



## לקראת הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של חלוקת העושר המוניציפלי

עמירם גונן

מאי 2006

### מבוא

חלוקת העושר המוניציפלי באה לענות על סוגיית הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בשיעורי ההכנסה ממסים ומהיטלים. מקורה של סוגיית הפערים הוא בשונות הקיימת בין יישובים בהרכב החברתי-כלכלי ובהרכב העסקים. בתחום המגורים, תופעת ההיבדלות הגאוגרפית של קבוצות אוכלוסייה מן הבחינה החברתית-הכלכלית, קיימת בכל מדינה ובכל תקופה, ולכן שיעור המיסוי יהיה שונה על פני מרחב היישובים של ישראל, גם אם ייעשו צעדים דרסטיים לבניית תמהיל אחיד של אוכלוסייה בכל אחת מן הרשויות המקומיות. אולם הגורם העיקרי המביא כיום לפערים ברמת ההכנסות העצמיות ממסים ומהיטלים בקרב הרשויות המקומיות קשור בעיקר לגאוגרפיה הדיפרנציאלית של הפעילות הכלכלית. פעילות זו נוטה להתרכז במקבצים והיא הרבה יותר מרוכזת מאשר המגורים. לכן, אנו מוצאים רשויות מקומיות רבות אשר אף שמתגוררת בהן אוכלוסיית ניכרת, אין בהן אלא קומץ קטן של עסקים. אין בקומץ זה כדי להשביע את הקופה המוניציפלית הדלילה. חמור במיוחד הוא מצבם הכספי של רשויות מקומיות אשר גם מתגוררת בהן אוכלוסייה חלשה וגם דלה בהן הפעילות הכלכלית. רשויות מקומיות אלה במיוחד ממתונות לצעדים של חלוקת העושר המוניציפלי שתקל על מצבן הכספי. בקרב רשויות מקומיות אלה מצויות כיום בעיקר ערי פיתוח רבות ויישובים ערביים רבים. חלוקת העושר המוניציפלי יכולה להיעשות על ידי שני סוגים של מדיניות הנקוטה על ידי השלטון המרכזי ואשר בידי נתונות הסמכויות לכך: מדיניות של הסדרה כספית ומדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית.

### בין מדיניות כספית למדיניות מרחבית-טריטוריאלית

מקומיות הסובלות מחסר בהכנסות עצמיות אלה בשל אוכלוסייה מגורים חלשה ובשל פעילות עסקית מצומצמת בתוך תחום שיפוטן. מענק האיזון המונהג על ידי השלטון המרכזי בישראל הוא אחד המכשירים העיקריים של מדיניות הסדרה כספית, הנהוגים בישראל בעשורים האחרונים, אך ללא תוצאות של ממש בסגירה מסיבית של פערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות.

**מדיניות של הסדרה כספית** פירושה העברת תקציבים בין הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי על פי קריטריונים שונים. עיקר מטרתה של מדיניות זו היא להעביר כספים מרשויות מקומיות עתירות הכנסות עצמיות ממסים ומהיטלים אל רשויות

**מדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית**  
פירושה העברת שטחי שיפוט, שהם שטחי מיסוי מן הבחינה של חלוקת העושר המוניציפלי, מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, על מנת לענות לא רק על צורכי פיתוח של דיור או תעסוקה, אלא גם כדי לשפר את בסיס המס של רשויות מקומיות חלשות. ראשי רשויות מקומיות רבות בישראל נאבקים ומשתדלים בשנים האחרונות להרחיב את תחום השיפוט שלהם על מנת ליצור כר לפעילות כלכלית המניבה מסים והיטלים מקומיים

בין שני סוגים של מדיניות הסדרה של חלוקת העושר המוניציפלי קיימת תחלופה מסוימת לאורך ציר ההיסטוריה המוניציפלית בישראל. בשנות החמישים הופעלה בישראל מדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית מסיבית של עוגת העושר המוניציפלית באמצעות התוויית גבולות בקנה מידה גדול. לאחר מכן שלטו בכיפה אמצעי המדיניות של הסדרה כספית, על כל גלגוליהם. בשנים האחרונות שוב עולה על שולחן המדיניות האפשרות של הפעלת מדיניות נמרצת של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית כדי לעמוד מול האתגר של פערי עושר מוניציפלי בין הרשויות המקומיות בישראל. נייר עמדה זה מתמקד בעיקר בסקירת החלופות העומדות לרשות קובעי המדיניות בתחום ההסדרה המרחבית-טריטוריאלית של העושר המוניציפלי על רקע ההתפתחות ההיסטורית של צעדי ההסדרה השונים שננקטו בישראל מאז הקמתה.

**המיפוי המרחבי הגדול בשנות החמישים**  
הצעדים הדרסטיים הגדולים של עיצוב המפה המוניציפלית נעשו בעיקר בשנות החמישים, כאשר עמד לרשות קובעי המדיניות מאגר גדול של קרקעות כתוצאה מן המהפך המדיני של מלחמת העצמאות והקמת מדינת ישראל. קרקעות שניטשו על ידי האוכלוסייה הערבית או הופקעו ממנה שימשו כחומר בידי מקימי יישובים יהודיים ובעקבותיהם בידי משרטטי הגבולות המוניציפליים. אלה הן השנים בהן הוצבו המועצות האזוריות כמרכיב דומיננטי במפתה המוניציפלית של ישראל. הצבה זו

שיקפה את כוחו הפוליטי היחסי של המגזר הכפרי היהודי באותה עת ואת עוצמתה של החקלאות בסולם הערכים של אותן שנים. המפה המוניציפלית החדשה דאז גם שיקפה את עליונותה הפוליטית של האוכלוסייה היהודית על האוכלוסייה הערבית אשר נאלצה להצטמצם בשטחי שיפוט קטנים במידה רבה ממה שהיו לה בתקופת המנדט הבריטי.

**הסדרה כספית אך ללא תוצאות משמעותיות**  
לאחר ההסדרה המרחבית הגדולה של העשורים הראשונים להקמת המדינה עברה המטוטלת של חלוקת העושר המוניציפלי אל עבר המדיניות של הסדרה כספית. ערן רזין ואנה חזן סקרו בכמה פרסומים את תולדותיה של ההסדרה הכספית ולא אחזרו עליהן בנייר עמדה זה. תולדות אלה מצוינות בדרך כלל בסימני דרך של שמות של ראשי הוועדות אשר קבעו מדי פעם סל זה או אחר של הסדרה כספית. בשנים האחרונות, נוכח העדר הישגים של ממש בסוג זה של מדיניות כספית שעיקרה תיקונים מזעריים במערכת הקיימת של קריטריונים להקצאה של מאזן האיזון, מועלים הרהורים על בדיקת האפשרות של שידוד מערכות בדמות של "הלאמת" מס עסקים מקומי על ידי השלטון המרכזי, כפי שניסו לעשות בבריטניה. אולם נראה כי לצעד מרחיק לכת ישנם מתנגדים רבים, במיוחד בקרב אלה החוששים מהאדרת כוחו של השלטון המרכזי ואשר חוששים כי חלק ניכר מן הכספים ישמש לאו דווקא למטרות אשר להן הם מועדו, כפי שקרה למסים אחרים ש"הולאמו".

**שינויים ותיקונים קלים במפה המוניציפלית**  
מאז אותן שנים מעצבות מרחב מוניציפלי הצטמצמה מדיניות ההסדרה המרחבית בכמה אפיקים עיקריים:  
**מתן תחום שיפוט עצמאי לערי פיתוח בשולי הארץ ולערי עולים במרכז הארץ לאחר מספר שנים של קינון בתחום השיפוט של מועצה אזורית.**

שינויים גיאוגרפיים שהשפיעו על מפת ההכנסות המוניציפליות:

### **גידול עצום בפעילות הכלכלית המתרחשת בערים הגדולות במרכז הארץ**

ערים אלה מנקזות חלק ניכר מן הגידול בפעילויות העסקיות החדשות המצינות את ענפי הכלכלה הגלובלית של ישראל. ענפים אלה מחפשים מיקום בעיקר במטרופולין תל אביב. הם מהווים חלק גדל והולך של בסיס המס של היישובים במרכז הארץ. לעומתם, יישובים בשולי הארץ, אינם נוטלים אלא חלק קטן בפיתוח הכלכלי שעבר על מרחב המדינה.

### **פיזור הפעילות הכלכלית מן המרחב העירוני אל המרחב הכפרי**

פעילות כלכלית הקשורה במסחר קמעוני, באחסנה בתעשייה ובתיירות התפתחה בעשורים האחרונים בשטחים הכפריים שבתחומי השיפוט של המועצות האזוריות. היישובים הכפריים, לאחר שהחלקאות ירדה בהם מגדולתה הכלכלית והאידיאולוגית, תרו אחר מקורות פרנסה חדשים והפכו עד מהרה לכלי קיבול זול יחסית מבחינת מחירי נדל"ן ושיעורי מיסוי בהשוואה לערים. יתרון נגישותי מיוחד היה ליישובים כפריים הסמוכים לערים קיימות המהוות גם מאגר של קונים וגם של עובדים. בהקשר של חלוקת העושר המוניציפלי היתה לתהליך זה השפעה ניכרת על רמת ההכנסות של המועצות האזוריות בהן שוכנים יישובים כפריים רבים. הערים שבקרבתן, אך לא בתחום שיפוטן, התרחשה התמורה, התבוננו בה ועיניהן כלות. כל אותו בסיס מס עסקים שהולך וקם בקרבתן בעטייה של אוכלוסיית הקונים והעובדים המתגוררת בהן אין להן חלק ונחלה בו. במיוחד מעלים את חמתן של ערים אלו אזורי תעסוקה ומרכזי קניות הפועלים לעתים ממש ליד גבול השיפוט של הערים, כחלק גאוגרפי אינטגרלי מן ההתפתחות העירונית המתחוללת בערים אלו. אולם, בשל התוויית גבולות מוניציפליים שנערכה בעידן פוליטי-חברתי-כלכלי קודם, אין לערים כל חלק בהכנסות ממסים על עסקים אלה.

כך, די בראשית דרכה של המדינה המשיכו לקדש את ההפרדה המרחבית-מוניציפלית בין המרחב הכפרי לבין המרחב העירוני. אלא שהוצאתן של ערים חדשות אלה מן המרחב המוניציפלי הכפרי לוותה בדרך כלל בהקצאה מינימלית של תחום שיפוט לערים. ערים אלה נתפסו בעשורים הראשונים של המדינה לבעלות מידות זעירות למדי, כפי שמתגלה מן הדוחות והסקירות מאותם ימים על "גודלן האופטימלי" של ערי הפיתוח.

### **הקפאה של תחומי השיפוט ברשויות המקומיות הערביות**

בעוד שחלו תמורות כאלה או אחרות במפה המוניציפלית של היישובים היהודיים, בין השאר בעקבות הקמתם של יישובים יהודיים חדשים ואף מועצה אזורית חדשה בגליל, נשארה המפה המוניציפלית של היישובים הערביים על כנה ולא נמצאו דרכים משמעותיות לענות על גידול האוכלוסיה והעלייה ברמת החיים וכן בצורך לאפשר אזורי תעסוקה שיבטיחו, מלבד תעסוקה מקומית, גם הכנסות ממסים ומהיטלים לרשויות המקומיות הערביות.

### **תיקוני גבול זעירים**

על יסוד פעילותן של ועדות רבות לחקירת גבולות, נערכו מדי פעם תיקונים מצומצמים בגבולות תחומי השיפוט של יישובים, על פי רוב של יישובים עירוניים על חשבון שטח שיפוט של מועצות אזוריות. אולם מידותיהם הקטנות יחסית של תיקונים אלה לא היה בידיהם להביא לתוצאות משמעותיות מבחינת חלוקת העושר המוניציפלי. התיקונים הקלים האלה לא גרמו לשינוי מבני במפה המוניציפלית בישראל.

### **התרחבות פערים בשל שינויים הדרגתיים במפת ההכנסות המקומיות**

אולם דווקא בשל ההקפאה במפה המרחבית חלה הגברה של הפערים בין רשויות מקומיות מבחינת רמת ההכנסות המקומיות ממסים ומהיטלים. הגברת פערים זו נגרמה על ידי

**התגברות ההעדפה של מגורים בבית פרטי מוקף חצר וגינה בקרב מעמדות הביניים היהודיים**

העדפה זו מצאה את ביטויה במרחב הכפרי דווקא זאת בשל מדיניות יזומה להרחיב את תחום המגורים של יישובים כפריים רבים, כחלק מהמאמץ להפוך את ענף המגורים כענף כלכלי מכניס, גם של מסים מקומיים, כתחליף לענפי החקלאות שירדו מגדולתם. כתוצאה מיציאה זו אל הכפר שהפך לפרבר ערים וותיקות רבות החלו לאבד מספר די משמעותי של תושבים מבוססים, אשר העבירו את תשלום המסים המקומיים שלהם מהרשויות המקומיות העירוניות אל המועצות האזוריות.

### **הקמת יישובים חדשים**

שינוי גיאוגרפי הכרוך אף הוא בחיפוש אחר מגורים בבית פרטי (וילה או קוטג) נבע מן ההקמה המסיבית של יישובים חדשים, הנושאים כותרות כיישובים קהילתיים, מצפים, כוכבים והתנחלויות, ואשר היו חלק ממדיניות יישובית זו או אחרת של שהשלטון המרכזי. הקמה זו גרמה אף היא ליציאה מסיבית של אוכלוסייה מבוססת מרשויות מקומיות וותיקות אל רשויות מקומיות חדשות. גם שינוי זה הביא לפגיעה יחסית בבסיס המס של הרשויות המקומיות הוותיקות. התסכול ברשויות מקומיות אלה הוא רב גם בשל העובדה כי רבים מן היישובים החדשים סמוכים למדי אליהן ותושביהם נשענים על היישובים הוותיקים לצורכי תעסוקה ושירותים אך את מסייהם המקומיים הם משלמים לרשויות המקומיות הקטנות בהן הם מתגוררים או למועצות האזוריות בהן יישובים אלה נמצאים.

### **חלופות מרחביות לסגירת פערים בין רשויות מקומיות**

הדיון והפרקטיקה שהתפתחו מסביבי לאמצעים של מדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של מפת ההכנסות המקומיות העלו כמה חלופות אפשריות, ואסקור אותן מן הקל אל הכבד:

### **חלוקה מחדש של ההכנסות מאזורי תעסוקה משותפים**

אמצעי זה ראשיתו באזור צח"ר (צפת, חצור הגלילית וראש פינה) בגליל העליון והוא התפשט כיום לאזורים שונים בארץ. לא מדובר בשינויים בגבולות תחום השיפוט אלא בקביעה חזית של אזור תעסוקה נתון באחד מן הרשויות המקומיות כאזור של הכנסות משותפות לכמה רשויות מקומיות, לפי מפתח זה או אחר. אמצעי זה מוציא במידה מסויימת את העוקץ מן הדרישה לשינוי גבולות תחום שיפוט. הוא גם מעיד על הכרה בעובדת יסוד שלא כל רשות מקומית קטנה יכולה לשאוף להקמת אזור תעסוקה של ממש בתחומיה וכי ישנם יתרונות לגודל של ריכוז. אמצעי זה יכול לשמש כפתרון חלקי לבעיותיהן של כמה וכמה ערי פיתוח השוכנות בקרבתו של אזור תעסוקה המצוי בתחום שיפוט של מועצה אזורית סמוכה. אמצעי זה מתאים גם עבור רשויות מקומיות ערביות השוכנות בקרבת אזור תעסוקה של מועצה אזורית, ואף עלה לדיון גם במצב שבו כמה רשויות מקומיות ערביות שוכנות בסמיכות לאזור תעסוקה הנמצא בתחום השיפוט של רשות מקומית יהודית. אף כי אמצעי זה הוא די מדובר בשנים האחרונות נראה כי הוא לא ייספק רשויות מקומיות שאין להן בתחומן אזור תעסוקה מניב הכנסות ממסים. הן ימשיכו לצפות כי בסופו של דבר השלטון המרכזי יתפנה להרחבת תחום שיפוטן. כמו כן, נראה כי אמצעי זה שמור רק לאותם מקרים בהם אכן אזור תעסוקה בעל ממדים ניכרים נמצא בקרבת מקום. ישנם חבלים בארץ בהם אזורי תעסוקה גדולים הם תופעה נדירה.

### **תיקוני גבולות של תחום שיפוט**

אמצעי זה של תיקונים בעקבות עבודתה של ועדה לחקירת גבולות והחלטה של שר הפנים הוא זה השולט בכיפה במצב העניינים הנוכחי. אף אם אין אמצעי זה מביא לשינוי מבני של ממש במפה המוניציפלית ובסגירת פערים בין רשויות מקומיות, יש בו בכל זאת כדי להביא לתיקונים קלים שהם בפני עצמם חשובים כי הם מעניקים את התחושה

ולסטנדרטים המשתנים של ניהול תקין ויעיל של מערכות ניהוליות וכלכליות.

### **מפה מוניציפלית חדשה לישראל**

לאחרונה עולה השאלה האם אין מקום לחזור להסדרה מרחבית מחדש של המפה המוניציפלית בישראל נוכח השינויים ביחסי הכוחות בין המגזר הכפרי לעירוני בקרב האוכלוסייה היהודית ואל מול התמורות הכמותיות והאיכותיות שהתחוללו ביישובים הערביים והדורות מענה בתחומים שונים של פיתוח ותכנון. גם ערי הפיתוח והערים היהודיות האחרות שצמחו בעשורים האחרונים וגם היישובים הערביים אינם שוב יישובים קטנים וחלשים שנחשבו בזמנו כמי שיכולים להסתפק רק בחלק קטן מן העושר המוניציפלי המרחבי. שני מגזרים עירוניים אלה, היהודי והערבי, עומדים אל מול חבילת העושר המרחבי המוניציפלי שנטל לידיו המגזר הכפרי היהודי (קרי: המועצות האזוריות) בשנות החמישים, ומעלים את התביעה לקבל עתה נתח ראוי יותר מעוגת העושר המרחבי המוניציפלי מזה הנמצא כיום ברשותם. יש על כן מקום להתחיל לדון באפשרות של בנייה מחדש של מפת הגבולות המוניציפליים, כך שתתאים לתנאים החדשים וליחסי הכוחות השוררים בישראל בשנות האלפיים.

לפני שנים מספר עלתה יוזמה בשלטון המרכזי, בהשראה פוליטית-אלקטוראלית ברורה, כי יש לפתוח במהלך להרחבה מסיבית של ערי הפיתוח ברחבי הארץ על חשבון המועצות האזוריות הסמוכות אליהן או מקיפות אותן מכל עבר. היה זה רעיון שלא נמצאה לו תמיכה רחבה ולא נתגלתה בו המשכיות. רעיונות לשינויים מקיפים הם קשים לקבלה, לא כל שכן לביצוע, מה גם שלרעיון שכזה עשויים להיות אויבים ויריבים רבים. עוד לא נערכה בדיקה מדוע בזמנו לא קיבל הרעיון תנופה של ממש למרות שיש לו מספיק נימוקים להצדיקו. אולי, דווקא משום שהרעיון הצטמצם במגזר אחד בלבד של הפסיפס המוניציפלי לא נמצאו לו תומכים רבים במערכות הפוליטיות והכלכליות

שמשוהו בכל זאת משתנה. יחד עם זאת, למדנו בעבר מכמה מקרים, בעיקר בקרב הרשויות המקומיות הערביות, כי שינויים מזעריים המוצעים על ידי ועדה לחקירת גבולות, גורמים למפח נפש ולהתמרמרות אחרי שהועדה לא ענתה על בקשה לשינוי גבולות משמעותי.

### **איחוד רשויות מקומיות**

אמצעי זה נתגלה וחזר ונתגלה כקשה מבחינה פוליטית, אם כי לא בלתי אפשרי. הוא עולה מדי פעם כצורך של הצעות לאיחוד של רשויות מקומיות סמוכות, אך נראה כי לא די בכך כדי להשיג שינוי משמעותי. החסרון העיקרי באמצעי זה נובע מן הפגיעה בזהותם ההיסטורית של יישובים קיימים ושל קהילות החשות השתייכות מקומית ליישובים אלה. נראה כי יהיה יותר קל לשנות תואי של גבולות מאשר לבטל קיומם של יישובים על ידי איחוד רשויות מקומיות.

### **הקמת מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן**

#### **שירותים**

על מנת להתמודד עם סוגיות של העדר יתרונו לגודל עבר חלק גדל והולך של הרשויות המקומיות לבניית מסגרות אזוריות על-מוניציפליות אשר יוכלו לספק שירותים באופן יעיל יותר מאשר הרשות המקומית היחידה. חלק ממסגרות אלה הן וולונטריות וחלקן הן פרי יצירתו של השלטון המרכזי. מסגרות אלה מהוות חלופה נוחה מן הבחינה הפוליטית והחברתית-תרבותית לתהליך של איחוד רשויות מקומיות, הנתקל בהתנגדות רבה בשל אי הרצון לאבד זהות יישובית ומידה של אוטונומיה מקומית.

### **שידוד מערכות כללי במפה המוניציפלית**

ישנן מדינות שאינן מהססות לערוך רפורמה משמעותית במפה המוניציפלית שלהן. בהנף יד אחד מציעים שורה של צעדים מרחביים הכוללים איחוד רשויות מקומיות או סיפוח של שטחים מתחום שיפוט אחד למשנהו, וכל זאת על מנת להתאים את המפה לגיאוגרפיה המשתנה של מגורים ושל תעסוקה

אשר מתחשבת ביעדים ובערכים חדשים ובעיקר במציאות משתנה ומתחדשת. נראה כי אכן הגיע השעה כי מדינת ישראל תיערך להכנת תכנית מתאר ארצית של גבולות מוניציפליים על כל המשתמע מכך לגבי פערים בין רשויות מקומיות.

### סיכום

עיקר המאמץ בעשורים האחרונים לשפר את חלוקת העושר המוניציפלי בישראל התמקד באמצעים של הסדרה כספית. גם בהצעת חוק ההסדרים הנדונה בכנסת נכלל סעיף המאפשר לשר הפנים להחליט על העברת כספים מהכנסות מקומיות מרשויות עתירות הכנסות לרשויות החסרות הכנסות אלה. פה ושם ננקטו גם צעדים מינוריים של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית. נראה כי לאחר שעברו עשרות שנים מאז נקבעו הדפוסים הראשיים של המפה המוניציפלית בישראל על פיהם נטלו המועצות האזוריות אל חלק הארי של המרחב המוניציפלי בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות, ובעיקר של ערי פיתוח ויישובים ערביים, יש מקום להתחיל בתהליך של מיפוי מחדש של העושר הטריטוריאל המוניציפלי, על מנת לאפשר למגזרי היישובים האלה לקבל נתח ראוי יותר מעושר זה מזה הנמצא עתה בידיהם. המועצות האזוריות קבלו בשעתו את שטחי השיפוט הגדולים בשל היותן כפריות וחקלאיות. עתה, משהצטמצם בהן העיסוק בחקלאות ומשהן הופכות בהדרגה לזירה של בניית מגורים ועסקים, יש מקום לבחון מחדש את גודל השטחים שהוקצו להן בשנים קודמות ולהעביר חלק משטחים אלה לרשויות מקומיות שכנות, הן כדי לאפשר להן לשמור על אוכלוסייה מבוססת ועל עסקים ומקומות עבודה והן כדי להעשיר את בסיס ההכנסות המקומיות שלהן ממסים ומהיטלים.

הרלבנטיות. בעת האחרונה נשמעים שוב דיבורים על שינוי משמעותי בתחומי השיפוט של ערי הפיתוח, בעיקר בקרב חוגים המבקשים לקדם את האינטרסים של האוכלוסיות המאפיינות את רבים מהתושבים של ערים אלה מן הבחינה העדתית.

המועצות האזוריות נמצאות גם על סדר היום מרחבי-טריטוריאלית הנוגע לרשויות המקומיות הערביות. רשויות מקומיות רבות, השוכנות בקרבתן של מועצות אזוריות מבקשות להרחיב את תחום השיפוט שלהן על מנת לאפשר פיתוח של שכונות מגורים חדשות ואזורי תעסוקה חדשים, אשר גם יספקו מקומות דיור ומקומות תעסוקה וגם יניבו תשלומי ארנונה לקופה המדולדלת של רשויות מקומיות אלה.

בנייה מחדש של המפה המוניציפלית היא מעשה אשר יעלה את המשימה של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של חלוקת העושר המוניציפלי למעלה הסולם של הבחינה לקראת קבלת החלטות. מעשה זה יוציא את המשימה מוועדות החקירה של גבולות, העוסקות במקרים ספציפיים והמאוישות בדרך כלל על ידי אנשים שאין להם מעמד פוליטי וציבורי מן הדרגה הראשונה. לעומת זאת, ועדת שרים או מנכ"לים של משרדי ממשלה, הנתמכת על ידי צוות מקצועי מן הדרגה הראשונה ונתמך בייעוץ מקצועי ובתקציב פעולות מתאים, עשויה להגיע להמלצות בעלות משקל. אם יאומצו על ידי הממשלה, ולא רק שר הפנים, כמקובל בוועדות לחקירת גבולות, עשויות המלצות אלה להוות בסיס לשינויים מבנים במפה המוניציפלית של ישראל, שיביאו בעקבותיהם תחילה של סגירת פערים בין רשויות מקומיות.

מדינת ישראל עורכת מדי כמה שנים תכנית מתאר ארצית חדשה בתחום התכנון המרחבי