



■ סדרת ניירות מדיניות ■

## איחוד רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד

יניב ריינגוורץ

נייר מדיניות מס' 02.02.2013

---

ירושלים, אלול תשע"ג, אוגוסט 2013

---

עריכה : חיה קול-אל אייכנראנד  
עורכת הפרסומים : ענבל גפני

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים  
טלפון : 02-5671818  
פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)  
כתובתנו באינטרנט : [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

נדפס בדפוס פרינטיב בע"מ

# איחודי רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד

## יניב ריינגוורץ\*

---

### תקציר

נייר מדיניות זה עוסק במידת הכדאיות של איחודי רשויות מקומיות בישראל, ומציג הצעה קונקרטית לאיחוד 25 רשויות קטנות עם רשויות הסמוכות להן. לפי אומדן המתבסס על תוצאות רפורמת איחודי הרשויות שבוצעה בישראל בשנת 2003 (Reingewertz, 2012), הודות ליתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים צפויים איחודי הרשויות להניב חיסכון של כ-131 מיליון שקלים בשנה. נייר המדיניות דן גם בחסרונות הנובעים מאיחודי רשויות ומציע דרכים למזער אותם. כמו כן מפורטים במסמך התנאים המקדימים והקריטריונים לביצוע איחודי רשויות, למשל שרצוי לאחד רשויות קטנות השוכנות סמוך לרשות אחרת הדומה להן במאפייניה התרבותיים. בהקשר זה חשוב לשתף את הרשויות המתאחדות בתהליך קבלת ההחלטות, ולאפשר להן בחירה של הרשות השותפה לתהליך האיחוד.

---

\* ד"ר יניב ריינגוורץ, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, [reingewertz@gwu.edu](mailto:reingewertz@gwu.edu). המחבר מודה לעודד סטקלוב על הערותיו המועילות.

# איחודי רשויות בישראל : לקחים והצעות לעתיד

יניב ריינגורץ

---

---

## תוכן העניינים

5	מבוא
6	.1 רקע: יתרונות וחסרונות באיחודי רשויות
9	.2 קריטריונים לאיחודי רשויות
12	.3 אילו רשויות יש לאחד
14	.4 כיצד יש לבצע את איחודי הרשויות
14	.5 הרווחים הצפויים מהאיחוד
17	.6 סיכום ומסקנות
18	נספח

## מבוא

נייר מדיניות זה עוסק באיחוד רשויות מקומיות בישראל, ומציג הצעה לתכנית עתידית לאיחודי רשויות. כיום יש בישראל 257 רשויות מקומיות: 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות (להלן: מ"א) ושתי מועצות תעשייתיות (על פי אתר משרד הפנים). מספר התושבים הממוצע ברשות מקומית הוא כ-31 אלף והמספר בכל רשות משתנה מאוד – בין 1,100 תושבים (במועצה אזורית מגילות ים המלח) ל-773 אלף תושבים (ירושלים). סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל דומות לאלה שבמדינות אחרות, והן כוללות אחריות לאספקת שירותים מוניציפליים כגון ביוב, אשפה ותאורה, חינוך, תחזוקת כבישים ורווחה.

הנתח התקציבי של הרשויות המקומיות מסך התקציב של המגזר הציבורי בישראל הוא קטן יחסית – כ-16 אחוז מהתקציב הממשלתי. עם זאת, הוצאותיהן של הרשויות המקומיות אינן זניחות כלל: כ-43 מיליארד שקלים, לפי נתוני שנת 2010. לצורך מימון פעולותיהן תלויות הרשויות המקומיות במידה לא מועטה בשלטון המרכזי: כ-35 אחוז מהוצאותיהן ממומנות מהעברות תקציביות מהשלטון המרכזי. שאר ההוצאות ממומנות מהכנסות עצמיות ומהלוואות.

משרד הפנים דגל מאז ומתמיד באיחוד רשויות מקומיות, בין השאר כאמצעי לחיסכון תקציבי ולשיפור יכולת הניהול של הרשות. עם זאת, ככל הנראה עקב שיקולים פוליטיים, מאז קום המדינה ועד שנת 2003 אוחדו רשויות באורח מזדמן בלבד ובהיקף מצומצם יחסית. בשנת 2003 יושמה תכנית לאיחודי רשויות בהיקף נרחב יחסית, ובמסגרתה הושלמו 12 איחודים. בעקבות האיחודים צומצם מספרן הכולל של הרשויות המקומיות מ-266 ל-255. בשנים שלאחר מכן הושלמו עוד שלושה איחודי רשויות, אך במקביל פורקו ארבעה מהאיחודים שבוצעו במסגרת רפורמת שנת 2003, אחד מהם כעבור חצי שנה בלבד. היוזמה לאיחוד רשויות היא כמעט תמיד פרי של מדיניות השלטון המרכזי. משרד הפנים אמנם מתיר איחוד רשויות ביוזמת השלטון המקומי (חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008), אך בפועל לא נמצאו עד כה יוזמות כאלה.

## 1. רקע: יתרונות וחסרונות באיחודי רשויות

רפורמת איחודי רשויות מקומיות היא מדיניות רווחת במדינות המערב. במרוצת העשורים האחרונים יושמה ברובן המכריע של המדינות המפותחות רפורמה אחת לפחות של איחודי רשויות. המדינות הבולטות בהקשר זה הן קנדה, שוודיה, דנמרק ויפן. סקירת הניסיון הבין-לאומי מראה כי המטרה המרכזית של רוב איחודי הרשויות היא למצות את היתרונות לגודל הנובעים מהאיחוד ( Fox and Gurley, 2006). ואכן, ספרות ענפה מספקת תימוכין לקיומם של יתרונות לגודל במגוון שירותים ציבוריים מקומיים, כגון איסוף אשפה, כבאות, כבישים, תחבורה ציבורית וספריות ( Callan and Thomas, 2001; DeBoer, 2004; Duncombe and Yinger, 1993; Farsi et al., 2007; Kraus, 1981). אולם יש הטוענים כי יתרונות לגודל מתמצים לאחר סף מסוים, ומעבר לו ייתכן שהעלויות לתושב אף יעלו ( Breunig and Rocaboy, 2008; Solle-Olle and Bosch, 2005).<sup>1</sup> Solle-Olle and Bosch מצאו כי היתרונות לגודל ברשויות המקומיות בספרד מתמצים בגודל רשות של 5,000 תושבים.

בראייה כלכלית, יתרונות לגודל משמעים שהעלויות לתושב שהרשות נושאת בהן פוחתות ככל שהרשות גדולה יותר. כך לדוגמה כל רשות מקומית מעסיקה ראש רשות וכן מגוון בעלי תפקידים, כמו גזבר, מנכ"ל ומבקר. ברשות גדולה עלויות אלו נחלקות בין יותר תושבים, וכך העלות שכל תושב נושא בה קטנה יותר מאשר ברשות מקומית קטנה. יתרונות לגודל מתבטאים גם בעלויות קבועות, שאינן תלויות בגודל הרשות המקומית, לדוגמה, בתחום אספקת שירותי החינוך. תפעול בית ספר מחייב הקמת מבנה מתאים וכן העסקת מנהל ובעלי תפקידים נוספים. חלק מעלויות אלו קבועות ואינן תלויות במספר התלמידים. לפיכך, כשבית הספר מכיל יותר תלמידים העלות הממוצעת לתלמיד פוחתת.

ניצול היתרונות לגודל עשוי לתרום להתייעלות, שכן הרשות המאוחדת תוכל להפחית עלויות בלי לפגוע ברמת השירותים לתושב, ובמקרים אחרים להציע רמת שירותים גבוהה יותר לתושב תוך שמירה על אותה רמת הוצאות. נוסף על כך, ברשות גדולה יותר תפקודם של עובדי הרשות עשוי להיות מקצועי יותר, שכן רשות גדולה מסוגלת להציע שכר גבוה יותר וכך למשוך עובדים איכותיים יותר. כמו כן,

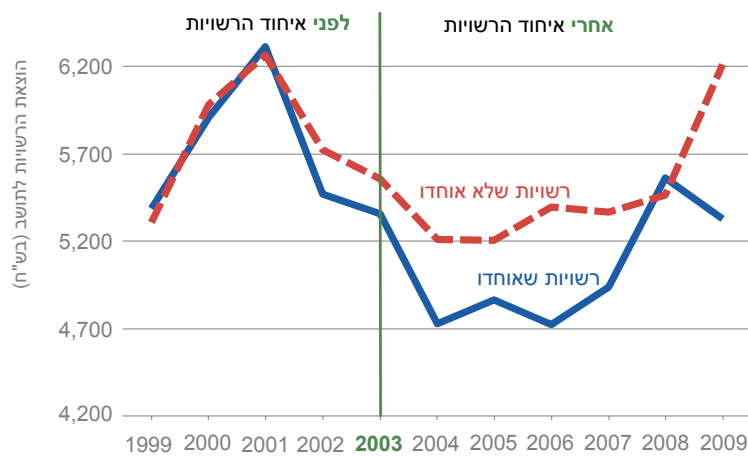
---

<sup>1</sup> אחרים שוללים את היחס ההפוך בין עלות לתושב לגודל הרשות, וטוענים כי באיחוד רשויות אין כלל יתרונות לגודל (ראו Derksen, 1988; Bodkin and Conklin, 1971). לגבי כלל שירותי הרשות, ו-1987 Gyimah-Brempong לגבי תחנות משטרה).

הפחתה במספרן הכולל של הרשויות עשויה לאפשר לעובדי משרד הפנים לפקח על התנהלותן ביתר יעילות (Fox and Gurley, 2006). מחקר קודם על איחוד רשויות בישראל מצא כי תכנית איחודי הרשויות שיושמה בסוף שנת 2003 הביאה עמה חיסכון תקציבי של כ-9–7 אחוזים מסך הוצאותיהן של הרשויות שאוחדו (ריינגוורץ, 2011; Reingewertz, 2012). תרשים 1, הלוקח מתוך המחקר, מציג את ההבדל ברמת ההוצאות בין הרשויות שאוחדו ובין אלו שלא אוחדו. בשנת 2004 הצטמקו הוצאותיהן של הרשויות שאוחדו לעומת אלו שלא אוחדו, ולא נמצאה ירידה תואמת ברמת השירותים המסופקים לתושבי אותן הרשויות. לדוגמה, לא נמצאה פגיעה בהישגי התלמידים במערכת החינוך. תרשים 1 מלמד כי בשני סוגי הרשויות היו קיצוצים בתקציב בשנים 2000 עד 2004, ככל הנראה עקב המיתון הכלכלי שפקד את המשק באותה תקופה. החל משנת 2003 הרשויות שהתאחדו קיצצו בתקציביהן בשיעור גבוה יותר. הפער בהוצאות בין שני סוגי הרשויות המשיך להתקיים גם כשהוצאותיהן התייצבו, לאורך השנים 2005–2007. בשנת 2008 הפער נסגר, ככל הנראה משום שזו הייתה שנת בחירות, אך ב-2009 הוא נפער שוב. הממוצע של כלל התקופה שלאחר האיחוד מראה כי הוצאות הרשויות שאוחדו נותרות נמוכות באופן מובהק ביחס להוצאותיהן של הרשויות שלא אוחדו.

### תרשים 1

הוצאה שנתית לנפש של רשויות מקומיות  
רשויות שאוחדו ורשויות שלא אוחדו, במחירי 2009, 1999–2009



מקור: ריינגוורץ (2011)

אמנם הממצאים ביחס לישראל מראים כי איחודי רשויות תורמים לחיסכון תקציבי, אולם בספרות הבין-לאומית אין תמימות דעים לגבי ההשפעה התקציבית של האיחוד. מחקרים רבים גורסים כי איחודי רשויות אינם משפרים את המצב התקציבי של הרשויות שאוחדו ( Bish, 2001; Dollery, Byrnes, and Crase, 2007; Hanes, 2003; Hinnerich, 2009; Jordahl and Liang, 2009; Luchinger and Stutzer, 2005; Rouse and Putterill, 2005; Sancton, 1996). אלא שרוב המחקרים הללו מתבססים על סטטיסטיקה תיאורית ואינם מלווים בניתוחים אמפיריים.<sup>2</sup> לפיכך, מכיוון שהעדויות הן מעטות ואינן חד-משמעיות, יש המסיקים כי השפעת האיחוד על המצב התקציבי אינה ברורה (Fox and Gurley, 2006; Vojnovic, 2000).

איחודי רשויות אינם הדרך היחידה לשימוש מושכל ביתרונות לגודל. אפשרות אחרת היא הקמת איגודי ערים, או לחלופין תאגידי עירוניים משותפים. איגוד ערים הוא צורה של שיתוף פעולה שבה שירות מסוים מסופק במרוכז לכמה רשויות. בישראל קיימים איגודים כאלה בעיקר בתחומי הביוב, שירותי איכות הסביבה ושירותי הכבאות, וכן באספקת שירותי וטרינריה, תברואה וחינוך על-יסודי. אחד היתרונות ביצירת איגודי ערים הוא בשימור עצמאותן השלטונית של הרשויות המקומיות. אמנם היה צפוי שיתרון זה יאפשר יצירת איגודי ערים ביתר קלות לעומת איחודי רשויות, אך בפועל הנתח של איגודי הערים קטן מאוד ביחס לכלל פעילותן של השלטון המקומי (אפלבאום וחזן, 2005).

לבסוף, גם אם אכן הנתונים מעידים על יתרונות לגודל שעתידים לנבוע לכאורה מאיחוד הרשויות, האיחוד לא בהכרח יביאם לידי ביטוי, שכן מימוש היתרונות הללו מחייב שינויים אדמיניסטרטיביים שיש לשקללם, דוגמת איחוד אגפים ופיטורי עובדים. שינויים אלו אינם קלים לביצוע ועלולים להתעכב בטווח הקצר, ואולי אף לא להתבצע בטווח הארוך. כך לדוגמה יש הסכמי עבודה עלולים להקשות על שינויים במצבת כוח האדם, וייתכן כי עלויות אלו לא יצטמקו וכך יימנע מימושם של היתרונות לגודל ברשות המאוחדת.

<sup>2</sup> שני יוצאי דופן הם המחקרים של Jordahl and Liang (2009) ושל Hinnerich (2009), שמצאו כי הכרזה על תכנית לאיחוד רשויות מספקת תמריץ לרשויות המתאחדות להגדיל הוצאות (ובעקבות זאת להגדיל חובות) בתקופה שלפני האיחוד, עקב תופעת "הבריכה המשותפת" (common pool problem). שני המחקרים מתמקדים בתקופת טרום האיחוד בלבד, ואינם מדווחים על תוצאות האיחוד ועל מצבן התקציבי של הרשויות לאחר האיחוד בהשוואה למצב לפני האיחוד.



### השפעות שליליות של איחודי רשויות

אמנם איחודי רשויות עשויים לשפר את הביצועים התקציביים של הרשות, אך ייתכנו בעקבותיהם גם השפעות שליליות. ראשית, רמת השירותים לאזרח עלולה להיפגע. שנית, עשוי להיפגע המתאם בין העדפות התושב לפעולות הרשות (בן-בסט ודהן, 2009). הואיל ומספר התושבים ברשות גדל, היא עלולה להתקשות לספק את ההעדפות של כולם, בייחוד אם יש שונות גדולה בין ההעדפות של התושבים השונים. בן-בסט ודהן (2009) מוצאים קשר שלילי בין גודל הרשות לשביעות הרצון הסובייקטיבית של תושבי הרשות. שלישית, לאזרחים יש פחות בחירה בבואם להחליט בתחומי איזו רשות מקומית ברצונם להתגורר (Tiebout, 1956). רביעית, הפחתת מספר הרשויות המקומיות עלולה לצמצם את התחרות בין רשויות בהקשר של הבאת תושבים חדשים – תחרות שעשויות להיות לה השפעות חיוביות (Besley and Case, 1995).

כל הגורמים הללו עלולים להפחית מהתועלת המתקבלת מאיחוד רשויות. עם זאת, רוב ההשפעות השליליות שפורטו אינן צפויות לבוא לידי ביטוי של ממש בתכנית האיחודים המוצעת כאן. ראשית, אין עדויות כי איחודי הרשויות של 2003 הביאו לירידה ברמת השירותים לאזרח. שנית, איחודי הרשויות המוצעים בנייר זה לא אמורים להגדיל את השונות בין התושבים באורח ניכר (ראו סעיף 3 להלן). לכן המתאם בין העדפות התושב לפעולות הרשות לא אמור להיפגע מהותית.

## 2. קריטריונים לאיחודי רשויות

מחקרים קודמים (רזין, 1999; ריינגוורץ, 2009) הראו כי היתרונות לגודל בניהול רשויות מקומיות מתמצים כשהרשות מונה 7,000–10,000 תושבים, וככל הנראה לא יושג חיסכון כספי משמעותי מאיחוד רשויות גדולות יותר. נוסף על כך, הראה רזין (1998) כי הרשויות המקומיות הקטנות סובלות מחולשה תקציבית. מכאן עולה כי הקריטריון הראשון לאיחוד רשויות הוא **גודל הרשות**. בהתחשב בגידול האוכלוסין בישראל (כ-1.7 אחוזים בממוצע שנתי), וכן בהתחשב בעיכובים אפשריים בביצוע הרפורמה, אפשר לקבוע רף נמוך יותר – כ-6,000 תושבים – המאפשר להיצמד להנחות עבודה שמרניות. ברשויות המונות יותר מ-6,000 תושבים היתרונות לגודל עשויים להיות קרובים לידי מיצוי, ולפיכך אם יש השפעות שליליות לאיחוד הן יקוזזו את היתרונות הנובעים מהמהלך.

הקריטריון השני לאיחוד רשויות הוא **קרבה גיאוגרפית**, שכן מבחינה מעשית ניתן לאחד רק רשויות סמוכות הגובלות זו בזו.<sup>3</sup> קרבה גיאוגרפית תורמת למימוש היתרונות לגודל, בין השאר מכיוון שאספקת שירותים ציבוריים יקרה יותר ברשויות "פרבריות" שהצפיפות בהן נמוכה.

הקריטריון האחרון הוא **זמיון במאפיינים התרבותיים והסוציו-אקונומיים** של היישובים המתאחדים. איחוד בין רשויות מקומיות שתושביהן בעלי רקע תרבותי או דתי שונה עלול ליצור מתחים בתוך הרשות המקומית ואף להעמיק את הפיצול הפוליטי במועצת הרשות, שהשפעתו שלילית (ריינגוורץ, 2009). נוסף על כך, במצבים של שוני גדול בין העדפותיהם של התושבים – בין שהפער הוא תרבותי, סוציו-אקונומי או דתי – יהיה על הרשות לספק מגוון שירותים רחב יותר, והפוטנציאל למימוש היתרונות לגודל יקטן בהתאם. הגדרת המאפיינים התרבותיים או הסוציו-אקונומיים עשויה להיות שרירותית במידת-מה. לפיכך, המחקר מתמקד באיחודים שכלל הידוע אינם שנויים במחלוקת. הקבוצות התרבותיות ששימשו לחלוקה הן רשויות יהודיות שאינן חרדיות, רשויות יהודיות חרדיות, רשויות מוסלמיות, רשויות נוצריות ורשויות דרוזיות.<sup>4</sup>

הבדל נוסף בין רשויות שונות נעוץ ברובד הסוציו-אקונומי. המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלק את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות. רוב האיחודים המוצעים בנייר זה הם של יישובים באותו אשכול, אם כי במקרים אחדים יש הבדלים בסיווג הכלכלי-חברתי של הרשויות המתאחדות. במקרים שההבדלים גדולים, כלומר שרשות אחת מסווגת יותר משני אשכולות מתחת לרשות אחרת, לא הומלץ לאחד רשויות.

הקריטריונים הללו לאיחוד רשויות מקומיות עולים בקנה אחד עם שלושת הקריטריונים המרכזיים שהוגדרו בתכנית איחודי הרשויות שיושמה בשנת 2003:<sup>5</sup>

- א. **גודל הרשות**. רשות המונה פחות מ-6,000 תושבים מועמדת לאיחוד.
- ב. **רצף גיאוגרפי**. רשות תאוחד עם רשויות הגובלות עמה.

<sup>3</sup> תיאורטית אפשר לאחד גם רשויות שאינן סמוכות, ואכן יש בישראל מועצות אזוריות המאופיינות בחוסר רצף גיאוגרפי, אולם התועלת מאיחוד רשויות כאלו אינה ברורה.

<sup>4</sup> נוסף על השונות בין רשויות יש גם שונות בתוך הרשויות. הגדרת המאפיינים התרבותיים מושתתת על מאפייניהם של רוב תושבי הרשות.

<sup>5</sup> אם כי בתכנית איחודי הרשויות ב-2003 נקבע סף של 10,000 תושבים, ואילו כאן נקבע סף של 6,000 תושבים.

ג. **התאמה חברתית ותרבותית.** יש לאחד בין רשויות שתושביהן דומים ככל האפשר במאפייניהם החברתיים והתרבותיים. אין לאחד רשויות השונות מהותית ברקע החברתי-תרבותי של תושביהן או ברמתם החברתית-כלכלית.

#### איחוד עם מועצות אזוריות

הרשויות המקומיות המועמדות לאיחוד נחלקות למועצות אזוריות, מועצות מקומיות וערים.<sup>6</sup> כשמועצה מקומית היא המועמדת לאיחוד, רצוי לאחדה עם מועצה מקומית אחרת או עם עיר כדי לשמר את המבנה העירוני של היישוב ולאפשר ניצול מיטבי של יתרונות לגודל. עם זאת, כשיישובים מונים פחות מ-3,000 תושבים רצוי לשקול לאחדם עם מועצה אזורית סמוכה. בהקשר זה משרד הפנים אף קבע בעבר סף מינימלי של 3,000 תושבים להקמת רשות מקומית חדשה (רזין, 1999ב). כמו כן, יישובים רבים שאינם בעלי מעמד מוניציפלי ומונים יותר מ-3,000 תושבים משתייכים כיום למועצות אזוריות, למשל היישוב בת-חפר המונה כ-5,400 תושבים ומשוך למועצה האזורית עמק חפר. פתרון של איחוד מועצה מקומית עם מועצה אזורית מומלץ בעיקר במקרים שהמועצה המקומית אינה סמוכה למועצה מקומית אחרת.

מלבד איחוד של מועצה מקומית עם מועצה אזורית, ייתכן גם איחוד של שתי מועצות אזוריות זו עם זו. בסעיף 3 בהמשך מפורטות תשע מועצות אזוריות שרצוי לאחד עם מועצה אזורית שכנה. סף הגודל של 6,000 תושבים שנקבע בנייר עמדה זה מהווה הנחת עבודה שמרנית בכל הנוגע למועצות אזוריות – פיינרמן ואחרים מצאו כי הגודל המיטבי של מועצה אזורית בישראל הוא כ-20 אלף תושבים (Feinerman et al. 2011); ברוב המועצות האזוריות בישראל מספר התושבים קטן מכך משמעותית, כך שבעתיד ניתן לשקול איחודים נוספים ביניהן.

המועצות האזוריות המפורטות בסעיף 3 מאופיינות באחד משני חסרונות מנהליים: ראשית, נמנות עמן מועצות אזוריות קטנות באופן חריג – כמו מועצה אזורית אלונה, המונה 2,000 תושבים. שנית, יש מועצות אזוריות ששטחן קטן ואין בהן רצף טריטוריאלי, לדוגמה, המועצות האזוריות גדרות וחבל יבנה.

<sup>6</sup> מכיוון שערים הן רשויות מקומיות הגדולות מ-10,000 תושבים, צפוי כי היתרונות לגודל הגלומים במהלך של איחוד יהיו קטנים יחסית.

### 3. אילו רשויות יש לאחד

מתוך הסתמכות על הקריטריונים שהוגדרו בסעיף 2, בלוח 1 מוצגת רשימה של 25 רשויות המועמדות לאיחוד בהיותן מתאימות לכל תנאי האיחוד: הן קטנות וגובלות ברשות מקומית אחרת הדומה להן במאפייניה החברתיים. בלוח נ' 1 (בנספח) מוצגת רשימה של 52 הרשויות המקומיות שמתגוררים בהן פחות מ-6,000 תושבים, אך רבות מהן מבודדות או שאינם סמוכים לרשויות הדומות להן במאפייניהן החברתיים. כך לדוגמה מצפה רמון אינה גובלת באף מועצה מקומית אחרת, והיא עשויה להיות גדולה מכדי להתאחד עם מועצה אזורית. דוגמה נוספת היא המועצה המקומית עמנואל, שאינה שוכנת בקרבת רשות מקומית אחרת בעלת צביון חרדי. לצד כל רשות המועמדת לאיחוד מוצגת בלוח רשימה של רשויות שעשויות להתאחד עמה. לדוגמה, את יסוד המעלה ניתן לאחד עם המועצה האזורית גליל עליון או עם המועצה האזורית מבואות החרמון.

#### לוח 1. רשויות מתאימות לאיחוד

הרשות המתאימה לאיחוד	רשויות פוטנציאליות לקליטה
מעלה אפרים	מ"א שומרון, מ"א ערבות הירדן
יסוד המעלה	מ"א גליל עליון, מ"א מבואות החרמון, ראש פינה
מגדל	טבריה, מ"א עמק הירדן, מ"א גליל תחתון
מטולה	מ"א מבואות החרמון, מ"א גליל עליון
כפר שמריהו	הרצליה, מ"א חוף השרון
עין קינייה	מסעדה, מגידל שמש
ראש פינה	יסוד המעלה, מ"א גליל עליון, מ"א מבואות החרמון
כאוכב אבו אל-היג'א	כפר מנדא
מעיליא	מ"א מעלה יוסף

## לוח 1 (המשך). רשויות מתאימות לאיחוד

רשויות פוטנציאליות לקליטה	הרשות המתאימה לאיחוד
מ"א מרום הגליל	פסוטה
כפר קאסם, מועצה אזורית דרום השרון	כפר ברא
מ"א עמק חפר, חדרה	אליכין
גני תקווה	סביון
עין קינייה, מגידל שמש	מסעדה
ראמה, מ"א מרום הגליל	סאג'ור
בסמת טבעון	כעביה
כפר יונה	פרדסיה
מ"א ערבות הירדן	מ"א מגילות ים המלח
מ"א הערבה התיכונה	מ"א תמר
מ"א מגידו, מ"א מנשה	מ"א אלונה
מ"א תמר	מ"א הערבה התיכונה
מ"א מגילות ים המלח	מ"א ערבות הירדן
מ"א חבל יבנה, מ"א ברנר, מ"א גן רווה	מ"א גדרות
מ"א גדרות, מ"א ברנר, מ"א חבל יבנה	מ"א גן רווה
מ"א גדרות, מ"א ברנר, מ"א גן רווה	מ"א חבל יבנה

#### 4. כיצד יש לבצע את איחודי הרשויות

באיחוד רשויות מקומיות יש חשיבות רבה לשיתוף הפעולה של הרשויות המתאחדות עם תכנית האיחוד, כפי שהודגם למשל ברפורמת איחודי הרשויות שבוצעה בשנת 2007 בדנמרק (Blom-Hansen, 2009). ברפורמה זו הרשויות המקומיות יכלו לבחור את הרשות שברצונן להתאחד עמה. גם הניסיון הישראלי מעיד כי אם אין שיתוף פעולה, האיחוד לא יצלח. שלושה מאיחודי הרשויות שבוצעו בשנת 2003 פורקו בשנים 2009–2010 עקב התנגדויות, הן של התושבים והן של הדרג הפוליטי המקומי.

כדי להשיג שיתוף פעולה בביצוע תכנית לאיחוד רשויות חשוב לשתף את הדרג הפוליטי והניהולי בשלטון המקומי בתהליך קבלת ההחלטות. כמו כן רצוי לדאוג למענקי הסתגלות לרשויות המתאחדות כדי לספק מענה לעלויות חד-פעמיות הנובעות מהאיחוד, כגון פיצויי פיטורים או הקמת מבני ציבור משותפים לרשויות המתאחדות. לבסוף, יש לשנות את מבנה מענק האיוון באמצעות הקטנת המענקים לרשויות קטנות, כדי לתמרץ אותן לפנות להליך של איחוד. במבנה זה רשות קטנה ומבוססת הבוחרת שלא להתאחד תישא בנטל תקציבי גבוה יותר, והסבסוד שהיא תזכה לו מהמדינה יפחת.

#### 5. הרווחים הצפויים מהאיחוד

כאמור, איחוד רשויות מקומיות צפוי להביא לחיסכון בתקציב. מחקר שבדק את השפעת איחודי הרשויות בישראל בשנת 2003 על תקציבי הרשויות המתאחדות מצא כי איחודי הרשויות תרמו לחיסכון של כ-9–7 אחוזים מהוצאות הרשות (ריינגוורץ, 2011; Reingewertz, 2012).<sup>7</sup> אומדן זה ישמש לחיזוי החיסכון הכספי שיתקבל מאיחוד הרשויות המקומיות המפורטות בסעיף 4.

כשמשווים את התועלות מתכנית איחודי הרשויות שבוצעה בשנת 2003 לתועלת שתניב התכנית המוצעת בנייר זה, יש להביא בחשבון את ההבדל בגודלן של הרשויות. ההמלצה במסמך זה היא לאחד רק רשויות הקטנות מ-6,000 תושבים, ואילו בשנת 2003 אוחדו גם רשויות גדולות הרבה יותר. להבדל זה יש השפעה בשני

<sup>7</sup> האומדן של שבעה אחוזי חיסכון בהוצאות הרשויות המתאחדות התקבל בשיטת "הפרש ההפרשים" (Difference in Differences), כלומר מהשוואה בין השינוי בהוצאות הרשויות המתאחדות (לאחר האיחוד בהשוואה לתקופה שלפני האיחוד) ובין השינוי בהוצאותיהן של הרשויות שלא אוחדו.

כיוונים מנוגדים. מצד אחד, סביר להניח שאפשר להגיע לחיסכון כספי ניכר יותר בתכנית המוצעת בנייר זה, שכן מיצוי היתרונות לגודל פוחת ככל שהרשות גדלה. לפיכך, אומדן התועלות של האיחוד משנת 2003 אמור להיות קטן מהאומדן שיתקבל מתכנית האיחוד המוצעת כאן. מצד אחר, מכיוון שהרשויות המוצעות כאן קטנות יותר הרי שבערכים מוחלטים סך ההוצאות שלהן קטן יותר, ולפיכך התועלות הגלומות באיחוד צפויות להיות בסכומים קטנים יותר.

באומדן התועלות מתכנית איחוד הרשויות ב-2003 החיסכון הכספי נקוב באחוזים מסך הוצאות הרשויות שאוחדו, מכיוון שלאחר שהרשויות מתאחדות אין דרך לדעת מה המקור המדויק של החיסכון. בעקבות זאת, גם בנייר זה נאמד החיסכון הצפוי כשיעור מסך ההוצאות של הרשויות המתאחדות. לשם כך יש לקבוע איזו מהרשויות הפוטנציאליות היא זו שאליה מתאחדת כל רשות קטנה. לצורך קביעת התועלות החזויות מהאיחוד נבחרה שרירותית אחת מהרשויות הפוטנציאליות לאיחוד (ראו לוח 1). כלומר, רשימת איחודי הרשויות המתוארת בסעיף זה ובלוח 2 משמשת לצורכי אומדן התועלות הצפויות בלבד.

לוח 2 מתאר את אומדן החיסכון הכספי הצפוי מאיחודי הרשויות. העמודה הימנית (הוצאות) מציגה את ההוצאות בשנת 2010 עבור כל קבוצת רשויות מתאחדות. כך לדוגמה, סך ההוצאות של מעלה אפרים, מועצה אזורית ערבות הירדן ומועצה אזורית מגילות ים המלח עמד בשנת 2010 על 81.1 מיליון שקלים. העמודה האמצעית (הוצאות חזויות לאחר האיחוד) מציגה את ההוצאות של כל קבוצת רשויות לאחר האיחוד, בהנחה שהאיחוד תורם לחיסכון של שבעה אחוזים בהוצאות הרשויות המתאחדות. לדוגמה, עבור מעלה אפרים, ערבות הירדן ומגילות ים המלח ההוצאות הצפויות הן 75.4 מיליון שקלים. העמודה השמאלית (חיסכון שנתי צפוי) מציגה את ההפרש בין סך ההוצאות בשנת 2010 לסך ההוצאות החזויות לאחר האיחוד. עבור מעלה אפרים, ערבות הירדן ומגילות ים המלח צפוי חיסכון כספי שנתי של 5.7 מיליון שקלים.

תחזית החיסכון הכספי מ-18 האיחודים המוצגים בלוח 2 היא כ-131 מיליון שקלים לשנה. התחזית היא בבחינת אומדן חסר לחיסכון הצפוי, וזאת מכמה סיבות. ראשית, במסמך זה נבחר האומדן הנמוך לחיסכון בהוצאות הרשויות – שבעה אחוזים – אף שהאומדן נע בין שבעה לתשעה אחוזים. שנית, נתוני ההוצאות מעודכנים לשנת 2010 (נתונים עדכניים יותר לא היו זמינים במועד כתיבת המחקר). מכיוון שהוצאות הרשויות המקומיות עולות בממוצע לאורך זמן, הרי שהוצאות שנת 2013 צפויות להיות גבוהות מאלו של שנת 2010, ובהתאם צפוי גם שהחיסכון המתקבל יהיה גדול יותר. שינוי קטן בהנחות שמרניות אלו, כלומר אומדן החיסכון

בתשעה אחוזים במקום בשבעה אחוזים וצפי לעלייה בשיעור אחוז אחד בהוצאות הרשויות בשנה, יביאו את אומדן החיסכון לסכום של 174 מיליון שקלים.

**לוח 2. החיסכון הכספי השנתי הצפוי מאיחוד רשויות**  
במיליוני שקלים, לפי נתוני 2010

האיחוד	הוצאות	הוצאות חזויות לאחר האיחוד	חיסכון שנתי צפוי
מעלה אפרים-מ"א ערבות הירדן-מ"א מגילות ים המלח	81.1	75.4	5.7
יסוד המעלה-ראש פינה-מ"א גליל עליון	166.6	155.0	11.6
מגדל-מ"א עמק הירדן	123.8	115.1	8.7
מטולה-מ"א מבואות החרמון	61.3	57.0	4.3
כפר שמריהו-מ"א חוף השרון	110.1	102.4	7.7
עין קינייה-מסעדה	32.0	29.8	2.2
כאוכב-אבו אל היג'א-כפר מנדא	81.3	75.6	5.7
מעיליא-מ"א מעלה יוסף	99.2	92.3	6.9
פסוטה-מ"א מרום הגליל	96.2	89.5	6.7
כפר ברא-כפר קאסם	97.8	91.0	6.8
אליכין-מ"א עמק חפר	253.7	236.0	17.7
סביון-גני תקווה	105.8	98.4	7.4
סאג'ור-ראמה	53.4	49.7	3.7
כעביה-טבאש-חגי'אג'רה-בסמת טבעון	44.0	40.9	3.1
פרדסיה-כפר יונה	104.6	97.3	7.3
מ"א תמר-מ"א הערבה התיכונה	125.7	116.9	8.8
מ"א אלונה-מ"א מגידו	76.5	71.1	5.4
מ"א גן רווה-מ"א ברנר-מ"א גדרות-מ"א חבל יבנה	167.1	155.4	11.7
<b>סה"כ</b>	<b>1,880</b>	<b>1,749</b>	<b>131.4</b>

מקור: יניב ריינגוורץ (2013), איחוד רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד, מרכז טאוב נתונים: משרד הפנים, האגף לביקורת השלטון המקומי



## 6. סיכום ומסקנות

נייר מדיניות זה דן בכדאיות של איחודי רשויות מקומיות בישראל, והציג הצעה קונקרטית לאיחודן של 25 רשויות קטנות עם רשויות הסמוכות להן. אספקת שירותים ציבוריים מאופיינת ברוב המקרים ביתרונות לגודל, לפחות כל עוד הרשות קטנה יחסית (פחות מ-7,000 תושבים). מכיוון שחלק מהרשויות המקומיות בישראל קטנות מסף זה, הרי שבעקבות איחודן עם רשויות סמוכות צפוי חיסכון בתקציב. תחזית החיסכון הכספי בעקבות ביצוע איחוד הרשויות כמתואר במסמך זה עומדת על כ-131 מיליון שקלים בשנה.

החיסכון התקציבי בפועל, הנובע מיכולתה של הרשות המאוחדת לספק את אותה רמת שירותים בעלות נמוכה יותר, אמור להיטיב בראש ובראשונה עם תושבי הרשויות המתאחדות. החיסכון עשוי להשתקף בהקטנת מסי הארנונה, או לחלופין לאפשר הפניית מקורות תקציביים לשירותים ציבוריים נוספים לתושבי הרשות המאוחדת. מעבר לשיפור מצבם של תושבי הרשויות המתאחדות, החיסכון שמתקבל מאיחודי רשויות יכול לשמש כמקור תקציבי לשלטון המרכזי, דרך הקטנת מענקי האיזון לרשויות אלו. כיום, בעידן של קיצוץ ניכר בתקציב המדינה, הקטנת המענקים יכולה לבוא במקום חלק מהקיצוצים המתוכננים בתקציבי הרווחה, החינוך, הבריאות ועוד.

נייר המדיניות דן גם בחסרונות הנובעים מאיחודי רשויות, ובהם פגיעה אפשרית בשירות לאזרח. מחקרים קודמים העריכו כי הפגיעה בשירות לאזרח קטנה יחסית. זאת ועוד, הרפורמה המוצעת מנסה למזער פגיעה זאת ככל האפשר, והיא כוללת רק רשויות קטנות מאוד, שהפוטנציאל הטמון באיחודן ניכר בהקשר של מימוש יתרונות לגודל. כמו כן, רשימת הרשויות המוצעת כוללת רק רשויות הגובלות ברשות אחרת הדומה במאפייניה לרשות המועמדת לאיחוד, מכיוון שישודות דומים ברשויות מתאחדות הם רכיב מרכזי בהפחתת הפגיעה באזרח ובהבטחת תפקודה התקין של המערכת הפוליטית המקומית.

לבסוף, המסמך מציין את הרשויות שרצוי לאחדן, אך מותיר את סוגיית השותף לאיחוד פתוחה, מפני שלדעת המחבר יש לאפשר לרשויות המתאחדות לבחור את הרשות שברצונן להתאחד עמה. שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי הוא רכיב מרכזי בהצלחת הרפורמה של איחודי רשויות, כפי שהוא רכיב מרכזי בכלל הניהול השוטף של ענייני הפנים במדינת ישראל.

## נספח

לוח נ'1. רשימת הרשויות המקומיות המונות פחות מ-6,000 תושבים לפי נתוני 2011

מספר תושבים	שם הרשות		מספר תושבים	שם הרשות	
<b>מועצות מקומיות</b>					
3,904	קדומים	27	1,197	מעלה אפרים	1
4,057	בית אריה	28	1,520	יסוד המעלה	2
4,578	כעביה-טבאש-חגי'אג'רה	29	1,559	מגדל	3
4,915	מצפה רמון	30	1,568	מטולה	4
5,000	עילבון	31	1,759	כפר שמריהו	5
5,255	שיבלי	32	1,806	עין קינייה	6
5,452	פקיעין	33	2,256	עיג'ר	7
5,460	פרדסיה	34	2,691	ראש פינה	8
5,605	כפר ורדים	35	2,916	פסוטה	9
5,693	חורפיש	36	2,932	מעיליא	10
5,808	בית אל	37	2,952	עמנואל	11
5,868	ג'ולס	38	2,954	ג'ש (גוש חלב)	12
5,871	טובא זנגריה	39	2,986	כאוכב - אבו אל היג'א	13
5,878	ינוח-ג'ת	40	3,005	כפר כמא	14
5,883	זמר	41	3,006	כפר תבור	15
5,989	בוקעתא	42	3,012	כפר ברא	16
	<b>מועצות אזוריות</b>		3,109	אליכין	17
1,100	מגילות ים המלח	43	3,124	סביון	18
1,300	תמר	44	3,158	קריית יערים	19
2,000	אלונה	45	3,253	מסעדה	20
2,800	הערבה התיכונה	46	3,300	קציר-חריש	21
3,600	אילות	47	3,484	מזרעה	22
3,600	ערבות הירדן	48	3,622	הר אדר	23
4,800	גדרות	49	3,686	יבנאל	24
5,100	רמת נגב	50	3,746	אלקנה	25
5,200	גן רווה	51	3,842	סאג'ור	26
5,700	חבל יבנה	52			

מקור: יניב ריינגוורץ (2013), איחוד רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, 2011

## מקורות

- אפלברג, לביאה ואנה חזן (2005), **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות: לקחים מישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, אבי ומומי דהן (2009), "המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות", בתוך אבי בן-בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רזין, ערן (1998), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972-1995**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן (1999), **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן (1999ב'), **האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות?**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן (2003), **כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ריינגוורץ, יניב (2009), "הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות, 1997-2006", בתוך אבי בן-בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ריינגוורץ, יניב (2011), **איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית – עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Besley, Timothy and Anne Case (1995), "Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition," *The American Economic Review*, 85, pp. 25-45.
- Bish, Robert L. (2001), *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*, C.D. Howe Institute Commentary, No.150.
- Blom-Hansen, Jens (2009), "Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007," *Scandinavian Political Studies*, 33, pp. 51-73.

- Bodkin, Ronaldo G. and David W. Conklin (1971), "Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: A quantitative analysis," *International Economic Review*, 12, No. 3, pp. 465-481.
- Breunig, Robert and Yvon Rocaboy (2008), "Per-capita public expenditures and population size: A non-parametric analysis using French data," *Public Choice*, 136, pp. 429-445.
- Callan, Scott J. and Janet M. Thomas (2001), "Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services," *Land Economics*, 77, pp. 548-560.
- DeBoer, Larry (1992), "Economies of scale and input substitution in public libraries," *Journal of Urban Economics*, 32, pp. 257-268.
- Derksen, Wim (1988), "Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance," *Local Government Studies*, 14, pp. 31-47.
- Dollery, Brian, Jim Byrnes, and Lin Crase (2007), "Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge inquiry," *Economic Analysis and Policy*, 37, pp. 1-14.
- Duncombe, William and John Yinger (1993), "An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection," *Journal of Public Economics*, 52, pp. 49-72.
- Farsi, Mehdi, Aurelio Fetz, and Massimo Filippini (2007), "Economies of scale and scope in local public transportation," *Journal of Transport Economics and Policy*, 41, pp. 345-361.
- Feinerman, Eli, Israel Finkelshtain, Anat Tchetchik, and Mordehai Delgo (2011), "Impact of counter-urbanization on size, population mix, and welfare of an agricultural region," *American Journal of Agricultural Economics*, 93, pp. 1032-1047.

- Fox, William F. and Tami Gurley (2006), "Will consolidation improve sub-national governments?," World Bank, Working Paper 3913.
- Gyimah-Brempong, Kwabena (1987), "Economies of scale in municipal police departments: the case of Florida," *The Review of Economics and Statistics*, 69, pp. 352-356.
- Hanes, Niklas (2003), *Amalgamation Impact on Local Public Expenditures in Sweden*, Unpublished manuscript.
- Hinnerich, Björn T. (2009), "Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?" *Journal of Public Economics*, 93, pp. 721-728.
- Jordahl, Henrik and Che-Yuan Liang (2009), "Merged municipalities, higher debt: On free riding and the common pool problem in politics," *Public Choice*, 143, pp. 157-172.
- Kraus, Marvin (1981), "Scale economies analysis for urban highway networks," *Journal of Urban Economics*, 9, pp. 1-22.
- Luchinger, Simon and Alois Stutzer (2002), "Economies of scale in municipal administration. Empirical analyses of municipal mergers," *Swiss Political Science Review*, 8, pp. 27-50.
- Reingewertz, Yaniv (2012), "Do municipal amalgamations work? Evidence from Israeli municipalities," *Journal of Urban Economics*, 72, No. 2-3, pp. 240-251.
- Rouse, Paul and Marin Putterill (2005), "Local Government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation," *Management Accounting Research*, 16, pp. 438-463.

- Sancton, Andrew (1996), "Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario," *Canadian Public Administration*, 39, pp. 267-289.
- Sole-Olle, Albert and Núria Bosch (2005), "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain," *Public Finance Review*, 33, pp. 343-384.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A pure theory of local expenditures," *The Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Vojnovic, Igor (2000), "Municipal consolidation, regional planning and fiscal accountability: the recent experience in two maritime provinces," *Canadian Journal of Regional Science*, 23, pp. 49-72.