



האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר למדיניות ציבורית

עתידים – צוערים למנהל ציבורי – סדנה בניתוח מדיניות תשע"א

**”הילכו שניים יחד בלתי אם נועדו?”**

**איגום משאבים להשגת יעילות כלכלית באספקת שירותים  
בשלטון המקומי**

מוגש למרצים : ד"ר ענת גופן, מר רביב סובל

עוזר הוראה : מר אהרון הינמן

מגישה : רותם נוימן וסרמן

מס' מילים : 3,315 מילים.

יוני 2011

## תוכן עניינים:

3.....	הלקוח
3.....	תקציר מנהלים
4.....	רקע
5.....	הצגת הבעיה
9.....	חלופות
13.....	הערכת החלופות
16.....	המלצת המדיניות
17.....	ביבליוגרפיה

## הלקוח

לקוח נייר מדיניות זה הינו שר הפנים, חה"כ אלי ישי. בתוקף תפקידו, אחראי שר הפנים על תכנון המדיניות הלאומית בתחום השלטון המקומי ובתוך כך על תקצוב ופיקוח על פעילויות הרשויות המקומיות והגופים הנלווים להן, על ליווי והכוונת הרשויות ועל קביעת הגבולות ביניהן. המצב החוקי בישראל מקנה לשר סמכויות נרחבות כך שביכולתו לבצע רפורמות משמעותיות בשלטון המקומי, אף מבלי להיזקק לאישור הכנסת. בנוסף, נהנה השר מכוח פוליטי רב שמסייע לו בביצוע שינויים. הן בכהונתו הנוכחית והן בכהונתו הקודמת, הביע השר את מחויבותו ליציבות השלטון המקומי ולשיפור רמת השירותים לתושבי הרשויות המקומיות.

## תקציר מנהלים

השלטון המקומי בישראל מצוי זה שנים רבות במשבר. בשנים האחרונות, עם הקיצוץ במענקים הממשלתיים והרחבת האחריות המוטלת על הרשויות המקומיות, מתרחב משבר זה ומעמיק לכדי משבר דמוקרטי אמיתי הבא לידי ביטוי בכך שכיום כ-10% מהרשויות מנוהלות באמצעות מועצה שמינה שר הפנים. לאור האחריות הנרחבת לאספקת שירותים המוטלת על כתפי השלטון המקומי, מתחדדת הבעייתיות בהיעדר יתרון לגודל בקרב כ-60% מהרשויות המקומיות בישראל, שאוכלוסייתן אינה עולה על 10,000 נפש.

הפתרון המוצע להתמודדות עם בעיה זו הוא יצירת רובד שלטוני נוסף בדמות "עיריית גג" שתאחד מספר מועצות מקומיות. חלוקת התפקידים בין דרגי השלטון, בדומה לחלוקה הקיימת היום במגזר החקלאי, תבוסס על מבחן מהותי כך שעיריית הגג תספק את השירותים בהם יש יתרון לגודל כגון כח אדם, ניהול והנדסה וכן את השירותים הממלכתיים, ואילו המועצות המקומיות יספקו את השירותים הקשורים באופי הקהילתי הייחודי. מועצת עיריית הגג תיבחר על ידי המועצות הנבחרות ברשויות המקומיות. יש בחלופה זו כדי ליצור את האיזון הראוי בין שמירה על הדמוקרטיה המקומית וייחוד הקהילות השונות, לבין הצורך לספק שירותים בצורה יעילה, ברמה גבוהה ובאופן שוויוני.

## רקע

בישראל היום 255 רשויות מקומיות מהן 75 עיריות, 125 מועצות מקומיות, 53 מועצות אזוריות, המאגדות כ-980 ועדים מקומיים, ו-2 מועצות תעשייתיות.<sup>1</sup>

מזה עשרות שנים מצוי השלטון המקומי בישראל במשבר. מרבית הרשויות המקומיות אינן מסוגלות לממן את הוצאותיהן על שירותים מקומיים מהכנסותיהן השוטפות ומשכך תלויות במענקי האיזון המחולקים מתקציב המדינה על ידי הממשלה. יתרה על כך, בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של הרחבת אחריותן של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי כך שאחריותן מתרחבת אף לתפקידים שנחשבים באופן קלאסי לתפקידים ממלכתיים, שבאחריותן של הרשויות המקומיות בפרוייקטים בתחומי החינוך, הרווחה, התשתיות ועוד. באם אין ביכולתה של הרשות המקומית לשלם את חלקה, היא לא תזכה כלל לתקציב הממשלתי וזה יועבר לרשות אחרת, או למטרה אחרת.

לצד אחריותן המתרחבת של הרשויות המקומיות, ניכרת גם המגמה לצמצם את היקף ההעברות הממשלתיות אליהן ולדרוש קיום עצמי, על בסיס המיסים הנגבים ברשות. מענק האיזון המועבר לרשויות מצטמצם משנה לשנה וכיום מקבלות הרשויות המקומיות רק כ-60% ממענק המודל שהן אמורות לקבל לפי נוסחת גדיש.<sup>2</sup>

שילוב הגורמים הללו מביא כאמור למשבר חריף בשלטון המקומי. רשויות רבות נמצאות בגרעון תקציבי שוטף ומצטבר, ישנם פערים גדולים ברמת השירותים הניתנים לתושבי הרשויות השונות עד כדי חוסר שוויון של ממש וישנו משבר דמוקרטי הנובע מכך ש-21 רשויות מנוהלות היום באמצעות ועדות שמונו על ידי משרד הפנים, ולא על ידי נבחרים ציבור.

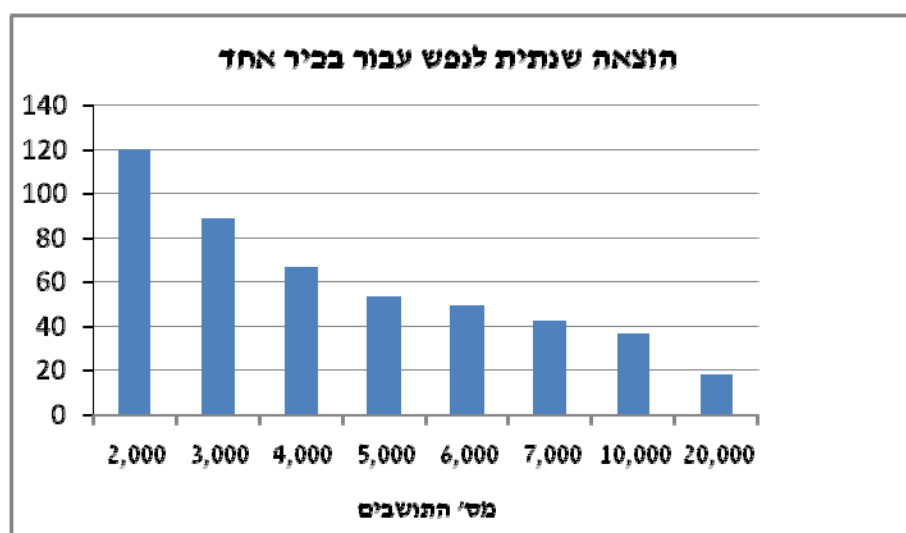
---

<sup>1</sup> אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/LocalGovernmentAdministration/>  
<sup>2</sup> נעיר רק כי לא כל הרשויות מקבלות מענק לאיזון. כ-20 רשויות מוגדרות היום "נטולות מענק".

## הצגת הבעיה

בפרספקטיבה עולמית, נחשבת מערכת השלטון המקומי בישראל לבעלת רמת פיצול בינונית-גבוהה. ברשות ממוצעת בישראל 29,615 נפש אך אם כוללים את הועדים המקומיים, יורד מספר זה ל-6,367 נפש בלבד. למערכת מפוצלת יתרונות משמעותיים בתחום הדמוקרטיה המקומית שכן היא מאפשרת שמירה על זהות קהילתית. עם זאת, פיצול מוניציפלי זה, המאפיין את מפת הרשויות המקומיות בישראל, יוצר מספר בעיות ובהן היעדר תכנון מרחבי רצינולי, נטל בירוקרטי על גורמים ציבוריים הפועלים מול מספר גדול של רשויות, חוסר שיוויון וקשיים בפיתוח כלכלי. אחת הבעיות המרכזיות הנובעות מהפיצול האמור היא חוסר יעילות באספקת שירותים עקב היעדר יתרון לגודל ברשויות מקומיות קטנות, המונות עד 20,000 תושבים (אולצוור 2003; רוזנטראוב ורזין, 1998). בישראל, מדובר בלמעלה מ-60% מהרשויות (רזין, 1999), כמעט כולן מועצות מקומיות. בשוויץ למשל, ישנן רשויות קטנות רבות, אך הן אינן עוסקות באספקת שירותים ומשכך לא קיימת בעיה זו.

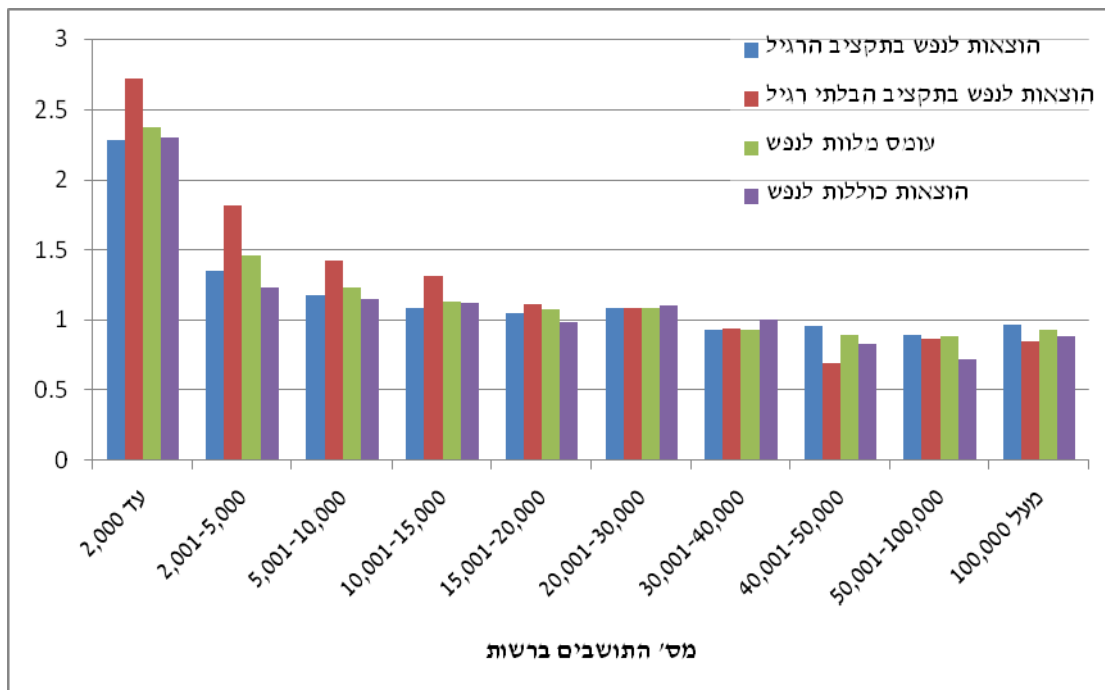
יתרון לגודל מתקיים כאשר ישנו רכיב כבד משקל של הוצאה קבועה באספקת השירותים כמו שכר עובדים, עלויות של תשתיות ודמי שכירות (בן בסט ודהן, 2009). נמחיש זאת על שכר בכירים ברשות מקומית באמצעות עיבוד נטל השכר של בכיר אחד לנפש ברשות, לפי מספר התושבים ברשות.<sup>3</sup>



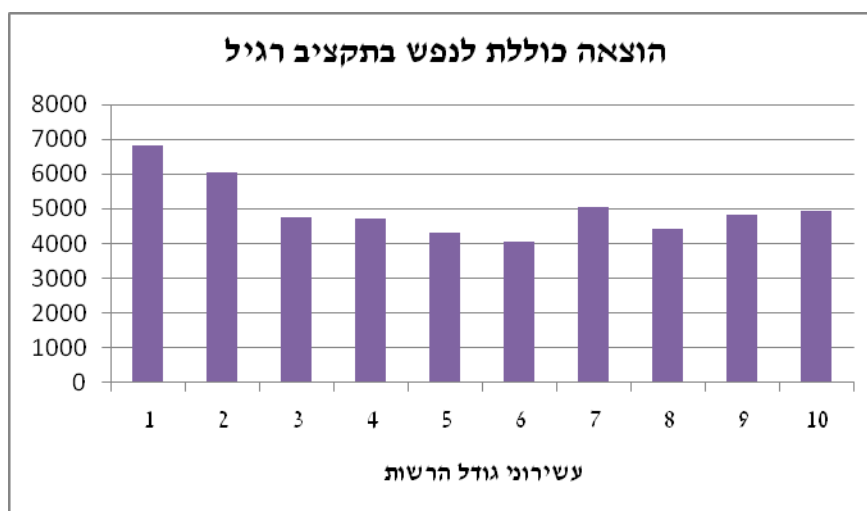
<sup>3</sup> נתונים מתוך: הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר: עדכון שכר לבכירים ברשויות המקומיות, 16.1.11. מצ"ב כנספח א'.

אף כי קיימת מחלוקת מסויימת, המחקרים בארץ ובעולם מראים כי, עד לסדר גודל של 20,000 תושבים, ההוצאה לנפש יורדת ככל שגדל מספר התושבים ברשות.

השפעת גודל הרשות על ההוצאה לנפש – עיבוד נתוני 1996 (רזין, 1999):



השפעת גודל הרשות על ההוצאה לנפש – עיבוד נתוני 2008 (בן בסט ודהן, 2009):



הפרמטר המקובל להשוואה הוא אמנם גודל ההוצאה לנפש, אם כי מדובר בהשוואה בעייתית שכן לא קיימת היום בישראל מתודולוגיה להשוואת רמת השירותים הניתנים לתושבים. ניתן כמובן להוריד את ההוצאה לנפש באמצעות הפסקת חלק מהשירותים או אספקתם ברמה

נמוכה ולכן גודל ההוצאה לנפש יכול להוות קריטריון מבחין אמיתי רק בהינתן כמות ואיכות זהות (אולצור, 2003).

היתרונות לגודל צפויים להיות משמעותיים יותר ככל שגדל היקף ומגוון השירותים שמספקת הרשות המקומית (בן בסט ודהן, 2009). לאור המגמות שתוארו ברקע, הרי שישנה חשיבות גדולה למציאת פתרונות שיאפשרו השגת יתרונות לגודל גם ברשויות הקטנות. חוסר היעילות הכלכלית אף עמוק מזה הבא לידי ביטוי בנתונים שהוצגו לעיל שכן נוסחת גדיש, לפיה מחולק מענק האיזון, מנסה אף היא לפצות על היעדר יתרון לגודל כך שגודלה של רשות מקבל משקל שלילי בהקצאת המענק (גדיש, 2001).

רשויות מקומיות קטנות חזקות, המספקות שירותים ברמה גבוהה, הן בבחינת יוצאות מן הכלל שאוכלוסייתן אמידה במיוחד או שיש להן בסיס מס משמעותי הנובע משימושי קרקע עסקיים (רזין, 1999). עצם אספקת השירותים ברמה גבוהה אינה הופכת אותה ליעילה והעלות הגבוהה פר תושב נותרת, כפי שהוסבר לעיל.

דרך אחת להתמודד עם בעיה זו, שאינה מומלצת, היא מיקור חוץ של אספקת השירותים כך שהרשות המקומית אך ממנת את השירות, ולא מספקת אותו באופן ישיר. עם זאת, מחקרים מראים כי פתרון זה אינו ישים במגוון רחב של שירותים וגם עבור רשויות מקומיות הנמצאות בפריפריה (אפלבום וחזן, 2005).

### ניסיונות התמודדות בישראל

הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר") קבעה בשנת 1981 כי הפיצול הגדול ומספרן הרב של הרשויות מקשים על תפקוד תקין של השלטון המקומי אך סברה כי יש להימנע מאיחוד רשויות ככל האפשר, שכן כל רשות מהווה תא בסיסי של חברה דמוקרטית. לשיטת הועדה, יש להתמקד בפתרונות המבוססים על **שיתופי פעולה אזוריים**. ב-1995 הוקמה **ועדת שחר** שהיתה ועדה מקצועית שמטרתה לבחון האפשרויות של איחוד רשויות סמוכות וקביעת קריטריונים להקמת רשויות חדשות תוך התחשבות בגודל האוכלוסיה, בשטח הרשות ובקרבתה לרשויות אחרות. הועדה הגיעה למסקנה כי רשויות מקומיות קטנות מהוות **נטל כלכלי על תקציב המדינה** והמליצה לצמצם למינימום את מספר הרשויות עם פחות מ-10,000 תושבים (זיידאן, 2010).

המהלך המשמעותי ביותר בניסיון להתמודד עם הבעיה בישראל בוצע במסגרת התכנית להבראת הכלכלה הישראלית, בשנת 2003. מטרת המהלך היתה לצמצם את מספר הרשויות מ-

266 באותה עת, ל-200-150 בתום המהלך, בדרך של חקיקה. במסגרת התכנית, הוקמו 8 ועדות ציבוריות שבדקו את האפשרות לאחד מקבצים של רשויות מקומיות לפי קריטריונים של יעילות כלכלית, יעילות בהקצאת המקורות הממשלתיים, אפקטיביות ביצועית, שיפור ברמת השירותים, שוויוניות, התאמה בין קבוצות האוכלוסיה ועוד. באופן כללי, מדובר בקריטריונים הדומים לאלו שקבעה ועדת שחר, למעט הקריטריונים של מעורבות הציבור ומנהל תקין. הועדות המליצו על 33 מקבצים מתוך 70 שנבחנו. בסוף יולי 2003 אושרה הצעת הממשלה ששינתה חלק גדול מהמלצות הועדות ואוחדו 23 רשויות ל-12. שלושה מהאיחודים בוטלו לאחר מכן בחקיקה ראשית פרטנית עקב מחאת התושבים. בסוף שנת 2007 הודיע שר הפנים דאז שטרית על תוכנית חדשה שאמורה היתה להיות תכנית משלימה לתכנית מ-2003 אך התנגדות עזה, בעיקר של ראשי רשויות, הביאה לביטולה לאחר מספר חודשים (זיידאן, 2010). מעבר לכך, השוואה שערך בנק ישראל בין הרשויות שאוחדו לרשויות מקבילות שלא אוחדו שנתיים לאחר האיחוד, הראתה גידול יחסי בהוצאות הרשויות שאוחדו, שמשמעו, באופן כללי, כישלון של מהלך האיחוד (בנק ישראל, 2007). עם זאת, יש לסייג קביעה זו – זאת הן משום שהבחינה מתייחסת לפרק זמן קצר לאחר מהלך האיחוד והן משום שבחלק מן הרשויות שאוחדו לא ניתנו שירותים מסויימים לפני האיחוד או שניתנו ברמה נמוכה. הגדלת ההוצאות בשלב הראשוני היוותה אפוא תנאי הכרחי להגעה לרמת שירותים נורמטיבית.

### **מסקנות ממודלים שונים של שיתופי פעולה בין רשויות**

מחקרים בארץ ובעולם הראו כי מספר גורמים יכולים להשפיע על הצלחת מודלים שונים לאיגום משאבים של רשויות מקומיות קטנות. בין היתר משפיעים קיומה של אווירה של אמון הדדי ותחושה של חלוקה הוגנת של התועלת, המשאבים והסיכונים, עמדה חיובית מצד בעלי התפקידים וראשי הרשויות והימצאותו של אדם או קבוצה הפועלים במכוון לקידום המהלך ולהפגת החששות בין השותפים. גורמים מסייעים נוספים הם קרבה גאוגרפית ודמיון במאפייני הרשויות המקומיות והאוכלוסייתן. עוד משפיעים מידת התאמת ההסדר הארגוני ההולם את סוג הפעילות וניסיון חיובי בשיתוף פעולה בעבר. חשיבותם של מאפיינים אלו משתנה במודלים שונים של איגום משאבים (אפלבוים וחזן, 2005).



## חלופות

הנחת היסוד בבסיס החלופות רואה חשיבות גבוהה בדמוקרטיה המקומית כפי שהיא באה לידי ביטוי בקיומו של שלטון מקומי המאפשר מסגרות חיים לפי העדפות אישיות, קיצור המרחק בין השלטון לאזרח ואספקת שירותים ציבוריים התואמים את העדפות ציבור הבוחרים. לפיכך, לא תישקל חלופה של ביטול השלטון המקומי אף אם היה בה להשיג יעילות כלכלית מירבית. החלופות להלן מתמקדות בדרכים לאיגום משאבים של רשויות מקומיות בתחום אספקת השירותים. משום שהיתרון לגדול בולט במיוחד באספקת השירותים "המקומיים" כגון תשתיות עיליות, חזות הישוב, כח אדם, ניהול, שירותים הנדסיים וכיוצ"ב, מתמקדות החלופות בשירותים אלה ולא במכלול פעילותן של הרשויות המקומיות. כמו כן, לאור חשיבות הרכיב הדמוקרטי כפי שתואר לעיל, לא מדובר באותם שירותים הנושאים אופי קהילתי-תרבותי ואשר מצויים בליבת ה"הגדרה העצמית" של כל ישוב וקהילה.

### חלופת "איחוד אבל אחרת"

חלופה זו מבוססת על התפיסה של איחוד רשויות כדרך לפתרון ישיר של בעית היעדר יתרון לגודל. עם זאת, לאור אי הצלחת המהלך שבוצע בישראל, מוצע לפעול בדרך שונה. במסגרת המהלך, מוצע לקבוע כי גודלה של רשות מקומית לא יקטן מ-20,000 תושבים (רזין, 1999). בחינת האיחודים תעשה באמצעות ועדות מקצועיות וינתן משקל יתר להעדפות התושבים ולהיבטים של מנהל תקין, כפי שהוצע ע"י ועדת שחר אך לא בוצע בפועל (קליין-זאבי, 2003). הבסיס למקבצים שיבחנו על ידי הוועדות יהיה בהצעת הרשויות המקומיות, שינהלו משאים ומתנים בינן לבין עצמן למציאת האיחודים המוצלחים ביותר, כפי שנעשה במסגרת הרפורמה המוניציפלית המקיפה שיושמה בדנמרק בשנת 2007 (בנק ישראל, 2008).

משרד הפנים ילווה את הרשויות בתהליך ויאפשר את ההסדר החוקי הנדרש להקמת האיחודים, במסגרת הסמכות הקיימת היום לשר הפנים מכוח צו המועצות המקומיות. כמו כן, ילוו אנשי המשרד את הרשויות המאוחדות בחמש השנים הראשונות לאיחוד, ברמת מעורבות פוחתת לאורך זמן. רשויות מאוחדות יקבלו "מענק איחוד" חד פעמי לכיסוי הוצאות האיחוד (פיצויי פיטורין, הוצאות מנהלתיות וכיוצ"ב). על מנת לאפשר שמירה על היבטים קהילתיים של

הרשויות הקודמות, יוקמו, אם וכאשר הדרישה לכך תעלה מן הרשויות והתושבים, "רובעים עירוניים" לפי ס' 16-13 לפקודת העיריות.

### **חלופת "איגודי ערים"**

חלופה זו מתבססת על המסגרת המשפטית הקיימת כבר היום מכוח חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955. לפי החוק, יכולות להתאגד במסגרת זו רשויות סמוכות גם אם אינן גובלות. איגודי ערים קיימים היום בישראל בתחומי בעלי מאפיינים אזוריים מובהקים כגון כיבוי אש, איכות סביבה, תברואה וחינוך. מסגרת דומה היא זו של תאגידי המים והביוב, אם כי המסגרת המשפטית שונה מעט.

במסגרת חלופה זו יאופיינו התחומים בהם יש יתרון לגודל, לפי הקריטריונים שתוארו לעיל, ורשויות מתחת לגודל מסויים יחויב להקים איגודי ערים בתחומים אלו. השינוי המוצע למודל הקיים עיקרו בביטול התלות התקציבית של איגוד הערים ברשויות החברות. לצורך כך, מוצע לייצר בסיס תקציבי עצמאי לאיגוד הערים באמצעות אגרות כדי ליצר זיקה ישירה בין השירות למחיר המשולם עבורו. הארנונה ברשויות תופחת בהתאם לשירותים שיועברו לאיגודים, כך שתושג נייטרליות בתחום המימון, הן מבחינת התושבים והן מבחינת הרשויות. לצד זאת, תעוצב סביבה רגולטיבית לפיקוח על רמת השירותים הניתנים. האחריות על רמת השירותים תהיה של הרשויות באמצעות נציגיהן בדירקטוריון איגוד ערים שיחובו חובות נאמנות לרשות, ומכוח זאת לתושביה (בן אליא, 2006).

כדי לשמור על גמישות, מוצע כי הרשויות יוכלו לעזוב את האיגוד בנקודות זמן שיקבעו מראש עם הקמתו. עזיבת האיגוד תותנה בהחלטת מועצת הרשות ובהצטרפות לאיגוד חליפי או בהוכחת יכולת לספק את השירות בעלות וברמה זהות לאלו שסופקו על ידי האיגוד.

בשל הסטייה המהותית מההסדרים הקיימים בחוק איגודי ערים הקיים, הן במישור התקציבי והן במישור הרגולטיבי, נדרש שינוי חקיקה ראשית לצורך יישום חלופה זו.

### **חלופת "עיריית הגג"**

חלופה זו היא ברוח ההצעות לממשל מטרופוליני והצעת ועדת זנבר להקמת "מועצה חבלית" (זנבר, 1981). המדובר ביצירת רובד נוסף של שלטון אזורי, המאגד תחתיו מספר רשויות הקיימות היום, אך מבלי לבטלן. חלופה זו יוצרת עבור המועצות המקומיות, המהוות את הרשויות הקטנות בישראל, מבנה הדומה בעיקרו לזה של היחס בין הועדים המקומיים למועצות

האזוריות. המבנה הדו-רובדי מאפשר השגת יתרונות לגודל מבלי לוותר על עצמאות פוליטית ומבלי לטשטש הבדלים תרבותיים ופיסיים. כמו כן, חלופה זו אינה דורשת שינויי חקיקה ומצויה בסמכותו של שר הפנים מכוח צו המועצות המקומיות.

במסגרת זו, יכללו תחת עיריית גג אחת מועצות מקומיות סמוכות, שאוכלוסייתן אינה עולה על 10,000 תושבים, שאינן סמוכות לעיר אחרת ואינן מהוות חלק ממטרופולין קיים כלשהו (המדובר על מטרופולין תל אביב, מטרופולין באר שבע, מטרופולין חיפה ומטרופולין ירושלים). כמו כן, יישמר מבנה לפיו אין בעיריית הגג מועצה מקומית אחת שתושביה מהווים 50% מאוכלוסייתה של עיריית הגג.

מועצת עיריית הגג לא תיבחר בבחירות ישירות אלא על ידי חברי המועצה במועצות המקומיות הנכללות בה, באופן יחסי לגודל האוכלוסייה שלהן. דרך זו תגביר את ההיתכנות הפוליטית של יישום חלופה זו והיא מיטבית בייחוד לאור העובדה שיהיה מדובר ביצירת מבנה חדש ולא מוכר. אופן בחירה זה יסייע אפוא גם בשמירה על היציבות והוא קיים היום גם ביחס למועצות האזוריות. בניגוד למועצות האזוריות, מוצע כי בשלב הראשון יבחר ראש עיריית הגג מקרב חברי המועצה ולא בבחירות ישירות של התושבים.

חלוקת התפקידים בין שני הדרגים תישען על הרציונל של יתרון לגודל מחד, ושל שמירה על היבטים קהילתיים-תרבותיים מאידך. לפיכך, המועצות המקומיות יספקו שירותים שאין בהם יתרון לגודל (או שיש בהם יתרון מובהק לקוטן) וכן שירותים עם היבט מובהק של ייחוד ועצמיות של הקהילה. עיריית הגג תספק את השירותים הממלכתיים באופיים (חינוך ורווחה) וכן שירותים עם יתרונות לגודל כגון כח אדם, ניהול, הנדסה, כיבוי אש, ביוב, תברואה וכיוצא"ב. מקור הסמכות הראשית יהיה בעיריית גג ותתאפשר גמישות מסויימת בחלוקת התפקידים, באמצעות סעיף סל בהגדרת הסמכויות. החשש המרכזי במסגרת חלופה זו הוא מהטלת נטל בירוקרטי נוסף ומהגדלת ההוצאות על שכר עקב יצירת כפילויות בין הדרגים (רזין, 2003). חלוקת התפקידים המוצעת צפויה לצמצם חששות אלו.

מבחינה כספית יחול הסדר הדומה אף הוא לזה הנהוג במועצות אזוריות. הגבייה, אף היא תחום בו ישנו יתרון לגודל, תרוכז על ידי עיריית הגג וחלקן של המועצות המקומיות, בהתאם לשירותים שהן מספקות, יועבר אליהן (רוזנטראוב ורזין, 1998). סך התשלומים לא יעלה על תעריף הגג של הארנונה כך שהתושבים לא יפגעו לרעה. משרד הפנים ילווה את הקמת עיריית הגג

עד לפרק זמן של שנתיים לאחר ההקמה וישקול במהלך תקופה זו את הצורך לבצע התאמות בחלוקת התפקידים בין הדרגים, עוד במהלך יישום החלופה.

בנוסף, לחלופה זו השפעות רוחב חיוביות שכן היא תאפשר תכנון רציונלי של שימושי הקרקע במרחב ושיתופי פעולה אזוריים, על בסיס המסגרת הקיימת, לפיתוח כלכלי של האיזור. כמו כן, חלופה זו תקדם שוויוניות במרחב במובן בו אספקת השירותים תהיה ברמה זהה בקרב רשויות מקומיות סמוכות.

### **חלופת "תמריצים לשיתוף פעולה וולונטרי"**

חלופה זו אינה כוללת הסדר סטטורי מחייב אלא תמריצים ליצירת מסגרות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות על בסיס רצוני. שיתופי פעולה כאלו יכולים להיות מתמשכים או קצרים בזמן, רחבי היקף ותחומים או חד-תחומיים.

במסגרת חלופה זו מוצע כי במשרד הפנים תיערך עבודת מטה, בהובלת המנהל לשלטון מקומי, שתפתח מסגרות מתודולוגיות לשיתופי פעולה בין רשויות. פיתוח זה יתבסס על מחקרים קיימים בארץ ובעולם ויתמקד בהתאמתם למציאות הישראלית, הפוליטית והדמוגרפית, שיש לה השלכות משמעותיות על יכולתן ונכונותן של הרשויות המקומיות לשתף פעולה. לאחר השלמת עבודת מטה, יוקמו צוותים יעודיים שיתנו ליווי לרשויות מקומיות המעוניינות לשתף פעולה. צוותים אלו יוקמו על בסיס אנשי המפע"מים, מרכזי ההדרכה של השלטון המקומי. חלק מהאנשים יוכשרו במיומנויות של ניהול משא ומתן וגישור על מנת שיוכלו לפעול כמתווכים בין הרשויות. הצוותים יסייעו לרשויות שיפנו אליהן, המעוניינות בשיתופי פעולה, וכן יציעו לרשויות לשתף פעולה באופן יזום, בהתאם לניתוח אזורי שיבוצע בכל מפע"ם, לאור הכלים שיגובשו בעבודת המטה. מומלץ להתמקד בשיתופי פעולה ארוכי טווח במהותם וללוות את הרשויות בשנים הראשונות לשיתוף הפעולה.

לצד זאת, במישור הכספי, יש לערוך שינוי בתמהיל נוסחת מענק האיזון כך שהרשויות יתוגמלו על בסיס תפוקות. התליית מענק האיזון בתפוקות תתמרץ את הרשויות לספק שירותים ברמה גבוהה וביעילות כלכלית, ולצורך כך ידרשו רשויות קטנות לשתף פעולה. ייתכן כי שינוי כזה יחייב חקיקה ראשית שכן יהיה בו לפגוע במענק שמקבלות חלק מן הרשויות, שלא עומדות ביעדי התפוקה. כמו כן, רשויות שיקחו חלק בשיתופי פעולה מוצלחים יקבלו מענקים חד פעמיים על התייעלות כלכלית ועל התמדה במסגרות של שיתוף הפעולה.

## הערכת החלופות

הקריטריונים להערכת החלופות הם השגת יעילות כלכלית, ישימות פוליטית, שמירה על הדמוקרטיה המקומית ויציבות לטווח ארוך.

משקלות לקריטריונים: משום שבעית היעדר היתרון לגודל היא בעיה כלכלית במהותה, הקריטריון הראשון בחשיבותו הוא השגת היעילות הכלכלית והוא זוכה למשקל הרב ביותר. לאחריו, בסדר החשיבות, מצויים הקריטריונים של ישימות פוליטית ויציבות לטווח ארוך וזאת עקב הניסיון הקודם בישראל, בתחום הפתרונות לבעיה זו, בדגש על הניסיונות לאחד רשויות מקומיות, כפי שתואר לעיל. לבסוף, מצוי הקריטריון של שמירה על הדמוקרטיה המקומית, שמשקלו היחסי לשאר הקריטריונים הוא הנמוך ביותר אם כי אינו נמוך כלל. כמו כן, כפי שהוסבר בתחילה, קריטריון זה עומד למעשה בבסיס התפיסתי של החלופות המוצעות ומשכך הוא זוכה למעשה ל"שקלול כפול".

קריטריון "השגת היעילות הכלכלית" עוסק למעשה בשני היבטים שלובים. המדובר, ראשית כל, בהשגת יעילות כלכלית בתחום אספקת שירותים, כמענה ישיר לבעית היעדר יתרון לגודל ברשויות מקומיות קטנות. בכלל זאת, נכללות גם העלויות של הפעלת החלופה שיש להן השפעה ישירה על החסכון שיושג, ככל שיושג, במשאבים במסגרת הפעלתה. במסגרת זאת, נראה כי חלופת "**איחוד אבל אחרת**" צפויה להשיג את היעילות הכלכלית המירבית, באופן יחסי, עקב היותה פתרון ישיר וגורף לבעית הפיצול בשלטון המקומי. חלופה זו אינה מוסיפה מסגרות נוספות על אלו הקיימות ועלויותיה המרכזיות הן בתחום פיצוי הפיטורין והפרישה לעובדים שיפוטרו בעקבות האיחוד. אמנם הניתוח הכלכלי שבוצע לאיחודי הרשויות משנת 2003 לא הצביע על התייעלות, אך גם במסגרתו עמדו על כך כי מדובר בניתוח מוקדם, כי חלק מהאיחודים התפרקו ומשכך לא ניתן היה לבדוק אותם וכי חלק מהאיחודים הראו פוטנציאל אמיתי להתייעלות כלכלית (בנק ישראל, 2008; זיידאן 2010). חלופות "**איגודי ערים**" ו"**עיריית גג**" צפויות להשגת יעילות כלכלית בינונית. בחלופה של "**עיריית גג**" יש ליצור דרג שלטוני נוסף. דרג שכזה צפוי ליצור מידה מסויימת של כפילויות, שגם אם תצומצם ע"י חלוקת תפקידים מוגדרת מראש, עדיין תתקיים. כך למשל, לא ניתן יהיה לוותר על מועצה, ראש רשות והנלווים אליהם. בחלופת "**איגודי ערים**" תושג התייעלות כלכלית בינונית בעיקר משום שמדובר בריבוי הסדרים שמטבעו עשוי להצריך משאבים של תשומות מהרשויות המקומיות. בשל אופי הנושאים שיטופלו על ידי איגודי הערים, ומשום שכל איגוד ערים מטפל בתחום מסויים, ימצאו עצמן הרשויות במספר איגודים,

שהרכבם משתנה לפי אופי השירות הניתן. כך למשל, הרכבו של איגוד ערים העוסק בניקוז מושפע מתוואי הנחל המדובר בעוד ביחס לאיכות הסביבה, לביוב, לכיבוי אש ולחינוך יהיו שיקולים אחרים. חלופת "התמריצים" צפויה להשיג את היעילות הכלכלית הפחותה ביותר, בעיקר משום שמדובר בשותפויות וולונטריות שהתגבשותן אינה מובטחת.

קריטריון "הישימות הפוליטית" עוסק בהיתכנות הקמת החלופה בטווח הזמן הקצר, קרי – הוצאתה אל הפועל. בקריטריון זה מצטיינת החלופה של "איגודי ערים" שכן מדובר בהסדר קיים בעיקרו, בכפוף לשינויים המוצעים, שאינו נתפס כמאיים על ראשי הרשויות. יתרה מכך, אין צפי להתנגדות תושבים למהלך שכזה. סמוך אליו, מצוייה החלופה של "עיריית גג" כאשר ההסדר המוצע לבחירת המועצה החדשה, תוך שימור עצמאותן של המועצות המקומיות הקיימות, צפוי לנטרל את עיקר ההתנגדות הפוליטית למהלך. חלופת "התמריצים" זוכה לציון נמוך יותר וזאת משום התלות ברצון הרשויות לשתף פעולה, על אף שלא צפויה התנגדות פעילה. חלופת ה"איחוד אבל אחרת" זוכה בקריטריון זה לציון הנמוך ביותר וזאת עקב ההתנגדות האקטיבית שתיווצר לאור הניסיון המר בעבר.

קריטריון "היציבות לטווח ארוך" עוסק בשרידות החלופה ויכולתה ליצור מבנה יציב להמשך הפעלתה. בקריטריון זה זוכה חלופת "עיריית הגג" לציון הגבוה ביותר וזאת משום המבנה הדו-רובדי המאוזן שיווצר במסגרתה. מעבר לעיגון החוקי, שמירה על היחסיות בין המועצות המקומיות החברות, לצד הבטחה כי לא תהיה אחת מהן בעלת כוח וטו, ולצד השמירה על עצמאות פוליטית חלקית של המועצות החברות, צפויה לאפשר שרידות של מבנה זה. חלופת "איגודי ערים" זוכה לציון בינוני שכן קיים עדיין החשש כי רשות זו אחרת תרצה לפרוש מהאיגוד, במסגרת הפררוגטיבה השמורה לה, ובכך היא עשויה לפגוע בכדאיות האיגוד כולו ולהביא לפירוק ומכל מקום לאי-שרידותו כמסגרת יעילה. כמו כן, ריבוי האיגודים שיווצרו מטיל בספק את שרידותם, וזאת למול מבנה אחיד עם הקמת עיריית גג. החלופות של "תמריצים" ו"איחוד אבל אחרת" מקבלות ציון נמוך בהיבט זה. הראשונה, בשל היותה מבוססת על הסדרים וולונטריים שרגישים בטווח הארוך למשתנים רבים כגון יחסים בין אישיים בין ראשי הרשויות ומידת ההצלחה של השיתוף בתחילת הדרך. חלופת ה"איחוד", זוכה לציון זה עקב ניסיון העבר.

קריטריון "השמירה על הדמוקרטיה המקומית" עוסק במידת הפגיעה או השמירה על הזהות הקהילתית ועל הדמוקרטיה המקומית. במישור זה, חלופת ה"תמריצים" היא זו השומרת על הדמוקרטיה בצורה הטובה ביותר שכן היא אינה מפקיעה סמכויות מהרשויות ואינה פועלת

בכפייה. לאחריה מצויה החלופה של "עיריית גג" שכאמור משמרת מידה רבה של עצמאות פוליטית למועצות הקיימות ומעבירה לרובד העליון בעיקר את השירותים בהם יש יתרון ולגודל ושלםם אין מאפיין קהילתי מובהק. החלופה של "איגודי ערים" פוגעת בשלטון העצמי המקומי בכך שלמעשה חלק מהסמכויות מופקעות מהרשויות ומועברות לאיגודים. לבסוף, חלופת ה"איחוד" אינה משמרת כלל את הדמוקרטיה המקומית ויש בה לבטל כמעט כליל את הזהות הייחודית של הרשויות המתאחדות.

**טבלת השוואת החלופות לפי הקריטריונים (המשקלות שניתנו מצויינים, ציונים מ-1 הנמוך**

**ביותר, ל-5 הגבוה ביותר):**

תמריצים לשת"פ	עיריית גג	איגודי ערים	איחוד אבל אחרת	
2	3.5	3.5	4.5	השגת יעילות כלכלית (30%)
3	3.5	4	2	ישימות פוליטית (25%)
2	4	3.5	2.5	יציבות לטווח ארוך (25%)
5	4.5	4	1.5	דמוקרטיה מקומית (20%)
2.85	<b>3.825</b>	3.725	2.775	סה"כ

## המלצת המדיניות

המדיניות המוצעת היא אפוא הקמת מסגרת של שלטון מקומי דו רובדי בדמות של "עיריית גג". חלופה זו עשויה אמנם להטיל נטל בירוקרטי נוסף וליצור כפילויות מסויימות בתחום כח האדם, אך היא משקפת את האיזון הראוי ביותר בין השמירה על העצמאות הפוליטית, הזהות הקהילתית והדמוקרטיה המקומית למול הצורך באספקת שירותים יעילה וברמה גבוהה לכלל התושבים. כמו כן, חלופה זו תיצור שוויוניות מוגברת באספקת השירותים בין הרשויות השונות ותמנע מצב של פערים עצומים בין רמת השירותים הניתנת ברשויות סמוכות, כפי שקיים היום. השלכות רוחב נוספות יהיו בתחום התכנון הרציונלי של שימושי הקרקע שיתאפשר עם הפרספקטיבה האזורית וכן היכולת לפעול במשותף, על בסיס המסגרת הקיימת, לפיתוח כלכלי של האזור.

תודות לד"ר חמי אבנרי ולמר רני פינצי על הסיוע בכתובת נייר זה.



## ביבליוגרפיה

- אולצוור ע, (2003) איחוד רשויות מקומיות – השפעות כלכליות, מרכז מחקר ומידע, הכנסת, ירושלים.
- אלעזר ד, (2001) הקדמה מתוך: אלעזר ד וקלכהיים ח (עורכים) השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
- אפלבוס ל, חזן א, (2005) שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא נ, (1999) רשויות פונקציונליות כתחליף לאיחוד רשויות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא נ, (2006) החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא נ, (2006) מסגרות אזוריות על מוניציפליות למתן שירותים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא נ, (2006) הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן בסט א, דהן מ, (2009) המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות מתוך: בן בסט א, דהן מ, (עורכים) הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- בנק ישראל, מחלקת המחקר (2008) ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים: יולי-דצמבר 2007, ירושלים.
- דו"ח הועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק האיזון (דו"ח ועדת גדיש), ירושלים (2001)
- דו"ח הועדה לענייני השלטון המקומי (דו"ח ועדת זנבר), ירושלים (1981).
- דיאמונד ד, (1998) ממשל מטרופוליני, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- זיידאן ר, (2006) איחוד רשויות מקומיות, לשם מה?, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.
- זיידאן ר, (2010) "השלם גדול מסך חלקיו? בדיקת יישום התוכנית לאיחוד רשויות מקומיות בישראל" מתוך: בריכטה א, ויגודה-גדות ע ופדה ג, (עורכים) עיר ומדינה בישראל, שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, כרמל, ירושלים.
- לוי א, הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר: עדכון שכר לבכירים ברשויות המקומיות, 16.1.11 (מצ"ב כנספח א')
- קליין-זאבי נ, (2003) איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל – היבטים שונים, מרכז מחקר ומידע, הכנסת, ירושלים.

- רובינשטיין א, (2004) הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון, מרכז מחקר ומידע, הכנסת, ירושלים.
- רזין ע, רוזנטראוב מ, (1998) ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע, (1999) האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות?, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע, (1999) פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע, (1999) מהן האפשרויות לעיריית גג בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע, (2003) רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע, (2003) כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות או "בלי גזרים זה לא יעבוד", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רינגוורץ י, (2009) הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות 1997-2006 מתוך: בן בט א, דהן מ, (עורכים) הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.