



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**איחוד הרשויות
באקה אל-ע'רביה-ג'ת,
עיר הכרמל ושגור**

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח באדר תשס"ז

18 במרס 2007

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה על איחוד רשויות מקומיות.¹

לבקשת הוועדה, המסמך מתמקד באיחוד הרשויות שגור, עיר הכרמל ובאקה אל-ערביה-ג'ת. במסמך מובא רקע להחלטות על איחוד הרשויות ומוצגות עמדותיהם של ראשי הרשויות המאוחדות האמורות בדבר מהלך זה.

איחוד רשויות הוא מטרה של משרד הפנים ושל גורמים אחרים זה שנים רבות.² בעבר נערך איחוד רשויות מסיבות שונות. כך, לדוגמה, כוכב-יאיר וצור-יגאל אוחדו בשנת 2003 מאחר שכוכב-יאיר שאפה להתפתח וצירופו של הוועד המקומי בצור-יגאל היה מתבקש לצורך זה. שבי-ציון אוחדה עם המועצה האזורית מטה-אשר בשנת 2003 והמועצה האזורית בקעת בית-שאן אוחדה עם מנחמיה בשנת 2006 מסיבות כלכליות.³

להלן הנקודות העיקריות העולות במסמך:

- ועדת-שחר לאיחוד רשויות מקומיות בחנה את הנושא והגישה את מסקנותיה בשנת 1998. מסקנתה הראשית היתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי על הקופה הציבורית, ועל כן יש לצמצם את מספרן.
- ועדת-יצחקי בחנה את הנושא בשנת 2003 והגדירה קריטריונים לשם קביעת הרשויות המקומיות שיאוחדו.
- הוועדות הציבוריות שמינה שר הפנים באפריל 2003 כדי לבדוק את האפשרות לאיחוד מקבצים של רשויות מקומיות המליצו, בין השאר, לאחד 33 מקבצים של רשויות מקומיות ויישובים.
- ב-31 ביולי 2003 קיבלה הכנסת את התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, אשר בה רשימה של 12 מקבצי רשויות מקומיות שיאוחדו על סמך הצעת משרד הפנים.
- בסוף שנת 2003 אוחדו 11 מקבצי רשויות מקומיות, ובהן הרשויות הנדונות במסמך זה:

שם הרשות המאוחדת	היישובים שאוחדו
עיר הכרמל	דלית אל-כרמל, עוספיה
באקה אל-ערביה-ג'ת	באקה אל-ערביה, ג'ת
שגור	מג'ד אל-כרום, דיר אל-אסד, בענה

¹ למסמך קודם בנושא, ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

² מרכז מחקר ומידע של הכנסת, סקירת מסקנות הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי אשר לשאלת איחוד רשויות מקומיות, כתיבה: עמרי מצר, 21 במאי 2003.

³ אייל טריינין, ראש ענף גבולות שיפוט, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 14 במרס 2007.

- בישיבת הממשלה ב-12 בספטמבר 2006 הוחלט להטיל על שר הפנים למנות ועדה שתפקידה להמליץ אילו רשויות מקומיות נוספות לאחד. הוועדה פועלת בימים אלו. בראש הוועדה עומד מר יעקב אפרתי, ראש מינהל מקרקעי ישראל, וחברים בה נציג משרד הפנים, מנכ"ל רשות מקומית גדולה לשעבר וחוקרי אקדמיה בכירים מתחומים שונים. הוועדה בוחנת איחודי רשויות אפשריים נוספים, כגון יסוד-המעלה-ראש-פינה וסחי'נין-עראבה.⁴

1. איחוד רשויות – רקע

1.1. הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת-שחר)⁵

ב-27 באוגוסט 1995 הוטל על שר הפנים בהחלטת ממשלה למנות ועדה מקצועית שתבחן את האפשרויות לאחד רשויות מקומיות סמוכות ותקבע קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות מתוך התחשבות בגודל האוכלוסייה, בשטח הרשות המיועדת ובקרבתה לרשויות אחרות. בראש הוועדה עמד פרופ' אריה שחר, ועל סמך החלטת הממשלה האמורה היו חבריה נציג הציבור (היו"ר – פרופ' שחר), נציג משרד הפנים, נציג משרד האוצר ונציג השלטון המקומי. הדוח המסכם של הוועדה פורסם ביוני 1998.

בדוח ועדת-שחר נסקרו המלצות שניתנו בעבר לעריכת שינויים של ממש במפת הרשויות המקומיות, ומוצגים שלושה גורמים מרכזיים שסיכלו את מימושו:

ראשית, הממשלה בישראל היתה ריכוזית ביותר, לא ראתה בשלטון המקומי גורם בעל חשיבות רבה, ולכן נטתה להשאירו מפוצל, כך שתובטח שליטתה גם על התפקודים המבוצעים בפועל על-ידי הרשויות המקומיות... **שנית**, הקשרים ההדוקים בין הפוליטיקה הלאומית והפוליטיקה המקומית הקשו גם הם על ביצוע רפורמות... **שלישית**, הומוגניות חברתית-אתנית ומערך יישובי פשוט, שבו ניתן לתחום בבירור את גבולותיהם של האזורים העירוניים השונים, הן תכונות המקלות על ביצוע רפורמות מקיפות, אך תכונות אלה אינן מאפיינות את ישראל.

מסקנתה הראשית של ועדת-שחר היתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי שרובו נופל על תקציב המדינה. לפיכך הומלץ לצמצם ככל האפשר את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 נפש, ובפרט את מספר הרשויות הזעירות, של יישובים שחיים בהם אלפים מעטים של תושבים. בדוח הוועדה מפורטים האמצעים לצמצום מספר הרשויות המקומיות: העלאת הסף המינימלי הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה מ-3,000 ל-10,000 תושבים; הגדרת סף זה בפקודת המועצות המקומיות; ביטול מועצות מקומיות של יישובים שחיים בהם פחות מ-3,000 תושבים ומיזוגן עם רשויות מקומיות סמוכות שהן גדולות יותר; צמצום עד למינימום של ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בקביעת גובה מענקי האיזון לנפש, וכך הטלת נטל החסרונות של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן.

⁴ אייל טריינין, ראש ענף גבולות שיפוט, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 14 במרס 2007.
⁵ הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת-שחר), דוח מסכם, ירושלים 1998. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

1.2. דוח יצחקי

הוועדה הבין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור יצחקי, אשר הוקמה לצורך קביעת הרשויות המקומיות שיאוחדו בחקיקה וקביעת הרשות הקולטת בכל איחוד ואיחוד, הגדירה כמה קריטריונים מרכזיים לאיחוד רשויות:

- **יעילות כלכלית** – השפעת איחוד הרשויות על היחס בין היקף המשאבים המושקעים בהן ובין היקף השירותים המסופקים בהן ואיכותם;
- **ייעול הקצאת המקורות הממשלתיים** – תרומת האיחוד לייעול ההקצאה של תקציב המדינה לרשויות המקומיות כדי שיובטח איזון תקציבי בעתיד;
- **אפקטיביות בביצוע** – תרומת האיחוד לשיפור ברמת השירותים המוניציפליים בשל יכולת מקצועית גבוהה יותר ברשויות גדולות יותר, כלומר ובשל יתרונות לגודל;
- **שיפור בשירותים שונים** – תרומת האיחוד לשיפור השירותים בתחומי החינוך, הבריאות, התרבות, הספורט ועוד;
- **שיפור היכולת המקצועית של הרשות** – תרומת האיחוד לקידום השקעות בתחום התחבורה, התכנון וההנדסה ולמתן שירותים שונים, וכן לשיפור היכולת לנהל מערכות מורכבות;
- **שיפור בתחום התכנון הפיזי** – תרומת האיחוד להקצאה מתואמת ורציונלית של שימושי קרקע;
- **שוויוניות** – תרומת האיחוד להקטנת הפערים בין הרשויות המקומיות בבסיס המס, ברמת המיסוי וברמת השירותים;
- **ההתאמה בין קבוצות האוכלוסייה ברשויות המיועדות לאיחוד.**

1.3. עמדת מרכז השלטון המקומי על תוכנית האיחוד

מרכז השלטון המקומי גרס בשנת 2003 כי היוזמה לאיחוד רשויות מקומיות, באופן גורף ובדרך של חקיקה על בסיס ההנחה שהאיחוד יוביל לחיסכון כספי, היא טעות חמורה שיהיו לה השלכות רבות. הוא צפה כי המהלך יפגע בתושבי הרשויות המקומיות המתאחדות וברמת השירות שהם יקבלו. הוא סבר שהמהלך יפגע קשה בדמוקרטיה בישראל, כגון צמצום מרחב הבחירה של התושבים ויזעזע את המרקם החברתי השברירי ממילא בישראל.⁷

⁶ ועדת-יצחקי, איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי, ירושלים, פברואר 2003. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

⁷ מרכז השלטון המקומי בישראל, איחוד רשויות מקומיות באופן גורף בדרך של חקיקה, הוכן בסיוע חברת חלופה – דב קהת, יוני 2003, עמ' 3. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

2. החלטות הממשלה ומשרד הפנים על איחוד רשויות מקומיות

בהחלטה מס' 79 בתוכנית להבראת כלכלת ישראל, שהתקבלה בשנת 2003, נקבע כי מספר הרשויות המקומיות יצומצם מ-266 ל-150 עד 200 בדרך של איחוד רשויות מקומיות. בדברי ההסבר להחלטה נאמר כי ריבוי הרשויות גורם לבזבוז משאבים, לחוסר יעילות ולאי-אספקת שירותים ראויים לתושבים. החלטה זו התבססה על מסקנות ועדת-שחר.

על-פי משרד האוצר, מטרת המהלך היתה חיזוק הרשויות המקומיות המאוחדות, הגברת עצמאותן והגדלת אפשרויות התכנון והפיתוח שלהן. לדעת המציעים, צעדים אלו אמורים לתרום לשימוש מושכל יותר במענקי האיזון.⁸

ב-14 באפריל 2003 מינה שר הפנים דאז, מר אברהם פורז, ועדות ציבוריות שיבדקו את האפשרות לאיחוד מקבצים של רשויות מקומיות במטרה לצמצם את מספר הרשויות ולהביא לידי חיסכון והתייעלות. הוועדות הציבוריות מונו לפי מחוזות ודנו בסוגיות כלכליות, תכנוניות, משפטיות ומוניציפליות הקשורות באיחודם של כ-70 מקבצים. הוועדות המליצו לאחד כ-33 מקבצים של רשויות מקומיות.⁹

בסופו של דבר, בהצעת משרד הפנים הופיעה רשימה של 12 מקבצי רשויות מאוחדות כמפורט להלן. ההצעה אושרה ב-29 ביוני 2003 בוועדת הפנים והגנת הסביבה ובוועדת הכספים של הכנסת, וחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, המעגן את החלטה, התקבל בכנסת ב-31 ביולי 2003.¹⁰

מעמד הרשות המאוחדת החדשה	הרשויות והיישובים שאוחדו
מועצה מקומית	צורן, קדימה
עירייה	מודיעין, מכבים-רעות
מועצה מקומית	בנימינה, גבעת-עדה
עירייה – עיר הכרמל	דלית אל-כרמל, עוספיה
עירייה	באקה אל-ערביה, ג'ת
מועצה מקומית – שגור (לימים הפכה לעירייה)	מג'ד אל-כרום, דיר אל-אסד, בענה
האיחוד בוטל	ירכא, אבו-סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ת

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

⁹ מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים, www.moin.gov.il, תאריך כניסה: 7 במרס 2007.

¹⁰ מתוך התוספת לפרק ב' בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003.

מעמד הרשות המאוחדת החדשה	הרשויות והיישובים שאוחדו
עירייה	יהוד, נווה-אפרים (מונסון)
מועצה אזורית	דרום-השרון, רמות-השבים
מועצה אזורית	חוף-הכרמל, עתלית, כפר-גלים
מועצה אזורית	עמק-הירדן, כנרת
מועצה מקומית	סביון, גני-יהודה

איחוד הרשויות הדרוזיות ירכא, אבו-סנאן, ג'וליס וינוח-ג'ית בוטל, וביוני 2003 בוצעו 11 איחודי רשויות מקומיות.

הרשויות המקומיות והיישובים בכל מקבץ אוחדו לרשות מקומית אחת מהבחירות לרשות המאוחדת, שהיו אמורות להיערך לפי הוראות סעיף 10 לחוק ב-28 באוקטובר 2003.

לפי חוק זה, ראש הרשות המאוחדת אמור להכין תוכנית לאיחודן של הרשויות המקומיות, שתעסוק בין השאר בפעולות שיש לנקוט כדי לקיים את האיחוד, כגון איחוד יחידות ומערכות, נכסים, זכויות והתחייבויות, פיטורי עובדים ופירוק תאגידים בשליטת רשות מקומית שאינם נחוצים למילוי תפקידיה של הרשות המאוחדת. שר הפנים רשאי להכניס בתוכניות שינויים ואף למנות נציגים מטעמו שיכינו אותם.¹¹

3. בחינת איחוד הרשויות הנדונות

3.1. האיחוד בראייה מערכתית

פרופ' ערן רזין מהמחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית מציג את הפרמטרים העיקריים שיש לבחון באיחוד רשויות. פרמטרים אלו דומים לקריטריונים שנקבעו בוועדת-יצחקי בדבר עצם האיחוד.¹²

- **יעילות כלכלית** – האם האיחוד מביא לידי חיסכון כלכלי; הכוונה היא לחיסכון בטווח הארוך, מאחר שבטווח הקצר יהיו לעצם האיחוד עלויות גבוהות.
- **אפקטיביות** – האם איכות השירותים המוניציפליים הניתנים לתושבים עולה; סביר שמשום היתרונות לגודל, איכות השירותים תעלה, אף אם אין חיסכון כלכלי.

¹¹ חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003.

¹² פרופ' ערן רזין, המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית, שיחת טלפון, 15 במרס 2007.

- **מינהל תקין** – האם המינהל ברשות המאוחדת תקין ;

אם ניהול אחת הרשויות טרם האיחוד אינו תקין, ייתכן שאיחודה עם רשות שניהולה תקין הוא הפתרון לבעיה.

- **תכנון ופיתוח** – האם האיחוד מביא לתכנון מתואם יותר ולקידום הפיתוח ברשות ;

- **צדק חברתי** – האם הרשות המאוחדת שוויונית יותר.

הוועדות הציבוריות שמינה שר הפנים באפריל 2003 כדי לבדוק את האפשרות לאיחוד מקבצים של רשויות מקומיות המליצו אילו רשויות לאחד ואילו לא לאחד. הוועדות הציבוריות שמונו – מחוז צפון א' בראשות פרופ' גדעון ביגר ומחוז חיפה בראשות פרופ' ערן רזין – בחנו היבטים שונים והמליצו **כעבור כחודשיים, בין השאר, לאחד את הרשויות המקומיות הנדונות.**

3.2. האיחוד בראייה מקומית

להלן נבדוק את שביעות הרצון מאיחוד הרשויות לפי שלושה קריטריונים:¹³

1. האם היה צריך לאחד את הרשויות המקומיות הנדונות?

2. האם נתנה המדינה את הכלים המתאימים לכך?

3. האם האיחוד הצליח?

שלוש השאלות קשורות זו בזו במידה מסוימת. מבחן התוצאה תלוי בין השאר במתן הכלים המתאימים לאיחוד, ואלו משפיעים על הגישה הכללית לרעיון איחוד הרשויות.

בנוגע לשאלה הראשונה, ראש עיריית שגור היה ראש הרשות היחיד שתמך ברעיון האיחוד. ראש עיריית עיר הכרמל, לדוגמה, לא תמך ברעיון האיחוד, בעיקר מאחר שלא נעשתה תוכנית ברורה ומפורטת לאיחוד, ולדעתו הוא בא למעשה על חשבון השירות המוניציפלי לתושבים.

בנוגע לשאלה השנייה, שלושת ראשי הערים מתלוננים על תפקיד המדינה במהלך, ובעיקר על שלא הוקצו משאבים כספיים מספיקים לצורך האיחוד.

אשר למבחן ההצלחה, ספק אם כבר אפשר להכריע בנקודה זו. עם זאת, נראה כי ראש עיריית עיר הכרמל כבר הכתיר את האיחוד של עיר הכרמל ככישלון, שכן הוא מבקש לפרקו. ראש עיריית באקה אל-עירביה-ג'ת מתנה את הצלחת האיחוד בקבלת מענקים כספיים ממשרד הפנים. לדבריו, ללא סיוע משרד הפנים האיחוד לא יצליח.

להלן נתונים על כל רשות מאוחדת: המצב קודם האיחוד, הסתייגויות שעלו קודם האיחוד ומידת שביעות הרצון של ראש העירייה.

¹³ חלוקה זו נקבעה על סמך שיחה עם יצחק ולד, ראש הוועדה הקרואה בבאקה אל-עירביה-ג'ת.

3.2.1. עיר הכרמל

המצב קודם האיחוד

לפי דוח הוועדה, **דלית אל-כרמל** היה הגירעון השנתי כ-10% מהתקציב, והיו גם חובות שכר לעובדים. לפי הדוח, על סמך הנתונים הכספיים האלה **לא היתה למועצה המקומית זכות קיום כלכלית.**

לפי הוועדה, **דלית אל-כרמל ועוספיה היו מאוחדות בפועל בשירותים משותפים, כגון מערכות ביוב, שירותי בנקאות ונקודת משטרה.** כמו כן, שני היישובים משתפים פעולה בחינוך ובשירותים נוספים. לכן, אין זכות קיום לכל רשות בנפרד.

הסתייגויות שעלו לקראת האיחוד

אנשי מועצת דלית אל-כרמל הסתייגו מהאיחוד מכמה סיבות:

- המרקם המשפחתי השונה בכל יישוב;
- דלית אל-כרמל עירונית באופייה, ואילו עוספיה בעלת צביון כפרי;
- האיחוד עלול להביא להתגברות הזרם הדוגל באי-גיוס לצה"ל;
- חשש מפיטורי עובדים.

מידת שביעות הרצון מהאיחוד

ד"ר אכרם חסון, ראש עיריית עיר הכרמל, לא תמך ברעיון איחוד הרשויות מכיוון שלא היתה תוכנית ברורה ומפורטת מספיק לביצועו. לדבריו, האיחוד לא תרם דבר לקידום יישובו והמהלך נועד להביא לידי חיסכון על חשבון מתן שירותים לתושבים.

לדברי ד"ר חסון, הקשר עם משרד הפנים נעשה באמצעות החשב המלווה, אולם אין ליווי של צוות קבוע שנותן פתרונות לבעיות שמתעוררות. משרד הפנים הבטיח הבטחות רבות לפני האיחוד, אך הוא לא עמד בהן.

ד"ר חסון מוסיף כי **העירייה לא קיבלה את הכלים המתאימים לשם קידום האיחוד.** אם הקשר היה צמוד יותר ומשרד הפנים היה מכין תוכנית איחוד מפורטת ומשלב בה מתן מענקים מיוחדים, הרי התמונה היתה אחרת לגמרי. לדבריו, שתי הרשויות החלשות, דלית אל-כרמל ועוספיה, אוחדו לעירייה חלשה; **לא מורגש שהרשות המקומית מתפקדת כעירייה, והשירות לתושבים נפגע.**

כך, לדוגמה, לעיר הכרמל אין בניין עירייה, ועובדיה עובדים בשני בנייני המועצה שבשני היישובים הנפרדים. בעיר אין תחנת כיבוי-אש, אין תחנת מד"א, אין סניפים של משרדי ממשלה ושל רשות המסים, אין שירות תעסוקה וכיוצא באלה. את כל השירותים הללו תושבי עיר הכרמל מקבלים בחיפה.¹⁴

בשנה הראשונה לאיחוד עבדו עובדים בתפקידים כפולים בעירייה – שני גזברים, שני מזכירים, שני מהנדסים, שני מנהלי מחלקות חינוך וכדומה. מספר עובדי מחלקות המים והביוב צומצם במחצית, וכיום יש עובד ניקיון אחד ושני גננים בכל העירייה, ומובן שהשירות לתושבים נפגע. בסך הכול פוטר מאז האיחוד 148 עובדים.¹⁵

משרד הפנים העניק לרשות כ-80 מיליון ש"ח במסגרת תוכנית ההבראה לצורך כיסוי גירעונות של שתי הרשויות שאוחדו. עדיין נותרו חובות עבר של שתי הרשויות בסך 25 מיליון ש"ח והלוואות של 78 מיליון ש"ח.

במכתב ב-23 ביולי 2006 ביקש ראש עיריית עיר הכרמל מראש הממשלה "להודות בטעות הממסד ולפרק את האיחוד". גם בשיחתו עמנו הביע ראש העיר את רצונו לפרק את האיחוד.

3.2.2. באקה אל-ע'רביה-ג'ת

באקה אל-ע'רביה-ג'ת היא בתוכנית הבראה ומנוהלת על-ידי ועדה קרואה של משרד הפנים. חישובי הוועדה הציבורית לאיחוד רשויות מקומיות – מחוז חיפה הראו חיסכון של 19-20 מיליון ש"ח לשנה בעקבות האיחוד. לפי הוועדה, היה ראוי ללוות את האיחוד בצעדים שיתרמו לרמת הרווחה ולאיכות החיים בעיר המאוחדת, כגון הקמת אזור תעסוקה.

המצב קודם האיחוד

הוועדה בחנה את המצב ביישובים ונוכחה לדעת כי שיעור האבטלה בהם הוא יותר מ-10% ואין להם אזור תעסוקה. אזור תעסוקה היה יכול לשפר את מצב התעסוקה ולהביא לידי עלייה ברמת החיים של התושבים, וכן להרחיב את בסיס הארנונה של הרשות המאוחדת.

בג'ת, הגירעונות בתקציב השוטף בשנים 2001-2002 היו 5.8 עד 7 מיליוני ש"ח לשנה, ומצבה הכספי היה רעוע הרבה יותר מזה של באקה אל-ע'רביה. לפי הוועדה, הגירעונות בתקציב ג'ת לא היו תוצאה של ניהול כושל.

הסתייגויות שעלו לקראת האיחוד

לפי הוועדה, יש בעיות אחדות באיחוד שני היישובים:

- ג'ת מתקיימת בעיקר מחקלאות ומחינוך, ומעדיפה להישאר כפר. באקה אל-ע'רביה לעומתה מתקיימת ממסחר וממעט תעשייה;

¹⁴ בעיר הכרמל ישנן בעיות נוספות. לדוגמה, בעיר יש אזור תעשייה אולם אין בו תעשייה; לבתים רבים ביישוב אין תשתית ביוב; תוכניות המיתאר מיושנות; לעירייה בעיות תקציביות ועוד.

¹⁵ ד"ר אכרם חסון, ראש עיריית עיר-הכרמל, מכתב, 17 בינואר 2005. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005; ד"ר אכרם חסון, שיחת טלפון, 14 במרס 2007.

- בין שני היישובים שורר סכסוך ארוך ימים ;
- יש בין שני היישובים הפרדה פיזית ;
- עלה צורך להסדיר את המצב הכספי בגית כדי שנטל החובות שלה לא ייפול על תושבי באקה אל-עירביה.

מידת שביעות הרצון מהאיחוד

ראש עיריית באקה אל-עירביה-ג'ית הקודם, מר זיאד אבו-מוך, לא היה מרוצה מאיחוד הרשויות. לדבריו, משרד הפנים לא עמד בהתחייבויותיו ולא העניק כלל תמריצים כלכליים לאיחוד. תוכנית הבראה לכל יישוב בנפרד היתה עשויה, לדעתו, לשפר את המצב.¹⁶

בבאקה אל-עירביה-ג'ית פוטרו עובדים וצומצמה פעילות המועצה ; כמו כן, השתפרה גביית הארנונה. עד שנת 2005 המהלך לא הביא לידי חיסכון כספי, מאחר שהשינויים הארגוניים לא תוקצבו כראוי. לדברי מר אבו-מוך, בשנת 2005 הרגישו התושבים ביישוב המאוחד שאיכות השירות שהם מקבלים אחרי האיחוד נמוכה יותר, והפערים הכלכליים רק הלכו וגדלו.¹⁷

בנובמבר 2006 מונתה ועדה קרואה לעיריית באקה אל-עירביה-ג'ית בראשות מר יצחק ולד, לשעבר ראש עיריית כפר-סבא. בימים אלו נמשכות פעולות האיחוד, כגון איחוד מערכות המחשבים של עיריית באקה אל-עירביה ושל מועצת ג'ית.

לדברי מר ולד, להלכה איחוד באקה אל-עירביה-ג'ית החל בשנת 2003, אך למעשה לא נעשה רבות בעניין. במרס 2007 אמר מר ולד כי טרם נתקבלו בעירייה מענקים – תמריצים לאיחוד – ממשרד הפנים. לדבריו, המדינה אינה נותנת אמצעים מתאימים, ועד שאלו לא יתקבלו, האיחוד לא יצליח.¹⁸

3.2.3. שגור

בסוף שנת 2004 חיו בעיר¹⁹ שגור כ-27,800 נפש, כ-98% מהם מוסלמים. העיר שייכת לאשכול החברתי-כלכלי מס' 2. היא היתה בתוכנית הבראה בששת החודשים האחרונים של שנת 2004, ומ-10 בינואר 2005 היא אמורה להיות במסגרת של הסדר נושים.

האיחוד

לפי הוועדה, שלושת היישובים המרכיבים את שגור מחוברים למעשה ברצף של בנייה ושל שטחי שיפוט ; הרכב האוכלוסייה שלהם דומה, והדבר מאפשר יציבות חברתית ; כל היישובים מוגדרים בתוכנית

¹⁶ זיאד אבו מוך, ראש עיריית באקה-ג'ית, מכתב, 17 בינואר 2005. מתוך : מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה : אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005.

¹⁷ שם.

¹⁸ יצחק ולד, ראש עיריית באקה אל-עירביה-ג'ית – ועדה קרואה של משרד הפנים, שיחת טלפון, 13 במרס 2007.

¹⁹ לפני הכרזתה של שגור כעירייה היא היתה מועצה מקומית.

המיתאר המחוזית כיישובים עירוניים; כל המועצות המקומיות שלהם שייכות לוועדה המקומית המרחבית בקעת בית-הכרם ושלושתם סבלו מבעיות ניהול ומחובות כספיים גדולים.

לפי חישובי הוועדה, האיחוד אמור להביא לחסכון כספי של כ-4.5 מיליוני ש"ח בשנה, וליצור פוטנציאל לפיתוח תעשייתי ומסחרי בזכות הקרבה והרצף בין שלושת היישובים. כמו כן, האיחוד אמור להסדיר באופן מבוקר את מערכת התשתיות (דרכים, ביוב, מים וחשמל) כיחידה אורבנית אחת. הרשות המקומית המאוחדת אמורה לשפר את מתן השירותים הציבוריים והמוניציפליים הנדרשים להתפתחות האוכלוסייה ההומוגנית במקום.²⁰

הסתייגויות שעלו לקראת האיחוד

מר אחמד דבאח, ראש עיריית אל-שגור, הוא היוצא דופן משלושת ראשי הרשויות משום שהוא תמך ברעיון איחוד הרשויות ומוסיף לתמוך בו. עם זה, יש לו כמה הסתייגויות. הסתייגויות שהועלו לפני הוועדה:

- איחוד הרשויות פוגע בדמוקרטיה המקומית מאחר שהוא לא נעשה מתוך התחשבות בשיקולים של קיום אורח חיים שונה בכל אחד מהיישובים.
- היתה הסכמה בין אנשי דיר אל-אסד לאנשי בענה בדבר האיחוד ביניהם, אך הם התנגדו לאיחוד עם היישוב הגדול מג'ד אל-כרום. בין דיר אל-אסד לבענה יש רציפות טריטוריאלית ולכן איחודן רצוי, אולם מג'ד אל-כרום "הוצמדה" אליהן.
- מג'ד אל-כרום סבלה מגירעון תקציבי עמוק.

לוועדה היה נראה כי על אף הסתייגויות אלו יהיה אפשר לבצע את האיחוד משום שהרכב האוכלוסייה בכל אחד מהיישובים דומה, והדבר יאפשר יציבות חברתית.

מידת שביעות הרצון מהאיחוד

לדעת מר דבאח, ראש עיריית שגור, האיחוד אמור להביא בסופו של דבר לידי שיפור ברמת השירותים המוניציפליים, שינוי מהותי ברמת הפיתוח והתשתיות וקידום פרויקטים ותוכניות שעד כה לא מומשו. בטווח הארוך, המהלך יביא בהכרח לחיסכון בתקציבים, מכיוון ששכר של בכירים ונבחרים רבים נחסך בזכות האיחוד.

בינואר 2005 אמר מר דבאח כי לשגור היה קשר רצוף עם משרד הפנים, והצוות שהעמיד המשרד לרשותה קשוב לבעיות המתעוררות ביישום התהליך. ואולם, למרות הכוונות הטובות, אין לצוות זה היכולת לתת מענה בזמן אמת לבעיות הרבות. משרד הפנים עמד חלקית בהבטחותיו, אך כדי להבטיח איחוד מיטבי היה עליו לכסות את גירעונות הרשויות המתאחדות, ולא לצמצם מייד את מענקי האיזון שלהן.

במרס 2007 הוסיף מר דבאח כי מאז האיחוד ועד היום התקבל מענק אחד בלבד ממשרד הפנים – 5 מיליוני ש"ח שהועברו בסוף שנת 2006 כמענק איחוד. לדבריו, גירעון הרשות גדל מאז האיחוד, אף שניכר חיסכון משום שיש לשלם לנבחרים ציבור מעטים יותר.

²⁰ דוח הוועדה הציבורית לאיחוד רשויות מקומיות – מחוז צפון א', מאי 2003.

לדברי מר דבאח חל שיפור בשירותים המוניציפליים והמשכורות משולמות בזמן, אולם הוא זוקף זאת לזכותו, ולא לזכות האיחוד.²¹

²¹ אחמד דבאח, ראש עיריית שגור, מכתב, 31 בינואר 2005. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, כתיבה: אלון רובינשטיין, 30 במרס 2005; אחמד דבאח, שיחת טלפון, 13 במרס 2007.



4. נקודות לדין

גורמים רבים מסכימים כי איחוד רשויות מקומיות הוא רעיון מבורך. עם זה, ייתכן כי מוקדם מדי לבחון את הנושא ולהגיע לידי מסקנה אם האיחוד הצליח או לא.

כדי שאיחוד הרשויות יצליח, המדינה – אשר החליטה על כך – צריכה לספק את הכלים המתאימים. מומלץ לבחון עם משרד הפנים את השאלות הללו:

- האם הליווי של אנשי הקשר ממשרד הפנים מספק?
- האם הועברו לרשויות שאוחדו תקציבים מתאימים ממשרד הפנים?
- האם השירותים המוניציפליים לתושבי הרשות שאוחדה השתפרו?
- האם ניכר שיפור במצבן הכספי של הרשויות שאוחדו?
- האם התכנון והפיתוח של הרשויות המאוחדות השתפרו?
- האם הופקו לקחים לקראת איחודי רשויות בעתיד?

