטין מהשטחים העירוניים המפותחים. לכל אחד מהדגמים יתרונות וחסרונות, והם משפיעים על קצב הפיתוח. ואולם, באופן עקבי, ברשויות מקומיות רבות, ההיקף המתוכנן של אזורי תעסוקה עולה על הביקוש בפועל, ומרבית אזורי התעסוקה המקומיים אינם ממומשים. לכך שתי השלכות: שטחים שתוכננו לשמש לתעסוקה נותרים מיותרים אף שיכלו לתת מענה לצרכים אחרים, כגון מגורים או שירותי ציבור, והרשויות המקומיות אינן מקבלות את המענה התקציבי הצפוי ממימושם (קוסמן, 2023).

במסגרת התוכניות הממשלתיות המשלימות לתוכנית האסטרטגית לדור 2040, עוסק פרק התעסוקה בכלים לפיתוח תחום זה. ואולם, כיוון שעד כה לא רוכזו נתונים כמותיים על היקף שטחי התעסוקה המאושרים אך הבלתי ממומשים ברחבי ישראל, קשה לגבש הנחיות לקידום מימושם ופיתוחם או להנחות שינויים לטובת ייעודי קרקע מועילים אחרים. ככל הנראה, הסיבה לכך היא חוסר רצון של הרשויות המקומיות לשתף פעולה ולוותר על שטחים אלה בשל הנסיבות התקציביות³

מהתבוננות בדוגמאות מהעולם עולה כי תוכניות אסטרטגיות לפיתוח תעשייה ותעסוקה מטרופולינית מציעות התבוננות מתכללת בסוגיות כגון פערים חברתיים וכלכליים בתוך המטרופולין. אף שתוכניות אלה כלכליות ביסודן, הן עוסקות גם בתחבורה, בבריאות ובמשבר

3 ד"ר חוה ארליך הייתה שותפה לקידום פרק התעסוקה בתוכנית האסטרטגית כמהנדסת עיריית פתח תקווה. כדי ללמוד על אזורים המיועדים לתעסוקה אולם אינם ממומשים או ממומשים חלקית, נדרשו מהנדסי הערים לאסוף את הנתונים ולהציגם לצוות התכנון. מעניין לציין שהיום אי אפשר לאחזר מסמך המתעד את המצב הקיים ואת הנתונים שנאספו באתר מינהל התכנון, וככל הידוע, הופסקה העבודה על פרק התעסוקה והוחלפה בתוכנית האסטרטגית המרחבית הלאומית.

האקלים, וקושרות את כל הנושאים האלה לנושאים צמיחה כלכלית וקיימות. בבריטניה, התוכניות לאזורי המטרופולין הגדולים, תוכניות שנכתבו לאחר שיצאה אנגליה מהאיחוד האירופי, נטועות באופן מובהק בפרדיגמות אזוריות ומשלבות גישות של פיתוח יחסי מרחבי של כלל-המטרופולין בפיתוח מקומי. השילוב בין שתי הגישות האלה מאפשר שמירה על האוטונומיה המקומית לצד שיתופי פעולה לשם צמיחה משותפת כללית (וינשטיין, 2022).

לאור האמור, ייתכן שתכנון מטרופוליני של אזורי תעסוקה יכול לתמוך בתכנון של אזורים קיימים או חדשים ובפיתוחם או בשני ייעודם למגורים ושימושים ציבוריים תומכים, כל זאת בתנאי שיתקיימו גם שיתופי פעולה בתקציב ובפיתוח.

גמישות באופן הקצאת שירותי ציבור באזורים צפופים ומצטופפים ובהתחדשות עירונית

בספרות מצאנו שיח ער על תכנון בתי ספר במרכזי ערים שהידרדרו, זאת כחלק ממאמצים לקדם שוויון חברתי-כלכלי. השיח נוגע בין השאר לתוכניות פדגוגיות ולמרחב הפיזי של בתי הספר. עולה מהעבודות שלא תמיד הקצאת מגרשים גדולים למוסדות חינוך תורמת להצלחתם. במקומות שהגישות בהם אינה טובה, לעיתים מגרשים גדולים הנמצאים מחוץ למרחב הבנוי דווקא מהווים נטל על הלומדים ועל המשפחות. בתי ספר קטנים יותר, המשולבים ברקמה העירונית אבל מתוכננים היטב ובנויים בתקן גבוה, יכולים להועיל יותר (McKoy et al., 2011), ובכלל זה בהקשר התחדשות עירונית. מחקר שבחן את השינוי בהעדפות המגורים של משפחות בסידי, אוסטרליה, המוכנות היום יותר מבעבר לגור בדירות במיזמים חדשים במרכז העיר, העלה כי הרשויות לא התאימו את יכולתן לספק לתושבים אלה שירותי חינוך וציבור. עוד נמצא במחקר כי תוכניות המאפשרות להורים לבחור לילדיהם מוסד חינוכי במטרופולין כולו פוגעות ביכולת לחזות את כמות התלמידים ולתכנן עבורם בתי ספר. זאת ועוד, בתי הספר הציבוריים במרכז העיר התרוקנו והידרדרו. כלומר, תהליכי החידוש של מרכז העיר מושכים משפחות עם ילדים ועומדים לכאורה בסתירה לתהליכים של פיזור וביזור שירותי החינוך (Sherry & Easthope, 2016). אם כן, מהספרות עולה כי נדרשת התאמה בין הצרכים המקומיים בהיבטים שירותי חינוך וציבור ובין התוכניות הממשלתיות הן מבחינה פדגוגית הן מבחינת הדרישות הפיזיות המרחביות.

התחדשות עירונית, על מגוון היבטיה, היא יעד מרכזי של ממשלת ישראל, והיא תוכל לאפשר חידוש והגדלה של מלאי יחידות הדיור בישראל בכלל ובאזורי המטרופולין בפרט. ההתחדשות העירונית של מרקמי המגורים מאפשרת לחדש את התשתיות וגם לצלל ניצול מיטבי את משאב הקרקע, כולל הקצאת שטחים לשירותי חינוך וציבור. עם התקדמות המימוש של התכנון והבנייה במסגרת ההתחדשות העירונית, הולך וגדל הצורך בפתרונות יצירתיים למתן מענה לצורכי הציבור (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2024).

באופן מסורתי, כל רשות מקומית אחראית לספק שירותי ציבור בשטחה המוניציפלי. ממשלת ישראל פרסמה "תדריך להקצאות לצרכי ציבור" לשימוש המתכננים ומוסדות התכנון (נוסבאום ואחרים, 2018). התדריך מתייחס למכסות קרקע לכל אחד משירותי הציבור הנדרשים, אולם

אינו מתייחס לאופנים ייחודיים של הקצאה, כגון הקצאה בשטחים מבונים בתחום המיזמים או להקצאה של מגרש בית ספר או של פארק לכמה רשויות יחד. אומנם נושא ההקצאה המבונה נידון בהרחבה בעבודות אחרות (מועלם ואחרים, 2019), אולם כמעט שאין מוצע להקצות שטחים לכמה רשויות באמצעות תכנון מרחבי משותף או בהתבסס על תכנון מטרופוליני אפשרי.

כמה מעקרונות התכנון של "עיר טובה" מתייחסים לכך שמגוון שירותי ציבור ממוקמים במרחב העירוני, במרחק הליכה מיחידות דיור רבות. בין השאר מוצע בספרות מידע רב על הרעיון "עיר 15 דקות", שלפיו מרבית הצרכים של האדם והמשפחה יסופקו במרחק של 15 דקות הליכה או במרחק שאפשר לגמוע באמצעות כלי תחבורה לא-מונעי (Thomas et al., 2023). בתנאים של מטרופולין, ובעיקר באזורים שהתחדשות העירונית מוסיפה יחידות דיור רבות ומשפחות למרחב, הגבול המנהלי של הרשות המקומית עלול לסכל אפשרות למקסם את האפשרות לקיים הליכיות ולהגיע בתוך זמן סביר לפי צורכי התושבים ולמקם בתי ספר ושירותים ציבוריים אחרים במיקום מיטביתכנון התחדשות עירונית במרחבים עירוניים צפופים מחייב פתרונות מערכתיים, כאלה היוצאים מגבולות המנהליים של הרשויות המקומיות, ותכנון מטרופוליני יכול להועיל בניסוח העקרונות, המדדים והתנאים לשיתופי הפעולה האלה.

פתרונות לבעיות סביבתיות מורכבות

בעיות סביבתיות, כגון זיהום של אדמה, מקורות מים ונחלים, התפשטות יתושים ומזיקים, מפגעי אשפה וזריקת פסולת, זיהום אוויר ורעש מתחבורה ומפעלים וכדומה, אינן נעצרות בגבולות מוניציפליים או מנהליים אחרים. אם אין רגולציה המחייבת התייחסות להשפעות חיצוניות ואם אין המזהם מחויב בתשלום מלוא העלויות של השפעות חיצוניות אלה, נוצרות בעיות סביבתיות, ועלות הטיפול בהן מוטלת על החברה. על פי מסמך של המשרד לאיכות הסביבה, מקצת הבעיות הסביבתיות שנתקלים בהן במרחב היום נובעות מתת-הפנמה של הנושא. בין השאר הוזכרו במסמך הבעיות פליטת גזים מתחנות כוח, זיהום קרקע מדשנים ומחומרי הדברה, זיהום אוויר מכלי רכב בדרכים בין-עירוניות, מפגעי רעש שמקורם בשדות תעופה או בכבישים בין-עירוניים ופיתוח כלכלי של אזורים רגישים אקולוגיים בשל כך אובדן של המגוון הביולוגי (בקר וגרוסמן, 2019).

מחקרים מצאו כי שיתופי פעולה ברמת המטרופולין יכולים לתרום להפחתה בזיהומי אוויר ובעיות סביבתיות אחרות. בעבודה שבחנה מידע מכ-200 אזורי מטרופולין ב-16 מדינות OECD עלה כי במדד הפחתת זיהום CO₂ מתחבורה, נמצאה זיקה בין שיתופי הפעולה בתוך המטרופולין ובין הפחתת הזיהום כיוון ששיתופי פעולה מאפשרים ליצור מסגרת נורמטיבית ואכיפה. זוהי אפוא דוגמה לתרומה האפשרית של שיתופי פעולה מטרופוליניים (Kwadwo & Skripka, 2022). רמות ה-CO₂ נבחנו במחקר אחר בזיקה להתפתחות המגזרים השונים (מגורים, תעשייה ותחבורה) ב-276 אזורי מטרופולין בכל העולם, ונמצא כי פיתוח מבוקר ומונהל מאפשר הפחתה ברמות הזיהום. השונות שנמצאה בין אזורי המטרופולין קשורה לקצב הפיתוח ולרמות הזיהום בכל אחד מהמגזרים (Fujii et al., 2018).

לסיכום, תכנון מטרופוליני המביא בחשבון שיקולים סביבתיים רחבים ומפנים את החשיבות שבייסוד שיתופי פעולה בין רשויות יכול לתרום למיתון השפעות סביבתיות של מיזמי תשתית ושל מגזרים שונים.

ב. פיתוח תחבורה ציבורית מטרופולינית

בדוח מיוחד של מבקר המדינה על "התחבורה הציבורית בישראל" מוצגים יתרונות הפיתוח של מערכות הסעת המונים ציבוריות: הפחתת הגודש בכבישים, קישור הפרברים למרכזי הפעילות, ייעול השימוש במרחב האורבני, הפחתת השימוש באנרגיה ופגיעה בסביבה, שוויוניות והגברת הנגישות והפחתת יוקר המחיה. נדמה שהיום ברורה חשיבותן של רשתות של תחבורה ציבורית איכותיות. ואכן, בשנים האחרונות הממשלה משקיעה רבות בתכנון ובביצוע של קווי הסעת המונים (רכבת קלה, מטר), נתיבים ייעודיים לאוטובוסים בתוך ערים וביניהן, תגבור קווי אוטובוס ופיתוח שירותים של תחבורה ציבורית לפי דרישה. ואולם, מן הדוח עולים גם החסמים והכשלים בתכנון ובביצוע של מיזמי תחבורה הכרחיים אלה. ראשית, רבות מהתוכניות האסטרטגיות ומתוכניות-האב לתחבורה שנכתבו בעשורים האחרונים לא הושלמו ונותרו בגדר טיוטה, כגון תוכניות לתחבורה ציבורית באזורי המטרופולין ירושלים וחיפה. נוסף על כך, בקביעת מדיניות, בתכנון, ברישוי ובביצוע בענף התחבורה מעורבים גופים רבים, ולא תמיד הם מתואמים ביניהם (מבקר המדינה, 2019).

האם יש תועלת בניתוח צורכי התחבורה לשם תכנון ופיתוח של תחבורה ציבורית ברמת המטרופולין? נדמה שבמדינות אחרות התשובה ברורה – תחבורה הוא אחד הנושאים העיקריים המתנהל באמצעות רשויות מטרופוליניות. בארצות הברית לבדה יש יותר מ-400 ארגונים לתכנון מאזורי מטרופולין (Metropolitan Planning Organization – MPO) שעיקר עיסוקם בבחינת תוכניות לשיפור התחבורה ולהקצאת המשאבים למיזמים אלה. ההיסטוריה של ארגונים אלה משקפת את השינויים בתפיסות בארצות הברית בנוגע למידת המעורבות של השלטון בהחלטות מקומיות, את השינוי בנטייה המסורתית לקדם תנועה באמצעות רכב פרטי ואת הפעולות לגיוון הייצוג במוסדות מקבלי ההחלטות (Sciara, 2017).

בישראל החליטה הממשלה משנת 2011 ואילך להקים את הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית (בקר, 2018) – בשנת 2018 התקבלה החלטת ממשלה להקים רשויות תחבורה במטרופולין ירושלים ובמטרופולין באר שבע (החלטה 3426). אומנם הרשות לתחבורה ציבורית הוקמה, אולם לא כן הרשויות המטרופוליניות (בקר, 2018; משרד ראש הממשלה, 11.1.18).⁴

רשות תחבורה מטרופולינית: גוף האחראי על התחבורה הציבורית במרחב המטרופוליני

מהספרות עולה כי רשויות תחבורה מטרופוליניות רווחות באזורי מטרופולין באירופה ובארצות הברית, אך הן נבדלות זו מזומאוד במבנה, בכפיפות, בסמכויות, באחריות וכן באופן המימון

⁴ נזכיר כי חוקרים נוטים שלא להגדיר גוף העוסק רק בתחבורה, כגון רשות תחבורה מטרופולינית, "ממשל מטרופוליני".

(עצמי, ציבורי או משולב). נוסף על כך, הן נבדלות במספר הרשויות הכלולות ברשות התחבורה ובמידת השונות ביניהן – ככל שאלה גדלים, גדלים גם הקשיים בתפעול רשות התחבורה המטרופוליטית (Naniopoulos et al., 2012). **ראו בלוח 8 השוואה בין רשויות תחבורה מטרופוליטיות באירופה.**

מבנה ארגוני

הרכב הבעלים	הרכב הועד המנהל
(א) חברה ממשלתית: 2 מקרים [12, 19]	נציגים מתוך הסגל [19]
(ב) חברה אזורית או מחוזית ששמשות גם כחברה מטרופוליטית: 5 מקרים [8, 7, 4, 3, 2]	נציגים מהממשלה, עם או בלי זכות הצבעה [1, 2, 3, 12, 19]
(ג) חברות אזוריות או מחוזיות, יחד עם רשות מקומית: 7 מקרים [1, 10, 13, 14, 15, 16, 18]	נציגים של איגוד הצרכנים [2]
(ד) חלוקה לשני אזורים: מקרה אחד [5]	נציגים של חברות התחבורה הפרטיות [2, 3]
(ה) מספר רשויות מקומיות: מקרה אחד [6]	נציגים של איגוד מקצועי או לשכת מסחר [2, 9]
(ו) גוף ייעודי (אד הוק) תחת רשות אזורית: מקרה אחד [9]	נציגים של עיריות ורשויות מקומיות [1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13]
(ז) חברה בבעלות העירייה: 2 מקרים [11, 17]	נציגים של רשויות אזוריות או מקומיות [1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 13]

(1) ברצלונה (2) ATM מדריד (3) CRTM וולנסיה (4) eTM סטוקהולם
(5) ABStorstockholms Lokaltrafik קופנהגן (6) Mova Public Transport הלסינקי (7) HSL אמסטרדם
(8) Stadsregio Amsterdam ליסבון (9) Grande Area Metropolitana de Lisboa פריז (10) STIF ליוון (11) SYTRAL
(12) מילאנו (13) SRM טורינו (14) AMMT ברלין (15) VBB המבורג (16) HVV GmbH פרנקפורט
(17) RMV רולנד (18) TfL דרום יורהאיים (19) SYPTE אנתוּרָה OAS

מקור: נתונים מתוך האתר European Metropolitan Transport Authorities EMTA ומתור אתרים שונים של חברות תחבורה, עובדו על ידי הכותבים

לוח 10: השוואה בין רשויות תחבורה מטרופוליטיות באירופה | מקור: Naniopoulos et al., 2012

מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2009 בחן ארבע רשויות תחבורה מטרופוליטיות: ולונדון, סיאול, וושינגטון הבירה ושטוקהולם. הניתוח התייחס לגודל המטרופולין, למבנה רשות התחבורה המטרופוליטית, לתקציבה ולסמכויותיה. בלוח 9 מרכז המידע מתוך מסמך זה (רוח, 2009).

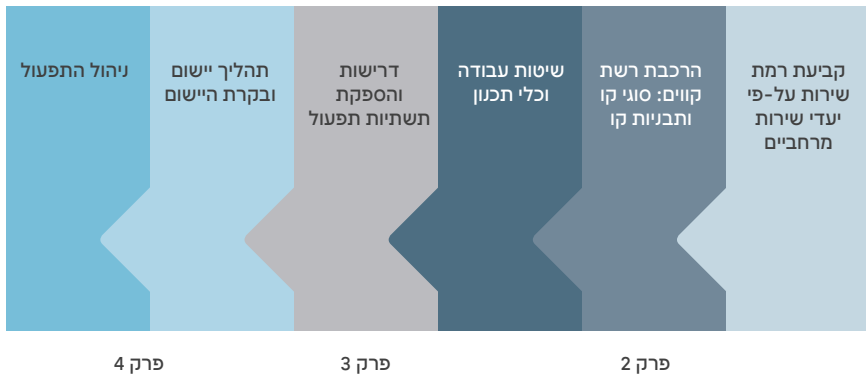
[illegible]

לוח 11: השוואה בין רשויות תחבורה מטרופוליטיות | מקור: רון, 2009

תכנון תחבורה מטרופוליטית

קיומן של רשויות תחבורה מטרופוליטיות מעגן במידה מסוימת את תכנון התחבורה במטרות של כלל המטרופולין, כגון פיתוח כלכלי וקידום שוויון מרחבי, אולם אין בהן די כדי להבטיח אותן. תחום תכנון התחבורה הציבורית מורכב ביותר, והמתודות לאופטימיזציה של קווים ושל שירות ולמקסום התועלת מקו אוטובוסים מורכבות. כמו כן, יש מגוון גישות למדדים השונים ולסדר העדיפויות ביניהם. המתכננים צריכים לגבש תפיסה עקרונית בנוגע לרשת: האם כל הנקודות שוות-ערך או שיש נקודות חשובות יותר? האם יעיל יותר להוביל את הנוסעים למרכזים שבהם יחליפו קווים או להסיעם בקווים מאספים ארוכים? כיצד לוודא שהשירות יעמוד בלוחות הזמנים ויהיה אמין? רק לאחר קביעת המדיניות אפשר לפתח את הרשת המורכבת של קווים, תחנות, תחנות מרכזיות ושטחי תפעול (Bast et al., 2015).

בישראל, בדרך כלל, משרד התחבורה מתחיל בבדיקת הביקוש לתחבורה ציבורית (על בסיס כמויות אוכלוסייה ומוקדי משיכה אחרים), ורק לאחר מכן מתכנן ומתקצב קווי אוטובוס. למשרד התחבורה תוכנית אסטרטגית משנת 2013 ומסמכי הנחיות רבים נוספים. אחד מהמסמכים הרבים שמשרד התחבורה פרסם בנושא הוא המסמך "הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים" (2016; להלן "מסמך ההנחיות"). מסמך זה נועד ליצור תשתית ידע משותפת בתחום שירות התחבורה הציבורית לשימוש של הגופים הממונים על תכנון ותפעול תחבורה ציבורית באוטובוסים (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 19.7.22). באיור 9 תרשים מתוך מסמך ההנחיות המסביר את מבנה המסמך ואת שיטת התכנון.

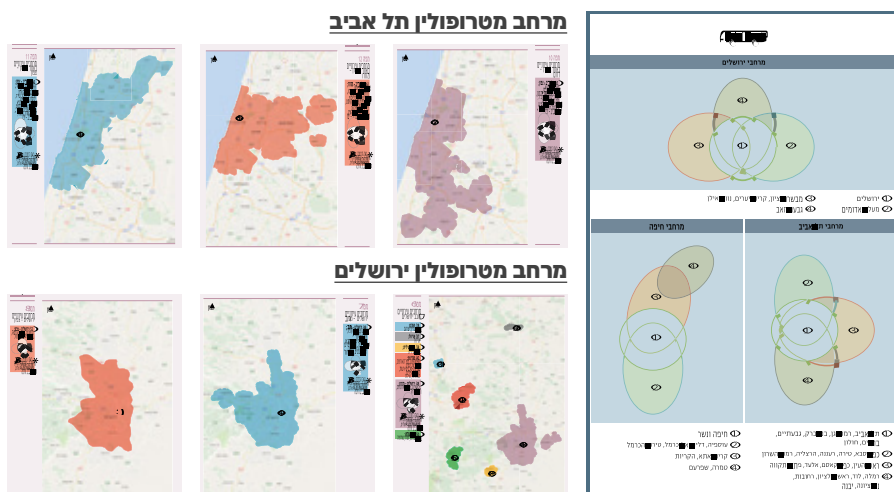


איור 9: תהליך התכנון של תחבורה ציבורית | מקור: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 19.7.22

המסמך ממשיך ומפרט את השלבים לתכנון ולרישוי של קווי אוטובוס. בכלל זה הוא מתייחס לארבעת אזורי המטרופולין הקיימים בישראל. ההתייחסות מצומצמת ומנתחת בקצרה את רציפות השטח העירוני הבנוי ואת המרחקים בין היישובים הכלולים במטרופולין, ובעקבות זאת

מוגדרים מרחבי-משנה. נוסף על כך, במסמך ההנחיות מוגדר תקן שירות באמצעות שלושה מדדים: זמניות, נגישות ליעדי שירות והתאמה לקהל היעד. מדדים אלה יוצרים תקן של "זכאות לשירות" לפי מאפייני היישובים והשכונות. בהמשך הוגדרו שלושה סוגי שירות - שירות בין-עירוני, שירות אזורי ושירות עירוני. המסמך מנתח את אזורי המטרופולין לצורך הגדרת רמות השירות והזיקות בין היישובים המרכזיים אותם. על אף העושר והעומק של הניתוחים ועל אף ההתבססות על כל המתודות הבין-לאומיות, ניכר שמסמך ההנחיות מתמקד באופן המיטבי לתכנן קווי אוטובוס, והניתוח חסר שכבה חברתית-כלכלית.

איור 10 מציג כמה מהסכמות ואת הניתוח המטרופוליני ממסמך ההנחיות:



איור 10: סכמות מטרופוליניות לתכנון שירותי אוטובוסים

מקור: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 19.7.22

תכנון קווי הרכבות הקלות והמטרו בגוש דן - מיזם התחבורה הציבורית השאפתני ביותר היום בישראל - מבוסס על עקרונות אלה. כך יוצא שמרכזי הכובד המטרופוליני ממשיכים לקבל שירות איכותי יותר מהמעגלים האחרים. עקרונות תכנוניים כגון השקעה בערי המעגל השני באזורי המטרופולין - כמעט שאינם מובאים בחשבון אף שהם יכולים לשרת היטב מגמות צמיחה ולסייע לפזר את הביקוש על פני המרחב. לדוגמה, חיזוק השדרה המזרחית במטרופולין גוש דן (פתח תקווה/ראש העין) יכול היה לשרת את הביקוש למגורים ותעסוקה במרחב זה ולהפחית את הגודש והיוממות מערבה. במקום זאת, רשת רכבות המטרו מרוכזת מאוד בתל אביב, והמדדים הם בעיקר זמני הגעה קצרים למרכז תל אביב ולשדה התעופה. יתרה מכך, הסמכויות בנושאי תחבורה וקביעת הסדרי התנועה בתחום המוניציפלי נתונה ביד ראשי הרשויות, וקשה להפקיע אותן על בסיס סדרי עדיפויות מטרופוליניים.

במסמך משנת 2017 של המועצה הלאומית לכלכלה נאמדה ההשפעה של התחדשות עירונית על מספר יחידות הדיור שנוספו על תוואי מערכת הסעת ההמונים בגוש דן בכמיליון דירות. כלכלני המל"ל המליצו ליצור זיקה בין זכויות הבנייה שיתווספו בעקבות הקמת מערכת הסעת ההמונים להמשך פיתוח מערכת התחבורה הציבורית באמצעות היטל ותשלומים (רז דרור ובר, 2017). כמה מהמלצות אלה מיושמות בהדרגה היום באמצעים שונים, ובעיקר בחוק ההסדרים למימון הקמת המטרו. כל מחוזות התכנון של מינהל התכנון שבמשרד הפנים נדרשו להכין תוכניות לציפוף שימושי קרקע בקרבת מערכות הסעת ההמונים, והן מתבססות על מדיניות זו לקידום תוכניות לאורך צירי הרכבת הקלה והמטרו הנמצאים בביצוע ואלה המתוכננים.

תכנון תחבורה מבוסס מדדי שירות ואופטימיזציה של עלות-תועלת מותיר בדרך כלל את האזורים הפריפריאליים מחוץ לתכנון, או לכל הפחות כנסמכים על רשת מבוססת בין-עירונית. בספרות המחקר יש עדויות נרחבות לכך שאין התאמה בין התכנון של תחבורה ציבורית ובין הצורך המוגבר של אוכלוסיות מוחלשות בתחבורה זו (Blumberg & Manville, 2004). במסגרת תוכנית-אב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית שהכניה הרשות לתחבורה ציבורית בשנת 2019, נעשה ניסיון להתאים את שיטות התכנון למאפיינים חברתיים-כלכליים של החברה הערבית בישראל כדי להגביר את השימוש בתחבורה ציבורית להגעה ליעדי תעסוקה והשכלה גבוהה (גל תכנון וניהול מערכות אורבניות בע"מ, 2019). המסמך הציע דרכים להתמודד עם חסמים כגון המבנה המרחבי המתאגר של כמה מיישובי החברה הערבית, היעדר נגישות לתחנות רכבת ותחנות אוטובוסים מרכזיות, בעיות של אכיפת זכות דרך וחנייה ושיקולים טופוגרפיים. המסמך מסתמך על מסמך ההנחיות הכללי וקובע כי השירות העיקרי יגיש את היישובים לשירות הבין-עירוני העובר על צירי דרכים בסמיכות ליישוב.

תכנון מטרופוליני של שירותי תחבורה ציבורית מאפשר נקודות מבט נוספות על מטרות חברתיות-כלכליות ומאפשר פיתוח כלכלי של המטרופולין גם בטבעות השנייה והשלישית.

ג. כלכלת הרשויות בישראל

תמיכה באגלומרציות כלכליות ומימון עירוני

במחקר של דאלהאמר ואחרים (Dallhammer et al., 2019) נטען שערים הן המנוע הכלכלי במדינות כיוון שהן מרכזות את הפעילויות החברתיות והכלכליות המאפשרות ליהנות מהיתרון של גודל ושל אגלומרציות כלכליות. כוחן הכלכלי של ערים נובע בין השאר מכך שהן תשתית לתחבורה ומרכזות בתי ספר ומרכזים כמו אוניברסיטאות. ערים ואזורי מטרופולין אלו הם מוקדי משיכה לעסקים, ואלה מאגדים את הפעילות הכלכלית של הערים. באותו מחקר מוזכר שבשנת 2015, אזורי מטרופולינים תרמו כמעט 72 אחוזים מהתמ"ג של האיחוד האירופי, אף שרק פחות מ-60 אחוזים מכלל אוכלוסיית האיחוד האירופי מתגוררת באזורים אלה (Eurostat, 2019). ממשל מטרופוליני או שיתופי פעולה וולנטריים מתכללים את תכנון הכלכלה באופן מרחבי. כך הגורמים הפוליטיים והמקצועיים של רשות הגלעין הכלכלי מנהלת דיאלוג

עם הגורמים הפוליטיים והמקצועיים של יישובי הטבעות במסגרת ארגונית שמטרתה לתמוך במגמות קיימות, לחסוך במשאבים ולתכנן מיזמים או אזורי תעשייה במקומות המאפשרים להם לנצל את הפוטנציאל הטמון בהם.

כמו כן, במסמך שכתבה מרימה ת'ומס (Tomàs, 2015) למטרופולין ברצלונה (AMB) נטען שהמיומן קובע במידה רבה את רמת האוטונומיה של הרובד הממשלי בכלל ושל הממשל האזורי-מטרופוליני בפרט הן בנוגע לכמות המשאבים החומריים הן למקורם (מיומן עצמי או אחר). במבנים מטרופוליניים למיומן יכולים להיות שני מקורות, אך בדרך כלל הם משולבים:

« העברות מהרשויות המקומיות (מלמטה למעלה) ומהממשל המרכזי (מלמעלה למטה) - בהתאם למבנה הפוליטי של רובדי הממשל.

« היטלים ומיסים עצמיים (מכירת שירותים כגון מים, גביית מיסים הקשורים לטיפול בפסולת וכו').

מקרים קונקרטיים מלמדים שרבים ממוסדות המטרופולין הקיימים סובלים מהיעדר אוטונומיה פיננסית - המשאבים שלהם מותנים במידה רבה בהעברות מרמות שלטון אחרות. שני המשפיעים העיקריים על היכולת של הדרג הממשל המקומי והאזורי ליהנות מחוסן פיננסי הם כמות העסקים והצמיחה הכלכלית של גלעין המטרופולין והאופן שהרשויות המקומיות והממשל האזורי מתחלקים בהכנסות בהיבט הרוחבי בין רשויות מקומיות ובהיבט של דרגי ממשל בתחומי המדיניות.

אתגר מתן שירותים לתושב וארנונה מעסקים

רשויות מקומיות צריכות לתת שירותים לתושב ולעמוד ביעדי התקציב. כפי שצוין לעיל, יש קשר הדוק בין תכנון אזורי תעסוקה ובין כלכלת הרשות והגדלת נפח ההכנסות העצמיות מארנונה עסקית - אזורי תעסוקה עשויים להעניק לעיר או ליישוב חוסן פיננסי. היום לא מוגדר בחוק סל שירותים לתושב (בן-אליא, 2006), אך משרד הפנים (2023) קבע דירוג של חוסן פיננסי. 258 הרשויות בישראל מדורגות כך מבחינת כמות תושבים: כ-79 רשויות - 1,000 עד 10,000 תושבים; כ-137 רשויות - 10,000 עד 50,000 תושבים; 19 רשויות - 50,000 עד 100,000 תושבים; 9 רשויות - 100,000 עד 200,000 תושבים; 7 רשויות - 200,000 עד 300,000 תושבים; עיר אחת - 474,530 תושבים; עיר אחת - 981,711 תושבים (הל"מ"ס, ח"ת).

מספר האזרחים בעירה או בעיר משפיע מאוד על התפתחותה הכלכלית בכמה דרכים עיקריות: גודל שוק וביקוש: אוכלוסיות גדולות יותר מגבירות את הביקוש לסחורות ולשירותים, מושכות עסקים ומעודדות צמיחה; אוכלוסיה מגוונת יוצרת שוק למגוון רחב יותר של מוצרים ושירותים; גודלן מייעל את השירותים, עלויות השירות הציבורי לפש יורדות, ועולה איכות השירות; משקיעים נמשכים יותר לאזור גדול; יש פוטנציאל רב יותר למשוך השקעות. אם כן, גודל האוכלוסייה משפיע באופן מהותי על הפיתוח הכלכלי. לצד היתרונות, גודל מביא עימו

אתגרים וחסרונות, ותכנון ומדיניות יעילים חיוניים כדי לצמצמם. מספר התושבים המיטיב כדי להשיג שגשוג כלכלי שנוי במחלוקת במחקר, אך כך או כך, ברור כי הצלחה כלכלית תלויה לא רק בגודל האוכלוסייה אלא גם במשתנים כגון תשתיות, ממשל, מיקום, תעשייה וגישה למשאבים.

דוח של ארגון מקינסי העולמי (McKinsey Global Institute, 2018) דן בדרכים שמרכזים עירוניים יכולים לצל את גודלם מבחינה כלכלית. בין השאר מצוין בו שמרכזי אוכלוסייה מרוכזים יכולים לספק שירותים בסיסיים בצורה חסכונית יותר (כ-30-40 אחוזים פחות). ואולם, חשיבה מטרופוליטית נועדה לספק מענים גם לרשויות קטנות יותר. (ה-OECD, 2020) הציע כי ערים שאוכלוסייתן נמוכה מ-10,000 איש יכולות לחוות צמיחה כלכלית אם הן מחוברות היטב למרכזים עירוניים גדולים יותר. קשרים כפריים-עירוניים, לטענת הכותבים, משפרים את הגישה של יישובים קטנים לשווקים, לשירותים ולכישורונות ומשאבים הנמצאים באזורים עירוניים גדולים יותר – צבירה "שאלה".

קשרים בין פריפריות למרכזים אורבניים באזורים פונקציונליים (functional regions)



איור 11: שותפויות עירוניות-כפריות: גישה אינטגרטיבית לפיתוח כלכלי | מקור: OECD, 2020

אף שכאמור, חוקרים חלוקים בשאלת מספר התושבים המיטיב, ככלל נראה שאוכלוסייה של כ-50,000 עד 100,000 איש היא בסיס חזק לפריחה כלכלית, בהיתן התנאים הנכונים. בסופו של דבר, פיתוח כלכלי מוצלח נשען על שילוב בין גורמים, כולל ממשל יעיל, תכנון אסטרטגי והשקעה בתשתיות ובהון אנושי.

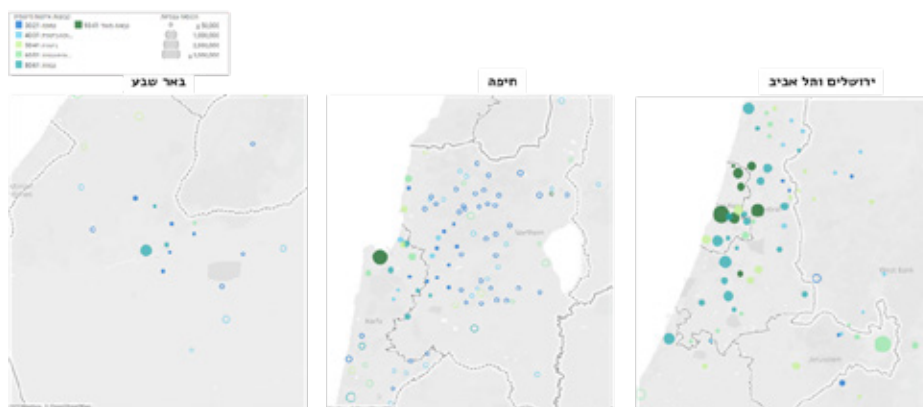
מבין ארבעת אזורי המטרופולין בישראל, לכלכלת הרשות של עיריית תל אביב החוסן הגבוה ביותר, ואילו לכלכלת עיריית ירושלים מדורגת אחרונה בממד החוסן. נתון זה מלמד על העוצמה של הגלעין הכלכלי של המטרופולין. מאחר שמטרופולנים ושגלענים כלכליים יכולים להיות חלשים

או חזקים, יש צורך יש לסח מדיניות אזורית התומכת בצמיחה כלכלית קיימת ומלבה אותה או מדיניות התומכת בשינוי מגמה אם הגלעין הכלכלי חלש. חוסנה הכלכלי של עיריית תל אביב אינו מבטיח איתנות פיננסית לערים וליישובים הסמוכים לה, ואילו היישובים והערים הסמוכים לבאר שבע ולירושלים אנם איתנים כלכלית במידה ניכרת מהגלעין הכלכלי של המטרופולין.

מדיניות פיתוח כלכלי מטרופולינית המבוססת על שיתופי פעולה וולנטריים או הקבועה בחוק יכולה לתת מענה לאתגרים השונים של כל מטרופולין:

במטרופולין ירושלים יש צורך לקבוע מדיניות שתתמוך בתנועת עובדים מהיישובים שמחוץ למוקד הכלכלי מיישובי הטבעות; **עיריית תל אביב**, הנהנית מארנונה עסקית גבוהה מאוד ומעובדים המתגוררים ביישובי הטבעות, יכולה להוביל הקמה של קרן ארנונה אזורית שתאפשר לרשויות הסמוכות לתת שירותים לתושביהן בלא לסות לבנות מרכזים עסקיים כדי לגבות מהם ארנונה, למעט אם התכנון המרחבי הכלכלי תומך בפיתוח מסוג זה. **בירושלים ובבאר שבע** חשוב לתכנן במרחב המטרופולין שטחי עסקים רבים במוקדים כלכליים פוטנציאליים. רשויות שאין להן פוטנציאל להיות מוקד כלכלי יוכלו להיתמך על ידי מיסוי ארנונה עסקי מהמוקדים הכלכליים.

להלן מיפוי של אזורי מטרופולין על פי איתנות פיננסית - מדד משרד הפנים - והכנסות עצמיות:



איור 12: מדד איתנות פיננסית והכנסות עצמיות

מקור: עיבוד של צוות נתונים במכון ירושלים למחקרי מדיניות לתנוים מתוך הלמ"ס, ח"ת

בישראל יש כשל מבני בכל הנוגע לארנונה עסקית – רשויות קטנות ובעניות תלויות בה כדי לממן אספקת שירותים נאותה לתושביהן. כך נוצר מצב שבישראל, כלכלת העיר תלויה ישירות בכלכלת הרשות ובתקציבה, אך מרבית הרשויות המקומיות אינן יכולות לדון בנושא עם משרדי הממשלה, המודדים את הפיתוח הכלכלי ברמה הלאומית, ועם משרד הפנים, בתפקידו כגורם מפקח ומתקצב מענקי איזון. לרשויות המקומיות, שרובן אינן יכולות להרשות לעצמן לדון בנושא שאינו הכנסה מארנונה עסקית (לרוב מתוך מאבק). למעשה, שום גורם מוסדי אינו מתכנן, מתכלל או מודד את כלכלת העיר ואת כלכלת האזור בישראל ושוקל אפשרויות נוספות על פתיחת מרכזי עסקים. וכך, רשויות שמספר התושבים בהן נמוך יחסית, וגם עיריית ירושלים, שבה מספר התושבים הגבוה בישראל אך הכנסותיה העצמיות נמוכות, אינן שוקלות שיתופי פעולה במיסוי.

מודלים של מיסוי מטרופוליני התומך במתן שירותים

קרנות מס מטרופולין אזוריות נועדו לנהל הכנסות ממיסים מכל אזור מטרופולין ולהקצותן. לרוב, הקרנות כוללות מספר רב של עיריות או תחומי שיפוט. מודלים אלה שואפים לצמצם פערים בין רשויות במשאבים ובשירותים, לקדם פיתוח שוויוני ולתמוך בתשתיות ובשירותים אזוריים.

להלן כמה דוגמאות:

« **הסכמי חלוקת הכנסות:** איגום הכנסות ממיסים (ארנונה או מיסים אחרים) מרשויות שונות בתוך אזור המטרופולין וחלוקה מחדש על בסיס תבחינים מוסכמים. הקצאת המשאבים עשויה להתחלק, למשל, על סמך כמות- גודל אוכלוסייה או עלויות של מיזם פיתוח. דרך אחרת היא איגום גידול בהכנסה מארנונה עסקית וחלוקה מחדש על סמך נוסחה המותאמת למאפייני הרשויות.

« **שיתופי פעולה למימון מיזמים או שירותים מסוימים בתוך אזור ייעודי:** כמה רשויות חולקות בהשקעה במיזם מתוך הבטחה ליהנות מהמיסוי העתידי שלו.

« **רשויות מטרופוליניות או אזוריות לפיתוח אזורי:** יוזמות לפיתוח כלכלי או לפיתוח של תחומים נבחרים אחרים ברחבי אזורי המטרופולין. הרשויות יכולות לפעול לפי הסכמי חלוקת הכנסות או שיתופי פעולה למימון מיזמים, והן יכולות לגבות מיסים מכלל תושבי המטרופולין או מכלל רשויות המטרופולין (באופן דיפרנציאלי) וכן לקבל תקציבים מהממשל המרכזי כתמיכה במיזמי הפיתוח הכלכלי.

מודלים אלו ממחישים גישות שונות לניהול הכנסות ממיסים ולהקצאתם באזורי מטרופולין, בהתאם למנגנונים וליעדים הרצויים. התועלת העולה מכל מודל תלויה בהקשר הכלכלי, החברתי והפוליטי המסוים של המטרופולין.

סיכום

מסמך זה נשען על ידע ועל עקרונות פיתוח מתוך עולם האזוריות והפיתוח האזורי. מטרופולין הוא אזור עירוני בעל מאפיינים ייחודיים. מסמך זה נועד לזהות פרקטיקות ומודלים של ממשלים מטרופוליניים על סמך עקרונות הפיתוח האזורי ולהציע דרכים שמודלים שונים של ממשל מטרופוליני המיושמים בעולם יכולים לתמוך במימוש הפוטנציאל האזורי המטרופוליני של אזורי המטרופולין בישראל.

ישראל מתאפיינת בריבוי רשויות מקומיות. אומנם בכמה אזורים בה הוקמו אשכולות אזוריים, אך החלוקה וולטרית ואינה מתבססת על עקרונות של פעילות כלכלית, וכמותה החלוקה למחוזות מנהליים. חוסר ההתאמה מביא לכך שלא פעם החלוקה המנהלית העירונית והאזורית (בדמות אשכולות ומחוזות) אינה תומכת בפיתוח עירוני או אזורי בתחומים בניה, תכנון עירוני ופיתוח כלכלי, ומשרדי הממשלה ורשויות משקיעים משאבים בלא לבחון את הדינמיקה הכלכלית או הצרכים של התושבים לפי מרחבי התנועה שלהם (יוממות). חשיבה על עקרונות מטרופוליניים ואזוריים יכולה לייעל את השקעת התקציבים בפיתוח כלכלי, בעידוד צמיחה, בתכנון מרחבי ובמתן שירותים לתושב.

להלן סיכום של תועלות העשויות לעלות לישראל מיישום של חשיבה מטרופוליתית בתכנון מרחבי, בתכנון תחבורה ובתכנון פיתוח כלכלי:



מאפיין	סוגיה	מדדים	כיצד ממשל או שיתופי פעולה מטרופוליניים יכולים לסייע למיציא הפוטנציאל בתכנון מרחבי מטרופוליני, תכנון תחבורה ותכנון פיתוח כלכלי אזורי
לגיטימיות	דמוקרטיה	אופן מינוי בעלי תפקידים (בחירה ישירה או עקיפה, מינוי כפקידות); אופן קבלת החלטות.	<ul style="list-style-type: none"> - נקודות מבט רחבות - לא רק אלה של בעלי תפקידים בגבולות המינהליים של הרשויות המקומיות; - ייצוג הולם של התושבים או הנציגות הפוליטית במוקדי קבלת החלטות על הרובד האזורי; - ריבוי נקודות מבט אזוריות; - שילוב נציגים המשקפים מגוון נקודות מבט: חברתיות, אוכלוסיות מיוחדות, שכונות הדורשות טיפול ייחודי.
	תקצוב וכספים	האם יש סמכות לגבות מיסים? האם הרשויות החברות מעבירות תקצוב וולונטרי? כיצד נחלקים הכספים וההשקעות?	<ul style="list-style-type: none"> - שיתופי פעולה מגבירים את ההזדמנויות לפתח הכנסות עצמיות; - איגום משאבים במתן שירותים יכול לסייע לרשויות חלשות יותר מבחינה תקציבית להשוות את איכות השירות לתושב; - גמישות בהשקעות; - כלי נוסף לפיתוח כלכלי - תמריצים אזוריים ממוקדי מיזם או תוכנית מסוימים (קולות קוראים) לתקופות זמן מוגדרות ולמטרות מוגדרות.
	חברה וכלכלה	סוגיות של שוויון, הכלה וצדק.	<ul style="list-style-type: none"> - המשולש כלכלה-מרחב-יוממות במטרופולין משפיע מאוד על סוגיות חברתיות כיוון שהוא משפיע על אוכלוסיות חלשות באזורי מטרופולין הנחשבים פריפריאליים ועל אוכלוסיות חלשות המתגוררות במטרופולין חזק כתל אביב - מתן שירותים על ידי הרשות; - עותן ייצוג לקבוצות שבדרך כלל נפקדות ממעגלי קבלת ההחלטות (שכונות מוחלשות ורשויות מקומיות חלשות יכולות ליצור קואליציות מפתיעות). - חשיבה מרחבית אזורית לפיתוח מכליל בסוגיות דיור, השכלה, ותעסוקה.

מאפיין	סוגיה	מדדים	כיצד ממשל או שיתופי פעולה מטרופוליניים יכולים לסייע למיצוי הפוטנציאל בתכנון מרחבי מטרופוליני, תכנון תחבורה ותכנון פיתוח כלכלי אזורי
אוטונומיה	רגולציה	האם יש סמכות לחוקק?	<ul style="list-style-type: none"> - החלטות חקיקה המתקבלות בשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות או על ידי ממשל אזורי נבחר זוכות בלגיטימציה ציבורית רבה יותר; - אכיפה שוויונית במרחב גדול; - מטרופולין מאפשר תיאום בין רשויות שקיבלו חופש (בנייה, רישוי עסקים ועוד) ובין רשויות שהוגבלו.
	שירותים	האם הגוף המטרופוליני הוא הגוף הבלעדי המספק את אותם שירותים?	<ul style="list-style-type: none"> - חיזוק מעמד הרשויות והממשל האזורי במתן אחריות וסמכות לספק את השירותים; - אפשר לפזר שירותים על פני המרחב בהתאם לגבולות הכלכליים של האזור, ולא דווקא לפי גבולות מנהליים של הרשות המקומית.
גודל	טריטוריה	איך נקבע גבול/תחום המטרופולין?	<ul style="list-style-type: none"> - קביעת גבול בהסתמך על עקרונות של אינטרקציה כלכלית. כך גם הרשויות באזור יצאו נשכרות מתכנון מרחבי, תחבורתי וכלכלי; - גמישות לפעול בגבולות המטרופולין לפי הפעילות המסוימת שמבקשים לקדם; - גמישות לפעול בתוך גבולות המטרופולין לפי האזור המסוים בתוכו, גם אם הוא יוצר חלוקה בתוך רשות.
	אוכלוסייה	גודל ומאפייני האוכלוסייה הכלולה במטרופולין.	<ul style="list-style-type: none"> - יתרונות לגודל בשירותים מסוימים; - גיוון בשירותים לקבוצות קטנות ומובחנות (שירותי בריאות למחלות נדירות, חינוך למחוננים, תעסוקה לבעלי מוגבלות ועוד).

ביבליוגרפיה

- « בן-אליא, נ' (2006). מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המינסטרילית של משרד הפנים. מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות.
- « בקר, א' (2018). התחבורה הציבורית בישראל: חומר רקע (מוגש לוועדת הכלכלה). מרכז המידע והמחקר כנסת ישראל.
- « בקר, נ' וגרוסמן מ' (2019). הפנמת עלויות חיצוניות סביבתיות. המשרד להגנת הסביבה.
- « גל תכנון וניהול מערכות אורבניות בע"מ. (2019). תוכנית אב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה.
- « הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ח"ת). קובץ נתונים לעיבוד – 2019.
- « הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. (16 במאי, 2024). דוח התחדשות עירונית 2023.
- « ויינשטיין, נ' (2022). לחשוב את התעשייה מחדש: התוכנית האסטרטגית האיזורית לתעשייה של מנצ'סטר רבתי. אורבנולוגיה.
- « מבקר המדינה. (2019). דוח מיוחד: משבר התחבורה הציבורית בישראל.
- « מועלם, נ', סלינגר, א' וניהאוז פוירשטיין, ג' (2019). הקצאות וורטיקליות: הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעוררי שימושים – היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים. המכון לחקר העיר והאיזור, הטכניון חיפה בשיתוף עם מכון גזית גלובל לחקר הנדל"ן במרכז הבינתחומי הרצליה.
- « מינהל התכנון. (31 ביולי, 2024). התכנית האסטרטגית המרחבית.
- « מינהל התכנון. (ח"ת). נושא אסטרטגית/ תשתיות/ 2040.
- « משרד הפנים. (2023). מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות.
- « משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. (2016). הנחיות לתכנון ותפעול: שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים.
- « משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. (19 ביולי, 2022). צמצום פערים היסטוריים: משרד התחבורה ישקיע בתשתיות כבישים, אוטובוסים ושבילי אופניים בג'סר א-זרקא.

- « משרד ראש הממשלה. (11 בינואר, 2018). הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה: מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע.
- « משרד ראש הממשלה. (2024). הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות ותיקון החלטת ממשלה. החלטה מספר 2281 של הממשלה מיום 31.10.2024.
- « נוסבאום, ג' ואחרים (2018). תדריך הקצאות לצרכי ציבור 2018. מינהל התכנון ומשרדי ממשלה נוספים.
- « עפרון, ר' ובטט, מ' (2021). תוכנית אסטרטגית לתעסוקה מחוז הצפון, דו"ח ביניים. מינהל התכנון ומשרד הכלכלה והתעשייה.
- « קוסמן, ל' (2023). ניתוח סעיפים 78–79 בהצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023–2024: קרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדל היצע הדיור. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- « רונן, י' (2009). רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם ובארץ. מרכז המחקר והמידע הכנסת.
- « רז דרור, ע' (2017). תוכנית אסטרטגית לדיור 2040. המכון הלאומי לכלכלה.
- « רז דרור, ע' ובר, ר' (2027). חדש וסע: קידום משולב של מערכות הסעת המונים וציפוף המרקם הבנוי, תוך ניצול השבחת הקרקע הנוצרת מהקמת מערכות הצסעת המונים כמקור למימון. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.
- » Aerts, J. (2016, January 28). Brussels is a metropolitan region (and its challenges need answers on that scale). LinkedIn.
- » Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations (OECD regional development working papers No. 2014/04). OECD Publishing.
- » Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). Approaches to metropolitan area governance: A country overview. OECD regional development working papers (no. 2014/03). OECD Publishing.
- » Andersen, H. Thor., & Damurski, L. (2022). Towards political cohesion in metropolitan areas: an overview of governance models. Bulletin of Geography Socio-Economic Series, 56, 43–62.
- » Bahl, R. (2013). The decentralization of governance in metropolitan areas.

In R. W. Bahl J. Linn, D. Wetzel, & J. F. Linn (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 85–106). Lincoln Institute of Land Policy.

- » Bast, H., Delling, D., Goldberg, A., Müller-Hannemann, M., Pajor, T., Sanders, P., Wagner, D., & Werneck, R. F. (2015). *Route planning in transportation networks* (An updated version of the technical report MSR-TR-2014-4, previously published by Microsoft Research).
- » Bay Area Regional Collaboration (BARC). (n.d.). About us.
- » Belgium.be. (n.d.). The Brussels-Capital Region.
- » Blair, R., & Janousek C. (2013). Collaborative mechanisms in interlocal cooperation: A longitudinal examination. *State and Local Government Review*, 45(4), 268–282.
- » Blumberg, E., & Manville, M. (2004). Beyond the spatial mismatch: Welfare recipients and transportation policy. *Journal of Planning Literature*, 19(2), 182–205.
- » Breach, A. (2020). Planning for the future How flexible zoning will end the housing crisis. Centre for Cities.
- » Briffault, R. (1996). The local government boundary problem in metropolitan areas. *Stanford Law Review*, 48(5), 1115–1171.
- » Brussels Capital Region. (n.d.). The government of the region.
- » Burdett, R. (n.d.). Contested Powers in City Hall. The London School of Economics and Political Science.
- » Cain, B. E., Gerber, E. R., & Hui, I. (2020). The challenge of externally generated collaborative governance: California's attempt at regional water management. *The American Review of Public Administration*, 50(4–5), 428–437.
- » Camacho, M. (2020). Beyond preemption, toward metropolitan governance. *Stanford Environmental Law Journal*, 39, 125.
- » Cardoso, R., & Meijers, E. (2017). Secondary yet metropolitan? The challenges of metropolitan integration for second-tier cities. *Planning*

- Theory & Practice, 18(4), 616–635. Comunidad de Madrid. (n.d.). El marco de la cohesión territorial en la Comunidad de Madrid.
- » da Cruz, N. F., & Choumar, N. B. (2020). The metropolitan scale. *Cities*, 100, 102644.
 - » Dallhammer, E., Derszniak-Noirjean, M., Gaugitsch, R., Hans, S., Zillmer, S., Gaupp-Berghausen, M., Zillmer, S., Derszniak-Noirjean, M., Gaupp-Berghausen, M., Koscher, R., Hans, S., & Lüer, C. (2019). The impacts of metropolitan regions on their surrounding areas. European Committee of the Regions.
 - » Dequeker-Fergon Dequeker, E. (2020). Paris and London: Metropolitan dynamics and economic gov ernances (1990–2017) (Doctorate dissertation). Institut d'études politiques de Paris.
 - » European Committee of the Regions, (n.d.). Belgium.
 - » European Metropolitan Transport Authorities (EMTA). (n.d.). Madrid: Identification of metropolitan area.
 - » Eurostat. (2019). Statistics on regional typologies in the EU.
 - » Fe Villamejor-Mendoza, M. (2020). Competitive cities: Implications for better public service. *Policy Design and Practice*, 3(4), 445–461.
 - » Fujii, H., Iwata, K., Chapman, A., Kagawa, S., & Managi, S. (2018). An analysis of urban environmental kuznets curve of CO2 emissions: Empirical analysis of 276 global metropolitan areas. *Applied Energy*, 228, 1561–1568.
 - » Hamilton, D. K. (2000). Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview. *Journal of Urban Affairs*, 22(1), 65–84.
 - » Heinelt, H., & Kubler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan governance: Capacity, democracy and dynamics of place*. Routledge.
 - » Hewitz, R., & Hermandes-Jimenez, V. (2010). Devolved regions, fragmented landscapes: The struggle for sustainability in Madid. *Sustainability*, 2(5), 1252–1281.
 - » Ianoș, I., Peptenatu, D., Drăghici, C., & Pintilii, R. (2012). Management

elements of the emergent metropolitan areas in a transition country: Romania, as case study. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 4(2), 149–172.

- » Jiang, X., Eaton, S., & Kostka, G. (2023). No county is an island: The rise of interjurisdictional cooperation among counties in China. *Regional Studies*, 57(10), 2021–2036.
- » Kline, J., Thiers, P., Ozawa, C., Yeakley, J., & Gordon, S. (2014). How well has land-use planning worked under different governance regimes? A case study in the Portland, OR-Vancouver, WA metropolitan area, USA. *Landscape and Urban Planning*, 131, 51–63.
- » Kwadwo, V. O., & Skripka, T. (2022). Metropolitan governance and environmental outcomes: Does inter-municipal cooperation make a difference? *Local Government Studies*, 48(4), 771–791.
- » Lefevre, C. (2002). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9–25.
- » Maldonado, J. L. (2003). Metropolitan government and development strategies in Madrid. In H. Salet, A. Thornley, & A. Kreukls (Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions* (Chapter 21). Spon Press.
- » McKinsey Global Institute. (2018). *The future of work in America: People and places, today and tomorrow*.
- » McKoy, D., Vincent, J., & Bierbaum, A. (2011). Opportunity-rich schools and sustainable communities: Seven steps to align high-quality education with innovations in city and metropolitan planning and development. Center for Cities and Schools, UC Berkeley.
- » Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Cardoso, R. (2018). Beyond polycentricity: Does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 109(1), 1–21.
- » Moisis, A. (2011). *Acosiaciones locales: tamaño, escala y gobernanza* [Municipal partnerships: The experience of the Nordic countries]. In *Informe*

IEB sobre Federalismo Fiscal '11. IEB.

- » Moore-Cherry, N., Kayanan, C. M., Tomaney, J., & Pike, A. (2022). Governing the metropolis: An international review of metropolitanisation, metropolitan governance and the relationship with sustainable land management. *Land*, 11, 761.
- » Naniopoulos, A., Genitsaris, E., & Balampekou, I. (2012). The metropolitan transport authority in Europe, towards a methodology for defining objectives, responsibilities and tasks. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, 48, 2804–2815.
- » OECD. (2020). Perspectives on decentralisation and rural-urban linkages in Korea. OECD iLibrary.
- » Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48(1), 75–93.
- » Salazar, E., Henríquez, C., Durán, G., Qüense, J., & Puente Sotomayor, F. (2021). How to define a new metropolitan area? The case of Quito, Ecuador, and contributions for urban planning. *Land*, 10, 413.
- » Sciara, G. (2017). Metropolitan transportation planning: Lessons from the past, institutions for the future. *Journal of the American Planning Association*, 83(3), 262–276.
- » Sherry, C., & Easthope, H. (2016). Under-supply of schooling in the gentrified and regenerated inner city. *Cities*, 56, 16–23.
- » Slack, E. (2007). Managing the coordination of services delivery in metropolitan cities: The Role of metropolitan governance (Policy research working paper). The World Bank, Finance Economics and Urban Development
- » Thomas, P., Socrates, B., & Tiziana, C. (2023). Urban mobility evolution and the 15-minute city model: From holistic to bottom-up approach. *Transportation Research Procedia*, 69, 544–551.
- » Thornley, A. (2003). London-institutional turbulence but enduring nation-state control. In H. Salet, A. Thornley, & A. Kreukls (Eds.), *Metropolitan*

Governance and Spatial Planning- Comparative Case Studies of European City-Regions (Chapter 3). Spon Press.

- » Tomàs, M. (2015). Metropolitan governance in Europe: Challenges & models. European Metropolitan Authorities.
- » Tomàs, M. (2017). Explaining metropolitan governance: The case of Spain. *Raumforsch Raumordn*, 75, 243–252.
- » Wheeler, S. M. (2000). Planning for metropolitan sustainability. *Journal of Planning Education and Research*, 20(2).





