

מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

# חזון לירושלים

תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר



מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צירלס רבסון

# חזון לירושלים

## תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר

תשס"ט – 2009

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 121

## חזון לירושלים

תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר

פרסום זה רואה אור בסיוע קרנות הפועלות בירושלים ובכללן הקרן לירושלים  
ובסיוע קרן צ'רלס ה' רבסון, ניו יורק  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד

עריכה לשונית: שלמה ארד  
עימוד: אסתי ביהם  
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל

© 2009, מכון ירושלים לחקר ישראל  
בית חי אלישר  
רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

© 2009, The Jerusalem Institute for Israel Studies  
The Hay Elyachar House  
20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org.il>  
E-mail: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

## תוכן העניינים

1	חברי צוות "חזון לירושלים".....
5	שלמי-תודה.....
	<b>סיכום מנהלים וריכוז המלצות</b>
7	גור עופר.....
	<b>חזון לירושלים – מבט כולל</b>
19	גור עופר.....
	<b>מגמות דמוגראפיות ונסיגתה הכלכלית של ירושלים</b>
51	יורם מישר ואסף צימרינג.....
	<b>ירושלים – עיר עתירת-ידע: תעשיות עתירות-ידע, מחקר, חינוך גבוה ובריאות</b>
83	ניר בן-אהרון, נעמי סולומון והדר סמואל.....
	<b>ירושלים כעיר-בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר</b>
123	ערן רזין ואמיל ישראל.....
	<b>פיתוח תירותי בירושלים כעיר פוסט-תעשייתית</b>
165	דן גבעון.....
	<b>תרבות בירושלים</b>
205	מיה הלוי והדר סמואל.....
	<b>תכנון מתארי בירושלים</b>
251	דוד גלור ורז עפרון.....

**המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים והמטרופולין**

295 ..... ערן רזין ואמיל ישראל

**"חזון לירושלים" והעיר הפלסטינית**

359 ..... אלי שגיב ואורן שפיר

429 ..... **אינדקס**

iii ..... **תוכן העניינים באנגלית**

v ..... **תקציר באנגלית**

# המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים והמטרופולין

ערן רזין ואמיל ישראל

## תקציר

### הבעיה

הפרק הראשון של עבודה זו הציג את שקיעתה וחולשותיה של ירושלים ואת הסיבות העיקריות לכך, ביניהן הרכב האוכלוסייה, הפיצול לשלוש קהילות נפרדות, החתך הסוציו-אקונומי הנמוך, מיקומה של העיר כעיר-קצה, והמתח הביטחוני שהוא תוצאה של הסכסוך הישראלי פלסטיני. סיבות אלה גורמות גם לחולשתה הכלכלית של העירייה ולא-יכולתה לבצע לבדה את התכנית לשיקום העיר – כפי שעוצבה במסמך זה – אם רצתה בכך. ירושלים, בירת-ישראל והמרכז הרוחני והלאומי של העם היהודי ושל דתות אחרות, אינה שייכת רק לתושביה, אלא גם לקבוצות רחבות אלו, שיש לתת גם להן חלק בעיצוב עתידה כעיר-בירה היסטורית ומודרנית כאחת.

### המטרות

- לשנות את המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים ומטרופולין-ירושלים, כך שאפשר יהיה לממש את תכנית השיקום האסטרטגית שהותוותה בעבודה זו – להביא לקידום תשתית השירותים ואיכות החיים כך שהעיר תמשוך אליה אוכלוסייה חזקה ותקדם את חזון "העיר היצירתית";
- להתמודד עם המתח שבין היעד של עיר "גלובלית" לבין החזון בדבר "עיר ייחודית" שחלקים משמעותיים מתושביה לא יוכלו להשתלב בחזון המערבי המודרני, או לא יירצו בכך.

### מאפייניה וייחודה של מטרופולין-ירושלים

- פיצול בין שני לאומים ושלוש קבוצות-אוכלוסייה מתבדלות זו מזו;
- פיצול בין שטח מדינת-ישראל לשטחי יו"ש ושטחי הרשות הפלסטינית;

□ במטרופולין הישראלית: עיר מרכזית דומיננטית ורשויות מקומיות פרבריות קטנות, מעטות וחלשות-יחסית;

□ ירושלים סובלת מבעיה תקציבית המשתקפת במדדי הכנסה והוצאה נמוכים לנפש בסעיפים רבים. גם אם העירייה מצליחה להתאזן תקציבית, היא מספקת שירותים בינוניים לכל היותר. הבעיה התקציבית נובעת בחלקה מחולשה סוציו-אקונומית של האוכלוסייה (בעיקר במגזרים הערבי והחרדי) הפוגעת בהכנסות מארנונה למגורים. עצם החלוקה לשלושה מגזרי-אוכלוסייה, מייקרת עלויות. עם זאת, חלק בלתי-מבוטל מהבעיה נובע דווקא מחולשתה של ירושלים בכל הנוגע להכנסות מארנונה שאינה למגורים. מחולשתה התקציבית של עיריית-ירושלים סובלים ככל הנראה בראש וראשונה תושביה הערבים, אך גם האוכלוסייה היהודית. קיים מחסור במשאבים ציבוריים בהתחשב בגודלה של העיר, במעמדה כבירה ובאתגר הנובע מגודל אוכלוסייתה.

### **חלופות-ממשל עיקריות לירושלים ולאזור המטרופוליטאני שלה**

להלן רשימה כוללת של מרב האפשרויות התיאורטיות הקיימות והמיושמות במקומות שונים בעולם ובתנאים עירוניים שונים. רבות מן המסגרות הללו יכולות לשמש בעת ובעונה אחת, ולענות על צרכים מוגדרים של פעילות עירונית:

□ שמירה על המסגרת הקיימת;

□ חיזוק העירייה על-ידי הרחבת סמכויותיה (בעיקר מדרגים מחוזיים) וחיזוקה במשאבים.

רצוי לחזק את הדרג המוניציפאלי, בתנאי שהוא מתפקד בצורה נאותה. במקרה של ירושלים קיים חשש כבד לשחיקה ברמת התפקוד ובמידה בה משקפת מדיניות העירייה העדפות של מגוון קבוצות-אוכלוסייה, צרכים ואינטרסים הקשורים במעמדה כבירה. מכאן שפתרון זה אינו מומלץ. לאור האינטרס הלאומי בירושלים ובעיית הייצוגיות בעירייתה, אין אנו ממליצים להעביר סמכויות נוספות מהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לעיריית ירושלים (לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה).

□ **ביזור כלפי מטה** (לרבעים עירוניים / מנהלים שכונתיים):

חלוקה למספר רבעים שכונתיים או רב-שכונתיים על-פי אפיוני האוכלוסייה; ביזור מסוים כלפי מטה – לדרג הרובע או השכונה – עשוי להשתלב בפתרון הכולל

על-ידי הענקת אוטונומיה חלקית לקבוצות-אוכלוסייה שונות בקביעת מגוון ואופי השירותים הרצוי להן. אולם ביזור כלפי מטה אינו יכול להיות פתרון לבעיה המרכזית, וזאת מן הסיבות הבאות:

- ❖ הניסיון העולמי מעיד על מוגבלות הפתרון הרבעי, אלא אם הוא נהנה ממקורות כספיים משמעותיים או מבסיס-מס אוטונומי, מה שלא קורה בדרך-כלל;
- ❖ ישנה בעיה של שיעורי-הצבעה נמוכים ביותר למסגרות רבעיות – מצב שיוצר עיוות דווקא בעיר מגוונת ששיעור ההצבעה בה משתנה באופן חד בין קבוצת אוכלוסייה אחת לשנייה;
- ❖ האמונה שבאמצעות חלוקה לרבעים ניתן להפריד בין אוכלוסייה חרדית לאוכלוסייה לא-חרדית אינה מבוססת. ישנן "שכונות-תפר" רבות, והמפה היא דינאמית;

□ הפרדה מוניציפאלית של ירושלים לשתי עיריות-משנה: מערב-ירושלים ומזרח-ירושלים (הערבית). אפשרות זו דומה, אם כי לא זהה, לתרחיש המב ראותעבודה זו, ולכן לא נדון בה כאן.

#### □ הקמת מסגרות מטרופוליטאניות:

הועלתה הצעה (חסון, 2005) להקים עיריית-גג שתכלול את ירושלים, מעלה-אדומים, גבעת-זאב, מברשת-ציון, הר-אדר, ביתר-עלית ואפרת. לפי הצעה זו תמומן עיריית הגג על-ידי הרשויות השותפות, וחברי מועצת עיריית הגג ייבחרו בבחירות ישירות או ימונו על-ידי הרשויות השותפות. העירייה תעסוק בתשתיות אזוריות, בשימושי-קרקע אזוריים ובתכנון מטרופוליטאני.

למסגרות אזוריות עשויים להיות יתרונות בתחומים שונים, והצעה כזו עשויה להישקל כחלק מן הפתרון. המגבלה העיקרית שלה לגבי חיזוק ירושלים בטווח הקצר היא שהרשויות המקומיות סביב ירושלים הן קטנות וחלשות-יחסית. אין סביב ירושלים רשויות כמו רעננה, רמת-גן או הרצלייה, שיכולות לתמוך בעיר מרכזית נחלשת. בנוסף לכך, לא ברור אם מסגרת כזו תפתור את בעיית הייצוגיות של המגזר היהודי-הלא-חרדי, וזו עלולה לגלוש מעיריית-ירושלים לעיריית הגג.

□ "ביזור-הצידה" לתאגידים, לרשויות סטטוטוריות ולחברות ממשלתיות/עירוניות. אפשרויות שונות כוללות את:



- ❖ הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) והחברה הבת "עדן";
- ❖ הרשות לתרבות ותיירות – אמורה לעסוק בתרבות, ספורט וקשרי-חוץ, אך טרם הוקמה, טרם תוקצבה, וקיימת מחלוקת לגבי מידת נחיצותה;
- ❖ מודל חברת "הגיוחון", שהיא תאגיד עצמאי הפועל על-פי חוק תאגידי מים וביוב;
- ❖ חברות עירוניות מיוחדות (חובת הנאמנות הראשונה של חברי מועצת המנהלים היא לחברה ולא לרשות המקומית);
- ❖ עמותות פרזיקטאליות, כמו רשות לתחבורה/הסעת המונים;
- ❖ שילוב גדל של ארגוני המגזר הפרטי והמגזר השלישי במתן שירותים חברתיים למיניהם.

הארגונים הנכללים תחת הכותרת "ביזור-הצידה" כוללים מגוון של רשויות חצי-אוטונומיות לביצוע תפקידים עירוניים מוגדרים בתחומי הפיתוח, התשתיות, התרבות וכדו' – גופים "מוטי-משימה" שבמועצת המנהלים שלהם קיים איזון כוחות המקטין לחצים פוליטיים, מצמצם במידת-מה את דומיננטיות הרוב העירוני, ומאפשר בקרה. גופים כאלה יכולים גם לשמש מסגרות-מדף שאפשר להאציל להן סמכויות נוספות במקרה של מצב משברי בעיריית-ירושלים. בין רשויות אלו אפשר למנות כאמור:

- ❖ חברות עירוניות מיוחדות שבהן המחויבות הראשונה של חברי מועצת המנהלים היא לחברה;
- ❖ עמותות כגון תכנית-אב לתחבורה בירושלים (העמותה לתכנון, פיתוח ושימור עירוני ירושלים), שיכולה להתפתח לרשות מטרופוליטאנית לתחבורה. כיום יו"ר העמותה הוא ראש העירייה, אבל "בעל המאה" הוא משרד התחבורה ו"בעל הדעה" האמיתי הוא רפרנט אגף התקציבים;
- ❖ BID – תאגיד משותף למגזר העסקי ולעירייה (או לרשות לפיתוח ירושלים) לניהול אזורי-עסקים מוגדרים בעיר;
- ❖ רשות-לפיתוח-ירושלים מחוזקת היא דוגמא כוללת יותר של "ביזור-הצידה". רשות כזו תכלול שותפים ותפקידים נוספים (כיום היא אינה כפופה לעירייה, אך בפועל היא מחויבת לשתף עמה פעולה באופן מלא).

מודל זה של ביזור-הצידה אינו נקי מסיכונים הנובעים משקיפות פחותה ומחשש להסתאבות (מינויים פוליטיים). פתרון חלקי לבעיה זו הוא קציבת תקופת-חייהם של ארגונים אלה.

#### □ ריכוז כלפי מעלה – יכול להתבצע בכמה דרכים:

❖ הפקדת סמכויות נוספות בידי גופי שלטון-מרכזי כמו המשרד לענייני ירושלים, שירכוז סמכויות ביצועיות ממשלתיות ובמידת הצורך יקבל עליו תפקידים מוניציפאליים או אחריות לגופים ממשלתיים ומעין-ממשלתיים הפועלים בירושלים;

❖ הקמת גוף מרכזי מיוחד, בהשתתפות העירייה וגופים אחרים שאינם שייכים למערכת השלטון. גוף כזה יכול ללבוש פנים משפטיות שונות, כמו "חברה (או עמותה) לטובת הציבור", חברה ממשלתית או רשות סטטוטורית.

העברת סמכויות מידי השלטון המקומי "כלפי מעלה" – לממשלה – היא מהלך בלתי-רצוי, למעט מקרים חריגים (כאמור, יש לשמור על כוחה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז ירושלים). במצב הנוכחי אין לצפות לפעולה יוזמת ואפקטיבית של משרד ממשלתי כלשהו לקידום ענייניה של ירושלים, וכוונות טובות אם יהיו, יישחקו חיש מהר בין החשב ליועץ המשפטי, מחמת קיצוצים רוחביים וקשיי-תיאום בין משרדים ושרים שונים.

יש יתרונות רבים לגוף עצמאי בעל-סמכויות, עם תמיכה מלאה של הממשלה ומחויבות תקציבית, ובתנאים הקיימים אנו ממליצים על כיוון זה. הנמקה ופירוט נוספים נכללים בסעיף ההמלצות.

### המלצות

אנו ממליצים להקים "כוח-משימה לאומי" בעל סמכויות החלטה וביצוע וכלים מתאימים, כולל תקציביים. כוח כזה יורכב מנציגים של הממשלה, העירייה, נציגי הסוכנות היהודית והעם היהודי, נציגי הקרנות וארגוני המגזר השלישי הפועלים בעיר ולמענה, ונציגי הסקטור העסקי.

גוף כזה, שישלב סמכות מרכזית עם עצמאות של תכנון ותפקוד, בשיתוף גורמים רבים, עם מחויבות לטווח הארוך ועם יכולת לגייס משאבים גם מחוץ לתקציבי הממשלה

והעירייה, יעניק למשימה העומדת בפניו את האיזון הדרוש בין סמכות מרכזית לחופש-פעולה וגמישות, ואת הנשימה לטווח הארוך – שהם מאפיינים חיוניים למשימה כזו.

תיקבע המסגרת המשפטית המתאימה לכוח המשימה; מסגרת כזו תהיה אולי חברה לטובת הציבור, בדומה ל"צפונה" ו"דרומה" שהוקמו למטרה דומה.

זרוע ביצוע עיקרית של כוח המשימה, כולל תכנון פרטני, תהיה הרשות לפיתוח ירושלים – גרסה משודרגת של הרשות הקיימת. על-פי החלטות כוח המשימה, תוכל הרשות להקים רשויות-משנה וארגונים מסוגים שונים לביצוע משימות פיתוח מוגדרות. יוקמו גם רשויות וארגונים שעיקר תפקידם להקצות משאבים וליזום פעילות שוטפת, כמו תרבות (ראה בהמשך), אך אלה לא יהיו חלק מהרליי, שפוחה בין היתר בהיותה "גוף קל" המעסיק מספר עובדים מינימאלי.

כוח המשימה יטפל גם בחלוקת העבודה בין הגורמים השונים: העירייה, הקרנות, הארגונים השונים והרשות לפיתוח.

נציגי הממשלה בכוח המשימה ייצגו סמכות ומחויבות שלטונית, תקציבית ותכנונית עליונה: את ראש הממשלה, את שר האוצר ומשרדו, את משרד הפנים ואת רשויות התכנון.

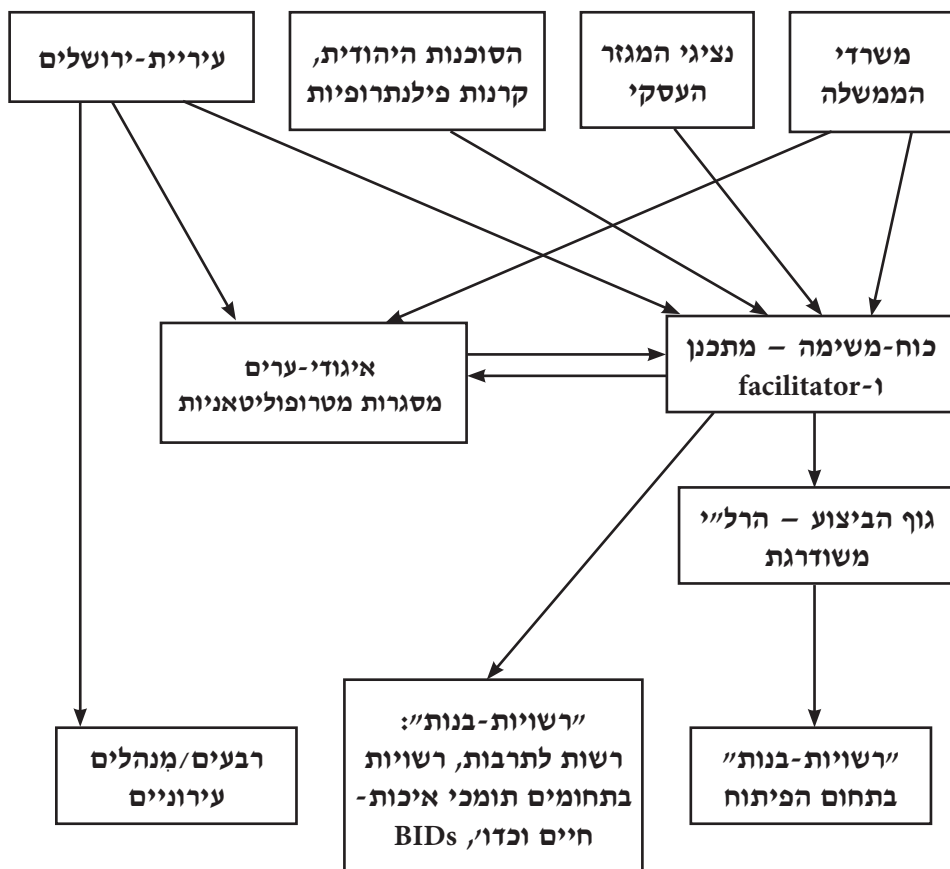
קיימת אפשרות להקים רשויות מיוחדות שתטפלנה לא רק בתחומי תכנון ופיתוח אלא גם בשירותים תומכי איכות-חיים, כמו תרבות ואפילו חינוך, שתפקידם הוא קריטי באסטרטגיה לחיזוק ירושלים. צעדים כאלה הם מורכבים ונדרשת בחינה מדוקדקת של צורת ההפעלה של רשויות מסוג זה (צעד הדורש חקיקה), כדי שלא יביאו ליצירת מנגנונים נוספים ועלויות נוספות. כמו כן יש לבחון מראש את שאלת הכפיפות וה-accountability שלהם וטיב הקשר הרצוי בינם לבין עיריית ירושלים.

אין לשחרר את הממשלה מאחריותה בתחום התקצוב. ללא תקצוב ממשלתי מוגדל, יידונו המאמצים לחיזוק ירושלים לכישלון, אף שגם תקצוב מוגדל אינו מספיק, שכן ההצלחה מותנית גם באסטרטגיה ברורה, בתכנית-פעולה שכוללת פרויקטים קונקרטיים הניתנים לביצוע, ובניהול אפקטיבי של המשאבים.

בנוסף תופעל מידה מסוימת של ביזור כלפי מטה לרמת הרבעים, בתחומי השירותים התואמים צרכים ייחודיים של הקהילות השונות; וביזור כלפי מעלה, במתכונת של "איגודי-ערים" לטיפול בתשתיות ובשירותים בעלי פריסה מטרופוליטאנית (כולל עם העיר הפלסטינית).

החלופה המומלצת מוצגת באופן סכמאטי באיור 1. חלופה זו כוללת כוח-משימה לאומי לשיקום ירושלים והתחדשותה, בו שותפים בעלי העניין בחיזוקה של הבירה: הממשלה, העירייה, נציגי העם היהודי, הקרנות והמגזר העסקי. הרשות לפיתוח ירושלים במבנה מחוזק ומשודרג, תשמש זרוע-ביצוע מרכזית. גופים נוספים העוסקים בתחומי-פיתוח יהיו כפופים להרלי"י ואחרים יפעלו ישירות מול כוח המשימה. צעדים אלה עשויים לחייב שינויי-חקיקה. יהיה גם ביזור מסוים של שירותים כלפי מטה לרבעים, וביזור מסוים כלפי מעלה למסגרות של "איגודי-ערים" ומסגרות מטרופוליטאניות אחרות, כולל שיתוף עם העיר הפלסטינית. פרטי המבנה החוקי והארגוני של החלופה המומלצת הם נושא לעבודה נפרדת.

איור 1: כוח-משימה ביוזמה ממשלתית-מוניציפאלית



## מבוא

שיקומה של ירושלים – קידומה ופיתוחה של הברירה במטרה לבלום מגמות שליליות של שחיקת מעמדה בכלכלה ובחברה הישראלית – מותנית בראש וראשונה בקיומם של גורמים אלה:

- (1) מעמד-בינוני חזק בעיר ובסביבתה;
- (2) מגזר יצרני חזק;
- (3) רמה גבוהה של הון אנושי.

קיומם של גורמים אלה מושפע במידה משמעותית מאיכות החיים שמציעה ירושלים לתושביה (כולל רמת שירותי החינוך, התרבות, וכו') ומקיומו של בסיס כלכלי אטרקטיבי.

נדרשת אפוא מדיניות מתאימה לקידום הכלכלה המקומית ולטיפוח איכות החיים העירוניים בירושלים. בנוסף לאמצעי-מדיניות המתייחסים ישירות לעידוד כלכלתה של ירושלים (תמריצים, כללי-משחק מעודדים, וכו') ולקידום שירותי החינוך, התרבות וכד' – גם למערכת הממשלתית יש השפעה ישירה על קידומה של ירושלים בשלושה ממדים עיקריים:

1. **המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים ומטרופולין-ירושלים:** שינויים במסגרות פוליטיות-ארגוניות שיתרמו לפיתוח ולחיזוקה של ירושלים; טיב מערכת הממשל הוא במידה רבה תוצאה של החלטות ממשלתיות שיכולות לשנות מסגרות חוקיות, פוליטיות וארגוניות, כולל הקצאת משאבים ייעודיים לחיזוק הברירה;
2. **תרומת המגזר הממשלתי כמעסיק, לכלכלת-ירושלים** כולל השפעות-מכפיל שיש לפעילותו בעיר;
3. **התרומה הכלכלית והאורבאנית של בניית מוסדות השלטון וסמלי השלטון בירושלים.**

פרק זה עוסק בממד הראשון. מימוש מדיניות מתאימה לקידום הכלכלה הירושלמית ולטיפוח איכות החיים בעיר, מותנה במידה רבה בטיב מערכת הממשל המקומי והמטרופוליטאני. היבטים מבניים של מערכת הממשל משפיעים על הגדרת היעדים ועל סדרי-עדיפויות בהקצאת משאבים, כמו גם על נורמות-ניהול ויכולות-ביצוע. הפרק עוסק בשינויים אפשריים במסגרות שלטון וממשל בירושלים ובאזורה המטרופוליטאני,

שמטרתם לתרום לחיזוק כלכלתה ולשיקום מעמדה בישראל. הדגש הוא על מסגרות-ממשל שיתרמו לצמיחה כלכלית המבוססת על תחומים עתירי הון אנושי, בכל הנוגע לאיכות החיים ולאיכות השירותים המוניציפאליים שצריכות העיר והמטרופולין להציע לתושבים ולעסקים.

דילמה מרכזית הנוגעת לגיבוש אסטרטגיה לשיקומה של ירושלים בכלל ולהיבטי הממשל הכרוכים בה בפרט, היא השאלה עד כמה ראוי ואפשרי לשאוף לקידום ירושלים באמצעים הבאים ליצור עיר שהיא במידה רבה בבואה של מטרופולין תל-אביב המשגשגת, תוך שימוש בכלים שהוכיחו עצמם בקידום ערים "גלובליות" בחו"ל (בהשפעת ספרות Glaeser לש וז ווגכ (Florida- ו 2001, 2004)) (ויוזח צמאל שי הדימו וזיאב, ויפולחל. (2004)) של עיר ייחודית, על כל המשתמע מכך מבחינת מסגרות-ממשל, שמרכיבים משמעותיים מאוד באוכלוסייתה לא יוכלו להשתלב או לא יירצו להשתלב בחזון המערבי המודרני, ועד כמה אפשר למצוא שביל-ביניים בין שתי תמונות-עתיד אלו?

הדיון בחלופות הממשליות צריך לקחת בחשבון תרחישים שונים לגבי עתיד היחסים בין ישראל לפלסטינים ומשמעויות הנובעות מכך לגבי הקשרים בין האזורים היהודיים והערביים במטרופולין-ירושלים, ודרך ניהולו של האזור המטרופוליטאני. הפרק מטפל בעיריית-ירושלים, ברשויות המקומיות האחרות במרחב המטרופוליטאני, בשינויים אפשריים במסגרות מוניציפאליות (כולל מסגרות מטרופוליטאניות ותת-מוניציפאליות), בחלוקת התפקידים והסמכויות בין מסגרות של שלטון מקומי למשרדי-ממשלה וגופים המסונפים אליהם, ובתפקידם של גופים כמו הרשות לפיתוח ירושלים ושותפויות של גורמים ציבוריים אלה עם ארגוני המגזר השלישי והמגזר הפרטי.

## מאפייניה וייחודה של מטרופולין-ירושלים

הבעיות הייחודיות בניהולה של מטרופולין-ירושלים נובעות מהיותה מפוצלת בין שני לאומים הנתונים במצב של סכסוך מתמשך, ומכך שאוכלוסיית ירושלים מורכבת משלוש קבוצות נבדלות ומתבדלות – יהודית לא-חרדית, יהודית חרדית, וערבית. הפיצול לשטחים בתחומה של מדינת-ישראל, יישובים יהודיים בשטחי יו"ש ויישובים בשליטת הרשות הפלסטינית, כמו גם אי-הכרה של תושביה הערבים של מזרח-ירושלים בסיפוחם למדינת-ישראל – כל אלה מקשים מאוד על יישום חלופות-ממשל מקובלות.

מטרופולין-ירושלים היא יחידה גיאוגרפית שמעולם לא הוגדרה באופן פורמאלי (בניגוד למטרופולינים של תל-אביב, חיפה ובאר-שבע) וזאת מפאת הרגישות הפוליטית הרבה הכרוכה בהגדרה זו. תיחום אזורים מטרופוליטאניים נוטה להתבסס על מדדים

של זרמי-יוממות (נסיעה לעבודה) ונסיעות אחרות למטרות עסקיות, חברתיות, לקניות ולצריכת שירותים. אלא שבמציאות של השנים האחרונות, הקשרים בין האוכלוסייה הפלסטינית החיה בשטחי הרשות הפלסטינית לבין ירושלים הצטמצמו עד מאוד; תחילה בשל הסגרים התכופים, ובהמשך בעקבות בניית גדר/חומת ההפרדה. לוח 1 מציג אומדן מיושן במקצת של גודל האוכלוסייה היהודית והערבית-פלסטינית בחלקיה השונים של מטרופולין-ירושלים. המטרופולין הוגדרה באופן אינטואיטיבי ככוללת את מחוז ירושלים בתחומה של מדינת-ישראל (העיר מודיעין שבמחוז המרכז היא כבר חלק ממטרופולין תל-אביב וזיקותיה לתל-אביב חזקות מאשר לירושלים), ואת השטחים ממרחב רמאללה ובית-אל בצפון, דרך מרחב מעלה-אדומים ממזרח, ועד לאזור בית-לחם וגוש-עציון מדרום.

הלוח מצביע על מטרופולין ובה עיר מרכזית דומיננטית, הכוללת למעלה מ-50% מאוכלוסיית המטרופולין. הדומיננטיות של העיר ירושלים בולטת בעיקר בקרב האוכלוסייה היהודית, שכשני שלישים ממנה מתגוררים עדיין בעיר (כאמור, פרבור למודיעין אינו נכלל בנתונים, מכיוון שפירושו עזיבה למטרופולין תל-אביב). מספר התושבים בפרברים היהודיים ביו"ש זהה בקירוב למספר התושבים היהודים בפרברים הנמצאים במחוז ירושלים.

### לוח 1: גודל האוכלוסייה בחלקיה השונים של מטרופולין-ירושלים, 2002

מס' רשויות מקומיות	אחרים	ערבים	יהודים	אוכלוסייה – סה"כ	
1	10,700	221,800	447,900	680,400	ירושלים העיר
5	3,800	7,900	102,000	113,700	פרברים בתחום הקו הירוק (שאר מחוז ירושלים)
8	--	--	112,100	112,300	יישובים יהודיים ביו"ש
90	0	470,000	0	470,000	יישובים פלסטיניים
104	14,600	699,800	662,000	1,376,400	סה"כ

**מקור:** Razin and Hazan, 2005. נתוני הרשויות המקומיות הישראליות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הרשויות המקומיות הפלסטיניות: אומדנים המבוססים על מפקד 1997, הכוללים את מחוז ירושלים, רוב מחוז רמאללה ואל-בירה, ורוב מחוז בית-לחם.

האוכלוסייה הפרברית המצומצמת-יחסית של מטרופולין-ירושלים היהודית, מתבטאת גם במספר קטן-יחסית של רשויות מקומיות פרבריות (לוח 1). מספר הרשויות המקומיות הפלסטיניות גדול בהרבה, אך הן פעילות במידה משמעותית רק בערים הגדולות-יחסית, כמו רמאללה, אל-בירה ובית-לחם.

**לוח 2: רשויות מקומיות במטרופולין-ירושלים (לא כולל הרשות הפלסטינית) – גודל אוכלוסייה ואשכול סוציו-אקונומי**

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה (אלפי תושבים) דצמבר 2005	אשכול סוציו-אקונומי 2003
ירושלים	719.4	4
יהודים	464.3	
אחרים	10.8	
ערבים	244.3	
מבשרת-ציון	22.4	8
אבו-גוש	5.7	3
קריית-יערים	3.1	2
בית-שמש	65.9	4
מטה-יהודה	34.4	6
בית-אל	5.0	4
גבעת-זאב	10.7	7
הר-אדר	2.3	9
מעלה-אדומים	30.2	6
ביתר-עלית	27.0	1
אפרתה	7.4	6
מטה-בנימין	38.1	5
גוש-עציון	12.2	5
סה"כ	983.8	

**מקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



במטרופולין-ירושלים אין ולו רשות מקומית אחת שתהיה משקל-נגד דמוגרפי, כלכלי או פוליטי לעיריית-ירושלים. העיר השנייה בגודלה במטרופולין – בית-שמש – היא חלשה יחסית, ולמועצה האזורית מטה-יהודה ולעיריית מעלה-אדומים יש אולי עוצמה משמעותית יותר, אך בכל אחת מהן רק מעט יותר מ-30,000 תושבים (לוח 2). הר-אדר הוא יישוב קטן המתאפיין ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר, ואחריו מבשרת-ציון, אולם שני יישובים אלה אינם משקל-נגד משמעותי לירושלים בשלב זה, הן מבחינת ההזדמנויות הכלכליות והן באיכות השירותים המוניציפאליים, וזאת בהשוואה לרמת-גן, רעננה וראשון-לציון במטרופולין תל-אביב. היישובים החרדיים של המטרופולין – ביתר-עלית וקריית-יערים – מתאפיינים ברמות-רווחה נמוכות ביותר, ושיעורה הגבוה של האוכלוסייה החרדית מסביר גם את רמות הרווחה הנמוכות-יחסית השוררות בירושלים ובבית-שמש.

## **מסגרות שלטון וממשל והקצאת משאבים ממשלתיים – המצב הקיים**

מסגרות השלטון הפורמאליות בירושלים ובמטרופולין הסובבת אותה, כוללות את המרכיבים העיקריים הבאים:

- רשויות מקומיות: עיריית-ירושלים (כולל החברות העירוניות שבבעלותה), רשויות מקומיות בתחומי מחוז-ירושלים, רשויות מקומיות יהודיות בתחומי יהודה ושומרון, רשויות מקומיות פלסטיניות (בתחומי הרשות הפלסטינית);
- מנהלים שכונתיים חלשים בירושלים;
- דרגים מחוזיים של משרדי ממשלת-ישראל, מחוזות הרשות הפלסטינית;
- השר לענייני ירושלים, ועדת השרים לענייני ירושלים;
- רשויות סטטוטוריות: הרשות לפיתוח ירושלים.

סוגיה בעלת משמעות למסגרת הממשלית בירושלים, עוסקת בהקצאת משאבים ממשלתיים ייעודיים לחיזוק הבירה. המציאות בירושלים שונה מזו השוררת ברשויות מקומיות אחרות, והיא מחייבת תקצוב מיוחד. קיומם של מוסדות ממלכתיים (כמו מוזיאון-ישראל ויד ושם), טקסים ואירועים ממלכתיים – מכבידים את הנטל הכספי על העירייה. ייצוגיות העיר מחייבת רגישות-יתר ורמות-תחזוקה מיוחדות הצורכות משאבים

מעבר למקובל במערכת המוניציפאלית. הישענותה של העיר על המגזר הציבורי, משפיעה על רמת ההכנסה הממוצעת שהיא נמוכה מהממוצע הארצי ומשפיעה כמובן על הרמה חברתית-כלכלית בעיר ועל פוטנציאל ההכנסות של העירייה. מדיניות התכנון בעיר (אי-בנייה בעמקים, דרישות-שימור מחמירות), המבנה הטופוגרפי, הפריסה הפיזית הנרחבת של השכונות בעיר מחייבת הארכה של כל התשתיות העירוניות, מייקרת את הפיתוח ומפחיתה את פוטנציאל הפיתוח שעשוי להניב הכנסות מארנונה ומאגרות אחרות. זאת לצד הזדקנות השכונות, הגורמת קשיים ועלויות חריגות של תחזוקת מבנים ותשתיות. ואם אין די בכך, הרי שבעיות הביטחון המיוחדות של ירושלים צורכות משאבים מעל ומעבר למקובל ביישובים גדולים אחרים (תכנית-אב אסטרטגית, 2003).

לשיעורי הפריון הגבוהים באוכלוסייה היהודית-חרדית ובאוכלוסייה הערבית, יש השלכות ישירות על העלות הגבוהה-יחסית של שירותי החינוך בירושלים ובזכאות להנחות בארנונה. זכאות זו מקטינה את רמת ההכנסות של העירייה אף יותר. הפיצול של אוכלוסיית העיר לתת-קבוצות נבדלות מבחינה דתית, חברתית ותרבותית – מחייב רגישות-יתר לצרכים ייחודיים, כך שעיריית-ירושלים צריכה לשאת בעלות התקציבית של מערכות נפרדות. המבנה הדמוגרפי והפיצול הפיזית, מגדילים את הביקושים לשירותים ייחודיים מעבר לתקנים מקובלים. הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה משפיעה כמובן גם על הרמה הגבוהה של שירותים חברתיים שהעירייה חייבת לספק לתושבי העיר, לצד צמצום הכנסות העירייה ממסים. ריבוי המוסדות הדתיים בעיר מצריך הקצאת שטחים רבים לשימושים אלה, הפטורים מארנונה ולכן אינם תורמים להכנסות העירייה (תכנית-אב אסטרטגית, 2003).

אפשר להגדיר שלושה אפיקים עיקריים להעברת כספים ייחודית מן הממשלה לירושלים:

**העברות מותנות בהכנסה** – הכנסות שמקורן בגורמים חוץ-עירוניים, כגון: מפעל הפיס, הקרן לירושלים, משרדי-ממשלה, תורמים, מכירת שירות או ביצוע עבודות כנגד הכנסות, ועוד. במקרים אלה ההכנסה היא מחוללת ההוצאה. כך למשל, מפתבה באתר ynet מיוני 2006, עולה כי ירושלים מקבלת ממפעל הפיס תקצוב של 35 מיליון ש"ח בממוצע שנתי. מהודעת עיריית-ירושלים עולה שמפעל הפיס השקיע בעיר ב-15 השנים האחרונות כ-534 מיליון שקלים (ynet, 2006, א').

**הכנסות מיועדות ממשרדי-ממשלה** – העירייה נותנת לתושביה שירותים מכוח חוקי המדינה. המדינה מממנת באופן מלא או חלקי שירותים אלה כגון: חינוך, רווחה, בריאות הציבור, קליטת עלייה, שירותי כבאות והצלה, אבטחה במוסדות-חינוך, ועוד. בשנת

2005 הסתכמו סך ההכנסות ממשרדי הממשלה ב-573 מיליוני שקלים, בעוד שעל-פי הצעת התקציב של עיריית-ירושלים לשנת 2006, היו אלה אמורות להסתכם ב-624 מיליון ש"ח. בחינת גובה העברות הממשלה לעיר בשנים 2002-2006 מצביעה על מגמת גידול, בעוד ששיעור ההעברות הללו מסך הכנסות העירייה נשמר ועומד על 20% -22%.

**מענק האיזון (המענק הכללי) ו"מענק הבירה" – ירושלים נמנתה עד שנת 2007 עם הערים הזכאיות למענקי-איזון של משרד הפנים. לאור נתוני הייחודיים והאינטרס הלאומי בקידומה של הבירה, מקבלת העירייה גם מענק מיוחד הנקרא "מענק הבירה". שיעור מענקים אלה מסך הכנסות העירייה ירד בשנים האחרונות, והוא עומד על 8% בלבד.**

מענק הבירה לשנת 2006 עמד על 150 מיליון ש"ח (לוח 3). המענק מועבר ישירות ממשרד הפנים לעיריית-ירושלים, וזו רשאית לעשות בו כרצונה. עם זאת, גובה המענק נקבע אד-הוק ולא על-סמך קריטריונים כלשהם, דהיינו: הוא יכול להיות מושפע מטיב היחסים בין ראש העירייה לשר האוצר ולשר הפנים. החל מ-2007 יבוטל כליל המענק הכללי לירושלים (מענק האיזון), ויאוחד עם מענק הבירה (ככל הנראה בסכום המתקרב ל-200 מיליון ש"ח).

מענק ייחודי נוסף מועבר לירושלים על-ידי משרד המדע, התרבות והספורט (בעבר הועבר על-ידי משרד החינוך). המענק מיועד לחיזוק פעילות התרבות בעיר. גובה המענק שנרשם בתקציב משרד החינוך עמד בשנת 1999 על 65.5 מיליון ש"ח (לוח 4) אך קוצץ באופן משמעותי לאחר מכן (יודילוביץ, 2004; יודילוביץ, 2005). לאחר שהועברה הקצאת המענק ממשרד החינוך למשרד התרבות, הוא קוצץ ל-16 מיליון ש"ח. מתקבל הרושם כי תמיכת הממשלה בתרבות לתושב בירושלים, נמוכה אף יותר מבערים אחרות. ואם אין די בכך, העירייה מחלקת את המענק למוסדות התרבות בעיר בדרך בעייתית ולא על-פי קריטריונים ברורים (יודילוביץ, 2004).

החוק לעידוד השקעות-הון מגדיר את ירושלים כאזור עדיפות לאומית א' באזורי התעשייה בהם נמצאים מפעלים עתירי-ידע, מפעלים עתירי-טכנולוגיה,<sup>85</sup> בניין תעשייתי ובניין תעשייתי משופץ. בצו לעידוד השקעות-הון שניתן בשנת 2002 ותוקפו פג ביולי 2006, נקבעה בירושלים רשימת אזורי-תעשייה המוגדרים כאזור עדיפות לאומית א': הר-חוצבים, עטרות, תלפיות וגבעת-שאול. שאר העיר ומבואותיה הם אזור עדיפות לאומית ב'. בשנת 2002 הוכרזה ירושלים כאזור עדיפות לאומית א' למלונות-פאר ולמלונות

<sup>85</sup> "מפעל עתיר-טכנולוגיה" – מפעל אשר לפחות 13% מעובדיו מהנדסים או בעלי תואר אקדמי במדעי הטבע, החברה והרוח.

עממיים, ואזור פיתוח א' לאטרקציות. לאחרונה חודש צו זה, כאשר ירושלים הוגדרה שוב על-ידי הממשלה אזור עדיפות לאומית א' בכל הסעיפים שנקבעו לעידוד השקעות-הון בתיירות. למרות ההטבות המוענקות לירושלים במסגרת החוק לעידוד השקעות-הון, מותנה כיום מימושן של ההטבות המוגדרות והמוכרות בחוק, במגבלות תקציב של מרכז ההשקעות ושל משרד התיירות. תקציב זה סובל בין היתר מקיצוצים רוחביים במשרדי הממשלה, בהתאם לאילוצים בתקציב המדינה.

### לוח 3: העברות ממשלתיות לעיריית-ירושלים, 2002-2006 (באלפי שקלים)

2006	2005	2004	2003	2002		
319,523	293,393	292,219	294,558	284,172	חינוך	הכנסות ממשרדי ממשלה
17,680	14,680	14,280	15,442	14,383	בריאות	
247,367	233,156	215,841	226,420	216,623	רווחה	
27,642	20,286	23,363	22,654	22,216	ביטחון פנים	
418	418	89			איכות הסביבה	
11,581	10,756	9,710	8,400	21,900	פנים	
<b>624,211</b>	<b>572,689</b>	<b>555,502</b>	<b>567,474</b>	<b>559,294</b>	<b>סה"כ הכנסות ממשרדי ממשלה</b>	
150,000	130,000	135,000	142,000		מענק הבירה	מענקים
76,600	76,600	62,865	103,000		מענק איזון	
			30,000		מענק מיוחד	
5,735	5,735	10,700	13,700		מענקים מיוחדים	
<b>232,335</b>	<b>212,335</b>	<b>208,565</b>	<b>288,700</b>	<b>288,700</b>	<b>סה"כ מענקים</b>	
<b>145,576</b>	<b>125,564</b>	<b>126,730</b>	<b>212,178</b>	<b>214,017</b>	<b>מותנים</b>	מותני הכנסה
<b>2,888,100</b>	<b>2,702,707</b>	<b>2,714,308</b>	<b>2,736,926</b>	<b>2,688,319</b>		סה"כ הכנסות

תוסנכהה ביצקת, ללגרה בלצקתה לרקלע קרפ – הללרלעב טנרטנללה רתלב בלצקתה לרפס דותמ חוקל

### לוח 4: מענק ירושלים הבירה ממשרד החינוך, 1999-2004

שנה	באלפי שקלים
1999	62,516
2000	25,063
2001	32,618
2002	39,500
2003	24,298
2004	42,843

מקור: אתר האינטרנט של משרד החינוך:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/Owl/Hebrew>

בתחום השיכון והדיור נראה כי ירושלים אינה נהנית מעדיפות כלשהי במסגרת החוק. מדי פעם יוצאת הממשלה במבצע לעידוד רכישת דירות בעיר. מבצע כזה התקיים בשנת 2005 למשך חמישה חודשים. מטרתו היתה עידוד רכישת דיור בירושלים, בנגב ובגליל. ההטבות ניתנו למשפחות חסרות-דיור וברכישת דירה בבנייה רוויה. רוכשי הדירות שעמדו בכל התנאים, היו זכאים במסגרת המבצע לתוספת מענק מותנה בסך של 20,000 ש"ח.

על-פי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין) 1938, מחויבים מוסדות הממשלה בתחום עיריית-ירושלים לשלם ארנונה מלאה, וזאת בדומה לרשויות מקומיות המוגדרות כערי-עולים (ברשויות מקומיות אחרות משלמים מוסדות הממשלה ארנונה חלקית). על-פי גזר העירייה, משרדי הממשלה משלמים בירושלים ארנונה של כ-110-120 מיליון ש"ח בשנה. הגבייה ככלל היא מלאה, למעט משרד הביטחון.

בסוף 2005 החליטה ממשלת-ישראל להעניק חבילת-סיוע חדשה לירושלים: חבילת-צמיחה לעיר, שיש המכנים אותה "חבילת-לופוליאנסקי". מטרתה להגדיל את מקורות התעסוקה בעיר על-ידי משיכת חברות סטרט-אפ ומפעלי-תעשייה לעיר, ולעודד את העובדים בחברות ובמפעלים לעבור לגור בירושלים. החבילה ניתנה לחמש שנים, והיא עומדת על 280 מיליון ש"ח. בשנת 2006 נוצלו 50 מיליון ש"ח. חבילת הסיוע כוללת חמישה מענקים עיקריים:

1. מענקים לחברות סטארט-אפ חדשות הפועלות במסגרת חממות טכנולוגיות, בפקוח ובקרה של המדען הראשי במשרד התמ"ת. אלה ניתנים בנוסף למענקים שכבר ניתנים לחברות על-ידי משרד המדען הראשי. הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), אשר דרכה מועבר הסיוע, תהיה זכאית לתמורה בגין התמריצים, ותמורה זו תושב לקופת הסיוע לירושלים בדרך של תמלוגים בגובה 3% ממכירות ו/או השקעות עתידיות בחברת הפרויקט, עד לגובה התמריץ שניתן לאותה חברה;
2. מענק של עשרות אלפי שקלים בשנה, במשך ארבע שנים, למפעלים חדשים המוקמים בירושלים או עוברים העירה, ולמפעלים ותיקים המתרחבים בעיר;
3. השתתפות בתשלום שכר-דירה של עובדים במפעלי היי-טק המעתיקים את מגוריהם לירושלים. המטרה היא לעודד עובדים המועסקים במפעלי היי-טק לעבור לגור בירושלים, ובכך להגדיל את אוכלוסיית המועסקים החיה בעיר;
4. עידוד בנייה למשרדים, מלונאות ומסחר במרכז העיר;

5. סיוע לסטודנטים הלומדים בירושלים תחומים טכנולוגיים ומדעיים, ומעוניינים להתגורר בה (הלוואה שהופכת למענק בתנאי שהסטודנט יתגורר בירושלים ויעבוד בה לאחר סיום לימודיו) וסיוע במימון שכר-דירה לסטודנטים המתגוררים במרכז העיר.

פיתוח פארקים מטרופוליטאניים וסיוע לחממה ביו-טכנולוגית, אמורים גם הם להסתייע בחבילה זו.

חבילה זו עלולה לסבול מאותן מגרעות שמקורן בהקצבות ממשלתיות, המועדות לקיצוצים לאורך זמן בהתאם לאילוצים ולמגבלות בתקציב המדינה. כך אכן קוצץ התקציב ב-15% במסגרת החבילה לשנת 2007. אחת הבעיות בחבילות-סיוע כאלו היא שהתקצוב נעשה למטרות שהממשלה אינה נוהגת לתקצב (כגון מימון שכר-דירה לסטודנטים במרכזי-ערים, או פיתוח פארקים מטרופוליטאניים). במשרד האוצר חוששים מחבילות כאלה, כי הן עלולות לגרום "השפעות-רוחב" – דהיינו, רשויות מקומיות אחרות עלולות לתבוע סיוע דומה.

## **חוסנה התקציבי של עיריית-ירושלים – מדדים השוואתיים**

מטרת פרק זה היא לדון במצבה הכלכלי של עיריית-ירושלים, תוך השוואת מדדים כספיים שלה לערים גדולות אחרות בארץ, ולהבחין במידת האפשר בין האוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית. הניתוח כולל חישוב מדדים תקציביים נבחרים לשנת 2003 (השוואה של 14 הערים הגדולות), חישוב מדדים תקציביים מפורטים לשנת 2004 (השוואה של 14 הערים הגדולות), ניתוח נתונים על גביית ארנונה למגורים וארנונה שאינה למגורים בארבע ערי המטרופולין, חישוב נתונים על התפלגות חיובי הארנונה ותקבולי הארנונה בין מגזרי האוכלוסייה השונים, ומתן אינדיקציות על חלוקת ההוצאות בין המגזר היהודי למגזר הערבי, שמקורן במחקר של מאיר מרגלית (Margalit, 2006 – IPCC). קיים קושי רב בחישוב אומדנים המבחינים בין הוצאות במגזר היהודי הלא-חרדי, להוצאות במגזר החרדי.

הנתונים (לוחות 1-3 בנספחים לפרק זה) מצביעים ככלל על חולשתה התקציבית של ירושלים. חולשה זו בלטה בשנת 2003 בעיקר בגובה ההכנסות העצמיות, בהכנסות בתקציב הרגיל, בהוצאות בתקציב הרגיל (שהן הנמוכות ביותר במונחים לנפש מבין 14

הערים הגדולות), ובהוצאות לנפש בתחומי החינוך והרווחה. ירושלים התאזנה אמנם מבחינה תקציבית בשנה האחרונה, אך היא מסוגלת להעניק שירותים בינוניים לכל היותר בתחומים כמו חינוך, תרבות וניקיון.

ירושלים נמצאת במצב טוב יותר בכל הנוגע למענקים ולהשתתפויות הממשלה, והיא בולטת בפרט ברמה גבוהה-יחסית של הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל, ובהן הוצאות על עבודות-פיתוח. רק בשלוש ערים – פתח-תקווה, תל-אביב וחיפה – היו הוצאות הפיתוח לנפש גבוהות מאשר בירושלים. מימון הוצאות-פיתוח אלו אינו נסמך ברובו על משאבים עצמיים של העירייה.

הסתייגויות אחדות מחייבות זהירות בפירוש המדדים המוצגים בלוחות 3-1  
בנספחים:

(1) מספר תושביה של ירושלים כמעט כפול מזה של העיר השנייה בגודלה בישראל – תל-אביב (שהיא שונה וייחודית במאפייניה, ולכן קשה להשוותה לירושלים) – ואפשר לטעון שהמדדים הנמוכים לנפש בירושלים נובעים באופן חלקי מיתרונות לגודל, ולא דווקא משקפים רמה נמוכה של תפוקות. עם זאת, היתרונות לגודל בניהול מוניציפאלי מתמצים ככל הידוע ברובם בגודל של כמה עשרות אלפי תושבים, כך שסביר להניח שהשפעתו של אפקט זה מוגבלת כאשר משווים עיריות בנות למעלה מ-100,000 תושבים בלבד.

(2) מדדים לנפש, המעניקים משקל שווה למבוגרים ולילדים, יהיו פעמים רבות מוטים כלפי מטה בערים שאחוז הילדים בהן גבוה מאוד.

(3) הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו בתחומי הפעולה הנכללים בתקציביהן לעומת אלה המבוצעים מחוץ לתקציב, באמצעות חברות עירוניות, תאגידי מים וביוב, וכו'.

(4) סביר להניח שהמדדים משקפים במידה רבה את חולשת חלקיה הערביים של ירושלים, המופלים לרעה בקבלת שירותים, ושההכנסות העצמיות הנובעות מהם הן נמוכות. קיפוח האוכלוסייה הערבית הוא בעיה קשה הדורשת פתרון. כתוצאה מבעיה זו המדדים גם אינם מאפשרים לקבוע אם רמת ההוצאות על חלקיה היהודיים של ירושלים היא נמוכה או גבוהה ביחס לערים אחרות.

למרות מגבלות אלו אפשר לקבוע שהרמה הנמוכה ביותר של הוצאות שוטפות בירושלים משקפת בראש וראשונה רמה נמוכה של שירותים למגזר הערבי, וייתכן שגם למגזר

היהודי או לחלקים ממנו בתחומים מסוימים. רמת הוצאות הפיתוח בירושלים היא גבוהה יותר, אם כי לא הגבוהה ביותר, וזאת קרוב לוודאי בזכות מעמדה כבירה.

**לוח 5: גביית ארנונה בעיריית-ירושלים, 2003-2006 (באלפי שקלים)**

2006	2005	2004	2003	שנה	מסי ארנונה
<b>סך הכול ארנונה</b>					
2,195,347	1,840,976	1,549,503	1,351,021		יתרת-חוב לתחילת השנה
	1,942,653	1,813,312	1,974,286		חיוב השנה
	(392,240)	(374,505)	(742,256)		הנחות ופטורים
	1,196,042	1,147,334	1,033,548		גבייה בשנת הדו"ח
	77%	80%	84%		שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו
	35%	38%	40%		שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר
<b>ארנונה למגורים</b>					
376,298	323,657	267,199	282,044		יתרת-חוב לתחילת השנה
	849,967	810,711	846,115		חיוב השנה
	(202,946)	(182,487)	(297,483)		הנחות ופטורים
	594,380	571,788	508,511		גבייה בשנת הדו"ח
	92%	91%	93%		שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו
	61%	64%	61%		שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר
<b>ארנונה אחרת</b>					
1,599,434	1,338,333	1,074,884	1,259,662		יתרת-חוב לתחילת השנה
	1,040,301	991,615	1,163,180		חיוב השנה
	(177,538)	(152,598)	(463,047)		הנחות ופטורים
	601,662	575,546	525,037		גבייה בשנת הדו"ח
	70%	69%	75%		שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו
	27%	30%	27%		שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר

**מקור:** דו"חות שנתיים מבוקרים.

**הערה:** סך כל חיובי הארנונה, כולל ארנונה למגורים, ארנונה אחרת, חובות מסופקים וחובות למחיקת ארנונה (אלה האחרונים אינם מפורטים כקטגוריה נפרדת בלוח, אך כלולים בנתוני סך כל הארנונה).



מלוח 5 עולה כי ביצועי גביית הארנונה של עיריית-ירושלים הם בינוניים. החוב המצטבר עלה בתחילת 2006 על שני מיליארד שקל, אך נתון זה אינו חריג בהתחשב בגודלה של העיר: בתל-אביב חוב הארנונה המצטבר עולה על 1.6 מיליארד ש"ח ובחיפה הוא עולה על 1.4 מיליארד ש"ח). הנתון הבעייתי יותר הוא הירידה בשיעור הגבייה מתוך סך כל החיוב השנתי בניכוי הנחות ופטורים.

בחינת התפלגות החוב המצטבר בתחילת 2006, מלמדת כי מתוך 2.195 מיליארד ש"ח חוב מצטבר, רק 17% היו מארנונה למגורים. העיקר (73%) היה ארנונה אחרת, והשאר (10%) חובות מסופקים וחובות למחיקת ארנונה. דהיינו, עיקר הבעיה בגביית ארנונה היא בארנונה שאינה למגורים. בשנת 2005 שיעור הגבייה ביחס לחיוב השנתי נטו היה 92% בארנונה למגורים ו-70% בארנונה שאינה למגורים.

גם בערים גדולות אחרות נוטים שיעורי גביית הארנונה למגורים להיות גבוהים משיעורי גביית הארנונה שאינה למגורים (ולוח 6 מדגים זאת לגבי תל-אביב, חיפה ובאר-שבע). למשקי-בית קשה לחמוק מתשלום ארנונה, למעט ביישובים בהם הפוליטיקה היא על בסיס שיוכי. לעומת זאת, עסקים ומוסדות פושטים לעתים רגל, נעלמים (כאשר הנכס נשכר), מאיימים בפיטורי עובדים, או יוצאים למאבק משפטי על גובה הארנונה, וקיימת לעתים גם בעיה בגביית הארנונה מנכסים ממשלתיים, ובעיקר ממשרד הביטחון. אולם בירושלים הפער בין שיעור גביית הארנונה למגורים לשיעור גביית הארנונה שאינה למגורים הוא גדול במיוחד, ושיעור הגבייה של הארנונה שאינה למגורים הוא נמוך מאוד בהשוואה לערים גדולות אחרות בארץ.

שיעורי-גבייה נמוכים של ארנונה על נכסים שאינם למגורים בירושלים, נובעים בראש וראשונה מבעיית מיסוי המלכ"רים ומגרירת חובות מתקופת האינתיפאדה. סוגיית המלכ"רים נובעת מביטול הפטור המלא מארנונה למלכ"רים בשנת 2003 (פס"ד בג"צ בעניין אגרת פינוי-אשפה ותיקון לחוק ההסדרים). בקשות לפטור-חלקי תקועות אצל הממונה על המחוז, ולכן יש כ-130 מיליון ש"ח לשנה ארנונה ממוסדות, שבסופו של דבר תיגבה או תימחק. המגזר העסקי צבר חובות בעקבות האינתיפאדה. בשנת 2004 הסתמנה התאוששות, אבל עדיין יש בעיה של חובות-עבר. עסקים במזרח העיר נפגעו במיוחד מהאינתיפאדה. משרדי הממשלה משלמים ארנונה כסדרה ובמלואה (110-120 מיליון ש"ח בשנה), למעט משרד הביטחון. מיעוט יחסי של בסיס-מס שמקורו בנכסים שאינם למגורים, בהשוואה לערים גדולות אחרות, מעיד אף הוא על חולשה בולטת של ירושלים (לוחות 6-7). ההכנסות מארנונה למגורים ומארנונה שאינה למגורים הן כמעט זהות בירושלים. החיוב גבוה יותר בארנונה שאינה למגורים, אך שיעור הגבייה נמוך

יותר. בתל-אביב, חיפה, אשדוד, אשקלון, בני-ברק ובאר-שבע, מרכיב הארנונה שאינה למגורים בסך כל הארנונה, הוא גבוה בהרבה (לוח 7).

**לוח 6: גביית ארנונה בירושלים, תל-אביב, חיפה ובאר-שבע, 2004**  
(באלפי שקלים)

מסי ארנונה	עיר	ירושלים	תל-אביב	חיפה	באר-שבע
<b>סך הכול ארנונה</b>					
יתרת-חוב לתחילת השנה	1,549,503	1,321,012	1,037,564	393,692	
חיוב השנה	1,813,312	2,365,406	1,136,940	450,892	
הנחות ופטורים	(374,505)	(289,505)	(127,050)	(55,988)	
גבייה בשנת הדו"ח	1,147,334	1,948,046	789,029	340,040	
שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו	80%	93.8%	78.1%	86.1%	
שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר	38%	57.3%		43.1%	
<b>ארנונה למגורים</b>					
יתרת-חוב לתחילת השנה	267,199	91,299		98,468	
חיוב השנה	810,711	578,191	431,683	201,036	
הנחות ופטורים	(182,487)	(95,370)	(103,041)	(48,341)	
גבייה בשנת הדו"ח	571,788	470,743	329,299	136,648	
שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו	91%	97.5%	100.4%	89.5%	
שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר	64%	82.0%		54.4%	
<b>ארנונה אחרת</b>					
יתרת-חוב לתחילת השנה	1,074,884	1,229,713		187,417	
חיוב השנה	991,615	1,787,215	547,572	239,092	
הנחות ופטורים	(152,598)	(194,135)	(21,823)	(3,391)	
גבייה בשנת הדו"ח	575,546	1,477,303	459,730	203,392	
שיעור גבייה ביחס לחיוב השנתי נטו	69%	92.7%	87.8%	86.3%	
שיעור גבייה ביחס לחיוב המצטבר	30%	52.3%		48.1%	

**מקור:** דו"חות שנתיים מבוקרים.

**לוח 7: ערים גדולות נבחרות לפי ארנונה למגורים לנפש וארנונה אחרת לנפש, 2004**

ארנונה לנפש (גבייה בשנת הדו"ח)	ארנונה למגורים לנפש (גבייה בשנת הדו"ח)	ארנונה עיר
0.75	0.74	ירושלים
3.23	1.03	תל-אביב-יפו
1.71	1.22	חיפה
0.85	0.83	חולון
0.91	0.99	רחובות
0.95	0.71	אשדוד
1.00	0.51	אשקלון
0.78	0.42	בני-ברק
1.03	0.69	באר-שבע

**מקור:** האגף לביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, ירושלים.

הכנסות מארנונה במערב העיר ובמזרח העיר: נתוני תקציב 2006 מלמדים על התפלגות ההכנסות מארנונה במערב ובמזרח העיר (אזוריה הערביים של ירושלים). מתוך צפי של 1,635,000 אלפי ש"ח – 810,000 אלפי ש"ח (49.5%) הם ארנונה למגורים. מתוך הארנונה למגורים – 87.7% אמורים לבוא ממערב העיר ו-12.3% מהשכונות הערביות של מזרח העיר. הצפי לארנונה שאינה למגורים עומד על 695,000 אלפי ש"ח, מתוכם 44.6% מעסקים במערב העיר, 5.0% בלבד מעסקים במזרח העיר ו-48.9% ממוסדות. יתר תקבולי הארנונה אמורים להגיע מגביית חובות-עבר, בעיקר בארנונה שאינה למגורים.

לפי Margalit (2006) 11.72% מכלל הוצאות עיריית-ירושלים בשנת 2003 – ללא הוצאות מנהל ופירעון-חובות – היו במזרח העיר (ירושלים הערבית – שם גרים 33% מהאוכלוסייה). מדובר בגידול צנוע לעומת שנת 2000. תושבי מזרח העיר שילמו בשנת 2003 10.5% מסך כל הארנונה למגורים.

נתונים מפורטים לשנת 2002 מצביעים על כך ששיעור גביית הארנונה למגורים מסך כל החיוב (לפני ניכוי הנחות ופטורים), גבוה באופן משמעותי במגזר הכללי (באזורים הסטטיסטיים שרוב אוכלוסייתם אינו חרדי או ערבי) מאשר במגזר החרדי והערבי (לוח

8). במגזר החרדי נובע עיקר הפער בין החיוב לבין הגבייה ממתן פטורים, בעוד שבמגזר הערבי שיעור הפטורים הוא קטן יותר מאשר במגזר החרדי, אך קיימת גם בעיה של שיעור-גבייה נמוך-יחסית (78%) מסך כל החיוב בניכוי הנחות ופטורים.

**לוח 8: חיובי ארנונה למגורים בירושלים (באלפי שקלים)  
לפי מגזרי-אוכלוסייה (על-פי אזורים סטטיסטיים), 2002**

מגזר	גודל האוכלוסייה	חיוב	חיוב לנפש	גבייה	סך גבייה לנפש	יתרת חיוב	יתרת חיוב לנפש	שיעור הגבייה בפועל מסך החיוב <sup>1</sup>	שיעור הגבייה בפועל מסך החיוב <sup>2</sup>
המגזר הכללי	272,168	417,063	1532.4	308,226	1132.5	16,771	61.6	73.9	94.8
המגזר החרדי	172,554	144,880	839.6	79,216	459.1	6,816	39.5	54.7	92.1
המגזר הערבי	231,907	109,658	472.9	59,621	257.1	17,195	74.1	54.4	77.6
סה"כ	676,629	671,600		447,063		40,782			

**מקור:** מכון ירושלים לחקר ישראל (2004), שנתון סטטיסטי לירושלים 2002-03 – מס' 20, ירושלים. וכן מנתונים נוספים שנאספו ממכון ירושלים לחקר ישראל.

ההבחנה בין המגזרים נעשתה על-פי אזורים סטטיסטיים.

1. סך החיוב לפני הנחות ופטורים;

2. סך החיוב לאחר מתן הנחות ופטורים.

האזורים הסטטיסטיים המוגדרים "מגזר כללי", כללו 40% מאוכלוסיית ירושלים אך נבעו מהם 60% מסך כל חיובי הארנונה למגורים בעיר, ו-69% מסך כל הסכום שנגבה (לוח 9). האזורים הסטטיסטיים החרדיים כללו 26% מאוכלוסיית העיר, אך רק 18% מתקבולי הארנונה; האזורים הערביים כללו 34% מאוכלוסיית העיר ו-13% בלבד מתקבולי הארנונה.

**לוח 9: חיובי ארנונה למגורים בירושלים (באחוזים)**  
**לפי מגזרי אוכלוסייה (על-פי אזורים סטטיסטיים), 2002**

מגזר	גודל האוכלוסייה	חיוב	הנחות קיבוציות	פטור מיוחד	גבייה	יתרת חיוב
המגזר הכללי	40	62	60	50	69	41
המגזר החרדי	26	22	28	32	18	17
המגזר הערבי	34	16	11	18	13	42
סה"כ	100	100	100	100	100	100

**מקור:** מכון ירושלים לחקר ישראל (2004), שנתון סטטיסטי לירושלים 2002-03 – מס' 20, ירושלים; ומנתונים שנאספו ממכון ירושלים לחקר ישראל.

ההבחנה בין המגורים נעשתה על-פי אזורים סטטיסטיים.

לסיכום: ירושלים סובלת מבעיה תקציבית המשתקפת במדדי הכנסה והוצאה נמוכים לנפש בסעיפים רבים. גם אם העירייה מצליחה להתאזן תקציבית, השירותים שהיא מספקת הם בינוניים לכל היותר. הבעיה התקציבית נובעת באופן חלקי מחולשה סוציו-אקונומית של האוכלוסייה (בעיקר המגורים הערבי והחרדי) וחולשה זו פוגעת בהכנסות מארנונה למגורים. עצם החלוקה לשלושה מגזרי-אוכלוסייה, מייקרת עלויות. עם זאת, חלק בלתי-מבוטל מהבעיה נובע גם מחולשתה של ירושלים בכל הנוגע להכנסות מארנונה שאינה למגורים, בהשוואה לערים גדולות אחרות (וזאת גם כשלוקחים בחשבון את הארנונה המלאה שמשלמים משרדי הממשלה בירושלים). מחולשתה התקציבית של עיריית-ירושלים סובלים ככל הנראה בראש וראשונה תושביה הערבים, אך גם האוכלוסייה היהודית, והדבר משתקף באיכות השירותים שהעירייה מסוגלת להעניק בתחומים כמו חינוך, תרבות וניקיון. העיר סובלת ממחסור במשאבים ציבוריים, וזאת בהתחשב בגודלה, במעמדה כבירת-ישראל ובאתגר הנובע ממאפייני אוכלוסייתה.

## ניהול וממשל בערי-בירה נבחרות במדינות אחרות

סקר הספרות בא לבחון את דרך ניהולן של ערי-בירה במדינות שונות, על-מנת לזהות מסגרות-ממשל העשויות לתרום לצמיחה כלכלית, לאיכות-חיים ולאיכות השירותים המוניציפאליים שמציעה עיר-בירה לתושביה ולעסקיה. במסגרת זו נסקרות צורות ממשל בערי-בירה בהיבטים שונים, ובהם מימון המסגרת המוניציפאלית של העיר כעיר-בירה וכיישות עירונית; מסגרות הניהול של ערי-בירה ומנגנוני הפיקוח עליהן; הזכויות הפוליטיות של אזרחי הבירה בזירה העירונית, המטרופוליטאנית והלאומית.

פיטר הול מציע מיון של ערי-בירה לשבעה טיפוסים (Hall, 1993; Hall, 2006):

1. ערי-בירה רב-תפקודיות – ערי-בירה שהן הדומיננטיות במדינתן גם מבחינה כלכלית (כגון לונדון, פריז, מדריד, שטוקהולם, מוסקבה, טוקיו).
2. ערי-בירה גלובליות – ערי-בירה שהן דומיננטיות כלכלית גם ברמה הגלובלית (כגון לונדון וטוקיו).
3. ערי-בירה פוליטיות – בירות פוליטיות שאינן בירות כלכליות (כמו האג, בון, וושינגטון, אוטוה, קנברה וברזיליה). אלו מתאפיינות פעמים רבות במחסור או בתת-פיתוח של פונקציות שנשארו בערי המסחר המבוססות והוותיקות.
4. ערי-בירה לשעבר – ערים אלו איבדו את תפקידן כמקום-מושבה של הממשלה, אך שומרות עדיין על פונקציות היסטוריות-בירתיות (ברלין עד 1993, סנט פטרסבורג, פילדלפיה, ריו דה-ז'נרו, איסטנבול).
5. בירות בתר-אימפריאליות – בירות אימפריאליות לשעבר, שהאימפריה שעמדה מאחוריהן ירדה מגדולתה. מכל מקום הן יכולות עדיין לשמש ערי-בירה לאומיות ולהיות בעלות תפקיד מסחרי ותרבותי מיוחד לשטחים הקולוניאליים לשעבר (לונדון, מדריד, ליסבון, וינה).
6. בירות פרובינציאליות – ערים ששימשו בעבר ערי-בירה דה-פאקטו, אך איבדו מעמד זה. עם זאת, הן עדיין מחזיקות בפונקציות בירתיות עבור סביבתן הקרובה, בדרך-כלל כבירות של פרובינציות/מדינות במדינה פדראלית (מילאנו, טורינו, שטוטגרט, מינכן, מונטריאול, טורונטו, סידני, מלבורן).
7. בירות-על – ערים אלו מתפקדות כמרכזים למוסדות בינלאומיים, אף שהן יכולות שלא להיות ערי-בירה לאומיות (בריסל, סטרסבורג, ז'נבה, רומא, ניו-יורק).

ירושלים מתאימה לטיפוס השלישי: עיר-בירה פוליטית. עם זאת, ירושלים ייחודית למדי בתור בירה פוליטית שאינה בירה כלכלית במדינה שאינה פדראלית. ירושלים היא מקום-מושבו של השלטון המרכזי בישראל, אך פונקציות רבות ודומיננטיות לכלכלתה ולאופייה התרבותי של המדינה אינן נמצאות בה, אלא בתל-אביב (סופר וביסטרוב, 2006; עמירב, 2005). כאמור, ההפרדה בין בירה כלכלית לבירה פוליטית במדינת-ישראל היא במידה רבה דגם חריג במדינות בעלות אופי אוניטרי כמו ישראל. מתח דיכוטומי זה מתקיים בעיקר במדינות בעלות אופי פדרטיבי, שם נבחרת במכוון עיר חלשה לשמש עיר-בירה. חלק ניכר מן הספרות שם דגש על הניסיון הבינלאומי שנצבר בערי-בירה פדראליות כגון וושינגטון, קנברה, אוטווה, ברלין וברזיליה, אם כי במדינות פדראליות לא עומדת על סדר היום סוגיית חיזוק עיר הבירה מול ערים אחרות, באותה מידה כמו בישראל.

### **יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי: סוגיות של פיקוח וייצוג**

הבחירות לשלטון המקומי ומידת האוטונומיה שלו בניהול ענייניו, הן מן הזכויות הפוליטיות הבסיסיות של כל רשות מקומית. לצד זאת, ייצוג האזרחים בפרלמנט הלאומי הוא מזכויות היסוד בדמוקרטיה ייצוגית, על משקל הכלל No Taxation Without Representation. מסגרת השלטון בערי-בירה בממדים אלה מצביעה על שונות רבה.

**וושינגטון די.סי** – בירת ארה"ב היא מחוז (קולומביה) נפרד, המנוהל ומפוקח ישירות על-ידי הקונגרס האמריקני ונשיא ארה"ב. במחוז קולומביה ובעיר וושינגטון שולטת ממשלה אחת, כך ששניהם נחשבים לישות אחת. לוושינגטון די.סי יש ראש עיר ומועצת-עיר המורכבת מ-13 חברים. לכל אחד משמונה רובעי העיר נבחר נציג למועצה, ושאר חמשת הנציגים ובהם יו"ר המועצה, נבחרים ללא קשר להשתייכותם המרחבית ([www.mapsofworld.com](http://www.mapsofworld.com)). למדינות וירג'יניה ומרילנד הגובלות במחוז קולומביה, אין כל סמכות חוקית להתערב בענייניו של המחוז.

השלטון המקומי בווינגטון מוגבל למדי בניהול ענייניו. בירת ארה"ב מנוהלת על-ידי השלטון הפדראלי ולמענו, והאינטרסים המקומיים מיוצגים תחת חוקים המתקבלים בקונגרס האמריקני, מאושרים על-ידי הנשיא ומיושמים תחת סמכותו הביצועית (Rowat, 1993). לקונגרס האמריקני הסמכות והכוח להטיל וטו על תקציב המחוז ועל החקיקה בו. הקונגרס נהנה משליטה ישירה על האזור. הוא בעליהם של רוב בנייני הממשל הפדראלי והמונומנטים המרכזיים הניצבים בעיר. החוקה האמריקנית העניקה לקונגרס סמכות-שיפוט ישירה על וושינגטון די.סי, כך שלמעשה עומדות לרשותו ועדות

מקבילות לאלו שבשלטון המקומי (Fauntroy, 2004). עד שנת 1973 לא היה לווינגטון די.סי מממשל אוטונומי. עד שנת 1967 נשלטה העיר בידי מועצה בת שלושה נציבים שמונו במישרין על-ידי נשיא ארה"ב. באותה שנה פוזרה המועצה, ותחתיה הוקמה מועצת-עיר בת תשעה חברים, ועוד חבר ששימש ראש-עיר ממונה (שהיה גם יו"ר המועצה ונציב מנהלי מטעם השלטון הפדראלי). ב-1973 קיבל הקונגרס האמריקני חוק שהעניק שלטון-עצמי לווינגטון די.סי, ומאז נבחרים ראש העיר ומועצת העיר על-ידי תושבי מחוז קולומביה.

השירותים שניתנו בעבר על-ידי הסוכנויות הפדראליות השונות, ניתנים היום על-ידי השלטון המקומי. עם זאת, הסמכויות שהעביר הקונגרס האמריקני לשלטון המקומי היו מוגבלות בהיקפן. הקונגרס השאיר בשליטתו סמכויות חשובות הקשורות בעיר, ובכלל זה את אישור התקציב העירוני. בתחום התכנון למשל, השלטון המקומי בווינגטון אינו רשאי לשנות את גובה הבניינים. כל שינוי בהרכב ממשלת המחוז חייב לקבל את אישור הבורחים במשאל ואת אישור הקונגרס. הקונגרס מתערב גם מעת לעת בעניינים מקומיים ויכול להפוך למעשה על פניה כל החלטה של הרשות המקומית (Fauntroy, Rowat, 1993; 2004). למרות סמכויותיו הרבות של הקונגרס האמריקני בענייני העיר, ייצוגם של תושבי מחוז קולומביה בקונגרס הוא מצומצם ביותר. למחוז קולומביה מעולם לא היה נציג בסנאט (הבית העליון). בבית הנבחרים (הבית התחתון) יש למחוז מאז 1970 נציג אחד חסר כל זכות-הצבעה, אך בעל זכות התדיינות. ביכולתו גם לכהן כיו"ר ועדה ותת-ועדה<sup>86</sup>.

לפי מיטב המסורת האמריקנית, רשויות השלטון המקומי במחוז קולומביה מופרדות כך שראש העיר אינו יו"ר מועצת העיר ואף אינו חבר בה. ראש העיר אחראי על כל מנהל השלטון המקומי. לראש העיר יש גם זכות וטו על פעילות המועצה, אם כי וטו זה עשוי להתבטל על-ידי שני שלישים מקולות המועצה. ראש העיר אחראי על יצירתה של תכנית כוללת למחוז קולומביה, המאושרת ע"י נציבות התכנון הלאומית של הבירה (Federal National Capital Planning Commission), שהיא גוף התכנון העליון של העיר (Rowat, 1993; www.ncpc.gov).

במבט בינלאומי, יש לרוב ערי הבירה שנסקרו כאן סמכויות נרחבות יותר מאשר לווינגטון, שהיא מקרה ייחודי. בגרמניה ובשווייץ הממשלה הפדראלית אינה רשאית להתערב בתהליך אישור תקציבן של **ברלין** ו**ברן**, ואין הן יכולות לפזר את מועצת העיר (Fauntroy, 2004). בגרמניה קובע החוק עיקרון של משילות דמוקרטית, בה המדינה

<sup>86</sup> תיקון בחוקה האמריקנית משנת 1961 מאפשר למחוז קולומביה לבחור שלושה אלקטורים לשם בחירתו של נשיא ארה"ב וסגנו (Fauntroy, 2004).



הפדראלית מאצילה כמה שיותר סמכויות וכוח פוליטי לשלטון המקומי. ברלין היא מדינה ועיר בעת ובעונה אחת (מבין שלוש בגרמניה, בנוסף על ברמן והמבורג), והיא מיוצגת בשני בתי הפרלמנט הלאומי וזוכה לאוטונומיה רבה בניהול ענייניה, כמו שאר המדינות באיחוד הפדראלי (Fautroy, 2004). בשיטה הגרמנית, ה-Lander הוא זה שקובע את מבנה השלטון המקומי לכל עיר. היחס בין ראש העיר למועצה שלו משתנה במדינה זו, והוא נובע מנסיבות ומהתפתחויות היסטוריות (Storm, 2001).

בקנדה, הממשל הפדראלי אינו מפקח על **אוטווה**. אוטווה היא בירת קנדה, המאוגדת בפדרציה של עשר פרובינציות. שלא כמו וושינגטון די.סי ובשונה מרוב בירות המדינות הפדראליות הנסקרות כאן, אוטווה אינה מחוז פדראלי נפרד, אך היא נחשבת לאחת הבירות הקשות לשליטה מכמה סיבות. קנדה נחשבת פדרציה מבוזרת מאוד, בה חוקת המדינה מקנה לפרובינציות את הזכות לקבוע את סמכויות השלטון המקומי. השליטה על מטרופולין אוטווה מפוצלת בין שתי פרובינציות. בעוד שאוטווה העיר ורשויות מקומיות אחרות בצד הדרומי של נהר אוטווה, נתונות למרותם של חוקי אונטריו האנגלופונית, נתונות אלו שבצד הצפוני של הנהר למרות החוקים של קוויבק הפרנקופונית, השונה מאונטריו מבחינה לשונית, תרבותית ודתית. פיצול זה והיעדר מחוז פדראלי מוגדר, יצרו בעיות ניהול, תיאום ושליטה (Rowat, 1993). העיר עצמה נמצאת בשטח השיפוט של פרובינציית אונטריו, ומוגדרת מבחינה סטטוטורית כחלק מ"אזור הבירה הלאומית" (National Capital Region – NRC) (Fautroy, 2004; [www.mapsofworld.com](http://www.mapsofworld.com)).

לאוטווה יש גם ייצוג ממונה ב"נציבות הבירה הלאומית" (NCC). זהו גוף הייעוץ שהוקם על-ידי הממשלה הפדראלית כדי לשמר את החוק הפדראלי באזור הבירה הלאומית (NRC). את אוטווה מנהלת מועצה המורכבת מ-22 חברים. בראש המועצה עומד ראש העיר המייצג אותה, ו-21 חברי-מועצה שהם נציגים של מחוזות העיר. חברי המועצה נבחרים לתקופה קצובה של שלוש שנים. בשל העובדה שאוטווה היא ישות מוניציפאלית בתוך הפרובינציה של אונטריו, הממשלה הפדראלית אינה מתערבת בהחלטות השלטון המקומי, כך שזה נהנה מעצמאות מוניציפאלית רבה יחסית. למרות סמכותה המוגבלת של הממשלה הפדראלית הקנדית על בירתה, היא מעורבת בתחזוק קרקעותיה, נכסיה וכבישיה. כפיצוי על העובדה שאוטווה אינה זכאית למסות בתחומה את נכסי הממשלה – לא הפדראלית ולא הפרובינציאלית – מעבירה לה הממשלה הפדראלית תקציבים לאחזקת נכסים פדראליים בתחומה (Fautroy, 2004). לממשל הפדראלי היסטוריה ארוכה של מעורבות בעיר. כך למשל, לאחר מלחמת העולם השנייה הזמינה הממשלה הפדראלית תכנית לעיר. אף שתכנית זו לא חייבה אף אחת מן הרשויות

המקומיות שהרכיבו את מטרופולין אוטווה, הן אימצו אותה ופעלו על-פיה (Rowat, 1993).

הניסיון להסדיר את הפיצול המוניציפאלי באוטווה, הביא לכך שבשנת 1968 חקקה ממשלת אונטריו חוק שהגדיר את הרשות המקומית של אוטווה-קרלטון, אשר איחד בין רשויות מקומיות והקים מועצה אזורית המאגדת נציגים מאוטווה ומרשויות מקומיות סובבות. הממשל האזורי החדש היה אחראי לאספקת שירותים לכלל האזור שבאחריותו, ובהם מים, ביוב, דרכים אזוריות ורחובות, רווחה, תכנון ובריאות. תהליכים דומים חלו גם באוטווה הקוויבקית. למרות זאת נותר הממשל באוטווה מפוצל בין שתי הקהילות התרבותיות החיות בו (Rowat, 1993). הממשל הפדראלי כמעט שלא התערב בתהליכים אלה, וניסה לאורך השנים לאחד בין שני חלקי הנהר, אם לא דה-יורה, אזי לפחות דה-פאקטו, על-ידי השקעות כלכליות בעיר. השקעות אלו כללו הקמתם של בניינים פדראליים, סיוע באספקת שירותים עירוניים והקמת תשתיות בין שני חלקי העיר. ממשלת-קנדה הקימה בעיר Hull הקוויבקית כרבע משטח משרדה המתוכננים – דבר שהביא להגירת אלפי עובדי-מדינה מהצד האנגלי לצד הצרפתי, ושינה במידה רבה את ההרכב הלשוני בה (Rowat, 1993). הפער התרבותי בין חלקי המטרופולין והתגברות הבדלנות הקוויבקית שחידדה את ההבדל הלשוני, התרבותי והמשפטי בין שתי הקהילות – הפכו את רעיון המחוז הפדראלי באוטווה לקשה מאוד ליישום. בשנת 2001 אוחדו כל הרשויות המקומיות המרכיבות את מטרופולין אוטווה שבפרובינציית אונטריו, לעירייה גדולה אחת. שנה מאוחר יותר בוצע איחוד דומה של הרשויות המקומיות הכלולות במטרופולין זו שבפרובינציית קוויבק. עם זאת, ההפרדה המנהלית בין חלקי המטרופולין שבאונטריו ובקוויבק נותרה בעינה.

הדוגמא של אוטווה מראה עד כמה קשה לשלוט בעיר-בירה בה קיימות שתי קבוצות אתניות נבדלות, בעיקר כשסמכותו של הממשל המרכזי מוגבלת בהסדרים חוקתיים. הקמת מסגרות מטרופוליטאניות חוצות-פרובינצייות, יכלה לפתור רבות מן הבעיות שמקורן בפיצול המוניציפאלי (חסון, 1997).

**בריטל** היא דוגמא לעיר-בירה אירופית אוניטרית, בה חיות זו לצד זו שתי קהילות אתניות שונות: דוברי הצרפתית הוולונים, ודוברי הפלמית. בניגוד לטיפוס הפדראלי, בריטל היא מצד אחד בירה רב-תפקודית, כהגדרת Hall (2006), שהיא המרכז הכלכלי, התרבותי והפוליטי של בלגיה, ומצד שני היא בירת-על המארחת מוסדות על-לאומיים, כמו האיחוד האירופי ונאט"ו. בכך שונה בריטל מהותית מירושלים, שהיא קרובה יותר לדגם הבירה הפוליטית, אף שמדינת-ישראל אינה מדינה פדראלית.

בבריסל השכילו שתי הקהילות התרבותיות החיות בה לפתח ממשל מטרופוליטאני המאפשר שיתוף-פעולה לצד הפרדה בין קבוצות (חסון, 1997). במטרופולין הושגו פתרונות והסדרים גיאוגרפיים ופונקציונאליים הנותנים מענה כלשהו לרצון לפתח אוטונומיה תרבותית וניהולית לכל קהילה אתנית. עיריית הגג של בריסל Brussels-Capital Region שקמה ב-1989, הכילה 19 רשויות מקומיות דו-לשוניות. מבנה המטרופולין שנקבע היה דו-קומתי בעיקרו, כשבראש עיריית הגג עומדת מועצה, ואקזקוטיבה בתחום האזורי. אקזקוטיבה זו מורכבת משש מחלקות מנהליות, חמש מהן עוסקות בתחומים ייעודיים. מתחתיה פועלות אסיפה ואקזקוטיבה בתחום הקהילתי, העוסקות בתחומים ייעודיים לכל קהילה תרבותית. בין שני דרגי הממשל המטרופוליטאני נוצרה חלוקה פונקציונאלית: נושאים כלליים מטופלים על-ידי המועצה והרשות המבצעת של אזור בריסל, בעוד שתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והבריאות מטופלים על-ידי אסיפות של דוברי הצרפתית והפלמית. אסיפה שלישית היא אסיפה משותפת לשתי הקהילות, באמצעותה נידון הממשק המשותף לשתייהן בנושאים הרלוונטיים (חסון, 1997; [www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be)).

באוסטרליה הפדראלית יש לפרלמנט ולממשלה הלאומית יכולת מקפת של פיקוח וניהול על **קנברה**, כך שביכולתם להתערב בענייני השלטון המקומי ככל שיחפצו. קנברה היתה פשרה פוליטית בין הערים הגדולות של אוסטרליה – סידיני ומלבורן. שטח ה-ACT (Australian Capital Territory) עולה פי 30 על שטח מחוז קולומביה האמריקני, והוא נשלט שנים רבות על-ידי הממשל הפדראלי בשל מיעוט האוכלוסייה שבו (Gordon, 2006). בשל ריבוי משרדי הממשלה שבחשו בעיר, היא סבלה מחוסר-תיאום קשה בניהול ענייניה. רק בשנות ה-40 היו אזרחי הבירה זכאים לבחור נציג משלהם לבית הנבחרים האוסטרלי, ותחילה היתה לו זכות הצבעה רק בעניינים מקומיים. במהלך שנות ה-70 שונה מעמדו, נוסף לו עוד נציג לבית הנבחרים ושני נציגים לבית העליון<sup>87</sup> (Fautroy, 2004). בשנים אלו בִּשְׁלָה ההחלטה להעניק לעיר שלטון עצמי על-ידי בחירתה של מועצה מחוקקת שהוגדרה תחילה "מועצה מייעצת" בלבד, ורק ב-1988 קיבלה את מלוא הסמכויות בדומה לשאר המדינות באוסטרליה. לקנברה אחריות מלאה על תקציבה ועל הוצאת הכספים שמקורם בתחומיה (Fautroy, 2004). אך כמו בארה"ב, הממשל הפדראלי באוסטרליה שמר לעצמו סמכויות-מפתח כגון הזכות לבטל חקיקה שנעשתה בידי המועצה העירונית, הסמכות לשנות את גבולות הבירה, את ממשלתה ואת שיטת הבחירה בה. בידי המושל הכללי של אוסטרליה ניתנה גם האפשרות לפזר את המועצה

<sup>87</sup> בניגוד למדינות האוסטרליות הבוחרות 12 נציגים לסנאט, קנברה בוחרת רק שני נציגים. כמו כן, נציגי העיר בסנאט משרתים שלוש שנים בלבד, בניגוד לשש שנות שירות של שאר נציגי מדינות חבר העמים.

העירונית ולפטור את נציגי ה-ACT בפרלמנט (Rowat, 1993; Fauntroy, 2004). הממשל הפדראלי שמר על עליונות גם בתחום התכנון. הפיתוח בתחומי הבירה חייב לעלות בקנה אחד עם תקנות רשות התכנון הפדראלית הלאומית (Rowat, 1993).

**מקסיקו-סיטי** – בירת מקסיקו היא בירת מחוז פדראלי נפרד. כמו בארה"ב, גם ממשלת מקסיקו מפקחת על המחוז הפדראלי מכוח החוקה המקסיקנית. הקונגרס הלאומי המקסיקני יכול להטיל וטו על החלטות השלטון המקומי, כך שלמקסיקו-סיטי אוטונומיה מוגבלת-יחסית בניהול ענייניה. לממשלה הפדראלית מספר סמכויות-ניהול עליה, ובראשן הזכות לאשר את תקציב העיר. כמו כן, עומדת לסנאט הלאומי הזכות להדיח או להחליף את ראש העיר. תושבי העיר בוחרים את ראש העיר ישירות רק מאז 1996; עד אז נשלטו על-ידי מנהל כללי שהתמנה לנהל את המחוז מטעם הממשלה הפדראלית. תושבי העיר גם בוחרים את נציגיהם לאסיפה המחוקקת של המחוז, שהיא הגוף האחראי על ניהול ענייניו המקומיים של המחוז. תושבי המחוז הפדראלי זכאים לבחור את נציגיהם לשני בתי הפרלמנט של מקסיקו.

**ברן** – בירת שווייץ הפדראלית היא גם בירת קנטון ברן, שהוא הגדול במדינה. הממשלה השוויצרית חסרת סמכויות-פיקוח ממשיות על בירתה. ברן רשאית להחליט על בניית תשתיות תחבורה, גז, חשמל ומים, ולעסוק בתכנון מקומי. ברן נהנית מסמכויות מיסוי ותקצוב, כגון היכולת להטיל מס הכנסה ומס רכוש על תושביה. אוטונומיה זו אינה מפתיעה, שכן היא מעוגנת בחוקה הלאומית. החוקה מעניקה לעיריות את זכות קיומן, הזכות לייסד צורת-ממשל (בהתאם למגבלות שמטיל הקנטון), להטיל מסים ולשמור על אוטונומיה מקומית מול הממשלה. אזרחי ברן בוחרים נציגים למועצת הקנטון ולמועצת העיר. קנטון ברן, ובכלל זה גם העיר ברן, בוחר 27 נציגים לבית הלאומי התחתון שהוא האסיפה המחוקקת של שווייץ, בה נעשית הקצאת הנציגים בהתאם לגודלו הדמוגרפי של הקנטון. לקנטון ברן, כמו לשאר הקנטונים בשווייץ, שני נציגים בבית העליון – הוא הסנאט.

בברזיל מפקחת הממשלה על ניהולה של **ברזיליה** – הבירה הלאומית – מתוקף החוקה. תפקידה של הממשלה הפדראלית הוא בעיקר פיקאלי, כך שהיא אחראית על 72% מהתקציב השוטף של העיר ואף למעלה מכך. הממשלה הפדראלית מספקת מדי פעם כוחות-צבא לעיר לסיוע למשטרה המקומית במשימות מיוחדות של שמירה ופיקוח. עם זאת, החוקה הברזילית מאפשרת לתושבי ברזיליה לבחור מושל וסגן-מושל למחוז הפדראלי. המושל מופקד על הסדר הציבורי, ניהול התשתיות, תקשורת ציבורית,

בריאות, חינוך ושירותי-רווחה. תושבי העיר בוחרים גם נציגים למועצת המחוז הקרויה גם "קונגרס המחוז". קונגרס זה מחוקק ומייצג למושל המחוז הפדראלי בענייני תקציב. ברזיליה נהנית מאוטונומיה בענייניה המקומיים ובניהול תקציביה, ואלה אינם נתונים לפיקוח הפרלמנט הלאומי. תושבי המחוז רשאים לבחור גם נציגים לפרלמנט של ברזיל.

בוונצואלה מפקחת הממשלה הפדראלית על עיריית **קראקס** הבירה, מכוח החוקה הלאומית. קראקס היא חלק ממחוז ונצואלה הפדראלי, והיא נמצאת בתחומי האזור המטרופוליטאני של קראקס (AMC). ה-AMC מורכב מחמש עיריות, שתיים מהן יוצרות את המחוז הפדראלי. שלוש האחרות ממוקמות במדינה הוונצואלית מירנדה. בקראקס שתי ממשלות מקומיות: ממשלת העיר הרגילה וממשלת העיר המיוחדת. הישויות המוניציפאליות של מדינת מירנדה הן רגילות ופועלות ככל עירייה אחרת במדינה. העיריות במחוז הפדראלי הן מיוחדות, מכיוון שהן ממלאות פונקציות לאומיות שונות-מהותית משאר הערים במדינה. כך למשל, הן בוחרות מספר נציגים קבוע למועצת העיר, בעוד שעיריות רגילות בוחרות מועצות-עיר פרופורציונאליות לגודל האוכלוסייה שבשטח שיפוטן. תושבי הערים ב-AMC בוחרים במישרין את ראשי העיר וסגניהם, וכן את נציגי העיר למועצה העירונית. ראש העיר נהנה ממספר הסמכויות הרבות ביותר בעירייה. לעומת ראש העיר הנבחר, ממונה מושל המחוז הפדראלי על-ידי הממשלה הוונצואלית, וזאת בניגוד לשאר המדינות בוונצואלה, שם המושל נבחר. בכך שומרת הממשלה על השפעה ישירה בניהול ענייני העיר. עם זאת היא אינה שולטת ישירות בתקציב העיר, כך שהוא אינו חייב באישורו של הדרג הפדראלי. לאזרחי המחוז הפדראלי זכות לבחור לפרלמנט הלאומי בדומה למצב בשאר מדינות ונצואלה, כך שהמחוז נהנה מייצוג פרופורציונאלי לגודלו בבית התחתון, ומשני נציגים בבית העליון (Fauntroy, 2004).

**ברלין** – בירת גרמניה, היא בעלת מבנה פוליטי דו-רובדי. בדרג העליון קיים פרלמנט העיר (שלמעשה הוא בית המחוקקים של מדינת ברלין). ממשלת ברלין (המדינה והעיר) מנהלת על-ידי הסנאט של ברלין, המורכב מראש-עיר ושמונה סנטורים המחזיקים במשרות של שרים עירוניים. ראש עיריית-ברלין הוא גם ראש הממשלה של המדינה הפדראלית. הוא אחראי לגיבוש אסטרטגיית הפיתוח והניהול של ברלין, בשיתוף-פעולה ובהסכמה עם הסנאט (Fauntroy, 2004). הממשלה המקומית שואבת את סמכויותיה מבית-נבחרים ומורכבת מחבריו. בית הנבחרים בוחר את ראש העיר ואת סגנו. ראש העיר עומד בראש הסנאט, אך אינו מוסמך לקבוע תכנית או סדר-יום לסנאט (Storm, 2001).

הפרלמנט הברלינאי מחולק לסוכנויות נושאיות המנוהלות בידי סנאטור ובידי איש-מקצוע. הפוליטיקאי ממונה על-ידי ראש העיר ואיש המקצוע אחראי על ניהולה השוטף של הסוכנות, והוא אחד המינויים הפוליטיים הבודדים בעירייה. כל סנאטור חובש שני כובעים. כובע אחד נובע מזכות ההצבעה שלו בסנאט, וכובע שני נובע מהיותו ראש סוכנות מנהלית. לכן לסנאטור יש תפקיד פוליטי ותפקיד טכני, בהיותו אחראי על תחום מדיניות מוגדר. מחויבותם של הסנאטורים לסוכנות שהם עומדים בראשה היא רבה עד כדי כך שהם מפתחים ידע מקצועי רב בנושא עליו הם אמונים. חרף ההתמחות הסנאטורית, ביצוע המדיניות בסוכנויות השונות מאופיין בקיטוע רב הנובע מאופייה של המערכת הפוליטית העירונית. Storm (2001) טוענת כי בִּבְסִיס פיצול זה עומד המבנה הקואליציוני של ממשלת העיר, היוצר תמריץ לסנאטורים ממפלגות שונות להתייחס זה לזה כמתחרים ולא כשותפים.

מתחת לדרג העליון מחולקת ברלין ל-12 מחוזות מְנְהֵלִים (Bezirk) שלכל אחד מהם עירייה, ראש מחוז ומועצת-עיר משלה. ממשלות המחוז העירוניות משוללות סמכויות משמעותיות, פרט לכך שהן אמונות על יישום חוקיו של הסנאט הברלינאי. מועצה המורכבת מראשי המחוזות, מייעצת לסנאט. מועצת המחוז מורכבת מאסיפה כללית הנבחרת מתוך המחוז ומחולקת לוועדות נושאיות (Storm, 2001). תפקיד ה-Bezirk מוגדר בשורת נושאים מקומיים, כגון אספקת-דיור לאוכלוסייה המבוגרת, מתקנים לטיפול-יום וכיוצא באלה. הוא חסר שיניים של ממש, על אף הדמוקרטיזציה הנובעת מהאצלת סמכויות לדרגי הממשל הנמוכים ביותר בשלטון המקומי. ל-Bezirk אין כל יכולת-חקיקה או סמכות לגביית-מסים עצמאית. הם תלויים במימון שמעביר להם הסנאט. אף-על-פי-כן, למחוז יש זכות הבעת-דעה בתחום התכנון והפיתוח. כל תכניות הפיתוח או החידוש העירוני חייבות לעבור את אישור פקידי התכנון ברמת המחוז. פקידי הדרג העליון-יותר יכולים אמנם להפוך את החלטותיהם, אך בדרך-כלל הם פועלים על-פי חוות-דעתו של המחוז (Storm, 2001). מראית העין של הדמוקרטיזציה והייעול בשלטון המקומי בברלין עלולה להטעות. למעשה סובל ממשל זה, כאמור, מסרבול ומפיצול רב. כך למשל, Storm (2001) מדווחת על כפילויות בתחומי-אחריות של סנאטורים ועל קשיים בתיאום בין דרגי הממשל – דבר המפחית את אטרקטיביות העיר בעיני משקיעים זרים. אחת הדרכים לעקוף את הביורוקרטיה העירונית היא הוצאת פעילויות לקבלנות-משנה ולמיקור-חוץ, כגון שכירת חברות-תכנון פרטיות המעורבות בשורת פרויקטים תכנוניים, או פרויקטים לפיתוח.

לעומת המדינות הפדראליות, במדינות אוניטריות, השונות בממשל הבירה רבה יותר. **בלונדון** יש לכל רובע (Borough) מועצה משלו, והיא האחראית לניהול ולאספקת

השירותים המקומיים. העיר לונדון עצמה (שחיים בה 8,000 תושבים בלבד), מנוהלת על-ידי התאגיד של לונדון (The Corporation of London). הגוף המטרופוליטאני העליון המתאם בין 32 ממשלות המרכיבות יחדיו את לונדון-רבתי הוא ה-GLA (The Greater London Authority). החברים המרכיבים את ה-GLA הם ראש עיריית לונדון והמועצה של לונדון. חוק ה-GLA מ-1999, מעניק לממשלת בריטניה יכולת-פיקוח מוגבלת על ענייני בירתה. הממשלה יכולה להתוות קווים מנחים לניהול העיר, אך אלה אינם מחייבים. ראש ה-GLA נבחר במישרין על-ידי תושבי לונדון, וכך גם מועצת הרשות. ראש ה-GLA אחראי על קשת רחבה של סמכויות-ביצוע לצד אסטרטגיות-פיתוח בתחומים שונים. מועצת ה-GLA ממלאת את הפונקציה של איזונים ובלמים לכוחו הרב של ראש העיר. כך למשל, היא יכולה לעשות שינויים בתקציב שמציע ראש העיר. ה-GLA נהנה מאוטונומיה ומסמכויות בתחומים רבים. את לונדון מייצגים ברמה הלאומית מעל 70 חברים בפרלמנט הבריטי, וזאת מהיותה אזור-בחירה (Fauntroy, 2004).

המודל של עיריית-גג מטרופוליטאנית בבירת פורטוגל, **ליסבון** (Grande Area Metropolitana de Lisboa – GAML), נוצר על רקע בעיות של תיאום כלכלי ותכנוני בעידן של צמיחה כלכלית. לממשלה הלאומית תפקיד מרכזי ב-GMAL, כגון בניית תשתיות-על והתוויית מדיניות כוללת בהשראת האיחוד האירופי (Silva and Syrett, 2006). ה-GAML בנוי משתי רמות-ממשל: הממשל המרכזי (הרשות המטרופוליטאנית), שבראשו ראש עיריית ליסבון, והממשל המקומי (הבנוי בעצמו משתי קומות – העיריות והקהילות). ראש העיר הוא דמות פוליטית חזקה ומקושרת לשלטון המרכזי. עם זאת הוא נבחר ישירות רק לראשות העיר ליסבון ולא לראשות ה-GMAL. מציאות זו מעמידה אותו בקונפליקט ישיר בין האינטרס של ליסבון לבין האינטרס של המטרופולין. 18 הרשויות המקומיות השותפות ב-GMAL, מנוהלות דרך מנהלות שנבחרות שלא בבחירה ישירה. המסגרת הנמוכה ביותר ב-GMAL היא של מועצות הקהילה (Freguesias) המעוגנות בחוק כחלק ממבנה השלטון המקומי (Silva and Syrett, 2006).

הממשל המטרופוליטאני בליסבון אינו תרופת-פלא לבעיות בתחומי התיאום, הפיתוח והתכנון הפיזי, ואף לא במתן שירותים. למרות תהליכי ההפרטה, הגלובליזציה והחברות באיחוד האירופי, סובלת מטרופולין ליסבון מבעיות דומות לאלו העולות חדות לבקרים בירושלים. שורש הבעיה נעוץ בִּדְמוּיִנְטִיּוֹת השלטון המרכזי בניהול ענייני הבירה ובחולשתו, למרות הכול, של הממשל המטרופוליטאני. הממשל המטרופוליטאני של ליסבון סובל מתקצוב מוגבל ומחוסר לגיטימציה אלקטוראלית כתוצאה מכך שהתושבים מטילים ספק רב ביכולתו להתערב ולהשפיע. מצב זה משאיר כוח רב בידי

משרדי-ממשלה, הנוקטים מדיניות-תכנון דיס-אינטגרטיבית המביאה לבזבוז משאבים ציבוריים ולבעיות במימוש המדיניות. לוואקום זה נכנסו ראשי הרשויות המקומיות במטרופולין, הנוקטים מדיניות מקומית שאינה לוקחת בחשבון את התמונה האזורית הרחבה. עם זאת, עיריית ליסבון מצליחה לשמור על האינטרסים האזוריים שלה בזכות עוצמתה היחסית ובזכות העובדה שעומד בראשה אדם בעל משקל פוליטי רב, המקושר לממשלה המרכזית ועומד בראש המערכת המטרופוליטאנית (Silva and Syrett, 2006).

**פריז**, בירת צרפת, מחולקת ל-20 רובעי-משנה המנוהלים בידי מועצות אשר בוחרות כל אחת את ראש עיריית הרובע שלה. את מועצת העיר המרכזית של פריז מרכיבים חברים הנבחרים מהמועצות העירוניות, וזו בוחרת את ראש עיריית פריז. מרב הכוח ליוזם ולקדם חוקים, מוענק לראש עיריית פריז. פריז מוגדרת הן כ-Commune – כלומר ישות מוניציפאלית הניתנת לכל עיר, עיירה וכפר, והן כ-Departement או מחוז, שהוא אחד מ-96 המחוזות של צרפת. בשל הדואליות המבנית של פריז, מתכנסת מועצת העיר כאסיפה כללית כאשר היא דנה בעניינים הקשורים למחוז, וכמועצת העיר כשהיא עוסקת בעניינים מוניציפאליים. צרפת ידועה בשלטונה הריכוזי, והחוקה הצרפתית מעניקה לממשלה הלאומית יכולת-פיקוח על בירתה. אבל בגלל המסורת הצרפתית המצטיינת באוטונומיה רבה של השלטון המקומי, אין לממשלה זכות וטו על החלטותיו, אף שהיא יכולה לערער על הפעילות המקומית בבתי-משפט מנהליים. כך למשל, הממשלה הלאומית אינה מוסמכת בחוק לאשר את תקציבה העירוני של פריז (Fauntroy, 2004).

באיטליה, לעומת זאת, לא שונה יכולת הפיקוח והניהול של הממשלה בענייניה של **רומא** מיכולתה להתערב בענייני שאר ערי איטליה. המחוקק הלאומי יכול להטיל וטו על החלטות מקומיות, אף שאינו מוסמך לאשר את תקציבה של רומא. עיריית רומא נהנית למעשה מאוטונומיה, בדומה לשאר עריה הגדולות של איטליה. לערים אלו ולרובעיהן (Boroughs) סמכות להחליט על גובה המס ועל דרך המיסוי, וכן על דרכי הוצאת הכספים. לרומא יש מועצת עיר הבוחרת ראש-עיר מבין חבריה. מועצת העיר בוחרת מתוכה 18 נציגים לגוף הביצועי שלה (CEC), ובראשו עומד ראש העיר, העומד גם בראש המנהל העירוני, המחולק ל-15 מחלקות מקצועיות. כשאר תושבי איטליה, נהנים תושבי רומא מזכות הצבעה לפרלמנט הלאומי (Fauntroy, 2004).



## מימון תקציבי הבירה

מימון ערי-בירה והקצאות-כספים מיוחדות שהן מקבלות מהממשל המרכזי לצורכיהן המיוחדים, הם סוגיה יסודית בניהול ערי-בירה. הניסיון הבינלאומי מצביע על שונות רבה בתחום זה. תקציביה של **ווינגטון** מגויסים ברובם ממשאבי העיר, הנובעים מהכנסה מקומית, מיסוי, גביית עמלות וכיוצא באלה. אך בסיס המס של ווינגטון מוגבל, משום שמחצית קרקעות העיר פטורות ממס מסיבות שונות: קרקעות או מבנים בבעלות הממשלה הפדראלית פטורים ממס, ועליהם יש להוסיף מלכ"רים ועמותות, שגריריות וקונסוליות, הפטורים אף הם ממיסוי עירוני, וכן קרקעות בבעלות תושבים שאינם אזרחי המחוז. נכון לשנת 2003 היו 75% מהמשרות במחוז קולומביה בידי עובדים שאינם אזרחי המחוז (Fauntroy, 2004). העובדה שהמחוז אינו חלק ממדינה ממדינת האיחוד, גורעת ממנו סיוע שהיה יכול לקבל מהן (Rowat, 1993). משום כך נמצאת קופת העיר בגירעון מתמיד, למרות פוטנציאל התקבולים הגבוה שלה ואספקת השירותים, שעלותם עולה על הכנסות העיר (Rowat, 1993; Fauntroy, 2004).

הגדרת גבולות המחוז היא אחת הבעיות המרכזיות אשר מאפיינות ערי-בירה פדראליות. להגדרה זו השפעה רבה על התקציב העירוני, כי לעתים קרובות אין גבולות אלה משקפים את כלל מרחב הפעילות הכלכלית של הבירה והמטרופולין אשר סביבה, בשל הגירה ויציאה של משקי-בית ופעילות עסקית לפרברים. מחוז קולומביה, למשל, הוא חלק קטן בלבד מאזור מטרופוליטאני גדול פי חמישה באוכלוסייתו ופוזר על פני 60 רשויות מקומיות שונות. כך יצא ש-4/5 מתושבי המטרופולין אינם נמצאים כלל תחת שליטה פדראלית ישירה – דבר היוצר בעיות תיאום בתכנון הכוללני של האזור (Rowat, 1993).

בניגוד לווינגטון, נהנות בירות פדראליות אחרות מסיוע ממשלתי – ולא כל שכן בירות לאומיות של מדינות אוניטריות. כך למשל, נהנית **ברלין** מתמיכת גרמניה לרמותיה השונות, דרך העברות ישירות למימון תחומי-עניין כתרבות, ביטחון ותחזוק תשתיות.<sup>88</sup> קרוב לשליש מתקציבה העירוני של ברלין מקורו בהעברות ישירות של הממשלה הפדראלית, של מדינות האיחוד הגרמני (Landers) ושל האיחוד האירופי (Storm, 2001).

<sup>88</sup> עד לאיחודה בראשית שנות ה-90, נסמכה ברלין על סובסידיות כבדות מהממשלה הפדראלית. משום כך, ההוצאה בה לנפש היתה גדולה ב-30% עד 50% לעומת ערי-מדינה אחרות בגרמניה, וזאת אף שתקבולי המס שלה היו נמוכים משלהן ב-50% עד 70%. עם זאת, הסבסוד הכבד הפך את כלכלת ברלין לתלותית, תוך דיכוי ענפי כלכלה המצטיינים בחדשנות או ביזמות (Storm, 2001). על כך נרחיב בסקירת הספרות העוסקת בהשפעת הממשלה והמגזר הציבורי על כלכלת הבירה.

ברלין חברה בתכנית לאיזון אזורי, ובמסגרתה מועברים אליה תקציבים ממדינות החברות באיחוד (Fauntroy, 2004).

**בברן**, בירת שווייץ, התקציב העירוני כמעט שאינו נתמך ע"י השלטון הפדראלי, אלא בעיקר ע"י הקנטון. סיוע זה תופס 40% מתקציבה העירוני, ופחות מאחוז אחד של התקציב העירוני מקורו בממשלה הפדראלית. עיקר הסיוע הפדראלי **לאוטוה**, מקורו במיסוי נכסים פדראליים בעיר, כך שהם מהווים קרוב לעשירית מתקציבה השנתי. נוסף על התמיכה הפדראלית העקיפה, אוטוה נהנית מהעברות ישירות מממשלת אונטריו (Fauntroy, 2004). **בברזיליה**, הממשלה הלאומית מעבירה תקציבים לרשות המקומית בהתאם לדרישותיו של מושל המחוז, כך שמעל ל-70% מתקציבה באים ממקורות ממשלתיים. אף על-פי כן רשאי השלטון המקומי להקצות את הכספים כראות-עיניו. העיר פטורה גם ממסי-רכוש, וזאת במטרה לעודד הגירה לתחומה (Fauntroy, 2004). **בקראקס** מאפשר החוק שבמסגרתו נקבע המחוז המטרופוליטאני ה-LMDC (Metropolitan District of Caracas) לממשלה הלאומית להעביר אליו מענקים ייחודיים, כך ששני שלישים מתקציבו באים ממנה. **מקסיקו-סיטי** זכאית לסיוע ממשלתי ככל מדינה אחרת באיחוד הפדראלי. קרוב ל-40% מתקציבה המוניציפאלי מקורו בהעברות הממשלה הלאומית. אף על-פי כן, שיעור ההכנסות העצמיות של מקסיקו-סיטי גבוה בהשוואה לערים ומדינות אחרות במקסיקו.

בהתאם למעמדה המיוחד של **קנברה** כבירה לאומית של אוסטרליה וכמקום-מושבה של ממשלת מדינות חבר העמים (Commonwealth), הושווה סך ההעברות הפדראליות למחוז (או הטריטוריה) לרמת ההעברות המאפיינות את שאר המדינות החברות בחבר העמים. קנברה כעיר-בירה, זכאית לשלושה סוגי הלוואות (Fauntroy, 2004):

- ❖ מענקים חד-פעמיים שנועדו להתקזז עם העלויות הגבוהות הנובעות ממבנה השירותים שהממשלה הפדראלית מעניקה לעיר הבירה;
- ❖ מענקים לצרכים פיסקאליים מיוחדים, הניתנים במסגרת תקבוליה הכלליים של העיר. אלה הם מענקים נוספים שמקבלת עיר הבירה מממשלת מדינות חבר העמים;
- ❖ מענקים לצורכי הבירה, נקבעים בהתאם לגובה ההחזרים שהעיר זכאית להם בגין הוצאות שהיו לממשלת חבר העמים בשטח הבירה.

במדינות אוניטריות משתנים ההסדרים הפיסקאליים ממדינה למדינה. בבריטניה דומים ההסדרים הפיננסיים בין **לונדון** לבין ממשלת הוד-מלכותה במידה רבה להסדרים

הקיימים בינה לבין ערים אחרות. עם זאת, ממשלת בריטניה מעבירה לונדון מענק מיוחד ומענקים ייחודיים למימון צרכים שונים, כגון שיטור ותחבורה. בשנים 2002-2001 באו 83% מתקציב ה-GLA מהממשלה המרכזית (Fauntroy, 2004). ה-GLA אינו יכול לגבות מס-הכנסה, אך זכאי לגבות מס-גודש על כלי-רכב הנכנסים למרכז לונדון. ממשלת צרפת מעניקה **לפריז** סיוע כספי, בעיקר במימון ציוד ותפעול עירוני. חלק מסיוע זה חייב במימוש פרויקטים ייעודיים. הממשלה מעבירה גם סיוע כלכלי ישיר למטרופולין פריז, בדומה לתמיכה הכלכלית המוענקת לשאר הרשויות המקומיות בצרפת. בהתאם למסורת הריכוזית של השלטון הצרפתי, גביית המסים בידי השלטון המקומי נעשית לפי הרשאה שהוא מקבל מהמחוקק הלאומי, שהוא היחיד המוסמך להחליט על מיסוי, על היקפו ועל שיטת גבייתו. גם **רומא** בירת איטליה, נהנית מסמכויות גבייה דומות לאלו של שאר ערי המדינה, וכמותן היא זכאית לסיוע ממשלתי דרך המחוז שאליו היא שייכת (Fauntroy, 2004).

לסיכום דגמי הממשל השונים ראו לוח 10.

**לוח 10: סיכום המאפיינים העיקריים של צורות הממשל בבירות הלאומיות שנסקרו**

שם העיר:	בירת:	מדינה פדראלית מול אוניטרית	מחוז פדראלי מול ממשל מטרופו-ליטאני	ראש עיר נבחר או ממונה	מינוי או בחירת ראש הרשות המטרופו-ליטאנית/ מחוז/ קנטון/ מדינה	תלות השלטון המקומי במרכזי	זכות וטו של השלטון המרכזי על החלטות השלטון המקומי	ייצוג בפרלמנט הלאומי	ייחודיות מסגרת הממשל	מימון ממלכתי ייחודי
ווינגטון די.סי	ארה"ב	פדראלית	מחוז פדראלי		רחב	מוחלטת	קיימת	מוגבל	ייחודי	אין
ברלין	גרמניה	פדראלית	מדינה באיחוד	נבחר	ממונה על-ידי הפרלמנט העירוני/ פדראלי	אין	אין	מלא	דומה, אך שונה בהיותה מדינה	מימון נרחב וייחודי
ברן	שווייץ	פדראלית	קנטון		נבחר	אין	אין	מלא	דומה	מימון נרחב ולא ייחודי

שם העיר:	שם בירת:	מדינה פדראלית מול אוניטרית	מחוז פדראלי מול ממשל ליטאני-מטרופו-ליטאני	ראש עיר נבחר ממונה	מינוי או בחירת ראש הרשות המטרופו-ליטאנית/ מחוז/ קנטון/ מדינה	תלות השלטון המקומי במרכזי	זכות וטו של השלטון המרכזי על החלטות השלטון המקומי	ייצוג בפרלמנט הלאומי	ייחודיות מסגרת הממשל	מימון ממלכתי ייחודי
אוטוה	קנדה	פדראלית	אין	נבחר	אין ר. מטרופי	אין	אין		דומה	מימון ייחודי נרחב
ברזיליה	ברזיל	פדראלית	מחוז פדראלי		נבחר	רבה	אין	מלא	ייחודי	מימון נרחב וייחודי
קנברה	אוסטרליה	פדראלית	מחוז פדראלי		נבחר	רבה	קיימת	מוגבל	ייחודי	מימון מוגבל יחסית
מקסיקו-סיטי	מקסיקו	פדראלית	מחוז פדראלי		נבחר	רבה	קיימת	מלא	ייחודי	מימון נרחב אך לא ייחודי
קראקס	וונצואלה	פדראלית	מחוז פדראלי בתוך מסגרת מטרופו-ליטאנית	נבחר	ממונה	רבה	מסוימת במידה	מלא	ייחודי	מימון ייחודי נרחב
לונדון	בריטניה	אוניטרית	ממשל מטרופו-ליטאני		נבחר	מועטה	אין	מלא	ייחודי	מימון ייחודי נרחב
ליסבון	פורטוגל	אוניטרית	ממשל מטרופו-ליטאני	נבחר	ממונה	רבה	?	?	ייחודי (יחד עם פורטו)	מימון נרחב
בריסל	בלגיה	אוניטרית	ממשל מטרופו-ליטאני	?	?	מוגבלת	?	?	ייחודי	?
פריז	צרפת	אוניטרית	ממשל עירוני	על ידי מועצת העיר	ממונה	מוגבלת	אין	מלא	לא ברור	מימון ייחודי
רומא	איטליה	אוניטרית		על ידי מועצת העיר	ממונה	מועטה	קיימת	מלא	דומה	מימון לא ייחודי

## דגמי-ממשל חדשים בערי-בירה: חקרי-מקרה בווינגטון וליסבון

שאלת הממשל בערי הבירה נוגעת בפן תיאורטי רחב יותר בסוגיית הממשל העירוני. התיאוריות החדשות בתחום זה עוסקות במה שמכונה המעבר מ-Government ל-Governance. בתת-פרק זה נבחן מושגים אלה בשני חקרי-מקרה. האחד – מקרה אירופי, בו תיבדקנה צורות הממשל החדשות בליסבון בירת פורטוגל האוניטרית, ומידת יעילותן. השני הוא ווינגטון די.סי ומערך ה-Business Improvement Districts (BID's) שהונהג בה. התיאוריה של ה-New Governance מדגישה את המנגנונים ההתנדבותיים בהם נוטלים חלק מגזרים ממשלתיים ולא-ממשלתיים בשיתוף-פעולה מטרופוליטאני (Wolf, 2006). צורות-ממשל אלו יכולות להיות רלוונטיות בניהול העירוני של ירושלים בראשית המאה ה-21, אך יש לבחון אותן בזהירות ולעמוד על מידת יעילותן.

עליית השיח בדבר ה-New Governance נבעה מעמעות הגבולות שבין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, ובין האחרון לבין המגזר השלישי. עמימות זו נבעה מדגמי שיתופי הפעולה החדשים ביניהם, על רקע השינוי בהגדרת תפקיד המדינה. תפקידה המסורתי של המדינה היה ניהול שירותים ואספקתם הישירה. במדינות המפותחות חלה תמורה מרחיקת-לכת בדגם מסורתי זה, עם שינוי תפקידה של המדינה מניהול ישיר למעמד של עוד שחקן בזירה העירונית, שתפקידו לפקח על אספקת השירותים ולווסתם בהתאם לאינטרס הציבורי הכללי, לצד תיאום פעילויות ומתן אפשרויות לספקם כראוי. תהליך זה תרם לשינוי דגם הניהול ההיררכי המסורתי, בו המדינה מכוננת ומנהלת את דרגי הממשל שמתחתיה. הדגם החדש הוא גמיש יותר ומאופיין בכשתות-ממשל אופקיות, בהן המדינה אחראית על שילובם של אינטרסים ציבוריים ופרטיים ועל התיאום ביניהם. על פני הדברים נראה כי דגמים חדשים אלה מאפשרים תגובה מהירה וגמישה יותר לבעיות מקומיות, תוך צבירת ידע עליהן. אך דא-עקא, לעתים לקו דגמי-ממשל אלה בהיעדר שקיפות ואחריות ציבורית, שהפחיתו לא אחת את הלגיטימיות הציבורית שלהן ואת מידת יעילותן. יעידו על כך הדוגמאות של ליסבון ושל ווינגטון, להלן.

**המקרה של ליסבון** – הזרז לשינוי בהסדרי הממשל בליסבון, היה הצטרפותה של פורטוגל לאיחוד האירופי (ה-EU) בראשית שנות ה-80. בין התנאים שהעמיד ה-EU להצטרפות, היה אימוץ מדיניות שמטרתה לחזק את דרג השלטון האזורי בשלטון המקומי, קיומן של שותפויות בין המגזר הפרטי לציבורי, וקידום סדר-יום של תחרותיות כלכלית. הצמיחה הכלכלית בפורטוגל בשנות ה-90 העלתה את אטרקטיביות העיר בעיני יזמים פרטיים ומשקיעי-חוץ והפכה אותה למוקד השקעות ותכניות-פיתוח מטעם ה-EU. אך למרות הצמיחה הכלכלית, סבלה הביורוקרטיה הפורטוגזית (העירונית

והלאומית) משמרנות ומאליטיזם פקידותי שמנעו מימוש רפורמות מקיפות במסגרות הממשל העירוניות, כדי להתאימן למציאות המשתנה. לכן, לצד דרישותיו של ה-EU הופעל לחץ לשינוי הסדרי הממשל גם "מלמטה". כתוצאה מכך נוצרו הסדרים מוסדיים פורמאליים ובלתי-פורמאליים בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, ובין המגזר הציבורי לבין עצמו. השותפויות החדשות אופיינו בשני טיפוסים עיקריים: האחד, שותפויות לזמן קצוב בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי בייזום וניהול מיזמי-תשתית וחינוך עירוני. השני, הסדרים מוסדיים המבוססים בראש וראשונה על דרג השלטון המקומי (Silva and Syrett, 2006).

המגזר הפרטי הפך בשנים האחרונות לשחקן משמעותי בפיתוח הכלכלי של ליסבון ובקביעת סדר היום של העיר. הצמיחה הכלכלית יצרה עבורו תמריץ להיכנס לשותפויות עם הסקטור הציבורי משלוש סיבות עיקריות: האחת היא העובדה שהסדרים אלה אפשרו לעקוף את המנהל הציבורי (הלאומי והמוניציפאלי) המסורבל והבלתי-יעיל. היות שלמגזר הציבורי לא היתה היכולת להגיב לאתגרי הצמיחה והפיתוח הכלכלי, סללו השותפויות השונות דרכים חדשות להתמודד עם מגרעותיו. שנית, השותפויות וההסדרים הבין-מגזריים שימשו פלטפורמה נוחה למגזר הפרטי ולשלטון המקומי להרחיב את בסיס ההזדמנויות הפיננסי שלהם ואת בסיס מיומנויותיהם באספקת שירותים. לבסוף, השותפויות הללו הקלו על גיוס כספים מה-EU, שמעדיף הסדרים מן הסוג האמור. דוגמא מובהקת לשותפות פרטית-ציבורית היתה בנייתו של גשר וסקו דה-גמה בעיר. ייזום הבנייה היה ציבורי, והמימון העיקרי בא מקרנות פרטיות וציבוריות ומקרנות של האיחוד האירופי. ההתקשרות עם הסקטור הפרטי היתה בשיטת ה-B.O.T.<sup>89</sup> (Silva and Syrett, 2006). השותפויות החדשות יצרו מצע שלטוני גמיש, עם מידה ראויה של היענות ציבורית (Accountability), רצון להשיג משאבים ונכונות לשפר את השירות לאזרח.

השלטון המקומי בליסבון יזם בעיקר פרויקטים בעלי משמעות מקומית, כגון הקמת מגרשי-חנייה, מערכות טיפול בשפכים, דיור ציבורי וציוד למטרות תרבות וספורט. מימון הקמתם נעשה באמצעות קרנות מוניציפאליות, הלוואות ותקבולים עצמיים. הגוף המבצע הוקם ע"י העירייה, אך נוהל באופן אוטונומי. במקרים אחרים חברו יחדיו מספר עיריות במטרופולין והקימו התאגדויות עירוניות שטיפלו במגזר מסוים המשותף להן. מקור המימון היה בדרך-כלל עצמי, וההתאגדויות נהנו מאוטונומיה מוגבלת מצד הרשויות המקומיות.

<sup>89</sup> Built, Operate, Transfer. פרויקטים שנבנים ומתופעלים ע"י הסקטור הפרטי ומוחזרים למדינה לאחר תקופת היזכיון.

הפיתוח הכלכלי בליסבון, והתחרות במסגרת האיחוד האירופי על תקציבים ופעילויות, הגבירו את הצורך בשיפור הסף התחרותי מול ערים אירופיות אחרות כמו מדריד וברצלונה. תחרות זו העמידה את העיר במרכזן של תכניות לאומיות שנועדו לשווקה בשוק הבינלאומי בתחומים שונים. מי שקידם זאת היו בעיקר סוכנויות ממשלתיות שפעלו לטובת העיר. התוצאה היתה שסוכנויות עירוניות ומדיניות הפיתוח ברמה המוניציפאלית נותרו חלשות ובלתי-מפותחות בהשוואה לנעשה בערים אירופיות אחרות בסדר-גודל ומעמד דומים. בניגוד לערים אירופיות אחרות, לא השכילה ליסבון להפעיל מנגנון לופיסטי מול מוסדות ה-EU בבריסל, כך שממשלת-פורטוגל המשיכה לשמש ראש-חץ בשמירת האינטרסים של בירתה בזירה העל-לאומית (Silva and Syrett, 2006).

למרות התקווה הגדולה שהפיח ה-New Governance, וחרף השותפויות הרבות שנוצרו בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי ובין המגזר הציבורי לבין עצמו – נראה כי בליסבון לא עלה הדבר יפה. השותפויות פעלו בתחומים גיאוגרפיים מוגבלים, לקו בחוסר-תיאום ולא היתה להן ראייה מטרופוליטאנית (Silva and Syrett, 2006). היוזמה לבצע "ביזור-הצידה" נבעה בליסבון מאילוצים שהכתיבה המציאות, ולא מיוזמה מכוונת וממדיניות של השלטון הלאומי. Silva ו-Syrett טוענים כי שותפויות אלו נוטות לחוסר שקיפות ציבורית וכי בסיס האחראיות הדמוקרטית שלהן מוגבל. היעדר התיאום בין הגורמים השונים, יצר לעתים "עיוור רע" שעודד בנייה צפופה, יצר נזקים סביבתיים והביא לכאוס תחבורתי על רקע כפילות תשתיות ושירותים (Silva and Syrett, 2006).

**המקרה של וושינגטון די.סי** – בוושינגטון באו השותפויות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לידי ביטוי בהקמת אזורי-עסקים משופרים (Business Improvement District – BID's). במקור היתה מטרת ה-BID's לתגבר את כוח האכיפה והשיטור העירוניים, לשפר את שירותי הניקיון ולייצג אינטרסים עסקיים. אלה הוקמו בדרך-כלל על-ידי השלטון המקומי או הלאומי, ונוהלו ע"י ארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"רים). חלק ניכר מפעילותם מומן בתקבולי-גבייה משוכרים או מבעלי-נכסים באזור הגיאוגרפי שעליו הם מופקדים (Mitchell, 2001).

בוושינגטון די.סי פועלים כארבעה BID's באזור מרכז העיר. הם נוסדו על רקע הקשיים שחוו בעלי עסקים לנוכח חולשתו של המנהל הציבורי בעיר, ועל רקע תחושתם כי השלטון המקומי במחוז קולומביה הוא שלטון כושל שאינו מתמודד כראוי עם צרכי הכלכליים של האזור. תחושה זו פקדה גם גורמים בעלי השפעה במועצת המחוז, כך

שבסופו של דבר חוקקה מועצת העיר בשנת 1996 את החוק שאִפשר להקים את ה-BID הראשון.

על-פי החוק הושינגטוני, החברים ב-BID's הם בעלי או שוכרי נכסים המחויבים בדמי-חבר או בכל תשלום שיקבע ה-BID. על-מנת להבטיח שהאינטרסים הכלכליים יעמדו בראש מעייניו של ה-BID, מחייב החוק כי 51% מהחברים במועצות ה-BID's יהיו בעלי או שוכרי נכסים באזור (Wolf, 2006). החוק בושינגטון מתיר למעשה כל פעילות שעשויה לשפר את החיות הכלכלית באזור שעליו אחראי ה-BID, בתנאי שזו לא תשפיע לרעה על שכונות המגורים הסמוכות. להלן דוגמאות לפעילות כזו:

- ❖ יחסי-ציבור עונתיים לאירועים שונים;
- ❖ תחזוק מוגבר של המרחב הציבורי ושיפור המדרכות, הפארקים והכיכרות;
- ❖ שיווק פעילויות שיעודדו את התיירות. יצירת מקומות-תעסוקה, יצירת אקלים עסקי אטרקטיבי ושדרוג הפיתוח והיעילות המקומית;
- ❖ קידום המסחר, ההסעדה והאומנויות;
- ❖ מתן שירותים שישפרו את הביטחון והתחבורה הציבורית, כמו ארגון מעבורות (shuttles) ציבוריות וגיוס שגרירים של רצון טוב לייצג את האזור;
- ❖ פיתוח מערכת התמרור וייסוד תכניות לשיפור החזיתות המסחריות.

הארגונים המנהלים את ה-BID's מתאפיינים בגמישות רבה ובמבנה-עבודה של רשתות התקשרות חיצוניות. חלק ניכר מהפעילות מועבר למיקור-חוץ ולקבלני-משנה העובדים בעיקר מול מועצת המנהלים או הדירקטורים ב-BID. ה-BID רואה עצמו כארגון-עסקים פרטי ומשתדל מאוד שלא להיות מזוהה עם המנהל הציבורי של מחוז קולומביה. הסתייגות זו נובעת מכך שהיזומה להקמת ה-BID's יצאה מקרב סוחרים ואנשי עסקים מקומיים, ולא מממשלת המחוז (Wolf, 2006). אף על-פי כן מתאפיינים ארגונים אלה בשותפויות עם מוסדות הממשל הפדראלי אשר מממן חלק מפעילותו מהחזרי-מס עבור חלק מהשירותים שהוא מספק לעסקים באזור, מסיוע בהפעלת תחבורה ציבורית, ממימון תכניות-ניקיון ומשיקום מחוסרי-בית. כתוצאה משותפויות אלו נוצר דגם ממשל בו ה-BID הוא כלי ליישום מדיניות, אך כמעט שאינו משתתף בקביעתה (Wolf, 2006).

חרף שיתוף הפעולה בין ה-BID's לבין דרגי-ממשל גבוהים בהיררכיה, היחסים עם מחוז קולומביה ועם הממשל הפדראלי הם מורכבים ודומים פחות לדגם ה-New Governance. היחסים בין שני דרגי הממשל נמצאים אמנם בתהליך של התהוות, אך קיים רצון מכוון לשמור מרחק, על-מנת שלא תיווצר ביניהם זהות. המנהלים המקצועיים



ב-BID's מדגישים את האיכויות "הפרטיות" והמלכ"ריות שלהם ומתרחקים מכל זהות עם מחוז קולומביה או עם כל מוסד ממשלתי אחר. רובם רואים עצמם חלק מהמגזר הפרטי ולא הציבורי, בין היתר על-מנת להעצים את הלגיטימיות שלהם מול בעלי העסקים באזור. עם זאת, מצמצם ריחוק זה את דגם השותפות עם הממשלה (Wolf, 2006). היחסים בין הממשל העירוני לבין ה-BID's נובעים יותר מגישה של "חיה ותן לחיות", לפיה ממשלת המחוז כמעט שאינה מתערבת בענייני ה-BID ואינה דוחפת לשיפור מנגנוני שקיפות ציבורית או היענות ציבורית. החוק בווישינגטון מחייב למשל את ה-BID להגיש דו"ח פעילות רק אחת לחמש שנים. תדירות זו מעלה תהיות לגבי מידת שקיפותו של הארגון ומידת היענותו הפוליטית. Wolf (2006) טוען כי מידות אלו אינן זוכות למרב תשומת הלב של אנשי המחוז וה-BID's, חרף התחושה כי מסגרות ה-New Governance אמורות להדגישן. במחוז קולומביה נראה שכל עוד נשמר מינימום סביר של יכולת-ניהול (אותה מגדירה וקובעת ממשלת המחוז הפדראלי) – אין הממשל הפדראלי מתערב בענייניו הפנימיים של ה-BID.

לסיכום, נראה שה-BID משמש שלוחה של הממשל המקומי לאספקת שירותים בתחומים בהם קצרה ידה של הרשות המקומית לעשות זאת. שירותי ה-BID פועלים יותר כארגונים מסייעים מאשר כארגונים שותפים, ולמרות ניסיונם של ה-BID's בווישינגטון לשוות לעצמם חזות של סקטור פרטי, הם מוטמעים למעשה בשלטון המקומי ברמה תת-מוניציפאלית. תהליך היווצרותם דרש מעורבות רבה של המדינה ושל השלטון המקומי; הם נתונים לפיקוח תקופתי של השלטון המקומי; העמלות שלהם נאספות על-ידי ממשלות מקומיות, והחברים ב-BID's משלמים דמי-חבר על-פי הערכת שומה של הממשלה.

### **סיכום: ממשל עירוני ומסגרת ניהול עיר**

הניהול והפיקוח המוניציפאליים נועדו להבטיח התנהלות יומיומית תקינה בעיר הבירה, בהתאם לחוק, למדיניות ולמסורת השלטונית של המדינה. יכולתו של השלטון המקומי להבטיח רמת-חיים נאותה לתושבים, תלויה במידה רבה ביכולתו לגייס משאבים. במידה שתחומי האחריות שלו עולים על הכנסותיו, תיפגע רמת השירותים לאזרח. הניסיון הבינלאומי שהובא לעיל, מצביע על שונות רבה בין ערי-בירה.

ערי-בירה פוליטיות, שחלק ניכר מהן נמצא כאמור במדינות פדראליות, מתאפיינות בכך שהן מהוות מחוז נפרד שאינו שייך לאף אחת ממדינות האיחוד הפדראלי. יש

מדינות בהן עיר הבירה היא למעשה מדינה נוספת בתוך הפדרציה, עם תחומי-אחריות עירוניים ומדינתיים לכל דבר (כגון ברלין וברן). אוטווה, בירת קנדה, היא דוגמא לבירה פדראלית שאינה ישות נפרדת כזו. במדינות אוניטריות (כמו ישראל) דגם המחוז הנפרד לא קיים, או לפחות לא עלה בסקר זה. בחלק מן המקרים, השלטון המקומי (ראש העיר) ממונה על-ידי דרג הממשל הגבוה. עיקרון זה מנוגד לעקרונות הממשל הדמוקרטיים ותורם במידה רבה להזנחה. הנטייה לאורך-זמן היתה להחליפו במסגרות נבחרות.

במדינות אוניטריות, קיומה של בירה לאומית שאינה הבירה הכלכלית הוא חריג. ערי-בירה פוליטיות שלא היו מלכתחילה דומיננטיות מבחינה כלכלית, אינן מצליחות להפוך לבירות כלכליות (אוטווה, וושינגטון, ברן, האג, רומא, ברלין). כך גם ערי-בירה חדשות כמו בתורכיה, בפקיסטאן ובברזיל. אלו הופכות לעתים לערים חשובות, אך לא לבירות כלכליות.

נמצא שהמחוז הפדראלי הוא דגם מוגבל ליצירת מסגרת-ממשל יציבה מבחינה פיסקאלית. בווינגטון ובקנברה מאיים הפרבור המתמשך על היציבות הכלכלית. כוחות השוק חזקים לעתים מכל הגדרה מנהלית. מכיוון שגבולות המחוזות נקבעים בתיקונים חוקתיים, קשה לשנותם ולהתאימם למגמות הדמוגרפיות והכלכליות במרחב. אפשר אמנם לקבוע גבול מחוז גדול במיוחד, שייקח בחשבון את גידול האוכלוסייה העתידי ואת מגמות ההגירה בו, אך במידה שהגדרת האזור תהיה מרחיבה מדי, היא עלולה להכיל שטחים חקלאיים רבים שהאינטרסים של בעליהם שונים בתכלית מאשר באזור עירוני.

במחוזות פדראליים נוטות הממשלות להעביר תשלומים ישירים לבירותיהן בהיקפים גדולים יותר מאשר לערי-בירה המאופיינות בסקטור פרטי מפותח, המספק לעיר בסיס-מס רחב ויציב המעשיר את הקופה העירונית. דגם אחרון זה נמצא בעיקר בבירות של מדינות בעלת אופי אוניטרי. ברבות מן המדינות האוניטריות מנוהלת הבירה הלאומית ע"י רשות מטרופוליטאנית (לונדון, פריז, ליסבון ורומא). למעשה מאופיינות רוב ערי הבירה בעולם המערבי בהסדר ממשלי כזה, הבא לענות על צרכים מטרופוליטאניים, ליצור מנגנון-תיאום ליעול הפיתוח במרחב, ולמנוע פגיעה בתושביו. אופיו של המבנה הארגוני, תהליך בחירתו וחלוקת הסמכויות בו, אינם קבועים והם נוטים להשתנות לאורך זמן ולהתאים עצמם לצורכי היחידות המוניציפאליות המרכיבות אותו. הדבר נכון הן לגבי ערים שאינן ערי-בירה והן לגבי ערי-בירה, כך שלא ניתן לעשות הפרדה חדה ביניהן. עם זאת, ההסדרים המטרופוליטאניים אינם ערובה להתנהלות תקינה ואינם תנאי לממשל בעל מאפייני היענות דמוקרטיים יותר (Accountably). סמכויות הדרגים הנמוכים של השלטון המקומי, כגון בממשל הקהילתי בליסבון או בברלין, הן מוגבלות

לעתים וסובלות מפיצול וכפילות שאינם משרתים את קידום הבירה ופיתוחה (Strom, 2001; Silva and Syrett, 2006).

הרצון לכלול מספר גדול ככל הניתן של רשויות מקומיות תחת אצטלה מטרופוליטאנית, קשה ליישום. אין ספק שלצורך ניהול יעיל של הבירה, נדרשת מסגרת ניהולית עם זיקה מטרופוליטאנית רחבה ככל האפשר. אך מסגרת כזו צריכה להיות גמישה ולבטא את אורח החיים, הטעמים וההעדפות של תושבי הפרברים והעורף החקלאי. הניסיון להרחיב את גבולות העיר ללא שיתוף תושבי "ההינטרלנד" אינו עולה יפה במשטר דמוקרטי. כך למשל קרה בברלין ובמחוז ברנדנבורג, שם ניסו לאחד מנהלית בין מחוז ברנדנבורג העורפי לברלין העיר/מדינה. מיזוג זה היה אמור ליצור יתרונות לגודל בשורה של תחומי-חיים. אך תושבי "ההינטרלנד" דחו זאת מחשש שהאינטרסים המקומיים שלהם ייפגעו מהאיחוד עם ברלין החזקה והעשירה יותר (Campbell, 2003). המצב בברלין דומה למדי למצב בירושלים, שם ניכרת התנגדות עזה בפרבריה המערביים של העיר לאיחוד מוניציפאלי עם הבירה.

עיקר הניסיון שנצבר בהפעלת דגמי הממשל החדשים, מקורו בצפון-אמריקה ובצפון-אירופה. מעט מן הספרות העוסקת בנושא זה נוגעת במדינות דמוקרטיות שלא מאזורים אלה. הרצון להקיש מן הניסיון הבינלאומי לדגם הממשל הרצוי בירושלים, חייב אפוא לקחת בחשבון את השוני בקונטקסט החברתי, הפוליטי והתרבותי, שאם לא כן עלולים דגמים אלה להרע, או לפחות לא לשפר את יעילות הממשל העירוני בירושלים. במרחבים מטרופוליטאניים מפוצלים מבחינה אתנית הדומים לתנאים הקיימים בירושלים, מצביע הניסיון הבינלאומי על פתרונות והסדרים גיאוגרפיים ופונקציונאליים שנועדו להתמודד עם שאיפות סקטוריאליות לאוטונומיה תרבותית וניהולית. כך למשל נוצרה במונטריאול חלוקה גיאוגרפית בין דוברי הצרפתית (במונטריאול עצמה ובחלק מהפרברים) לבין דוברי האנגלית (בפרברים), ובבריסל נוצרה חלוקה פונקציונאלית דומה (חסון, 1997).

## **חלופות-ממשל עיקריות לירושלים ולאזורה המטרופוליטאני**

להלן מגוון חלופות הממשל הרלוונטיות לירושלים ולמרחבה המטרופוליטאני:

1. שמירה על המסגרת הקיימת, בהנחה שארגון-מחדש של מסגרות שלטון וממשל אינו הצעד הקריטי שישפיע על מהלכים לשיקומה של ירושלים, וש אפשר לפעול במסגרות הקיימות בלי להשקיע מאמץ בשינוין.

2. ביזור סמכויות לדרג המוניציפאלי, ובפרט לעיריית-ירושלים (העברת סמכויות מדרגים מחוזיים לעיריית-ירושלים, כולל האצלת סמכויות מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לעיריית-ירושלים) ו/או עריכת שינויים בגבולות המוניציפאליים, ובכלל זה הרחבת שטח השיפוט של העיר.

3. ביזור כלפי-מטה למסגרות תת-מוניציפאליות כמו רבעים עירוניים, מנהלות או מועצות שכונתיות. בהקשר זה הועלו שתי חלופות עיקריות:

❖ חלוקה למספר רב של רבעים שכונתיים על-פי מאפייני האוכלוסייה;

❖ הפרדה מוניציפאלית של ירושלים לשתי עיריות-משנה: מערב-ירושלים ומזרח-ירושלים (הערבית) (חסון, 2005).

4. הקמת מסגרות מטרופוליטאניות מטיפוסים שונים (כוללניות או חד-תפקודיות, חזקות או חלשות, נבחרות או ממונות). סוגיית המסגרות המטרופוליטאניות צפויה להיות מושפעת מאוד מטיב היחסים עם חלקה הפלסטיני של מטרופולין ירושלים, ולמלא תפקיד בהסדרים לניהול תקין ומתואם של חלקיה הישראלי והפלסטיני של המטרופולין. במקרה זה סביר שסמכויות מדרגים ממשלתיים-מחוזיים ומהדרג המוניציפאלי, יועברו למסגרות מטרופוליטאניות.

עיריית הגג של אינדיאנפוליס (Unigov) היא דוגמה מעניינת, גם אם אינה תואמת את הנסיבות והצרכים המיוחדים של ירושלים. עיריית-גג זו הוקמה בשנת 1969 בראש וראשונה כדי למנף את הפיתוח הכלכלי בעיר (ויש אומרים גם כדי להבטיח את המשך שלטונה של המפלגה הרפובליקנית שם). העירייה לא כללה איחוד של רשויות חינוך ושל אזורי-מס (רוזנטראוב ורזין, 1998). מאוחר יותר היתה אינדיאנפוליס לאחת הדוגמאות הבולטות להפרטה רחבת-היקף של שירותים מוניציפאליים בעיר גדולה, כאשר העירייה שאפה להיות בעיקר רגולאטור, ולא גוף מבצע.

החלופות העיקריות הרלוואנטיות לירושלים בתחום זה, הן כדלקמן:

❖ עיריית-גג חזקה (לכך יש מגבלה סטטוטורית: עירייה כזו אינה יכולה לכלול יישובים ביהודה ושומרון);

❖ מסגרות מטרופוליטאניות רופפות יותר לתיאום או להפעלה משותפת של תפקודים מסוימים;

❖ בתרחיש של הסדר מדיני: מסגרת-תיאום מטרופוליטאנית (לא עיריית-גג) שתכלול את חלקי המטרופולין הכלולים במדינת-ישראל ואת חלקי המטרופולין

שבפלסטין (כולל האפשרות של עיריות נפרדות לירושלים הישראלית ולירושלים הפלסטינית);

❖ עיריית-גג "סובב-ירושלים" (חסון, 2005) שתכלול את ירושלים, מעלה-אדומים, גבעת-זאב, מבשרת-ציון, הר-אדר, ביתר-עלית ואפרת. תמומן על-ידי הרשויות השותפות, בבחירות ישירות או במינוי נציגים על-ידי הרשויות השותפות, טיפול בתשתיות אזוריות, בשימושי קרקע אזוריים ובתכנון מטרופוליטאני.

5. ביזור "הצידה" לתאגידיים – רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות ועירוניות – דהיינו, לארגונים בעלי סמכויות-ביצוע בתחומים שאינם כפופים במישרין לרשות המקומית. אלה יכולות להיות, לדוגמא, חברות עירוניות מסוג חדש (שקיבל תוקף בתיקון לחוק שהועבר במסגרת חוק ההסדרים), בו חובת הנאמנות של חברי מועצת המנהלים הממונים על-ידי העירייה, היא לתאגיד ולא לעירייה; וחברות ממשלתיות או רשויות סטטוטוריות שהמסגרת החוקית להפעלתן שואפת להבטיח דפוסי-ניהול ותפקוד דומים לאלה של המגזר הפרטי. הרשות לפיתוח ירושלים היא לכאורה גוף כזה, אך בניגוד ל-Urban Development Corporations שהוקמו בבריטניה בימי תאצ'ר – כמו ה-London Docklands Development Corporation (LDDC) – אין היא יכולה ליזום ולהתקדם ללא שיתוף-פעולה עם העירייה. לאחרונה נחקק חוק דומה להקמת רשות לתרבות ותיירות בירושלים, אך הוא טרם מומש מחמת מחלוקות שונות.

חלופת "הביזור הצידה" עמדה על הפרק בירושלים באופן זה או אחר מאז שנות ה-50, למעט ברוב תקופתו של טדי קולק כראש העירייה, אז נתפסה עיריית-ירושלים כעירייה חזקה. גם אז היו שראו בהקמת הרשות לפיתוח ירושלים מנגנון שנועד לימים שאחרי קולק, אם יידרדר תפקודה של העירייה. עיריית-ירושלים סבלה מחולשה רבה עוד בשנות ה-50, והקמת החברה הכלכלית לירושלים (שהיא חברה ממשלתית) נבעה אף היא מרצון ליצור מעין גוף מקביל לעירייה, שיקדם את פיתוח העיר.

להלן מנגנונים אפשריים לביזור-הצידה בירושלים:

- ❖ הרשות לפיתוח ירושלים והחברה הבת "עדן";
- ❖ הרשות לתרבות ותיירות. זו אמורה לעסוק בתרבות, ספורט וקשרי-חוץ, אך טרם הוקמה, טרם תוקצבה ויש שתהו אם דרוש מנגנון נוסף שכזה;
- ❖ מודל חברת "הגיחון" – מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ – תאגיד עצמאי העובד על-פי חוק תאגידי מים וביוב;

- ❖ חברות עירוניות מיוחדות (בהן חובת הנאמנות הראשונה של חברי מועצת המנהלים היא לחברה ולא לרשות המקומית);
- ❖ עמותות פרויקטאליות, כגון תכנית-אב לתחבורה.

6. "ביזור הצידה" – שילוב גדל של ארגוני המגזר השלישי ושל המגזר הפרטי במתן שירותים חברתיים למיניהם;

7. ריכוז כלפי מעלה – הפקדת סמכויות נוספות בידי גופים של השלטון המרכזי, כולל סמכויות שיופקעו מהדרג המוניציפאלי, לאור מעמדה המיוחד של ירושלים כעיר בירה. סמכויות נוספות יופקדו בידי משרדים מחוזיים של משרדי הממשלה (כולל בתחום התכנון והבנייה) ובידי משרד לענייני ירושלים, שירכוז סמכויות ממשלתיות ביצועיות ויקבל עליו במידת הצורך גם תפקודים מוניציפאליים או אחריות לגופים ממשלתיים וחצי-ממשלתיים הפועלים בירושלים.

אפשרות אחרת היא להקים גוף מרכזי מיוחד בהשתתפות העירייה וגופים אחרים שמחוץ למערכת השלטון. גוף כזה יכול לעטות מבנים משפטיים שונים, כמו "חברה (או עמותה) לטובת הציבור", חברה ממשלתית או רשות סטטוטורית.

## המלצות

החלופה המומלצת עשויה לשלב כמה מן החלופות שהוזכרו בסעיף 6. הפקעת סמכויות מידי השלטון המקומי והעברתן "כלפי מעלה" – למשרדי-ממשלה – היא ככלל מהלך בלתי-רצוי שלא הוכיח עצמו במקומות אחרים ושיש לנקוט רק במקרים קיצוניים וחריגים של חוסר-תפקוד של הרשות המקומית. ראשית, הממשלה ככלל אינה יעילה בטיפול בשירותים מקומיים ובבעיות מקומיות, ועיקר כוחה בטיפול בסוגיות כלכליות, פוליטיות וביטחוניות ברמה הלאומית, ואולי גם בניהול ובקרה של מנגנונים מסוימים במדינת הרווחה. שנית, שיקולים פוליטיים צרים ויכולות-ניהול נמוכות, מאפיינים לעתים גם משרדי-ממשלה ולא דווקא רשויות מקומיות, וראו ניסיון חברות ממשלתיות שעסקו בפיתוח מקומי, כמו חברת "קרתא" בירושלים או גופים ממשלתיים כמו הרשות לעסקים קטנים. לבסוף, משרדי הממשלה איבדו במידה רבה את האוטונומיה ואת היכולת לזום ולפעול באופן אפקטיבי, והפכו תלויים כמעט לחלוטין גם בפעולות בעלות משמעות כספית מוגבלת, במשרד האוצר ובאילווצים משפטיים ("שלטון החשבים והיועצים המשפטיים"). שנים של "קיצוצים רוחביים" לא הטיבו גם הם על יכולת

התפקוד של מרבית משרדי הממשלה. יש הכרח לתבוע את המשאבים הממשלתיים הנחוצים לקידומה של ירושלים, אולם הצעות למסור למשרדי הממשלה סמכויות נרחבות נוספות בתחום ניהולה של ירושלים ופיתוחה, מועדות לכישלון בנסיבות הנוכחיות ולאור הניסיון ממקומות אחרים בעולם.

חיזוק הדרג המוניציפאלי כך שיעסוק גם בניווט ובבקרה על תפקודים שיבוצעו באמצעות תאגידים או שיופרטו – היא לכאורה חלופה מועדפת, אך זאת בתנאי שהדרג המוניציפאלי מתפקד בצורה נאותה לאורך-זמן. במקרה של ירושלים קיימים חששות לשחיקה ברמת התפקוד של העירייה, ועולים גם סימני-שאלה בנוגע למידה בה יעדי העירייה ושיקוליה בהקצאת-משאבים אכן משקפים את צורכיהן והעדפותיהן של קבוצות האוכלוסייה המגוונות ואת האינטרסים הקשורים למעמדה של ירושלים כעיר-בירה. לאור בעיה זו של ייצוגיות ולאור האינטרס הלאומי המיוחד הקיים בעיר הבירה, יש לשמור על כוחה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז ירושלים ואין להעביר ממנה סמכויות מהותיות לעיריית ירושלים (לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה).

ביזור כלשהו כלפי מטה, אל הדרג הרבעי או השכונתי – ובאופן מוגבל גם כלפי מעלה – למסגרות מטרופוליטאניות רופפות (שישתלבו בפתרונות לשיתוף-פעולה בין חלקיה הישראליים והפלסטיניים של המטרופולין) הוא אולי מחויב המציאות, אך אינו מציע פתרון לשיקומה ולחיזוקה של ירושלים, מן הסיבות הבאות:

- ❑ הרשויות המקומיות סביב ירושלים הן קטנות וחלשות יחסית. למסגרות אזוריות עשויים להיות יתרונות בתחומים שונים, אבל אין סביב ירושלים רשויות כמו רעננה, רמת-גן או הרצליה, שיכולות לתמוך בעיר מרכזית נחלשת;
- ❑ בעיית הייצוגיות של המגזר היהודי הלא-חרדי, עלולה לגלוש מעיריית-ירושלים גם לעיריית הגג;
- ❑ הניסיון במקומות אחרים בעולם, מעיד ככלל על מוגבלות הפתרון הרבעי (אלא אם הוא נהנה ממקורות כספיים משמעותיים או מבסיס מס אוטונומי, ובדרך-כלל לא זה המצב);
- ❑ האמונה שבאמצעות חלוקה לרבעים ניתן להפריד בין אוכלוסייה חרדית לאוכלוסייה לא-חרדית, אינה מבוססת. בירושלים ישנן "שכונות-תפר" רבות, והמפה היא דינאמית;
- ❑ יש בעיה של שיעורי-הצבעה נמוכים ביותר למסגרות רבעיות – מצב שיוצר עיוות דווקא בעיר מגוונת ששיעור ההצבעה בה משתנה באופן חד מקבוצת-אוכלוסייה אחת לשנייה.

במצב של הסדר מדיני, סביר שיוקמו מנגנוני-תיאום ושיתוף-פעולה מטרופוליטאניים בין חלקיה היהודיים לחלקיה הפלסטיניים של המטרופולין. הסדר מדיני ישנה באופן מהותי את המציאות הכלכלית בירושלים – ובפרט את זו הפלסטינית. הסדר כזה עשוי לפתוח הזדמנויות חדשות משמעותיות גם בירושלים הישראלית, אך מימושן מותנה במאפייני מערכת הממשל וביכולתה לנצל הזדמנויות חדשות לבלימת מגמות-שחיקה במעמדה של העיר בחברה ובכלכלה הישראלית. ללא התארגנות ממשלית מתאימה, ספק אם ירושלים תזכה ליהנות מפירות השלום אם יימשכו המגמות הקיימות, למעט בתחומים מוגבלים כמו תיירות ונדל"ן.

בנסיבות אלו עשוי פתרון מועדף לשלב חלופות של "ביזור-הצידה", שיינתנו מענה לצורך בנייהול אפקטיבי וביישום אפקטיבי של מדיניות-פיתוח, עם כמה היבטים מהחלופות האחרות. "ביזור-הצידה" מסוג זה, יכלול רשויות אוטונומיות-למחצה לביצוע פונקציות מסוימות בתחומי פיתוח, תשתיות, תרבות וכדו' – "גופים מוטי-משימה" שבמועצת המנהלים שלהם קיים איזון-כוחות המקטין לחצים פוליטיים, מצמצם במידת-מה את דומיננטיות הרוב העירוני, אך מאפשר בקרה. גופים כאלה יכולים גם לשמש מסגרות-מדף שאפשר להאציל להן סמכויות נוספות במקרה של מצב משברי בעיריית-ירושלים. בין הרשויות האלו אפשר למנות:

- ❑ חברות עירוניות מיוחדות, בהן מחויבותם הראשונה של חברי מועצת המנהלים נתונה לחברה, ולא לרשות המקומית ששלחה אותם;
- ❑ עמותות כגון תכנית-אב לתחבורה בירושלים (העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבאני – ירושלים), שיכולה להתפתח לרשות מטרופוליטאנית לתחבורה. כיום יו"ר העמותה הוא גם ראש העירייה, אבל "בעל המאה" הוא משרד התחבורה, ובעל הדעה הוא הרפרנט של אגף התקציבים;
- ❑ BID Business Improvement District (BID) – תאגיד משותף למגזר העסקי ולעירייה (או לרשות לפיתוח ירושלים) לניהול אזורי-עסקים מוגדרים בעיר, ובראש וראשונה מרכז העיר;
- ❑ רשות מחוזקת לפיתוח ירושלים (כיום הרשות אינה כפופה לעירייה, אך מחויבת לעבוד בשיתוף-פעולה מלא עִמה);
- ❑ רשויות לטיפול בפעילויות שהן בעיקרן שוטפות, אך יש להן השפעה קריטית על איכות החיים בעיר, כמו תרבות ואפילו חינוך. צעדים כאלה הם מורכבים ונדרשת בחינה מדוקדקת של צורת הפעלתן של רשויות מסוג זה (צעד הדורש חקיקה), כך



שלא יביאו ליצירת מנגנונים נוספים ועלויות נוספות, כמו גם של שאלת הכפיפות וה-accountability שלהם וטיב הקשר הרצוי ביניהם לבין עיריית ירושלים. הדו"ח הנוכחי אינו כולל בדיקה מפורטת של חלופות להפעלת גופים כמו רשות לתרבות, כך שייחנה מהאוטונומיה הנדרשת מחד-גיסא, אך לא יהפכו לגופים ביורוקראטיים כבדים מאידך-גיסא.

"ביזור-הצידה" צריך לתת משקל הולם לאינטרסים לאומיים – כלכליים ופוליטיים – בפיתוחה של העיר, תוך פגיעה מינימאלית בזכויות דמוקרטיות-אזרחיות מקומיות, תוך מזעור הסיכון של חוסר-יעילות והסתאבות, המאפיינות לרוב גופים של שלטון מרכזי המטפלים בבעיות מקומיות. מודל זה של "ביזור-הצידה" אינו נקי מסיכונים הנובעים משקיפות פחותה ומחשש להסתאבות (מינויים פוליטיים). פתרון חלקי לבעיה זו הוא הקפדה על כך שפעילותן של מסגרות פרויקטאליות תתוחם בזמן.

חרף חולשתם ומגבלותיהם של הדרגים הרבעי והמטרופוליטאני, עשויים דרגים אלה לתת מענה להיבטים של דמוקרטיה מקומית, ובפרט בקונטקסט של שלוש הקבוצות העיקריות המתגוררות בירושלים ובמרחבה המטרופוליטאני. עם זאת, כאמור, הניסיון מהעולם הוא מורכב. המסגרת המפותחת של מסגרות תת-מוניציפאליות בפרז היא ייחודית, ודווקא הגיוון הדתי והלאומי השורר בירושלים, מציב קשיים לא פשוטים.

מודל שונה במעט שם דגש על חברה לטובת הציבור (או עמותה) שתשמש גורם מתכנן ומאפשר (facilitator) של תכנית-פיתוח אסטרטגית על-פי דגם "דרומה" – פרויקט "נגב 2015" ו"צפונה". נגב 2015 היא תכנית פיתוח כוללנית שהוכנה ביוזמת גוף מהמגזר השלישי ושימשה מנוף ובסיס להחלטת ממשלה מ-2005 על השקעה רב-שנתית (717 מיליארד שקל ב-10 שנים) באמצעות מנגנון יישום ייעודי. היוזמה משמשת גם כמנוף לגיוס תרומות, אף אם התקצוב הממשלתי הוא חלקי בסופו של דבר. מודל "דרומה" – נגב 2015, כלל את המרכיבים הבאים:

□ בניית תכנית אסטרטגית רב-תחומית ורב-שנתית שמגיעה לרמת פרויקטים קונקרטיים, כולל אומדן תקציבי ויעדים כמותיים. התכנית מבוססת לא במעט על חומרים מתכנניים קודמות, אבל מייחדות אותה הכוללנות, הקונקרטיות והצגת רציונל ברור בנוגע לצורך הלאומי בפרויקט. התכנית מדגישה היבטים של שילוב המגזר הפרטי;

□ הכנת התכנית על-ידי גורם חיצוני (חברה לתועלת הציבור, או עמותה). במועצת המנהלים יושבים איש-עסקים בכיר, בכיר לשעבר באוצר ויזם בעל ניסיון בקידום

פרויקטים במסגרת עמותות. בבעלות על "דרומה" שותפה הסוכנות היהודית. בעמותה עצמה מועסקים עובדים ספורים בלבד;

❑ עבודה מוזמנת על-ידי גורם ממשלתי (כמו משרד ראש הממשלה), גם אם היוזמה היא חיצונית והמימון בא ברובו ממקורות פילנתרופיים. בהכנת התכנית משתפים את כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר כדי להקל על קבלת התכנית על-ידי הממשלה ועל מימושה בהמשך. בירושלים חשוב שילוב המגזר החרדי (והערבי, במגבלות האפשר);

❑ גיבוי ממשלתי (בנגב 2015 ציפו לגיבוי משרד ראש הממשלה, אך הדבר לא התממש לאחר עזיבת שרון). הקשר הקרוב עם משרד האוצר הוא קריטי;

❑ יתרון הליווי על-ידי גורם חיצוני: מחויבות ארוכת-טווח לביצוע. אינטגרציה בין משרדים סקטוריאליים, גורם מתאם בין משרדי-ממשלה שונים, רשויות מקומיות, אנשי-עסקים ופילנתרופים, וכן facilitator. שמירה על רצף כאשר מתחלפות הנפשות הפועלות (ממשלות, שרים, בעלי-תפקידים באוצר). רק גוף חיצוני ישמור על מחויבות לאורך-זמן. לגורם ממשלתי לא יהיה אורך-נשימה לעמוד על המשמר ללא הרף, בפרט כאשר מתחלפות הנפשות הפועלות או כשיש קיצוצים המחייבים פשרות ואילוצים פוליטיים;

❑ הובלה על-ידי משרד ממשלתי היא קריטית (במקרה של נגב 2015 זהו המשרד לפיתוח הנגב והגליל) כי רק לשר יש גישה לישיבות הממשלה, ותקציבים יועברו דרכו ולא דרך עמותה חיצונית. בירושלים יכול גם גורם כמו הרשות לפיתוח ירושלים לסייע כמנגנון-יישום;

❑ חסם בולט בצפון הארץ ובדרומה: הפיצול הפוליטי, החולשה הפוליטית והיכולות המקצועיות המוגבלות של השלטון המקומי.

**כוח-משימה** ביוזמה ממשלתית-מוניציפאלית, שישמש כמתכנן וכ-facilitator הוא אפשרות נוספת המשלבת את שתי החלופות שהוזכרו לעיל. ההיגוי של כוח המשימה יהיה משותף לממשלה, לעיריית-ירושלים ולמגוון הארגונים הפעילים בקידומה של ירושלים: הסוכנות היהודית וקרנות פילנתרופיות, קהילת העסקים וארגונים נוספים מהמגזר השלישי. הרשות לפיתוח ירושלים (משודרגת) ורשויות-בנות שונות, יכולות לשמש גופי-ביצוע.

איור 1 שבתקציר מתאר באופן סכמאתי את החלופה המועדפת למימוש העקרונות שתוארו לעיל. לאור גודל האתגר הנוגע לירושלים, הפתרון העדיף נראה זה שבמרכזו הקמת "כוח-משימה לאומי" לשיקום ירושלים ולהתחדשותה, עם סמכויות החלטה וביצוע וכלים מתאימים, כולל תקציבים. בכוח-משימה כזה יהיו שותפים בעלי העניין בחיזוקה של הבירה: הממשלה, העירייה, נציגי הסוכנות היהודית והעם היהודי, הדתות האחרות, נציגי קרנות פילנתרופיות ונציגי המגזר העסקי.

גוף כזה משלב סמכות מרכזית עם עצמאות של תכנון ותפקוד, שיתוף גורמים רבים, מחויבות לטווח ארוך ויכולת לגייס משאבים גם מחוץ לתקציבי הממשלה והעירייה. עליו לשמור על איזון בין סמכות מרכזית לבין חופש-פעולה, גמישות ונשימה ארוכה. אלה הם המאפיינים הנדרשים מגוף הנרתם למשימה כזו. נציגי הממשלה בכוח המשימה חייבים לייצג סמכות ומחויבות שלטונית, תקציבית ותכנונית עליונה: את ראש הממשלה, שר האוצר, משרד האוצר, משרד הפנים ורשויות התכנון. המסגרת המשפטית המתאימה לכוח המשימה היא אולי חברה לטובת הציבור, כנהוג באוניברסיטאות, קופות-חולים, או "צפונה" ו"דרומה" שהוקמו למטרה דומה. כוח המשימה יטפל גם בחלוקת העבודה בין הגורמים השונים: העירייה, הקרנות, הארגונים השונים והרשות לפיתוח ירושלים.

זרוע ביצוע עיקרית של כוח המשימה, שתעסוק גם בתכנון פרטני, תהיה הרשות לפיתוח ירושלים בגרסה משודרגת ומורחבת. צעדים אלה עשויים לחייב שינוי בחוק שעל-פיו הוקמה הרשות בשנת 1988, וייתכן שתהיה לו השפעה גם על חוקים אחרים (תלוי בתחומי-פעולה נוספים ומשימות חדשות שיומלץ להעביר לאחריות הרשות).

ניצול המסגרת הקיימת של הרשות לפיתוח ירושלים כזרוע ביצועית מרכזית, נראה עדיף על הקמת גופי-ביצוע חדשים. הרשות היא נכס ייחודי של הבירה; היא תרמה רבות לקידומה ב-19 השנים האחרונות ואין טעם להחליפה בגוף אחר. עם זאת חיוני להרחיב את תרומתם ומחויבותם של מגוון בעלי העניין בקידומה של ירושלים כלפי הרשות, באופן שיחזק את יכולותיה לבצע מדיניות ולקדם פיתוח. כוח המשימה הלאומי הוא שיתווה את אסטרטגיית הפיתוח שלאורה תפעל הרשות. על-פי החלטות כוח המשימה, תוכל הרשות להקים רשויות-משנה וארגונים מסוגים שונים לביצוע משימות-פיתוח מוגדרות. רשויות וארגונים המטפלים בהקצאת-משאבים לפעילות שוטפת, כמו תרבות, לא יהיו חלק מהרל"י, שכוחה (בין היתר) בהיותה "גוף קל" המעסיק מספר עובדים מינימאלי.

ראוי להדגיש שכל האמור לעיל אינו בא לשחרר את הממשלה מאחריותה בתחום התקצוב. ללא תקצוב ממשלתי מוגדל, יידונו המאמצים לחיזוק ירושלים לכישלון, אם כי

גם בהינתן תקצוב מוגדל, מותנית ההצלחה באסטרטגיה ברורה, בתכנית-פעולה שכוללת פרויקטים קונקרטיים בני-ביצוע ובניהול אפקטיבי של המשאבים. בין היתר יש למקד תוספת משאבים בצרכים הקריטיים של ירושלים: תעסוקה, חינוך, איכות-חיים ודיוור. יש להקצות את מענק הבירה על-פי קריטריונים ברורים ויש לקבוע קדימות לגיוס מימון פילנתרופי בתחומים מוגדרים.

## ביבליוגרפיה

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *הרשויות המקומיות בישראל 2003*, ירושלים.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, *תכנית מאה הימים הראשונים לראש הממשלה*, ירושלים, 2006. רזין, ע' / "קווי מדיניות בתחום הממשל והשלטון המקומי".
- חסון, ש', "ירושלים: דווקא עכשיו", בתוך: עמירב, מ' (עורך), *אדוני ראש הממשלה: ירושלים!* ירושלים: כרמל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005, עמ' 201-224.
- חסון ש', *הארגון המוניציפלי של מטרופולין ירושלים: חלופות רעיוניות*, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1997.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, *שנתון סטטיסטי לירושלים 2002-03* – מס' 20, ירושלים, 2004.
- סופר, א' וביסטרוב, י', *מדינת תל-אביב – איום על ישראל*, חיפה: קתדרת חייקין לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה, 2006.
- עיריית ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים, "ירושלים בירת ישראל" בתמ"א 35, הצעת עיריית ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים לעורכי ומתכנני תכנית המתאר הארצית מס' 35, 1998.
- עמירב, מ' (עורך), *אדוני ראש הממשלה: ירושלים!*, סילשורי כרמל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005. שלמה חסון / "ירושלים: דווקא עכשיו", עמירב גונן / "ירושלים – איך לחזק ולחבר את העיר המתפוררת?".
- רוזנטראוב, מ' ורזין, ע', *ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1998.
- תכנית אב אסטרטגית לירושלים לשנת 2020, כרך 4 – הממד הכלכלי, ירושלים: עיריית ירושלים, החטיבה לתכנון אסטרטגי ומחקר, 2003.
- תכנית אב אסטרטגית לירושלים לשנת 2020, כרך 6 – הממד המוניציפלי-מרחבי, ירושלים: עיריית ירושלים, החטיבה לתכנון אסטרטגי ומחקר, 2003.

- Fauntroy, M.K., *Governing the District of Columbia and Ten Other National Capitals: A Comparative Analysis*, Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the National Conference of Black Political Scientists, Chicago, Illinois, 2004.
- Florida, R., *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books, 2004.
- Glaeser, E. L. et al., “Consumer city”, *Journal of Economic Geography*, Vol. 1, 2001, pp. 27–50.
- Glaeser, E. and A. Saiz, “The Rise of the Skilled City,” *Brookings–Wharton Papers on Urban Affairs*, 2004.
- Gordon, D.L.A. (Ed.), *Planning Twentieth Century Capital Cities*, London; New York: Routledge, 2006.
- Hall, P., “The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital Cities”, in Taylor, J., Lengelle, J.G, and Andrew, C. (Eds.), *Capital Cities, Les Capitals*, Ottawa: Carleton University Press, 1993, pp. 69-84.
- Hall, P., “Seven Types of Capital Cities”, in Gordon, D.L.A. (Ed.), *Planning Twentieth Century Capital Cities*, London; New York: Routledge, 2006.
- Margalit, M. (2006), *Discrimination in the Heart of the Holy City*, Jerusalem: The International Peace and Cooperation Center.
- Mitchell, J., “Business Improvement District and the Management of Innovation”, *American Review of Public Administration*, vol. 31 (2), 2001, pp. 201-217.
- Razin, E. and Hazan, A., “Metropolitanization and political change in Israel”, in: Hoffman-Martinot, V. and Sellers, J.M. (eds.), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2005, pp. 395-423.
- Rowat, D.C., “Ways of Governing Federal Capitals”, in Taylor, J., Lengelle, J.G., and Andrew, C. (Eds.), *Capital Cities, Les Capitals*, Ottawa: Carleton University Press, 1993, pp. 149-172.
- Silva, C.N., Syrett, S., “Governing Lisbon: Evolving forms of City Governance”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), 2006, pp. 98-119.
- Storm, E.A., *Building New Berlin: The Politics of Urban Development in Germany's Capital City*, New York: Lexington Books, 2001.

Wolf, J.F., "Urban Governance and Business Improvement Districts: The Washington, DC BIDs", *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, 2006, pp. 53-75.

## אתרי אינטרנט

[www.mapsofworld.com](http://www.mapsofworld.com)  
[www.ncpc.gov](http://www.ncpc.gov)  
[www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be)  
<http://isdc.huji.ac.il/happlication.shtml>  
[www.jerusalem.muni.il](http://www.jerusalem.muni.il)  
[www.tamas.gov.il](http://www.tamas.gov.il)  
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/Owl/Hebrew/www.jda.gov.il>

## עיתונות

יודילוביץ, מ., "רפורמה בהקצאת כספים למוסדות תרבות בירושלים", *מוסף תרבות ב-y-net*, 24 לאפריל 2005.

יודילוביץ, מ., "ירושלים מציגה: הקרב על הכסף", *מוסף תרבות ב-y-net*, 20 לספטמבר 2004.  
"מפעל הפיס תורם בכל שנה רק 35 מיליון ש"ח לירושלים", *אתר האינטרנט, 02net*, 8 ליוני 2006 (א').

## ראיונות

אורי אולמן, ראש יחידת התכנון האסטרטגי בעיריית-ירושלים.  
חיים בלומנבלט, מנכ"ל עמותת "דרומה – עידן הנגב".  
עוזי וכסלר, מנכ"ל ויו"ר הרשות לפיתוח ירושלים בעבר, יו"ר חברת "הגיחון" בעבר ויו"ר קרן שרובר.  
עזרי לוי, מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים.  
ענת צור, סמנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים.  
שמואל צברי, מנכ"ל תכנית אב לתחבורה ירושלים.  
אלי זיטוק, גזבר עיריית-ירושלים.

## נספחים: המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים ומטרופולין ירושלים

לוח 1: 14 הערים הגדולות בישראל (מעל 100,000 תושבים) – מדדים תקציביים  
נבחרים, 2003

שם הרשות	סה"כ אוכלוסייה בסוף 2003 (אלפים)	רמה חברתית-כלכלית (10 הגבוה ביותר)	שם הרשות	סה"כ הכנסות של הרשות (ש"ח לנפש)	שם הרשות	סה"כ הכנסות עזמיות של הרשות (ש"ח לנפש)	שם הרשות	סה"כ הכנסות של הרשות מן התקציב הרגיל (ש"ח לנפש)
ירושלים	693.2	4	תל-אביב-יפו	10,188	תל-אביב-יפו	7,328	תל-אביב-יפו	8,503
תל-אביב-יפו	363.4	8	חיפה	7,534	רמת גן	4,180	חיפה	5,992
חיפה	269.4	7	פתח תקווה	6,789	חיפה	4,117	רמת גן	5,166
ראשון לציון	214.6	7	נתניה	6,197	פתח תקווה	4,039	נתניה	5,106
אשדוד	192.0	4	רמת גן	5,935	נתניה	3,797	פתח תקווה	5,009
באר שבע	183.0	5	רחובות	5,675	רחובות	3,555	רחובות	4,668
פתח תקווה	173.8	7	באר שבע	5,558	ראשון לציון	3,189	באר שבע	4,512
נתניה	167.1	5	חולון	5,038	חולון	3,142	ראשון לציון	4,453
חולון	165.8	7	<b>ירושלים</b>	<b>4,988</b>	אשקלון	2,908	בני ברק	4,233
בני ברק	139.6	2	בני ברק	4,807	באר שבע	2,824	חולון	4,195
בת ים	131.9	6	אשקלון	4,748	אשדוד	2,820	אשקלון	4,139
רמת גן	126.5	8	אשדוד	4,723	בני ברק	2,715	אשדוד	3,998
אשקלון	104.5	4	ראשון לציון	4,593	<b>ירושלים</b>	<b>2,645</b>	<b>ירושלים</b>	<b>3,846</b>
רחובות	100.1	7	בת ים	3,882	בת ים	2,481	בת ים	3,588

שם הרשות	הכנסות של הרשות מארנונה (גבייה) (ש"ח לנפש)	אחוז ההכנסות מארנונה שלא למגורים מכלל ההכנסות מארנונה	שם הרשות	סה"כ השתתפות הממשלה בהכנסות של הרשות (ש"ח לנפש)	מענק כללי (ש"ח לנפש)
תל-אביב-יפו	4,980	75	חיפה	1,875	0
חיפה	2,757		באר שבע	1,687	129
רמת גן	2,615		בני ברק	1,518	180
פתח תקווה	2,406		נתניה	1,310	49
ראשון לציון	2,047		ראשון לציון	1,264	29
רחובות	1,984		אשקלון	1,231	90
נתניה	1,914		<b>ירושלים</b>	<b>1,202</b>	<b>327</b>
חולון	1,865	53	אשדוד	1,177	0
באר שבע	1,737		תל-אביב-יפו	1,174	33
אשדוד	1,687	59	רחובות	1,113	26
אשקלון	1,631	68	בת ים	1,107	183
<b>ירושלים</b>	<b>1,491</b>	<b>51</b>	חולון	1,052	0
בת ים	1,397		רמת גן	986	0
בני ברק	1,250	64	פתח תקווה	970	6

לוח 1 (המשך)

שם הרשות	סה"כ הוצאות של הרשות (ש"ח לנפש)	שם הרשות	סה"כ הוצאות של הרשות בתקציב רגיל (ש"ח לנפש)	שם הרשות	הוצאות של הרשות לחינוך (ש"ח לנפש)	שם הרשות	הוצאות של הרשות על רווחה (ש"ח לנפש)
תל-אביב -יפו	10,116	תל-אביב -יפו	8,491	תל-אביב -יפו	1,783	תל-אביב -יפו	781
חיפה	7,546	חיפה	6,236	ראשון לציון	1,528	באר שבע	661
פתח תקווה	7,115	פתח תקווה	5,302	פתח תקווה	1,418	בני ברק	624
נתניה	6,294	נתניה	5,287	אשדוד	1,384	רחובות	607
רמת גן	6,183	רמת גן	5,275	רמת גן	1,376	אשקלון	592
באר שבע	6,101	רחובות	5,171	נתניה	1,375	רמת גן	567
רחובות	5,978	באר שבע	4,931	באר שבע	1,365	חיפה	564
בני ברק	5,309	בני ברק	4,765	בני ברק	1,307	פתח תקווה	545
<b>ירושלים</b>	<b>5,204</b>	ראשון לציון	4,634	רחובות	1,288	בת ים	538
חולון	4,973	חולון	4,184	אשקלון	1,198	נתניה	533
ראשון לציון	4,969	אשקלון	4,157	חולון	1,157	אשדוד	500
אשקלון	4,787	בת ים	4,147	<b>ירושלים</b>	<b>933</b>	<b>ירושלים</b>	<b>494</b>
אשדוד	4,786	אשדוד	4,086	חיפה	876	חולון	471
בת ים	4,458	<b>ירושלים</b>	<b>4,008</b>	בת ים	840	ראשון לציון	456

שם הרשות	סה"כ הוצאות של הרשות ומשכורת (ש"ח לנפש)	שם הרשות	הוצאות של הרשות לפעולות (ש"ח לנפש)	שם הרשות	סה"כ הוצאות של הרשות בתקציב בלתי רגיל (ש"ח לנפש)	שם הרשות	הוצאות של הרשות על עבודות פיתוח (ש"ח לנפש)
תל-אביב -יפו	3,809	נתניה	1,704	פתח תקווה	1,813	פתח תקווה	1,752
ראשון לציון	2,626	חולון	1,657	תל-אביב -יפו	1,625	חיפה	1,283
רמת גן	2,362	תל-אביב -יפו	1,558	חיפה	1,310	תל-אביב -יפו	1,281
פתח תקווה	2,301	רמת גן	1,497	<b>ירושלים</b>	<b>1,195</b>	<b>ירושלים</b>	<b>1,109</b>
חיפה	2,290	אשקלון	1,446	באר שבע	1,170	רמת גן	788
רחובות	2,056	בני ברק	1,307	נתניה	1,008	נתניה	615
נתניה	1,948	בת ים	1,213	רמת גן	907	רחובות	574
בת ים	1,919	חיפה	1,151	רחובות	807	אשקלון	403
באר שבע	1,870	באר שבע	1,149	חולון	789	חולון	374
אשדוד	1,847	רחובות	1,132	אשדוד	700	אשדוד	357
בני ברק	1,840	פתח תקווה	912	אשקלון	630	באר שבע	283
אשקלון	1,815	<b>ירושלים</b>	<b>910</b>	בני ברק	543	ראשון לציון	272
<b>ירושלים</b>	<b>1,644</b>	ראשון לציון	810	ראשון לציון	335	בת ים	257
חולון	1,424	אשדוד	600	בת ים	311	בני ברק	246

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2003, ירושלים.



**לוח 2: 14 הערים הגדולות בישראל (מעל 100,000 תושבים) – מדדים תקציביים  
נבחרים, 2004**

השתתפות הממשלה לנפש	סה"כ	הכנסות עצמיות לנפש	תל-אביב-יפו	סה"כ הכנסות לנפש בתקציב הרגיל	תל-אביב-יפו	זירוג סוציו- אקונומי	מספר תושבים	ירושלים
	1.84	6.19	תל-אביב-יפו	7.08	תל-אביב-יפו	4	768,669	ירושלים
	1.59	4.40	חיפה	6.24	חיפה	8	457,780	תל-אביב-יפו
	1.36	3.81	רמת גן	4.69	רמת גן	7	269,300	חיפה
	1.17	3.56	פתח תקווה	4.47	פתח תקווה	7	232,628	ראשון לציון
	1.14	3.28	ראשון לציון	4.42	ראשון לציון	4	212,009	אשדוד
	1.14	3.17	רחובות	4.33	רחובות	5	197,929	באר שבע
	1.13	2.93	חולון	4.15	בני ברק	7	192,302	פתח תקווה
	1.09	2.78	באר שבע	4.14	באר שבע	5	190,514	נתניה
	1.05	2.71	אשדוד	3.84	חולון	7	187,948	חולון
	0.91	2.69	נתניה	3.83	נתניה	6	156,650	בת ים
	0.91	2.58	אשקלון	3.76	אשדוד	2	149,006	בני ברק
	0.88	2.56	בני ברק	3.45	אשקלון	8	142,668	רמת גן
	0.88	2.29	בת ים	3.44	בת ים	4	115,324	אשקלון
	0.86	2.22	ירושלים	3.31	ירושלים	7	113,920	רחובות

הוצאות לנפש בתב"ר	חיפה	סה"כ הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	תל-אביב-יפו	מענק כללי לנפש	ירושלים
1.12	חיפה	7.06	תל-אביב-יפו	0.27	ירושלים
0.88	תל-אביב-יפו	6.26	חיפה	0.22	בת ים
0.88	פתח תקווה	4.74	פתח תקווה	0.19	בני ברק
0.73	ירושלים	4.69	רמת גן	0.09	באר שבע
0.67	באר שבע	4.67	בני ברק	0.05	אשקלון
0.62	אשדוד	4.63	רחובות	0.05	נתניה
0.61	רמת גן	4.34	באר שבע	0.01	ראשון לציון
0.58	רחובות	4.24	ראשון לציון	0.01	רחובות
0.55	חולון	3.83	חולון	0.01	פתח תקווה
0.52	נתניה	3.82	נתניה	0.00	אשדוד
0.51	אשקלון	3.76	אשדוד	0.00	חולון
0.38	ראשון לציון	3.58	בת ים	0.00	חיפה
0.29	בני ברק	3.45	אשקלון	0.00	רמת גן
0.22	בת ים	3.34	ירושלים	0.00	תל-אביב-יפו

**מקור:** האגף לביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, ירושלים.

**לוח 3: 14 הערים הגדולות בישראל (מעל 100,000 תושבים) – מדדים תקציביים  
מפורטים, 2004**

הוצאות פירעון מלוות לנפש (למעט ביוב) (64)		הוצאות מימון לנפש (63)		הוצאות מנהל כספי לנפש (62)		הוצאות מנהל כללי לנפש (61)	
0.96	תל-אביב-יפו	0.10	באר שבע	0.30	תל-אביב-יפו	0.29	פתח תקווה
0.65	חיפה	0.09	רחובות	0.27	רחובות	0.26	תל-אביב-יפו
0.44	בני ברק	0.09	בני ברק	0.18	ראשון לציון	0.18	נתניה
0.34	באר שבע	0.08	תל-אביב-יפו	0.18	רמת גן	0.17	אשדוד
0.31	פתח תקווה	0.05	בת ים	0.12	אשדוד	0.16	רמת גן
0.31	רחובות	0.05	חיפה	0.11	בת ים	<b>0.15</b>	<b>ירושלים</b>
<b>0.30</b>	<b>ירושלים</b>	0.02	נתניה	0.11	אשקלון	0.15	ראשון לציון
0.18	רמת גן	<b>0.02</b>	<b>ירושלים</b>	0.11	באר שבע	0.13	רחובות
0.18	בת ים	0.02	פתח תקווה	0.11	פתח תקווה	0.13	באר שבע
0.17	ראשון לציון	0.01	ראשון לציון	0.10	חולון	0.12	חיפה
0.15	נתניה	0.01	חולון	0.10	חיפה	0.12	אשקלון
0.13	אשקלון	0.01	אשדוד	0.10	בני ברק	0.11	בני ברק
0.12	חולון	0.01	אשקלון	0.09	נתניה	0.11	חולון
0.07	אשדוד	0.01	רמת גן	<b>0.07</b>	<b>ירושלים</b>	0.08	בת ים

הוצאות נכסים ציבוריים (לנפש (74)		הוצאות תכנון ובניין עיר לנפש (73)		הוצאות שמירה וביטחון לנפש (72)		הוצאות תברואה לנפש (71)	
0.36	תל-אביב-יפו	0.16	חיפה	0.15	רמת גן	0.66	רמת גן
0.32	אשדוד	<b>0.16</b>	<b>ירושלים</b>	<b>0.12</b>	<b>ירושלים</b>	0.64	תל-אביב-יפו
0.27	חיפה	0.09	תל-אביב-יפו	0.10	תל-אביב-יפו	0.48	ראשון לציון
0.25	אשקלון	0.09	רמת גן	0.09	חיפה	0.46	פתח תקווה
0.24	ראשון לציון	0.09	ראשון לציון	0.07	פתח תקווה	0.39	חולון
0.22	חולון	0.08	פתח תקווה	0.05	נתניה	0.33	חיפה
0.21	נתניה	0.07	נתניה	0.05	אשדוד	0.29	רחובות
0.21	בת ים	0.07	חולון	0.05	בני ברק	<b>0.29</b>	<b>ירושלים</b>
0.19	פתח תקווה	0.06	אשקלון	0.04	חולון	0.28	באר שבע
0.19	רמת גן	0.06	אשדוד	0.04	ראשון לציון	0.27	אשדוד
0.17	רחובות	0.05	בני ברק	0.04	רחובות	0.26	בני ברק
0.14	באר שבע	0.04	באר שבע	0.03	אשקלון	0.25	בת ים
<b>0.12</b>	<b>ירושלים</b>	0.04	רחובות	0.03	בת ים	0.23	נתניה
0.10	בני ברק	0.03	בת ים	0.03	באר שבע	0.18	אשקלון

לוח 3 (המשך)

הוצאות על פיקוח עירוני (לנפש (78)		הוצאות על פיתוח כלכלי (לנפש (77)		הוצאות על שירותים עירוניים שונים לנפש (76)		הוצאות על חגיגות, מבצעים ואירועים (לנפש (75)	
0.11	תל-אביב-יפו	0.06	ראשון לציון	0.19	תל-אביב-יפו	0.02	רמת גן
0.07	חיפה	0.02	אשקלון	0.13	חיפה	0.02	נתניה
0.07	ראשון לציון	0.02	חיפה	0.09	בת ים	0.01	באר שבע
0.06	חולון	0.01	נתניה	0.06	רמת גן	0.01	אשדוד
<b>0.05</b>	<b>ירושלים</b>	0.01	חולון	0.05	פתח תקווה	0.01	פתח תקווה
0.04	בת ים	0.01	תל-אביב-יפו	0.05	חולון	0.01	תל-אביב-יפו
0.04	נתניה	0.01	אשדוד	0.05	נתניה	0.01	אשקלון
0.03	אשקלון	0.01	באר שבע	0.05	אשקלון	0.01	ראשון לציון
0.03	באר שבע	0.00	בת ים	0.04	רחובות	0.00	חיפה
0.03	בני ברק	0.00	בני ברק	0.04	אשדוד	0.00	חולון
0.01	רמת גן	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.03	ראשון לציון	0.00	בת ים
0.00	פתח תקווה	0.00	פתח תקווה	0.03	באר שבע	0.00	בני ברק
0.00	רחובות	0.00	רחובות	<b>0.01</b>	<b>ירושלים</b>	0.00	רחובות
0.00	אשדוד	0.00	רמת גן	0.01	בני ברק	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>

הוצאות על רווחה לנפש (84)		הוצאות על בריאות (לנפש (83)		הוצאות על תרבות לנפש (82)		הוצאות על חינוך לנפש (81)	
0.61	בני ברק	<b>0.06</b>	<b>ירושלים</b>	0.42	תל-אביב-יפו	1.24	אשדוד
0.58	באר שבע	0.04	תל-אביב-יפו	0.35	פתח תקווה	1.22	בני ברק
0.57	תל-אביב-יפו	0.03	פתח תקווה	0.32	חיפה	1.22	רמת גן
0.57	חיפה	0.02	רמת גן	0.27	חולון	1.20	ראשון לציון
0.53	אשקלון	0.02	אשדוד	<b>0.26</b>	<b>ירושלים</b>	1.18	נתניה
0.52	רמת גן	0.01	בני ברק	0.21	רמת גן	1.18	פתח תקווה
0.52	רחובות	0.01	ראשון לציון	0.18	אשדוד	1.17	תל-אביב-יפו
0.50	נתניה	0.01	רחובות	0.18	אשקלון	1.11	באר שבע
0.47	פתח תקווה	0.01	נתניה	0.17	באר שבע	0.97	חולון
0.47	בת ים	0.01	בת ים	0.16	בת ים	0.94	רחובות
0.47	אשדוד	0.01	אשקלון	0.16	ראשון לציון	0.94	חיפה
<b>0.46</b>	<b>ירושלים</b>	0.01	באר שבע	0.15	רחובות	<b>0.87</b>	<b>ירושלים</b>
0.42	חולון	0.01	חולון	0.10	נתניה	0.69	בת ים
0.41	ראשון לציון	0.00	חיפה	0.02	בני ברק	0.69	אשקלון

לוח 3 (המשך)

הוצאות על מפעלי מים לנפש (91)		הוצאות על איכות סביבה לנפש (87)		הוצאות קליטת עלייה לנפש (86)		הוצאות דת לנפש (85)	
0.48	תל-אביב-יפו	0.09	ראשון לציון	0.03	רחובות	0.19	בני ברק
0.37	חיפה	0.02	פתח תקווה	0.03	אשדוד	0.04	רמת גן
0.30	רמת גן	0.01	רמת גן	0.02	פתח תקווה	0.03	רחובות
0.29	באר שבע	0.01	תל-אביב-יפו	0.01	נתניה	0.03	בת ים
0.26	אשקלון	0.01	נתניה	0.01	חיפה	0.03	פתח תקווה
0.26	חולון	0.00	באר שבע	0.01	אשקלון	0.03	אשקלון
0.25	אשדוד	0.00	בת ים	0.01	חולון	0.03	תל-אביב-יפו
0.22	רחובות	0.00	חולון	0.01	באר שבע	0.02	חולון
0.16	בני ברק	0.00	אשקלון	0.01	בת ים	0.02	נתניה
0.11	בת ים	0.00	אשדוד	0.00	רמת גן	0.02	ראשון לציון
0.02	פתח תקווה	0.00	בני ברק	0.00	ראשון לציון	0.02	חיפה
0.01	ראשון לציון	0.00	חיפה	0.00	תל-אביב-יפו	<b>0.02</b>	<b>ירושלים</b>
0.00	נתניה	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.00	בני ברק	0.02	באר שבע
<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.00	רחובות	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.01	אשדוד

הוצאות על מפעלים אחרים לנפש (98)		הוצאות על מפעל הביוב לנפש (97)		הוצאות על תחבורה לנפש (94)		הוצאות על נכסים לנפש (93)	
0.88	חיפה	0.13	חיפה	0.10	בני ברק	0.09	ראשון לציון
0.06	בת ים	0.13	באר שבע	0.09	רמת גן	0.08	רחובות
0.02	נתניה	0.12	אשקלון	0.08	רחובות	0.07	בת ים
0.01	בני ברק	0.11	רחובות	0.06	פתח תקווה	0.06	בני ברק
0.01	רחובות	0.08	רמת גן	0.02	נתניה	0.06	נתניה
0.00	באר שבע	0.08	בני ברק	0.02	באר שבע	0.05	אשקלון
0.00	אשדוד	0.08	אשדוד	0.01	בת ים	0.03	חיפה
0.00	אשקלון	0.07	חולון	0.01	חיפה	0.02	רמת גן
0.00	חולון	0.07	בת ים	0.00	ראשון לציון	0.02	תל-אביב-יפו
<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.03	פתח תקווה	0.00	אשקלון	0.01	באר שבע
0.00	פתח תקווה	0.00	ראשון לציון	0.00	אשדוד	<b>0.01</b>	<b>ירושלים</b>
0.00	ראשון לציון	0.00	נתניה	0.00	חולון	0.01	פתח תקווה
0.00	רמת גן	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	<b>0.00</b>	<b>ירושלים</b>	0.00	חולון
0.00	תל-אביב-יפו	0.00	תל-אביב-יפו	0.00	תל-אביב-יפו	0.00	אשדוד

לוח 3 (המשך)

ס"כ ארנונה שנגבתה לנפש		ארנונה אחרת לנפש (גבייה בשנת הדוח)		ארנונה למגורים לנפש (גבייה בשנת הדוח)		תשלומים בלתי רגילים לנפש (99)	
4.26	תל-אביב-יפו	3.23	תל-אביב-יפו	1.22	חיפה	1.15	תל-אביב-יפו
2.93	חיפה	1.71	חיפה	1.03	תל-אביב-יפו	1.08	רחובות
2.46	רמת גן	1.03	באר שבע	0.99	רחובות	1.00	חיפה
2.30	פתח תקווה	1.00	אשקלון	0.83	חולון	0.96	בני ברק
2.15	ראשון לציון	0.95	אשדוד	<b>0.74</b>	<b>ירושלים</b>	0.92	פתח תקווה
1.90	רחובות	0.91	רחובות	0.71	אשדוד	0.82	בת ים
1.77	נתניה	0.85	חולון	0.69	באר שבע	0.77	נתניה
1.72	באר שבע	0.78	בני ברק	0.51	אשקלון	0.73	באר שבע
1.68	חולון	<b>0.75</b>	<b>ירושלים</b>	0.42	בני ברק	0.71	ראשון לציון
1.66	אשדוד		נתניה		נתניה	0.62	חולון
1.51	אשקלון		פתח תקווה		פתח תקווה	0.56	אשקלון
<b>1.49</b>	<b>ירושלים</b>		ראשון לציון		ראשון לציון	0.39	רמת גן
1.32	בת ים		רמת גן		רמת גן	<b>0.38</b>	<b>ירושלים</b>
1.20	בני ברק		בת ים		בת ים	0.37	אשדוד

מקור: האגף לביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, ירושלים.