

לכבוד :

הועדה לבחינת איחוד וחלוקת הכנסות בין תל אביב-יפו ובת ים

הנדון: מכתב עמדה לגבי איחוד הרשויות תל אביב-יפו ובת ים

התבקשתי על ידי עיריית בת ים לחוות את דעתי המקצועית לגבי ההצעה לאחד את העיר תל אביב-יפו עם העיר בת ים. דעתי המקצועית נשענת על מחקרים שעשיתי בנושא של איחודי רשויות בישראל ונושאים נוספים הקשורים לשלטון המקומי (ראה רשימת מקורות בסוף המכתב). אני סבור כי מבחינה מקצועית האיחוד הנ"ל אינו רצוי. ראשית אינני סבור שהוא יביא לניצול של יתרונות לגודל. שנית האיחוד יביא ככל הנראה להגדלת השונות בין התושבים ברשות המאוחדת, דבר שלו השלכות שליליות. שלישית, אינני סבור כי איחוד רשויות הינו הדרך האופטימאלית להקטין אי שוויון בין רשויות. לבסוף, יש לציין כי רצוי לבצע איחוד רשויות תוך שיתוף הציבור ותוך ניסיון להגיע להסכמות עם השלטון המקומי.

להלן מפורטים הטיעונים המרכזיים עליהם מתבססת חוות דעתי המקצועית.

1. ניצול יתרונות לגודל

הטיעון העיקרי לביצוע איחוד רשויות הינו הפוטנציאל הקיים לניצול יתרונות לגודל (Fox and Gurley 2006). יתרון לגודל מוגדר כמצב בו אספקת שירות מסוים מתבצעת בעלות ממוצעת נמוכה יותר ככל שהיקף השירות המסופק (כלומר מספר התושבים) גדל. באספקת מוצרים ציבוריים מקומיים קיימים לרוב יתרונות לגודל, אך אלו מתמצים בהיקף מסוים, ככל הנראה כאשר ברשות כ-10,000 תושבים, ואולי אף פחות מכך (רזין 1999, ריינגוורץ 2009, Sole-Olle and Bosch 2005). עקב עובדה זו נהוג להמליץ על

איחוד של רשויות מקומיות קטנות (ריינגוורץ 2011, ריינגוורץ 2013, Reingewertz 2012).

העיר בת ים הינה גדולה מספיק בפני עצמה על מנת לנצל יתרונות לגודל. לפיכך אני לא צופה חסכון בעלויות עקב ניצול יתרונות לגודל, במידה ובת ים תאוחד עם תל אביב-יפו.

2. שונות בין תושבי הרשות

המודל הבסיסי המתאר את היתרונות בקיומן של מספר רב של רשויות מקומיות מתאר מצב בו כל רשות מציעה סל מוצרים שונה והתושבים "מצביעים ברגליים" ובוחרים את הרשות המציעה את הסל הקרוב ביותר להעדפותיהם (Tiebout 1956). לפי מודל זה התושבים בכל רשות הינם דומים יחסית, והשונות הינה בין תושבים ברשויות שונות.

מודל זה זכה לתימוכין אמפיריים רבים. בפרט, יש לציין כי גידול בשונות של תושבי הרשות עשוי להביא למספר השלכות שליליות. ראשית, המתחים הפוליטיים עשויים לגדול עקב השוני בין תושבי הרשות. דבר זה עשוי להביא לירידה ביציבות הפוליטית, לקושי בקיום קואליציה במועצת הרשות, וכתוצאה מכך לירידה ביציבות הפיננסית ולחוסר יכולת לקבל החלטות (Roubini and Sachs 1989, ריינגוורץ 2009). שנית, שונות גדולה בין תושבי הרשות משמעותה שלא ניתן יהיה להביא לניצול יתרונות לגודל. זאת מכיוון שהאיחוד יהיה מלאכותי בלבד ועדיין יהיה צורך לספק שירותים שונים לתושבים שונים. כך לדוגמא, איחוד של רשות חילונית ורשות חרדית לא יביא לחסכון במערכת החינוך מכיוון שמערכות החינוך הינן נפרדות.

להבנת תושבי העיר בת ים שונים במידה רבה מתושבי העיר תל אביב. דבר זה משתקף בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, בו תל אביב-יפו מדורגת באשכול 8 ואילו בת ים מדורגת באשכול 5. בנוסף, תושבי בת ים הינם מבוגרים יחסית לתושבי תל אביב, והעיר מאופיינת בשיעור גבוה של עולים. יוצא מכך כי לתושבי בת ים קיימים ככל הנראה צרכים אחרים מאלו של תושבי תל אביב-יפו. כך למשל, תושבי בת ים נזקקים לשירותי הרווחה במידה רבה יותר מתושבי תל אביב-יפו.

3. אי שוויון בין רשויות

טענה אפשרית בנוגע לאיחוד המוצע נוגעת לאפשרות שאיחוד תל אביב-יפו ובת ים עשוי להקטין את אי השוויון בין רשויות אלו, וכך להיטיב עם מצבם של תושבי בת ים. אף שטענה זו עשויה להתקיים במציאות, ישנם שני חסרונות הגלומים בה.

א. שיווי המשקל הפוליטי לאחר האיחוד

שיפור במצבם של תושבי בת ים בעקבות איחוד עם העיר תל אביב-יפו מחייב הפניית משאבים שהוקצו בעבר לתושבי תל אביב לטובת תושבי בת ים. שינוי שכזה בהקצאת המשאבים תלוי בתמיכה פוליטית במועצת העיר המאוחדת. על פי נתוני הלמ"ס בסוף 2012 התגוררו בתל אביב-יפו כ-415 אלף תושבים ואילו בבת ים התגוררו כ-129 אלף תושבים. בהנחה ואחוזי ההצבעה בשתי הערים אינם שונים מהותית, צפוי להיות במועצת העיר המאוחדת רוב לתושבי תל אביב. יוצא מכך שיהיה קשה לגייס תמיכה פוליטית בהצעה המשפרת את מצבם של תושבי בת ים על חשבון תושבי תל אביב.

ב. פתרון מערכתי לאי שוויון בין רשויות

ההצעה לאחד את תל אביב-יפו ובת ים כפתרון נקודתי בנוגע לאי שוויון מתעלמת מפתרונות מערכתיים קיימים לאי שוויון בין רשויות מקומיות, דוגמת מענקי איזון, שינויי גבולות וחלוקת הכנסות. אי השוויון בין תל אביב ובת ים הינו דוגמא אחת לבעיית אי השוויון בין רשויות מקומיות בישראל. למעשה, קיימים מקרים רבים נוספים של אי שוויון בין רשויות שכנות (וכן בין רשויות לא שכנות) הדורשים התערבות גם כן. כך לדוגמא, תקבולי הארנונה העסקית של הרשויות הערביות הינם קטנים באופן משמעותי מתקבולי הארנונה העסקית של הרשויות המקומיות היהודיות (בן בסט ודהן 2009). פתרון לאי שוויון בין רשויות רצוי שיקבל פתרון מערכתי ונכון יותר מקצועית, ולא דרך איחוד רשויות.

4. שיתוף ציבור והגעה להסכמות

כפי שכתבתי בעבר, הגדלת סיכויי ההצלחה של איחוד רשויות דורשת את שיתופו של השלטון המקומי בתהליך קבלת ההחלטות (ריינגוורץ 2013). דוגמא נגדית ניתן לראות באיחוד שבוצע ב-2003. אף שהאיחוד עצמו הביא לחסכון כספי (ריינגוורץ 2011), הרי

שהוא עורר התנגדות רבה בקרב הרשויות הערביות שאוחדו. התנגדות זו הביאה לבסוף לפירוק של שלושת האיחודים שבוצעו במגזר הערבי (באקה-ג'ת, עיר הכרמל ושאגור), ולהחמרה במצבן התקציבי. לכן, רצוי לשתף את הרשויות המתאחדות בתהליך קבלת ההחלטות ולהגיע לפתרון שמוסכם על הרשויות המקומיות.

לסיכום, אני סבור כי איחוד של העיר בת ים עם העיר תל אביב-יפו אינו נכון מקצועית. האיחוד לא ישפר בהכרח את מצבם של תושבי בת ים, אינו צפוי להביא לניצול של יתרונות לגודל, והוא עשוי להביא למתחים פוליטיים ותקציביים ברשות המאוחדת. התנגדות של תושבי בת ים או תל אביב-יפו למהלך עשויה אף היא לפגוע בהצלחת האיחוד.

אשמח להופיע בפני הועדה ולהציג את הטענות הנ"ל ביתר פירוט.

על החתום :

יניב ריינגוורץ



ד"ר יניב ריינגוורץ

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית

בית הספר למדעי המדינה

אוניברסיטת חיפה

רשימת מקורות:

- בן-בסט א', דהן מ' (2009), "המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות", בתוך: הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, א. בן בסט ומ. דהן (עורכים). המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- רזין ע' (1999), "פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ריינגוורץ י' (2009), "הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות, 1997-2006", בתוך: הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, א. בן בסט ומ. דהן (עורכים). המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- ריינגוורץ י' (2011), "איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית – עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ריינגוורץ י' (2013), "איחודי רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד", נייר מדיניות מספר 2013.02, מרכז טאוב, ירושלים.
- Fox W.F. and Gurley T. (2006), "Will consolidation improve sub-national governments?" World Bank Working Paper 3913.
- Reingewertz, Y. (2012), "Do municipal amalgamation work? Evidence from Israeli municipalities", *Journal of Urban Economics* 72(2-3), 240-251.
- Roubini, N., Sachs, J. 1989. Political and economic determinants of budget deficits in industrial democracies. *European Economic Review* 33, 903-933.
- Sole-Olle A. and Bosch N. (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, 343-384.
- Tiebout C.M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy* 64, 416-424.