

ממשל מטרופוליני

דרק דיאמונד

דצמבר, 1997

תוכן העניינים

מבוא

הקדמה

חשיבות הממשל המטרופוליני
לקראת הגדרת הממשל המטרופוליני
צמיחת הקשר החדש לערי מטרופולין

ממשל מטרופוליני וכלכלה מטרופולינית

גלובליזציה וכלכלה מטרופולינית
להבין את הכלכלה המטרופולינית
אפקט התשלובת
יתרון יחסי
יתרון המיקום
ההשלכות על הניהול המטרופוליני

ממשל מטרופוליני בעידן של ביזור

ביזור וממשל מטרופוליני
צמיחתה של תגובה מטרופולינית

עמיד הממשל המטרופוליני

הגישה
שלוש המטלות ההכרחיות
לסיכום

הקדמה

הן כתבי העת המקצועיים והן העיתונות היומית בישראל וביתר מדינות תבל נותנים כיום כיסוי נרחב לסוגיות עירוניות. אם הוספתי משלי על הנאמר, הרי זה משום שיפה עשה מכון פלורסהיימר כשבחר לדון בסוגיית הממשל המטרופוליני, היות ונושא זה עומד כיום במרכז העניין הציבורי בעתיד החברה העירונית, וימשיך להעסיק אותנו עוד שנים ארוכות.

מאמר זה ימצא אוזן קשבת אצל שני סוגי ציבור לפחות. הראשון הוא אזרחי ישראל, אשר בשנים שיבואו מובטח לי כי ימצאו עצמם מעורבים יותר ויותר בסוגיות מטרופוליניות. הציבור השני הוא ציבור אנשי מדע, מנהלנים מתכננים ופוליטיקאים המעורבים כולם בפיתוח המטרופוליני. אנשי מקצוע אלה, מערים שונות בעולם, תרמו רבות לתיזה שהעליתי כאן בהנחיה, בדיון ובהדגמה. אף כי אני לבדי אחראי לדברים המובאים להלן, ספק אם יכולתי להעלותם על הכתב ללא סיועם הנדיב של אנשי מכון פלורסהיימר ובראשם פרופ' ע' גונן ופרופ' א' שחר.

הקדמה

חשיבותו של ממשל מטרופוליני

בחמישים השנים האחרונות ניכר גידול מתמיד ברחבי העולם במספרם ובמשקלם של האזורים המטרופוליניים. עקב תהליך המטרופוליזציה, גדל באופן משמעותי במדינות רבות (בהן ישראל) שיעור התושבים המתגוררים באזור מטרופוליני אחד או יותר, ובמקביל גדל שיעור ההשקעה הלאומית באזורים אלה. תהליך זה עודנו בעיצומו במדינות רבות, ואין ספק כי אנו בראשיתו של עידן שבו איכות החיים בערי-העולם הופכת לסוגיה גלובלית הרת-חשיבות. ההוכחה לחשיבותן הגוברת של סוגיות מטרופוליניות קיימת לא רק במישור הלאומי, אלא גם בסדר היום של המדיניות הבינלאומית, למשל ב"הביטט 2" (איסטנבול 1996), או בוויכוחים שתכפו ל"וועידת האו"ם בשאלות סביבה ופיתוח" (ריו-דה-ז'נרו, 1992) או ב"ארגון הסחר העולמי" – בכולם נידונות פעילויות כלכליות מטרופוליניות בתחומים מובהקים כמו אמצעי התקשורת (media), סרטים ותעשיות ידע אחרות.

מסתבר כי לא רק מספרן ומשקלן העולה של ערי המטרופולין הם שחידדו את המודעות בעניינים הנוגעים למדיניות הציבורית, אלא גם העובדה שמגמת המטרופוליזציה כיום מתיישבת כהלכה עם לחצים גדולים לתמורות במישור הכלכלי והחברתי. יש לא מעט אירוניה בכך שדווקא בשלב שבו המטרופולין הפכה לעובדת חיים מקובלת, אם כי לא בהכרח רצויה, במרבית מדינות העולם – דווקא עכשיו אורח החיים המטרופוליני נתון בתהליך משמעותי של הבניה מחדש.

מאמר זה בוחן את השפעתו של תהליך זה על טיב הממשל המטרופוליני; כמו כן, על ידי ניתוח תגובות ראשוניות של כמה אזורים מטרופוליניים חשובים הוא נותן תמונה אפשרית של הממשל המטרופוליטני במאה ה-21.

לקראת הגדרתו של ממשל מטרופוליני

היות והמילים "מטרופוליני" ו"ממשל" הן רווחות מאוד, יש סכנה שצירופן, כמו בכותרת המאמר, יגרום לבלבול-מה. ראוי אפוא להקדים ולהבהיר את פירושה של מונחים אלה.

בכל רחבי העולם מתאפיינים האזורים המטרופוליניים בשתי תכונות יסוד: ברמה גבוהה של אינטגרציה כלכלית ובה-בעת ברמה גבוהה של פיצול פוליטי. בחלק הארי של האזורים המטרופוליניים מתלווה אל המתח הזה שבין אינטגרציה ופיצול גיוון חברתי ניכר. המציאות המורכבת של יוממות באזורי המטרופולין הגדולים על כל התשתית התחבורתית הקשורה בכך, מציאות שמאפשרת לתושבים לגור בקצה אחד של המטרופולין ולעבוד בקצהו האחר, היא תו-היכר מובהק של האינטגרציה הכלכלית. עוד דוגמאות לכך הן ההיררכיה של מרכזי הקניות והיקף קשרי-הסחר בין החברות (inter-firm exchange) (הן בפועל ממש והן כזרימת מידע). היקף התוצר הכלכלי באגדי-ערים אלה הוא כיום עצום, ובמרבית המדינות הוא מהווה נתח נכבד ביותר בכלכלה

הלאומית. בישראל, חצי עד שני-שלישים מהתל"ג (תוצר לאומי גולמי) מתרכז בתל-אביב רבתי. לאזור זה כל סימני ההיכר החשובים של אזור מטרופוליני, לרבות פיצול פוליטי שמשמעו בהקשר זה הוא ריבוי של צורות ממשל מקומיות – עירויות, מועצות מקומיות וסוכני ממשל אזוריים (regional government agencies) רבים המספקים שירותים מתמחים.

מאז ביטולה ב-1986 של "מועצת לונדון רבתי" (Greater London Council), גם לונדון, כמו תל-אביב, אין ממשל מטרופוליני. כנגד זאת קיים בלונדון מערך מגוון של הסדרים, בהם תחומי אחריות של הממשלה המרכזית, הנהלות משותפות הכוללות נציגים מכל הרשויות המקומיות, הרשויות המקומיות עצמן ומגוון של גופים מתמחים, כמו המשטרה המטרופולינית ורשות התחבורה (London transport) של לונדון. כל אלה מהווים למעשה כיום את הממשל המטרופוליני של עיר זו. אכן, מאז ייסודה ב-1989 של "מועצת מחוז לונדון", שהייתה הניסיון הראשון בעולם לכונן ממשל מטרופוליני שמתפקידו לספק שירותים חיוניים לאזור ההולך ומתרחב בהתמדה – עדיין לא תם הוויכוח מה היא הדרך לכונן ממשל מטרופוליני תקין. השאלה המרכזית היא אלו תחומי אחריות של תכנון מדיניות יש לייחד לרמה המטרופולינית? ולמרות שפע הניסיונות בשיטות ממשל שונות ומגוונות, שלכל אחת הדגשים משלה בנוגע ליחסי הגומלין בין הממשל המרכזי והמקומי – עדיין לא גובש דפוס יחיד העונה על כל הצרכים. אכן, לונדון ותל-אביב הן יוצאות דופן בכך שעדיין לא קיים בהן שלטון מטרופוליני נרחב – שכן ברוב האזורים המטרופוליניים כבר קיים שלטון מטרופוליני כלשהו בעל סמכויות הן במישור המינהלי והן במישור תכנון המדיניות. כך אפוא ההגדרה שנעשה בה שימוש במאמר זה כוללת הן את תהליך תכנון המדיניות באזורים מטרופוליניים והן את יישומה של מדיניות זו; שני התהליכים גם יחד נבחנים נוכח מציאות כלכלית וחברתית דינמית להפליא, שמיום ליום הופכת למאפיין המובהק ביותר של האזורים המטרופוליניים. הגדרה זו של ממשל מטרופוליני היא על כן רחבה – ומקיפה הן את משמעותם של אזורים מטרופוליניים מן ההיבט החברתי והכלכלי והתמורות החלות בהם והן את המגמות והשיטות הפוליטיות והמינהליות הקיימות באזורים אלה.

לדעת כותב מאמר זה, תמורות שהתחוללו בעקבות הבניה מחדש כיום, מחייבות עיון מחודש במגמתו ובשיטתו של ממשל באזורים המטרופוליניים, אם רוצים להבטיח כי תושבי הערים הגדולות אכן ייהנו מאיכות חיים משופרת בעתיד. זוהי בלא ספק אחת הסוגיות החשובות ביותר במדיניות הציבורית בשנים הבאות, ויש לה צדדים סבוכים ומגוונים משתי בחינות: הפנים-מטרופולינית והבין-מטרופולינית. מהבחינה הפנים-מטרופולינית קיימות שאלות הנוגעות לאופי התחרות בין היישובים כנגד הצורך לכונן שיתוף פעולה להשגתן של מטרות כלל-מטרופוליניות. מתחים אלה קשורים הדוקות לתהליכים הבין-מטרופוליניים, אשר בעידן של חברות על-לאומיות הם מטבע הדברים תהליכים חוצי-גבולות. אף כי במציאות כשלנו, סבוכה ובלתי-בטוחה, קשה להמציא תשובה פשוטה וישירה לשאלה: מהי הערובה לממשל מטרופוליני מוצלח בעתיד? הניסיון לספק מענה הולם הוא חיוני כשלעצמו.

ערים גדולות הן דינמיות מטבען ומשתנות דרך קבע. עם זאת, הלחצים לשינוי חברתי וכלכלי הן בעבר הקרוב והן בעתיד הנראה לעין הם חזקים ומעמיקים במידה כזו, שניתן בצדק לכוונתם לחצים

מבניים. אף כי תקופות מעבר כשלנו מתאפיינות בזיקות גומלין סבוכות בין גורמי השינוי, חוקרים במדעי החברה זיהו שתי מגמות נרחבות הפועלות כיום – גלובליזציה וביזור – כאחראיות במשותף ללחצים העצומים לשינוי בחברה בת-זמננו. הגלובליזציה והביזור הן שתייהן מגמות מורכבות, רבות-ממדים ובעלות השפעה על היבטים רבים ושונים בחברה. היות וערי המטרופולין מקיפות את כל צדדיה של החברה העירונית בת-זמננו – לשתי מגמות מבניות אלה תפקיד משמעותי מאין כמוהו בבנייתם מחדש של היבטים רבים בחיים המטרופוליניים.

הבנת השפעתן וסיבותיהן של מגמות הגלובליזציה והביזור חשובה לא רק לתושבי המטרופולין שצריכים להחליט בעניינים כמו מקום מגורים ומשלח יד, אלא גם למי שקיבלו על עצמם את האחריות לעתידן של ערי המטרופולין. פרנסי הערים ויועציהם המקצועיים, המנסים לקיים ולשפר את איכות החיים בעיר, מקבלים החלטות שהשפעתן חורגת מתחומי ההווה. אם יעשו כן בהנחה שהעתיד ידמה במידה רבה לעבר הקרוב, כי אז, בשל השלכותיו של השינוי המבני, מעטים הסיכויים שיצליח להגשים את מטרותיהם. כדי להבטיח השפעת-מה על איכות החיים של תושבי העתיד בערי המטרופולין, הכרח לבחון את טבעם של הגלובליזציה והביזור מתוך גישה המכוונת מראש למינהל עירוני יעיל. האם המבנה והשיטות הארגוניים, שהם כיום מסגרת הממשל והאדמיניסטרציה בערי המטרופולין, יהיו יעילים בנסיבות החדשות? ואם לא כן, מה יהיה יעיל? אלה הן שתיים מן השאלות החשובות שמאמר זה מנסה להשיב עליהן.

אלה אינן שאלות פשוטות בעלות תשובה נכונה אחת בלבד. ועם זאת, המגוון הנפלא של ערי מטרופולין בעולם מעמיד בסיס לתשובה. למרות השוני בין ערים כמו תל-אביב וחיפה, בירמינגהם ובריסל, טוקיו וטורונטו – יש להן מאפיינים משותפים והן ניצבות בפני אתגרים דומים. אם נאמר כי אחד הסממנים המובהקים של סוף המאה ה-20 הוא ששינויים מבניים המתחוללים באזורים מטרופוליניים הם תופעה כלל-עולמית, יכולה אפוא עיר אחת להפיק לקחים מניסיונה של עיר שנייה; ואכן, תקוותו של כותב מאמר זה היא שניסיונו בשינויים אורבניים בני זמננו באירופה ובפרט בלונדון, וכן בערים כמו שיקגו, בומביי וטוקיו יהיה לתועלת בישראל. מה שמפתיע במיוחד הוא הדמיון הרב בין הסוגיות שערי המטרופולין השונות מתלבטות בהן. השלכות הגלובליזציה על כלכלת המטרופולין והשלכות הביזור על האדמיניסטרציה של האזורים המטרופוליניים יוצרות בעיות חדשות וקשות בכל ערי-הכרך החשובות. במובנים רבים אירופה מזמנת דוגמאות בדוקות של שינויים שחוללו שתי המגמות הללו באמצעי לחץ, שכן רק באירופה קורה שרשת צפופה זו של אזורים מטרופוליניים לא רק שהיא נענית ללחצים של גלובליזציה וביזור, אלא היא נתונה בעיצומו של תהליך אינטגרציה במישור הכלכלי והמדיני.

העשור האחרון של המאה ה-20 הוא ככל הנראה נקודת מפנה חשובה. באירופה הבתר מלחה"ע ה-2, כמעט כל עיר גדולה אימצה את רעיון התכנון העירוני, לא רק הערים שנוקקו לשיקום גדל-ממדים עקב נזקי המלחמה. עניין בניהול הצמיחה העירונית קנה לו מהלכים הן באירופה המערבית שפניה למדיניות רווחה, הן באמריקה הצפונית שוחרת האינדיבידואליזם והן במדינות העולם השלישי. חמישים השנים שחלפו מאז הניבו ניסיון עשיר בדרכי ממשל מטרופוליני – הצלחות לצד כישלונות. אלא שחשוב מאוד לבדוק במשנה זהירות את הלקחים הנוגעים למתכונני ההצלחה והאי-הצלחה

לפני שמיישמים אותם במטרופולין בנות זמננו, מפני שהנסיבות הנוכחיות שונות ביסודן לפחות בשני ממדים רבי-חשיבות. זוהי משמעותם וחשיבותם של הגלובליזציה והביזור בזיקה אל הממשל המטרופוליני.

1 ממשל מטרופוליני וכלכלה מטרופולינית

גלובליזציה והכלכלה המטרופולינית

אף שהמונח "גלובליזציה" אינו קל להגדרה, הספרות המקצועית הנרחבת מייחדת לו שלושה תווי-היכר עיקריים: סחר חופשי, טכנולוגיה חדשה, והסרת הפיקוח (deregulation). תערובת רבת-כוח זו יוצרת שינוי כלכלי מבני בעל השלכות ישירות ומעמיקות על כלכלת ערי המטרופולין. ממדיהן וחריפותן של השלכות אלה להם אנו עדים כבר עכשיו והצפויות להתמיד, מצמיחים בעיות, כמו למשל התרחבותן או התמוטטותן המזורזת של תעשיות מקומיות – בעיות שתובעות הסבר על מהות המתרחש, על סיבותיו ועל הצעדים שיש לנקוט במסגרת המדיניות הציבורית אם כדי להגביל או לעודד תופעות כאלה. בין כלל הסממנים של עיר-מטרופולין כהווייתה, החשוב ביותר הוא האינטגרטיביות של הכלכלה המטרופולינית. על כן לכל שינוי רדיקלי באופי הכלכלה המטרופולינית תהיינה השלכות חשובות על הממשל המטרופוליני.

מצב דברים זה מסתבר כמשמעותי עוד יותר נוכח העובדה שערים גדולות ברחבי העולם עדות כיום להשלכות של אי-יציבותה הגדלה של הפעילות הכלכלית. אי-הוודאות לגבי המשך פריחתה של הכלכלה המטרופולינית, או לגבי כשרותה של מדיניות כזו או אחרת, הביאו את אנשי הממשל המטרופוליני לשאול את עצמם אלו משרות יחזיקו מעמד בערי-המטרופולין שלנו והאם מדיניות ציבורית תסייע בשמירתן כמו גם תעודד יצירת משרות חדשות. באירופה מנסות להתמודד עם השאלה הזו לא רק ערי תעשייה ותיקות (כמו גלזגו, המבורג, ליל) שנאלצות להתחרות עם מוצרים חדשים, עם אופני ייצור חדשים ועם אזורי תעשייה חדשים, אלא גם ערים כמו לונדון, ברמינגהם ודבלין. ערים שנחשבו עד לאחרונה כ"משגשגות", נמצאות כיום במצב של תחרותיות גדלה מול יריבים תוקפניים חדורי תודעת פרסום, המנסים "לגנוב" מהן משרות. ערי בירה או מרכזים אזוריים חשובים, שממילא יש בהם משרות רבות במגזר הציבורי, הופתעו ונדהמו מן המהירות וההיקף של צמצום הממדים (down-sizing) במגזר הציבורי. עוד דוגמה חותכת לצמיחתו של הקשר כלכלי חדש היא התמורות החדות במדיניות ההגנה שתכפו להתפרקותה של בריה"מ לשעבר. ערים שהתגאו בתעשיות חדישות עתירות-ידע, למשל חקר האטמוספירה, סובלות עתה מרמת אבטלה גבוהה, מה עוד שאינן מנוסות בטכניקות של התחדשות כלכלית שערי התעשייה הוותיקות רכשו בעמל רב ב-25 השנים האחרונות. בעת שתמורות גלובליות במישורים הכלכלי, הפוליטי והטכנולוגי מחוללות תסיסה בלתי צפויה בכלכלות מטרופוליניות, עולה מאליה השאלה: מה המדיניות הציבורית יכולה וחייבת לעשות?

אף כי הדיון שלהלן בוחן את השאלה הזו מפרספקטיבה מטרופולינית, הוא מתבסס על הגישה שהורגלה לענות על שאלות מסוג זה ברמה של מדינת-הלאום. הסיבות לכך הן שתיים: ראשית, כמו שכבר צוין, חלק הארי של הפעילות הכלכלית במרבית מדינות העולם מתבצע באזורים

מטרופוליניים, על כן ההבחנה בין מדיניות כלכלית לאומית לבין מדיניות כלכלית מטרופולינית אינה קיימת על פי רוב. שנית, ההסבר התאורטי שכלכלנים ומדענים מביאים בנוגע להשלכות תהליך הגלובליזציה נוגע לשתי הרמות גם יחד, הלאומית והמטרופולינית. פרופ' מ"א פורטר, בספרו המפורסם כיום שראה אור ב-1990: *היתרון התחרותי של אומות* כותב בין השאר: "... את התפיסות והרעיונות (של היתרון התחרותי) ניתן להחיל על יחידות מדיניות וגאוגרפיות הקטנות מהאומה".

הבנת הכלכלה המטרופולינית

בין אם השפעתה של הגלובליזציה על המטרופולין היא ירידת שיעור התעסוקה בתעשיות המסורתיות (למשל ברמינגהם), או התרחבות מזורזת המבוססת על יצוא (למשל סאול), או פוטנציאל בלתי ממומש הנחוץ לפיתוח הכלכלה הלאומית (למשל בומביי), או צירוף כלשהו של הנ"ל כמו שקורה בתל אביב – שאלת המפתח העומדת בפני קובעי המדיניות הציבורית היא זו: מהו היתרון התחרותי שלנו? לאלה שמעוניינים לדעת כיצד הכלכלה המטרופולינית תתפקד בעתיד כדי שיהיה באפשרותם לסייע בכך ביתר יעילות או לכל הפחות להבטיח שהמדיניות הציבורית לא תחבל בכך, נמנה כאן ארבעה קווי הנחיה, המסתמכים על ההבנה הקיימת כיום בנוגע לפעילות הכלכלית באזורים מטרופוליניים. נדון בכל אחד בנפרד.

א. הבסיס הכלכלי. ערים סוחרות זו עם זו – היום כמו בעבר. בעזרת משאב אנושי או טבעי הן מפתחות סחר "ייצוא" ("export" trade) תוך ניצול יתרון היחסי. דפוס ותיק זה עודנו רלבנטי להפליא, ויעידו על כך דברים שכתב זה לא כבר ווי' תומפסון: "... הזירה גדולה יותר (כיום), אבל שם המשחק הוא בעינו – ייצא או מות". הלך הברור במה שנוגע למדיניות המטרופולינית הוא שמשימתם הראשונה של קברניטי הפיתוח הכלכלי המקומי היא לאתר את מגזר ה"ייצוא" הזה בעירם ואחר כך להבטיח שתביעותיו יקודמו בכל דרך שבה המדיניות הציבורית מסוגלת לסייע. הניסיון מלמד שקיימות לא מעט אפשרויות: תכניות של הכשרה טכנית במוסדות חינוך מקומיים, הכנת תשתיות מתמחות, סיוע בקידום וכיו"ב. זוהי אפוא מטלת מחקר ומודיעין חשובה לאזור המטרופוליני כולו. גם אם קיימות כהנה וכהנה יחידות ממשל מקומיות, קטנות וגדולות, לכל אחת מהן עניין בהצלחתה הכוללת של הכלכלה המטרופולינית.

איתורן של פעילויות ייצוא (export base activities) הפך למשימה קשה יותר ככל שהייצוא המטרופוליני הוא פועל יוצא של שירותי היצרן, על הסטטיסטיקות הבלתי נאמנות המתלוות לכך, ולא דווקא של המגזר היצרני. כשמדובר בעיר כמו לונדון, אין הכוונה רק לשירותים הפיננסיים המובהקים (בנקאות, ביטוח, מסחר במניות ועוד), אלא (ולא פחות חשוב מכך) לשירותים מקצועיים כמו ראיית חשבון, משפט מסחרי כמו גם תיירות והשכלה גבוהה. זוהי תוצאתו החד-משמעית של המעבר מכלכלה תעשייתית ל"כלכלת מידע" – מעבר המתרחש בוודאות באזורים מטרופוליניים רבים בכל המדינות התעשייתיות.

ב. אפקט התשלובת. כבר מזמן הוכח כי קיומה של קבוצת חברות "ייצוא" משגשגת יוביל מן הסתם להיווצרות אשכול תעשיות. אם "עיר טקסטיל" מצריכה מומחים בתחום העיצוב ואם "עיר קולנוע" מטפחת מומחים בתחום הגרפיקה – גם חברות "ייצוא" ירצו לייצא

ולסחור בתחומי האזור המטרופוליני. יתר על כן, יש טוענים כי יתרונותיה של עיר גדולה, אם כלליים (לדוגמה כוח עבודה מיומן) ואם ספציפיים (לדוגמה קיומם של שירותים מתמחים), מבטיחים לחברות פרוץ ייצור גבוה יותר מאשר במקומות אחרים, ועל ידי כך "גורמים" לגידולן של החברות ושל המטרופולין כולה. כידוע, אומדן התרומה ליתרון היחסי של תשלובת פעילויות כלכליות (agglomeration economies) הוא עניין לא פשוט כלל ועיקר, אך מעטים מפקפקים בקיומו. סוגיה חשובה שעולה בהקשר לממשל המטרופוליני היא זו – האם יש לעודד התפתחות לרוחב או לעומק של תשלובות אלה? המענה לסוגיה זו מחייב את האזור המטרופוליני להשקיע במחקר מעמיק כצעד ראשון בבירור טיבם של משאבי התשתית (infrastructure provision) היעילים ביותר ושל אסטרטגיית הקידום המוצלחת ביותר.

קיים עוד היבט לתשלובת הפעילויות הכלכליות שגם לו זיקה ישירה לעניין הממשל המטרופוליני. מאחר שתחומי תשתית מכריעים באזור המטרופוליני מצריכים השקעות נכבדות – למשל בניית נמל תעופה בינלאומי – שיתופו של הממשל המרכזי הוא דבר בלתי נמנע. היות ומחירי הקרקע ועלויות אחרות גבוהים באזור המטרופוליני מאשר בכל מקום אחר, חשוב לברר האם בגלל פרוץ הייצור הגבוה יותר שתשלובת הפעילויות הכלכליות מבטיחות, השקעות אלה הן לתועלתה של המדינה כולה ולא רק לתועלת האזור המטרופוליני.

ג. יתרון תחרותי. קיימות דוגמאות רבות לאזורים מטרופוליניים שבהן היתרון היחסי ההתחלתי נעלם עם הזמן. ערים משגשגות הן אלה שמצאו דרך להנציח את תשלובת הפעילויות הכלכליות, שהצמיח היתרון היחסי ההתחלתי. פרופ' פוטר טוען, כי שני הגורמים החשובים ביותר עד כה להנצחת היתרון היחסי ההתחלתי הם השקעה וחדשנות. אם אזורים מטרופוליניים במדינות המתועשות (בהנחה שתשלובת הפעילויות הכלכליות היא דינמית ולא סטטית) אכן נכנסו לעולם של יתרון תחרותי, כי אז השאלה כיצד לגבש אסטרטגיית תשתית יעילה הכוללת משאבים פיזיים ומשאבי אנוש – הופכת לסוגיה חשובה מאין כמוה. התמורות הטכנולוגיות העצומות בשנים האחרונות משמען בין השאר הוא כי הביקוש להיצע תשתית חדש (כבלים של סיבים אופטיים וכדומה) מתחרה לא פעם על מימון ציבורי עם ההקצאות לתחזוקתן ולשדרוגן של רשתות קיימות. יצירת איזון נאות בין שדרוג לבין חדשנות ומבט לטווח ארוך בכל הנוגע לצורכי המטרופולין כולה אינם עניין של מה בכך, אם נביא בחשבון שלכל ממשל מקומי יש סולם עדיפויות מידי משל עצמו.

חוץ מהמחקרים החשובים שתפרסמו לאחרונה בנושא כלכלת המטרופולין המודרנית רק מעט ידוע לנו בוודאות על התנאים המעודדים חדשנות באזורים המטרופוליניים, להוציא חשיבותן של השקעות במשאבי אנוש ותקשורת באיכות גבוהה. הלקח העיקרי שממשל מטרופוליני עשוי להפיק מדיון זה ביתרון התחרותי הוא כי יש לגבש סולם עדיפויות של היצע תשתיות שיהיה קשור ישירות באסטרטגיית הפיתוח הכלכלי לטווח ארוך.

ד. יתרון מיקום. הירידה בחשיבותם היחסית של מחירי התחבורה והתקשורת, לצד תרומתן של הטכנולוגיות החדשות של המחשב והטלקומוניקציה להפחתת מגבלות המיקום – גרעו במידה ניכרת מחשיבות המיקום בכל הנוגע לייצור; רוב הסחורות, טוענים רבים, אפשר לייצר בכל מקום בעולם. נכון הדבר, אבל לא נכון לגמרי – שכן קיימים לחצי-נגד חשובים, כלומר יתרונות של מיקום יכולים להיות ממשיים ומכריעים בהתפתחות הכלכלית של

מטרופולין. למשל, הצלחתן במגזר התעשייתי של שיטות ייצור שעונות לדרישות הרגע מותנית ברמת תשתית גבוהה ביותר של תחבורה ותקשורת בסביבתו של מפעל הרכבה.

פחות ספציפיות, ועם זאת לא פחות חשובות, הן אפשרויות הפיתוח הכלכלי שמזמן עדיין בימינו שינוי ברמת הנגישות. כתוצאה מהקמת מערכת חדשה של רכבות מהירות, למשל זו שפיתח האיחוד האירופי, התחוללו שינויי נגישות מקיפים באזורים מטרופוליניים חשובים באירופה; לשינויים אלה תהיינה השלכות מעמיקות על ההתפתחות הכלכלית בעתיד. הסיבה העיקרית לכך היא שאף כי מחירי התחבורה והתקשורת הם 7 אחוזים ממחירי התפעול, אך משתנים ממיקום אחד למשנהו, בניגוד לעלויות ייצור אחרות. ואמנם, האיחוד האירופי משקיע סכומים ניכרים מול תקציבי הפיתוח האזורי בניסיון למנוע גידול מסוכן של אזורי השוליים. כוחו הלא מבוטל של יתרון המיקום מבליט את חשיבות איכותה של התשתית התחבורתית. באזורים מטרופוליניים מסוימים, למשל העיר ליל בצפון צרפת, שבה יהיה צומת חשוב של רשת הרכבות המהירות המקשרת את לונדון, בריסל ופריז – הנגישות החדשה תחדש את יתרון היחסי, שלפנים התבסס על זמינותם של חומרי גלם לתעשיית הטקסטיל.

השלכות על הניהול המטרופוליני

מסתבר כי אזורים מטרופוליניים אחדים נענים לאתגרי הגלובליזציה על ידי אימוץ החשיבה שנידונה בסעיפים קודמים במאמר זה. אופני תגובה אלה אינם זהים, מטבע הדברים, אלא משקפים את התנאים האופייניים לכל מטרופולין. עם זאת, בעניינים של אסטרטגיה, רב המשותף מן המבדיל. מנקודת המבט של הממשל המטרופוליני, המאפיין הבולט ביותר הוא הכרה כי הכלכלה המטרופולינית – שגשוגה כיום וחיוניותה בעתיד – היא מעניינה של המדיניות הציבורית. להכרה זו שותפים הממשל המקומי והמרכזי כאחד, וזוהי אפוא נקודת מפגש חשובה על רקע המתח הקיים ככלל ביחסי הגומלין בין שני מוקדי ממשל אלה.

השלכות רבות וחשובות על טיבו ומגמותיו של הממשל המטרופוליני נובעות מהכרה חדשה זו, כי שגשוגה של הכלכלה המטרופולינית הוא אבן יסוד בחיים החברתיים והפוליטיים לא רק בתחומי המטרופולין אלא גם במישור הלאומי. כך אפוא – וזהו הישג חשוב ביותר – קיים כיום בסיס להתוויית מדיניות כלל-מטרופולינית, שנתפסת כעת כחוביית בקרב שלושת דרגי הממשל גם יחד – המקומי, המטרופוליני והלאומי. עם זאת, הצידוק לקיומו של ניהול ברמה המטרופולינית הוא שונה בתכלית מזה שרווח בחמישים או במאה השנים הקודמות. בשונה לגמרי מהגישה הישנה הכוללת, כיום טוענים בזכות הסלקטיביות. גם אין מערבים את כלל ההיבטים של הכלכלה המטרופולינית, רק את אלה שנראים מהותיים לחיוניותה של הכלכלה בעתיד – כלומר הבנת הבסיס של הכלכלה המטרופולינית ובניית תשתית אסטרטגית לקיומה ולהרחבתה של כלכלה זו.

גישה מעין זו – במילים אחרות טיפוחה והרחבתה של התחרותיות בכלכלה המטרופולינית בעידן של אינטגרציה כלכלית כלל-עולמית מובהקת – חייבה את הממשלים המטרופוליניים לא רק לאמץ

אסטרטגיות חדשות, אלא גם להגדירן מחדש. כדי שמדיניות של מטרופולין – מדיניות המשתמשת באסטרטגיה ארוכת-טווח לתשתית להגברת החיוניות הכלכלית בעתיד – תסתבר כמוצלחת, עליה למלא תנאי מרכזי. עליה להביא ראיות שישכנעו את הממשל המרכזי ויזמים מן המגזר הפרטי, שללא החלטתם להשקיע אין אפשרות לממש מדיניות זו. רק כך אפשר להסביר את תנופת המחקר כיום בסוגיית הכלכלות המטרופוליניות (למשל בלונדון) ואת הניסיונות הרבים לערב רשמית את המגזר הפרטי בפיתוח הכלכלי המטרופוליני לצד הממשלים המקומי והמרכזי (למשל הוויכוח הניטש כיום בתל-אביב בנוגע לתשתית תחבורתית חדשה).

המסקנה העיקרית הנובעת מהדיון כאן, שראשיתו בגלובליזציה ובהשלכותיה על ההתפתחות הכלכלית המטרופולינית, וסופו בהצהרה על נחיצותה של מדיניות ממלכתית חדשה שתגובש בדרכים חדשות, תערב שותפים חדשים ותיושם בשיטות חדשות – היא שדרוש סגנון חדש של ממשל מטרופוליני.

2 ממשל מטרופוליני בעידן של ביזור

ביזור וממשל מטרופוליני

התפקידים שהמינהל הציבורי מבצע במישור המטרופוליני והאופן שבו הם מבוצעים תלויים במידה רבה בשני גורמים. ראשון הוא התפיסה הכללית בחברה את תפקידו של הממשל – תפיסה שהשתנתה מאוד עם השנים; השני הוא האבולוציה של הממשלים המקומי והמרכזי לאורך ההיסטוריה. למרות ההבדל הניכר בהתוויית תחומי האחריות השלטונית בין למשל, צרפת ובריטניה, או בין שיטות הממשל הפדרליות (קנדה, ארה"ב, גרמניה) לבין אלה האוניטריות, קיים ויכוח מתמיד בשישים השנים האחרונות בכל רחבי העולם המתועש על ערכו של המינהל המטרופוליני, ומפעם לפעם גם מתבצעים ניסיונות ממש. כבר ב-1930 פורסמו בלונדון ובניו-יורק תכניות מחוזיות לממשל אזורי, ומאז ועד היום התבצעו מעת לעת רפורמות בהסדרי הממשל של האזורים המטרופוליניים. כל רפורמה כזו הדגימה בדרך זו או אחרת את הקושי לספק שירותים מתואמים למטרופולין המגוונת, המפוצלת והנתונה על פי רוב בתהליך של התרחבות. שתי מסקנות בלבד ניתן להסיק מהשתלשלות העניינים הזאת. הראשונה היא כי על כל היותו בלתי נוח להשגה מעצם טיבו, האזור המטרופוליני עודנו מוקד של בעיות המצריכות טיפול במישור המדיניות הציבורית. המסקנה השנייה היא שלא קיים פתרון אחד שיכול לשמש מענה הולם. הדעת נותנת כי בעצם לא קיים פתרון ברור לפרדוקס המטרופוליני: המטרופולין גדולה במונחים חברתיים וגאוגרפיים מכדי להבטיח מענות ציבורית יעילה; היא מפוצלת מידי על ידי ריבוי של ממשלים מקומיים וגופים ציבוריים מכדי שתתאפשר אספקה יעילה של שירותים ציבוריים.

מה שמייחד את מצב הדברים בימינו הוא שלוויכוח הבלתי פתור על תבניתו האופטימלית של הממשל המטרופוליני נוספה גם תפנית אידאולוגית כלפי תפקידו של ממשל באשר הוא. ביזור אולי איננו הכותרת האידאולוגית למגמה המבנית החדשה המקושרת בתודעת הציבור עם הנשיא ריגן ועם רה"מ תאצ'ר, אך הוא נוגע לשתי התפיסות המרכזיות שלהלן. התפיסה האחת, לפיה ככל שקטנות סמכויותיו של הממשל גדלה חירותו של האזרח – יש השלכות נרחבות במיוחד על האזורים המטרופוליניים דווקא משום מורכבותם והאיום הגובר של גורמים חיצוניים, והיא הצמיחה גופי ממשל רבים בתחומי האזור המטרופוליני. התפיסה השנייה, שלפיה כל החלטה ביצועית או מנהלית של הממשלה צריכה להיעשות במידת האפשר תוך הבאתם בחשבון של שיקולי שיווק – גם לתפיסה זו השלכות חשובות מאוד על הממשל המטרופוליני. שתי התפיסות חוללו שורה של תמורות ניכרות בצביונו של הממשל המקומי ברחבי העולם, ולא פחות מכך באזורים המטרופוליניים, בלי שים לב לפרטי המבנה של הממשל הקיים. בעזרת מבני ממשל מקומי השונים להפליא זה מזה הצליחו ערים כמו לונדון, דבליו וברמינגהם להציע תגובות כמעט זהות לאתגרי הביזור.

הסיבה העיקרית לדמיון הרב בתגובותיהם של אזורים מטרופוליניים במדינות שונות היא כי התוצאה המעשית של האידאולוגיה החדשה הייתה ליצור מצב-דברים מסוים בכל האזורים המטרופוליניים. במצב-דברים זה כל תוספת סמכות ציבוריות תלווה בלא יוצא מן הכלל בצמצום דרסטי במשאבים הציבוריים, במיוחד במענקים הממשלתיים.

נטל הסמכויות הנוסף בא משני מקורות שונים. בולט מביניהם הוא התפקידים שגלגל הממשל המרכזי (ובמקרים אחדים גם ממשלים של הפרובינציות) על הממשל המטרופוליני, במגמה להשיג קיצוץ מסים על ידי צמצום חלקו באספקת השירותים. באנגליה כלולים בכך שירותי חינוך משלים, שירותי בריאות מתמחים, תחבורה מקומית, פיתוח עירוני, השתלמויות הכשרה ואפילו שירותי תשתית חשובים שנקראים מעתה "יזמה במימון פרטי" (private finance initiative). באופן עצמאי מתהליך הביזור גובר לאחרונה החשש בקרב הציבור מפני שתי סוגיות עיקריות, מטרופוליניות מטבען והמאפיינות את הבלבול המלווה נקודות מפנה, שמסתמנות בהתחלה כמגמות הפוכות.

בהתחשב בחשיבותם הכללית העצומה של האזורים המטרופוליניים היום, נקל להבין כי מי שמחפשים דרכים להקטנת אי-יציבותה של ההתפתחות הכלכלית יראו במטרופולין מכשיר ניהול אפשרי. נקודת ראות זו מקבלת חיזוק-יתר, אם ניזכר, למשל, בניסיון הדומה שעברו אזורים המטרופולין בעת משבר הנדל"ן בשלהי שנות ה-80. מטרים על מטרים של שטחי משרד ריקים – כולם קיבלו היתרי תכנון – קיימים בגלעין המטרופוליני של לונדון ומדריד, של פריז וטוקיו ושל ערים נוספות. בעת שמעגלי התעסוקה והנדל"ן גדלים, עולה השאלה מה צריכה להיות תגובתו של הממשל המטרופוליני. למשל, בלונדון מנסים כיום קברניטי התכנון המטרופוליני לספק מידע מאוזן יותר על שוק המשרדים – כלומר בצד המידע המסורתי הזמין על הביקוש למשרדים, לספק גם מידע על ההיצע בתחום זה. זאת בהנחה כי יתר בהירות בתנאי השוק תביא להיענות יתר מצד המגזר הפרטי.

דוגמה זו היא חלק ממגמה רחבה יותר, שבה סוגיית-היסוד היא האם הממשל המטרופוליני צריך לקבל על עצמו אחריות להפחתת הסיכון והאי-ודאות הנכרכים בתודעה הציבורית עם הסביבה המטרופולינית. סוגיה זו זוכה היום להדגש נכבד יותר בכל הנוגע למדיניות הציבורית, היות ויציבות היא יעד חשוב של התנועה לאיכות הסביבה וסוגיה מרכזית בוויכוח על "ערים בנות-קיימא". רוב המדינות שיש בהן אזורים מטרופוליניים מודעות לכך שהתפתחות מטרופולינית מלווה בהיבטים שקשה להשלים עמם, ועל כן הן מצדדות עקרונית במדיניות של התפתחות כלכלית הכרוכה בנזק סביבתי מזערי. לא ברור כלל ועיקר איך איזון בין הגידול הכלכלי לבין הגנה על הסביבה יתורגם למדיניות עירונית מעשית. כך או אחרת, כל ניסיון חיובי בכיוון זה יעמיד במבחנים קשים הן את המנהיגות הפוליטית והן את טיבו ואיכותו של שיתוף הפעולה בתוך הממשל המטרופוליני.

הצטמצמותם המהירה של המשאבים הפיננסיים בכל הממשלים העירוניים בעשור האחרון נבעה הן מהקצאת משאבים לסוכנים חדשים (למשל, quasi autonomous non-government – quangos organizations - סוכנים אוטונומיים למחצה שאינם ממשלתיים) המספקים שירותים לסוגיהם כקבלנים פרטיים, אך בעיקר מקיצוץ ריאלי ומוחלט במימון בעקבות הקטנת שיעור מס ההכנסה.

אף כי הקיצוץ בהוצאות שנכפה על גופי הממשל המקומיים בבריטניה אין לו תקדים במונחים מוחלטים ויחסיים גם יחד, קיים ברחבי העולם לחץ רב להכנסת שינויים דומים. בבואה להלכי רוח כאלה באמריקה הצפונית, במזרח אירופה ובמערבה וכן בישראל הוא הספר שראה אור ב-1996 בעריכת נ' בן-אליא: שינויים אסטרטגיים וכיווני ארגון חדשים בממשל המקומי. הצירוף של תגבור סמכויות עם צמצום משאבים ידוע זה מכבר בתור נוסחה להכנסת שינוי ארגוני רדיקלי, והאזורים המטרופוליניים אינם בגדר יוצא מן הכלל. אלא שהם הגיבו על כך מתחילה בהעמדת שאלת-יסוד חשובה: לשם מה נחוץ ממשל עירוני?.

התגבשותה של תגובה מטרופולינית

תשובות לשאלה – לשם מה נחוץ ממשל עירוני? התפתחו בשני כיוונים, שביחד משנים את טיבו של הממשל המקומי, ובמידה רבה את טיבו של הממשל באזורים המטרופוליניים, היכן שממילא הוא מורכב עד מאוד. היבט אחד שזכה לדיון נרחב הוא השערוך הרדיקלי של נושא אספקת השירותים, שבמהלכו נקבעו אלו שירותים ערים חייבות לספק בגדר מינימום הכרחי וכן כיצד יסופקו שירותים אלה. ההיבט האחר הוא לבחון מחדש איך פועלים נהלים באזור האורבני תוך בחינה מדוקדקת של המחיר ושל התועלת של נהלים כאלה, החל מאספקת שירותים מזעריים רק לביצועה של שיטת תכנון כוללת לשימושי קרקע. על השפעתן של מגמות אלה אפשר ללמוד מכך שהן ערים מרכזיות והן מועצות מקומיות עוברות מאספקה ישירה של שירותים ציבוריים למגוון גדול של שיטות בלתי ישירות, למשל קבלנות חוץ, הענקת זיכיונות והפרטה, מכירת נכסים כמו קרקעות ובתים וקיצוצים נרחבים בכוח אדם. המניע העיקרי לשינויים אלה הוא השאיפה להפוך את המינהל הציבורי ליעיל ומועיל יותר על ידי הכנסת ניסיון ומומחיות עסקיים.

חידושים אלה יושמו באופן נרחב בבריטניה בניהול של פיתוח עירוני, שיכון, תעסוקה, הכשרה מקצועית, בריאות וחינוך – כולם תחומים בעלי חשיבות מכרעת בעיצוב החיים העירוניים. השלכותיהם של השינויים הללו הן רבות ומורכבות; אך כשהמדובר באזורים מטרופוליניים – חשובים במיוחד שלושת המאפיינים הבאים:

אשר למאפיין הראשון – כשהמדובר בלונדון (אך גם בערים אחרות), בולטת לעין במיוחד המורכבות הגדולה עדיין של הסביבה המוסדית באזורים המטרופוליניים, תוצאת תהליך זה של התפרקות מתפקידים והעברתם לטיפולם של גופים נפרדים. קיטוע נוסף זה של הממשל המטרופוליני מחבל בלי ספק בבחינתן ובדיקתן של סוגיות רבות; יתר על כן, קשה להניח כי כל אותם סוכנים רבים ואוטונומיים למחצה, בבואם להוציא את החלטותיהם מן הכוח אל הפועל, לא יימצאו במצב של עימות במקום במצב של הלימות. דווקא כאשר הציבור מתחיל להבין את חשיבות יחסי-הגומלין שבין תחומי מדיניות נפרדים (למשל בין תחומי התחבורה והשינוי הסביבתי) ובעקבות כך גם את ערכה של אסטרטגיית חשיבה לטווח ארוך – דווקא אז נדמה כאילו המטרופולין נעה בכיוון ההפוך.

עוד מאפיין שבא כתגובה להשלכות הביזור הוא תופעת "העיר היזמית". כינוי זה מתייחס לערים שבהן התערבות גדלה של השלטון המקומי בפיתוח הכלכלי מלווה במילוי תפקיד ממשי באספקת שירותים ולא פעם גם באסטרטגיית שיווק תוקפנית. דוגמאות לאסטרטגיה כזאת הן למשל המאמצים שערי מטרופולין עושות כדי לארח אירועי-מפתח כמו המשחקים האולימפיים או ירידי מסחר בינלאומיים (אקספו), ניסיונות לבצע "מדיניות חוץ" מטרופולינית על ידי חתימת הסכמים

עם "מטרופולין אחות" במדינות אחרות, או כל ניסיון פעיל לפתוח משקיעים כמו איגודים על-לאומיים או גופים בינלאומיים. אף כי סגנון כזה של ניהול מטרופוליני עומד ברבים מלחצי הגלובליזציה שפורטו קודם, הצלחתו מותנית בפיתוח תפקיד של מנהיגות מטרופולינית. ללא קונצנזוס נרחב בין בעלי העניין הראשיים במטרופולין – בעיקר רשויות מקומיות והמגזרים העסקיים וההתנדבותיים – ותמיכתם ביעדי יזמות מן הסוג הנ"ל, סיכויי ההצלחה הם זעומים ביותר. מהו המנגנון שיוכל למלא כהלכה תפקיד מנהיגותי זה על השלכותיו האסטרטגיות והעסקיות – זוהי שאלת-יסוד בכל מטרופולין ומטרופולין.

לשני המאפיינים שנמנו כאן קשר הדוק עם מאפיין שלישי של ממשל מטרופוליני בן זמננו והוא צמיחתן של קואליציות ממשל עירוניות, או מה שמכונה בבריטניה "שותפויות". כנגד מציאות של הידלדלות המשאבים וגידול בהיקף המשימות, אין פלא שהממשל המקומי מבקש לו שותפים לשאת עמו בתפקידי מפתח. השיתוף הרווח ביותר הוא עם המגזר הפרטי, אך קיימות באירופה דוגמאות לשיתוף נרחב יותר המקיף דרגים ממשלתיים אחרים (למשל נציבות הקהילייה האירופית או הממשל המרכזי), עם המגזר ההתנדבותי או אפילו עם אזורים מטרופוליניים נוספים. מספר הרשתות העירוניות, המונות בין 10 ל-30 אזורים מטרופוליניים, גדל באופן ניכר ב-5-10 השנים האחרונות, ומסתבר שהן משמשות ליעדים הבאים:

1. להשיג מידע פרטני הנוגע לסוגיות שעל הפרק – כעין ספרייה לנהלים מיטביים;
2. ליצור שותפות בהשגת מימון;
3. לחלוק בהוצאות מחקר;
4. לסייע בהעברת טכנולוגיה;
5. להרים את קרנן של הערים החברות ברשות.

אף כי לא כל הרשתות העירוניות מקיימות את כל הפעילויות הללו, התפתחותן המהירה של רשתות עירוניות הממלאות מטלות דומות מעידה, כיצד השפעתם ההדדית של תהליכי הגלובליזציה והביזור מוליכה לשינוי בממשל המטרופוליני, ובהקשר זה – לסוג של שיתוף פעולה מתוך כוונת רווח בין ערים יזמיות מתחרות.

גם אם ההתנסות בה עודנה מוגבלת, כבר עכשיו רבה חשיבותה של שותפות זו כשיטת פעילות מקומית המתבצעת במקביל לממשל המקומי; מסתבר כי השתנה סולם העדיפויות של ההתפתחות האורבנית, כי נמצאו פתרונות חדשים לבעיות קיימות וכי רבים נוספים מעורבים כיום בניהול האורבני. אחד היתרונות של שותפות זו הוא היכולת לעבוד מתוך גמישות רבה ואפילו לעבור מעניין לעניין בשעת כושר מזדמנת. עוד יתרון, אם כי פחות גלוי לעין, הוא קיומן של שותפויות רבות החופפות בעניינים אחדים, המייצר הזדמנות לשיתוף פעולה ואפילו אמצעי להחיש את כינונה של הסכמה כללית רחבה לגבי משימות לטווח ארוך. קיומן הניכר באזורים המטרופוליניים מעיד כמעט יותר מכל שינוי שהתרחש לאחרונה, עד כמה ממשית היא קריאת התניגור בימינו על הסגנונות המסורתיים של ממשל מטרופוליני.

השלכות התיזה של הביזור על הממשל המטרופוליני הן עמוקות בלא ספק. כבר עתה ברור כי מורכבותה של המערכת המוסדית עוד תגדל, כאשר שותפים חדשים העושים שימוש בשיטות חדשות להשגת יעדים חדשים יקומו ויפעלו לצד המבנה הקיים של הרשויות המקומיות והמטרופוליניות. היעדרה של רשות מטרופולינית בלונדון ובתל-אביב הביא לכך שבערים אלה,

בתגובה למגמות הגלובליזציה והביזור, לא היה צורך לסגל את הרשות המטרופולינית הקיימת לצרכיו של ממשל מטרופוליני במאה ה-21. הפרק הבא והאחרון במאמר זה יבדוק כיצד ניתן לנצל לטובה עובדה זו.

הגישה

בפרקיו הקודמים של מאמר זה היה ניסיון לבסס שתי נקודות עיקריות: הראשונה – כי המגמות המבניות המכונות "גלובליזציה" ו"ביזור" משנות מקצה לקצה את ההקשר שבו אזורי מטרופוליניים בכל רחבי העולם מתנהלים ומתפעלים. השנייה – כי על אף ההבדלים הניכרים בין ערי מטרופולין בעולם, הבדלים שמטבע הדברים משפיעים על התבנית, המהירות וההרכב של תגובותיהן להקשר המשתנה של הממשל המטרופוליני – היגיון אחד עומד ביסוד הדברים כולם. פרק זה מנסה להשתמש בהיגיון זה כדי להעמיד את העקרונות לממשל מטרופוליני מוצלח בעתיד. זאת, מתוך ידיעה ברורה כי שני תווי ההיכר של כל אזור מטרופוליני הם כלכלה אינטגרטיבית ומבנה פוליטי-מינהלי מפותל, וכי מציאות חברתית-גאוגרפית-פוליטית זו תישאר בעינה. עוד חשוב לזכור כי כל מערכת עקרונית שהיא לממשל מטרופוליני צריך שתהיה נוחה לסיגול בתנאים ובנסיבות השונים אלה מאלה.

האתגר הוא אפוא לגבש מערכת עקרונית שתהיה גמישה די הצורך להיות מיושמת במגוון של ערי מטרופולין בעולם, ובה-בעת שתותאם לשני המאפיינים העיקריים, שבהם ההקשר החדש של הממשל המטרופוליני נבדל מזה שהיה קיים לפחות בחמישים השנים האחרונות. הראשון בהם הוא העלייה הניכרת באי-הוודאות בעיקר בתחום הכלכלי על כל השלכותיה במה שנוגע לערעור היציבות החברתית ולגידול הפער החברתי-כלכלי. המאפיין השני הוא מורכבותה הגדלה של המערכת המוסדית, שהייתה כבר מורכבת ממילא, ושיש טוענים כי היא סיבת-הסיבות למאפיינים הבלתי רצויים בחיי המטרופולין.

שיטתו של כותב המאמר לאתר את העקרונות לממשל מטרופוליני שיענו על שתי התביעות הללו (כלומר השוני בתנאי היסוד מחד גיסא, וההקשר החדש שיצרו מגמות מבניות רבות-עצמה מאידך גיסא), היא לשאול מה הן המטלות ההכרחיות המינימליות להתקיימותו של ממשל מטרופוליני מוצלח? שלוש המטלות שיימנו להלן הן מן הסתם המדדים שיבטיחו, חרף הגיוון הגדול, כי קיימת אבן בוחן היפה לכל האזורים המטרופוליניים, בכלל זה אזורי מטרופוליניים שלא מונתה בהם רשות מטרופולינית, כמו תל-אביב ולונדון. היעדרה של רשות מטרופולינית בתל-אביב אולי קשורה לגילה הצעיר של עיר זו, מה שלא ניתן לומר על לונדון. אפשר שאחד הלקחים החשובים מביטולה של "מועצת לונדון רבתי" הוא כי מבנה ממשלתי רשמי המקיף את כלל האזור המטרופוליני איננו דווקא סוד הממשל המטרופוליני הטוב, שכן לונדון מצליחה יפה ללא "מועצת לונדון רבתי" כבר למעלה מעשור. צורה היא פועל יוצא של מטלה, ועל כן בראש ובראשונה יש לזהות את המטלות אשר בלעדיהן אין קיום לממשל מטרופוליני. בהקשר זה התגובות שנבדקו בשני הפרקים הקודמים הן חשובות ביותר, שכן ההגיון שביסודן מאשש את ההנחה שיש שלוש מטלות הכרחיות להצלחתו של ממשל מטרופוליני, גם אם במקרים רבים, מרבית המטלות הנוספות יתבצעו גם הן ברמה המטרופולינית.

שלוש המטלות ההכרחיות

המטלה הראשונה היא לקיים מחקר ומודיעין מתוקנים לתועלת האזור המטרופוליני. קיימים כך וכך תפקידים מובחנים יחסית שיחידת מחקר ומודיעין מסוג זה צריכה לקבל על עצמה. למשל, חשיבות רבה נודעת לחקר ההתפתחות הכלכלית כדי לקבוע את טיב היתרונות היחסיים של המטרופולין וכדי לאמוד את האופציות החלופיות לשם קיומם והגדלתם של יתרונות אלה. זה מצריך כמעט בוודאות איסוף נתונים השוואתיים ובעקבות כך נגזרת הפעלתן של רשתות עירוניות המגבירות את מעורבות המטרופולין כתפקיד נוסף. לבסוף, יחידה זו גם צריכה לאסוף ולהפעיל בסיס נתונים בעל נגישות נוחה שיכסה את האזור המטרופוליני כולו. אחרי שנעשה שימוש בפיתוחים הקיימים בתחום מערכות מידע מרחביות תמוכות-מחשב, יש עתה לשקול גישה נוחה למעוניינים בכך לא רק אל מצב הדברים הנוכחי במטרופולין, אלא גם לכל השינויים המוצעים וללוח הזמנים שלהם. העניין אינו פשוט כלל ועיקר, ואולם אם ניתן יהיה לספק מידע רלוונטי למי שזקוקים לו, בעוד מועד ובצורה נוחה לשימוש, כי אז אפשר לדמות עתיד של פיקוח ציבורי מופחת ויתר פיקוח עצמי. זוהי שיטה אחת להתמודד עם המורכבות המוסדית הגדלה. נוסף לכך, אם צוות בסיס הנתונים יהיה אחראי באופן ייחודי להבטיח כי יתקיים חילוף של תכניות לטווח קצר וארוך גם יחד בין הרשויות המרכזיות – בריאות, תחבורה וחינוך – ייווצר יסוד כלשהו של שיתוף פעולה שיבלום במידת מה את הפיצול הגובר. גם יישומו של רעיון זה אינו נטול קשיים, שכן, למשל, תכניות העוברות שינויים תכופים מצריכות עדכון תכופ של בסיס הנתונים. כך או אחרת, היתכנותן של שתי פעילויות מעקב אלה תגדל אם הן תתבססנה על מידע בסיסי בלבד ולא על כל המידע האפשרי. סביר להניח שהניסיון המצטבר יביא בבוא היום לכך שצורת תכנון זו באמצעות הפעלתה של שיטת מידע, תחליף חלק גדול מן התכנון המסדיר המסורתי. תפקיד אחרון הוא לקיים בדיקה מתמדת של הנחות-המפתח שביסוד כל החלטה אסטרטגית לטווח ארוך יותר הנוגעת למטרופולין. כיום כבר יודעים בוודאות, כי כישלוננו של תכנון אסטרטגי נגרם יותר מכול בגלל היעדר שיטה לבחינתן מחדש של הנחות המפתח לאור הנסיבות המשתנות.

תיאור ארבעת התפקידים הכלולים במטלת המחקר והמודיעין מוכיח כי נדרשת מהמטרופולין מחויבות לטווח ארוך, והיות והתועלות הן לעתים קרובות בלתי מוחשיות כלל, מחויבות זו לא הייתה קיימת עד היום. עם זאת, בהתחשב באי-הוודאות הגוברת הפושה כיום באזורים המטרופוליניים, אולי הגיעה העת לשוב ולטעון בזכות המחקר והמודיעין מה שיבטיח מן הסתם גם אפשרויות חיזוי משופרות.

המטלה השנייה היא לגבש אסטרטגיה או נקודת ראות או כיוון שיהיו מקובלים על כל בעלי האינטרסים בתוך המטרופולין – הממשל המקומי, מגזר העסקים והמגזר ההתנדבותי. האסטרטגיות שגובשו לאחרונה (למשל בלונדון ובברמינגהם) שונות לגמרי בתוכנן מתכנית הפיתוח המטרופולינית שמתפקידה היה לבצע מטלה זו קודם לכן. אסטרטגיות אלה גובשו באופן שונה וגם שיתפו גורמים רבים שלא היו מעורבים בכך בעבר. קיימות תהיות רבות לגבי אופן גיבושן הרצוי של אסטרטגיות כאלה ולגבי תוכנן, אך לגבי שני עניינים קיימת תמימות דעים. הראשון, כי ללא תחזית של העתיד, הגופים המשקיעים במטרופולין – מקומיים, לאומיים ובינלאומיים – יימצאו במצב של סיכון. מובן אפוא מדוע לאזורים מטרופוליניים המשמשים בתפקיד ערים יזמיות נחוצה עד מאוד פרספקטיבה אסטרטגית של עתיד המטרופולין.

ההיבט השני שקיימת לגביו תמימות דעים הוא כי תשתית היא אבן-היסוד, ורבים טוענים בהקשר זה כי המדובר בעיקר בתשתיות של תחבורה ותקשורת. למרבה הפלא רק מעט ידוע על תשתיות באזורים המטרופוליניים. אפילו שאלות יסוד כמו: מהו היקף התשתיות? מה הן איכותן ונפחן? נותרות לא פעם ללא מענה. יתר על כן, גם אין מבינים בדיוק איך תשלובת תשתיות מסוגים שונים עשויה לקדם או לעכב ניצול סוגים מסוימים של יתרון יחסי. אלה הם קשיים של ממש שיש להתגבר עליהם לפני שניגשים לפתח אסטרטגיות תשתית יעילות, ולמרות שהפיצול המינהלי עוד מחריף את הבעיות, העובדה כי מרבית התשתיות מסופקת על ידי המגזר הציבורי צריכה לסייע בדרישות לנתונים, בתובנה חדשה וביישומן של השיטות. אף כי לכל מטרופולין תהיה מטבע הדברים אסטרטגיית תשתית נבדלת בהתאם לאופיו של כל אזור מטרופוליני, כל האסטרטגיות הללו חייבות להיות מפורטות די הצורך ולתת תמונה של המבנה המרחבי הקיים והעתיד של המטרופולין. רק גישה כזאת יכולה לבוא במקום תכנית פיתוח המטרופולין המסורתית שהתבססה על שיטות תכנון מקיפות של שימושי קרקע, שיטות שבהקשר הנוכחי המתפתח הן מוגבלות ונוקשות מדי.

מבין שלוש המטלות ההכרחיות לתכנון מטרופוליני מוצלח, השלישית – התפקיד המנהיגותי – היא הקשה ביותר לתיאור ולהבנה. התיזה של כותב מאמר זה היא, כי כל אזור מטרופוליני זקוק לתחזית המסתמכת על נתונים בדוקים, ומכאן חשיבותן של שתי המטלות שהוגדרו לעיל – מחקר ומודיעין; תכנון תשתית אסטרטגי. המטלה החיונית האחרונה היא להבטיח כי המחקר והמודיעין יבוצעו הלכה למעשה כדי לסייע בדיון שיוביל לראייה אסטרטגית של העתיד שתקיף מטרות ואמצעים, יעדים ושיטות יישום. תהליך ביצוען של שתי המטלות הראשונות כרוך בקבלת החלטות חשובות, ונחוצים אפוא הליכים חוקיים לקבלת ההחלטות האלה ולבחינתן בעת הצורך.

מכאן שקיימת מטלה פוליטית תובענית שאין מנוס ממנה. תווי ההיכר של מנהיגות אסטרטגית, כמו למשל יכולת חיזוי לטווח ארוך וגישה מושגית, שונים מאוד מכישורים פוליטיים ומכישורי המיקוח המאפיינים ראש מטרופולין מוצלח. הבדל זה, שלא פעם מגדירים אותו כהבדל שבין מדינאי לפוליטיקאי, הוא עניין הקשה לגישור והוא אף מוליך למסקנה כי אי אפשר להגדיר בוודאות מבנה אחד ויחיד של ממשל אידאלי. כל כמה שמרבית תושבי האזור המטרופוליני מכירים בקיומה של קהילה מטרופולינית – בה במידה מתאפשרת צמיחתו של התפקיד המנהיגותי. בעידן זה של תחרותיות גדלה אין ספק כי דרוש חזון בה במידה שיכולת המטרופולין לקדם את עצמה תלויה בקיומה של מנהיגות. הסוגיה הקשה היא כיצד יוענק הכשר למנהיגות כזאת?.

לסיכום

בתיזה שהובאה כאן יש בוודאי לא מעט סוגיות שנותרו בלתי פתורות, למשל איך ימומנו שלוש המטלות שהוגדרו לעיל. עם זאת, חשוב לזכור תחילה כי אף כי האזורים המטרופוליניים ידעו שגשוג גדול בעבר, איך זאת אומרת שלא היו קיימות בהם, כאז כן עתה, בעיות רבות במישור החברתי והכלכלי. כן חשוב לזכור שהאזורים המטרופוליניים נוחים להסתגל יותר ממה שאנו מדמים לעצמנו. גם אם הם מיוצגים על ידי הסביבה הבנויה שאינה נוחה להשתנות – ההתבוננות בהם מזווית זו בלבד גורעת מהדינמיות החברתית והכלכלית שלהם שהיא, אחרי הכול, יסוד הצלחתם. צמיחתה לאחרונה של גישת השותפות היא דוגמה מובהקת לכך. טוענים כי גישה זו אחראית לכמה חידושים אורבניים מעמיקים, כמו חלוקת הצדק החברתי, המעבר ממדינת רווחה לחברת רווחה, זימות כלכלית של רשויות מקומיות ודפוסים חדשים של אסטרטגיית תכנון ותפעול.

למי שמצוידים בפרספקטיבה כזו, אף אחד מן הקשיים שנמנו פה איננו עניין נטול סיכוי. עם זאת, השאלה איננה – האם ערי המטרופולין ימשיכו להתקיים? אלא איך יהפכו למקום טוב יותר לחיות בו? חלק חשוב מן המענה לשאלה הוא ההכרה בשתי אמיתות היפות לכל האזורים המטרופוליניים. ראשונה, כי הם מטבע ברייתם אינטגרטיביים (מבחינה כלכלית) ומפוצלים (מבחינה פוליטית); שנייה, כי תו היכר ראשון זה מתאפיין בימינו הן באי-יציבות גדלה והן במורכבות מוסדית גדלה. הפריצה קדימה בתנאים לא פשוטים אלה תיעשה אחרי שהבטחנו כי שלוש המטלות ההכרחיות ייושמו ברמה המטרופולינית. אף כי למטלות אלה נתונים מוגדרים, יש להפעיל הרבה דמיון כדי להפכן ליעילות בנסיבות המיוחדות לכל מטרופולין ומטרופולין.