

איחוד רשויות מקומיות - לשם מה?

ממצאים ראשוניים כארבע שנים לאחר הקמת עיריית הכרמל
מאיחודן של המועצות המקומיות בדלית אל כרמל ובעוספיא.

רמי זיידאן



המרכז לניהול ומדיניות ציבורית
The Center for Public Management and Policy

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית
המרכז לניהול ומדיניות ציבורית
בית הספר למדעי המדינה
אוניברסיטת חיפה

יוני, 2008

הערות ותגובות נא להפנות ל: ra.zeedan@gmail.com או rzedan@study.haifa.ac.il.

ניתן לצפות במאמר זה באתר האינטרנט של המרכז לניהול ומדיניות ציבורית:

<http://cpmp.hevra.haifa.ac.il>

תוכן עניינים

| <u>עמ'</u> | <u>נושא</u> |
|------------|--|
| 3 | • לוחות |
| 4 | • רקע |
| 6 | • למה לאחד רשויות מקומיות? |
| 10 | • עבודת הוועדה לבחינת איחוד הרשויות בדלית אל כרמל ובעוספיא |
| 13 | • בחינת מצב האיחוד בדלית אל כרמל ובעוספיא: 1. חיסכון כספי: ההוצאה הממוצעת לנפש, שכר מוניציפאלי, שכר נבחרים, ההוצאות לפעולות, מענקי איזון. |
| 13 | 2. חוסן כלכלי: המדרג החברתי-כלכלי, מרכיב ההכנסות העצמיות, הכנסות מארנונה ותשלומי מים. |
| 20 | 3. איכות הניהול והאיתנות הפיננסית: גירעון מצטבר וגירעון שנתי, עומס מלוות. |
| 24 | 4. ההיבט החברתי והפוליטי |
| 26 | • סיכום והמלצות להמשך |
| 27 | • מקורות והערות |
| 29 | |

לוחות

| <u>עמ'</u> | <u>נושא</u> |
|------------|---|
| 14 | לוח מס' 1 - ההוצאה הממוצעת לנפש בדלית אל כרמל ובעוספיא |
| 15 | לוח מס' 2 - מצבת כ"א מוניציפאלי וההוצאה על השכר המוניציפאלי |
| 16 | לוח מס' 3 - שכר נבחרים |
| 17 | לוח מס' 4 - הוצאות לפעולות |
| 18 | לוח מס' 5 - מענקי איזון |
| 21 | לוח מס' 6 - אחוז ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות בתקציב הרגיל |
| 23 | לוח מס' 7 - גביית ארנונה |
| 25 | לוח מס' 8 - גירעון מצטבר וגירעון שנתי |
| 25 | לוח מס' 9 - עומס מלוות |

רקע

בימים האחרונים של שנת 2007, הכריז שר הפנים- השר מאיר שטרית, על תוכנית חדשה לאיחוד רשויות מקומיות בישראל¹. תוכנית זו הייתה אמורה להיות תוכנית משלימה לתוכנית הקודמת של איחוד רשויות שבוצעה בשנת 2003. בתוך פחות מחודשיים, ביטל שר הפנים תוכנית זו, בעקבות ההתנגדות העזה, לה זכתה התוכנית². נושא זה עולה לכותרות כאשר מחקר זה נמצא במהלך ביצועו. במחקר זה ביקשנו לבחון את הרעיון שעמד מאחורי איחוד הרשויות בישראל, כפי שמצטייר במקרה הייחודי של האיחוד שבוצע בין דלית אל כרמל לעוספיא.

איחוד דלית אל כרמל ועוספיא לרשות מוניציפאלית אחת במעמד עירייה, נדון במסגרת בחינה כוללת שהכריז עליה שר הפנים לשעבר, השר אברהם פורז. השר פורז החליט למנות וועדות ציבוריות שבדקו את האפשרות לאיחוד מקבצי רשויות מקומיות, במטרה לצמצם את מספר הרשויות המקומיות ולהביא לחיסכון ולהתייעלות. הוועדות הציבוריות מונו לפי מחוזות ודנו באיחודם של כ- 70 מקבצים. המלצות הוועדות כללו איחוד של כ- 33 מקבצים מתוך אלו שנבחנו. אך בסופו של תהליך אוחדו 23 רשויות מקומיות ל- 11 מאוחדות³. אחת מהוועדות הייתה "הוועדה הציבורית לאיחוד רשויות מקומיות במחוז חיפה" (להלן הוועדה) שדנה בין היתר באיחוד מקבץ 22 (דלית אל כרמל ועוספיא). חברי הוועדה שדנו במקבץ זה היו⁴: פרופ' ערן רזין- יו"ר, אדר' אדם קולמן- מתכנן מחוז חיפה, עו"ד עוזי סלמן- יועמ"ש הוועדה, מר דן תנחומא⁵, מר יאסר טבאש, מר משה מטרי- מרכז הוועדה. בדו"ח הוועדה הומלץ בין היתר על איחוד המועצות המקומיות בדלית אל כרמל ובעוספיא לעירייה אחת. שר הפנים קיבל את הצעת הוועדה וזו נכללה בהצעת משרד הפנים שהוגשה ביוני 2003 לדיון בכינוס מיוחד של וועדות הפנים והכספים של הכנסת⁶. לאחר מכן גובשה הצעת הממשלה שאושרה לביצוע מיידית ועל כן, נערכו הבחירות באוקטובר 2003 לעירייה מאוחדת בדלית אל כרמל ובעוספיא. עירייה מאוחדת זו קיבלה בשנת 2005, שם רשמי מוועדת השמות של ממשלת ישראל- "עיר הכרמל".

אנו נמצאים כיום מעל ארבע שנים מאז ביצוע איחוד זה, ופחות משנה לפני מערכת הבחירות הבאה המתוכננת לחודש נובמבר 2008. זו תהיה מערכת הבחירות השנייה לעירייה המאוחדת. ברקע הדברים נציין מצד אחד את חוסר שביעות רצון התושבים שמלכתחילה התנגדו לאיחוד זה, וביתר שאת כיום לאחר שהתושבים לא רואים כל שיפור בשירותים הניתנים להם. ההתנגדות בעוספיא לאיחוד גוברת עוד יותר וזאת, לטענתם, בעיקר בגלל אובדן הזהות של תושבי עוספיא וההיטמעות בדלית אל כרמל. בתקופה האחרונה מנסה חלק גדול מתושבי עוספיא להוביל לביטול האיחוד בין דלית אל כרמל לעוספיא⁷; מצד שני, נציין כי בינואר 2005 פרסם משרד הפנים דו"ח על הרשויות הנמצאות בתוכניות הבראה ותוכניות התייעלות. על פי דו"ח זה חתמו 140 רשויות מקומיות על תוכנית שכזו. בין הרשויות ניתן למצוא את כל הרשויות המקומיות שאוחדו בשנים האחרונות, מלבד סביון-גני יהודה ומועצה אזורית דרום השרון.

מטרת המחקר הינה לבחון האם הושגו המטרות שלשמן בוצע איחוד הרשויות, וזאת ע"י בדיקת מקרה הבוחן של איחוד המועצה המקומית דלית אל כרמל והמועצה המקומית עוספיא. במחקר נבחן מצבה של עיריית הכרמל היום למול מצבן בעבר של המועצות המקומיות בדלית אל כרמל ובעוספיא בעזרת השוואה בין מס' נתונים לאורך השנים. לצורך השוואה נותחו נתוני השנים 2000-2006: שלוש שנים לפני האיחוד, שנת האיחוד (2003) ושלוש שנים אחרי האיחוד. בניתוח הנתונים ניתן דגש מיוחד לנתוני שנת 2001, מאחר ועבודת הוועדה התבססה על נתוני שנה זו.

למה לאחד רשויות מקומיות?

התוכנית לאיחוד רשויות מקומיות היתה אחד מהנושאים הנכללים בתוכנית הכלכלית המקיפה, אותה אישרה הממשלה במרץ 2003 - "התוכנית להבראת כלכלת ישראל". בהחלטה 79 בתוכנית ההבראה - התוכנית המקורית הייתה לצמצם את מספר הרשויות המקומיות מ- 266 לכ-150 עד 200 רשויות לכל היותר, וזאת ע"י איחוד רשויות מקומיות באמצעות חקיקה. הרעיון לאיחוד רשויות מקומיות בישראל עולה לדיון כאחד מהדרכים לצורך ביצוע רפורמה בשלטון המקומי שבסיסו במס' הנחות יסוד שנחקרו כבר ונציין כאן רק את העיקריים שבהם עפ"י המלצתו של בן אליא⁸:

1. בישראל מס' גדול מדי של רשויות מקומיות;
2. מרבית הרשויות המקומיות הן רשויות קטנות;
3. ריבוי הרשויות המקומיות וגבולותיהן השרירותיים אינם מאפשרים תכנון רציונאלי;
4. קוטנן של הרשויות מונע השגת יתרונות לגודל ועל כן עלות השירותים המקומיים היא גבוהה;
5. הפריסה המוניציפאלית והיעדר יתרונות לגודל מכתיבים הקצאת משאבים בלתי יעילה;

שנת 2003 לא הייתה השנה הראשונה בה דנים בישראל באיחוד רשויות מקומיות או בשינוי מבנה השלטון המקומי בישראל. בין השנים 1955 ל- 1997 בוצעו 21 איחודים שכללו ביטול 25 רשויות מקומיות בישראל. בשנת 1976 מונתה וועדה ממלכתית בראשותו של משה זנבר לבחינת השלטון המקומי בישראל. "וועדת זנבר" הציגה בדו"ח שפורסם ב- 1981 ועל בסיס חקירותיה בישראל ובעולם, כי יש לבחון את המבנה הקיים של הרשויות המקומיות בישראל שגרם ל⁹: "...פיצול גדול של מערך הרשויות המקומיות; קיומן של יחידות עירוניות גדולות מאד המקשות על שמירת הקשר בין האזרח לרשות המקומית; קיום מספר רב של רשויות בעלי גודל קטן המקשה על תפעול תקין בהספקת שירותים ברמה נאותה לתושבי הישובים; תיחומים מסובכים של גבולות מוניציפליים המקשים על הפעילויות השונות של הרשויות המקומיות; אי התאמה בין המבנה המוניציפאלי ובין מערך הפעילויות בתחומי הנסיעות היומיות לעבודה, לקניות, לבידור, לחינוך ולשאר הפעילויות המגלמות את עצם החיים העירוניים". כחלק מהפתרונות המוצעים, נדונו ב"וועדת זנבר"¹⁰ בעיקר פתרונות של מיזוג רשויות מקומיות קטנות וסמוכות ונדונו גם האפשרויות לעידוד לשיתוף פעולה אזורי במסגרת "המועצה החבלית". באשר לנושא איחוד רשויות מקומיות קטנות וסמוכות, "וועדת זנבר" פסלה פתרון זה מהטעם החברתי שכן כל רשות מקומית ואפילו הקטנה שבהן משמשת כתא בסיסי של חברה דמוקרטית. "וועדת זנבר" המליצה לאחד רשויות מקומיות רק במקרים קיצוניים שבהם קיים חוסר אפשרות ברור למילוי תפקיד הרשות. הצעת "וועדת זנבר" להקמת מועצות חבליות במקומות שבהן הוא נבחן לא בוצע עקב התנגדות בציבור.

בשנת 1995 מונתה וועדה מקצועית ע"י שר הפנים שבחנה את האפשרויות של איחוד רשויות מקומיות סמוכות וקבעה קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות מתוך התחשבות בגודל האוכלוסייה, בשטח הרשות המיועדת ובקרבתה לרשויות אחרות. בראש הוועדה עמד פרופ' אריה שחר. הדו"ח המסכם של "וועדת שחר" פורסם ביוני 1998 ומסקנתה הראשית הייתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי שרובו נופל על תקציב המדינה. לפיכך הומלץ לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10 אלף נפש, ובייחוד יישובים שחיים בהם אלפים בודדים של תושבים¹¹. בדו"ח "וועדת שחר" הוצגו מסקנות של מחקרים שבוצעו בארץ ובעולם על איחוד רשויות מקומיות. להלן עיקרי המסקנות¹²:

1. מבחינת היעילות הכלכלית, מערכות שלטון מקומי מפוצלות הן נחותות, בעיקר כאשר הן אינן כוללות מסגרות משלימות של שלטון מחוזי או אזורים מיוחדים לאספקת שירותים. נחיתותן של רשויות מקומיות קטנות מרשות מאוחדת אחת נובעת מהעדר יתרון הגודל, דבר שגורר אספקת שירותים ברמה נמוכה יותר או בעלות גבוהה. כך שבסופו של דבר התושב נדרש לשלם מסים גבוהים יותר או הממשלה נדרשת לכסות את הגירעונות ברשויות הקטנות;
2. לרשויות מקומיות גדולות יש יתרון בתחום התכנון הפיזי כגון פיתוח מערכות תשתית;
3. עדיף להתבסס על הכנסה הנובעת מגביית מס מקומי מהתושב ולא על מענק ממשלתי שקבלתו מוטלת בספק;
4. הדמוקרטיה המקומית ומעורבות הציבור מעניקים יתרון לחלופת השלטון המקומי המפוצל;
5. רשויות מקומיות קטנות מאוד (1,000 תושבים למשל) מהוות נטל כלכלי בגלל הצורך שלהן במענקים ממשלתיים לכיסוי גירעונותיהם, וכך הנטל נופל על כתפי משלם המסים שמתגורר ברשויות מקומיות גדולות יותר;
6. ייתכן שרשויות מקומיות גדולות במיוחד (מעל 100 אלף תושבים) יסבלו מחוסר יעילות בתחומים מסוימים לעומת רשויות בסדר גודל בינוני;
7. על-סמך הניסיון באיחוד רשויות בעולם, מוצע שלא להפחית את מענקי האיזון מייד לאחר איחוד הרשויות, גם אם הם אמורים לקטון עקב ביטול הפיצוי על העדר יתרון לגודל שקיבלו לפני האיחוד.

ניתן לראות כי לא כל המסקנות מהמחקרים בעולם מצדדות ברעיון של איחוד רשויות מקומיות¹³. עיקר הנימוקים שמעלים המתנגדים לאיחוד רשויות מקומיות הם הטיעונים שמדגישים את הצורך להתחשב בזכותם של התושבים לקבל החלטה על השיוך המוניציפאלי שלהם ולנהל את ענייניהם תוך שמירה על אופי הישוב ואורח חיים הנראה להם.

תוכנית הממשלה מ-2003 לא אימצה את דו"ח "וועדת שחר" במלואו, אלא התבססה על עבודת מטה בהובלת הוועדה הבין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר- מר אביגדור יצחקי, אשר הוקמה לצורך קביעת הרשויות המקומיות שיאוחדו בחקיקה. על-פי משרד האוצר¹⁴, מטרת המהלך היתה חיזוק הרשויות המקומיות המאוחדות, הגברת עצמאותן והגדלת אפשרויות התכנון והפיתוח שלהן. צעדים שאמורים לתרום לשימוש מושכל יותר במענקי האיזון. הקריטריונים של עבודת המטה¹⁵:

1. יעילות כלכלית - השפעת איחוד הרשויות על היחס בין היקף המשאבים המושקעים ובין כמות השירותים המסופקים ואיכותם ;
2. ייעול הקצאת המקורות הממשלתיים - תרומת האיחוד לייעול הקצאת תקציב המדינה לרשויות המקומיות כך שיובטח איזון תקציבי עתידי ;
3. אפקטיביות ביצועית - תרומת האיחוד לשיפור ברמת השירותים המוניציפאליים בשל יכולת מקצועית גבוהה יותר ברשויות גדולות יותר ובשל יתרונות הגודל ;
4. שיפור בשירותים שונים - תרומת האיחוד לשיפור השירותים בתחומי החינוך, הבריאות, התרבות, הספורט ועוד ;
5. שיפור היכולת המקצועית של הרשות - תרומת האיחוד לקידום השקעות בתחום התחבורה, התכנון וההנדסה ולמתן שירותים שונים וכן לשיפור היכולת הניהולית והכלכלית לנהל מערכות מורכבות ;
6. שיפור בתחום התכנון הפיזי - תרומת האיחוד להקצאה מתואמת ורציונאלית של שימושי קרקע ;
7. שוויוניות - תרומת האיחוד להקטנת הפערים בין הרשויות המקומיות בבסיס המס, ברמת המיסוי וברמת השירותים ;
8. ההתאמה בין קבוצות האוכלוסייה ברשויות המיועדות לאיחוד.

קריטריונים אלו היו תואמים את הקריטריונים של "וועדת שחר" למעט שני קריטריונים חשובים ש"נשכחו" בעבודת המטה של משרד ראש הממשלה: מעורבות הציבור-דמוקרטיה מקומית ; ומנהל תקין- שקיפות. בנושא זה מציין בן אליא¹⁶ שעבודת המטה הממשלתית היתה "פרסה מקצועית" מאחר והדגישה במרכזיות יתר את נושא היעילות הכלכלית כפרמטר מרכזי. בן אליא מותח ביקורת גם על "אוצריזציית" המדיניות הממשלתית בנושא הרשויות המקומיות שתרמה להתגבשותן של תפיסות חדשות שבראשן תפיסה גורפת הדוגלת בהפחתת מעורבותו ואחריותו התקציבית של השלטון המרכזי, שהשפיעה בין היתר גם על הקריטריונים בהם נבחנים איחודי רשויות מקומיות.

גם בכתב המינוי לוועדה לאיחוד הרשויות המקומיות בדלית אל כרמל ובעוספיא, ניתן דגש לנושא הכלכלי: " ... בשל חומרתו של המצב הכלכלי, ונוכח הצורך לנקוט באמצעים מיידים לחסכון בכספי ציבור, לייעל המגזר הציבורי ולשיפור השרות לציבור, כמו גם נוכח מדיניות ממשלות ישראל בנוגע לצורך בצמצום מספר רשויות מקומיות- בדעת ממשלת ישראל לפעול לאיחוד רשויות מקומיות באמצעות חקיקה...." ¹⁷. מכתב המינוי של הוועדה ניתן להבין שהחשיבות הראשונה הינה לנושא הכלכלי, אך גם לנושא שיפור השרות לציבור. דו"ח הוועדה הסופי מעיד בעצמו על שיטת העבודה של הוועדה שהתמקדה בקריטריונים של חיסכון כספי. נציין שיתכן כי בעבודת הוועדה עלו שיקולים נוספים- אולם הם לא באו לידי ביטוי כפרמטרים בדו"ח. פרופ' רזין מציין שהוועדה בחנה את הכדאיות הכלכלית של איחוד רשויות מקומיות על בסיס ניתוח 3 נושאים מרכזיים: חיסכון כספי, חוסן כלכלי ואיכות הניהול של השרות המקומית, וככתוב בהמלצות הוועדה - " ... בנתונים כספיים אלו, אין זכות קיום כלכלית למועצה המקומית בשנים הבאות..." ¹⁸. הנימוק הראשון להמלצה לבצע את האיחוד, גם הוא נימוק מתחום החיסכון התקציבי: " .. החיסכון הישיר הצפוי מהאיחוד הוא 4.5 מיליון שקלים (לא כולל חסכוניות עקיפים ועלויות איחוד)...". הוועדה קבעה מס' פרמטרים לבחינת הכדאיות לאיחוד של רשות מקומית כאשר ההמלצה הינה חיובית לביצוע האיחוד ש: " ..התבססה על החיסכון הכספי הצפוי מהאיחוד. בנוסף, נדרשת כדאיות הנובעת מנושא אחד לפחות משני הנושאים הנוספים: חוסן כלכלי או איכות ניהול". נוסף על זאת, הוועדה עצמה מצאה כי עיקר התנגדות התושבים הינה עקב ההבנה כי האיחוד מבוצע כמהלך לחיסכון בקופה הציבורית ולא ע"מ לשפר את השרות לתושבים. וכלשון המלצת הוועדה: " ... היוזמה לאיחוד רשויות מוצגת כל כולה כמהלך לחסוך כספים לקופת המדינה. במצב זה כאשר יש רק "מקל" ולא מוצע כל "גזר" מובטחת התנגדות גורפת למהלך. לדברי ראש המועצה המקומית דלית אל כרמל התייחסות רצינית לאיחוד תיתכן רק אם יכללו בו תמריצים: סיוע להתגברות על גירעונות, הקצאת שטחים לתעסוקה, צעדים לשיפור רמת השירותים לתושבים. יש לגבש הצעה משופרת שמציגה את האיחוד כהזדמנות ולא רק כקיצוץ בהוצאות ופיטורין, כאשר החיסכון ילך לממשלה....".

לסיכום נושא זה, נציין שהתוכנית לאיחוד רשויות שבוצעה ב- 2003 נולדה מתוך "התוכנית להבראת כלכלת ישראל" שהותוותה עקב המצב הכלכלי הקשה אליו נקלעה אז המדינה. על כן, הרוב המוחלט של הפעילויות שבוצעו בתחום התייחסו במרכזיות יתר לקריטריונים של חיסכון תקציבי. בכלל זה- עבודת המטה הממשלתית לקביעת המקבצים ועבודת הוועדות הציבוריות לבחינת מקבצי האיחודים. מכאן שמטרות התוכנית לאיחוד רשויות מקומיות שבוצעה בשנת 2003, היו מטרות פיסקאליות תוך התעלמות מהיבטים נוספים דוגמת שיקולי הניהול והתכנון, עצמאות פוליטית, מתן מקום למעורבות התושבים ועוד.

עבודת הוועדה לבחינת איחוד הרשויות בדלית אל כרמל ובעוספיא

ב- 14 באפריל 2003 מינה שר הפנים את הוועדה הציבורית לאיחוד רשויות מקומיות במחוז חיפה. הוועדה פעלה מאפריל ועד הגשת המלצותיה ב- 18 ביוני 2003. הוועדה דנה בסוגיות כלכליות, תכנוניות, משפטיות ומוניציפאליות המשפיעות על האיחוד. הוועדה זימנה את נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות על מנת להשמיע את טיעוניהם בעל פה בפני הוועדה. כמו כן, הוועדה אספה חומר שהוגש לה בכתב מהרשויות המקומיות, מתושבים ומגורמים נוספים שפנו לוועדה. לאחר דיוני השימוע ושמיעת גורמים נוספים שפנו לוועדה, קיימו חברי הוועדה דיונים פנימיים וכן סיור בשטח לקראת גיבוש המלצותיהם. לבסוף, דו"ח הוועדה אומץ ע"י הוועדה בקונצנזוס.

בהמשך אפרט את עמדות המועצות המקומיות, עמדת התושבים שהופיעו בפני הוועדה ועמדת המרכז לשלטון מקומי בישראל. אך לפני כן, נתאר בקצרה את המצב הדמוגרפי בעיר הכרמל. נכון לסוף שנת 2000, חיו בדלית אל כרמל כ- 12,800 תושבים, מתוכם כ- 97% דרוזים וכ- 3% מוסלמים. התפלגות זו משקפת את המצב בדלית אל כרמל על פני עשרות השנים האחרונות, והוא המשיך להיות תקף גם עד שנת 2003. בעוספיא, נכון לסוף שנת 2000, חיו כ- 9,100 תושבים מהם כ- 75% דרוזים, כ- 16% נוצרים, וכ- 7% מוסלמים. מניתוח הנתונים¹⁹ ניתן לראות בבירור כי עקב איחוד שני הכפרים לישות מוניציפאלית אחת, נוצרה ישות חדשה שבה מגוון רחב של דתות, שבה הדרוזים מהווים כיום כ- 88% מכלל האוכלוסייה בעיר, כאשר לפני כן דלית אל כרמל היה כפר שבו רוב מוחלט של דרוזים עם מיעוט מוסלמי. מצד שני, בעוספיא השינוי היה פחות דרמטי, כאשר בישוב היה מראש מגוון דתי של דרוזים, מוסלמים ונוצרים- תמהיל שנשמר גם במצב העכשווי בעיר עם שינויים בגודל מרכיביו. בדלית אל כרמל גרה קבוצה קטנה יחסית של מוסלמים שמהווים כ- 3% ובעוספיא הם מהווים כ- 8%. לאחר האיחוד, הפכו המוסלמים לקבוצה שמהווה כ- 5% מסך האוכלוסייה בעיר. אחוז הנוצרים נע סביב ה- 16% בעוספיא (כאשר בדלית אל כרמל לא היו כלל נוצרים) וכך לאחר האיחוד, הנוצרים נהיו קבוצה קטנה יותר בת כ- 6% מכלל האוכלוסייה. משמעותם של שינויים אלו תתבהר רק לאחר מסי' שנים, בעיקר עקב השפעתם על המפה הפוליטית הפנימית בשני הישובים (הרחבה בנושא- ראה בהמשך בסעיף 4).

המועצה המקומית בדלית אל כרמל התנגדה למהלך האיחוד מאחר והאיחוד בא ע"מ לחסוך לקופת המדינה ולא ע"מ לשפר את השירות לתושב. נציגי המועצה המקומית ציינו שהיתה יכולה להיות תמיכה באיחוד אילו האיחוד היה כולל מתן פתרון לבעיות קיימות כגון גירעון תקציבי, חוסר תשלום משכורות לעובדים, אי קיום תוכנית מתאר מאושרת, הגדלת שטח השיפוט, הכרזת שטחי מסחר ותעשייה מוכרים כאזור פיתוח א' וכו'. כמו כן, חברי מליאת המועצה ציינו שהאיחוד יוביל לפיטורים של כ- 50 עובדים תושבי שני הישובים- דבר שיעצים את האבטלה הקיימת²⁰. מס' תושבים מדלית אל כרמל שהופיעו בפני הוועדה²¹ ציינו שהם מתנגדים לאיחוד מהסיבות הבאות: אובדן האופי הדרוזי של הישוב, שינוי תמהיל האוכלוסייה והגדלת המרכיב המוסלמי, פריצת המחסום הפסיכולוגי של תופעת אי מכירת רכוש נדל"ני לגורמים מחוץ לישוב ובכלל זה לגורמים קיצוניים, דבר שיביא לעליית הזרם הדוגל באי-גיוס לצה"ל; האיחוד ישבש את התארגנות המועמדים לבחירות הקרובות ואת הדמוקרטיה המקומית, צפויה התלהטות במערכת הבחירות עד כדי הטלת חרם על השתתפות בבחירות; האיחוד מהווה התערבות פוליטית בוטה של השלטון המרכזי בענייני התושבים ומהלך כזה עלול להביא לשבירת כלים בין היישוב לבין המדינה.

גם המועצה המקומית בעוספיא התנגדה לאיחוד. חברי מליאת המועצה ציינו כי הדבר החשוב ביותר להם הוא שמירת שמו של הישוב וההיסטוריה שלו. חששם הגדול הוא כי הישוב ייבלע על ידי דלית אל כרמל. הבעיות המרכזיות שהועלו: מחסור בהכנסות עצמיות זולת ארנונה ומענקי ממשלה, מחסור בהיתרי בניה (גם לבניינים קיימים); איבוד הדומיננטיות הפוליטית לטובת דלית אל כרמל שהחמולות בה גדולות יותר; צורך בהגדלת שטח שיפוט²². מס' תושבים מעוספיא הופיעו בפני הוועדה²³ והביעו את התנגדותם לאיחוד מהסיבות הבאות: עוספיא לא התפתחה כראוי; הביוב עדיין זורם בכפר ואין ניקיון ראוי; חוסר אמון ביכולת של העירייה לתת שרות במקום בו המועצה נכשלה; המיעוט הנוצרי בכפר עוספיא מתנגד לאיחוד עקב הסכנה שאחוזם יקטן מסך האוכלוסייה והשפעתם תקטן.

בהסתייגויות הנוספות, יש לציין את הסתייגות מרכז השלטון המקומי שטען כי החיסכון הכספי יהיה קטן בהרבה מהמוצג ושהאיחודים בכל מקרה (לא רק של דלית אל כרמל ועוספיא) יפגעו ברמת השרות לתושבים, במרקם החברתי ובאיכות החיים של התושבים. מבדיקה של המרכז לשלטון מקומי עולה כי החיסכון מאיחוד דלית אל כרמל ועוספיא יהיה 2% בלבד מהתקציב המאוחד. מרכז השלטון המקומי הציע לאמץ את הרעיון של איגודי ערים ולא איחוד רשויות. ובמידה ומבקשים לבצע איחוד רשויות, יש לבצע זאת רק לאחר הסכמה של התושבים. עמדה זו היתה העמדה של מרכז השלטון המקומי בכל האיחודים שנדונו²⁴.

כפי שצוין קודם לכן, בסופה של עבודת הוועדה הומלץ לאחד את המועצה המקומית עוספיא עם המועצה המקומית דלית אל כרמל, בדומה להמלצת "וועדת שחר" שבין יתר האיחודים- המליצה על איחוד דלית אל כרמל ועוספיא. "... יש לאחד את המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיא לעירייה אחת. בעניין עיתוי הצעד קיימות שתי אפשרויות: (1) ביצוע הצעד מיד; (2) ביצוע הצעד לקראת הבחירות הבאות (בין השנים 2006 ל-2008), לאור בעיות התפקוד שהתגלו בוועדה המרחבית לתכנון ולבניה רכס הכרמל, וחשש מנזקים שיגרמו אם הועדה המרחבית תוחלף כעת בוועדה מקומית של עירייה מאוחדת"²⁵. במסגרת ההתניות למהלך זה וסוגיות הדורשות התייחסות, ציינה הוועדה שני נושאים מרכזיים: צפי להתנגדות עזה של התושבים, בעיקר בעוספיא, על רקע פוליטי ואובדן הזהות של הישוב אך גם בשני הישובים על רקע הצגת המהלך לאיחוד רשויות כמהלך לחיסכון כספים לקופת המדינה וללא הצגת תמורה לתושבים; צפי לבעיות בהתנהלות מועצת העירייה כוועדה מקומית לתכנון ובניה במקום הוועדה המרחבית "רכס הכרמל", כאשר על רקע זאת המליצה הוועדה לדחות את ביצוע האיחוד במס' שנים ע"מ להסדיר הסמכויות והאחריות של מועצת העירייה לניהול נושא התכנון והבניה בעיר. להלן עיקרי הנימוקים להמלצה²⁶:

1. החיסכון הישיר הצפוי מהאיחוד הוא 4.5 מיליון שקלים (לא כולל חסכוניות עקיפים ועלויות איחוד);
2. האוכלוסיות בשני היישובים הן דומות. בין שני היישובים קיים רצף טריטוריאלי של שטח בנוי כבר כיום וקיימים ביניהם קשרים הדוקים, כולל מערכות שירותים משותפות;
3. שתי הרשויות המקומיות סובלות מבעיות קשות של ניהול ותקציב, וכך גם מצבה של הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה, רכס הכרמל, המשותפת לשתי הרשויות. האיחוד המוצע אמנם אינו מבטיח שינוי נורמות ושידוד מערכות, אך אם יבוצע כהלכה יש בו פוטנציאל לשינוי, מה גם שקיימים יתרונות לגודל באיחוד, הן תקציביים והן בכל הנוגע לרמת השירותים;
4. מתנגדים לאיחוד שהופיעו בפני הוועדה איימו בחרם בחירות וטענו גם שלאיחוד יהיו השלכות ביטחוניות-פוליטיות, שינבעו בעיקר מכניסת לא דרוזים לרשות המקומית המאוחדת. אולם לטענה זו לא ניתן גיבוי משמעותי -מדוע השינוי המוניציפאלי ישפיע על דפוסי הגירה ועל הצביון הדרוזי של המקום? דווקא ביקורתם העזה של המתנגדים לאיחוד על הכשלים הניהוליים בשתי המועצות המקומיות חיזקה את הדעה שאכן נדרש שינוי במערכת המוניציפאלית במקום;

בחינת מצב האיחוד בדלית אל כרמל ובעוספיא

על מנת לבחון האם האיחוד בין דלית אל כרמל לעוספיא הצליח או נכשל, או האם הוא השיג את מטרותיו, נבדוק זאת למול הקריטריונים שלפיהם קבעה הוועדה שיש לאחד את הרשויות המקומיות. בנוסף נציין מס' פרמטרים נוספים שיכולים להעיד על מידת הצלחתו/כישלונו של המהלך. בחינת הכדאיות הכלכלית של איחוד רשויות מקומיות בוצעה ע"י הוועדה בהתבסס על ניתוח 3 נושאים מרכזיים: **חיסכון כספי, חוסן כלכלי ואיכות הניהול** של הרשות המקומית. בנוסף, ציינה הוועדה מס' נושאים מהתחום החברתי- פוליטי כתומכים להמלצה על ביצוע האיחוד. אולם נושאים אלו לא הוצגו בדו"ח הוועדה למול נתונים מדידים.

1. חיסכון כספי

ניתן לאמוד את החיסכון הכספי ברשות מקומית מנתונים השוואתיים של ההוצאות לנפש. עפ"י הנתונים שהציגה הוועדה בדו"ח- ככל שמס' התושבים ברשות המקומית גדול יותר, כך יורדת ההוצאה הממוצעת לנפש בחלק מהמרכיבים. מרכיבי ההוצאה שבהם מתקיים היתרון לגודל הם: הוצאות לפעולות, שכר מוניציפאלי ושכר נבחרים. על כן, הטענה הייתה כי האיחוד בין דלית אל כרמל לעוספיא אמור להוביל לירידה בהוצאה הממוצעת לנפש. בנוסף לנושאים אלו, נבדוק גם האם קיים חיסכון בתקציבי ממשלה בדמות מענקי האיזון.

1.א. ההוצאה הממוצעת לנפש

בדו"ח הוועדה, צוין כי ההוצאה הממוצעת השנתית לנפש בישובים מתחת ל- 10,000 נפש הינה כ- 4,198 ₪ בישוב ערבי וכ- 5,649 ₪ בישוב יהודי (נכון לשנת 2001) ובישובים מתחת ל- 50 אלף נפש ההוצאה לנפש הינה 3,376 ₪ בישוב ערבי ו- 4,549 בישוב יהודי. דלית אל כרמל ועוספיא הינם ישובים קטנים שלפני איחודם מנו כ- 13 אלף נפש וכ- 9 אלף נפש בהתאמה ובסה"כ כ- 22 אלף נפש בשנת האיחוד. נכון לשנת 2001, ההוצאה לנפש של דלית אל כרמל ועוספיא הייתה 4,348 ₪ לנפש- ז"א מעל לממוצע של הישובים הערביים ופחות מהממוצע של ישובים יהודיים בגודל דומה. יש להיזהר עם השוואה זו מכיוון שאפשר להשוות בין רשויות מבחינת הוצאה לתושב רק אם הכמות והאיכות של התפוקה לתושב, הן זהות²⁷. במצב אחר בו לא היה גירעון מצטבר כה גבוה בשתי המועצות ולמען העדפה מתקנת, נכון היה להציב יעד להשוואת נתון זה דווקא לביצועי הרשויות היהודיות ע"י גיבוש תוכנית להגדלת ההכנסות העצמיות(ידון בהמשך). אולם, לאור המצב הכלכלי של שתי הרשויות, הציבה הוועדה צורך של קיטון במדד זה.

מניתוח הנתונים (ראה לוח מס' 1), עולה כי ההוצאה הממוצעת לנפש 3 שנים לאחר האיחוד עלתה בצורה אבסולוטית ב- 10% יחסית לשנת האיחוד שמהווה עליה אבסולוטית של כ- 30% יחסית לשנת 2001. נכון לסוף שנת 2006 ההוצאה הממוצעת לנפש בעירייה המאוחדת הינה כ- 5,653 ₪ לנפש. לכן, ניתן לקבוע בפרמטר זה, כי אין עמידה ביעד זה, על אף תוכנית ההבראה שהחלה בשנת 2004 שבה התחייבה העירייה לרדד בסך ההוצאות. המדד מעיד על כך שהרשות המקומית הוציאה יותר כספים בסעיפי ההוצאה, והציפייה היא שבמידה וההוצאות נוהלו בצורה יעילה- הרי שככל הנראה התושבים קיבלו שרות טוב יותר.

לוח מס' 1 - ההוצאה הממוצעת לנפש בדלית אל כרמל ובעוספיא²⁸

| שנה | סכום בפועל (באלפי ₪) | ההוצאה השנתית לנפש | אחוז עליה משנה קודמת |
|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 2000 | 90,540 | 4,134 | - |
| 2001 | 97,824 | 4,348 | 5.2% |
| 2002 | 97,354 | 4,270 | -1.8% |
| (שנת האיחוד) 2003 | 119,945 | 5,148 | 20.6% |
| 2004 | 108,759 | 4,608 | -10.5% |
| 2005 | 140,462 | 5,853 | 27.0% |
| 2006 | 137,934 | 5,653 | -3.4% |

1.1. שכר מוניציפאלי

עפ"י דו"ח הוועדה, בשנת 2001 היה ממוצע ההוצאה לשכר מוניציפאלי בישובים יהודיים בגודל דומה - 699 ₪ לנפש ובישובים הערביים 441 ₪ לנפש. גם כאן נתוני הבסיס של שני הישובים (כמקשה אחת) היו גבוהים מהממוצע של הישובים הערביים ופחות מהישובים היהודיים. ניתן להניח כי כמות כ"א פחותה ברשות המקומית יחסית לרשויות אחרות מעידה על חסרון של פונקציות מסוימות במועצה, ואולי אף מרכזיות. למרות זאת ובגלל הגירעון התקציבי המצטבר, הוועדה הציבה צורך של קיטון בהוצאה לשכר מוניציפאלי. נבחן האם אכן באיחוד שתי הרשויות, השגנו הוצאה מופחתת על השכר המוניציפאלי.

כאשר בוחנים את מצבת כוח האדם המוניציפאלי בדלית אל כרמל ובעוספיא (כפי שבא לידי ביטוי בלוח מס' 2), אזי ניתן לראות כי קיימת ירידה מתמשכת (למעט השנים 2003-2004) ובסה"כ ירידה ממצבת כוח אדם של 138 איש בשנת 2000 למצבה של 96 עובדים בשנת 2006. הירידה הגדולה ביותר בוצעה בשנת 2005 אז ירדה המצבה מ- 134 ל- 95 עובדים (גם בסה"כ עובדי הרשות קיימת ירידה מ- 305 עובדים בשנת האיחוד עד ל- 276 עובדים בשנת 2006 -

סה"כ ירידה מצטברת של 9.5% - משנת האיחוד ועד סוף שנת 2006). כאשר בוחנים את סעיף ההוצאה בפועל על השכר, מגלים כי במדד זה לא חלה ירידה נכון לסוף שנת 2006, אלא אף חלה עליה בסה"כ התקציב המשולם. בשנת האיחוד הוציאו שתי הרשויות המקומיות סך של כ- 10 מש"ח על שכר לעובדים מוניציפאליים, ובשנת 2006 ההוצאה של העירייה המאוחדת היתה כ- 11.3 מש"ח. על כן, על פניו נראה כי במדד זה לא ניתן ליהנות עדיין מהיתרון לגודל, כפי שקיוותה הוועדה. אולם ידוע כי בשנים הראשונות לאיחוד משולמים בסעיף ההוצאה על שכר מוניציפאלי פיצויי פיטורים לעובדים שפרשו או פוטרו. לכן יש לבחון נתון זה שוב בשנים הבאות. נתון נוסף שחשוב לניתוח הנתונים, הוא כי בשנים הנבחנות היו פיגורים רבים בתשלומי משכורות לעובדים וזהו ההסבר לעליה בסך התקציב ששולם לשכר בשנת 2004. לכן, נבצע השוואה של ממוצע 3 השנים שלפני שנת האיחוד עם ממוצע 3 השנים שלאחר האיחוד, בניכוי ההוצאות החד פעמיות על פיצויי פיטורים כנגזר מתוכנית ההבראה: סך של כ-0.9 מש"ח בשנת 2005 וסך של כ- 4.7 מש"ח בשנת 2006. יוצא כי, ממוצע ההוצאה לשכר מוניציפאלי ירד מ- 11.6 מש"ח בשלוש השנים שלפני האיחוד עד כ- 10.3 מש"ח בשלוש השנים שלאחר האיחוד. ולמול שנת 2001 - חיסכון שנתי של 1 מש"ח. לסיכומו של מדד זה, יוצא כי כוונת הוועדה ליצירת חיסכון בסעיף זה התממשה וקיים חיסכון ממוצע של 1 מש"ח בשנה.

לוח מס' 2 - מצבת כ"א מוניציפאלי והוצאה על השכר המוניציפאלי בדלית אל כרמל ובעוספיא²⁹

| הוצאה על שכר מוניציפלי יחסית לגודל האוכלוסיה | | ההוצאה על השכר של כח אדם מוניציפלי ואחר | | מצבת כח אדם מוניציפלי ואחר | | שנה |
|--|------|---|--------|----------------------------|------|----------------------|
| אחוז עליה משנה שעברה | כמות | אחוז עליה משנה שעברה | כמות | אחוז עליה משנה קודמת | כמות | |
| - | 517 | - | 11,333 | - | 138 | 2000 |
| -2.4% | 505 | 0.3% | 11,364 | -12.5% | 121 | 2001 |
| 6.1% | 536 | 7.6% | 12,222 | 0.8% | 122 | 2002 |
| -16.2% | 449 | -14.4% | 10,466 | 4.1% | 127 | (שנת האיחוד) 2003 |
| 34.3% | 603 | 36.1% | 14,242 | 5.5% | 134 | 2004 |
| -23.8% | 460 | -22.5% | 11,034 | -29.1% | 95 | 2005 |
| 1.0% | 464 | 2.7% | 11,328 | 1.1% | 96 | 2006 |

1.ג. שכר נבחרים

באשר לכמות הנבחרים שמקבלים שכר(כפי שעולה מלוח מס' 3) הרי שקיימת ירידה מ- 5 נבחרים בשנת האיחוד ל- 3 נבחרים בלבד החל משנת 2004 ועד שנת 2006. גם בסעיף ההוצאה על השכר בפועל קיימת ירידה- מהוצאה של כ- 2.3 משי"ח בשנה לנבחרים בשנת האיחוד, ירדה ההוצאה לכדי 1.5 משי"ח בשנת 2006. ז"א ירידה מצטברת של כ- 31% יחסית לשנת האיחוד. בסה"כ ניתן לראות בבירור חיסכון מוכח של כ- 770 אש"ח, בממוצע שנתי יחסית לשנת 2003. ובמצטבר בשלוש השנים האחרונות- סך של כ- 2.3 משי"ח יחסית להוצאה בשנת 2003. למול נתוני שנת 2001- חיסכון שנתי של 400 אש"ח בשנה. אנו רואים נתון זה מוכיח עצמו למול יעד הוועדה, כבר בשנים הראשונות לאיחוד.

לוח מס' 3- שכר נבחרים³⁰

| שכר ממוצע שנתי למשרה באלפי ₪ נבחרים | | הוצאות שכר בפועל באלפי ₪ לנבחרים | | מצבת כח אדם - נבחרים | | שנה |
|-------------------------------------|------|----------------------------------|-------|------------------------|------|----------------------|
| שינוי יחסית לשנה קודמת | כמות | שינוי יחסית לשנה קודמת | כמות | שינוי יחסית לשנה קודמת | כמות | |
| - | 415 | - | 1,613 | - | 4 | 2000 |
| 16.4% | 483 | 18.9% | 1,918 | 2.8% | 4 | 2001 |
| -2.2% | 472 | 23.0% | 2,360 | 25.0% | 5 | 2002 |
| -0.1% | 472 | -3.3% | 2,281 | 0.0% | 5 | (שנת האיחוד) 2003 |
| 7.3% | 506 | -42.3% | 1,316 | -40.0% | 3 | 2004 |
| 9.5% | 554 | 26.2% | 1,661 | 0.0% | 3 | 2005 |
| 2.3% | 567 | -6.2% | 1,558 | 0.0% | 3 | 2006 |

1.ד. ההוצאות לפעולות

בדו"ח הוועדה הוצג כי בישובים בגודל דומה במגזר היהודי ההוצאה לפעולות לנפש בשנת 2001 הינה כ- 1,426 ₪ ובישובים ערביים דומים- כ- 678 ₪ לנפש. לאחר בחינת הנתונים של דלית אל כרמל ועוספיא(כפי שעולים מלוח מס' 4) ניתן לציין כי למעט שנת 2000 ושנת 2003 בהן היתה הוצאה חריגה בסכום ובממוצע ההוצאה לנפש, ניתן לראות כי הסכום בשנים -2001, 2002, 2005, ו- 2006 נע סביב ממוצע של כ- 23 אש"ח בשנה ובממוצע לנפש- כ- 1,020 ₪. גם בנתון זה בשנת 2001 הנתון של דלית אל כרמל ועוספיא גבוה יותר מזה בישובים דומים במגזר הערבי ונמוך מזה של ישובים מקבילים במגזר היהודי. למול שנת 2001 קיימת עלייה של כ- 2.5% בהוצאה לפעולות יחסית לנפש. אם נתעלם מהשנים 2000 ו- 2003 (שבהן הייתה פעילות חריגה) נגלה כי באופן כללי קיימת מגמת עלייה אבסולוטית בנתון זה. מצד שני, בהשוואה לשאר הרשויות הלא יהודיות, טרם האיחוד ההוצאה לנפש בדלית אל כרמל ובעוספיא הייתה במגמת קיטון יחסית לשאר הישובים³¹ ולאחר האיחוד מתפתחת מגמת גידול יחסית לשאר הישובים במגזר הלא יהודי. באשר לחיסכון הכספי מהאיחוד, חושב ע"י הוועדה חיסכון של 20% מסה"כ ההוצאה לפעולות. גם נתון זה מראה על אי עמידה למול יעד הוועדה, מאחר שאין חיסכון בשנים המדוברות. בממוצע השנים 2004-2006 יחסית לשנת 2001, ישנו דווקא גידול בהוצאות בהיקף של 1 מש"ח.

לוח מס' 4- הוצאות לפעולות³²

| הוצאות לפעולות יחסית לנפש (בש"ח) | | הוצאות לפעולות (באש"ח) | | שנה |
|----------------------------------|-------|------------------------|--------|----------------------|
| שינוי יחסית לשנה קודמת | סכום | שינוי יחסית לשנה קודמת | סכום | |
| - | 2,413 | - | 52,842 | 2000 |
| -57.6% | 1,023 | -56.4% | 23,015 | 2001 |
| 6.5% | 1,089 | 7.9% | 24,829 | 2002 |
| 82.8% | 1,990 | 86.8% | 46,372 | (שנת האיחוד) 2003 |
| -52.5% | 946 | -51.8% | 22,331 | 2004 |
| 6.4% | 1,006 | 8.2% | 24,153 | 2005 |
| 4.3% | 1,050 | 6.0% | 25,610 | 2006 |

1.ה. מענקי האיזון

הוועדה ציינה שה"חסרון הגדול" של הרשויות הקטנות הוא בצורך במענקי איזון ממשלתיים גבוהים עקב ההפרש גבוה יותר בין ההכנסות להוצאות. בממוצע, ככל שהרשות קטנה יותר, היקף מענק האיזון לנפש המוקצה לרשות גבוה יותר. עפ"י הנתונים המוצגים בדו"ח הוועדה, בישובים בגודל דומה במגזר היהודי- ממוצע מענק האיזון עמד על 686 ₪ לנפש, כאשר בישובים הערבים עמד על 924 ₪ לנפש. עפ"י נתוני דלית אל כרמל ועוספיא (שמוצגים בלוח 5), מענק האיזון הכללי של דלית אל כרמל ועוספיא נמצא בירידה החל משנת 2000. בשנת 2000 עמד על 1,306 ₪ לנפש שירד עד ל- 1,059 ₪ לנפש בשנת האיחוד. בראייה כוללת, נכון לשנת 2006 קיימת ירידה של 32% יחסית לנתוני 2001, וירידה של 25% יחסית לנתוני שנת 2003. אולם יש לציין כי בשנים 2005-2006 ניתן מענק חריג לכיסוי גירעון מצטבר בהיקף של- 36,812 אש"ח בשנת 2005 ו- 34,920 אש"ח בשנת 2006 ובסה"כ כ- 71 מש"ח בשנים אלו- לעומת מקסימום 7 מש"ח בשנה, בשנים קודמות, דבר שמהווה הישג לעירייה. כך שבשלב זה, לא ניתן לציין קיטון בסך המענקים הניתנים לעיריית הכרמל.

לוח מס' 5- מענקי איזון³³

| מענק איזון יחסית לנפש בש"ח | | מענק איזון | | שנה |
|----------------------------|-----------|------------------------|------------|----------------------|
| שינוי יחסית לשנה קודמת | סכום בש"ח | שינוי יחסית לשנה קודמת | סכום באש"ח | |
| - | 1,306 | - | 28,600 | 2000 |
| -10.6% | 1,168 | -8.1% | 26,271 | 2001 |
| -5.7% | 1,102 | -4.4% | 25,116 | 2002 |
| -3.9% | 1,059 | -1.8% | 24,667 | (שנת האיחוד) 2003 |
| -44.6% | 586 | -43.9% | 13,840 | 2004 |
| 32.8% | 779 | 35.0% | 18,686 | 2005 |
| 2.0% | 794 | 3.7% | 19,370 | 2006 |

לסיכום נושא החיסכון הכספי, הוועדה הציגה חיסכון ישיר של 4.5 משי"ח³⁴: 1.4 משי"ח מחיסכון בשכר מוניציפאלי, 0.3 משי"ח חיסכון משכר בכירים, 2.8 משי"ח חיסכון בסעיף פעולות כלליות וחינוך. במחקר שפורסמה לאחרונה ע"י בנק ישראל, עולה כי "...בבדיקת נתוני התקציב של הרשויות המאוחדות נמצא כי עד כה האיחוד לא הביא להתייעלות המצופה..."³⁵. עפ"י מה שהוצג עד כה ומבדיקת הנתונים על פני השנים 2004-2006 עולה כי: בסעיף החיסכון בשכר המוניציפאלי ניתן לראות עד סוף שנת 2006, דווקא גידול בהוצאה יחסית לשנת 2001. אולם בניכוי הוצאות על פיצויים, הרי שקיים חיסכון ממוצע של כ- 1 משי"ח בשנה, יחסית לנתוני 2001 ובדומה ליעד הוועדה. בסעיף החיסכון בשכר בכירים ניתן לראות שהחיסכון אף היה גבוה יותר ממה שהוועדה חישבה - בפועל כ- 400 אש"ח לשנה בממוצע למול שנת 2001 (למול שנת 2003 - החיסכון שנתי הממוצע גבוהה יותר - 770 אש"ח ובסה"כ כ- 2.3 משי"ח מאז האיחוד). בסעיף ההוצאות לפעולות כלליות וחינוך ניתן לראות דווקא גידול ממוצע של 1 משי"ח (!) בשנה יחסית לנתוני 2001 (כאשר בוחנים את ביצועי שנת 2006 למול 2001 הרי שהגידול בהוצאה הוא גבוה יותר - כ- 2.5 משי"ח). למול נתונים ממוצעים של שלושת השנים שלאחר האיחוד ולמול שנת 2001, הרי שישנו חיסכון בהוצאות בסעיפים שנבחרו בכ- 0.4 משי"ח ולא חיסכון של 4.5 משי"ח כפי שחישבה הוועדה (88% פחות), וכל זאת למרות ניכוי ההוצאות לפיצויי פיטורים. בסה"כ למול היעדים והמדדים שהוצבו, יש עמידה רק בשניים - צמצום ההוצאה על שכר נבחרים ועל שכר מוניציפאלי. אין עמידה בשאר היעדים שהוצבו - הקטנת ההוצאה הממוצעת לנפש; הקטנת ההוצאה לפעולות כלליות וחינוך; והקטנת מענקי האיזון. לכן ניתן לקבוע שאין עמידה ביעד של חיסכון כספי.

2. חוסן כלכלי

עפ"י דו"ח הוועדה, המדדים שמסבירים חוסן כלכלי של רשות מוניציפאלית הם: המדרג החברתי-כלכלי של הרשות; מרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות; הכנסות ארנונה שלא ממגורים מתוך סך הכנסות הארנונה. ככל שנתוני הרשות בפרמטרים אלו גבוהים יותר, כך גבוהה יותר הכדאיות של האיחוד בינה לבין רשות מקומית בעלת נתונים נמוכים יותר בפרמטרים אלו. החוסן הכלכלי של ישוב אינו משתנה בטווח זמנים קצר של מס' שנים ולכן אין לצפות לשינויים מרחיקי לכת בטווח של 3 שנים לאחר האיחוד. למרות זאת, יוצגו הנתונים במדדים בתחום זה כאשר ברור כי יידרש לבחון אותם שוב בעוד מס' שנים. נוסף על זאת, נבחנה האיתנות הפיננסית של העירייה החדשה שתידון בפרק הבא בתחום איכות הניהול.

2.א. המדרג החברתי-כלכלי:

המדרג החברתי-כלכלי של דלית אל כרמל היה בקבוצה 4 (מתוך 10), וכך גם של עוספיא. כך היה המצב לפחות בשלוש השנים שלפני האיחוד ובשנת האיחוד. בהתאם לקריטריון הוועדה שהכדאיות של האיחוד גדלה כל עוד יש פער בין שתי הרשויות, כאן המסקנה הייתה צריכה להיות שמדד זה אינו תומך בהמלצה לבצע את האיחוד. גם בשנים 2004-2006 העירייה המאוחדת, עדיין מדורגת במדרג החברתי-כלכלי בקבוצה 4, כאשר אין נתונים זמינים של שני הישובים בנפרד אחרי שנת 2003 וחשוב היה לבדוק את המצב של כל אחד מהם והשפעת האיחוד עליו. חוסר השיפור במצב הסוציו-אקונומי של התושבים, ניכר בעיקר בנתוני התעסוקה והשכר של התושבים - כ- 20% מכלל בני 18 ומעלה בשני הישובים הינם נתמכי קצבאות ו- 50% מהשכירים ו- 50% מהעצמאים משתכרים פחות משכר מינימום³⁶. חשוב לציין ששינויים מבניים וארגוניים כמו איחוד רשויות אינם גוררים בטווח הקצר שינוי שמתבטא באוכלוסיה דוגמת שינוי מצב סוציו-אקונומי לכן בסעיף זה הבדיקה הינה מוקדמת מדי להסקת מסקנות.

2.ב. מרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות בתקציב הרגיל

סכום ההכנסות העצמיות נמצא במגמת עלייה מתמשכת משנת 2000 ועד שנת 2006, דבר שגורר עליה עד שנת 2004 באחוז המאוחד של ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות בתקציב הרגיל מ- 30.5% בשנת 2000 ועד 37.7% בשנת 2004 (כפי שמובא בלוח מס' 6). בשנת 2005 ישנה ירידה בכ- 8% ובשנת 2006 נשמר האחוז על כ- 30% שמונים ירידה בכ- 6% מהאחוז בשנת האיחוד - 36.3%. מניתוח הנתונים עולה כי לא קיימת ירידה אבסולוטית בסך ההכנסות העצמיות אלא דווקא עליה מ- 30 מש"ח בשנת האיחוד ל- 34 מש"ח בשנת 2006. אין אנו רואים עליה באחוז ההכנסות העצמיות עקב קבלת המענקים המיוחדים להקטנת הגירעון המצטבר שניתנו בשנים 2005-2006 שאחוזם עלה בשנים אלו על חשבון ההכנסות העצמיות. יש לציין שבשנים אלו העירייה מתנהלת במסגרת תוכנית הבראה והיא צפויה לקבל מענקים מוגדלים לכיסוי גירעונות. בבדיקת ההבדלים בין דלית אל כרמל לעוספיא טרם האיחוד עולה כי ברשות המקומית בדלית אל כרמל האחוז היה גבוה יותר מזה של עוספיא: ממוצע של 35.1% בדלית אל כרמל בשנים 2000-2003 לעומת 31.2% בעוספיא.

מגמת העלייה בהכנסות העצמיות שהחלה בשנת 2000 המשיכה עד שנת 2005, כאשר נקודתית ב- 2006 הסכום לא גדל, וזאת תוך אי עמידה בתוכנית הבראה בה התחייבה העירייה להגדיל את ההכנסות העצמיות ב- 8 מש"ח. בכל מקרה, בהשוואה לנתונים הכלל ארציים (בשנת 2005 למשל, ממוצע של 65%) - מדובר על אחוז נמוך מאד שמהווה אחת מהבעיות המרכזיות בניהול העירייה. על כן, עד כה ולמרות העלייה בסך ההכנסות העצמיות- הקמת העירייה טרם גרמה לעלייה באחוז ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות.

לוח מס' 6- אחוז ההכנסה העצמית מסך ההכנסות בתקציב הרגיל³⁷

| היקף ההכנסות באש"ח (דלית אל כרמל ועוספיא) | | | אחוז ההכנסה העצמית מסך ההכנסות | | | שנה |
|---|----------------------|-------------|--------------------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------|
| אחוז ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות | היקף ההכנסות העצמיות | סה"כ הכנסות | אחוז בעוספיא | אחוז בדלית אל כרמל | אחוז מאוחד (דלית אל כרמל ועוספיא) | |
| 30.5% | 24,343 | 79,793 | 24.7% | 34.5% | 30.5% | 2000 |
| 30.7% | 27,861 | 90,740 | 28.5% | 32.1% | 30.7% | 2001 |
| 36.6% | 29,554 | 80,809 | 36.3% | 36.7% | 36.6% | 2002 |
| 36.3% | 30,340 | 83,542 | 35.3% | 37.1% | 36.3% | (שנת האיחוד) 2003 |
| 37.7% | 32,215 | 85,470 | - | - | 37.7% | 2004 |
| 29.0% | 34,939 | 120,677 | - | - | 29.0% | 2005 |
| 30.1% | 34,458 | 114,576 | - | - | 30.1% | 2006 |

2.ג. הכנסות מארנונה ותשלומי מים

לא נמצאו נתונים עבור השנים שלפני שנת האיחוד עבור הכנסות הארנונה שלא ממגורים. לכן לא ניתן היה לנתח התפתחותם של נתונים אלו לפני ואחרי האיחוד. נתוני 2004, 2005 ו-2006 אינם יציבים - 33.5%, 17.1% ו-19.7% בהתאמה. מאחר וארנונה שלא ממגורים תגדל עם פיתוח אזורי תעשייה ומסחר, נכון יהיה לבחון נתון זה בעתיד. במקום זאת, נציין את נתוני הביצוע של גביית הארנונה הכוללת (למגורים ושלא למגורים).

עפ"י בדיקת בנק ישראל³⁸, ברשויות הערביות שאוחדו ירדה גביית הארנונה משמעותית וזאת גם ביחס ליתר הרשויות הערביות (בשונה מהרשויות היהודיות- בהן האחוז נשמר). הסיבות המרכזיות לאחוזי גבייה נמוכים במגזר הערבי: המבנה המשפחתי שמקשה על גביית הארנונה; הבדלים ברמה החברתית-כלכלית; ומנכונות נמוכה של התושבים לשלם עבור אספקת שירותים בשל תחושת האפליה. באשר לדלית אל כרמל ועוספיא (כפי שמובא בלוח מס' 7) - קיימת ירידה באחוז גביית ארנונה ללא קשר לאיחוד- בשנת 2000 - 41% ועד שנת 2003 - 29%. כאשר מנתחים את נתוני שני הישובים בנפרד מגלים כי בעוספיא נשמר אחוז נמוך יחסית של גביית ארנונה- ממוצע של 25% גבייה. בדלית אל כרמל קיימת ירידה גדולה באחוז הגבייה מ- 67% בשנת 2000 ועד כדי 55% בשנת 2002 ו- 39% בשנת 2003. בשנת 2004 קיימת עליה עד ל- 38% ואז בשנים 2005-2006 קיימת עליה גבוהה יחסית עד כדי 60% ו- 63% בהתאמה. בשנים אלו התקיים מבצע גביית חובות עבר בהובלת משרד הפנים (ובו לקחה חלק גם עיריית הכרמל), במסגרתו ניתנה הנחה עד 50% לחובות ישנים ולאחר מכן בוצעה מחיקת חובות והעברה גבוהה יחסית של חובות לסטאטוס "חובות מסופקים" (בשנת '05 - 22 מש"ח, ובשנת '06 - 3.8 מש"ח). בכך אחוז הגבייה "הוקפץ" מלאכותית למעלה בהתעלם מחובות קודמים שהוגדרו כ"אבודים" ע"י עיריית הכרמל. בבדיקת אחוז הגבייה תוך שקלול החובות המסופקים כחובות רגילים- עולה כי, אחוז הגבייה בשנים 2004-2006 היה כדלקמן: בשנת 2004 - 34.4%, בשנת 2005 - 27.8% ושנת 2006 - 29.7%. משמע כי מגמת הירידה באחוז גביית ארנונה שהחלה בטרם האיחוד, ממשיכה גם לאחריו.

נוסף על הירידה באחוזי גביית ארנונה, נציין כי גם באחוז הגבייה של חובות המים של התושבים קיימת ירידה מתמשכת מ- 56% גבייה בשנת 2000 ועד כדי 41% גבייה בשנת 2005. שוב ניתן לראות עליה חדה בשנת 2006 עד ל- 74% שמוסברת שוב ע"י מבצע גביית חובות עבר וע"י מחיקת חובות עבר בהיקף כולל של כ- 7 מש"ח.

באשר לפחת מים, נציין כי בדלית אל כרמל ובעוספיא קיים פחת מים גבוה יחסית שנע סביב ממוצע של 12.5% בשלוש השנים שלפני האיחוד לעומת ממוצע ארצי של כ- 10%. אם נחשב את העלות הכספית של פחת זה נגלה כי הפחת בשנים אלו הינו שוו"ע ל- 660 אש"ח בשנה. בשנת האיחוד הוצג פחת מים של 23% שהינו שוו"ע ל- 1.5 משי"ח. בשלוש השנים שלאחר האיחוד הוצג פחת מים ממוצע של 19% (כאשר בשנת 2006 לבדה- פחת המים היה 33.67%) יחסית לממוצע ארצי של 9%. מדובר על שוו"ע של 1.3 משי"ח בשנה.

לוח מס' 7- גביית ארנונה³⁹

| שנת גביית הארנונה | סכום לגביה שכולל חוב שנה קודמת אך בניכוי הנחות ופטורים וחובות מסופקים (באלפי ₪) | גביה בפועל (באלפי ₪) | אחוז הגביה בפועל- דלית אל כרמל ועוספיא | אחוז הגביה בפועל דלית אל כרמל | אחוז הגביה בפועל עוספיא |
|-------------------|---|----------------------|--|-------------------------------|-------------------------|
| 2000 | 20,245 | 8,292 | 41.0% | 67.0% | 23.0% |
| 2001 | 25,429 | 11,220 | 44.1% | 68.0% | 26.0% |
| 2002 | 31,049 | 11,516 | 37.1% | 55.0% | 24.0% |
| 2003 | 33,272 | 9,734 | 29.3% | 39.0% | 22.0% |
| 2004 | 32,043 | 12,241 | 38.2% | - | - |
| 2005 | 19,031 | 11,528 | 60.6% | - | - |
| 2006 | 23,636 | 14,850 | 62.8% | - | - |

לסיכום נושא החוסן הכלכלי, בנושאים שנבדקו נמצא כי עדיין אין שיפור בחוסן הכלכלי של דלית אל כרמל ועוספיא: עיר הכרמל עדיין מדורגת מבחינה חברתית-כלכלית בקבוצת דירוג 4. מרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות עדיין נמוך ואינו עולה על 30% ואחוזי גביית הארנונה ותשלומי המים במגמת ירידה. אולם, טבעם של נתונים אלו להשתנות לאחר זמן רב ולכן נכון לבדוק מדדים אלו בהמשך. הנתונים על אחוזי הגבייה הנמוכים ואחוז הפחת הנמוך מעידים הן על חוסר שיתוף פעולה של התושבים והן על איכות הניהול בעירייה. באשר להכנסות מארנונה שלא למגורים מתוך סך ההכנסות מארנונה, נכון לבחון את הנתונים בעוד מס' שנים יחסית לשנים הראשונות של האיחוד ולבדוק האם הנתון עולה ובכך עולה החוסן הכלכלי של העירייה.

3. איכות הניהול והאיתנות הפיננסית

מאחר ולא קיימים כלים כלכליים מדויקים למדידת איכות השרות, ביצעה הוועדה בדיקה של איכות הניהול התקציבית בהתבסס על ניתוח נתונים של היקף חוב השרות. כאשר חוב השרות מורכב מהגירעון המצטבר שיש לרשות ומעומס המלוות הקיים. אחד מהנימוקים של הוועדה היה בהקשר של איכות הניהול: "...שתי הרשויות המקומיות סובלות מבעיות קשות של ניהול ותקציב, וכך גם מצבה של הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה -רכס הכרמל-המשותפת לשתי הרשויות. האיחוד המוצע אמנם אינו מבטיח שינוי נורמות ושידוד מערכות, אך אם יבוצע כהלכה יש בו פוטנציאל לשינוי, מה גם שקיימים יתרונות לגודל באיחוד, הן תקציביים והן בכל הנוגע לרמת השירותים"⁴⁰. מסיבה לא ברורה, בדו"ח הוועדה לא הוצגו נתוני דלית אל כרמל ועוספיא. בנוסף יבוצע ניתוח של הגירעון השנתי, שנותן השלמה של התמונה על איתנותה הפיננסית של העירייה. בסעיף הקודם הוצגו נתוני גביית הארנונה ותשלומי המים שמהווים מדדים נוספים להצגת איכות הניהול. באשר לבדיקת איכות השרות, ניתן יהיה לבדוק זאת בעתיד ע"י סקר דעת קהל שיבדוק את מידת שביעות הרצון של התושבים מאיכות השרות הניתן ע"י העירייה.

3.א. גירעון מצטבר וגירעון שנתי בתקציב הרגיל והבלתי רגיל:

הגירעון המצטבר של דלית אל כרמל ועוספיא עד שנת 2002 נע בין 19 מש"ח ל- 30 מש"ח שמהווים בין 0.9 ל- 1.4 אש"ח לנפש (כפי שניתן לראות בלוח מס' 8). כאשר בשנת 2003, שהייתה שנת הבחירות ושנת ביצוע האיחוד ישנה קפיצה חדה בגירעון המצטבר עד כדי 67 מש"ח שמהווים 2.9 אש"ח לתושב. בשלושת השנים שלאחר האיחוד, ישנה ירידה משמעותית (למעט עלייה זמנית בשנת 2004) עד כדי 53 מש"ח בשנת 2006 שמהווים 2.2 אש"ח לנפש. ירידה זו מ- 2.9 אש"ח לנפש בשנת 2003 עד ל- 2.2 אש"ח לנפש בשנת 2006 אינה מעודדת בהתחשב במענק החרג בגובה כ- 71 מש"ח לכיסוי גירעון מצטבר שניתן בשנים 2005-2006. בניהול נכון של התקציב ואי חריגה בהוצאות למול ההכנסות, ניתן היה להגיע מגירעון של 83 מש"ח בשנת 2004 לגירעון של כ- 12 מש"ח בלבד. מבדיקת היקף הגירעון השנתי עולה כי בשלושת השנים שלפני האיחוד, ממוצע הגירעון השנתי הינו כ- 27 מש"ח. שנת האיחוד הייתה שנה חריגה בהיקף הגירעון השנתי- כ- 50 מש"ח, ואילו בשלוש השנים שלאחר האיחוד מדובר על ממוצע של כ- 37 מש"ח בשנה, כ- 10 מש"ח יותר מבעבר. הגירעון השנתי החל משנת 2003 נוצר במקביל לקיומו של ליווי צמוד של החשב המלווה ובמקביל לקיומה של תוכנית הבראה שבמסגרתה התחייבה העירייה על מקסימום גירעון שנתי בשנת 2004 בתקציב הרגיל בהיקף של 7,639 אש"ח (בפועל- 23,289), בשנת 2005- מקסימום גירעון שנתי בתקציב הרגיל 7,216 אש"ח (בפועל- 19,785 אש"ח) ובשנת 2006 מקסימום גירעון שנתי בתקציב הרגיל 13,046 אש"ח (בפועל- 23,358 אש"ח).

לוח מס' 8 - גירעון שנתי וגירעון מצטבר בתקציב הרגיל והבלתי רגיל⁴¹

| גרעון מצטבר | סה"כ גרעון מצטבר באש"ח | גרעון מצטבר לנפש באש"ח | גרעון שנתי באש"ח |
|-------------|------------------------|------------------------|------------------|
| 2000 | 25,065 | 1.1 | 26,503 |
| 2001 | 19,297 | 0.9 | 26,060 |
| 2002 | 30,882 | 1.4 | 28,345 |
| 2003 | 67,539 | 2.9 | 49,448 |
| 2004 | 83,659 | 3.5 | 39,179 |
| 2005 | 55,531 | 2.3 | 36,995 |
| 2006 | 52,942 | 2.2 | 36,323 |

3.ב. עומס מלוות:

כהשלמה לגירעון המצטבר בתקציב הרגיל והבלתי רגיל, נציין גם את עומס המלוות על תקציב העירייה. לעומת הגירעון המצטבר שנמצא בירידה בשנים האחרונות, עומס המלוות בעיריית הכרמל נמצא במגמת עלייה עד שנת 2005. מ- 55 מש"ח בשנת 2000 ועד 76 מש"ח בשנת 2005 (ראה לוח מס' 9). העירייה הגיעה לשנת 2006 עם עומס מלוות של 72 מש"ח, עם ירידה של כ- 6% משנה קודמת ובסה"כ בין שנת 2006 ל- 2003, ירידה של כ- 2% ויחסית לשנת 2001- עלייה של כ- 13%.

לוח מס' 9 – עומס מלוות⁴²

| שנה | סכום המלוות לפרעון (באש"ח) | שינוי משנה קודמת |
|-------------------|----------------------------|------------------|
| 2000 | 55,055 | - |
| 2001 | 63,264 | 14.9% |
| 2002 | 70,450 | 11.4% |
| 2003 (שנת האיחוד) | 72,965 | 3.6% |
| 2004 | 73,422 | 0.6% |
| 2005 | 76,544 | 4.3% |
| 2006 | 71,636 | -6.4% |

לסיכום נושא איכות הניהול והאיתנות הפיננסית של העירייה, קיים **קושי בניהול העירייה** במיוחד בגירעון מצטבר גדול שמכביד על פעילות העירייה ושממשיך לגדול לאור חריגה מתמדת בכל שנה בהוצאות למול ההכנסות. לצד זאת קיים עומס מלוות גבוה שמאז האיחוד קטן באחוז נמוך. העירייה סיימה את שנת '06 עם גירעון מצטבר של 52.9 מש"ח שהם כ- 66% מסך תקציב העירייה לשנת 2006. וכל זאת כאשר העירייה פועלת בליווי של חשב מלווה מטעם משרד הפנים החל משנת 2003, ותוך אי עמידה ביעד בנושא זה שסוכם בשלוש תוכניות הבראה שנחתמו החל משנת 2004. הדבר מעיד יותר מכל על איכות הניהול בעירייה ועל איכות הליווי והבקרה של משרד הפנים.

4. ההיבט החברתי והפוליטי

כפי שציינתי קודם, בקריטריונים שתוארו בדו"ח הוועדה לא בא לידי ביטוי ההיבט החברתי בשיקולים בעד ונגד ההמלצה על איחוד הרשויות. למרות זאת, נבחן זאת למול נושאים שהוגדרו ע"י הוועדה כבעיתיים במהלך האיחוד ונתייחס לחלק מהטיעונים שהועלו ע"י התושבים לחובת האיחוד.

אחת הבעיות המרכזיות שהועלו על ידי תושבי שני הכפרים הינה האיום על ההרכב הדמוגרפי. הדבר עלה בעדויות שנמסרו לוועדה ועולה מדי פעם גם כיום ע"י התושבים כאחת הבעיות המרכזיות. אולם, כפי שתואר לעיל- עד כה אין שינויים מרחיקי לכת בהרכב האוכלוסייה והחשש מהגירה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות או כניסה של אוכלוסיות זרות מבחוץ אינו מתממש בשלב זה. השינוי בהרכב האוכלוסייה בישות העירונית החדשה נותן את אותותיו במישור הפוליטי, דבר שככל הנראה יתחזק עם השנים. בבחירות לעירייה בשנת 2003 זכה ד"ר אכרם חסון- תושב דלית אל כרמל, שהוא ראש הרשות הנבחר הראשון בדלית אל כרמל שאיננו ממשפחת חלבי מאז קום המדינה.

בעיה נוספת שהועלתה בפני הוועדה הייתה החשש מהחרמת הבחירות שתוכננו לשנת 2003. מתנגדים לאיחוד שהופיעו בפני הוועדה איימו בחרם בחירות. בפועל הבחירות התנהלו כסדרם ואחוז ההצבעה היה דומה לשנים עברו בהן הבחירות נערכו לשתי המועצות בנפרד. אחוז ההצבעה בבחירות לעיריית הכרמל בסיבוב הראשון היו 96.6% ובסיבוב השני- 96.8%. כיום שוב מדברים בעוספיא על החרמת הבחירות שמתוכננות לנובמבר 2008. יהיה נכון לבחון את הנתונים שוב לאחר מכן.

באשר לעמדות הציבור, לא בוצע עד כה מחקר לבדיקת שביעות רצונם מתהליך האיחוד, ולמידת שביעות רצונם מהשירותים הניתנים ע"י העירייה לעומת השירותים שניתנו בעבר. אולם ניתן לציין את הירידה באחוזי גביית הארנונה ותשלומי המים כסימפטום למידת ההזדהות שלהם בשלב זה עם הישות העירונית החדשה. זאת לצד פעילות ציבורית אינטנסיבית לפירוק האיחוד של תושבי עוספיא בעיקר, אך גם של תושבי דלית אל כרמל. סביר להניח כי במידה והאיחוד היה מבוצע על דעתם של התושבים- ניתן היה לצפות כי ייעשו מאמצים גדולים יותר להצלחת המהלך.

סיכום והמלצות להמשך

המלצה חיובית לאיחוד רשויות, עפ"י קביעת הוועדה, חייבת להתבסס על החיסכון הכספי הצפוי מהאיחוד. בנוסף, נדרשת כדאיות הנובעת מנושא אחד לפחות משני הנושאים הנוספים: חוסן כלכלי או איכות ניהול. כפי שכבר הראינו, בדו"ח הוועדה נמצא כי קיימת היתכנות בכל שלושת הפרמטרים: היה צפוי חיסכון כספי מהאיחוד בהיקף של 4.5 מ"ח; החוסן הכלכלי של שתי המועצות היה נמוך וקיים סיכוי לשיפור ע"י איחודן; שתי המועצות לא התאפיינו באיכות הניהול בפרמטרים שהוגדרו. למרות זאת, ולאחר בחינת הפרמטרים בנתונים של שלושת השנים שלאחר האיחוד, עולה כי אין עמידה במטרות שלשמן נקבע כי יש לאחד את שתי הרשויות ואין שיפור באף אחד משלושת הנושאים הללו- ובראשם חיסכון כספי.

ד"ר אכרם חסון, ראש עיריית הכרמל, ציין במס' הזדמנויות שהוא לא תמך ברעיון איחוד הרשויות מכיוון שלא הייתה תוכנית מספיק ברורה ומפורטת לביצוע⁴³. לראיתו, המהלך נועד כדי לחסוך על חשבון מתן שירותים לתושבים. הבעיות המרכזיות לראיתו של ראש העירייה: חוסר ליווי צמוד של משרד הפנים; המועצה המקומית לא מתפקדת כעירייה והשירות לתושב נפגע; לא קיימים מוסדות חשובים- תחנת כיבוי אש, תחנת מגן דוד אדום, סניפים של משרדי ממשלה וכו'; לא קיים בניין אחד לעירייה ועובדיה מפוצלים בין שני בנייני המועצות הישנים; תשתית הביוב קיימת רק בחלק מהישוב; תוכניות מתאר מיושנות; אזור התעשייה לא פעיל. למול בעיות אלו, ניתן לציין יתרון אחד בולט ומרכזי בראיית התושבים- לאחר ביצוע האיחוד בוטל תפקיד יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה⁴⁴ ובמקומו מונה ראש העיר כיו"ר הוועדה לתכנון ובניה בעיר הכרמל. כתוצאה מכך חל גידול בהיקף הבניה. לפני האיחוד, התחלות הבניה היו בהיקף ממוצע של כ- 12 ק"מ התחלות בנייה בשנה. ואילו אחרי האיחוד, מדובר על ממוצע של כ- 18 ק"מ התחלות בנייה.

לסיכום נושא האיחוד בדלית אל כרמל ועוספיא, עולה כי בשלב זה **האיחוד בין דלית אל כרמל**

לעוספיא לא הצליח- מצד אחד לא השיג עד כה את המטרות שלשמן הוא בוצע ומצד שני אין שיפור ברוב הפרמטרים שנבדקו והוצגו כאן. לכן, **נכון כי תבוצע בחינה של סיבות הכשל** ותבוצע בחינה האם יש לבטל את האיחוד במידי או שתיבנה תוכנית מקיפה לשיפור מידי במצב העירייה⁴⁵. לדעתי, סיבות הכישלון מורכבות וכוללות בעיקר: אי הימצאותה של תוכנית מסודרת מראש לביצוע האיחוד; ליווי לא מועיל של משרד הפנים בתהליך האיחוד; חוסר שיתוף פעולה מצד התושבים; וניהול עצמי לא מוצלח של העירייה. באשר לליווי ובקרה של משרד הפנים, עצם אי העמידה של העירייה בשלוש תוכניות הבראה בתוך שלוש שנים שסוכמו בין העירייה למשרד הפנים- מעלים ספק בדבר איכותם של הליווי והבקרה של משרד הפנים. דבר שמצטרף להחלטת

משרד הפנים לא לבדוק מינוי ועדה קרואה- וזאת עקב אי העמידה ביותר מיעד עיקרי אחד בתוכנית ההבראה לפי תקנה 3 לתקנות העיריות⁴⁶.

באשר לאיחוד רשויות מקומיות בכלל, נכון יהיה לבחון את האיחודים הנוספים שבוצעו בשנים האחרונות- האם הם עמדו ביעדים ובמטרות שלשמן בוצעו? לדעתי, יש להצר על כך שכיום משרד הפנים ממשיך להוביל מהלכים לאיחוד רשויות מקומיות נוספות ללא ביצוע עבודת מטה מסודרת לבחינת הפתרון הנכון לבעיות הקיימות במבנה השלטון המקומי בישראל. לכן, ראוי כי יבחן מהו הצעד הנכון לשיפור השלטון המקומי בישראל- האם איחוד רשויות הוא אכן הפתרון? מעבר לאיחוד רשויות ישנם עוד רעיונות נוספים אחרים, כמו⁴⁷: הקמת "מועצות חבליות"; הקמת עיריות-גג; שינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים; ניסוי של "ערים לדוגמה"- חיזוק מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות; הסדרת יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בחוק; עידוד שיתופי פעולה אזוריים ועוד. גם כאשר בוחנים איחוד רשויות מקומיות, נכון יהיה לבחון שיקולים נוספים מעבר לשיקול הפיננסי, ונכון יהיה לעשות זאת בשיתוף פעולה מלא עם התושבים ועם נציגי הציבור ע"מ להגביר אצלם את הרגשת השותפות להצלחת מהלכים מעין אלו.

מקורות והערות

- ¹ אתר האינטרנט: www.ynet.co.il תאריך כניסה- 3 ינואר 2008. וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מ-12 בספטמבר 2006 באשר להמשך תהליך איחוד רשויות בישראל. שר הפנים מינה וועדה שתפקידה להמליץ אילו רשויות מקומיות נוספות לאחד. בראש הוועדה עמד מר יעקב אפרתי, ראש מינהל מקרקעי ישראל, וחברים בה נציג משרד הפנים, מנכ"ל רשות מקומית גדולה לשעבר וחוקרי אקדמיה בכירים מתחומים שונים. התוכנית מופיעה כחלק מיעדי משרד הפנים בתוכנית העבודה שלו לשנת 2008.
- ² לדוגמה: התנגדות ראש העיר חולון: "מה שטרית חשוב? שנתאחד כדי לחסוך במענקים לבת-ים?" - מתוך The Marker מ-9/1/08.
- ³ מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים: www.moin.gov.il, תאריך כניסה: 27 בדצמבר 2007. ברקע הדברים, עלו גם סוגיות של אפליה כנגד המיעוט הערבי, כאשר בפועל מתוך 12 האיחודים (ש אחד מהם בוטל לאחר כשנה), 4 איחודים בוצעו בישובים לא יהודיים ו-8 בישובים יהודיים. בין הרשויות המקומיות שהוחלט לאחדן למקבצים היו ארבע רשויות דרוזיות מהגליל המערבי, שעל-פי התוכנית היו צריכות להתאחד לעיר דרוזית אחת. מנהיגי הדרוזים הקימו ועד משותף שהפעיל לחצים כדי לטרפד את האיחוד, ותוכנית איחוד זו אומנם בוטלה במאי 2004, כאשר התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות אבו-סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ית וירכא), התשס"ד-2004.
- ⁴ רזין ערן, דו"ח הוועדה הציבורית לאיחוד רשויות מקומיות במחוז חיפה, יוני 2003. פרופ' ערן רזין היה גם היועץ המדעי של "וועדת שחר".
- ⁵ מר דן תנחומא מונה לאחר תום עבודת הוועדה (ומס' חודשים לפני הבחירות ב-2003), לחשב המלווה של העירייה המאוחדת- עיריית דלית אל כרמל-עוספיא.
- ⁶ שר הפנים אברהם פורז אל ח"כ אברהם הירשזון- יו"ר הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת הפנים, "הצעת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, תוספת לפרק ג': איחוד רשויות מקומיות, סימוכין- ש.מ. 3708 – 2003 מס' תיק – 6111כ', 29 ביוני 2003.
- ⁷ כרוז פנימי שהופץ בדלית אל כרמל ובעוספיא מאת "הוועד הציבורי לביטול האיחוד" בדצמבר 2007 בשם "ביטול האיחוד הופך למציאות" ובו פירוט ההצחות שלהם בפעילותם לביטול האיחוד, ובין היתר צורפו: פרוטוקול ישיבת מועצת העיר שלא מן המניין מס' 51/06 מיום 17/10/06 ובו החלטה מס' 132/06: "...לפעול במשותף לטובת העיר ותושביה ולפעול ביחד לפירוק האיחוד בסוף הקדנציה הנוכחית...."; "מסמך עם חתימותיהם של האימאמים של חילוות דלית אל כרמל ועוספיא שפונים לשיח' מופק טריף(הראשות הרוחנית של העדה הדרוזית) ובו מבקשים ממנו לפעול לביטול האיחוד בין דלית אל כרמל ועוספיא(המסמך ללא תאריך); "הסכם לביטול האיחוד בין מס' חברי מועצה מכהנים ולשעבר, שעליו חתום בין היתר גם ראש העירייה; מכתב מאת שיח' מופק טריף אל ראש הממשלה, מיום 3/10/07 המבקש ממנו לפעול לביטול האיחוד של דלית אל כרמל ועוספיא.
- ⁸ בן אליא נחום, הדור הרביעי- שלטון מקומי חדש לישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 2004, עמ' 55-52.
- ⁹ זנבר משה, הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, ירושלים 1981, עמ' 101.
- ¹⁰ זנבר משה, שם, עמ' 15-16, 101-114.
- ¹¹ שחר אריה, דו"ח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות, ירושלים, יוני 1998, עמ' 34-36.
- ¹² שחר אריה, שם, עמ' 48-49. הוועדה הסתמכה בעיקר על חומרים של: Sancton, Andrew, "Local Government Reorganization in Canada since 1975", Toronto 1991. Keating Michael, "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", in: judge, D. Stoker, G. and Wolman, h. (eds.), theories of Urban Politics, pp. 117-134, London 1995; וגם- Martins M.R., "Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy* 13(4) 1995, pp. 441 – 458.
- ¹³ להרחבה בנושא מגמות בעולם בנושא השלטון המקומי, ראה: בן אליא נחום, שם, עמ' 146-63.
- ¹⁴ רובינשטיין אלון, איחוד רשויות – בדיקת יישום התוכנית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2005.
- ¹⁵ יצחקי אביגדור, דו"ח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי, ירושלים, פברואר 2003.
- ¹⁶ בן אליא נחום, שם, עמ' 58-56.
- ¹⁷ מכתב שר הפנים דאז, השר אברהם פורז לחברי הוועדה, מ.נ. 3208-2003 מתאריך 14 באפריל 2003.
- ¹⁸ רזין ערן, שם, עמ' 27-26.

- ¹⁹ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006, פרסום מס' 1315; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2005, פרסום מס' 1295; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2004, פרסום מס' 1279; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2003, פרסום מס' 1251; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2002, פרסום מס' 1227; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2001, פרסום מס' 1203; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 2000, פרסום מס' 1186; וגם- הרשויות המקומיות בישראל 1999, פרסום מס' 1170.
- ²⁰ רזין ערן, שם, עמ' 26-27.
- ²¹ הופיעו בפני הוועדה מדלית אל כרמל: ד"ר רמזי חלבי - ראש המועצה המקומית, מר ריאד חסון - מזכיר המועצה, מר סבאח חלבי, מר פייצל חלבי, מר חליל חלבי, מר עלי פרחאת, מר עאדל צאלח.
- ²² רזין ערן, שם, עמ' 28-29.
- ²³ הופיעו בפני הוועדה מעוספיה: מר שריף אבו רוקן - ראש המועצה, מר סאבא עאקף, מר סיף אוסאמה, מר עזאם שבלי, עו"ד מארון צאלח, מר מועין מנצור.
- ²⁴ מרכז השלטון המקומי בישראל, "איחוד רשויות מקומיות באופן גורף בדרך של חקיקה", הוכן בסיוע חברת חלופה- דב קהת, יוני 2003, עמ' 3.
- ²⁵ רזין ערן, שם, עמ' 14.
- ²⁶ רזין ערן, שם, עמ' 88-89.
- ²⁷ שחר אריה, שם, עמ' 43.
- ²⁸ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם; וגם- ראפע מוסטפה - רואה חשבון, דו"ח כספי מבוקר לעיריית הכרמל ליום 31 בדצמבר 2004, אוגוסט 2005; וגם- ראפע מוסטפה - רואה חשבון, דו"ח כספי מבוקר לעיריית הכרמל ליום 31 בדצמבר 2005, ספטמבר 2006; וגם- ראפע מוסטפה - רואה חשבון, דו"ח כספי מבוקר לעיריית הכרמל ליום 31 בדצמבר 2006, נובמבר 2007; וגם- תמצית נתונים כספיים של מועצה מקומית עוספיה לשנים 2001-2003, מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים: www.moin.gov.il.
- ²⁹ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ³⁰ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ³¹ בנק ישראל, ממצאים ראשוניים מ"איחוד הרשויות הגדול", פברואר 2008, עמ' 2-3.
- ³² משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ³³ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ³⁴ רזין ערן, שם, עמ' 112. אומדן החיסכון הכספי הצפוי מאיחוד רשויות מקומיות, בוצע ע"י הוועדה תחת מספר הנחות יסוד: החיסכון הכספי ברשות מקומית המיועדת לאיחוד שבה פחות מ-20 אלף תושבים יהיה בשיעור של 20% מההוצאה לשכר מוניציפאלי ו-20% מסה"כ ההוצאות לפעולות; ובשיעור 60% מההוצאות לשכר נבחרים; החיסכון הצפוי אינו מביא בחשבון הוצאות חד-פעמיות בגין האיחוד בשנה הראשונה לביצוע המהלך.
- ³⁵ בנק ישראל, שם, עמ' 1. במחקר זה נבדקו רק שני מדדים- ההוצאה לתושב וגביית ארנונה.
- ³⁶ נתמכים = מקבלי דמי אבטלה, מקבלי קצבת זקנה, מקבלי גמלת אבטחת הכנסה. בהתאם לבדיקה שבוצעה למול נתוני הלמ"ס. כאשר משווים נתון זה לכלל האוכלוסייה בישראל מגלים כי בכלל האוכלוסייה בישראל הנתון אף גבוה יותר- למשל בשנת 2001 אחוז הנתמכים מכלל האוכלוסייה מעל גיל 18 היה כ-30%. אולם, כאשר בוחנים לעומק את כלל הנתונים מגלים כי- מדווחים מכלל תושבי דלית אל כרמל ועוספיה- כ-43% שכירים, כ-5% עצמאיים, נוסף ל-20% הנתמכים מגיעים למסקנה כי ישנם עוד 32% מכלל בני 18 ומעלה שאינם מדווחים כלל בנתונים אלו. חלקם, ככל הנראה עובדים ללא דיווח וחלקם ככל הנראה מובטלים ללא דיווח. גם כשבדקים את מצבם של השכירים והעצמאים בדלית אל כרמל ועוספיה, הרי שכ-50% מהשכירים וכ-50% מהעצמאים משתכרים עד שכר מינימום, והשכר הממוצע לגברים שכירים נמוך בכ-25% מהשכר הממוצע במשק.
- ³⁷ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ³⁸ בנק ישראל, שם, עמ' 3-4.
- ³⁹ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם. מסיבה לא ברורה, הוצגו נתונים אחרים על אחוזי הגבייה בעיר הכרמל במחקר של בנק ישראל.
- ⁴⁰ רזין ערן, שם.
- ⁴¹ משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ⁴² משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. ראפע מוסטפה, שם, תמצית נתונים כספיים, שם.
- ⁴³ להרחבה: אלון רובינשטיין, שם; וגם- אורי טל, איחוד הרשויות באקה אל-עירביה-ג'ת, עיר הכרמל ושגור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2006.
- ⁴⁴ הוועדה המקומית לתכנון ובניה- "רכס הכרמל", הייתה משותפת לשני הישובים, עוד לפני האיחוד, וכפופה לוועדה המרחבית בחיפה.

⁴⁵ המלצות לשיפורים במצב העירייה: שינוי שם העיר- במקום "עיר הכרמל", יש לקרוא לעיר: "עוספיא-דלית אל כרמל", וזאת במטרה לשמור על המסורת של שני הישובים ולתת דגש וחשיבות לאנשי עוספיא; גיבוש פתרונות לאיזון התקציב השנתי ולסגירת הגירעון המצטבר של העירייה; ליווי ובקרה צמודים של משרד הפנים, תוך הצבת יעדים ומדדים לשיפור החוסן הכלכלי ואיכות הניהול של העירייה מצד אחד ולטובת שיפור השרות לתושבים מצד שני (למשל- הצבת יעד של אי חריגה מהתקציב המאושר, הגדלת ההכנסות העצמיות לפחות ל- 50%, גביית ארנונה ותשלומי מים בהיקף של לפחות 70%, הקטנת עומס המלוות, פחת מים עד 10% וכו'); בניית תוכנית לשיפור בשירותים השונים - החינוך, הבריאות, התרבות, הספורט ועוד; קידום השקעות בתחום התחבורה, התכנון וההנדסה; חידוש תוכניות המתאר של דלית אל כרמל ועוספיא ותכנון שכונות עתידיות; ניהול פרויקט תשתיות הביוב כפרויקט מרכזי וסיומו תוך מס' שנים מוגדר; הפעלה של אזור התעשייה בעזרת קבלת אזור עדיפות א' לתעשייה לפחות למס' שנים; הקמת מוסדות נותני שרות (למשל- תחנת מגן דוד אדום, נציגויות משרדי ממשלה וכו'); הרחבת תחום השיפוט של העירייה (למשל- קבלת אחריות על בסיס אליקים, כולל תשלומי הארנונה שלו); בחינת ושינוי היקף ותמהיל כוח האדם בעירייה; בניית בניין אחד וגדול של העירייה, שימש את כלל עובדיה ותושביה (הן מדלית אל כרמל והן מעוספיא).

⁴⁶ לרשויות מקומיות תחת תוכנית הבראה, עפ"י תקנה 3 לתקנות העיריות, רשות מקומית שלא עמדה באחד או יותר מהיעדים העיקריים של תוכנית הבראה, משרד הפנים מחויב למנות לה וועדה קרואה. כמו כן, לרשות מקומית שאינה תחת תוכנית הבראה, ועפ"י תקנה מס' 2 לתקנות העיריות- כללים למינוי ועדה למילוי תפקיד ראש הרשות המקומית והמועצה (התשס"ד 2004), משרד הפנים מחויב למנות ועדה קרואה על רקע מצב כספי חמור ברשויות שעונות על הקריטריונים הבאים: שיעור הגירעון המצטבר השוטף בדו"ח המבוקר האחרון הינו למעלה מ- 15%; שיעור הגירעון המצטבר בדו"ח המבוקר האחרון הינו למעלה מ- 30%; גביית מים נמוכה מ- 70% או גביית ארנונה נמוכה מ- 40% אלא אם כן חל שיפור בגבייה בין הדו"ח המבוקר האחרון לדו"ח הקודם.

⁴⁷ להרחבה: רזין ערן, מהן האפשרויות לעיריית-גג בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999; רזין ערן, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורת למודרניות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים, 2003; רזין ערן, האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999; בן אליא נחום, הדור הרביעי- שלטון מקומי חדש לישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 2004.