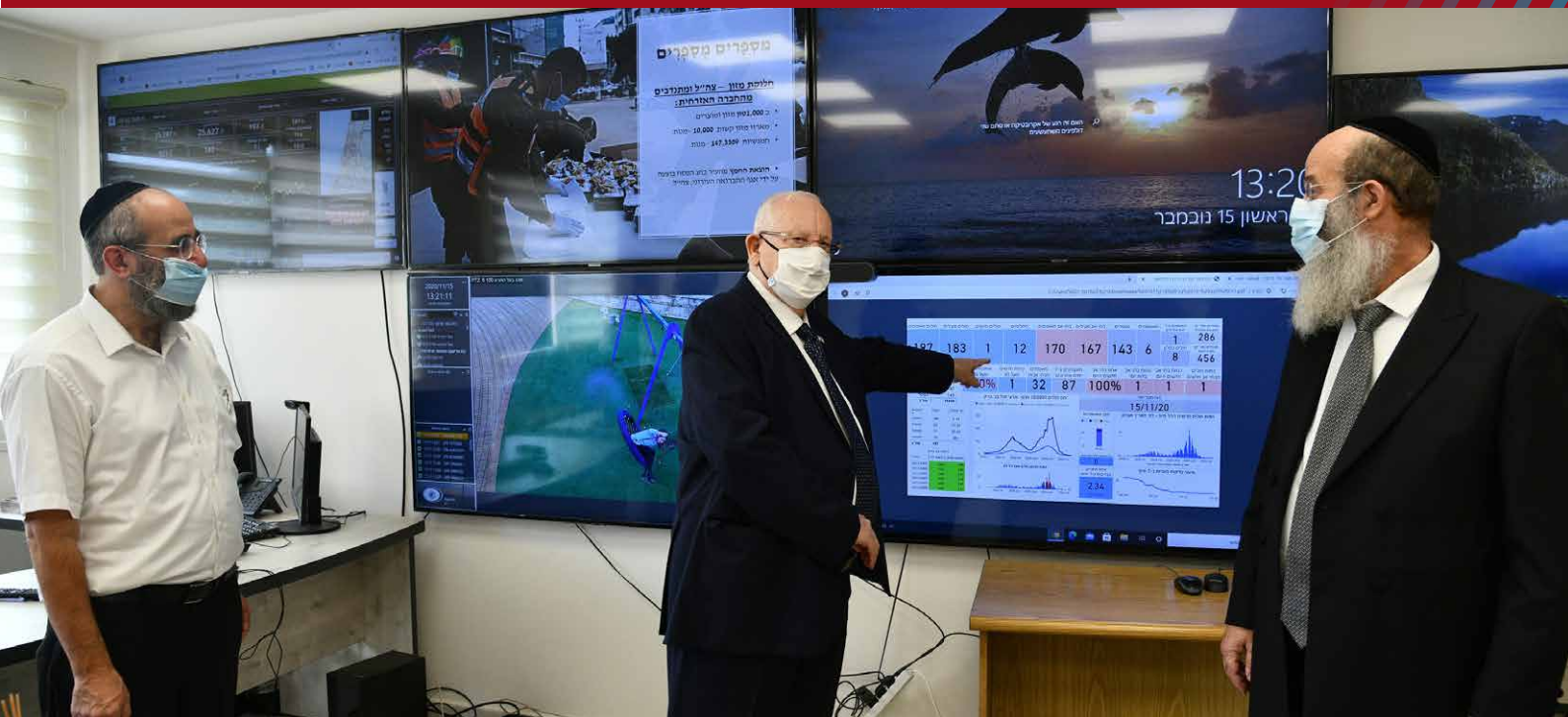




ביקור נשיא המדינה ראובן ריבלין בחמ"ל הקורונה של העיר בני ברק, 15 בנובמבר 2020. מקור: חיים צח/ לע"מ

האם הרשויות המקומיות הופכות לסמכות האזרחית המשמעותית ביותר?

עינת אלעזרי

משבר הקורונה המחיש את התפקיד החשוב והמתעצם שממלאים הרשויות המקומיות והשלטון המקומי בתחומי מדיניות שונים. אולם מעבר לאילוצי המגפה, ביזור סמכויות הוא מגמה עולמית גוברת בעשורים האחרונים, שמעניקה לשלטון המקומי יותר כוח וסמכויות. למרכיבים האופייניים של השלטון המקומי דוגמת יציבות, גמישות והיכולת לטפל בסוגיות המעוררות קיטוב ברמה הלאומית יש תפקיד מרכזי במגמה זו. זאת ועוד, השימוש בפלטפורמות טכנולוגיות למטרות תקשורת, איסוף וניתוח נתונים על הצרכים האזרחיים מעצים מגמה זו. בשל כך, רשויות מקומיות מתפקדות כיום כסוכנות יעילות במיוחד ביישום מדיניות ובניהול משברים, ובכלל זה משברים כלל-עולמיים כגון מגפות ושינויי אקלים. אולם לצד היתרונות המרובים של המגמה, כרוכים בה גם עלויות וסיכונים משמעותיים כמו העמקת הפילוג בין קבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם למיקום העיר, הדמוגרפיה, המעמד הסוציו-אקונומי והחוזק של המקום או של התושבים, היכולת להגן על המידע והפרטיות של התושבים והפוטנציאל לשחיתות עקב הרחבת הסמכויות.

מילות מפתח: עירייה, רשות מקומית, שלטון מקומי, ביזור סמכויות, דיגיטליזציה, קורונה, שינויי אקלים, חוסן חברתי

מתאפיינות בצפיפות רבה ובאוכלוסיות הנבדלות זו מזו במצבן הסוציו-אקונומי, ובשל כך נאלצו להגיב במהירות למגפה עקב הסיכון המיידי לתושבים. ערים בכל רחבי

במובנים רבים, הקורונה היא המבחן האולטימטיבי של ערים בכל מקום בעולם. יותר ממחצית מאוכלוסיית העולם (כארבעה מיליארד איש) מתגוררת בערים. אלו

של האו"ם, באמריקה הלטינית "רשויות מוניציפליות החלו לקחת על עצמן פונקציות של מנהל, פוליטיקה ומיסוי משנות ה-80 ואילך, בתהליך של ביזור סמכויות שהונע על ידי הביקוש הגובר לשירותים במחוזות ושינוי בתפיסה ביחס להשתתפות התושבים".

הממשלות ברמה הארצית רואות את היתרונות במתן סמכויות רבות יותר לעיריות ולרשויות מקומיות, ולכן דוחפות באופן נמרץ להענקת כוח שלטוני רב יותר לרשויות המקומיות.

בחלק מהמקרים, הממשלות ברמה הארצית (או ברמת המדינה, במערכת הפדרלית) רואות את היתרונות במתן סמכויות רבות יותר לעיריות ולרשויות מקומיות, ולכן דוחפות באופן נמרץ להענקת כוח שלטוני רב יותר לרשויות המקומיות. עם זאת, במקומות ובמקרים רבים מדינות מתנגדות להעברת סמכויות לרשויות המקומיות ומעדיפות לשמור על גישה ריכוזית מסורתית, שבה מרבית הסמכויות נמצאות בידי המדינה. דוגמה לכך היא ארצות הברית. במאמרו "פדרליזם מחדש: כיצד מדינות יכולות להיערך מחדש ולבנות מחדש איחוד חזק ובריא יותר" טוען ניל קלימן (Kleiman) כי בארבעת העשורים האחרונים בארצות הברית, מדינות רבות מנעו במכוון מהרשויות המקומיות סמכות בשורה של נושאים כמו חקיקה בדבר מיסים חדשים, שיפור התעסוקה המקומית, ביצוע פרויקטים מסוימים של התחדשות עירונית ועוד.

ואולם פרט לערים עצמן, השחקנים הנלהבים ביותר מכך הם ארגונים בינלאומיים ואזוריים כמו האו"ם והאיחוד האירופי, שרואים בתהליך הביזור מרכזי ביעדי הפיתוח הבינלאומיים שלהם. במהלך העשור האחרון, יוזמות כמו רשת הערים החזקות EUCF (יוזמה אירופית לתמיכה ברשויות מקומיות) קידמו במרץ מתן סמכויות מורחבות לערים, מתוך תפיסתן כסוכנות מוצלחות ויעילות ביישום מדיניות בתחומים שונים.

ציבות, גמישות ופתיחות

מה הופך את העיר לרשות השלטונית המתאימה ביותר, בייחוד במקומות שבהם הממשלה הארצית נכשלת? בראש ובראשונה זהו גורם היציבות. הנהלות העיריות וראשיהן נוטים לכהן במשך תקופה ארוכה יותר מאשר מקביליהם בשלטון הארצי, והם נבחרים מחדש יותר מאשר ברמה הארצית. בארצות הברית למשל, מחקר שנערך ב-19 ערים גדולות הראה עלייה משמעותית לאורך זמן במספר שנות הכהונה של ראשי הערים

העולם שכבר עמדו לרשותן אמצעים מתאימים הצליחו להתמודד עם המשבר בצורה טובה יותר מאחרות.

במקביל להתפשטות המגפה במהלך 2020 החלו ערים למלא תפקיד מרכזי במספר הולך וגדל של תחומי מדיניות הקשורים לניהול המשבר: הקמת מתחמים לבדיקות קורונה באזורים עירוניים שונים; פרסום נתונים שבועיים ולעיתים אף יומיים על מספר המקרים חדשים; ובאופן בולט – קבלת החלטות על סגירה ופתיחה של בתי ספר, חנויות ופעילויות מקומיות אחרות, בעיקר כאשר ההנחיות הממשלתיות היו מעורפלות מדי. אחד המקרים הבולטים ביותר של האצלת סמכויות רבות יותר בעת המשבר היה כאשר ראש ממשלת בריטניה בוריס ג'ונסון העניק לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפת סגרים מקומיים.

ארגון הבריאות העולמי רואה בערים את הגוף האידאלי לניהול משבר הקורונה: "ממשלים עירוניים וארגוני קהילות מקומיות הם שחקני המפתח במתן מענה יעיל, ובמדינות רבות הם נמצאים בחזית בלימת המגפה". ארגון הבריאות העולמי מזהה שני יתרונות משמעותיים לערים: היותן "רמת הממשל הקרובה ביותר לעם", והעובדה שהן "הגורם המרכזי בתוכניות היערכות ותגובה לאומית".

אין ספק שערים ורשויות מקומיות צוברות בתקופה האחרונה יותר סמכויות ושליטה על התושבים שלהן בשורה של נושאים ותחומי מדיניות. המאמר הנוכחי מבקש לטעון כי המאפיינים הייחודיים של רשויות ושלטון מקומי, לצד השימוש שהם עושים בטכנולוגיה ובכלים דיגיטליים, ירחיבו עוד יותר את טווח השליטה שלהם, והם ישיגו בהדרגה יותר ויותר שליטה בתחומי מדיניות שישפיעו על חיי היום-יום של התושבים. הניתוח יבחן את היתרונות, הסיכונים והסיביות שסיבירו מדוע השחקניות העירוניות עתידות למלא תפקיד כה מרכזי באתגרים הגלובליים הקרובים.

הרחבת הסמכויות בעשורים האחרונים

עיריות ורשויות מקומיות ברחבי העולם קיבלו בבירור סמכויות רבות יותר בשלושת-ארבעת העשורים האחרונים. במאמר "האם עשינו לגליזציה לשחיתות? ההשפעות של הרחבת הסמכויות העירוניות ללא אמצעי פיקוח בטורונטו ובאונטריו", טוענים סטנלי מקוך (Makuch) ומתיו שומן (Shuman) כי בשני העשורים האחרונים, בעקבות שינויים ניכרים בחוק המוניציפלי של קנדה, הרשויות המקומיות במדינה הרחיבו את סמכויותיהן, בין היתר כתוצאה מהכוח שהעניקה להם חקיקה ברמת המחוז ובשל מיעוט התערבות מצד בתי המשפט בהחלטותיהן. על פי ארגון המזון והחקלאות

ולהגיב במהירות רבה מאוד בתנאים של מציאות משתנה בקצב מהיר. הן אספו נתונים על המגפה בעיר, יצאו בקמפיינים שקראו לתושבים לעטות מסכות ולשמור על ריחוק חברתי, ועוד. מאמץ דומה מתבצע בנושא החיסונים: עיריות שאוספות נתונים מדויקים ומגיבות בצורה מדויקת למציאות המשתנה (קמפיינים, מוקדי התחסנות במרכזים מקומיים ועוד) יתמקמו בעמדה טובה יותר ליציאה מהמשבר במהירות רבה יותר.

העיר כסוכנת שינוי

למרות התחרות לכאורה עם הממשלה או החפיפה בתחומי האחריות, לרוב האינטרס של הממשלות הוא להעניק לרשויות המקומיות יותר סמכויות ואמצעים להתמודד עם משברים שונים. הנציבות האירופית ניסחה זאת היטב: "כאשר יש צורך להתמודד עם סוגיות כמו שינוי אקלים, אי-שוויון גובר, הגירה ועיור, הרשויות המקומיות נמצאות בחזית בכל הקשור למענה לאתגרים בשטח ולמתן פתרונות בני קיימא לקהילותיהן".

במילים אחרות, הרשויות המקומיות נמנות עם סוכני השלטון היעילים ביותר במענה למשברים, במתן פתרונות במקומות שבהם המדינה כשלה ובגיוס האזרחים ליוזמות שעשויות לסייע באתגר הבא: שינוי האקלים העולמי. המילי "עולמי" לכאורה מבלבלת, משום ששינוי הולם ויעיל יכול וצריך להתחיל באופן מקומי. מערך הכלים הרחב שיש לרשויות המקומיות, החל מאיסוף נתונים וכלה בשיח ישיר עם התושבים באמצעות כלים דיגיטליים, מעניק להן את היכולת לנהל את אחת המשימות הקריטיות ביותר שיעמדו בפני אזרחי העולם. "הרשויות המקומיות הן המוסדות הציבוריים הנגישים ביותר לתושבים, ולפיכך אחראיות על ביצוע המנדט שניתן להן בהתאם לצורכי ציבור הבוחרים שלהן ... יש להן יכולת לגייס את כלל הגורמים המקומיים המעורבים בתהליכי הפיתוח, וכך לפעול כזרז לשינוי" (הנציבות האירופית).

ערים כבר מכירות בחשיבותן כשחקניות במאבק במשברים עולמיים כמו שינוי אקלים ומגפות. חלק מהביטויים הבולטים ביותר ומעוררי ההשראה להכרה זו הם יוזמות שונות לרשת גלובלית בין ערים, כמו האמנה העולמית של ראשי ערים בנושא אקלים ואנרגיה. יש להניח כי בשנים הקרובות נראה יותר ויותר יוזמות כאלה.

סיכונים ומחירים שראוי לציין

אין ספק שברוב המקרים, יותר סמכויות לעיריות ולרשויות המקומיות פירושן מענה טוב יותר לצורכי התושבים. לדוגמה, במקומות מסוימים באמריקה הלטינית, מתן

מאמץ דומה מתבצע בנושא החיסונים: עיריות שאוספות נתונים מדויקים ומגיבות בצורה מדויקת למציאות המשתנה יתמקמו בעמדה טובה יותר ליציאה מהמשבר במהירות רבה יותר.

(שש) ובמספר הקדנציות שלהם (מ-1.5 עד 1.8 שנים). בגרמניה, כהונת ראש/ת עיר נעה בין חמש לתשע שנים, תלוי במדינה. תקופות ארוכות כאלה מעניקות מספיק זמן ליישום מדיניות רחבת היקף ולביצוע שינוי מהותי, במקביל לשמירה על מנהל יציב ובטוח.

מלבד כהונה ארוכה יותר, לערים יש יתרון בולט נוסף ולא פחות חשוב: גמישות וכושר הסתגלות. ערים יכולות להתאים ולהטמיע במהירות כלים חדשים – בעיקר דיגיטליים – שיאפשרו להן להישאר מחוברות להלך הרוח ולצרכים של התושבים. עמודים ברשתות החברתיות, צ'טים קבוצתיים (כמו ווטסאפ), סקרים דיגיטליים, ידיעונים מקוונים ופלטפורמות אחרות עוזרים לרשות המקומית להישאר עם האצבע על הדופק, להגיב במהירות ולנווט במפת הדרכים של המדיניות באופן שייתן את המענה הטוב ביותר לצורכי האוכלוסייה שלה. לפי ZenCity – סטארט-אפ ישראלי המסייע לערים להפוך את נתוני התושבים לתובנות מעשיות – כאשר הדברים מגיעים לניהול משברים (קורונה, אסונות טבע ואחרים), המפתח הוא לתקשר עם התושבים במהירות האפשרית, לקבל מהם משוב ולהגיב. אין דרך מהירה ויעילה יותר לעשות זאת אלא בערוצים הדיגיטליים, המאפשרים איסוף כמויות גדולות של נתונים וניתוח מהיר שלהם.

תכונה קונסטרוקטיבית נוספת של עיריות היא היכולת שלהן ליישם מדיניות ביתר קלות מאשר יחידה דמוגרפית גדולה יותר, במצבים של שסע חברתי. ניתן לטפל בסוגיות כמו דת, ליברליזם, חינוך והעדפות תחבורה ציבורית ביתר קלות ברמה העירונית/מקומית מאשר ברמה הממשלתית, שכן ברמה המקומית האוכלוסייה הומוגנית יותר. אחת הדוגמאות הטובות לכך היא המערכת הפדרלית, במיוחד זו של ארצות הברית, המעניקה סמכות למדינות באופן שנועד לאפשר להן להתאים את החוקים שלהן למערך הערכים והאמונות של תושביהן. התכונות שעליהן עמדנו כאן מאפשרות לעיריות ולרשויות המקומיות זמן תגובה מרשים בעת משברים. כפי שציין הפורום הכלכלי העולמי, "ערים שהן פתוחות, שקופות, משתפות פעולה ומאמצות מענה מקיף הן הערים הכשירות יותר לניהול מגפות מאשר ערים שאינן כאלה" (weforum.org). בפרט במהלך משבר הקורונה, עיריות ורשויות מקומיות ברחבי העולם נאלצו לתפקד

סמכויות רבות יותר לממשל המקומי הגביר את השקיפות, את האחריות ובעיקר את היכולת להילחם בעוני. עם זאת, למגמה זו יש גם מחירים. בין עיריות ורשויות מקומיות של אותה מדינה יש לא פעם פער רציני במשאבים, ולכן ביכולת לשרת את תושביהן. היכולת שלהן לקבל על עצמן אחריות על יותר ויותר תחומי מדיניות תהיה תלויה לא רק במשאבים הקיימים שלהן (התקציב) אלא גם ברמת תקינות הממשל וביעילות המנגנונים הקיימים. לכן, ללא מסגרת ברורה של חלוקת משאבים ויכולות בין הערים, פערים חברתיים-כלכליים ופרמטרים אחרים צפויים להתרחב ואף להעמיק את הקיטוב בין אוכלוסיות וקבוצות שונות בתוך המדינה. סיכון אפשרי נוסף הוא העברת אחריות המדינה לרשויות המקומיות. אומנם ביזור סמכויות עשוי להיות שימושי ויעיל בחיי התושבים, הן בעת משברים והן בחיי היום-יום, אך זליגת סמכויות כזו עשויה לטשטש את תפקידה של המדינה בתחומים רבים שבהם היא עדיין הישות האחראית. ייתכן כי המדינה תמצא שנוח לה להזניח נושאים כמו אכיפה, חקיקה ואפילו בריאות, בייחוד כשמדובר בערים "חזקות", וכך למעשה לבטל בהדרגה את אחריותה כלפי אזרחיה בתחומי מדיניות ובתפקידים שבהם היא עדיין הסמכות האחראית. ללא תהליך ברור של מסגרת חקיקה ממשלתית, זהו סיכון שעשוי לגבור ככל שערים ורשויות מקומיות יקבלו סמכויות רבות יותר.

בחינה של הרחבת הסמכויות של הרשויות המקומיות מדגישה כמה תחומי סיכון פוטנציאליים ברשויות עצמן.

מחקרים על העיר טורונטו מצאו כי סמכויות מורחבות שהוענקו לעירייה הביאו לרמה מוגברת של שחיתות ממוסדת, והיעדר חקיקה ומנגנונים פרוצדורליים מדויקים לקביעת מסגרת סמכויות ברורה תרם בעקיפין לעלייה בשחיתות.

סיכון משמעותי נוסף הוא הגנה על נתונים. הכלים שבהם הערים משתמשות כדי לתקשר עם תושביהן, לצד מערכות נתונים אחרות כמו תשלומים עירוניים ושימוש במערכות החינוך הציבורי, מאחסנות כמות חסרת תקדים של נתונים על התושבים. השאלה היא באיזו מידה יכולה העירייה להגן על הנתונים מפני שימוש זדוני (מתקפות סייבר, גישה בלתי מורשית ועוד), והאם תוכל לרתום את אותם סמכויות ותקציבים שממשלה משקיעה בהגנה על נתונים?

לסיכום, כוחן העולה של העיריות והרשויות המקומיות בכל העולם מבטיח לתושבים שירות יעיל יותר. היכולת להגיב במהירות, לבצע מדיניות שהממשלה מתקשה ליישם ברמה הארצית ולקדם פעולות בנושאים כמו שינויי אקלים, עוני ומשברי בריאות – כל אלה מצביעים על כך שמדובר במגמה חיובית ומבטיחה. עם זאת, כישלון בזיהוי ובנקיטת האמצעים הנאותים להגדרה ולקביעת גבולות ברורים לכוח זה כרוך בסיכונים רבים, שעלולים לגרום נזק בטווח הבינוני והארוך.

עינת אלעזרי היא מנהלת המחקר והניתוח בחברת הייעוץ Wikistrat Inc. היא הבעלים של [Geopolitics First](#), כותבת, מייצעת ומרצה בנושאים של מדיניות, ממשל וגיאופוליטיקה. elazari.einat@gmail.com