

על סדר היום

האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות?

פרופ' ערן רזין

סוגיית איחוד רשויות מקומיות קטנות בישראל עומדת על הפרק שנים רבות. המלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות בראשות פרופ' אריה שחר, שמונתה על פי החלטת ממשלה משנת 1995, עוררו התנגדות עזה מצד רשויות מקומיות המיועדות לאיחוד.

שיקולים נגד איחוד רשויות מקומיות קטנות

מבין מגוון הנימוקים שמעלים המתנגדים בולט הטיעון המדגיש את הצורך להתחשב בזכותם של תושבים להחליט בעצמם על השיוך המוניציפלי הרצוי להם, ולנהל את ענייניהם המקומיים תוך שמירה על אורח חיים ואופי היישוב הנראים להם.

שיקולים בעד איחוד רשויות מקומיות קטנות

- I. צמצום הנטל על קופת המדינה בשל העדר יעילות כלכלית הנובע מגודלן הקטן של הרשויות המקומיות.
- II. צמצום פערים על ידי מניעת היבדלות של קבוצות אוכלוסייה חזקות בפרברי יוקרה עצמאיים.
- III. תכנון מתואם וטיפול נאות במפגעים סביבתיים.

החולשה התקציבית של רשויות מקומיות קטנות

הרשויות המקומיות הקטנות בישראל, ובפרט הרשויות הזעירות המונות אלפים בודדים של תושבים, סובלות מחולשה תקציבית ומהוות נטל על תקציב המדינה. אמנם, ישנן גם רשויות מקומיות קטנות חזקות, אך רשויות מקומיות אלו הן בבחינת היוצא מן הכלל, שאוכלוסייתן אמידה במיוחד או שיש להן בסיס מס משמעותי הנובע משימושי קרקע שלא למגורים. ככלל, ככל שהתושב מתגורר ברשות מקומית קטנה יותר כך גדלה עלותו לקופת המדינה, לפחות בכל הנוגע להקצאת המענקים הממשלתיים. התייחסות לגירעונות ואפילו צירוף הגירעון השנתי למענק הכללי מותירים בעינה את המסקנה לפיה ככל שהרשות המקומית גדולה יותר כך עלותו של כל תושב לקופה הציבורית פוחתת והולכת. חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות נובעת מהיעדר יתרונות לגודל (רמה גבוהה של הוצאות לנפש) ולא מסיבות כמו היעדר שימושי קרקע עסקיים במינן דומה לזה שברשויות המקומיות גדולות.

במדינות ארצות הברית אין ככלל כל התחשבות בהיעדר יתרונות לגודל בהקצאת מענקי המדינה לרשויות המקומיות. בפני רשות מקומית קטנה עומדות אפוא החלופות הבאות: (1) לגבות מסים בשיעורים גבוהים יותר על מנת לממן מתן שירותים בעלות גבוהה ולקיים תשתיות ברמה המאפיינת רשויות מקומיות גדולות יותר, (2) לספק שירותים ברמה מוגבלת יותר מזו הניתנת ברשויות מקומיות גדולות, או (3) לספק את מרב השירותים באמצעות אזורים מיוחדים (special districts) המשרתים כמה רשויות מקומיות או באמצעות חברות פרטיות הפועלות בכמה רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות הקטנות בארצות הברית בוחרות ברוב המקרים באפשרות השנייה או השלישית, בעוד שבישראל בוחרות הרשויות המקומיות הקטנות באפשרות רביעית: הטלת הנטל על כלל הציבור בדמות מענקים ממשלתיים גבוהים יותר לנפש.

ניתן לטעון שתקציביהן של רשויות מקומיות קטנות מצומצמים ביותר בהשוואה לתקציביהן של ערים גדולות. לכאורה בכל אחת מהרשויות המקומיות הקטנות המענקים והגירעונות הם במיליונים בודדים בהשוואה לגירעונות מצטברים של עשרות ומאות מיליוני שקלים ברשויות מקומיות גדולות. אולם יש לזכור, שנטל של מיליונים ספורים שמהווה כל רשות מקומית קטנה הוא מצטבר: למעלה מ-60 אחוז מכלל הרשויות המקומיות בישראל (לא כולל שתי הרשויות המקומיות התעשייתיות) מונות פחות מ-10,000 תושבים. נטל צנוע הנובע מקיומה של רשות מקומית קטנה אחת יכול להצטבר אפוא לחיסכון ניכר למדי. ברשויות המקומיות המונות פחות מ-10,000 תושבים מתגוררים רק כ-13 אחוז מאוכלוסיית כל הרשויות המקומיות במדינה. לא רק שאותם 13 אחוז הם "יקרים" מעל ומעבר ל-87 אחוז האחרים, אלא שלמחר זה יש להוסיף עלויות מינהליות עקיפות, הנובעות מהצורך של גורמים ציבוריים שונים לפקח ולפעול מול מספר כה גדול של רשויות מקומיות.

ממצאים אלה אינם מאפשרים לבטל כלאחר יד הצעות לאיחוד רשויות מקומיות קטנות. חולשתן התקציבית של רשויות מקומיות קטנות והעיוותים המשתמעים ממנה בהקצאות המשאבים מהקופה הציבורית מעוררים שאלות בתחום השוויוניות וההצדקה שבהטלת נטל הפיצול המוניציפלי על כלל משלמי המסים במדינה, ולא על אותם תושבים המעדיפים להתגורר ברשויות מקומיות קטנות והמתנגדים להצעות לאיחוד רשויות מקומיות.

ה מ ל צ ו ת ל מ ד י נ י ו ת

המלצות לצמצום מספר הרשויות המקומיות הקטנות יכולות לכלול:

1. העלאת הסף המינימלי של מספר התושבים הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה. כיום עומד סף זה על 3000 תושבים וברור כי הוא נמוך מדי.
2. ביטול מועצות מקומיות קטנות מאוד: איחוד כמה רשויות מקומיות קטנות או מיזוג רשויות מקומיות קטנות ברשויות מקומיות גדולות סמוכות.
3. הימנעות מהקצאת רזרבות קרקע ומאישור להקים אזורי תעסוקה גדולים ברשויות מקומיות קטנות מאוד.
4. צמצום למינימום של ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בעת קביעת גובה מענקי האיזון לנפש והטלת נטל היעדר יתרונות לגודל של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן.
5. אי צמצום מענקי האיזון של רשויות מקומיות שאוחדו, לפחות בשנים הראשונות שלאחר האיחוד; זאת על מנת לממן את העלויות הכרוכות באיחוד, וכמו כן משום שהחיסכון בזכות יתרונות לגודל לא יושג במלואו מיד, ועל מנת להפחית את עצמת ההתנגדות המקומית לאיחוד.

הימנעות מביצוע צעדים כגון אלה שפורטו לעיל לא תתרום לקידומה של הדמוקרטיה המקומית ולחיזוקו של השלטון המקומי. המספר הגדול של רשויות מקומיות קטנות וחלשות יקשה על השלטון המקומי להתחזק ולהקטין את תלותו בממשלה. איחוד רשויות מקומיות אמנם אינו פתרון יחידי לבעיות שהוזכרו לעיל, אך פתרונות אחרים כרוכים ביישום רפורמות מוניציפליות רחבות עוד יותר, כמו הקמת עיריות אזוריות, הקמת מערכת של אזורים מיוחדים לאספקת שירותים שונים או שינוי מהותי במשק הכספי הרשויות המקומיות.