

מיצוי היתרון היחסי

גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על

אפקטיביות ומשילות

ספטמבר 2012

תקציר:

האתגר העכשווי של רשויות פריפריאליות הוא להצליח להיות אפקטיביות, גם כאשר עומס המשימות והשירותים שלהן הולך וגובר. מכאן, גוברת חשיבותה של שאלת גודל הרשות הרצוי לניהול השירותים לתושבים.

במדינות רבות בעולם מקדמים שיתופי פעולה אזוריים לניצול יתרון הגודל. המחקר חשף כי רק בשירותים מסוימים הגודל גם חוסך בכסף, אך התברר כי כאשר מבוצעים שת"פ אזוריים, הגודל מעניק יתרונות נוספים, שהופכים אותו לכדאי:

1. **יעילות תקציבית:** חיסכון כספי בשירותים ספציפיים – תשתיות, הוצאה קבועה גדולה או שירותים הנדרשים לאוכלוסיות ספציפיות.
2. **גישה וגמישות:** הרחבת הגישה למשאבים/שירותים חדשים, מיצוי משאבים ממשלתיים שהרשות הקטנה לא מגיעה אליהם.
3. **קול חזק יותר:** עמדה מועדפת במו"מ וקידום אינטרסים מול הממשלה, בתודעה הציבורית, מול שותפים, מול יזמים וספקים.
4. **יכולת אסטרטגית:** יכולת תכנון וביצוע אזורית, הקשר רחב יותר לפעילות ארוכת טווח – שהרשות הקטנה אינה יכולה לבצע.

הגודל לא תמיד קובע. אבל כאשר הוא קובע, יש לו השפעה גדולה על יעילות, חשיבה אסטרטגית, פיתוח מנהיגות ושיפור השירות לתושב. הגודל מאפשר להגביר את העברת התקציבים והסמכות לרמה האזורית, אך לא פחות חשוב הוא מפתח את הכשירות של הממשלה בניהול וקבלת החלטות, בהגברת ושיפור המידע והתכנון ברמה האזורית, בטיוב ניצול המשאבים הקיימים.

תוכן העניינים:

- 2 ניצול יתרון הגודל ברשויות מקומיות – הכרח במציאות מורכבת
- 3 (1) יעילות תקציבית: מתי יש יתרון כלכלי לגודל, ומתי אין?
- 4 (2) גישה וגמישות, הקצאה יעילה
- 5 (3) קול חזק יותר: מול ממשלה, מול שותפים, מול יזמים וספקים
- 6 (4) יכולת אסטרטגית: יכולת תכנון וביצוע אזורית לפיתוח ארוך טווח
- 7 קצת תכל'ס: מיפוי יתרונות אפשריים לגודל
- 9 סיכום: אז איך עושים את זה?
- 10 ביבליוגרפיה

ניצול יתרון הגודל ברשויות מקומיות – הכרח במציאות מורכבת

האתגר של רשויות מקומיות פריפריאליות, ברחבי העולם, הוא להצליח להיות אפקטיביות גם כאשר עומס המשימות והשירותים הולך וגובר. ככל שאספקת השירותים המוניציפאלית גדלה – כך יש משמעות גדולה יותר לגודל הרשויות שמספקות את השירות.

ברחבי העולם המפותח ישנה מגמה מתמשכת של ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי או האזורי: תפיסות משילות חדשות מעודדות לקיחת אחריות מקומית; תהליכי גלובליזציה מחלישים את הזהות הלאומית ומחזקים זהויות מקומיות; תהליכי הסרה והפרטת האחריות מהשלטון המרכזי מאלצים את השלטון המקומי לקחת פיקוד – כל הללו מתרחשים בארבעת העשורים האחרונים, ומביאים את הרשויות המקומיות להתמודדות מסועפת עם יותר ציפיות מתושביהן, ויותר קשיים בניהול כלל השירותים עליהם הם אחראים. מרבית מדינות OECD הגדילו את העברת התקציבים והסמכויות מהשלטון המרכזי אל האזורי, וה OECD הגדיר ב 2005 את ניהול המענקים הממשלתיים, ואת אופן תקצוב הממשל האזורי כאחד האתגרים המרכזיים של המשילות במדינות המפותחות. (OECD 2005; Holtzer et Al. 2009; Blom-Hansen et Al. 2011; COE et Al. 2010)

מגמות אלו לא פסחו על ישראל, והרשויות המקומיות בישראל מתמודדות עם תופעות אלו בתוך ההקשר הישראלי. אחת ההשלכות המרכזיות בישראל היא עליית אי-השוויון בין הרשויות המקומיות במרכז לעומת אלו שבפריפריה הגיאוגרפית: הרשויות במרכז הצליחו להתמודד טוב יותר עם הביזור וצמצום השלטון הריכוזי, בעוד שהרשויות בפריפריה, בשל שלל סיבות ובעיקרן הקוטר והרמה הכלכלית-חברתית, נשארו מאחור. (רזין 1998; בן אליא 2006; אפלבוים וחזן 2005). הרשות המקומית נדרשת כיום לספק שירותים נרחבים מאי-פעם, להחזיק ביכולות ניהול מתקדמות, לעמוד באיזון תקציבי ולגייס השקעות לפיתוח ולתפעול שירותים, לעמוד בסטנדרטים גבוהים של ניהול וארגון לשם קבלת מענקים מהמדינה, לפתח תכניות אסטרטגיות ועוד. **המבחן של כל אזור הינו ביכולתו להפוך מגוף סביל לגורם פעיל בקביעת המדיניות ובפיתוח אזורי** (בן אליא 2006; רזין 1998).

המחקר על יתרון הגודל הכלכלי (Economies of Scale) עוסק בהנחה כי גודל הרשות משפיע על היעילות הכלכלית שלה. בקליפת האגוז, גופים גדולים מידי יתקשו להתחרות באופן יעיל לאור המשאבים והיכולות נדרשים מהם. גופים גדולים מידי יהיו פחות יעילים בשל גודלם והמשאבים הנדרשים לתחזוקת המבנה הארגוני. תיאוריה כלכלית זו משמשת רבות גם לבחינת גופי ממשל, ובפרט בשלטון המקומי, בניסיון לזהות את הגודל היעיל ביותר לרשות המקומית. (OECD 2005; Keating 1999)

מתי הגודל אכן משנה? בסקירה נרחבת של המחקר הקיים, Holtzer ואחי' (2009) מראים כי יתרון הגודל ברשויות המקומיות הינו תופעה משמעותית אך מורכבת. כיום מקובל להניח כי אין גודל אופטימאלי של הרשות המקומית אליו יש לשאוף, המביא ליעילות מקסימאלית. בכל סוג של שירות יש גודל אחר שהוא אופטימאלי: ישנם שירותים שבהם לגודל אין השפעה ממשית, וישנם תחומים שבהם יש לגודל השפעה קריטית. אחד ההבדלים המובהקים נמצא בין שירותים עתירי-הון (תשתיות, כבישים, פיתוח וכו') לבין שירותים עתירי-עבודה (משטרה, חינוך וכו'): בעוד שבראשון יש יתרון מובהק לגודל, באחרון לא נמצא יתרון שכזה, ואף לעיתים נמצא קשר הפוך, שכן רשויות קטנות יכולות להתאים את השירות האנושי לצרכי הקהילה באופן גמיש יותר. לעיתים, יתרון

הגודל משתנה אפילו בתוך מחלקות שונות של שירות מסוים: בסדרת מחקרים בארה"ב, נמצא כי במשטרה יש דווקא יתרון לקוטן הרשות ביצירת שיטור קהילתי יעיל, ולעומת זאת יתרון מובהק לגודל בפיתוח מחלקת חקירות או זיהוי פלילי. (Blom-Hansen et Al. ; Holtzer et Al. 2009) (2011)

שאלת יתרון הגודל איננה רק שאלה של חיסכון כספי: בשנים האחרונות התפתח שיח רחב יותר הבוחן את יתרון הגודל לא רק בפריזמת החיסכון הכלכלי, אלא גם לפי מדדים אחרים של שיפור השירות ושיפור ההתנהלות המקומית - הן במחקר האקדמי והן בפרקטיקה בקרב מקדמי-מדיניות. למשל, ב-80% מהשירותים שהרשויות המקומיות בארה"ב מספקות אין לגודל השפעה על יעול תקציבי, ברגע שהרשות גדולה מ-10,000-20,000 תושבים. ואילו ב-20% מהשירותים הנותרים יש לבחון זאת לאור מאפייני הרשות. בצרפת שיתופי הפעולה האזוריים לא חסכו כסף, וכך גם בשוויץ ובכל זאת – בכל המדינות הללו שיתופי הפעולה האזוריים נחשבים להצלחה, ויש מגמה הולכת וגוברת של חיזוקם (עלייה של 9.4% לאורך 10 שנים בארה"ב, למעלה מ-2/3 מהרשויות המקומיות בשוויץ נכנסו לשת"פ אזורי), וגידול בשביעות רצון הן של התושבים והן של ראשי הרשויות משיתופי פעולה אלה. (Steiner 2003 ; Holzer et Al. 2009).

במדינות רבות התגלה כי הגודל לא חוסך כסף, אבל הוא מעניק יתרונות נוספים. היתרונות האפשריים של גודל הרשות מתמקדים ב-4 מישורים (ג'וינט ואח' 2010, COE et AL 2010):

1. **יעילות תקציבית:** חיסכון כספי ויעול השימוש בתקציב המקומי בזכות יתרון הגודל.
 2. **גישה ונגישות:** גישה למשאבים/שירותים חדשים, מיצוי משאבים ממשלתיים שהרשות הקטנה לא מגיעה אליהם.
 3. **קול חזק יותר:** עמדה מועדפת במו"מ וקידום אינטרסים מול הממשלה, בתודעה הציבורית, מול שותפים, מול יזמים וספקים.
 4. **יכולת אסטרטגית:** יכולת תכנון וביצוע אזורית, הקשר רחב יותר לפעילות ארוכת טווח – שהרשות הקטנה אינה יכולה לבצע.
- להלן נבחן את היתרונות השונים לגודל, ומתי הם באים לידי ביטוי.

1) יעילות תקציבית: מתי יש יתרון כלכלי לגודל, ומתי אין?

סדרת מחקרים של OECD הראתה כי התשתיות הפיזיות ותשתיות שירותים הם מרכיב מכריע בהשפעה על יכולת התחרות והפיתוח של אזורים שונים. כאשר ישנה ראייה אזורית, יש יכולת לפתח תשתיות בהתאם לחוזקות ולצרכים הייחודיים של האזור, ולא רק עקב החלטות של השלטון המרכזי, אשר לא תמיד מתעמק במאפייני האזור הספציפיים. מצד שני, כאשר אין תיאום אזורי, משאבים רבים יכולים להיות מנוצלים באופן לא יעיל, או מנותבים רק לרשות מקומית אחת שהשכיחה לגייס אותם; אך ללא הפיתוח האזורי, הרשות המקומית אינה יכולה לשגשג. (OECD 2005). גם Holtzer ואח' (2009) מציינים את תחום התשתיות כתחום מובהק, שבו יש לגודל יתרון – בתחבורה, בריאות, אשפה, מים וביוב וכד'.

גישה אחרת לבחון את מידת היעילות התקציבית של גודל הרשות היא לבחון את גודל ההוצאה הקבועה של השירות: ככל שההוצאה הקבועה על שירות מסוים היא גדולה יותר, כך יש יותר חשיבות לגודל הרשות ליעול כלכלי ולחיסכון תקציבי (בן בסט ודהן, 2008).

ברשויות קטנות מאד, לגדול יש השפעה משמעותית: בישראל נמצא קשר מובהק בין גודל ליעילות תקציבית, ברשויות שמתחת ל 10,000-15,000 נפש. תוצאות מובהקות יותר נמצאו ברשויות שאין להן הכנסה שאיננה ממגורים (ללא ארנונה מעסקים) (רזין 1998). במחקר משווה בעולם, נמצא כי מעל 25,000 איש, כבר אין יתרון משמעותי לגודל במרבית השירותים הקיימים. עם זאת, יש יתרון מובהק לגודל כאשר מדובר במוצרים עתירי הון, והללו מהווים את הגורם המרכזי לשינופי פעולה אזוריים: תשתיות, פיתוח, תעשייה. יתרון הגודל מהווה את התמריץ המרכזי לשינופי פעולה אזוריים (Holtzer 2009). למשל, בשירותי פינוי אשפה נמצא כי נדרשים לפחות 70,000 תושבים כדי שהשירות יפעל באופן יעיל, ומתחת לכך יוקר האחזקה עולה משמעותית. (COE et Al. 2010).

עם זאת, לגודל הרשות יש גם מגבלות שעלולות לייקר את השירות. אחת המגבלות של הגודל מבחינה כלכלית, ובייחוד כאשר מדובר בשינופי פעולה אזוריים, היא בעלות המנגנון הגדול יותר. קשה לאמוד את העלות – בזמן, בכסף וגם בהון פוליטי של מקבלי ההחלטות – כאשר יוצרים מנגנון גדול יותר, וקשה להשוות עלויות אלו אל החיסכון התקציבי בשירות המאוחד. ברחבי העולם – בשוויץ, צרפת, אוסטרליה ועוד – נמצא כי מיזוג רשויות בכפייה לא חסכו בתקציב, ולעיתים אף יצר עלויות גבוהות יותר מאשר התועלות (OECD 2005, Dollery 2007). גם בבחינת שינופי פעולה אזוריים, לא תמיד נוצר חיסכון תקציבי (Steiner 2003; Keating 1999; OECD 2005).

כאשר בוחנים אילו שירותים כדאי לאחד או לשתף להשגת יתרון-הגודל, יש לקחת בחשבון גם עלויות אלו ולשקול אותן אל מול החיסכון התקציבי מהאיחוד. יש לבחון לא רק מה כדאי כלכלית לאחד, אלא גם מה אכן ישים ובעל סיכויי הצלחה, ובמאמץ נמוך יחסית של המנגנון והמערכות הפוליטיות והכלכליות השונות (Blom-Hansen et Al. 2011, OECD 2005; אפלבוים וחזן 2005).

2) גישה וגמישות, הקצאה יעילה

כאשר המשאבים הממשלתיים הולכים וקטנים, פיזור שלהם ברשויות רבות ועל פרויקטים רבים הוא בהכרח לא יעיל, בייחוד באזורים מוחלשים. כאשר יש רשות גדולה יותר אז יש לה סיכויים גבוהים יותר למצות הזדמנויות למענקים ממשלתיים, ליצור שינופי פעולה עם גורמים עסקיים, למשוך השקעות ולקדם הקצאה יעילה יותר של המשאבים, תוך תיאום בהוצאת המענק במקום תחרות בזבזנית. שותפויות אזוריות לא מחויבות לשמור על גבולות פורמאליים, אלא בהחלט יכולים להיווצר לגופו של עניין (OECD 2005).

באוסטרליה נעשו מיזוגי-רשויות כפויים תכופים בשנות ה-90, אשר לא הביאו לתוצאה המקווה – גם לא לחיסכון בהוצאות, וגם לא לשיפור השירות לתושב. בשנים האחרונות מנסים באוסטרליה מודלים אחרים: יצירת שותפויות אזוריות, שבחורות בעצמן את התחומים לשינוף פעולה. היכולת מחד לחזק את הכוח הפוליטי הקיים, ומאידך להיות גמיש באילו תחומים ליצור יתרון לגודל, הביא להצלחה בכל 4 תחומי שינוף הפעולה – שנבחרו ע"י השותפים, וזכו לגיבוי פדרלי: בגיוס הון, בניהול סיכונים ובתשתיות ובהקמת מערך GIS אזורי. הבחירה הגמישה בשימוש ביתרון הגודל

בתחומים בהם הוא רלוונטי הביא לחיסכון בהוצאות, ולרמת שירות גבוהה יותר. יתר על כן, הרשויות הקטנות יותר יכלו ליהנות משירותים שהן לא היו מסוגלות להפעיל בעצמן (Dollery et al. 2005).

דוגמא בולטת נוספת היא אירלנד, שבה פועל פרויקט מצליח בשם LEADER, שמעודד שיתופי פעולה סביב השירות הרלוונטי, ולא לפי שייכות פורמאלית למחוז כלשהו. הענייניות מובילה להצלחה ולשימוש אפקטיבי ביתרון הגודל בחיסכון או בשיפור השירות לתושבים. בקולומביה הבריטית בקנדה, יש הצלחה גדולה לשיתופי פעולה אזוריים, שמאפשרים לרשויות מקומיות לבחור באיזה פרויקטים להשתתף ומאיזה לצאת – וכך להשתמש ביתרון הגודל כאשר הוא באמת נחוץ (OECD 2005). קידום שיתופי פעולה אזוריים יכול להביא לזיהוי צרכים ממוקד יותר, וזיהוי משאבים שניתן לקדם. יוזמות מלמטה-למעלה נדרשות לשם כך, וכן שיתופי פעולה רוחביים ולא-דווקא היררכיים.

3) קול חזק יותר: מול ממשלה, מול שותפים, מול יזמים וספקים

אחד היתרונות המרכזיים לגודל הוא ביכולת המיקוח וניצול ההזדמנויות, בעיקר מול הממשל המרכזי אך גם בחיזוק המותג הציבורי, במו"מ מול ספקים, מפעלים ומקומות תעסוקה, פילנתרופיה וגורמים אחרים. במדינת סררה בברזיל נמצא כי הקמת רשויות אזוריות המאחדות כפרים ועיירות קטנים, מאפשרת לאזורים אלו להתחרות בערים המרכזיות יותר. השת"פ האזורי חיזק את יכולת המיקוח מול ספקים, השקעות והממשל, ופיתח ראייה אזורית רחבה יותר, שמאפשרת להשקיע במרכיבים הייחודיים והרלוונטיים לאזור, ולא לנסות ולהעתיק את יתרונות הערים הגדולות. נמצא כי במדינת סררה חל צמצום צמצום האבטלה, וצמצום באי-השוויון. כלל המדינה צמחה בשיעור גבוה יותר מאשר יתר ברזיל, ואזורי הפריפריה שבה הדביקו לאורך הזמן את הערים המרכזיות (Bar el 2007).

בשוויץ, שיתופי פעולה אזוריים לא הביאו לחיסכון תקציבי מובהק, אך עדיין למעלה מ 2/3 מהרשויות המקומיות הצטרפו מרצון ליוזמות אזוריות. היתרון היחסי של הגודל בא לידי ביטוי ביכולת של שותפויות אזוריות לפעול מול השלטון המרכזי, וליצור מדיניות אפקטיבית יותר במשותף. הגמישות היחסית – כל שותפות קובעת בעצמה את מטרותיה – אפשרה גם לממשלה להשתכנע ביתר קלות כי כך יהיה ניצול אפקטיבי של התקציב, ולהעניק יותר תמריצים לרשויות שהתאחדו, מאשר לאלו שנותרו בודדות (Steiner 2003).

בארה"ב יש עלייה מתמדת בכמות שיתופי הפעולה האזוריים. בשנות ה-90, ב 43 מתוך 50 המדינות נרשמה עלייה בכמות שיתופי הפעולה האזוריים, המקנים יתרון לגודל מול הממשל המרכזי. רשויות מקומיות מעדיפות להתחבר מרצון, מאשר לחכות שאיחוד שכזה ייכפה עליהן – כדי להגביר את קולן ולייעל שירותים (OECD 2005). איחוד כוחות מחזק את האזור גם במניעת תחרות פנימית על תשומת הלב של הממשל ושל הציבור.

4) יכולת אסטרטגית: יכולת תכנון וביצוע אזורית לפיתוח ארוך טווח

ככל שלרשויות המקומיות יש אוטונומיה ואחריות גדולה יותר בתקצוב והפעלת השירותים – כך יש צורך בתכנון אסטרטגי, ביצירת תכניות עבודה, ובפיתוח ראיית מדיניות רחבה אצל מקבלי ההחלטות. בישראל רק 13% מהתקציב מופעל ע"י הרשויות המקומיות, לעומת 30%-50% במרבית מדינות ה-OECD, אך גם בישראל הציפיות מהרשות המקומית הולכות וגוברות, ויש חשיבות גדולה לפיתוח המנהיגות המקומית ומיומנותה כדי לחזקן (בן בסט ודהן 2008).

ברמה האסטרטגית נמצא יתרון מובהק לגודל: ראשי רשויות מקומיות מועצמים ומתפתחים בזכות החשיפה לרמת קבלת החלטות גדולה יותר ומשוכללת יותר, ובזכות שיתופי הפעולה והתיאומים הנדרשים בשותפויות אזוריות. במדינות בהן שותפויות אזוריות פורחות, זהו אחד היתרונות המובהקים שנמצאו לגודל – בפינלנד, שוויץ צרפת ועוד (OECD 2005). הראייה הרחבה מפתחת את המנהיגות המקומית, אך משמרת גם את ההיבט המקומי, והתושבים אינם חווים התרחקות ממקבלי ההחלטות כמו בתהליכי מיזוג רשויות (Dollery 2007).

ככל שמגוון הפעילויות שהרשות המקומית מצופה לבצע הינו גדול יותר, כך נדרשות מיומנויות ניהול, תכנון ותכלול גבוהות יותר. רשות גדולה יותר, או שת"פ אזורי, מסוגלים ליצור את העומק הדרוש לפיתוח מיומנויות אלו. נדרשת גם ראית עומק, גם יכולת תכנון לטווח ארוך, וגם ראייה רחבת של מגוון השירותים הנדרשים והתאמתם לאוכלוסיות ספציפיות. לגודל יש יתרון מובנה, כאשר צריך להתמודד עם סוגים מרובים של שירותי רווחה לבעלי מוגבלויות מסוגים שונים, או בפיתוח דרכים למגוון כלי רכב ורכיבה, פרטיים וציבוריים (בן בסט ודהן, 2008). בצרפת נמצא כי שיתופי פעולה אזוריים לא תמיד הוזילו את עלויות השירותים, אבל כן מנעו כפילויות מיותרות ביצירת שירותים ייחודיים, וכן מנעו תחרות בין יישובים סמוכים (Holtzer 2009).

תהליך הכולל ניתוח כלכלי אזורי – זיהוי סקטורים בכלכלה, פיזור הייצור והאוכלוסייה, תהליכי עיור וכד' – מביא לזיהוי כשלי שוק ייחודיים לאזור, ומאפשר לפתח מדיניות ולקבוע סדרי עדיפויות אפקטיביים מתאימים. תהליך שכזה יכול להביא לצמיחת הפרויקטים האפקטיביים לפיתוח האזור – באופן שמשמר את יתרונותיו ומתחרה באמצעותם בערים הגדולות (Bar el 2007). כאשר ישנה רשות אזורית, היא מהווה גם יתרון באספקת מידע משמעותי אל השלטון המרכזי, בהיותה גדולה מספיק כדי לתת הקשר אזורי בתחומים השונים - רחב יותר מרמת הרשות המקומית הבודדת, ומעמיק יותר מהניתוח שהממשלה עושה במבט מלמעלה (OECD 2005).

קצת תכל'ס: מיפוי יתרונות אפשריים הגודל

בפריקט של מועצת אירופה והאו"ם, **בבנה 'ארגז כלים' לפיתוח שיתופי פעולה אזוריים**, על מנת למקסם את יתרון הגודל לשיפור השירות ולחיסכון תקציבי. במסגרת זו, הם ערכו מיפוי שממחיש כיצד בכל תחומי השירות, ניתן למצוא את המשימות הספציפיות שהגודל מהווה עבורם יתרון. המיפוי כמובן איננו שלם – שכן בכל אזור יש הקשר מקומי רלוונטי – אך הוא ממחיש את המגוון האפשרי (COE et Al. 2010):

תחום המדיניות:	יתרון אפשרי לגודל:
בריאות	<ul style="list-style-type: none"> • קיום שירותים ייחודיים אשר לא ניתן לקיים ברמה המוניציפאלית הקטנה (מרפאת לילה, תורנויות, מומחים) • תיאום בין רשויות בקיום שירותי בריאות בסיסיים (חינוך ומניעה, תשתיות ייחודיות, בריאות שיניים וכו') • מניעת כפילות שירותים והקפדה על רמת איכות.
רווחה	<ul style="list-style-type: none"> • פיתוח תשתיות ושירותי רווחה שיש להם לקוחות מועטים בכל רשות (בעלי מוגבלויות נדירות וכד'). • תיאום שירותי רווחה לקהילות ומשפחות החיות במס' רשויות באותו המרחב
חינוך	<ul style="list-style-type: none"> • יצירת שירותי חינוך מיוחדים (מגמות ייחודיות, חינוך מיוחד לאוכלוסיות ספציפיות) באיכות גבוהה. • שיתוף פעולה בין רשויות למניעת סגירת כיתות או שירותים עקב קוטר האוכלוסייה.
הגנת הסביבה	<ul style="list-style-type: none"> • תיאום של מדיניות סביבתית אזורית. • מניעת נימבי"י (NIMBY) ופיזור הוגן של מפגעים סביבתיים. • קידום סטנדרטים אזוריים להגנת הסביבה. • התמודדות משותפת עם מפגעים דרך קונצנזוס פוליטי.
טיפול באשפה	<ul style="list-style-type: none"> • מציאת אתרי הטמנת פסולת, שותפות בקניית ציוד ותשתיות לפינוי אשפה (משאיות, פחים וכד'). • קידום מחזור וצמצום האשפה באופן אזורי.
מים וביוב	<ul style="list-style-type: none"> • שותפות בציוד ותשתיות. • שותפות ברכישת שירותי תיקון ואחזקה – יתרון הגודל למו"מ. • גיוס הון משותף לפיתוח תשתיות.
חקלאות והשקיה	<ul style="list-style-type: none"> • ייעול חלוקת מים לחקלאות.
פיתוח כלכלי אזורי	<ul style="list-style-type: none"> • תיאום ויצירת תכניות אסטרטגיות ומחקר אזוריים. • שיפור פוטנציאל תיירותי אזורי תוך יצירת גודל שוק אזורי גדול יותר.

<ul style="list-style-type: none"> • פיתוח תרבותי אזורי, תוך איגום וייעול משאבים. • ניהול משותף של מתקני ספורט גדולים, ומיצוי השימוש בהם. • ארגון פסטיבלים אזוריים, עם יכולת משיכה גבוהה יותר. 	פיתוח תרבותי
<ul style="list-style-type: none"> • תיאום בפיתוח לטווח ארוך; תיאום בין אינטרסים וצרכים של רשויות שונות באותו האזור; תיאום חוצה גבולות פורמליים; • יצירת תכניות מתאר ברמה גבוהה יותר, בזכות איגום משאבים ומומחי תכנון. • מניעת קיפוח ומו"מ בין רשויות על חלוקת משאבים עתידיים 	תכנון אזורי ועירוני
<ul style="list-style-type: none"> • ניהול יעיל יותר של מענקים ממשלתיים; • יכולת גיוס טובה יותר של כספים מהממשלה 	ניהול מענקים ממשלתיים
<ul style="list-style-type: none"> • תכנון וקביעת סדרי-עדיפויות ברמה האזורית באופן מתואם; תיאום בנייה ותחזוקת כבישים 	כבישים
<ul style="list-style-type: none"> • יצירת תחבורה ציבורית יעילה לאזור גדול יותר 	תחבורה ציבורית
<ul style="list-style-type: none"> • ניהול ותיאום של התנועה, רמזור, התמודדות עם פקקים אזוריים או סכנות בדרכים 	תנועה ורמזור
<ul style="list-style-type: none"> • תחזוקה אזורית יכולה לשפר את הציוד, ולאגם משאבים לאור יתרון-הגודל. • קנייה משותפת של ציוד ייחודי לחילוץ והצלה ושיטור. 	שירותי הצלה

כפי שנראה, בחלק מהתחומים הגודל מאפשר לחסוך תקציב ולייעל הקצאות. בחלק הוא מאפשר תכנון אסטרטגי ותיאום טובים יותר. בחלק הגודל מאפשר ניהול מו"מ יעיל יותר מול ספקים או הממשלה, ובתחומים אחרים הוא מצליח להציב את האזור על המפה ולהציף אותו אל התודעה.

לגודל הרשות אין יתרון מובהק לכל התחומים: בכל תחום מדיניות ישנם שירותים שהגודל משמעותי בהם. החכמה היא ליצור את הגודל הנכון לכל שירות ומשימה, ולאפשר את הגמישות הנדרשת לרשויות המקומיות, שתאפשר אפקטיביות מירבית.

סיכום: אז איך עושים את זה?

הגודל לא תמיד קובע. אבל כאשר הוא קובע, יש לו השפעה גדולה על יעילות, חשיבה אסטרטגית, פיתוח מנהיגות ושיפור השירות לתושב. אין פטיש אחד לכל המסמרים: חשוב לא להיות מקובעים לפתרון יחיד ולהחיל אותו על כל הרשויות, שכן בכל מקרה יש לפתח את המדיניות המתאימה לו (Keating 1999).

כדי לצמצם את הפער, נדרש שילוב של מנהיגות אזורית, שתחזק את היתרונות האזוריים הייחודיים, יחד עם גיבוי ממשלתי ותמיכה מערכתית למימוש הפיתוח. פעמים רבות בפריפריה ישנן רשויות קטנות יותר, ורשויות מוחלשות יותר. כפייה של איחוד רשויות מלמעלה, רק מחליש אותן ואת תושביהן – ומגביר את הסיכויים לכשל-שוק אזורי. התפיסה של צמיחה במרכז וחלוקת-עושר אח"כ גם נכשלה במבחן האמפירי: גם כאשר יש צמיחה, היא מלווה בעלייה חריפה של אי השוויון. שיתוף פעולה אזורי שמגיע מלמטה, וקובע את סדרי העדיפויות הייחודיים שלו - יכול להביא לצמצום פערים אמיתי. (Bar el 2007).

הגודל מאפשר להגביר את העברת התקציבים והסמכות לרמה האזורית, אך לא פחות חשוב לשמור על הכשירות של הממשל המרכזי לניהול וקבלת החלטות, להגברת ושיפור המידע האזורי והתכנון האזורי, שמשפרים בהתאם את הגיבוי הממשלתי ותפוקותיו. ממשלה אשר תדע למקד שותפויות אזוריות דרך חוזים ספציפיים על בסיס תכניות עבודה, ועל בסיס סדרי עדיפויות שיצמחו מהמנהיגות המקומית תאפשר מחד ניהול מקומי, ומאידך הטמעה של מדיניות ארצית. היא תאפשר לרשויות להישאר קטנות וקהילתיות כשצריך, וליהנות מהגודל הנכון בתחומים בהם זה מתחייב כדי לצמצם את הפער מן המרכז (2005 OECD).

ביבליוגרפיה

אפלבאום ל. חזן א. (2005), שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות – לקחים לישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

בן-אליא נ. (2006), החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ג'וינט ישראל-אלכא, מכון ראות, הסוכנות היהודית (2010), חזון ישראל 15: קפיצת מדרגה של הפריפריה – מסגרת תפיסתית, ירושלים.

גזית, שחר ואח' (2003) הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות בראשות דב גזית (דו"ח שחר) – הדו"ח המלא, משרד הפנים.

רזין, ע. (1998) פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995, מחקרי פלורסהיימר, ירושלים.

Bar El R., Schwartz D., (2007) Regional Development for Growth with Equity: The Ceara (Brazil) Experience, Progress in Planning, Vol 65-3, Elsevier Amsterdam.

Bish R L., (2001) Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First, C.D. Howe Institute Toronto.

Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. (paper in progress), Scale effects in local government? Evidence from local government amalgamations in Denmark, presented at the XX NORKOM conference in Gothenburg, Sweden, November 2011 – paper at work.

Council of Europe (CoE), United Nations Development Programme (UNDP), Local Government Initiative (LGI) of the Open Society, (2010) TOOLKIT MANUAL INTER- MUNICIPAL COOPERATION, Bratislava.

Dollery B., Burns S., Johnson A., (2005) Structural reform in Australian local government: the Armiale Dumaresq Guyara Uralla Walcha Strategic Alliance Model, Sustaining Regions, series of positions-papers, UNE buisness school.

Dollery B., Byrnes J., (2007) Is Bigger Better? Local Governments Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry, Economic Analysis & Policy Vol.37 No.1.

Frure Q., Leprince, M., Paty S., (2012) [The impact of inter-municipal cooperation on local public spending](#), Groupe D'analyse et de Th'orie Conomique Lyon.

Holzer M. et Al, (2009) [Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency](#), rutgers Newark, School of Public Affairs and Administration.

Keating, M. (1999), Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia. Paper presented at ECPR Workshop, Regionalism Revisited. Territorial Politics in the Age of Globalization. Mannheim,

Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. Regional Studies. 31: 491-503.

OECD (2005) Building Competitive Regions – Strategies and Governance, OECD Publishing.

Steiner R., (2003), The Causes spread and effects of Intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland Public Management Review, Vol. 5, Num 4, Routledge.