



מדינת ישראל  
משרד הפנים

## תהליכי איחוד רשויות – ניתוח והמלצות

על בסיס: איחוד רשויות – תיעוד לקחים והמלצות,  
דר' רונית דוידוביץ – מרטון, אינה טבק, מאי 2005

### ועדת חקירה

לבחינת איחוד או חלוקת הכנסות בין העיריות  
תל אביב-יפו ובת-ים

22.10.14

# פתיח | מה השתנה בעשור האחרון

הדו"ח נכתב בשנת 2005, לפני 9 שנים...

מאז-הגישות התעדכנו:

## שיקולים חברתיים

1

'מדעי החברה' מקבלים מקום משמעותי יותר

## תפיסת מהות העיר

2

ייצוגיות // שירותים מתאימים ואיכותיים

## הגדרת איכות אורבנית

3

תמהיל של מגוון משתנים, לא (רק) כמותי

# ניסיון בינלאומי | מטרות האיחוד

חסכון בעלויות אספקת שירותים

יציבות כלכלית למערכת השלטון המקומי

התייעלות ומקצועיות

שירותים משופרים, מגוונים ואיכותיים

חלוקת משאבים שווה והוגנת יותר

הסדרת עיוותים במערכת אספקת שירותים

הפחתת תחרות בין הרשויות – דרבון פיתוח כלכלי

תכנון מתואם כלל אזורי

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות

חסכון בעלויות השלטון המקומי –  
מעטים אנשי המקצוע הרואים בכך סיבה מספקת לאיחוד

# ניסיון בינלאומי | מודלים

יתרון לגודל הוביל להשוואת "רף" הוצאות,  
לא אפשר התאמת שירותים למגוון קהילות,  
לא הביא לחסכון כספי והתייעלות  
לאורך זמן – להפך!



## מודל חד רובדי

- גל איחודים החל מסוף המאה  
ה-19 – תחילת המאה ה-20:
- רשויות אורבניות קטנות
  - סביב עוגן מטרופוליני
  - מרחבים אזורים

התאמת מערכת שירותים למגוון מרכיבי וצרכי  
הקהילה, שלטון מוניציפאלי רגיש לשונות  
קהילתית – הוביל בחלק מהמקרים  
לסרבול, חוסר יעילות כלכלית,  
מקצועית, ארגונית



## מודל דו רובדי

החל משנות ה-60 במאה ה-20

מערכות רב ארגוניות המדגישות את חשיבות  
הגמישות, השונות, הוולונטריות והתחרותיות –  
מאפשר דפוסים מגוונים של שיתופי  
פעולה וצורות התארגנות מגוונות



## מודל רב ארגוני

עם הפנים לאלף השלישי

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות



“Any attempt to define one ideal size of a city-  
region or one ideal form of governance is doomed to failure”

Sancton,A., Merger mania, 2000

# ניסיון מקומי | על ציד הזמן

1925 פקודת העיריות לאיחוד רשויות (תקופת המנדט)

1925

1965 נוסח חדש לפקודת העיריות

1965

13 תהליכי איחוד רשויות למיניהם:  
מועצות מקומיות, אזוריות, עיריות



2003 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל – 'האיחוד הגדול'  
12 רשויות אוחדו, מתוכם 4 בוטלו

2003

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות



הצעת חוק העיריות  
אושרה בקריאה ראשונה בשנת  
2007, מאז לא קודמה

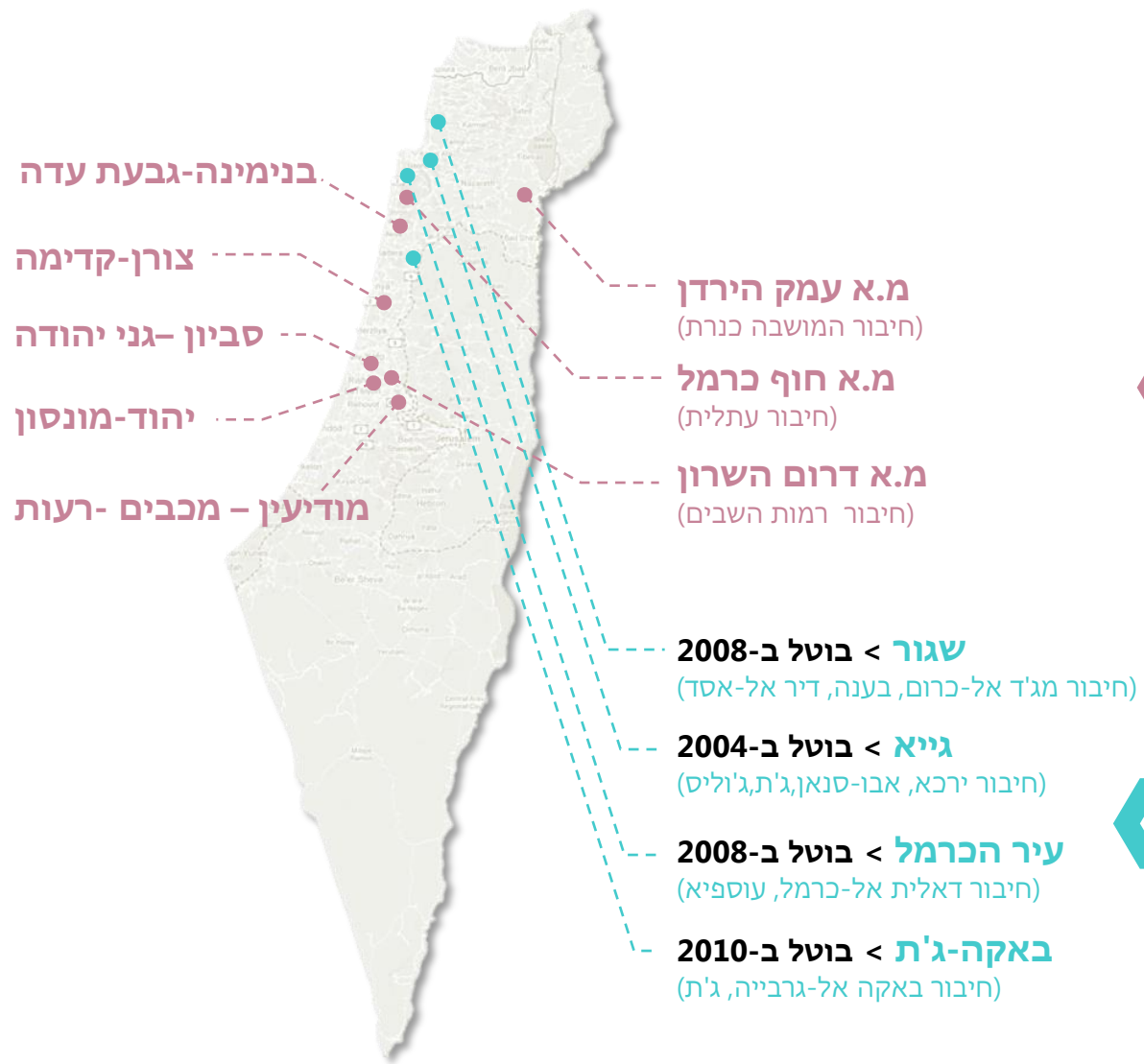


חוק פקודת העיריות  
עבר 120 תיקונים משנת 1965  
ועד היום



מאז קום המדינה  
אוחדו סה"כ  
37 רשויות

# ניסיון מקומי | חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל 2003



מפת האיחודים

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

« האחודים במגזר היהודי - נותרו על כנם

נקודות מוצא

המלצות

משמעויות

« האחודים במגזר הערבי - בוטלו במהלך השנים שלאחר מכן

## מסקנות

- **בחירת מקבצי רשויות לאיחוד**
  - נעשתה בעיקר עפ"י שיקולים פוליטיים ופחות תכנוניים
- **העדר כתובת אחת** – לליווי, קידום והשלמת התהליך
- **חוסר הערכות ארגונית** הולמת ותאום כולל בין משרדי
- **העדר שלב "הבשלה"** של הרשויות המתאחדות
- **חוסר מערך הסברה ודברור הולם**
- גרם להתנגדות עזה בכל הרמות ובקרב קהלי יעד רלבנטיים
- **"מקל בלי גזר"** – חוסר בתמריצים כלכליים, ארגוניים, תכנוניים וכו'



האיחוד יצר **תדמית שלילית** לתהליך  
והקשה על הובלת מהלכי איחודים עתידיים

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות

# לומדים גם מהמגזר העסקי

שותפויות בין פירמות עסקיות

- לומדים – כל אחד על השני
- מגדירים יתרונות יחסיים (כדאיות)
- מכירים, נפגשים – צעדים בוני אמון
- תכנית השותפות - מגדירים תהליך הבניית השותפות
- השותפים מובילים את השותפות – עם אנשי מקצוע
- נכנסים לשותפות – מעקב ובקרה
- .....

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות



רשויות בעולם כבר עובדות כ"שוק מוניציפאלי"...

- פתיחת היצע לאיחוד, לשינוי, לתכנון שינוי, להציע פתרונות מתאימים וכד'
- הובלת האיחוד בשותפות בין הממשל הלאומי לבין הממשל המקומי
- בעיר יש תושבים... מחייב שקיפות, שיח, השתתפות



# נקודות מוצא לתהליכי איחוד

למה איחדו עד היום?

- פירוק רשויות כושלות
- התייעלות וחסכון בתפעול הרשות – כספי וארגוני
- צמצום פערים בין יישובים במרחב הכולל
- ייעול ושדרוג מערך שירותים מקומי לאזרח
- העצמה קהילתית-חברתית – תוך שמירה על פלורליזם של קהילות במערך מוניציפלי מאוחד
- מינוף ופיתוח תשתית (כלכלית) מקומית יציבה – על בסיס יתרונות יחסיים והיצע רלבנטי של הרשות המקומית



- יש חלופות זולות ויעילות יותר
- שווה את ההשקעה בתנאי שהתמורה הולמת... – מוביל לתשתית מוניציפאלית ואורבנית כוללת לאורך זמן



הניסיון המקצועי בארץ ובעולם מדגיש היום ...  
תשתית לעירוניות טובה  
לאורך זמן = נקודת המוצא המתאימה ביותר ומצדיקה איחוד רשויות

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות

# תהליכי איחוד – המלצות

א | איך עושים את זה נכון?

איחוד ושינוי - תהליך ולא אירוע



התאמת המודל טרום איחוד, במהלך האיחוד, פוסט איחוד...



שיח ודיאלוג



- בין דיון פוליטי לבין דיון מקצועי
- שיתוף ציבור, שקיפות, דיון פתוח בחברה – בהתאמה לשלבי התהליך (מ'שמועות' להובלת שיווק מובנה)

תהליך כולל ומערכת



- בין-מגזרי (וולונטארי, עסקי, ציבורי), בין-תחומי (חברה, כלכלה, סביבה), ...
- מהמיקרו (הפרט, המשפחה, זהות מקומית, הזיכרון הקהילתי...)
- ועד המאקרו (מוסדות, ארגונים, משרדי ממשלה, מערכות לאומיות וכד')

הסכמה כבסיס להתקדמות



- בין הדרג הלאומי לדרג המקומי
- בין מגוון מנהיגי הרשויות

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות

# משמעויות מרכזיות | הבזקים

✓ **השקעה** במונחי תקציב, זמן, הון אנושי, ידע וארגון  
– לאורך זמן

✓ עובדים **ביחד** עם המנהיגות המקומית

✓ פיתוח מודל אטרקטיבי, ייחודי, **תואם מקום** וקהילה

✓ מעורבות באמצעות תהליכים **מקדימיים** לכל רשות  
**בנפרד** – מעלים את סיכויי ההצלחה

✓ דברור, הסברה ושיתוף הציבור – פתיחות **ושקיפות**

איחוד  
רשויות:  
לומדים  
מהניסיון

נקודות  
מוצא

המלצות

משמעויות



מדינת ישראל  
משרד הפנים

# MODELLING



הזדמנות לוועדות שינוי גבולות לשמש דגם לדפוסי העבודה...