



לקריאת הגרסה האנגלית המלאה: 10.1787/9789264201415-en

## מבט אל אזורי ה-2014 OECD אזורים וערים: נקודות המפגש בין מדיניות ואנשים

תקציר בעברית

### ממצאי מפתח

- פערי הכנסות בין-אזוריים התרחבו ברוב מדינות ה-OECD במהלך העשורים האחרונים, ומגמה זו בקושי השתנתה בעקבות המשבר. מקרים שבהם הצטמצם הפער משקפים ככלל ביצועים חלשים באזורים עשירים יותר, ולא צמיחה באזורים עניים יותר. המשבר גם הגביר פערי אבטלה בין אזורים.
- המעבר מהמרוצה פיסקלית לקונסולידציה פיסקלית מאז המשבר הוביל לקיצוצים חדים בהשקעה הציבורית, שנפלה ב-13% במונחים ריאליים ברחבי ה-OECD בשנים 2009-2012. מאחר שכ-72% מן ההשקעה הציבורית מנוהלת בידי ממשלים תת-לאומיים, הדבר יצר אתגר מיוחד עבור אזורים ורשויות מקומיות. בעוד שקיצוצים בהשקעות עזרו להגן על שירותים ותשלומי העברה קיימים בהווה, הם מאיימים לפגוע בצמיחה ובמתן שירותים בעתיד.
- לחצים פיסקליים היו גם בין הגורמים מאחורי מספר הולך וגדל של רפורמות בממשל ברמה התת-לאומית. רפורמות אלה הונעו בין השאר על ידי צורך להשיג יתרונות לגודל וחסכונות אחרים בעלויות, אך אומצו גם כאמצעי להאצלת תחומי אחריות נוספים.
- המשבר הדגיש את מגבלותיהם של ניסיונות להעריך התקדמות חברתית בכלים כלכליים גרידא, והבליט את הצורך במדדים רחבים יותר של רווחה. ואולם, הבנת שאלת הרווחה והטיפול בה צריכים להיעשות ברמה האזורית. פערים במדדים לא-כספיים של רווחה הם לעתים קרובות גדולים יותר בין אזורים בתוך אותה מדינה מאשר בין מדינות שונות; הם גם יציבים ביותר לאורך זמן. מדינות עם פערים פנימיים גדולים יותר בגישה לחינוך והשכלה, לתעסוקה ולשירותי מפתח מתאפיינות ככלל במדדי רווחה נמוכים יותר.
- החיפוש אחר צמיחה מיקד תשומת לב גדלה והולכת על ערים כמנועי הצמיחה הפוטנציאליים החשובים ביותר עבור רוב כלכלות ה-OECD. ערים מתאפיינות, ככלל, ברמת פריון גבוהה יותר, ויתרון הפריון שלהן עולה ככל שהן גדולות יותר. ערים גדולות נוטות למשוך אחריהן כלפי מעלה את הצמיחה באזורים שסביבן, גם עד מרחקים של 200-300 קילומטר. ערים קטנות יותר, לעומת זאת, יכולות לקצור שיפורים בפריון באמצעות קשרים הדוקים עם ערים אחרות, קשרים שאותם הן יכולות לנצל כמעין תחליף לגודל.
- יתרונות העירוב מבחינת צמיחה ופריון אינם אוטומטיים: אופן ניהולן של ערים משפיע באופן ישיר ומשמעותי על ביצועיהן הכלכליים ועל איכות חייהם של התושבים. פעולותיהם של משקי בית ופירמות, כמו גם האינטראקציות בין מרכיבים שונים של המדיניות הציבורית, נושאות בדרך כלל השפעות חיצוניות חיוביות או שליליות גדולות יותר בערים מאשר במקומות פחות צפופים. מכך נובע צורך רב יותר בתיאום מדיניות בין מגזרים, תחומי שיפוט רמות ממשל.
- תיאום כזה חסר לא פעם: מדיניות סקטוראליות ברמה הלאומית והתת-לאומית יוצרות לעתים קרובות תמריצים סותרים ואינן מתיישבות היטב ביניהן בין רמות ממשל שונות. פיצול אופקי ברמה המוניציפלית מחריף את הבעיה עוד יותר, בפרט באזורים מטרופוליניים גדולים אך מפוצלים מבחינה פוליטית. סקר הממשל המטרופוליני של ה-OECD מצביע בבירור על גובה העלויות של ממשל מפוצל ומפנה את תשומת הלב ליתרונות של תיאום משופר בין מדיניות ברמת המטרופוליס - כלומר, ברמה של ערים המוגדרות על ידי דפוסי התיישבות ופעילות כלכלית ולא על פי העיקרון המיושן לא פעם של גבולות מנהלתיים.

### השלכות עיקריות בתחום המדיניות

- פערים עולים, צמיחה איטית ומרחב תמרון מוגבל במסגרת מדיניות פיסקלית ומדיניות מוניטרית מדגישים את הצורך בגישות אפקטיביות לקביעת מדיניות, הרגישות לתנאי המקום. ראשית, אפילו בתוך מדינות, החסמים לצמיחה נבדלים משמעותית מאזור אחד למשנהו. שנית, בעיצוב מדיניות, יש להעניק יותר ויותר תשומת לב לשקלול התמורות (tradeoffs) שניתן לעשות בין יעדים שונים ולפוטנציאל של יעדים מסוימים להשלים אחרים שאותו ניתן לנצל בנקיטת גישה משולבת. הפשרות וההשלמות הללו משקפות לעתים קרובות את התנאים הספציפיים למקומות מסוימים ולעתים קרובות נהירות יותר וקלות יותר לניהול עבור שחקנים אזוריים או מקומיים.

- גיאורגפיות של מדיניות הן חשובות: בזהוי ובקידום קשרים בין מטרות כלכליות, סביבתיות וחברתיות, על מתווי מדיניות להרחיק מבט אל מעבר לגבולות אדמיניסטרטיביים כדי לשקול את הגיאורגפיות האמיתיות של האתגרים שהם מבקשים להתמודד עמם. זהו המקרה, למשל, כאשר ענייני תחבורה ציבורית מצריכים טיפול המתייחס לכל האזור המטרופוליני, במקום התמודדות נפרדת על ידי כל עירייה לחוד. קנה-המידה המתאים להתערבות באמצעות מדיניות תלוי באתגר העומד על הפרק: אזורי רישום לבתי ספר יהיו שונים מאזורי שיוך לבתי חולים, ורשויות תחבורה עשויות לעבוד בקני-מידה שונים מרשויות בריאות. עם זאת, לא ניתן להכפיל את מספר רמות הממשל עד אין סוף, ומכאן הצורך בנתונים, בכלים ובמוסדות המסוגלים להקל על תיאום אנכי ואופקי בקני-מידה שונים.
- התאמת מדיניות לתנאי המקום חשובה במיוחד בחיבור בין הכפר לעיר. מאחר שכ-78% מתושבי האזורים הכפריים ב-OECD גרים על יד עיר, אין היגיון רב בראיית המרחב העירוני והמרחב הכפרי כמרחבים נבדלים. יש לשלב טוב יותר בין המדיניות העירוניות והכפריות אם רוצים שהן תשקפנה את המציאות של המקומות שבהן הן מיושמות. שותפויות כפריות-עירוניות יכולות לתרום למימוש פיתוח טריטוריאלי משולב יותר, תוך מיקוסם היתרונות הפוטנציאליים של קשרי שוק העבודה, הקשרים הסביבתיים וקשרים אחרים בין קהילות עירוניות וכפריות.
- צימוק ההשקעה הציבורית פירושה ששלטונות מקומיים ואזוריים צריכים לעשות יותר - ויותר טוב - עם פחות. זהו קו המחשבה שעמד מאחורי המלצת מועצת ה-OECD שאומצה במרס 2014 בנושא "השקעה ציבורית אפקטיבית בכל רמות הממשל". העקרונות המעוגנים בהמלצה יעזרו לממשלים להעריך את החוקות והחולשות של יכולת ההשקעה הציבורית שלהם ולקבוע עדיפויות לשיפור.
- לממשלות לאומיות ולממשלים/ממשלות של אזורים ומדינות תת-לאומיות עשוי להיות תפקיד חשוב למלא בעידוד התהוותם של פתרונות אפקטיביים יותר לניהול מטרופוליני. המכשולים לעשייה קולקטיבית הם לא פעם ניכרים, וגם אם כל העיריות באזור עירוני רחב או באזור מסוים צפויות להרוויח משיתוף פעולה, ייתכן שלאף אחת מהן לא יהיו היכולת והתמריצים לקחת על עצמן את העלויות של ריכוז המידע הנחוץ, גיוס אחרים, וכו'.
- ניהול טוב יותר של אזורים מטרופוליניים צריך להיות, בתורו, על ידי מידה רבה יותר של עקביות במדיניות הנוגעת לערים ברמה הלאומית. באופן מסורתי, מדיניות עירוניות מפורשות ברמה הלאומית, במקרים בהם הן היו קיימות, נטו להגדרות צרות ולהתמקד בבעיות במקום בפוטנציאל. אפשר שהרבה מרכיבי מדיניות אחרים, בעלי השלכות עמוקות על התפתחות אורבנית, לעולם לא ייבחנו ב"משפקת אורבנית". ממשלות המבקשות לעצמן ערים מתפקדות היטב צריכות לפתח חזון רחב בהרבה של מדיניות אורבנית, ולתכנן לצורך כך אסטרטגיות חוצות-סקטורים השואפות להתמודד עם האתגרים הניצבים מול ערים בצורה משולבת.

© OECD

#### תקציר זה אינו מהווה תרגום רשמי של ה-OECD.

שעתוק תקציר זה מותר בכפוף לאזכור זכות היוצרים של ה-OECD וכותרת הפרסום המקורי.

תקצירים רב-לשוניים הם קטעים מתורגמים מתוך פרסומים של ה-OECD שפורסמו במקור באנגלית ובצרפתית. ניתן להשיגם ללא תשלום בחנות המקוונת של ה-OECD, בכתובת [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

למידע נוסף, ניתן ליצור קשר עם יחידת זכויות ותרגומים של ה-OECD, מינהלת ענייני ציבור ותקשורת, בדוא"ל:

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org), או בפקס מס':

+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

תר האינטרנט שלנו [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)



### Read the complete English version on OECD iLibrary!

© OECD (2013), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing.

doi: 10.1787/9789264201415-en