



דין וחשבון

ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב- יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין
בת ים

דו"ח ועדה מסכם

תקופת פעילות הוועדה: 20/08/2014-09/11/2016

תאריך הגשת הדו"ח: נובמבר 2016



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

תוכן העניינים

5	1. תקציר מנהלים	5
9	2. דבר יו"ר הועדה	9
10	3. הסמכות החוקית	10
11	4. חברי הועדה על פי כתב המינוי	11
11	4. חברי הועדה על פי כתב המינוי	11
11	4.1. משקיפים	11
11	5. חילופי חברי ועדה	11
11	6. פרסום אודות הועדה	11
11	7. תאריכי ישיבות הועדה	11
12	8. רקע למינוי הועדה	12
15	9. נתוני הרשויות	15
15	10. נתונים כמותיים - תיאור גרפי	15
16	11. עמדות הרשויות המופיעות בכתב המינוי	16
16	11.1. עמדת עיריית בת ים	16
25	11.2. עמדת עיריית תל אביב-יפו	25
29	11.3. עמדת עיריית חולון	29
31	11.4. עמדת עיריית ראשון לציון	31
34	12. עמדות הגורמים המקצועיים	34
34	12.1. עמדת הממונה מחוז תל אביב, משרד הפנים	34
35	12.2. עמדת הממונה מחוז מרכז, משרד הפנים	35
36	12.3. עמדת מתכנת מחוז תל אביב, מנהל התכנון, משרד האוצר	36
37	12.4. עמדת סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	37
39	12.5. עמדת מנהל התכנון, משרד האוצר	39
39	12.6. עמדת משרד הבינוי והשיכון	39
39	12.7. עמדת מנהל אזורי פיתוח, משרד הכלכלה	39
41	12.8. עמדת מחוז תל אביב, משרד הרווחה	41
41	12.9. עמדת משרד התיירות	41
42	12.10. עמדת משרד הבריאות	42
42	12.11. עמדת משרד התחבורה	42
42	12.12. עמדת משרד החינוך	42
42	13. גורמים נוספים	42
42	13.1. חברי מועצת בת ים	42
44	13.2. חוקרים עצמאיים	44
45	13.3. עמדות התושבים	45
48	14. סקירת ארבע הרשויות המקומיות העומדות על הפרק	48



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

14.1	גיאוגרפיה	48
14.2	דמוגרפיה	48
15	התנהלות ארבע הרשויות המקומיות	51
15.1	סיווג הרשות לפי התנהלותה	51
15.2	ראשי הרשויות של תל אביב-יפו, בת ים, ראשון לציון וחולון	51
15.3	התנהלות תקציבית	52
15.4	הוצאות	53
15.5	הכנסות	58
15.6	שביעות רצון מפעילות הרשות	63
16	תיאור חלופות איחודה של בת ים	66
16.1	הרציונל באיחוד	66
16.2	רובע עירוני	66
16.3	מקורות המימון לאיחוד	66
17	הצגת חלופת האיחוד בין תל אביב-יפו לבת ים	69
17.1	אומדנים למשמעויות כלכליות של האיחוד	69
17.2	יתרונות פוטנציאליים באיחוד	71
17.3	חסרונות לאיחוד	73
18	הצגת חלופת האיחוד "המשולש" בין ראשון לציון, חולון ובת ים	75
18.1	כללי	75
18.2	עמדות הגורמים השונים להצעה לאיחוד זה	75
18.3	חישובים מוערכים לתוצאות האיחוד	76
18.4	יתרונות לאיחוד המשולש	76
18.5	חסרונות לאיחוד המשולש	76
19	סיכום שתי חלופות האיחוד	78
20	חלוקת הכנסות בין תל אביב-יפו לבת ים	78
20.1	כללי	78
20.2	הרציונאל לחלוקת הכנסות	79
20.3	מודל חלוקת הכנסות	81
20.4	הנחות עבודה מקדימות	81
20.5	התייעלות כ"מוצר משלים" לחלוקת הכנסות	82
21	המלצות הועדה	83
21.1	תנאים ייחודיים לאיחוד	83
22	מפת המלצה	86
23	דעת מיעוט – אדריכל דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון	87
24	מפות המלצה – דעת מיעוט	94
25	חתימות חברי הועדה	96



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

97	נספחים	26
97	נספח א' - כתב מינוי	
98	נספח ב' - פרסומים בעיתונות	
99	נספח ג' - רשימת המשתתפים שנכחו בישיבות הועדה	
106	נספח ד' - הניסיון בכל הנוגע לאיחודי רשויות מקומיות	
109	נספח ה' - צפי לחיסכון תקציבי כתוצאה מאיחוד בין תל אביב-יפו לבת-ים	
116	נספח ו' - חוות דעת - אלכס אלטר	



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

1. תקציר מנהלים

המלצתה של הוועדה בפני שר הפנים היא על מהלך של איחוד רשויות מקומיות בין הערים תל אביב-יפו ובת-ים. עבודת המטה לאיחוד הרשויות תתחיל להתבצע באופן מיידי ובהתאם לתנאים שיפורטו בהמשך. מועד הבחירות לרשות המקומית המאוחדת יהיה תלוי במועד סיומה של עבודת המטה. במידה ותסתיים עבודת המטה במועד סביר לפני מועד הבחירות הקרובות לרשויות המקומיות בשנת 2018, יערכו הבחירות לרשות המאוחדת כבר בשנה זו. במידה ולא תסתיים עבודת המטה עד למועד האמור יערכו הבחירות במועד אחר וזאת בהתאם להחלטת שר הפנים. בנוסף לכך, **ממליצה הוועדה על חלוקת הכנסות מעיריית תל אביב-יפו לעיריית בת-ים בתקופת הביניים שבין קבלת החלטת השר ועד למועד האיחוד.** כמו כן, סבורה הוועדה כי הפתרון לשמירה על רמת השירותים של תושבי בת-ים בתקופת המעבר טמון ביכולתה לאזן את תקציבה בשנים אלה ועל כן מציעה פתרון משולב לכיסוי גרעונה הקבוע בסך של כ-80 מלש"ח לשנה, אשר יהיה מורכב מתכנית התייעלות של העירייה (כ-20 מלש"ח), חלוקת הכנסות מנכסים ממשלתיים מעיריית תל אביב-יפו (כ-30 מלש"ח) ומענקים ממשלתיים מיוחדים (כ-30 מלש"ח). **יודגש כי פתרון ביניים זה של חלוקת הכנסות הוא לתקופה קצרה יחסית - עד לביצוע האיחוד, ולא לתקופה ארוכה מעבר לזמן הסביר לביצוע האיחוד.**

פרק ההמלצות נשען על כלל החומרים שהוצגו בפני הוועדה בעבר. בפני הוועדה עמדו למעשה שלוש חלופות: **איחוד משולש של בת-ים עם ראשון לציון וחולון, חלוקת הכנסות בין בת-ים לתל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון, ואיחוד בין בת-ים לתל אביב-יפו.**

עמדתה הבסיסית של הוועדה היא כי מטרתה **לאפשר לתושבי בת-ים ליהנות משירותים מוניציפאליים טובים ככל האפשר וללא חריגה תקציבית.** לאור עמדה זו נבחנו כל שלוש החלופות העומדות על הפרק. ראשית, סברה הוועדה כי **חלופת האיחוד המשולש נחותה מכל חלופה אחרת** שעומדת במנדט הוועדה לבחינה (וגם מחלופות אחרות שלא עמדו בפני הוועדה). מודל איחוד שכזה, לא הומלץ מעולם על ידי גורם כלשהו בישראל, והוא נראה כלא סביר ולא מועיל מכל בחינה שהיא.

מודל חלוקת הכנסות נבחן אל מול כל שלוש הרשויות המקומיות העומדות על הפרק. ראשון לציון וחולון נראו בעיני הוועדה נכון להיום כרשויות מקומיות איתנות אמנם, אך לא ככאלו שיכולות לחלק הכנסות בהווה לעיריית בת-ים. **מודל חלוקת הכנסות בין תל אביב-יפו לבת-ים** נראה לוועדה כפתרון לטווח ביניים, עד לביצוע האיחוד, אך לא כפתרון קבע אשר יסייע בסופו של דבר לתושבי בת-ים לקבל שירותים מוניציפאליים ראויים בטווח הארוך.

עמדתה של עיריית בת-ים, לפיה תכנית המתאר החדשה תביא לרווחה כלכלית לעיר ולכן מדובר, כביכול, רק ב"מימון ביניים" עד לעמידתה של העירייה על הרגליים מבחינה כלכלית, לא נתקבלה על ידי עמדת הרוב בוועדה. נכון להיום תכנית המתאר אינה מאושרת עדיין וקיימות לה התנגדויות מצד הרשויות המקומיות הסמוכות.

איחוד רשויות מקומיות אינו צעד פשוט כשלעצמו ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בשתי רשויות מקומיות בגודל שכזה. עם זאת, להערכת הוועדה, הדרך הטובה ביותר בה יתחלקו תושבי בת-ים עם תושבי תל אביב-יפו בעושר המוניציפאלי היא באיחוד הרשויות המקומיות. לכן:



ממליצה הועדה ברוב חבריה (4 מתוך 5 חברים) בפני שר הפנים על ביצוע מהלך של איחוד רשויות מקומיות בין עיריית תל אביב-יפו ועיריית בת-ים. במקביל, ממליצים רוב חברי הוועדה לעשות שימוש בסעיף 9ב לפקודת העיריות על מנת לסייע במימון הביניים של הגרעון השוטף של עיריית בת ים עד למועד האיחוד באמצעות חלוקת הכנסות בין עיריית תל אביב-יפו ועיריית בת-ים.

המלצה זו מותנית במספר תנאים, הגם שאינם מחייבים את שר הפנים, הרי שהם אינם נפרדים מהמלצת האיחוד. להלן התנאים:

א. **שנת האיחוד** - הוועדה ממליצה כי על האיחוד להתרחש במועד המוקדם ביותר האפשרי ובעדיפות למועד הבחירות ברשויות המקומיות הקבוע לנובמבר 2018, וזאת בתנאי שהושלמו כל ההכנות הנדרשות לאיחוד. החלטה לאיחוד הרשויות המקומיות במועד אחר תוכל להתקבל בנסיבות מיוחדות בלבד.

ב. **אישור מועצת עיריית תל אביב-יפו למהלך** - על אף שאישור זה אינו הכרחי מבחינה חוקית, סוברת הוועדה, כי החלטת מועצת עיריית תל אביב-יפו תחייב את כל ראשי העיר העתידיים ומנהליה לתהליך.

ג. **דיון בנושא רובע עירוני** - יש להגדיר במשותף עם שתי הרשויות המקומיות והממשלה את המשך התפקוד המוניציפאלי של "רובע בת-ים" בתוך הרשות המקומית המאוחדת וזאת על מנת לאפשר לתושבים להשמיע את קולם באופן ברור ולחזק את כוחם במליאת הרשות המקומית.

ד. **הקמת מינהלת ממשלתית לביצוע המהלך** - המינהלת תורכב מנציגי ממשלה ויהיו בה במעמד של משקיפים גם נציגים מטעם שתי הרשויות המקומיות. המינהלת תחל בעבודתה מיד עם אישור שר הפנים למהלך ותסיים את עבודתה כחמש שנים לאחר האיחוד. המינהלת לא תחליף מי מגורמי הממשלה בתחום סמכותו אלא תשמש כגורם מסנכרן ומייעץ. תפקידי המינהלת יהיו בין היתר:

- **תיאום בין משרדי לתהליך** - המינהלת תייצר את התיאום הבינמשרדי המורכב לתהליך מעין זה, כאשר היא לא תהווה גורם מחליף למשרדי הממשלה, אלא גורם מתכלל.
- **רציפות תפקודית לבת-ים עד לאיחוד** - החשש בפעולות של איחוד הוא מתקופת המעבר בה התמריצים הפוליטיים והכלכליים של הרשות המקומית המתאחדת אינם כפי שהיו קודם לכן. תפקידה של המינהלת יהיה להביא לרציפות - הן תקציבית והן בשירותים המוניציפאליים של תושבי בת-ים.
- **אישורה של תכנית אסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו בשיתוף עם עיריית בת ים לתהליך האיחוד** - אין כיום תכנית מפורטת של עיריית תל אביב-יפו למהלך. המינהלת תבחן עבור משרדי הממשלה את התכנית של עיריית תל אביב-יפו בשיתוף עם עיריית בת ים, אשר תוגש לה כמהלך מקדים לביצוע האיחוד.
- **בדיקה ודיווח רבעוניים לאחר הבחירות לרשות המאוחדת** - המינהלת תמשיך בתפקידה כחמש שנים לאחר ביצוע האיחוד, כשמטרתה תהיה לוודא שרמת השירותים לה זוכים תושבי בת-ים משתפרת ומשתווה בסופו של דבר לזו של תושבי תל אביב-יפו.
- **הסברה ומידע לציבור** - מהלך זה של איחוד ילווה במידע רב לציבור. על כן נדרש גוף ביצוע שיספק את המידע הנדרש ויצגי את היתרונות הגלומים באיחוד שכזה. מהלך זה של איחוד ילווה במידע רב לציבור. על כן נדרש גוף ביצוע שיספק את המידע הנדרש ויצגי את היתרונות הגלומים באיחוד שכזה. עובדי עיריית בת ים - על המינהלת לפקח כי יעשו כל המאמצים האפשריים לשילוב עובדי עיריית בת ים הנוכחיים במצבת כח האדם של העירייה המאוחדת בדגש על משרות משרתות קהל בתחומי הרווחה, החינוך, ההנדסה והתשתיות וזאת לאור היכרותם האישית עם תושבי בת ים וצרכיהם וכן לפעול, ככל שניתן, להמשך מתן שירותים אלה מבניין עיריית בת ים הנוכחי.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- רצף גיאוגרפי – יש להכין תכנית פיתוח ייעודית לחידוש ופיתוח אזור "קו התפר" בין הרשויות הנוכחיות וזאת על מנת ליצור רצף מוניציפאלי חדש המטשטש את המעבר בין תחומי השיפוט של הערים הקיים שקיים היום.
- העברת פעילות מוניציפאלית – בכדי לחזק את תחושת השייכות של תושבי בת ים יש לפעול להעברת פעילותן של חלק ממחלקות העירייה המאוחדת לפעילות בתחומה של בת-ים
- פעילויות תרבות, אמנות וספורט – יש להקפיד כי העירייה המאוחדת תשלב ואף תסיט פעילויות תרבות, אמנות וספורט לשיטחה של העיר בת-ים וזאת בנוגע לאירועים כגון: מרתון, עדלאידע, שבוע הספר, טקסי זיכרון ממלכתיים, לילה לבן וכדו'.

דעת מיעוט – אדר' זורון דרוקמן

בניגוד לדעת הרוב, סבורה דעת המיעוט שלתושבי בת-ים מגיעה ההזדמנות (האחרונה אולי) לנסות ולעלות על דרך המלך. בת ים ראויה להזדמנות נוספת זו לא רק משום שקופחה עד כה, אלא גם שלמרות עמדת נחיתות זו הצליחה בת ים לחולל בשנים האחרונות מהפך בתדמיתה, ואף להגיע בתחומים מסוימים (חינוך, לדוגמה) להישגים העולים לעיתים על הישגי הערים הסמוכות לה במרחב. ולכן סבורה דעת מיעוט זו כי נדרשת עילה כבדת משקל אשר תצדיק את ההחלטה לקטוע ולעצור מומנטום חיובי זה ולסתום את הגולל על העיר בת ים. דעת המיעוט סבורה שאת בת ים ניתן להביא לאיזון הכלכלי הנדרש, וזאת ככל שהגורמים הרלוונטיים (ממשלתיים ומקומיים) אכן יירתמו למטרה משותפת וינקטו בשורת הצעדים הנמצאים.

הפתרון מחייב הישענות על שני אדנים מרכזיים: האחד "פנימי", שנועד להבטיח, באמצעות פיקוח ובקרה חיצוניים, שהתנהלותה התקציבית של בת ים תהיה אחראית, קפוצה בהתאם למגבלותיה ויכולותיה התקציביות ונקיה משיקולים פוליטיים ומהטיות זרות. לצורך זה, על שר הפנים להפעיל ללא דיחוי את מלוא סמכויותיו בהקשר זה; השני "חיצוני", שנועד לייצר את מקורות ההכנסה הנוספים לרשות המקומית מחוץ לתחום שיפוטה הנוכחי, וזאת באמצעות שינוי גבולות או באמצעות חלוקת הכנסות, ביחס לשטחים המצויים בתחום שיפוטה של עיריית חולון והמיועדים למסחר ותעסוקה בקרבת מחלף קוממיות בהתאם לתכנית ח/500 (העומדת ערב אישורה).

מיקומם של שטחים אלו אסטרטגי במטרופולין, וזאת לאור קרבתם לגלעין המטרופולין ונגישותם התחבורתית (בצמידות לציר איילון, למחלף קוממיות ולתחנת הרכבת). כל אלו מקנים לשטחים אלו יתרון תחרותי ייחודי במרחב וכתוצאה מכך לפוטנציאל גבוה מאוד לשמש כשטח מניב ברמה המטרופולינית. שטחים אלו (שממערב למחלף קוממיות) אף מצויים במיקום אסטרטגי לעיר בת ים, ולמעשה ממוקמים ב"שער" הכניסה הדרומית העיקרית לעיר. סמיכותם לאזור התעסוקה של בת ים הגובל ממערב יכול אף להקרין על פיתוחו של זה, ולחלצו מהדימוי הנחות המקשה על פיתוחו.

דעת המיעוט מציעה שתי חלופות בהקשר זה: האחת **שינוי גבולות** (החורגת ממנדט הוועדה), וזאת ביחס לשטח המצוי ברביע הצפון-מערבי של מחלף הקוממיות, השייך מוניציפלית לחולון אך מנותק מכל שאר שטחי העיר חולון על ידי כביש 20 (נתיבי איילון). כתוצאה מכך, מהווה שטח זה בפועל מובלעת או "איי" של חולון המוקף



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מכל שאר עבריו בתחום העיר בת ים. החלופה השניה הינה **חלוקת הכנסות**, וזאת ביחס לכל המגרשים המיועדים למסחר ותעסוקה ממזרח וממערב למחלף קוממיות (עפ"י תכנית ח/500).

דעת המיעוט סבורה שלאור פוטנציאל ההכנסות של שטח זה תאפשר כל אחת מחלופות אלו לייצר לבת ים את הבסיס הכלכלי היציב הנדרש, ובכך לספק לה את הזדמנות האמיתית להתקיים ולהתפתח, ואף לתרום במאפייניה הייחודיים להעשרת ולפיתוח המרחב המטרופוליני.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

2. דבר יו"ר הועדה

בתאריך 6 באוגוסט 2014 מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, ועדת חקירה בראשות הח"מ לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו. ככל שתבחר הוועדה שלא להמליץ על האיחוד, נדרשה על פי מנדט הוועדה לבחון את סוגיית חלוקת ההכנסות בין עיריית תל אביב-יפו, עיריית חולון, עיריית ראשון לציון ובין עיריית בת-ים. לאור שני תיקונים שנעשו בכתב המינוי במהלך עבודתה – אשר צרפו לסוגיית איחוד הרשויות המקומיות גם את עיריית חולון ועיריית ראשון לציון, ישבה הוועדה על המדוכה חודשים רבים, עד למועד זה.

הוועדה נתנה אפשרות לכל גורם המעוניין להופיע בפניה, להביע את עמדתו – בעל פה ובכתב. עשרות אנשים וגופים הופיעו בפני הוועדה והעלו טיעוניהם. כיו"ר הועדה, נהגתי מנהג בית הילל ואפשרתי להופיע בפני הוועדה גם בחלוף המועד שפורסם. הוועדה אף פנתה לכל משרדי הממשלה הרלוונטיים בבקשה להביע עמדתם בכתב או בהופעה בפניה. בפני הוועדה הופיעו בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה ובמיוחד משרדי הפנים והאוצר. הוועדה גם נעזרה במומחים וביועצים שהעמיד משרד הפנים לרשותה.

בעדיפות ראשונה עמדה לנגד עיני הוועדה טובתם של תושבי בת-ים בהווה ובדורות הבאים, טובת המדינה בהקצאת משאבים לאומיים בצורה הוגנת וצודקת, שאיפה לצמצום פערים בין רשויות מקומיות במתן שירותים לתושביהן במטרה ליצר אופק כלכלי לבת-ים והבטחת שירותים נאותים לתושביה. יש לחתור למציאת פתרון שיחולל משאבים כלכליים חדשים לעיר בת-ים, מבלי לסכן כלכלית רשויות מקומיות סמוכות. החלופה של איחוד העיר תל אביב-יפו עם העיר בת-ים הינה החלופה הטובה ביותר עבור תושבי בת-ים, למרות מורכבותו. האיחוד יביא לאפשרות אמיתית וריאלית לתושבי בת-ים מחד לקבל רמת שירותים לאורך זמן ברמה נאותה וראויה, ומנגד יאפשר לתל אביב לבצע שימושי קרקע יעילים ונכונים שיתרמו בעתיד לשתי הערים. איחוד שתי הערים ייצר אפשרויות רבות לחולל משאבים חדשים לטובת תושבי שתי הערים. משאבים שכל עיר בנפרד לא היתה יכולה לחולל.

ברצוני להודות לכל חברי הוועדה שפעלו במקצועיות, במסירות, ביושר והקדישו שעות רבות לדיון ומחשבה בסוגייה כבדת משקל זו. אבקש להודות לגבי מוריה שי, מר אמיר אלגר ומר יריב נאור על הסיוע לעבודת הוועדה. תודה לגבי קטיה ברך על הכנת המפות ועזרתה בתחום המידע הגאוגרפי. בנוסף, מבקשת הוועדה להודות לשני גופי הייעוץ שסייעו לוועדה- למר אלכס אלטר וחברת עדליא (ADALYA) - מר עודד סטקלוב, גבי דפי דרורי ומר רן מרואלי.

בברכה,
עו"ד בני וקנין
יו"ר הועדה



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

3. הסמכות החוקית

מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו – 6.8.2014

"בתוקף סמכותי לפי סעיפים 6, 8, 9 ו-9ב לפקודת העיריות, שהואצלה לי, הנני מורה בזאת על הקמת ועדת חקירה שתפקידה לבדוק ולהמליץ בדבר איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו. המליצה הוועדה על איחוד כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לכלל העניינים הנדרשים לביצוע האיחוד.

המליצה הוועדה שלא לאחד את עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו, תבדוק הוועדה ותמליץ בדבר אזורי חלוקת הכנסות בין העיריות תל-אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת-ים. המליצה הוועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אזורי חלוקת הכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת-ים לגבי כל אזור וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת הכנסות".

מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו – תיקון (1) – 16.9.2015

"בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3, 6, 8, 9 ו-9ב לפקודת העיריות, שהואצלה לי, הנני מורה בזאת על תיקון כתב המינוי לוועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו, שנחתם ביום ג' בתשרי התשע"ו (16 בספטמבר 2015), כמפורט להלן:

ועדת החקירה שמונתה תבדוק ותמליץ בדבר איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו או עם עיריית ראשון לציון או עם עיריית חולון. המליצה הוועדה על איחוד כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לכלל העניינים הנדרשים לביצוע האיחוד

תבדוק הוועדה ותמליץ בדבר אזורי חלוקת הכנסות בין העיריות תל-אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת-ים. המליצה הוועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אזורי חלוקת הכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת-ים לגבי כל אזור וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת הכנסות".

מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו – תיקון (2) 3.4.2016

"בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3, 6, 8, 9 ו-9ב לפקודת העיריות, שהואצלה לי, הנני מורה בזאת על תיקון כתב המינוי לוועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו, שנחתם ביום ג' בתשרי התשע"ו (16 בספטמבר 2015), כמפורט להלן:
ועדת החקירה שמונתה תבדוק ותמליץ בנוגע לכל אחד מהעניינים הבאים:

איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו.
איחוד העיריות בת-ים, ראשון לציון וחולון לעירייה אחת.
חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת-ים.

המליצה הוועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אזורי חלוקת הכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת-ים לגבי כל אזור וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת הכנסות".



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

4. חברי הועדה על פי כתב המינוי

עו"ד בני וקנין - יו"ר הועדה
מר סיון להבי- חבר ועדה
עו"ד אמנון כהן - חבר ועדה
אדר' דורון דרוקמן - חבר ועדה
גב' רות שוורץ - חנוך - חברת ועדה

4.1 משקיפים

מר אריאל יוצר, רכז פנים באגף התקציבים במשרד האוצר השתתף בדיוני הועדה כמשקיף מטעם
משרד האוצר

5. חילופי חברי ועדה

בתאריך 5.1.2016 החליף עו"ד אמנון כהן את הגב' גילה אורון
בתאריך 30.6.2016 החליף מר סיון להבי את מר מרדכי כהן

6. פרסום אודות הועדה

פרסום אודות הועדה הופיע בעיתונים: "ישראל היום" בתאריך 14.6.14 ובעיתון "הארץ" בתאריך 21.1.16

7. תאריכי ישיבות הועדה

הועדה קיימה עשרים ותשע ישיבות בתאריכים המופיעים מטה וכן שני סיורים בתאריכים: 12.1.16, ב' שבת
תשע"ו; 4.2.16, כ"ה שבת תשע"ו

- 20.8.14, כ"ד אב תשע"ד
- 2.9.14, ז' אלול תשע"ד
- 1.10.14, ז' תשרי תשע"ה.
- 22.10.14, כ"ח תשרי תשע"ה.
- 5.11.14, י"ב חשון תשע"ה.
- 19.11.14, כ"ו חשון תשע"ה.
- 3.12.14, י"א כסלו תשע"ה.
- 18.12.14, כ"ו כסלו תשע"ה.
- 21.1.15, א שבת תשע"ה.
- 4.3.15, י"ג אדר תשע"ה.
- 30.4.15, י"א אייר תשע"ה.
- 6.5.15, י"ז אייר תשע"ה.
- 25.6.15, ח' תמוז תשע"ה.
- 12.8.15, כ"ז אב תשע"ה.
- 29.10.15, ט"ז חשון תשע"ו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- 3.12.15, כ"א כסליו תשע"ו.
- 24.12.15 י"ב טבת תשע"ו
- 19.1.16, ט' שבט תשע"ו
- 15.3.16, ה' אדר ב' תשע"ו
- 29.3.16, י"ט אדר ב' תשע"ו
- 12.4.16, ד' ניסן תשע"ו
- 17.5.16, ט' אייר תשע"ו
- 9.6.16, ג' סיון תשע"ו
- 30.6.16, כ"ד סיון תשע"ו
- 19.7.16, י"ג תמוז תשע"ו
- 13.9.16, י' אלול תשע"ו
- 27.9.16, כ"ד אלול תשע"ו
- 10.10.16, ח' תשרי תשע"ו
- 9.11.16, ח' חשוון תשע"ו

8. רקע למינוי הוועדה

בבסיס ההחלטה על הקמת הוועדה עמדה בקשה לחלוקת הכנסות שהועלתה על ידי עיריית בת-ים בינה לבין שלוש הרשויות המקומיות הסובבות אותה: תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון. בקשה זו, אשר הוגשה במהלך שנת 2013, עמדה על העיקרון, כפי שנוסח בהחלטת מועצת עיריית בת-ים בתאריך 29/05/2013: אשר זאת יעל מנת לסלק את הפערים וההפליה בין רשויות אלה ובין בת-ים". בפנייתה לשר הפנים ביקשה העירייה חלוקת הכנסות כאמור, אך כחלופה נוספת הציעה עיריית בת-ים איחוד משולש של בת-ים עם ראשון לציון וחולון, כאשר סך המקורות של שלוש הרשויות יאוגמו ובכך ייפתרו בין היתר גם בעיותיה התקציביות של בת-ים. בכל הנוגע לבקשת חלוקת הכנסות על פי סעיף 9ב' לפקודת העיריות, לא הוגשה בתחילה בקשה לחלוקה מאזור פרטני כמתחייב בחוק. רק בתאריך 15/08/2013 הוגש על ידי משרד עורכי הדין המלווה את העירייה מסמך מפורט המציג 6 מתחמים בעיר תל אביב-יפו בלבד, אשר מהם מתבקשת חלוקת הכנסות. לא הוצגו מתחמים פרטניים בשתי הערים האחרות היכולים לשמש לצורך חלוקת הכנסות.

בתאריך 6 באוגוסט 2014 הוקמה ועדת החקירה לבדיקת איחוד של עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו. יו"ר הוועדה: מר בני וקנין, ראש עיריית אשקלון לשעבר.

חברי הוועדה הינם:

מר מרדכי כהן, מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים

גב' גילה אורון – הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים

אדרי' דורון דרוקמן – מנהל אגף תכנון אסטרטגי במינהל התכנון

גב' רות שוורץ- חנוך – יו"ר הוועדה המרחבית הראל



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בחודש ינואר 2016 נכנס לתפקיד חבר הוועדה עו"ד אמנון כהן, רשם הקבלנים, במקומה של הגב' גילה אורון. בחודש יוני 2016 נכנס לתפקיד חבר הוועדה מר סיון להבי – סגן מנהל המנהל לשלטון מקומי ומנהל האגף לפיתוח כלכלי ובמקומו של מר מרדכי כהן, מנהל המנהל לשלטון מקומי דאז ומ"מ מנכ"ל משרד הפנים היום.

לקיומה של וועדה זו קדמו שתי ועדות קודמות אשר עסקו אף הן בנושא איחוד הרשויות וחלוקת ההכנסות:

ועדת שחר

ועדת חקירה לשינוי גבולות שפעלה בין שנת 2003-2005 ועסקה בבקשתה של עיריית בת-ים לשינוי גבולות עם עיריית ראשון לציון (אזור התעשייה ושטחים נוספים מדרום לבית העלמין) ועם עיריית חולון (העברת השכונה קריית מיכה ומתחם הספורט מחולון לבת-ים). הוועדה דחתה את בקשת עיריית בת-ים להעברת שטחים מעיריית ראשון לציון, אך המליצה על העברת השטחים מעיריית חולון, המהווים חלק גיאוגרפי ותפקודי של עיריית בת-ים. כמו כן, המליצה הוועדה על בחינת חלופת האיחוד בין עיריית בת-ים לאחת הערים הסמוכות לה ובפרט על עיריית חולון. הדו"ח לא קודם בסופו של דבר עקב טענות שהועלו על ידי עיריית חולון לאי דיוקים בעמדותיה כפי שהוצגו בפני הוועדה, ולאור פטירתו של יו"ר הוועדה אשר מנעה את השלמת הנתונים.

ועדת רזין

ועדת חקירה לשינוי גבולות שקמה בשנת 2008 והגישה המלצותיה בשנת 2009. בעת הקמת הוועדה, הודגש כי סוגיית הצדק החלוקתי בכל הנוגע לחולשתה של בת-ים אל מול הרשויות הסובבות אותה הינה סוגיה מרכזית, וכי הוועדה אינה רק ועדת המשך לוועדת שחר אלא בסמכותה לבחון את כל הסוגיות מחדש. עוד הודגש כי סוגיית האיחוד בין בת-ים לרשות מקומית סמוכה אינה עומדת על הפרק עקב חוסר המעשיות של חלופה זו. הוועדה המליצה בסופו של דבר כי ראוי לבחון דווקא את פתרון חלוקת ההכנסות על פני שינוי גבולות מוניציפאליים בין שתי הערים לבין בת-ים (נושא שלא היה במנדט הוועדה). בנוגע לסוגיית האיחוד- הוועדה סברה שביצוע מהלך של העברת שטחים בין עיריית בת-ים לעיריית ראשון לציון תהיה מורכבת וקשה יותר מהחלטה על איחוד בין שתי הרשויות המקומיות.

בעקבות המלצה זו, הגישה בת ים ב- 2012 בקשה להקמת ועדה לחלוקת הכנסות עם חולון וראשון לציון. בשנת 2013 הרחיבה את בקשתה וביקשה גם חלוקת הכנסות בנוסף לכך גם עם תל אביב. חוות הדעת המקצועיות במשרד המליצו שלא להקים ועדה זו לאור חוסר היתכנות, כמו גם בעקבות חוסר היענותה של בת-ים לנהל משא ומתן עם הרשויות המקומיות השכנות. בעקבות זאת הבקשה נדחתה.

עתירתה של בת-ים לבג"ץ במארכ 2014

בהמשך לדחיית הבקשה להקמת ועדת החקירה לחלוקת הכנסות, הגישה בת-ים עתירה לבג"ץ במסגרתה טענה כי קיימים נתונים אובייקטיביים של עיוותים היסטוריים בחלוקת הקרקעות בגוש דן, שטח גאוגרפי מצומצם של העיר בת ים, צפיפות אוכלוסין גבוהה ומחסור בהיטלי פיתוח. בעתירה, דרשה בת-ים ממשרד הפנים להקים ועדה לחלוקת הכנסות כפי שדרשה. כמו כן, ביקשה העירייה לעצור את המשך מכירת נכסי המקרקעין של העירייה – תוך חיובה של מדינת ישראל להעביר לה סכומים שנתיים הזיהים לאלה שהיו מתקבלים כתוצאה ממכירת הנכסים שלה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השינויים שחלו במנדט ועדת החקירה מאוגוסט 2014 ועד אפריל 2016:

מנדט ועדת החקירה שנחתם באוגוסט 2014 בידי מנכ"ל משרד הפנים דאז ד"ר שוקי אמרני כלל אפשרות לבחון את איחוד עיריית תל אביב-יפו ועיריית בת-ים ראשית, ורק אם הוועדה לא תמליץ על איחוד זה, תוכל לבחון חלוקת הכנסות בין בת ים ובין תל אביב, חולון וראשון לציון.

מנדט ועדת החקירה שונה בספטמבר 2015, בידי מנכ"לית משרד הפנים דאז אורנה הוזמן-בכור, לאחר ששר הפנים דאז מר סילבן שלום ביקש לבחון את האפשרות לאחד את עיריית בת-ים או עם עיריית תל אביב-יפו, או עם עיריית חולון או עם עיריית ראשון לציון. ככל שוועדת החקירה תמליץ שלא לאחד את בת ים עם אף אחת מהרשויות המקומיות הללו, תוכל לבחון אפשרות לחלוקת הכנסות.

מנדט ועדת החקירה שונה שוב באפריל 2016, בידי מנכ"לית משרד הפנים דאז, כך שוועדת החקירה נדרשה לבחון שלוש חלופות במקביל: איחוד של עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו, או איחוד של עיריית בת-ים עם עיריית חולון ועיריית ראשון לציון או חלוקת הכנסות לעיריית בת ים מעיריית ראשון לציון, עיריית חולון ועיריית תל אביב-יפו.

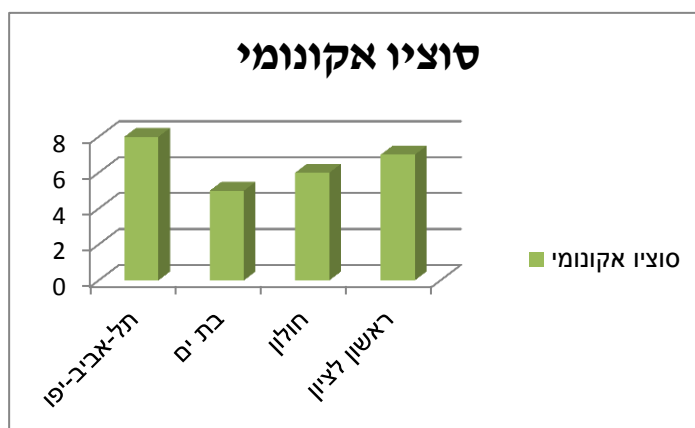
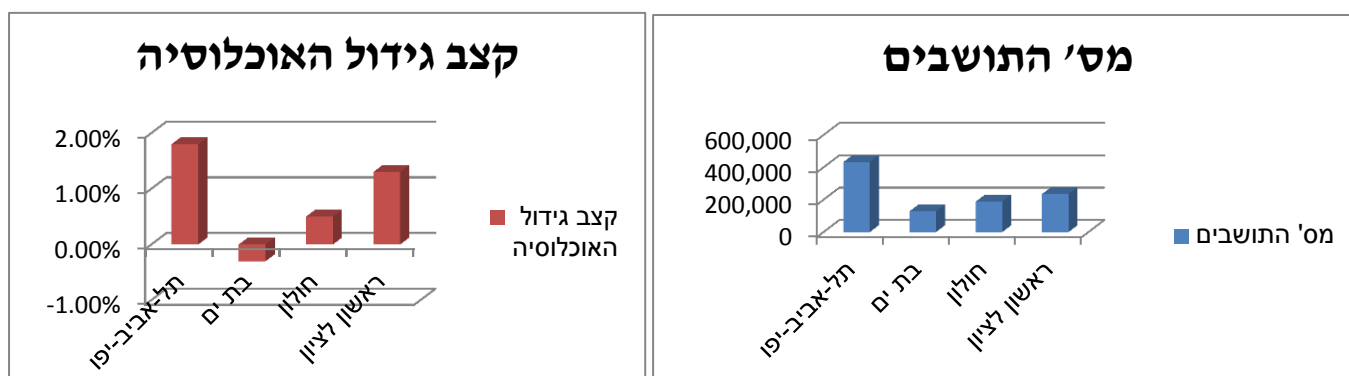


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

9. נתוני הרשויות¹

רשות	מס' התושבים	קצב גידול האוכלוסייה	סוציו אקונומי
תל אביב-יפו	525,597	1.8%	8
בת ים	158,879	-0.3%	5
חולון	208,865	0.5%	6
ראשון לציון	263,979	1.3%	7

10. נתונים כמותיים - תיאור גרפי



¹ נתוני המדד הכלכלי חברתי מעודכנים לשנת 2013 כפי שפורסמו על ידי הלמ"ס במהלך חודש נובמבר 2016; נתוני האוכלוסייה מעודכנים לשנים 2014-2015.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

11. עמדות הרשויות המופיעות בכתב המינוי

11.1. עמדת עיריית בת-ים

עמדתה של עיריית בת ים הוצגה בפני ועדת החקירה על-ידי: ראש העיר מר יוסי בכר; מנכ"ל העירייה מר ארז פודמסקי; מר אלי כהן, סגן ראש העיר; מר יהושע פתאל מהנדס העירייה; מר נתי לרנר סמנכ"ל פיתוח; מר חיים אברהם גזבר העירייה.

בפנת דבריהם ציינו הדוברים שוועדת החקירה הוקמה בעקבות פנייה למשרד הפנים בטענה שלבת ים יש חוסר תקציבי מובנה, שנמשך שנים רבות, כשהדבר גורם למצב נוכחי של פער תשתיות גבוה, מצב בעייתי של נדל"ן מניב (גם הוא תוצאה מכך שהעירייה מתפקדת כבר עשרים שנה בחוסר תקציבי) וכן ישנה פגיעה ברמת השירותים לאזרחי העיר.

אי לכך, מטרתה של הוועדה, היא להביא לתיקון מדיניות היסטורית ועכשווית של מדינת ישראל ביחס לתושבי העיר בת ים, אשר יצרה עיוות מקומם ולא צודק וכן פערים כלכליים וחברתיים בלתי נסבלים, ברמת השירותים ומתן התקציבים הישירים והעקיפים בין תושבי בת ים לתושבי הערים הסמוכות לה: תל אביב, חולון וראשון לציון. לפיכך תפקיד הוועדה הינו להביא להפסקת ההזנחה הקיפוח והאפליה הנובעים מחוסר צדק בחלוקת שטחי הארנונה הממשלתית ומחוסר בשטחי הארנונה שלא למגורים בבת-ים.

לדברי מהנדס העיר, מר פתאל, בת ים היא עיר שקפאה על שמריה והתדרדרה, מצב שגרם לעצירה בתכנון ופיתוח במשך כעשרים וחמש שנים. הסממנים הבולטים להתדרדרותה של העיר: התדרדרות במצבם הפיזי של הבניינים, אי פיתוח המרחב הציבורי, בריחה והזדקנות האוכלוסייה. מהנדס העיר הוסיף שרק בעשור האחרון חל שינוי בתדמיתה ובהתפתחותה של העיר לאחר פיתוח פיזי ותכנוני בעיר. ראש העיר, מר יוסי בכר ציין, שעיריית בת ים מובילה תהליכים חדשניים וייחודיים המותאמים לקהילה הבת ימית בתחום החינוך, החברה, התכנון העירוני, הקיימות ואיכות הסביבה, התרבות ועוד. לכן בת ים הפכה להיות בתחומים אלו מהערים המובילות בארץ.

יחד עם זאת, הביעה העירייה התנגדות נחרצת למהלך של איחוד רשויות אשר יביא למחיקתה של בת ים כעיר בישראל כתוצאה מ"גחמה שאינה ברורה ומובנת להם". האיחוד לדבריהם יביא חוסר צדק, חוסר אחריות, חוסר דמוקרטיה ופגיעה בקהילה. פתרון איחוד הרשויות המקומיות הינו שימוש בכלי הלא נכון במקום הלא נכון, הגם שאינו עומד בקנה אחד עם תכניותיה המתאריות, האסטרטגיות של העיר.

עיקרי נימוקי ההתנגדות לרעיון האיחוד בין בת ים לתל אביב-יפו:

פערים בין הערים:

- הפערים בין הערים, הן מבחינת מספר התושבים בהן – כ-450 אלף בת"א לעומת כ-150 אלף בבת-ים והן מבחינת האשכול אליו הן משתייכות – 8 ו-5 בהתאמה, משמעותם היא שנדרשת השקעה בבת-ים בהיקף נרחב הרבה יותר ומוטל צל על אפשרות האיחוד.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- השוני בין הערים מתבטא גם במאפיינים הבאים, שמייחדים את קהילת בת ים בהשוואה לזו של ת"א: אופי ייחודי של הקהילה, שאינה רוצה להידמות לזו של תל אביב-יפו; שימוש רחב במרחב הציבורי בגלל מרחב פרטי מצומצם; שימוש רב מאוד בתחבורה ציבורית.
- הערכה כי החיבור ייצור קוטביות, הבדלה ובידוד בין התושבים.

הפן הניהולי:

- אין הצדקה ניהולית לאיחוד. המצב אליו נקלעה בת ים אין לו כל קשר לתפקוד העירייה או למדיניות העירייה. לדברי נציגי עיריית בת-ים, העירייה מצליחה להביא את העיר להישגים ולנהל את העיר בהצלחה רבה, למרות נתוני הפתיחה הבלתי שוויוניים והמפלים לרעה. לראייה, לטענתם, ניתן לראות את עדויותיהן של ועדות החקירה הקודמות אשר טענו כי בת ים מנוהלת בצורה נכונה. לכן יש לראות את הקשיים אליהם נקלעה העיר בת ים ככשלים של מדיניות ותכנון שמחוץ לבת ים.
- לדבריהם הנהגה מקומית – בערים באשכול 5 - משרתת היטב את תושבי העיר ואת התפתחות העיר.

מבחינה תכנונית:

- תפיסת הפיתוח השונה בין שתי הערים, היא סיבה נוספת לכך שתכנונית אין זה נכון לחבר בין הרשויות. עיריית בת ים רואה צורך חיוני בהתחדשות עירונית באמצעות כלים רחבים יותר, כגון: פינוי בינוי, עיבוי ותמ"א 38.

ספרות מחקרית:

- לדברי העירייה, ניתן להסתמך על מחקרים אשר שמוכיחים שאיחוד בסדר גודל כזה (כפי שמדובר עליו בין בת ים לת"א) לא יביא לצמצום הוצאות אלא רק להגדלתן.
- היסטוריית האיחודים בעולם מצביעה לטענתם על כך שבפרמטרים החשובים לרשויות המקומיות כגון כלכלה, ייצוגיות, תפקוד מיטבי לטובת התושבים, אין יתרון ואף יש חיסרון לאיחודים של רשויות מקומיות מעל 20 אלף איש. כמו כן טענו נציגי העירייה שנדרשת עבודת עומק בנושא, ושיש צורך להניח בפני הוועדה מודלים רציניים לאיחוד.

סיכום עמדת בת ים:

עיריית בת ים הביעה את התנגדותה לאיחוד בטענה שאין למעשה כל הצדקה לביצוע איחוד שכזה. לדבריהם הרעיון אינו בשל, אינו מציאותי ואינו פרקטי ולא ייתן מענה למצוקות הכלכליות המיידיות של העיר בת-ים בטווח הנראה לעין ואף לא ברור כיצד האיחוד יפתור את הבעיות שלשמן הוקמה הוועדה. בנוסף מזהירים הדוברים מטעם העירייה שהחלטה פזיזה, לדבריהם, של חיבור בין הערים, עלולה לגרום להשלכות שליליות, אשר תשפיענה על הערים ותושביהן לאורך שנים בהיבטים פיזיים, חברתיים, קהילתיים וכו'.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

לעומת זאת, ממלאי התפקידים הבכירים בעיריית בת ים מצדדים בחלוקת הכנסות בין עיריית תל אביב-יפו לעיריית בת-ים והם רואים בכך את הפתרון הצודק והפרקטי, למתן מענה למצוקות הבערות של העיר בת ים.

ראש עיריית בת ים, מר יוסי בכר, בסיכום דבריו ביקש שתבוצע חלוקת הכנסות בין עיריית תל-אביב לעיריית בת-ים, אשר תשווה את רמת ההשקעה פר תושב הן באגרות ובארנונה והן בפיתוח לרמת ההשקעה הקיימת בעיר חולון, שהינה לטענתו הרמה המינימאלית לשירותים ראויים, שנדרשת עיר לספק לתושביה תוך שמירה על עצמאות כלכלית ומהווה פתרון ראוי, צודק, מהיר ופרקטי. נציגי עיריית בת-ים לא התייחסו לסוגיית פוטנציאל ההצלחה לאיחוד המשולש בין עיריית בת-ים, עיריית ראשון לציון ועיריית חולון בדיוני הוועדה.

11.1.1. יועצים חיצוניים מטעם עיריית בת ים

עו"ד חן סומך – יועץ משפטי עבור עיריית בת ים

עו"ד סומך שלח לוועדה מסמך חוות דעת, להלן עיקרי טיעונו:

- לדבריו, כבר בכתב ההסמכה של הוועדה טמון כשל מהותי גדול ביותר הנובע מכוונת משרד הפנים ושר הפנים – המכון להסדר איחוד הרשויות. סמכויות השר הנזכרות בכתב המינוי נמנות בסעיפים 6, 8, 9ב לפקודת העיריות. שימוש בסעיף 6 משמעותו הקמת רשות חדשה, יש מאין, במקום הרשויות הקיימות.
- כתב ההסמכה התעלם מסעיף 3 לפקודה המתייחס לרצון רוב תושבי האזור, אמנם יכול להיות שיקולים נוספים להקמת ישות חדשה, אך רצון התושבים באזור, הן אלה של ת"א והן אלה של בת ים, מהותי בהחלטה על הקמת עירייה חדשה.
- התוצאה של דיון בהקמת רשות חדשה מחייבת עכשיו לעצור את כל התהליכים הסטטוטוריים המתבצעים כיום סביב ת"א ובת ים, כגון תכניות מתאר, תכניות אב, תכניות אסטרטגיות וכל נושא ששינוי הרשות והקמת רשות מאוחדת – חדשה, צריך להילקח בו בחשבון. המשמעות המעשית של צעד זה הינה אובדן מאמצים גדול שנעשה עד עכשיו בהקשר לתוכניות אלה, או המשך תכנון בהתעלם מהשינוי האפשרי העתידי, דבר שמבטיח יצירת כשלים מבניים לטווח ארוך.
- כל פתרון שיבחן צריך להיות מידי ומהיר. הקמת ישות חדשה אינו פתרון מידי ומהיר, ואובדן הזמן בדיון כזה יגרום בהכרח לשינוי נוסף לרעה במאזן הכולל של בת ים.
- הפתרון הנכון והצודק בכל הקשור לאי השוויון במרחב המטרופוליני של גוש דן, הוא פתרון החלוקה בהכנסות, כפי שנקבע גם בוועדת רזין.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- במקום לספק פתרון יסודי לבעיה, העדיפו גורמי המינהל במשרד הפנים לאורך השנים לאפשר לבת ים למכור נכסי מקרקעין לאיזון התקציב השוטף, ולא לקדם מהלך מהותי של שוויון חברתי במרחב המטרופוליני, על בסיס חלוקה ההכנסות.
- במהלך השנתיים האחרונות אנו מוצאים שוב ושוב את משרד הפנים מקדם מהלכים של חלוקה בהכנסות, בין רשויות שרק מיקומן וגודלן, גרם לכך שהן נהנות מכמות משאבים עודפת. מהלך זה מתרחש בעיקר בפריפריה, ואין מוצדק ממנו.
- פנייתה של עיריית בת ים בבקשה להקמת ועדה לחלוקה בהכנסות נענתה בסחבת של למעלה משנה וחצי, זאת בשונה מוועדות אחרות בנושאים דומים, אשר הוקמו ע"י משרד הפנים במהירות גדולה יחסית, לדבריו, נעשה במקרה זה מאמץ להתחמק מקידום הטיפול בנושא ויותר מכך, לטרפודו.
- נוסח כתב המינוי של הועדה, מטרתו לעכב את הדיון הענייני בגורם הדחוף העומד על הפרק, הצורך של העיר בת ים, בתוספת מקורות בסך של 100 מלש"ח לשנה בכדי שתוכל לעמוד בשורה השנייה של הרשויות, ולספק לתושביה את השירותים להם הם זכאים.
- הפיתרון של איחוד הערים, הינו אכן פתרון אפשרי אך רק כאשר משוכנעים כי אין פתרון אחר המשמר את המרקמים העירוניים והייחוד המוניציפאלי.
- דיון באיחוד של שתי רשויות בסדר הגודל של בת ים ותל אביב-יפו אינו מוגבל בזמן מבחינת הדין, בעוד שדיון בנושא חלוקה בהכנסות מוגבל ל 3 חודשים מתחילת עבודת הועדה.
- עמדתו של מחוז תל אביב, כפי שהובאה במכתבה של הממונה על המחוז למר אייל טריינין מיום 24.12.13, וכן את עמדת מנהל התכנון, כפי שהובאה במכתב מיום 20.3.2014, נוגעים בבסיס הטיעון של עיריית בת ים, ומאמצים אותו.
- כל פתרון שהועדה הזאת תוציא תחת ידה צריך יהיה לעמוד בשני פרמטרים עיקריים:
האחד – הפתרון חייב להיות ישים – פתרון של איחוד ערים בהיקף בו מדובר אינו ישים, כל המהלכים שניסו בעבר לבצע איחודי רשויות בהיקף משמעותי נכשלו ומעולם לא נעשה ניסיון איחוד כזה, ובוודאי שניסיון לכפות הסדר כזה הוא בעייתי ביותר.
השני – הפתרון חייב להיות מהיר – הבקשה שהגישה בת ים להקמת הועדה פירטה בצורה בהירה ומתודולוגית את ההצדקה בהעברת הכנסות, את הצורך בהגדלת הכנסות בבת ים, ואת התוצאה המסתברת של אי מתן פתרון במתווה כזה. פתרון האיחוד לא יכול לספק בשום אופן פתרון מהיר לבעיה כה חמורה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ד"ר יניב ריינגוורץ – מרצה למדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה

ד"ר יניב ריינגוורץ נשכר על ידי עיריית בת ים כיועץ מיוחד לעניין האיחוד ד"ר ריינגוורץ טען בפני הוועדה כי ישנם שלושה תנאים אותם יש לשקול לקראת ביצוע איחוד רשויות מקומיות: אפקטיביות - היות ושתי הרשויות המקומיות גדולות ועל כן, לפי האקדמיה, האיחוד לא יהיה אפקטיבי ואף עלול לגרום לסרבול בירוקרטי המלווה בחסרון.

הטרונגניות - עקב הטרונגניות בין שתי הערים ייווצר איחוד של אנשים בעלי העדפות שונות. לפי מחקרים, במועצות עיר, כשיש קושי להגיע להסכמה, יש גידול בחובות או בגירעונות ועל כן פגיעה ביציבות הרשות. זמן - תהליך שלוקח הרבה זמן בעוד שנדרש פתרון שיושם עוד בטווח הקצר. אי לכך, במקרה של תל אביב-יפו ובת ים, הערים בת ים ותל אביב-יפו אמנם שכנות אך אינן דומות ואינן בגודל המתאים מבחינת הספרות המקצועית, אי לכך עולים החסרונות על היתרונות. המהלך מאחד אוכלוסייה הטרונגנית בעלת העדפות ומאפיינים שונים ובמקביל לא מביאה להתייעלות כלכלית משמעותית.

ד"ר רונית דוידוביץ מרטון, יועצת תכנון, חברת DMR

רונית דוידוביץ מרטון הדגישה בפני הוועדה כי היא עובדת גם עם עיריית בת ים אך בהופעתה בפני הוועדה הוזמנה כגורם מקצועי לסקירה בהיבט אורבני - חברתי. ראשית, בסקר תושבים שביצעה, נמצא שהציבור לא מבין את נושא האיחוד והשלכותיו. לפיכך, ממליצה על שיח עם השטח והקשבה לתושבים.

- מורכבות הנושא - הנושא של איחוד יכול להיות מוצלח אם הוא מתבצע כתהליך מחושב ומתוכנן מראש ועם הבנה שמהלך כזה יכול להמשך אף 50-70 שנה עד אשר יחלחל לחלוטין לציבור. החלק של איחוד הספרים ו"גזירת הסרט" הינו רק תחילת התהליך. יחד עם זאת בת-ים נמצאת כיום בתנופה ומראה סימני התקדמות ואילו מהלך מהיר של איחוד רשויות מקומיות עלול להוריד התקדמות זו לטמיון.
- פרטיות- החיבור בין הרשויות המקומיות אינו טריוויאלי, נוגע ברמה של כל אחד בביתו, בשיחתו עם משפחתו וחבריו. זהו תהליך רגשי וזהותי, תהליך המשפיע הן על זהותם של תושבי בת-ים והן על זהותם של תושבי תל אביב-יפו.
- אתגר חברתי, דמוקרטי וייצוגי- לתל אביב-יפו מגוון גדול מאוד של אנשים. יש לה אתגרים לא פשוטים בשל הפערים מהצפון לדרום וזה לאחר 60 שנות איחוד עם יפו. תוספת של עיר נוספת המהווה שליש מגודלה של תל אביב-יפו יהיה "מעבר להררי החושך כמעט".
- חינוך- עצירת תנופה במגמת השיפור בתחום החינוך בבת-ים. העיר בת ים נמצאת במומנטום חיובי, העיר זכתה בפרסי חינוך והגיעה להישגים משמעותיים בשיעורי העלייה לזכאות בבגרויות ולא יהיה נכון לעצור את התנופה הזו, אלא יש לספק לה את הכלים להתמודד עם האתגרים - כאן ועכשיו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בכדי להביא להבראתה של בת ים יש בידי משרדי הממשלה כלים ממוקדי בעיות וצרכים אשר צריכים לבוא בחשבון במקרה זה, כגון אשכולות, חלוקת הכנסות, שינוי גבולות ועוד. יחד עם זאת, בטווח הארוך ניתן לחשוב על מהלך של איחוד, אולם כאשר הן הצדדים והן התנאים יבשילו לכך. העיר בת ים מיועדת וזקוקה לתהליכי התחדשות, לדבריה של רונית דוידוביץ-מרטון. כלי ההתחדשות של בת-ים שונים לחלוטין מתוכנית המתאר, מכיווני ותחומי הפיתוח וההתחדשות של תל אביב. נכון לזמן זה, בת ים מקדמת תוכנית מתאר עירונית בשעה שתל אביב כבר עובדת עם תוכנית מתאר מעל עשור. איחוד רשויות מקומיות ידרוש תכנית משולבת חדשה אשר מסתכל על כל המרחב בהיבטים כלכליים, חברתיים ותכנוניים – ושוב יוביל לאובדן של כעשור של עבודה.

רו"ח שלמה קינן – יועץ כלכלי לעיריית בת ים

רו"ח שלמה קינן מלווה את עיריית בת ים משנת 2004. לדבריו במהלך עשור הובילה בת ים תוכנית הבראה מרשימה: העיריה הגדילה את תקציבה מ-450 מלש"ח בשנת 2003 ל-737 מלש"ח בשנת 2013, גידול של 64%. במקביל, הגירעון המצטבר, אשר עמד בשנת 2003 על 171 מלש"ח, צומצם בעזרת תוכנית ההבראה ובסיוע משרד הפנים ל-94 מלש"ח בשנת 2007. מאז למעשה נשמר איזון תקציבי. יחד עם זאת יש לציין כי אותו איזון תקציבי מושג באמצעות שימוש בכלים שאינם מקובלים. האיזון התקציבי הושג על ידי מכירת מקרקעין אשר התקבול בגינם הועבר לתקציב הרגיל, הליך שנמשך שנים רבות, בכדי לשמור על רמת שירות לתושב, וכעת מוכרחים להביא לכך פתרון. קושי נוסף שגורם לחסר התקציבי הזה הוא השיעור הנמוך של שטחי ארנונה לא למגורים מכלל השטח. בבת ים 15% משטחי הארנונה הם שטחי תעסוקה ומסחר. בפערים כאלה, לעומת ערים אחרות, ישנו קושי עצום "למלא את הקופה".

שיעורי גביית הארנונה הוא נושא נוסף בו ביצעה העיריה קפיצת דרך, מנתון של 76% בשנת 2003 עלתה ל-88% בשנת 2014. שילוב של העמקת פעולות אכיפה, הגדלת חיובים ופעולות התייעלות הוסיפו לקופת העיר כמאה מיליון ₪, זאת בד בבד עם העלאת רמת השירותים לתושב, ובעיקר בשירותי חינוך ורווחה.

לאור רמת התפקוד הכלכלית פיננסית הקיימת בעיר בת ים, טוען מר קינן כי אין מקום לאיחוד רשויות מקומיות, אלא יש לתקן את העיוותים הכלכליים המבניים שקיימים. הפתרונות הנדרשים הינם ראשית חלוקת הכנסות עם הרשויות המקומיות בסביבה והעברת שטחי שיפוט, כפי שכבר הוצע בוועדת רזין ולא בוצע - בפרט באותם אזורים שצמודים לכביש 20, לנתיבי איילון והם חלק אינטגרלי מהעיר בת ים, אך שייכים לחולון מבחינה מוניציפאלית. שטחים אלה יכולים להיות מנוצלים למשל להקמת קרייה טכנולוגית במיקום נגיש ונוח. במקביל לכך, ישנה גם ציפייה מן הממשלה שתבסס את בת ים כנקודת עוגן של שירותי הממשלה במטרופולין.

תמיר בן שחר – יועץ כלכלי לעיריית בת ים

מר תמיר בן שחר העביר מצגת בת מספר חלקים בה נטען כי המחסור תקציבי של בת ים ברמת השקעה לתושב, הן ביחס לערים הסמוכות (תל אביב, חולון וראשון לציון) והן בהשוואה למוצע ארצי יוצר פער אדיר. בהשוואה לתושבי חולון עומד הפער על סביבות 100-150 מלש"ח ולעומת תושבי תל אביב, גדל הפער לידי 250 מלש"ח. משמעות הדבר הינה שבכדי שתושבי בת ים ייהנו מאותה השקעה אותה



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מקבלים שכניה תושבי הערים הסמוכות, סדר גודל ההשקעה הדרושה הינו 100-250 מליון ש"ח והצפי הוא כי החוסר ימשך עד שנת 2035.

הדמוגרפיה של העיר בת ים כוללת משקי בית קטנים, בשילוב עם אוכלוסייה מבוגרת וענייה. מצב זה של אוכלוסייה מוחלשת, מקטין הכנסות ומגדיל הוצאות. בבת-ים ישנו שיעור פטורים מארנונה גבוה יותר מבערים הסמוכות והוצאה גבוהה על רווחה.

בנוסף לכך, בת ים, בשטחה ומיקומה לא מצליחה ולא תצליח לייצר נדל"ן מניב. בת-ים עומדת על יחס של 11-13% בנדל"ן מניב, זאת לעומת כ-30% בחולון ובראשון לציון ומעל ל-50% בתל אביב. ללא נדל"ן מניב קשה לממן את ההשקעה בתושב.

לדברי בן שחר, על מנת שבת ים תהיה מאוזנת היא צריכה שיהיו בה שטחים מניבים בין 1.4 מיליון מטרים ל-130 אלף תושבים, ל-170 אלף תושבים בסדר גודל של 2 מיליון מטרים על מנת להיות מאוזנים. בהינתן היעד של תוכנית המתאר המחוזית, מדובר על חוסר בסדר גודל שמתקרב ל-400 מיליון שקלים.

מבחינת שטחי מסחר, בבת ים יש בסך הכל 120 אלף מטרים מרובעים של שטחי מסחר- מספר זעום לעומת חולון אשר השכילה לפתח יותר, ראשון לציון אשר הפכה להיות מעין מונופול אזורי בתחום המסחר וכמובן תל אביב.

עמדת המרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית בבת ים

עמדת המרכז לעירוניות ותרבות עירונית בבת ים (להלן "המרכז"), בנוגע לסוגיית איחוד העיר בת ים עם העיר תל אביב-יפו, הוצגה על ידי צוות המרכז לעירוניות ותרבות עירונית בבת ים: הגב' אבירמה גולן מנהלת המרכז; ד"ר אייל סלינג'ר יועץ כלכלי של המרכז, המשמש גם כד"ר לתכנון ערים בטכניון; ד"ר מירב אהרון-גוטמן, סוציולוגית ואנתרופולוגית מהמחלקה לתכנון ערים בטכניון; ד"ר ניר כהן מהמחלקה לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת בר אילן; פרופ' נילי שחורי מרכזת הצוות המקצועי של המרכז.

הגב' אבירמה גולן מנהלת המרכז לעירוניות ותרבות עירונית בבת ים, הסבירה שהמרכז הוקם בתקצוב של עיריית בת ים ומהווה מרכז חשיבה ומחקר, שמטרתו לייצר חשיבה חדשה על עירוניות ועל דמוקרטיזציה של העירוניות.

בעקבות הקמת הוועדה, הגב' אבירמה גולן הקימה במרכז צוות מומחים, המורכב ממומחים אקדמאים מתחומים שונים. בדבריה הדגישה, שחוקרי המרכז הם בלתי תלויים ואינם מקבלים הוראות מגורם כלשהו בעיריית בת ים.

ד"ר אייל סלינג'ר יועץ כלכלי של המרכז לעירוניות, המשמש גם כד"ר לתכנון ערים בטכניון, הציג סקירה ספרותית מהעולם של מחקרים שבדקו איחוד רשויות בעולם. הפרמטרים עליהם שם דגש:

(א) כיצד איחוד רשויות השפיע על ההוצאה של הרשות המקומית המאוחדת לנפש, בהשוואה למצב לפני האיחוד.

(ב) איך האיחוד השפיע על רמת השירותים הציבוריים שהרשות המקומית מספקת.

(ג) היבט נדל"ני: איך רמת השירותים הציבוריים – בדגש על חינוך – משפיעה על ערכי הנכסים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

לגבי השאלה הראשונה: כיצד איחוד רשויות משפיע על ההוצאה של הרשות לנפש? לטענתו מרבית המחקרים בעולם לא מצאו קשר סטטיסטי בין כמות אוכלוסייה להוצאה לנפש, כך שלא נמצאו יתרונות לגודל. ד"ר סלינגר מביא ממצאי מחקר שבוצע בישראל לגבי איחוד רשויות מקומיות, 11 רשויות שאוחדו ב-2003 בו נמצאו יתרונות לגודל. המחקר מצא שיפור ברמת השירותים הציבוריים, ובמקביל ירידה בהוצאה לנפש בשיעור של 9%.

לדברי ד"ר סלינגר המחקר שבוצע בישראל עשה מבחן כמותי, שבו בדק משתנים סוציו-דמוגרפיים. הוא בדק מה קרה ברשויות שהתאחדו לעומת אלה שלא התאחדו (הוא בדק לפני ואחרי). המחקר מצא הגירה חיובית יותר גדולה ביישובים שאוחדו וגם הבנייה החדשה לנפש גדלה. שיעור הילודה גם הוא נמצא כיותר נמוך ביישובים שאוחדו. הסברה שלו היא שבגלל שרמת השירותים הציבוריים השתפרה, ייתכן והגיעה אוכלוסייה מחדת סוציו-אקונומי גבוה יותר המתאפיינת בשיעור ילודה נמוך יותר. לגבי נושא החינוך – הוא מצא שאמנם חל גידול אחרי האיחוד במספר התלמידים בכיתה, אבל דווקא שיעור מקבלי תעודת בגרות גדל. בנושא הניהולי הוא מצא ששיעור גביית המס לא ירד. ממצאים אלה מצביעים לדברי עורכי המחקר, על כך שרמת השירותים הציבוריים השתפרה.

בנוגע לשאלה השנייה - איך האיחוד השפיע על רמת השירותים הציבוריים שהרשות מספקת - בקנדה נעשו מחקרים איכותניים המושתתים על סקרים, לגבי שביעות רצון מרמת השירותים הציבוריים (מאחר שקשה לבדוק את הדבר באופן אמפירי). ממחקרים אלה עולה שמרבית התושבים לא חשבו שחל שיפור ברמת השירותים הציבוריים.

הנושא השלישי שהוא סובייקטיבי: מה התושב חושב על התמורה שהוא מקבל בעד המסים שהוא משלם? מעטים חשבו שהתרומה אחרי האיחוד יותר גדולה והרוב חשב שפחות. ד"ר סלינגר מייחס זאת לעניין פסיכולוגי-סובייקטיבי לפיו לרשות המקומית הקטנה יש ציפיות מאוד גדולות מהאיחוד, שהוא לא עונה עליהן.

ד"ר סלינגר מציג ממצאים של מודל הסתברותי שנעשה בפנילנד ובדק באילו תנאים יגדל הסיכוי לאיחוד, הוא מצא שככל שהרשות הגדולה חלשה יותר מבחינה כלכלית והרשות הקטנה חזקה יותר מבחינה כלכלית, הסיכוי לאיחוד גבוה יותר.

בסיכום דבריו ובהסתמך על מחקרים, ד"ר סלינגר מעריך שההוצאה לנפש לאחר איחוד לא תקטן בטווח הקצר וכנראה שגם לא בטווח הארוך. רמת השירותים הציבוריים ושביעות הרצון מהם גם היא מוטלת בספק.

ד"ר מירב אהרון-גוטמן, סוציולוגית אורבנית מהמחלקה לתכנון ערים בטכניון, ביקשה להאיר את הדיון מהמקום של אי-שוויון מרחבי, בהקשר של שאלת האיחוד לעומת צדק חלוקתי. המושג חלוקה מסייע בהבנה של הבניית מקורות הכוח החברתיים והמרחביים. אילו עוגני כוח ניתנו במרחב לאיזו רשות ולאיזו רשות לא ניתנו. לטענת ד"ר אהרון-גוטמן, התביעה לצדק חלוקתי יש בה בשורה, בכך שבאפשרותה לתת פתרונות יצירתיים לשאלות של אי-שוויון חברתי.

לטענת ד"ר אהרון-גוטמן, בשני העשורים האחרונים ואף יותר מכך, אנחנו עדים לתהליך מתמשך של התעצמות העיר תל אביב-יפו, כך שהתהליך מייצר מצב של פערים הן בתוך המטרופולין והן ביחס בין המטרופולין לשאר הארץ, מה שמכונה יחסי מרכז-פריפריה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ד"ר אהרון-גוטמן הציעה שכשמעלים את אופציית האיחוד, יש לעשות "קונקרטיזציה" של האיחוד: מה יהיה דפוס המשילות שישרור בבת ים? (האם יהיה מדובר בעיר? ברובע? בשכונה?) כיצד תושבי בת ים יהיו מעורבים בקבלת החלטות ומה יהיה כוחם הפוליטי? בהתייחסותה לשאלת הצדק החלוקתי היא קובעת שהיותה של תל אביב-יפו כל כך חזקה, נעוצה ביחס לו זכתה מהמדינה, שקבעה בה את הקריה, בסיסי צבא נוספים, בתי המשפט, משרדי ממשלה ועוד.

ד"ר ניר כהן מהמחלקה לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת בר אילן, מסתמך על מחקרים באזור דרום ת"א ובת ים בהם היה מעורב, לדבריו תושבי בת ים רבים חוששים שיתאחדו עם יפו או דרום ת"א כלומר החלקים היותר נחשלים של העיר. ד"ר ניר כהן מציין את מה שהוא רואה כ"אירוניה של שר ההיסטוריה" לפיה בת ים נוסדה בשנות ה-20 של המאה ה-20 על-ידי מתיישבים, שקצו במה שהם הגדירו כאורח החיים המתירני של ת"א ובמחירי הדיור המאמירים בה כמו גם בצפיפות של יפו ויותר מאוחר בלאומנות הערבית של יפו. כעת, 90 שנים מאוחר יותר דנים על איחוד בין שתי הערים ת"א-יפו עם בת ים, כאשר הפירוד מלכתחילה נבע מכך שלא היה רצון להישאר כחלק מאותו מקום. לשיטתו של ד"ר ניר כהן, היא שהאיחוד עשוי ליצור עוול לבת ים.

ד"ר נילי שחורי מרכזת הצוות המקצועי של המרכז לעירוניות ותרבות עירונית בבת ים, פותחת את דבריה, בכך שאין עוררין על כך, שאיחוד רשויות מקומיות מהווה בעצם שינוי מוסדי בעל אופי קיצוני והוא משנה ומפורר מערכי ממשל, מנגנונים ארגוניים וסמכויות בתחומי אחריות קיימים לטובת חדשים. מעבר לאקט של התווית גבולות יש לו השפעה על מכלול היבטים בחיי התושבים: רוח המקום, הזהות התרבותית, הרכב חברתי של המקום וכן שאלות כגון, האם תתקיים ג'נטריפיקציה או לא. ד"ר שחורי טוענת, שאין וודאות של התוצאות וגם נציגי משרד האוצר מכירים בכך ואף הם אינם יכולים להצביע על הכדאיות הכלכלית של איחוד עתידי שכזה. מאחר שזה מצב העניינים, ד"ר שחורי מצדדת בבחינת מספר היבטים שלא כרוכים בהכרח בביטול השלטון המקומי. ד"ר שחורי טוענת, שקיים כשל מובנה בכלכלה המוניציפאלית שאותו יצרה מדינת ישראל. בציר השלטוני לדבריה, ישנו כשל מובנה בתקציב הרשויות המקומיות, שנובע מהתמהיל שבין נכסים מניבי ארנונה שלא למגורים ונכסים מניבי ארנונה למגורים. היא מעלה את השאלה: האם נכון לבחור בחלופה שאין זכות קיום לרשויות חלשות, שמתקשות להבטיח לתושבים שלהן אספקת שירותים ראויים.

בציר חברתי-קהילתי לדבריה, השאלה היא האם אין לתושבים זכות לחיות במקום המבטא את התרבות שלהם ואת ההרכב החברתי המועדף עליהם ושם לקבל את המענה שלהם. האם הם צריכים להיות מוטמעים בתוך איזושהי עיר ענקית. בציר הפונקציונאלי נשאלת השאלה, האם תהיה בכלל הטבה של אספקת השירותים והאם רמת השירותים הציבוריים אכן תעלה. לדבריה, אף אחד לא יודע אלו שירותים יהיו למחרת האיחוד. ד"ר שחורי גורסת, שהמדינה עושה לעצמה "חיים קלים" בכך שהיא מוכרת כביכול את בת ים הענייה לת"א ומטילה על האחרונה את מה שהיה צריך להיות תפקידה של המדינה – חילוץ בת ים ממצבה הכלכלי הקשה ודאגה למתן שירותים הולמים לבת ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

11.2. עמדת עיריית תל אביב-יפו

עמדתה של עיריית תל אביב-יפו הוצגה בפני ועדת החקירה על-ידי מר רון חולדאי, ראש העיר תל אביב-יפו; מר מנחם לייבה – מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו; גבי עידית אהרוני, סגנית מנהל אגף תקציב וכלכלה; מר עודד גבולי – מהנדס העיר; מר משה גילצר, גזבר העירייה; מר עוזי סלמן – היועץ המשפטי; מר שלום זינגר – יועץ משפטי לעירייה.

בהתייחסו של ראש העיר, מר רון חולדאי, לאיחוד רשויות עתידי בין עירו לעיר בת ים, הוא קובע שעל מנת לתת שירות טוב, יעיל ושוויוני יותר לתושבים – הפתרון הנכון והאמיתי הוא איחוד רשויות מקומיות. בנוסף הוא טוען, שריבוי הרשויות המקומיות בישראל אינו סביר, גורם לבזבוז משאבי הציבור, לתכנון לקוי הפוגע בשירות לתושבים ומרחיב את הפערים החברתיים. בהתייחסו לשיקוליו כראש עיר לטובת האיחוד, ציין כי הוא מתעלה מעל לעניינים פוליטיים ומוניציפאליים ורואה את הצורך לנצל הזדמנות פז זו לטובת מדינת ישראל.

בהמשך לכך נטען כי אחת ההשלכות של ריבוי הרשויות המקומיות באה לידי ביטוי גם במצוקותיה של עיריית בת ים, כמו גם של רשויות מקומיות רבות אחרות ברחבי הארץ. לפיכך, הדבר הנכון, היעיל, הכלכלי והצודק לעשות הוא לאחד רשויות מקומיות. חיזוק לעמדה זו נמצאה לטענתם גם בדברי שר הפנים שסבור כך וכראיה לכך הביאו את דברי השר שנאמרו לעיתון ידיעות אחרונות בסוף חודש יוני 2016.

עיריית תל אביב-יפו יוצאת חוצץ נגד פנייתו של ראש עיריית בת ים לחלוקת הכנסות ורואה בכך הלכה למעשה העברת הכנסות (העברת ארנונה) מתל אביב-יפו לבת-ים. לטענתם, מדובר בהמצאה מוזרה ולא עניינית, שאין בה היגיון, לא כלכלי ולא מוסרי.

עיריית תל אביב-יפו שוללת על הסף פתרון של חלוקת הכנסות, אשר לדבריה לא ייתן לעיריית בת ים כל תמריץ להתייעל, ואשר מתנהלת זו תקופה ארוכה בצורה לא תקינה, כאשר היא מגדילה את ההוצאה השוטפת ללא דאגה למקורות הכנסה, וייתכן שהפתרון היה צריך להגיע מטעם המדינה לפני שנים רבות בדמות חשב מלווה או ועדה קרואה.

עיריית תל אביב-יפו עצמה עמדה, לפני שנים לא רבות, במצב של גירעונות קשים ואף התקשתה לשלם משכורות, אולם הצליחה לעבור תהליך הבראה וכיום נמצאת במצב בו היא מסוגלת לקחת על עצמה מהלך זה של איחוד רשויות מקומיות מתוך הסתכלות כוללת ואחריות לאומית. יחד עם זאת מבקשת העירייה להבהיר כי מצבה הכלכלי של תל אביב-יפו אינו איתן כפי שמנסים לצייר וזאת כיוון, שהעיר משרתת מלבד 420 אלף תושביה גם מיליון "יוממים" ובנוסף דואגת לכ-70 אלף זרים ומספקת להם חינוך, רווחה ועוד מגוון של שירותים עירוניים הכרחיים, שאם ייקחו אותם בחשבון יורידו את הדירוג הסוציו-אקונומי בדרגה או שתיים.

עיקרי נימוקי התנגדותה של עיריית תל אביב-יפו לחלוקת הכנסות:

- הרעיון של "העברת הכנסות" מרשות מקומית אחת לאחרת היא בבחינת "מתן דגים ולא מתן חכה".



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- אם יתרחש מהלך כזה של העברת הכנסות - ובהתבסס על ניסיון העבר – יקוצצו גם מענקי האיזון מהמדינה, כך שמצבה של הרשות המקומיות – במקרה זה בת ים - לא ישתפר.
 - לתושבי העיר מעבירת הכנסות – במקרה זה תל אביב-יפו, לא יהיה תמריץ להתנהל בצורה כלכלית ויעילה, מאחר שהסכום אותו חסכו יועבר לרשות מקומית אחרת, במקום שיופנה (כפי שיועד במקור) לשירותים מקומיים.
 - עיריית תל-אביב הגיעה לאיזון תקציבי בעקבות מאמץ גדול ומתמשך, שכלל גם קיצוצים בשירותים הניתנים לתושבים. למעשה עד היום עיריית תל אביב-יפו מתמודדת עם חובות עבר עצומים ונדרשת לבצע צעדי התייעלות ולקצץ בתקציב העירייה השוטף על מנת לאזנו.
- לטענתה של עיריית בת ים, כי קיימת אפליה לכאורה של תושבי העיר בהשוואה לתושבי תל אביב -יפו מבחינת יחס הוצאות עבור תושב, הגיבה עיריית תל אביב-יפו כי הפער מוסבר בהיותה של ת"א מרכז מטרופוליני כלכלי ותרבותי:
- העיר הינה מרכז מטרופוליני המארח כמיליון יוממים בהם רבים מתושבי בת ים וחולון, מה שמצריך השקעה אדירה בניקיון ופיקוח וכן מעמיס על תשתיות.
 - השקעה בתרבות – תיאטראות, מוזיאונים ומופעים – המשרתת את כלל תושבי המטרופולין בהם גם בת ים.
 - השקעה גבוהה בחינוך מיוחד (כאשר 45% מהתלמידים באים מחוץ לתל אביב-יפו).
 - הצורך לטפל בבעיות סוציאליות ייחודיות כמו דרי רחוב, זנות ועוד.
 - מהנדס העיר אדר' עודד גבולי וצוות מהאגף לתכנון אסטרטגי הציגו את המשמעויות התכנוניות-תפעוליות של איחוד בין תל אביב ובת ים. במצגת שהוצגה בפני הועדה צויין כי ישנם יתרונות תכנוניים ותפעוליים/ ביצועיים לטובת האיחוד. מדובר באזור תפקודי אחד, שיכול להיות בעל מדיניות תכנון ופיתוח כוללת, שמייצרת בין היתר יתרון לרצף, יתרון לצד משלים וחיזוק העירוניות. בנוגע ליתרון לרצף, פיתוח המרחב הפתוח, צירים ירוקים, חוף היס, צירי תנועה תחבורתיים מרכזיים ייעשה בראיה תכנונית אחת וכוללת; בנוגע ליתרון לצד משלים, לדוג' בחינת פיתוח אזור תעסוקה משלים בבת ים שאינו מתחרה באזורי תעסוקה של תל אביב אלא מציע משהו אחר בעל ביקושים. עיריית תל אביב מוציאה מדי שנה היתרי בניה עבור תוספת שבין 400-500 אלף מ"ר תעסוקה כך שמהווה כוח מבחינת פיתוח תעסוקה. בנוסף פיתוח מערך שירותי ציבור משלים לטובת פיתוח של מגורים. בנוגע לחיזוק העירוניות, לדוג' איזון בין מרקמים גבוהים לבין מרקמים של בניה מרקמית. בתכנית המתאר הוגדרו אזורים מוטי שימור ואזורים מוטי פיתוח וכך ניתן לנתח את המרקם של בת ים- היכן מתאימה בניה גבוהה, פחות גבוהה ומרקמית. בנוסף, הוצג כי מערכת התכנון והפיתוח של עיריית תל אביב הינה מערכת תכנונית וניהולית טובה מאוד שיודעת לספק שירותים טובים לתושבים. בנוסף צויין כי כל מהלך תכנוני עובר תהליך של שיתוף ציבור.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

סיכום עמדת תל אביב-יפו:

לטענת עיריית תל אביב-יפו, הפתרון הטוב ביותר למצבה של בת ים (מעבר להתייעלות בתוך העירייה עצמה) הינו מהלך של איחוד רשויות. דבר זה ישפר וייעל את השירות הניתן לתושב, ימנע בזבוז משאבי ציבור ויטיב את פעולות מערכות התכנון. לפיכך, העירייה רואה בצמצום עודף הרשויות המקומיות בישראל משימה לאומית.

ראש עיריית תל אביב-יפו, מר חולדאי, הביע את אמונתו שלמרות הקשיים הכרוכים בכך, למהלך תהיה תועלת מרובה לכלל התושבים ובטווח הארוך העירייה המאוחדת תל אביב יפו - בת ים תוכל להתבסס כעירייה איתנה של עיר טובה יותר, הנותנת איכות חיים ורווחה משופרים לכלל התושבים. האיחוד יתרום באופן משמעותי לניהול יעיל יותר ולטובת יותר אזרחים במדינת ישראל.

11.2.1. יועצים חיצוניים מטעם עיריית תל אביב

פרופ' גיל אפשטיין – חוות דעת מוזמנת מטעם עיריית תל אביב-יפו

בעקבות חוות דעתו של אלכס אלטר (נספח ו' לדו"ח זה), הוזמנה על ידי עיריית תל אביב-יפו, חוות דעת זו בהתייחס לסוגיית חלוקת ההכנסות, לפיה עיריית תל אביב-יפו תעביר חלק מהכנסותיה לעיריית בת-ים על מנת לכסות את הוצאותיה של עיריית בת-ים, שמצבה הכלכלי רעוע.

חוות הדעת אשר הוגשה לוועדה מורכבת מ-2 נדבכים עיקריים :

- ניתוח ההשלכות אשר עלולות לנבוע מביצוע חלוקת הכנסות, כולל סקירה מחקרית ממאמרים תומכים (אשר חלקם נכתבו פרופ' אפשטיין). בוצע ניתוח על בסיס 4 חלקים: א. השפעת מיסוי וסבסוד על היעילות באופן כללי. ב. דיון בתמריצים השליליים שיווצרו בעקבות קבלת סובסידיות של עיריית בת-ים. ג. דיון בהשפעה על עיריית תל אביב יפו. ד. יצירת תמריצים שליליים על ערים שכנות.
- התייחסות פרטנית לחו"ד דעת אלטר – חו"ד אלטר מורכבת ממספר נדבכים המביאים אותו למסקנה כי חלוקת הכנסות הינה חלופה לגיטימית וקלה ליישום. במסמך מתייחס הכותב לנדבכים השונים בחו"ד ומראה כיצד הטיעונים המוצגים לא רק שאינם מובילים למסקנה לביצוע חלוקת הכנסות אלא אף מחזקים את הכדאיות בדבר איחוד רשויות.

עיקרי ההמלצות:

1. מחקרים מוכיחים כי מהלך של חלוקת הכנסות לא יוביל להתייעלות ושיפור מצבה של עיריית בת ים, אלא יכניס אותה למלכודת משאבים כפי שיפורט להלן. מצב זה ינציח את אי היעילות של המערכת השלטונית בעיריית בת ים (ואף ישפיע על ערים אחרות) ויגרום להישענות רחבה יותר של עיריית בת ים על הכנסותיה מעיריית תל אביב יפו. בנוסף לכך, יהיה תמריץ (שלילי) לעיריית תל אביב-יפו להרע את מצבה הכלכלי על מנת שלא תצטרך להעביר משאבים לעיריית בת-ים. למהלך זה צפויה השלכה רוחבית כלכלית שתזעזע את המערכת המוניציפאלית כולה. רשויות מקומיות רבות (גרעוניות, ומאוזנות שיהפכו לגרעוניות) יעדיפו לפנות למשרד הפנים לקבלת תוספת תקציב על



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

חשבון רשויות מקומיות אחרות, כך שמשרד הפנים יאלץ לטפל בהרבה יותר רשויות מקומיות מאשר כיום.

2. לדעת פרופ' אפשטיין, בחו"ד אלטר ישנם מספר ליקויים מתודולוגיים המובילים אותו למסקנה כי חלוקת הכנסות הינה חלופה קלה ונכונה ליישום, כפי שיפורט להלן:

2.1. התעלמות ממענקי האיזון, שהם האמורים לגשר על הפער שבין הכנסות להוצאות הרשויות המקומיות ובכללן עיריית בת ים.

2.2. אי ניתוח מצבה הפיננסי של בת ים והאפשרויות לפתרון מצבה הפיננסי באמצעות שינויים באופן התנהלותה.

2.3. הצגת מגוון רחב של נתונים השוואתיים בין רשויות במטרה להציג לכאורה את הפערים בין עיריית בת ים לעיר תל אביב, תוך התעלמות מעשרות רשויות אשר בעלות נתונים דומים לנתוני העיר בת ים והעיוותים הנובעים מההשוואה בין עיר מטרופולינית לעיר לווין.

2.4. קביעת העיר תל אביב כמקור העיקרי להעברת הכספים לבת-ים וזאת ללא ניתוח מצבה הפיננסי של העיר תל אביב-יפו והצגת המקור להעברת הכספים והסתמכות על ניתוח שגוי של תכנית המתאר של עיריית תל אביב-יפו.

3. חוות הדעת מראה כי מדיניות של חלוקת הכנסות הקובעת שעירייה אחת מעבירה חלק מהכנסותיה לעירייה האחרת, תביא לפגיעה הן בצד הנותן והן בצד המקבל ותגרום לפגיעה מתמשכת בציבור מקבלי השירותים תושבי הערים ולכן לא נכון יהיה לוועדה לקבל המלצה שכזו. לעומת זאת, מהלך של איחוד רשויות יביא להגדלת התקציבים הניתנים לתושבי עיריית בת ים ללא חוסר היעילות הקיים בהליך חלוקת הכנסות כאשר ההשקעה וחלוקת המשאבים תעשה בצורה אופטימלית לשתי הרשויות יחדיו.

עו"ד שלום זינגר – יועץ משפטי חיצוני לעיריית תל אביב-יפו

עו"ד זינגר אשר תחום התמחותו הינו דיני שלטון מקומי, הוזמן על ידי עיריית תל אביב-יפו.

לטענת עו"ד זינגר, ועדה זו שונה מכל ועדת גבולות אחרת וקודמת, בכך שבשונה מוועדות בהן נקודת הפתיחה הינה כיצד נכון לשרטט את מפת הרשויות המקומיות המעורבות, במקרה הנ"ל, השאלה היא איך עוזרים לבת – ים. להלן עיקרי דבריו בפני הוועדה.

- איחוד אינו אופציה אופטימלית, מובן שיש לו חסרונות, אולם כפתרון הוא עדיף על פני העברת כספים באינפוזיה מרשות מקומית אחת לאחרת.
- בספרות המקצועית ניתן למצוא שפע של חסרונות לאיחוד, בעיקר בתיאוריות דמוקרטיות (הרבה פחות בתיאוריות או בבדיקות אמפיריות), אך אין מחקר בעולם שאומר שאיחוד הוא לא נכון כלכלית. הוא עובד.
- יש לזכור כי נקודת הפתיחה לוועדה הינה בקשת עיריית בת ים, אשר באה במצוקה כלכלית, וביקשה



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

פתרון למצבה. לכן לדעת עו"ד זינגר, מהלך שינוי המנדט האחרון של הוועדה הוא לא חוקי, לא נכון ולא ראוי.

- לטענת עו"ד זינגר סעיף 9(ב) לפקודת העיריות אינו סעיף של חלוקה מחדש של ההון של הרשויות המקומיות אלא הסכם כפוי.
- סעיף 9(ב) יוצר עיוות של "טרמפיסטים" (free riders) אשר אינם סובלים מן ההשלכות החיצוניות השליליות של אזורי תעסוקה אינטנסיביים כגון אלה הנמצאים בתל אביב, השלכות בתחומי התחבורה, התשתיות וכיוצ"ב, אך נהנים מן הפירות.
- לדעת עו"ד זינגר כל זמן שאפשרות האיחוד לא נבחנה לעומק, לא ניתן בכלל לחשוב על 9(ב), וגם אילו תיפסל אפשרות האיחוד, בנימוקים טובים ככל שיהיו, אי אפשר בסעיף 9(ב) לעשות בו את השימוש המבוקש.
- הפרשנות שניתנת היום לסעיף 9(ב), חורגת לגמרי ממה שנקבע. 9(ב) עומד על הרצף של החלטות לשינוי גבולות, קרי לשימוש במקום שבו יש עיוות מבני, שלא ניתן לתיקון באופן סביר על ידי ועדה לשינוי גבולות. החוק אינו אומר שניתן לקחת מרשות מקומית כסף ולהעביר אותו לרשות אחרת. החוק מדבר על לקחת אזור, לאחד אותו ולומר מה תהיה חלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות.
- חלוקת הכנסות, דורשת ראשית (אחרי ההחלטה העקרונית) שיתוף פעולה של הצדדים בכדי לקרות, אך ההצלחה שלה מוגבלת והיא לא פותרת שום בעיה אמיתית של גודל ה"חור" התקציבי.

11.3. עמדת עיריית חולון

עמדתה של עיריית חולון בנוגע לחלוקת הכנסות בין חולון לבת ים הוצגה על-ידי ממלאי התפקידים הבאים: ראש עיריית חולון מר מוטי ששון, ב"כ עיריית חולון עו"ד עופר בר-און, גזבר עיריית חולון מר יצחק לידבסקי והיועצת המשפטית של עיריית חולון, עו"ד יונת דיין.

עמדתה של עיריית חולון הינה התנגדות נחרצת וחד משמעית לחלוקת הכנסות בין עיריית חולון לבין עיריית בת-ים. העירייה העלתה לאחורונה את שיעור הארנונה ואינה מוצאת כל היגיון ברעיון העברת הכספים לבת-ים. זאת ועוד, לא קיימים כלל מסמכים, דו"חות, מחקרים או נתונים מגובים שמוכיחים שלחולון יש יכולת להעביר כספים או שבכלל יש מקום לשקול להעביר כספים. כמו כן, העיר בת ים זקוקה לפתרונות מידיים, ואילו האזורים אותם סימנה במפות הבקשה לחלוקת הכנסות, ואשר עליהם יכולה הועדה לדון, נמצאים באזור פרויקט ח/500, אשר עתידים להתממש רק בעוד עשר עד עשרים שנים, כך שאין מדובר בפרויקט אשר יכול לתת מענה מידי למצוקותיה של בת ים.

עיקרי נימוקי התנגדותה של עיריית חולון לחלוקת הכנסות:

- ועדת החקירה בוחנת את נושא חלוקת הכנסות, שלא על דעת המקבל ושלא על דעת הנותן. הם נסמכים על בקשתה של בת ים, אשר אינה מבקשת לקבל כספים מעיריית חולון במסגרת חלוקת הכנסות.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- לעיריית חולון אין כלל יכולת להעביר כספים לעיריית בת-ים. טענתם נסמכת הן על עמדתן של מנהלות המחוזות – גב' רות יוסף מנהלת מחוז מרכז וגב' גילה אורון מנהלת מחוז ת"א – אשר לדבריהם הביעו דעות נחרצות וחד-משמעיות ביחס לשאלה שעל סדר היום (חלוקת ההכנסות) לפיהן אין כל הצדקה להעביר כספים מחולון לבת ים, מאחר ששתי הערים נמצאות באותו אשכול סוציו-אקונומי – אשכול 5² - והעברת כספים מחולון לבת ים, תגרום לכך שחולון "תיפול" יחד עם בת ים. כמו כן הם מציגים חוות דעת של הכלכלן רן חקלאי, שגם הוא הגיע לאותה מסקנה – בדבר היעדר היכולת של חולון לתת מכספי לבת ים.
 - הארנונה בעיר חולון עלתה לאחרונה, ולא ייתכן שהכספים שייגבו בגין הארנונה יועברו לעיריית בת ים או שחולון תוריד את רמת השירותים הניתנים לתושביה, במטרה להעלות את רמת השירותים לתושבי בת-ים.
 - העירייה מציינת כי ועדת רזין דחתה את הבקשה לבצע חלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות, בטענה שצריך שיהיה פער משמעותי בין הכוחות הכלכליים והחוסן הכלכלי של שתי הרשויות המקומיות הסמוכות. במקום שיש בו רמה סוציו-אקונומית דומה, קבע רזין כי אין מקום להפעיל עקרונות של צדק חלוקתי ולכן הוא דחה את הבקשה לחלק הכנסות מאותו מקום. הם מסכמים ואומרים, שזה מקרה דומה למה שקיים בין חולון לבת ים – שתיהן ברמה סוציו-אקונומית דומה ולכן אין לבקש חלוקת הכנסות ביניהן.
- עוד יצוין, שבתאריך 7.6.2016 הוגשה ע"י עיריית חולון עתירה דחופה לבית המשפט העליון (בשבתו כבג"ץ) ביחס לכלל השינויים שנעשו בכתבי המינוי של ועדת החקירה.

11.3.1 יועצים חיצוניים מטעם עיריית חולון

חוות דעת רן חקלאי – יועץ כלכלי לעיריית חולון

חוות הדעת הכלכלית של מר רן חקלאי הוזמנה על ידי עיריית חולון, חוות דעת זו מתייחסת לשתי נקודות עיקריות:

מבחינת הנתונים החברתיים-כלכליים של עיריית חולון שנבדקו (בהם מדד ג'יני, מדד יחס תלות, מדד השכר הממוצע ובחינת האשכול החברתי-כלכלי של הלמ"ס), אל מול עיריית בת ים ורשויות סמוכות נוספות, עולה כי מצבה של חולון אינו עולה על מצבן של שכנותיה במטרופולין, לרבות על מצבה של בת ים בפרמטרים מסוימים.

מבחינת נתוני תקציב עיריית חולון והיקף שטחי התעסוקה בה אל מול בת-ים והערים הסמוכות, ניצבת עיריית חולון במיקום הנמוך ביותר. מדד ההוצאה לתושב מהתקציב הרגיל של העירייה מעיד על כך שהיכולת של עיריית חולון לספק רמת שירותים טובה מוגבלת והיקף ההכנסות שלה הוא הנמוך ביותר ביחס למספר התושבים. כמו כן לעיר חולון הכנסה נמוכה יחסית משטחי תעסוקה ביחס לשאר שכנותיה (מלבד בת ים).

² מאז דיוני הועדה בה נאמרו דברים אלו, התפרסם מדד הסוציו-אקונומי החדש וחולון עלתה לאשכול 6



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נתונים אלה מצביעים על כך שאיחוד של הערים חולון ובת ים או העברת הכנסות מחולון לבת ים ימצבו את הרשות המקומית המאוחדת במיקום נמוך משמעותית אל מול רשויות מקומיות אחרות במטרופולין תל אביב, או יחלישו את חולון ולא יסייעו רבות לבת ים, לאור מצבה היחסי. גם ביחס לתחזיות עתידיות, על פי תוכנית המתאר לחולון נבנו תחזיות מימוש לשטחי תעסוקה בעיר. אלה אמנם מאפשרים גידול משמעותי במספר התושבים, כמו גם תחזית מימוש אופטימית לשטחי התעסוקה (גבוה ב-50% מאשר בשני העשורים האחרונים) אך לא מאפשרת לה לסגור את הפער ביחס לערים השכנות.

11.4. עמדת עיריית ראשון לציון

העמדה של עיריית ראשון לציון בנוגע לחלוקת הכנסות בין ראשון לציון לבת ים הוצגה על-ידי בעלי התפקידים הבאים: ראש עיריית ראשון לציון מר דב צור; היועצת המשפטית של עיריית ראשון לציון עו"ד אינסה לוי-גולדנברג; גזבר עיריית ראשון לציון מר יוסי כהן.

בדומה לעיריית חולון, מתנגדת עיריית ראשון לציון גם היא באופן נחרץ וחד משמעי לחלוקת הכנסות בינה ובין עיריית בת-ים.

ראשית, טענה ראשון לציון בנוגע לחלוקת הכנסות, כי יש לפטור את ראשון לציון מכך, כיוון שבשנות ה-70 ראשון נעתרה לתת שטחים לבת ים, כדי שיהיה לבת ים אזור תעסוקה ואילו עיריית בת ים השתמשה בשטח לבניית 7000 יחידות מגורים.

נושא החינוך עלה כדוגמה נוספת לשירות שבו בת-ים זוכה לתקצוב גבוה יותר מהמדינה בהשוואה לראשון לציון. לפי נתונים נכון לתשע"ד ראשון לציון קיבלה 16,244 ₪ לתלמיד בעוד שבת ים קיבלה 17,253 ₪ לתלמיד. פער זה של כ-1000 ש"ח לתלמיד, כפול 45,000 תלמידים, מביא ל-45 מיליון ש"ח שבת-ים מקבלת יותר מראשון לציון עבור חינוך.

עיריית ראשון לציון ביקשה גם להגיב על טענה לכאורה כי בניגוד לבת ים סובלת מצפיפות רבה. בידי ראשון לציון מצוי כביכול שטח גדול מאוד – 59 אלף דונם, אך בפועל עומד לרשותה שטח הרבה יותר מצומצם, כאשר 12 אלף דונם משמשים לאזור נופש מטרופוליני, עוד 9,000 דונם הם בשימוש של צה"ל ו-2000 דונם נוספים תפוסים על ידי מתקן צבאי באזור חוף הים של ראשון.

בנוגע לסוגיות הנוגעות לחלוקת הכנסות טוענת העירייה כי הם נמצאים באפלה, שכן אין כל בסיס עובדתי, מקצועי או כלכלי לבחינה של חלוקת הכנסות. טענתם היא שגם לו היו מוכנים לבצע זאת, אין הם יודעים ממה מחלקים, באיזה שיעור יש מחשבה לחלק, מאיזה אזורים רלוונטיים ומאילו הכנסות. העירייה טוענת שלא נעשתה בדיקה מעמיקה לגבי מצבה הכלכלי של בת-ים, לא נערכה בדיקה לגבי מהות הקשיים הכלכליים הנוטעים, האם מדובר בקשיים מובנים, קשיים ניהוליים ומה היקף הקשיים הכלכליים של בת ים. כמו כן לטענתה לא נערכו בדיקות מהסוג הזה, לגבי הרשויות המקומיות האחרות, ששוקלים לגביהן חלוקת הכנסות.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ראש עיריית ראשון לציון ביקש להוסיף כי היות שחלוקת הכנסות הינו מהלך מורכב מאוד, לא מדובר רק בשאלה, כמה כסף רשות אחת יכולה להעביר לאחרת, אלא יש להתייחס גם להשלכות של רמת ההוצאה, כפי שהוצגה לגבי החינוך. הבחינה צריכה להיות גם בהשפעה על רמת השירותים, כיוון שהמטרה היא לא להקים עוד כמה שנים ועדה לחלוקת הכנסות שתעביר כסף בכיוון ההפוך הפעם – מבת ים לראשון לציון. גם גזבר עיריית ראשון לציון הציג תמונת מצב בה במידה ויוחלט על חלוקת הכנסות בין ראשון לציון לבין בת ים, צפויה ראשון לציון להיכנס לגרעונות. יש לראות במצב כיום בו ישנן כ-80 רשויות הנמצאות בגרעונות ואשר מינו להן חשב מלווה – מדרון חלקלק שכן כל אחת מהן עשויה לבוא ולבקש חלוקת הכנסות. לדברי עיריית ראשון לציון, העירייה השקיעה מאמצים אדירים בשנים האחרונות לביסוסה הכלכלי ופיתוח תוכניות ארוכות טווח ואילו חלוקת ההכנסות הינה בבחינת "זה טורח בערב שבת וזה אוכל בשבת".

עיקרי נימוקי התנגדותה של עיריית ראשון לציון לחלוקת הכנסות:

- ראשית הובעה תמיהה על כך שראשון לציון בכלל צריכה לקחת חלק בדיוני הוועדה, זאת לאחר שראש עיריית בת-ים וגם המנכ"ל שלה (הגם שבעקיפין), אינם מבקשים לקבל כספים מראשון לציון (ולא מחולון). מכאן הם מסיקים שיש להשהות את הדיונים של הוועדה בכל הנוגע לחלוקת הכנסות מראשון לציון.
- נושא הגירעון התקציבי של בת-ים הוא נושא שיש ליישב בממשלה, והממשלה היא זו שצריכה לאזן סוציאלית בין היישובים. לדבריהם המשמעות של מתן כספים מראשון לציון לבת ים, היא שראשון לציון תיכנס לגירעון.
- ניתן, לטענתם, להפנות אצבע מאשימה כלפי בת ים, על כך שבמהלך השנים העדיפה מגורים לפני תעסוקה. לדבריהם באזורים שהיו מיועדים לתעסוקה בבת ים הסבו כ-50%-30% לטובת מגורים, לעומת ראשון לציון, שהשקיעה ב-5 השנים האחרונות מאמצים רבים וכספים ביצירת מקומות תעסוקה.

11.4.1. יועצים חיצוניים מטעם עיריית ראשון לציון

פרופ' בן ציון זילברפרב

פרופ' בן ציון זילברפרב הוזמן ע"י עיריית ראשון לציון לשם חוות דעת כלכלית. לדעת פרופ' זילברפרב העברת תקציבים מעירייה חזקה לעירייה חלשה מעוררת מספר בעיות משמעותיות, כאשר הבעיות העיקריות הן:

- חלוקת הכנסות מהווה תמריץ שלילי להתייעלות אצל רשות מקומית חלשה, שכן הם רואים במצבם מגבלת תקציב "רכה" וככזו, ניתן להסתמך על גופים או רשויות אחרות אשר יסייעו.
- מחקרים מראים כי כאשר רשות מקומית נסמכת על רשות מקומית אחרת בתחום ההכנסות, ניתן לראות במקביל עליה בשיעור ההוצאות שלה. הספרות האמפירית מראה גידול של כ-20%.
- בנוסף, התמריץ השלילי מופיע לא רק ברשות החלשה, אלא גם ברשות החזקה, שכן זו יצרה עודפים תקציביים בכדי לפתח ולהשקיע בתוכניות אשר דורשות משאבים גדולים, אולם חשופה לכך שהעודפים



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

האלה יעברו ממנה לרשות אחרת – לפיכך אין כל תמריץ להתייעלות וחיסכון. אדרבא, קיימת אף סכנה של הגדלת הוצאות ברשות החזרה בכדי למנוע את "זליגת" העודפים.

- מהלך זה יוצר פגיעה בתושבי הרשות החזקה, הן ברמת השירותים והן במחירי הנכסים.
- בנוגע למקור הכספים, ארנונה שאינה למגורים הינה יקרה יותר שכן היא כוללת בתוכה מרכיב של "פיצוי" בגין נזקים שנגרמים (כגון זיהום אוויר, עומס על תשתיות וכיוצ"ב). כלומר, לקיחת כספים מארנונה שאינה למגורים פירושה לקיחת ה"פיצוי" אשר מגיע לתושבים בצדק, והעברתו לרשות אחרת – שאינה סובלת כלל מאותם המפגעים.
- לשם התרגיל המחשבתי ביקש פרופ' זילברפרב לקחת כדוגמה את הפער הממוצע בין ההשקעה לתושב בבת ים לבין זו של ראשון לציון אשר עומד על כ-700 ₪. אילו נכפיל זאת ב-18 רשויות אשר נמצאות במצב סוציו אקונומי דומה לבת ים, ברשויות האלה יש בממוצע כ-68 אלף תושבים, זה אומר העברת הכנסות של 6.5 מיליארד שקל ולכן זוהי השפעה רוחבית אשר יש לדעתו לקחת בחשבון.
- ראשון לציון מנהלת תקציב מאוזן. לקחת הכנסות מראשון לציון ולהעביר אותם לרשות מקומית אחרת, פירושו, לדחוף את ראשון לציון למצב בו תקציבה אינה מאוזן עוד.
- במקרה של בת ים, העברת הכנסות מרשות כלשהי, ותהה זאת ראשון לציון, תל אביב-יפו או חולון, לא הולכת לפתור את הבעיה, וזאת משום שהתוכניות כפי שנמסרו לנו של בת ים, הן תוכניות להגדלת מספר התושבים, שלא מלוות בתוכניות מקבילות בהגדלת השטחים לתעסוקה ולמסחר. משמעות הדבר היא לשפוך כסף במקום שזה לא עוזר.
- לסיכום מבקש לציין כי כאשר מספר כלכלנים בחוות דעת שונות אומרים אותו דבר, זה אמנם מאוד נדיר, אך כנראה שיש בכך גרעין של אמת.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

12. עמדות הגורמים המקצועיים

12.1. עמדת הממונה מחוז תל אביב, משרד הפנים

גב' גילה אורון, ממונה מחוז תל אביב (אשר סיימה את תפקידה במהלך דיוני הוועדה) מטעם משרד הפנים, התייחסה לשתי נקודות עיקריות – לפי השקפתה – הנוגעות למצבה של בת ים ולדרך שיש להתמודד עם הקשיים של בת ים: הנקודה הראשונה נוגעת למצב הכספי והשנייה למצב הפרגמטי. ראשית, ציינה שמשנת 2004 הכיר משרד הפנים בבעיה מובנית שיש לעיריית בת ים להחזיק את עצמה מבחינה כלכלית. בתחילה עוד סברו במשרד הפנים, שניתן לפתור את הבעיה באמצעות תכניות הבראה והתייעלות ואכן הושקו תכניות של הבראה והתייעלות, אך הגיעו להבנה שאין די בהן וכי אלו פתרונות זמניים בלבד. לפיכך חלחה ההבנה שצריך לחשוב "מחוץ לקופסה", עם כלים יותר דרמטיים לפתרון בעיותיה הכלכליות בעיקרן של בת ים.

לטענתה, מדובר בבעיה מובנית של העיר בת ים, אשר צמחה מבחינה דמוגרפית ומאכלסת תושבים רבים מאוד ביחס לשטחה הקטן מאוד. מאחר שתמהיל השימוש שם הוא בעיקר למגורים, מדובר בנוסחה בדוקה לגירעון מובנה או לשירותים גרועים מאוד ואין דרך ביניים. מצב זה הוביל לפתרון המתבקש, של הקמת ועדת חקירה לשינוי גבולות במגמה להעביר שטחים נוספים לבת ים, על מנת שזו תוכל לפתח שימושים נוספים לצורכי הקמת שטחי תעסוקה, מסחר ומלונאות, אשר יצרו תקציב מאוזן ושירותים טובים יותר לתושבים עם הקמתם. לאורך השנים האחרונות הוקמו שתי ועדות חקירה לשינוי גבולות, בזמן זה נחלץ משרד האוצר לעזרתה של בת ים והביא לאיזון תקציבי על-ידי מתן מענקים מיוחדים. בפועל מצבה הכלכלי של בת ים לא השתנה. ננקטו צעדי התייעלות בבת ים, שהצליחו לגרום שהגירעון לא יהיה עמוק יותר ובמקביל רואי חשבון שבדקו מצאו שהתנהלותה של בת ים ראויה. כיום מצבה של בת ים הוא שהיא מספקת לתושביה שירותים נחותים בהשוואה לרשויות השכנות לה וגם את השירותים הללו היא נותנת במחיר של יצירת גירעון שהולך וטופח. לדברי גב' אורון הגירעון השוטף הגיע לפני שנה ל-80 מיליון ₪ והצפי שהוא רק ילך ויגדל, כך שהעתיד נראה רע מאוד.

נכון להיום כ-80% משטחי החיובים של הארנונה הם למגורים בעוד שרק 20% הם לתעסוקה. לאור העובדה שמדובר בשטח קטן וצפוף מאוד שרובו משנות ה-60 וראוי להתחדשות עירונית, יהיה צורך לצופף אותו פי כמה כיוון שערכי הנדל"ן נמוכים יחסית ולכן מכפילי הציפוף הרבה יותר גבוהים (בהשוואה לתל אביב לדוגמה). משמעות הדבר היא, שהשטח המיועד למגורים עוד יגדל ביחס לזה המיועד לתעסוקה. גב' אורון מסבירה, שמאחר והבנקים מסרבים להעניק ליזמים שמעוניינים לקדם שטחי תעסוקה ליווי בנקאי, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נאלצת בלידת ברירה לשנות את התמהיל של 25% לצורך מגורים (שמקובל גם במע"ר של תל אביב) לעד 50% לצורך מגורים, כשמשמעות הדבר אובדן שטחים רבים שלו היו מופנים לתעסוקה – שם הארנונה המניבה גבוהה יותר – היו מסייעים מאוד בשיפור המאזן תקציבי של בת ים.

מאחר שמקבלי ההחלטות מעוניינים בהתחדשות עירונית, אשר תמשוך תושבים חדשים ותעודד את צמיחת בת ים, יש צורך לבנות עוד יחידות דיור רבות נוספות – גם ברמה הלאומית, הפער בין הארנונה לצורכי מגורים לעומת ארנונה לצורכי תעסוקה ילך ויגדל, מיחס של 80:20 לטובת מגורים ליחס של 90:10 כך שהדבר יקפיץ את הגירעון השוטף במכפלות גדולות מאוד. מאחר שהעיר בת ים תצטרך לתת שירותים לאלפי התושבים החדשים שיתווספו אליה בעשור הקרוב, יהיה צורך לצמצם את השירותים או לחילופין להגדיל את הגירעון. גב' אורון מצרה על כך שבת ים חייבת למכור נכסים החל משנת 2008 על מנת לאזן את תקציבה, אך היא מסבירה זאת בכך שהדבר היה הכרחי בשביל להעניק שירותים ראויים לתושביה ולצורך תשלום משכורות.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מבחינת המצב הפרגמטי – סקרה הגב' אורון את האפשרויות העומדות בפניה של בת ים ויחסי הגומלין האפשריים, מבחינת הרשויות הסובבות אותה. לגבי האפשרות של איחוד בין בת ים לערים השכנות לה – חולון וראשון לציון – הרי שאפשרות זה נפסלת על הסף, מאחר שראשי הערים הללו אמרו שיילחמו מלחמת חורמה נגד הרעיון ו"הם לא מוכנים בכלל לחשוב על זה" כהגדרתה.

לעומת זאת, הגב' אורון מצדדת בעמדתה של עיריית תל אביב שהביעה נכונות להתאחד עם בת ים. הגב' אורון סבורה שאיחוד כזה ייטיב הן עם תל אביב והן עם בת ים. היא רואה בכך פתרון שהוא ישים וטוב בכל הרמות: תכנונית, מוניציפאלית, כלכלית וייתן מענה הן בטווח הקצר – האוצר הבטיח לסייע כלכלית לבת ים והן לטווח הארוך – לדבריה תל אביב, מאחר שהיא נהנית מערכי נדל"ן גבוהים ומשטחי תעסוקה רבים מניבים ובנוסף היא בעלת מנגנון ניהול עירוני יעיל וטוב, יקל עליה לנהל את העיר המאוחדת תל אביב – בת ים, בנוסף היא מאמינה שמיזמי התעסוקה יגלשו לכיוון בת ים. לטענתה של הגב' אורון בת ים תוכל לתרום לתל אביב בכוח האדם המצוי בבת ים בעסקי המלונאות.

בהתייחסה לרעיון חלוקת הכנסות (שמופיע בכתב המינוי) בין הרשויות השונות המקיפות אותה: תל אביב, חולון וראשון לציון לבין בת ים ושראש עיריית בת ים מר יוסי בכר רואה בו את הפתרון "הכי קל", היא שוללת את הרעיון הזה על הסף, משום שלטענת אף אחת מהרשויות המקומיות האלה אין אקס טריטוריה, שאפשר להחליט לחלק ממנה הכנסות, שכן כל עיר דואגת לתושביה ואין להן כספים עודפים לתת. בסיום דבריה הדגישה הגב' אורון שהפתרון לגירעון התקציבי ולמצוקה הכלכלית של בת ים בטווח הקצר והארוך, נעוץ באיחוד בין בת ים לתל אביב-יפו.

12.2. עמדת הממונה על מחוז מרכז, משרד הפנים

גב' רות יוסף, הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים התייחסה בדבריה בפני הועדה למספר נקודות. ראשית, היות שעיריית ראשון לציון הינה העירייה היחידה מבין העיריות הרשומות במנדט אשר שייכת למחוז מרכז, ישנו קושי מובנה בביצוע ההשוואה מבחינתה. הנתון העיקרי אותו ביקשה להציג הינו הפער בין הנדל"ן המניב ובין המגורים ברשויות המקומיות השונות. לדבריה, ראשון לציון השכילה להבין מהר מאוד את הנושא וכך בנו רשות מקומית בעלת עוצמה כלכלית טובה. בהשוואתה בין הערים, הציגה הגב' יוסף כי תל אביב-יפו עומדת על 75% ארנונה שאינה למגורים, ראשון לציון עומדת על 56%, חולון עומדת על 49% ואילו בת ים עם 37% בלבד. על פי המדדים של משרד הפנים, הנתון האופטימלי צריך להיות כ-58% אחוזים ארנונה שאינה למגורים. מכאן יוצא שתל אביב הרבה מעל לנתון זה, ראשון לציון מעט מתחתיו, ואילו בת ים נמצאת הרבה מתחת לנתון זה. לפיכך, ובהסתכלות כלכלית גרידא, אין שום ספק שתל אביב הינה העיר המועדפת לביצוע מהלך של איחוד. גב' יוסף הוסיפה בסוף דבריה כי המשרד "חלם" במשך שנים רבות על אפשרות בה ההכנסות של העיר תל אביב-יפו יתפזרו בצורה הוגנת לרשויות המקומיות שמסביבה, אך כמובן שדבר זה נשאר בגדר חלום. אולם כאן ישנה אפשרות אמיתית של תל אביב-יפו לסייע לעיר בעלת פוטנציאל אדיר.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

12.3. עמדת מתכנתת מחוז תל אביב, מנהל התכנון, משרד האוצר

אדרי' נעמי אנגיל מתכנתת מחוז תל אביב, לאחר שבחנה את ההיבטים התכנוניים הנוגעים לאיחוד הרשויות בת- ים ותל אביב-יפו, סבורה כי יש לאחד את הרשויות מהנימוקים הבאים המקובצים באשכולות כדלקמן:

מנגנוני ניהול וביצוע

- לעיריית תל אביב-יפו ניסיון מוכח בניהול נכסים עירוניים ושילוב תכנון וכלכלה עירונית. העירייה ממקסמת רווחים בנכסים שבבעלותה, באמצעות מנגנונים שונים, תוך שימוש מושכל בכלי התכנון וזאת בשונה מעיריית בת ים.
- לת"א-יפו יש מנגנוני ניהול ותכנון מפותחים. למינהל ההנדסה בעיריית תל אביב-יפו יש ניסיון עתיר שנים וידע מקצועי נרחב. המינהל מעסיק צוות עובדים גדול ומקצועי, לרבות יחידה לתכנון אסטרטגי, אשר יש ביכולתם לצרף את שטחי בת-ים לתכנון ארוך טווח, איכותי, יצירתי, מושכל וישים.

מיזמי פיתוח ברמת המטרופולין

- רצועת החוף של תל אביב-יפו ועורף הבינוי המלונאי נמשכים דרומה אל תוך בת-ים. במידה ויקודם תכנון אחוד לכל רצועת החוף, ניתן יהיה לפתח ביתר קלות פארק חוף מטרופוליני איכותי ומזמין, ממנו ייהנו כל תושבי המדינה. יש לציין, שלעיריית תל אביב-יפו ניסיון מוכח בהקמת פארק חוף איכותי ובשיקום רצועת החוף: דוגמת פרויקט מדרון יפו, פרויקט נמל תל אביב והסדרת החוף המרכזי.
- נתיבי איילון, העוברים בשולי בת ים, הינם מטרד תשתיתי-תחבורתי כמו גם משאב לפיתוח. עיריית תל אביב-יפו הייתה הראשונה לזהות את הפוטנציאל הטמון בתשתית זו והעיר מקדמת כיום תכנית מפורטת לקירוי האיילון בקטע המרכזי. באם בת ים תסופח לתל אביב-יפו, ניתן יהיה לקדם תכנון מקטע ארוך יחסית, לפיתוח מע"ר מטרופוליני איכותי עם מרחב ציבורי משובח לצדו, כמתוכנן בערים המובילות בעולם.

אופטימיזציה מבחינת התחדשות עירונית ואזורי תעסוקה

- שיוך מוניציפאלי של בת ים לתל אביב-יפו יביא לדעת מומחים, לעליית ערכי הקרקע בבת ים. עליית ערך הנכסים בבת ים תקל משמעותית על יישום הליכי פינוי בינוי בעיר, היות וניתן יהיה להוריד את מקדמי ההמרה בפרויקטים של התחדשות עירונית, לצופף במידה סבירה ולהעמיס פחות על התשתיות הקיימות.
- הגירעון התקציבי העמוק אליו הגיעה בת ים מביא אותה לתכנון אזורי תעסוקה עתירי זכויות בניה – במיקום, בכמות ובאיכות שאינם בהכרח אופטימליים. במידה ובת ים תשחרר מהצורך להיות מאוזנת כלכלית ותוכל להישען על אזורי התעסוקה הגדולים של תל אביב-יפו, ניתן יהיה לתכנן בה את אזורי התעסוקה בהיקפים ובמיקומים המיטביים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מתכנת מחוז תל אביב אדר' נעמי אנגיל מסכמת את דבריה בכך, שאיחוד בת-ים עם תל אביב-יפו יהווה מנוף לחיזוק אופייה הייחודי של בת ים, תוך אפשרות לשדרוג השירותים העירוניים, הנכסים העירוניים ואיכות החיים לתושבי בת ים ולבאים בשעריה. היא קובעת שהניהול העירוני המקצועי המאפיין את עיריית תל אביב-יפו, איכות תהליכי התכנון ושלמותם, קיימות ושימות התוצרים התכנוניים המקודמים על-ידי העירייה, כל אלו יוכלו לתרום רבות להצלחת בת ים ולהתפתחותה המיטבית בעשורים הבאים.

12.4. עמדת סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר ערן ניצן, סגן ממונה תקציבים במשרד האוצר, הציג בפני ועדת החקירה את עמדת משרד האוצר, בנוגע לפתרון המועדף על משרד האוצר בהקשר למנדט הניתן לוועדה והנוגע לרשויות הכלולות בכתב המינוי. בראשית דבריו ציין שמשרד האוצר ומשרד הפנים רואים בדרך-כלל עין בעין בעניינים הנוגעים לשלטון המקומי ופועלים לקדם תפיסות עולם דומות מאוד. שני המשרדים משלבים לטענתו, כוחות בניסיון רב שנים להתמודד עם מה שמכונה "מספר 257". כשהכוונה היא למספר הרשויות המקומיות בישראל, לדבריו, התפיסה המקצועית גורסת שכמות רשויות זאת בשטח ישראל (העומד על 20 אלף קילומטרים רבועים) היא רבה מדי והדבר משפיע לרעה על האזרחים ואיכות חייהם בישראל. מר ניצן מציין מספר תחומי חיים המושפעים מריבוי הרשויות:

- חינוך, רווחה וניקיון.
- יכולות של רשויות לקדם את עצמן ואת התושבים.
- מימוש תפיסות עולם.

לדבריו נעשו ניסיונות רבים לאורך השנים לצמצם את מספרן של הרשויות המקומיות בישראל. הניסיון המשמעותי ביותר נעשה בתכנית הכלכלית של השנים 2003-2004, שבו נרקמה תכנית לאיחוד מאסיבי של רשויות מקומיות, כדי להביאן ל"מספר הקסם" של 100 רשויות מקומיות. בפועל בוצעו מספר מצומצם של איחודים וממש בשלהי ממשלתו של מר אהוד אולמרט, חברי הכנסת הצביעו על פירוק איחודים שנעשו, שמשרד האוצר כבר יזם, תיקצב וביצע. הדוגמאות הבולטות הן פירוק כל האיחודים של הרשויות במגזר הלא יהודי.

מר ניצן, אומר שהמגמה שהם מובילים (ולמיטב הבנתם גם משרד הפנים) היא של איחוד רשויות ומאחר שוועדת החקירה הנוכחית יושבת על המדוכה בסוגיית איחוד מטרופוליני שלו השלכות רחבות על תחומי חיים אזרחיים רבים, הרי שמשרד האוצר מגלה בכך עניין רב ורואה בוועדה הזאת ועדה חשובה ביותר, כיוון שהיא עוסקת בנושא שיש לו גם השלכות על הדרך שבה המדינה תופסת את השלטון המקומי במדינת ישראל.

בהתייחסו לעניין איחוד בת ים – תל אביב-יפו, ציין שמאחר שבת-ים נאבקה בגירעון תקציבי שוטף ונצבר גבוה מאוד במידה רבה בגלל מחסור בארנונה עסקית ולמעשה לא נמצאת בשיווי משקל, יש למצוא לדבר פתרון. לכאורה ייתכנו מספר פתרונות אפשריים:

- החלפת שטחים.
- מתן אזורי תעשייה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- חלוקת הכנסות בין בת ים לבין שכנותיה.
- איחוד בין בת ים לת"א או לחולון וראשון לציון.

הנימוקים שבגינם משרד האוצר תומך בפתרון של איחוד בין בת ים לתל אביב :

- עיריית תל אביב-יפו מעוניינת ומוכנה לקדם את פתרון האיחוד עם בת ים ומדובר על פתרון של קבע, המייצר פתרון בר-קיימא וארוך טווח, הגם שאינו נעדר חבלי לידה, שצפויים להיות לא קלים. קיים יתרון ניהולי של סביבה אורבנית כזו - מתקיים רצף אורבני בין ת"א-יפו לבת ים. בראיה תכנונית היכולת של גופים המספקים תשתיות - הרכבת הקלה, נתיבי איילון, נת"ע - להתקיים תהיה טובה יותר בסביבה אחודה על-פני סביבה מבוזרת.
- בת-ים שסובלת ממחסור יחסי של שטחי תעסוקה ביחס לנפש, שמתבטא בהעדר יכולת מספיקה מבחינתה להעשיר את קופתה בכספי ארנונה משטחי תעסוקה - נאלצת "להתפרק מנכסיה" ולמכור אותם על מנת לממן את תפקודה השוטף וזאת בכדי לתת שירותים ולו בסיסיים לתושביה - מצב זה א-נורמלי ולא יכול להימשך לאורך שנים רבות.
- נוצרים פערים שהולכים ומעמיקים, בין רשויות מקומיות שמחוללות הכנסות עצמיות (במקרה שלנו ת"א-יפו, ראשון לציון ובמידה מסוימת גם חולון), לבין ערים דוגמת בת ים, שנסמכת על העברות ממשלתיות, כך שעתידן של ערים נחשלות אלה הוא קודר.
- בת ים סובלת מנחיתות דמוגרפית (מספר נמוך יותר של תושבים בהשוואה לערים בהן היא גובלת) וסוציו-אקונומית בהשוואה למרבית הערים בהן היא גובלת. איחוד בין תל אביב-יפו לבת-ים יאפשר לתושביבת ים גם הם, ליהנות מהעושר שנצבר בקופתה של ת"א הנהנית, לדבריו, מעודף חסר תקדים של שטחי תעסוקה ולקבל מימון לשיפור תחומי החינוך והרווחה בבת-ים.

הנימוקים שבגינם משרד האוצר מתנגד לפתרון של חלוקת הכנסות בין בת ים לערים השכנות לה :

- הניסיון מראה שפתרונות שנעשים לא בשיתוף - בין אם בהחלטות ממשלה, חקיקות, ועדות שונות - מתקשים להתממש במציאות ובמקרה של אפשרות חלוקת הכנסות בין בת ים לשכנותיה יש התנגדות עזה להצעה זו. פתרון כזה הוא קצר טווח יחסית ונקודתי.
- בפתרון כזה נעוץ גם חוסר צדק אינהרנטי מסוים, כיוון שעיר מסוימת מפתחת תב"ע ואזור מסוים, שלמעשה נלקח ממנה. דבר שעלול לפגוע מאוד בתמריצים לפיתוח. אין הצדקה לחולל צעד של חלוקת הכנסות (מאחר שלא נמצאו עיוותים גדולים המצדיקים מהלך של חלוקת הכנסות), מה גם שלאחר חלוקת הכנסות עתידית כזו, בת ים תמשיך להישען על מקורות חיצוניים של העברות ממשלתיות, שהסתמכות עליהן עלולה לנוון במקום לקדם.
- לדעת משרד האוצר אין סיבה שעירייה דוגמת בת ים במיקום בו היא נמצאת, תאלץ להשתמש במנגנונים של חלוקת הכנסות, שלהשקפת האוצר הם אף פעם לא טובים.

מר ניצן הביע את בטחונו שמשד האוצר, שמעוניין באיחוד ידע להתמודד עם הסוגיות הפיננסיות והפיסקאליות על מנת לקדם את האיחוד וגם משרד הפנים יתגייס לקדם את העניין.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

12.5. עמדת מינהל התכנון, משרד האוצר

מר ירון טוראל ממנהל התכנון במשרד האוצר הציג את עמדת מינהל התכנון :
בפוטנציאל איחוד של תל אביב-יפו עם בת ים גלום שינוי היסטורי. הוא ביקש לדבר על תפיסה ארוכת טווח, כיצד ישפיע האיחוד על השטח עוד 20-10 שנים. כדוגמאות לכך הביא את הערים : בודפשט וניו יורק, ששגשו החל משלהי המאה ה-19 בעקבות איחוד ערים שעברו, כשהמשותף לשתייהן הוא שנבנה גשר(פיזי) בין הערים. המסקנות שמר טוראל גוזר מהאיחוד לגבי איחוד עתידי אפשרי בין הערים תל אביב-יפו לבת ים :

- (1) ערים מאוחדות הן יותר מסך כל החלקים שלהן. הן יודעות לייצר תבנית פיתוח וסף כניסה לשירותים הרבה יותר גדולים וביכולתן לפעול הרבה יותר טוב משתי ערים נפרדות שגודלן המשותף זהה לעיר המאוחדת.
- (2) בניית הגשר בדוגמאות שהובאו אפשרה את האיחוד של הערים. במקרה של האיחוד שעל הפרק יפו מהווה את הגשר(המטאפורי) בין הערים שתאוחדנה – תל אביב-יפו ובת ים.
- (3) ניתן לייצר דפוס ממשל אוטונומי כפי שבוצע בניו יורק, שם מועצת העיר מורכבת מנציגים של חמשת הערים שמרכיבים אותה. אפשר לנהל מינהל תרבות עצמאי לבת ים שישמר את התרבות הבת ימית בנפרד מהתרבות התל אביבית.

12.6. עמדת משרד הבינוי והשיכון

שר הבינוי והשיכון - נכון לסוף שנת 2014 - אורי אריאל, פנה במכתב לשר הפנים דאז גלעד ארדן. הוא הצביע, על הפערים הגדולים הקיימים בין השכונות בצפון תל אביב-יפו לשכונת בדרומה של העיר. הוא טען, שבעוד תושבי צפון העיר ומרכזה נהנים מאיכות חיים ורמת שירותים גבוהה, סובלים תושבי דרום העיר מהזנחה, פשע ו אלימות בלתי פוסקים. לטענתו עיריית תל אביב-יפו אינה מקדישה את התשומות הנדרשות לטובת צמצום תופעות אלה.

בת-ים לדבריו התפתחה במהלך העשור האחרון בצורה מרשימה והצליחה להתנתק מן הדימוי השלילי שדבק בה בשנים שקדמו לכך. השר אריאל מביע חשש שאיחוד בין העיריות עלול להביא לכך שתושבי בת ים כולה יהפכו אף הם לתושבי "דרום תל אביב הגדולה" כהגדרתו ומאמצים של שנים רבות ירדו לטמיון.

השר אריאל מסכם ואומר, שמסיבות אלה הוא מתנגד באופן רשמי לאיחודן של שתי הרשויות המקומיות.

12.7. עמדת מינהל אזורי פיתוח, משרד הכלכלה

מר אריק ליבוביץ' מנהל היחידה לתכנון ובנייה במשרד הכלכלה, הציג את עמדת משרד הכלכלה במסמך שמוען ליו"ר ועדת החקירה. במסמך הוא התייחס לאפשרות של חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, חולון וראשון לציון לבין בת ים.

מר ליבוביץ' סקר את הסיבות, שבגינן בת ים נמצאת בגרעון מבני בבסיס תקציבה :



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

גיאוגרפית-כלכלית: העיר בת ים "כלואה" בין רשויות אחרות, מה שלא מאפשר לה לפתח אזורים מניבים נוספים - אזורי תעשייה, מסחר ותעסוקה.

• **דמוגרפית:** בעיר אוכלוסיות "מאתגרות" בשיעור גבוה – קשישים, עולים חדשים, אוכי רווחה. במקביל העיר סובלת מהגירה שלילית של אוכלוסיות ברמה סוציו-אקונומית גבוהה. העובדות הללו משליכות על שיעור ההנחות במיסים בתחום השיפוט של עיריית בת ים מחד ומביא להוצאות גדולות בשיעור רווחה מאידך.

• **כלכלית:** שטחי התעסוקה והמסחר בבת ים מצומצמים מאוד – מהווים רק 7% משטחה. הארנונה לעסקים בבת ים נמוכה יחסית לערים הגובלות בה – ב-38% מהארנונה בחולון וב-85% מהארנונה בראש"צ. מבחינת כוח הקנייה, כשליש מכוח הקנייה של תושבי העיר מנוצל מחוץ לה.

- **בסיכום הסיבות** שבגינן בת ים נמצאת בגרעון, מר ליבוביץ' קובע שהעובדה שבת ים תחומה מכל עבריה, אינה מאפשרת הגדלה משמעותית של השטחים המניבים. התמהיל החסר בשטחי מסחר ותעשייה והתשתיות הירודות, הינם גורמים עיקריים ומשמעותיים בחוסר היכולת של בת ים להתאזן כלכלית.

בוצעו מספר בדיקות על-מנת לאמוד את היקף התקציב השנתי הנדרש לאיזון הכלכלי של בת ים:

• בבת ים קיים מחסור תקציבי ברמת ההשקעה לתושב ובהשוואה לשכנותיה. על מנת לאזן את רמת ההשקעה בתושב לרמה המקובלת בחולון, נדרשת תוספת של כ-900 ₪ לתושב ובסה"כ כ-120 מיליון ₪.

• בבת ים יש עומס שירותי רווחה ופטורים המביא לעומס תקציבי עודף, המסתכם בכ-40 מיליון ₪ לעומת חולון.

• בבת ים מאזן צריכת שירותים פנימי וחיצוני, מצביע על פער של 40,000 מועסקים (בבת ים יש 65,000 מועסקים אך כ-50 אלף עובדים מחוצה לה וכ-10 אלף נכנסים). הדבר מתרגם לאובדן ארנונה בכ-200 מיליון ₪.

• **כמות המ"ר לאיזון התקציב העירוני** – כבר כיום חסרים בבת ים 1.4 מיליון מ"ר של נדל"ן מניב, על מנת לספק את המחסור התקציבי (בעוד 20 שנה כשהאוכלוסייה תתרחב הפער רק ילך ויעמיק).

- מר ליבוביץ' מסכם את בדיקות היקף התקציב השנתי הנדרש לאיזון, בכך שנדרשת לבת ים תוספת הכנסה שנתית של 250 מיליון ₪, על מנת להשוות את רמת השירות לזו של העיר הסמוכה הדומה לה במאפיינים רבים – חולון. הוא מציע שסכום הכסף הנדרש לבת ים יגיע בדרך של חלוקת הכנסות עם ערים סמוכות באופן הבא: (א) העברה מאזורי הכנסות הקיימים בת"א, שכן העברה כזו – לטענתו - כמעט שלא תפגע בתקציב עיריית ת"א העומד על כ-4.5 מיליארד ₪ (העברה של 3% לדוגמה פירושה כ-150 מיליון ₪).

(ב) הגדלת זכויות בנייה בתכניות בערים השכנות – חולון וראש"צ (בעלות שטחים מניבים, אסטרטגיים ובמיקומים מיטביים ונהנות מתקבולים גבוהים של היטלי השבחה ופיתוח) ההכנסה העודפת תועבר לעיריית בת ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

לסיכום דבריו טען שבכדי לייצר מנגנון שיבטיח תוספת בבסיס התקציב השנתי של בת ים של כ-250 מיליון ₪ ובכך לפתור את מצוקתה התקציבית-כלכלית של בת ים, יש לבצע חלוקת הכנסות עם הערים הסמוכות לה לפי המודל שהציג למעלה.

12.8. עמדת מחוז תל אביב, משרד הרווחה

הגב' אריאלה שגב מנהלת מחוז תל אביב במשרד הרווחה הציגה בפני הוועדה את עמדת המשרד. חוות הדעת של מחוז תל אביב במשרד הרווחה היא, שבגלל השונות באוכלוסייה: בת ים – אשכול 5 בדירוג הסוציו-אקונומי לעומת ת"א – 8 באותו דירוג, **הם אינם רואים יתרון באיחוד ואף חוששים מחסרונות.** להבנתה, מה שמאפיין את תושבי בת ים זה הרצון לגור בעיר בגלל תחושת השייכות, הקהילתיות וההזדהות עם המקום.

גב' שגב סבורה שאיחוד יגרום לקהילה פגועה ומתנגדת. החשש של אנשי המקצוע הוא ששירותים ייתנו ברמת האזור כך שיווצר קושי לתת מענה לאוכלוסיות נחשלות ופגיעות, הן מבחינת הנגשת השירותים והן מבחינת תחושת השייכות של האוכלוסייה בבת ים - דבר שעלול לפגוע לדעתם מאוד גם בכל נושא ההתנדבות, שמאוד מפותח בבת ים. רבים מהתושבים עלולים לא לשתף פעולה לאחר שיאוחדו מענים בתחום הרווחה.

כדוגמא, הביאה את אוכלוסיות העולים והקשישים, שמהוות שיעור הרבה יותר גבוה בבת ים בהשוואה לתל אביב והוכנו להן מענים. בנוסף ציינה שככול שהעיר קטנה יותר הזמינות לשירותים ציבוריים במיוחד לתושבים חלשים היא יותר גדולה, יש פחות חסמים בירוקרטיים וגם קל לה להיות גמישה יותר ולהתנהל טוב יותר מול משרד הרווחה.

גב' שגב מסכמת את דבריה בכך, שצריך לשקול האם האיחוד יאפשר לשמור על הייחודיות של מערכת הרווחה בבת ים. מאחר שמדובר בשתי ערים שבנו לעצמן רווחה נפרדת, אנשי המקצוע בתחום הרווחה לא מצליחים לראות את היתרון שבאיחוד כזה.

12.9. עמדת משרד התיירות

אמיר הלוי מנכ"ל משרד התיירות הציג את עמדתו בנוגע לאיחוד בין בת ים לתל אביב-יפו. הוא הסביר, שמשרד התיירות מתמקד בפיתוחם התיירותי של אתרי התיירות וכן בשיווקם בחו"ל, בכדי להגדיל את תנועת התיירות הנכנסת לארץ ובכך להגדיל את ההכנסות למשק והוספת מקומות עבודה.

הוא ציין, שלאחר בחינת הנושא על-ידי גורמי המקצוע, **מבחינה מקצועית אין למשרד התיירות התנגדות לביצוע איחוד הרשויות.**



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

12.10. עמדת משרד הבריאות

ד"ר רבקה שפר רופאת המחוז, הציגה את עמדת משרד הבריאות בנוגע לאיחוד בין בת ים לתל אביב-יפו. ד"ר שפר קבעה, **שלמשרד הבריאות אין התנגדות לאיחוד המוצע**. עם זאת היא ציינה, שבעיר בת ים שירות טיפת חלב ניתן על-ידי לשכת הבריאות ת"א ואילו בעיר ת"א השירות ניתן ע"י העירייה, לכן יש לוודא, שאיחוד הרשויות לא יפגע בטיפול הניתן.

12.11. עמדת משרד התחבורה

במכתב שהועבר לחברי הועדה מטעם מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר עוזי יצחקי, נמסר כי לאחר בדיקה מול כלל הגורמים הרלוונטים, למשרדו אין כל קשר ונגיעה לנושא הנדון.

12.12. עמדת משרד החינוך

במכתב שנשלח לוועדה נטען כי בחינת הנושא הועברה לגורמים המקצועיים במשרד אך עד למועד זה טרם נתקבלה תשובה.

13. גורמים נוספים

13.1. חבריי מועצת בת ים

מר אורי בוסקילה חבר מועצת העיר בת ים

מר אורי בוסקילה חבר מועצת העיר בת ים, מונה מספר נקודות שבאות להמחיש את היכולת והחשיבות לכאורה, של הנהגת העיר וראש העיר בת ים בבואם לקדם ולמנף את העיר, שבמקרה ויתקיים איחוד הרשויות - יפגעו. הנקודות הן:

- העיר בת ים נוסדה בשנת 1926 ותולדותיה שזורים בהקמת המדינה ובחזון שיבת ציון.
- העיר בת ים מובילה בתחומים רבים, כגון: חינוך, קהילה, קיימות, תרבות, מורשת וכו'.
- העיר בת ים מיוחדת ברוח המשפחתיות שלה ובעצם היותה מיקרו קוסמוס של אוכלוסיית ארץ ישראל היפה: עולים חדשים לצד ותיקים, דתיים ושאנים, עולים שזה מקרוב באו מחבר העמים ומאתיופיה.
- בימים אלה מוקמים 4 בתי מלון על חוף הים, חדרים שיניבו הכנסה שותפת לקופתה של העיר.
- מתחם ב.י. 410, שכונה שבימים אלה יוצאת לפועל ובכך תגדיל את אוכלוסיית העיר בעוד כ-25,000 נפש.
- אזור העסקים בבת ים עבר בשנים האחרונות שדרוג רציני לטובת פיתוח תשתיות בעלויות של עשרות מיליוני שקלים, מה שאפשר בנייה של מגדלים למסחר, משרדים ומגורים.
- שטחה של בת ים כ-8000 דונם שמתוכם 1000 דונם מהווה בית העלמין וכ-500 דונם אזור עסקים. בבת ים יש כ-50,000 בתי אב, אין ספק שהיכולת של העיר לקיים את עצמה ללא מקורות הכנסה קבועים היא בלתי אפשרית, שכן אזור העסקים המצומצם אינו מאפשר כרגע יכולת הכנסה מארנונה ובכך להוות הכנסה טבעית לעיר.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בסיום המסמך מר אורי בוסקילה מציג עוד מספר נקודות, שעליהן הוא מסתמך בביסוס עמדתו כנגד האיחוד בין בת ים לת"א:

- איחוד רשויות לא צלח במקרים רבים ויצר כפילויות והוצאות מיותרות.
 - אין החלטה ממשלתית על רעיון איחוד כולל בארץ ולא נכון יהיה לקדם רעיון איחוד נקודתי על עיר מסוימת.
 - מעולם לא נעשה במדינה איחוד בסדר גודל כזה, של 160,000 + 400,000 תושבים.
 - אסור שבת ים תשמש כשפן ניסיונות.
- לסיום הוא מביע את עמדתו, שמה שחייב להתקיים הוא חלוקת הכנסות בין הרשויות באופן מקצועי ואמתי.

מר אלי יריב, חבר מועצת עיריית בת ים

מר אלי יריב, חבר מועצת עיריית בת ים פותח את דבריו ב"גילוי נאות" לפיו התמנה לחבר מועצת העיר בת ים ב-13/1/15 ובית המשפט המחוזי ביטל את הבחירות. לטענתו, העיר בת ים נמצאת כבר למעלה משנתיים בכאוס פוליטי וכלכלי. מר יריב מתבסס על סקר שהזמין לאחרונה ולפיו מרבית תושבי בת ים לא רוצים חיבור לתל אביב-יפו וגם לא לראשון לציון או לחולון. מר יריב טוען שאין מקום לאחד את הערים וגם אין מקום לחלוקת הכנסות, הוא מפנה אצבע מאשימה כלפי משרד הפנים והתנהלותו בנוגע למצבה של בת ים. הנקודות שהוא מונה:

1. התבצעה תכנית הבראה בשנים: 2004-2007, שבמהלכה הופרשו מאות עובדים לפנסיה תקציבית, מה שמהווה נטל על הקופה.
2. בשנת 2005 הוא דרש למנות חשב מלווה לבת ים ואף פנה לכל שרי הפנים ואלה לטענתו השיבו את פניו ריקם.
3. האישור שנתן משרד הפנים לבת ים למכור מגרשים והם מצדם הכניסו את הכסף לתקציב השוטף.

מר יריב רואה את בת ים כמי שנקלעה למשבר כלכלי – לטענתו באשמת הממשלה – והיא משמשת לדבריו כבת ערובה, תוך מה שהוא רואה כאיום לאחד אותה עם ת"א. מר יריב רואה בממשלה את האחראית למצוקה אליה נקלעה בת ים ומשכך על הממשלה לענות לתביעותיה של בת ים. המהלכים שיש לנקוט לטענת מר יריב על מנת לחלץ את בת ים מהמצוקה אליה נקלעה:

- (א) להתוות תכנית לחיסול הגרעון שמכביד על העיר.
- (ב) בת ים צריכה להפוך את האזור שמקביל לנתיבי איילון ומשמש למגורים, למסחר ומשרדים ולא למגורים.
- (ג) הממשלה צריכה להתחייב להעביר משרדי ממשלה ונכסים ממשלתיים לתוך העיר בת ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מר אליהו ששון, חבר מועצת עיריית בת ים

מר ששון טען בפני הוועדה כי כתוצאה מן הלחץ הכלכלי אליו הגיעה בת ים, והצורך המידי בכסף, נאלצה בשנים האחרונות למכור במחירי הפסד קרקעות בשטחים נרחבים אשר היו יכולים, לטענתו, להניב עוד כ- 300-400 מלש"ח לקופה הציבורית. כך למשל לגבי קרקע שנמכרה ב-8 מלש"ח, לאחר מכן, לדבריו, הגדילו את אחוזי הבניה וזכויות הבניה, בניין אחד שהיה אמור להיות 18 קומות צמח לגובה של 40 קומות ולדבריו היזם שקנה את המגרש ב-8 מלש"ח מכר אותו ב-180 מלש"ח. דוגמה נוספת אשר הביא הינה מכרז אשר מתקיים לגבי מגרש בשטח של כ-7 דונם: לדבריו יש בידי הערכת שמאי ששוויו של המגרש עומד על כ-70 מלש"ח ואילו העירייה מעוניינת למכור אותו ב-32 מלש"ח בלבד. הפתרון לדברי מר ששון הינו או בהקצאה של חלק מאזור התעשייה שנמצא בסמוך לבית העלמין בחולון, ששייך לשטח השיפוט של העיר ראשון לציון, או בחלוקה של הכנסות בין הרשויות.

13.2. חוקרים עצמאיים

מר יוגב שרביט, חוקר עצמאי בתחום הכלכלה המוניציפאלית

מר יוגב שרביט הוא חוקר עצמאי בתחום הכלכלה המוניציפאלית. הוא אינו תושב בת ים ומבקש להראות נקודת מבט אובייקטיבית ולא מוטה. שרביט הגדיר עצמו פעיל חברתי ונפגש עם תושבי בת ים כאלה שבעד ונגד האיחוד עם תל אביב-יפו.

הסוגיה הראשונה בה עסק הינה "החור" בתקציב של בת ים. אותו הוא מייחס לאובדן הכנסות משלוש סיבות עיקריות:

- (1) אובדן הכנסה ממניהל לא תקין – כאשר ניגש לדוחות ביקורת של משרד הפנים ומצא שוב ושוב הערות שנוגעות לסוגיות כספיות, על האופן בו בת ים מנהלת את הכסף. לדבריו, לבת ים יש תנאים מקלים להעברת חובות, יתרות פיגורים בארנונה ולחובות מסופקים, מה שהביא לכך שהחובות המסופקים של בת ים גדלים משנה לשנה בהיקפים מאוד גדולים ולטענתו אם היו חותכים הכול בחצי היו נחסכים לפחות 25 מיליון ₪.
- (2) יש פער בין גבייה ממגורים לעומת גבייה מעסקים. רוב החובות המסופקים הם מעסקים ולא ממגורים. מספיק שהגבייה תהיה באותו אחוז גבייה מעסקים ושאר הארנונה האחרת, לעומת הגבייה ממגורים וכבר יהיו לבת ים 14 מיליון ₪ נוספים.
- (3) בהסתמכו על נתונים שהציגה תל אביב ולפיהם בשביל להשוות את נתוני ההשקעה בתושב בבת ים לממוצע של האשכול שלה – אשכול 5 (כמו זה של חולון) יש צורך ב-30 מיליון ₪. כמו כן, לבת ים יש עודף הוצאות על פנסיה – 17% מההוצאות העצמיות שלה הולכות על פנסיה לעומת ת"א – 10% הוצאות על פנסיה.
- (4) בהתייחסו לאפשרות של חלוקת הכנסות, טוען שלראשון לציון יש ממוצע עודף תקציבי של 26 מיליון ₪ בשנה, כך שראשלי"צ יכולה להעביר סכום של כ-26 מיליון ₪ בשנה לבת ים. כאשר בחן מה יקרה אם בת ים תתאחד עם תל אביב-יפו, אם משווים השקעה לתושב בבת ים לזו בתל אביב מדובר על תוספת הוצאות של 380 מיליון ₪ בשנה, כך שיש פער עצום בין שתי הערים. אם מחילים את צו הארנונה של ת"א על בת ים יש אובדן הכנסות, כי צו הארנונה של ת"א הוא יותר מטיב בהשוואה לזה של בת ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

(5) כ-23% מהמצביעים של העיר המאוחדת יהיו מבת ים, כך שצפוי שראש העיר המאוחדת לא יגיע מבת ים, אך לבת ים תהיה השפעה על זהות ראש העיר. לדבריו, איחוד יפגע בהכרח בפיתוח העירוני, בדגש על תכניות מתאר, כיוון שת"א תרצה לדעת מה קורה בבת ים והרבה תכניות מתוכננות תיעצרנה. איחוד יביא לזליגת מחירים מת"א לבת ים, מה שייקר את מחירי הדיור ויביא לדחיקת הצעירים מבת ים. לסיכום, מר שרביט סבור שתושבי בת ים צריכים להחליט האם יתקיים איחוד עם ת"א ובמידה ויוחלט על איחוד יש להקים ועדה קרואה, שהתפקיד שלה יהיה להכין את העיר לאיחוד.

13.3. עמדות התושבים

בפני הוועדה הופיעו תושבים של העיר בת ים. חלקם דיברו נגד וחלקם בעד איחוד עתידי בין הערים בת ים לתל אביב-יפו. חשוב לציין, שרבים מהם הם פעילי ציבור ולוקחים חלק בארגונים עירוניים, הם בקשר בלתי אמצעי עם תושבים רבים אחרים ורואים בעצמם כקשובים לרחשי לב הציבור. להלן סיכום עמדותיהם.

13.3.1. תושבי בת ים אשר הביעו עמדה נגד האיחוד

נושא שחזר על עצמו בגרסאות שונות אצל כמעט כל תושבי בת-ים, שהופיעו בפני הוועדה ומתנגדים לאיחוד, הוא חששם מכך שאיחוד עירם עם תל אביב-יפו יהפוך אותם למעין "בן חורג" ועירם תוזנח ולא תזכה ליחס הולם מצד ת"א.

מר רוברט מוסטקו, תושב בעיר מזה שישים וארבע שנים, תיאר בפני הוועדה כיצד באסיפות תושבים, מאורגנות וספונסניות, טוענים תושבי העיר בתוקף כנגד האיחוד, בעיקר מהחשש להיות "חצר אחורית לתל אביב", וכן מהפרת האיזון העדין שקיים כיום בין האוכלוסיות השונות בבת ים. כמו כן, במידה ויתבצע סיפוח של בת ים לת"א ניתן לצפות כי יהרסו בתים רבים שבמקומם יוקמו מגדלי יוקרה שאינם ברי השגה. **מר משה שמרלינג**, מתגורר בבת ים מאז שנת 1931, הדגיש גם הוא כי מהלך של סיפוח יהפוך את בת ים לפרבר של שכונת התקווה ולאזור מוזנח.

גב' אלה ונה, ילידת בת ים אשר שימשה בעבר כחברת מועצה טוענת שאין זה נכון "להעניש" את התושבים כתוצאה מניהול כושל של העירייה, אלא יש לעזור לעירייה לצאת מן המשבר אליו נכנסה מבלי למחוק את קיומה של העיר.

מר שמעון שמואלי, תושב העיר, מחזיק עמותה, מפעיל בית כנסת וחוגים לילדים בעיר. העיר בת ים בעיניו היא מקום נפלא עם מגוון של תושבים שחיים ביחד הרמוניה, ואילו האיחוד עם תל אביב הוא בבחינת איחוד "מין שלא במינו" – אופי האוכלוסייה בין שתי הערים שונה לחלוטין.

פרופ' לאה בם, תושבת העיר וחברת מועצה מטעם סיעת בת ים אחת סיפרה שהיא יושבת גם בוועדת הכספים בעירייה ומאמינה שבעזרת ניהול תקין וגביה נכונה של ארנונה ניתן להבריאת את העיר – מבלי לאבד את קיומה כעיר ואם בישראל. או להפוך להיות דרום-דרום תל אביב.

לסיכום, תושבי בת ים המתנגדים לאיחוד הביעו עמדה נחרצת ולא מתפשרת נגד מהלך כזה. הם רואים בממשלה את מי שאחראית למצבה הפיננסי הנחשל של בת ים ולכן באחריותה של הממשלה, לחלץ את בת



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ים ממצבה זה. התושבים "העלו על נס" את אופייה המיוחד של בת ים, את תחושת הקהילה ואף המשפחתיות השוררת בה והיחסים הטובים בין האוכלוסיות השונות המרכיבות את בת ים, וחרדים ממצב בו יהפכו לחצר האחורית של המטרופולין.

13.3.2. תושבי בת ים אשר הביעו עמדה בעד האיחוד

בפני הוועדה הופיעו גם תושבי בת ים המצדדים באיחוד עתידי בין תל אביב-יפו לבין בת ים. הנימוקים המרכזיים שבגינם הם תומכים באיחוד הנ"ל:

גב' עידית קופר, ממקימות המשמר החברתי המקומי בבת ים, העלתה מספר נקודות בדיון:

- (1) מדובר ברשויות מקומיות השייכות למטרופולין אחד ועליו להתנהל כמטרופולין. מה גם שבת ים מחוברת לת"א בפועל בקשר שבל יינתק ותושבי בת ים עובדים, קונים ומבלים בת"א.
- (2) תל אביב היא עיר הרבה יותר חזקה ומבוססת מבת ים ויש לה את המשאבים והניסיון הנדרש כדי להשקיע בבת ים ולקדם אותה. כיום ישנם הבדלים ניכרים לטובת תל אביב בשירותים הניתנים: אכיפה, פיקוח, ניקיון ושירותי קהילה.
- (3) איחוד בין הערים ייתר את הצורך בביצוע תכניות פיננסי ביוני בכל בת ים ובניית מגדלי יוקרה, שהאוכלוסייה המקומית לא תוכל לתחזקם והם עלולים להפוך למשכנות עוני. זאת כיוון שת"א חזקה מבחינה כלכלית ולא בונה על הכנסות מארנונה של תושבי בת ים, כך שאין צורך במהלך של בנייה לגובה תוך ציפוף וקבלת ארנונה ממגורים.
- (4) לגבי המיתוג של בת ים: אין צורך לחשוש מכך שבת ים תהפוך לדרום-דרום ת"א ולו בגלל, שדרום תל אביב של היום שונה מכפי שהייתה פעם ואזורים רבים בתוכה וביפו משגשגים. בנוסף, בת ים סובלת מסטיגמה של עיר עם עבריינות, הדבר עשוי להתפוגג כשתושבי בת ים ייחשבו לתושבי ת"א.
- (5) לגבי אלה מתושבי בת ים החוששים מהזנחה של עירם מצד ת"א. תומכי מהלך האיחוד מזכירים, שמאחר וישתתפו בבחירות לרשות וראש הרשות, תל אביב תהיה חייבת להתחשב בתושבי בת ים ולו מסיבה תועלתנית.

עו"ד אבי אריה, תושב בת ים ומחברי "התנועה לאיחוד המטרופולין" הציג בפני הוועדה את הנקודות הבאות:

- (1) היתרונות בניהול מטרופולין בראייה כוללת לעומת ראייה צרה של עשרות רשויות "המתחרות" זו בזו.
- (2) כאדם שמתגורר על התפר בין שתי הערים, ניתן לראות לדבריו, בעיניים את הפער ברמת השירותים הניתן לתושב בשתי הערים – דבר היוצר תסכול רב.
- (3) לדבריו ישנם יתרונות רבים במגורים ב"עיר שינה" אשר מחד סמוכה למרכז העסקים ומאידך אינה סובלת מבעיות הצפיפות והרעש, אולם המצב האידיאלי מבחינתו יהיה זה שבו הרשות בה הוא עובד והרשות בה הוא ישן יהיו רשות אחת וכך הכסף שהוא משקיע בארנונה בתל אביב תחזור אליו בתור תושב בת ים.

אדר' צבי קומט – תושב העיר בת ים, מתגורר בעיר מזה כעשר שנים, תיאר את המהפך שעברה העיר בשנים האחרונות. בתור אדריכל הוא משבח את פעולתה של העיר בנושאי התכנון של הטיילת החופית



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ולדבריו בת ים ותל אביב מחוברות כמו "תאומים סיאמיים". מנהל ההנדסה של העיר פועל לדבריו באופן נהדר והוא מביע את חששו שללא האיחוד עם תל אביב עלולה ההשקעה לרדת לטמיון.

אדר' דניאל מויסה – טוען כי האיחוד לא יבטל את ייחודה ואופייה של בת ים, כשם שלרמת אביב יש אופי ייחודי בתוך העיר תל אביב. בעינו עצם המוכנות של עיריית תל אביב, בתור הצד החזק במשוואה, ללכת למהלך של איחוד מביעה את ערך הרווחה והדאגה לחלש. בד בבד ישנו גם ערך סינרגטי בו השלם גדול מסך חלקיו – הנכון גם למקרה זה.

מר מיכה גאון, תושב בת ים ציין כי כבר היום ישנם שירותים אשר נמצאים קרוב יותר לביתו ונמצאים בתל אביב-יפו ולא בבית ים, לדבריו זהו מהלך נכון ככלל מטרופוליני, להתנהל כמטרופולין מאוחד אשר יודע לבזר סמכויות ואחריות גם לרמת הפרבר, השכונה והבלוק.

גב' אלה גורביץ דורפמן, כתבה לוועדה כי כתושבת ותיקה היא תומכת נמרצות באיחוד, בין היתר בכדי להינות מיתרונותיה של תל אביב כגון השקעה בטיפוח העיר, חיבור לתל אופן, הגנה על רצועת החוף מפני יזמים ושיפור התנאים ככלל לתושב.

לסיכום, תושבי בת ים התומכים באיחוד סבורים, שמהלך כזה ישפר את השירותים בבית ים ואת הדימוי של העיר והאיחוד יהיה מהלך טבעי לשתי ערים השייכות לאותו מטרופולין.

13.3.3. תושבי בת ים שקוראים להקמת ועדה קרואה

התקבלו בוועדה גם פניות של תושבי בת ים אשר ביקשו שמשרד הפנים ימנה לבת ים ועדה קרואה. תושבים אלה רואים בהנהגת העיר בת ים כמי שכשלה בניהול העיר פעם אחר פעם ואינה מסוגלת לחלץ את העיר מהמשבר אליו נקלעה. הם מחייבים מינוי גורם א-פוליטי ומקצועי, שייצב את מצבה העגום להשקפתם בו מצויה העיר.

תושבים אלה שוללים פתרונות של איחוד העיר בת ים עם תל אביב-יפו או חלוקת הכנסות/הזרמת כספים מערים שכנות לבת ים. הם טוענים שפתרונות אלה לא יצלחו כל עוד לא תתוקן ותיוצב המערכת. בנוסף, הם מתנגדים לכך שהעיר בת ים תלך לבחירות בפעם השלישית בשלוש השנים האחרונות, צעד זה מבחינתם הוא הזוי ויגרום להוצאה מיותרת של מיליוני שקלים מהקופה הציבורית.

התושבים שבעד הקמת ועדה קרואה לעיר, מסכמים את עמדתם בכך שבידי הכוחות הפוליטיים המוניציפאליים הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה אין פתרונות קסם למצבה הקשה של העיר בת ים ולתושביה ומשכך הפתרון הטוב ביותר הוא הקמת ועדה קרואה לניהול העיר, לתקופה של שנתיים ו/או עד לבחירות המוניציפאליות בשנת 2018.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

14. סקירת ארבע הרשויות המקומיות העומדות על הפרק³

14.1. גיאוגרפיה

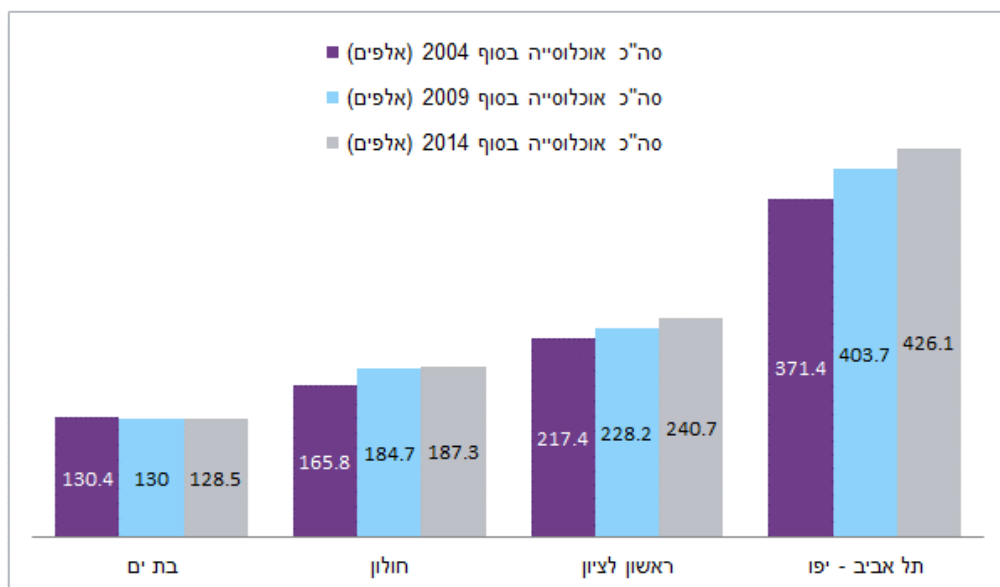
בת-ים היא היחידה, אשר שלוש הרשויות האחרות גובלות לה. בת-ים, תל-אביב יפו וחולון הן במחוז תל אביב ואילו ראשון לציון במחוז מרכז. בעבר (שנת 2006) עלתה הצעה להעביר את ראשון לציון למחוז תל אביב גם כן, אולם הצעה זו ירדה מהפרק מסיבות שונות. פרט לחולון, לכל שלוש האחרות חוף ים בתחום שיפוטן. בת-ים גובלת מצפון בקו החוף של תל-אביב יפו ומדרום בזה של ראשון לציון. עורק תחבורה משמעותי החוצה את ארבע הרשויות הוא כביש 20, המתחיל עוד מצפון לתל אביב-יפו בהרצליה ומגיע עד ראשון לציון, שם הוא מתחבר עם כביש 4. פרט לבת-ים המצויה כולה ממערב לכביש זה, כל יתר הרשויות בעלות שטחים ממערב וממזרח לו (לחולון, שטח קטן ממערב לכביש, אשר עמד בעבר בבסיס מריבה בין הרשויות).

14.2. דמוגרפיה

14.2.1. שינוי במספר התושבים ברשויות

תרשים 1 מציג את תמונת המצב בכל הנוגע להיקפי האוכלוסייה בכל אחת מהרשויות בעשור האחרון (שנת 2014 היא השנה האחרונה בה קיים מידע בלמי"ס אודותיהן).

תרשים 1



מהתרשים עולה כי בכל הנוגע להיקף אוכלוסייה בת ים היא העירייה היחידה מבין ארבע הרשויות המקומיות בבחינה זו, שבה לא נצפה גידול אוכלוסייה בעשור האחרון ואף ירידה של כ-1.5%. ביתר

³ כלל הנתונים בסעיף זה לקוחים מהלמי"ס, אלא אם כן נכתב אחרת (כולל מספר תושבים ברשויות המקומיות).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

העיריות האיתנות סביבה חל גידול של למעלה מ-10% בין השנים 2004-2014 (גידול של כ-13% בחולון, כ-10.7% בראשון לציון וכ-14.7% בתל אביב יפו).⁴

14.2.2. חלוקה לאזורים סטטיסטיים⁵

להלן יוצגו טבלאות מסכמות של האזורים הסטטיסטיים השונים בארבע הרשויות. נתוני המדד הסוציו אקונומי והאוכלוסייה נלקחו מסקר פני החברה של הלמ"ס לשנת 2008.⁶

בת-ים

אזור סטטיסטי	1	2	3	4	5
מדד סוציו אקונומי	9	9	10	8	10
אוכלוסייה	19,113	37,411	27,783	21,639	22,650

תל אביב-יפו

אזור סטטיסטי	1	2	3	4	5	6	7	8	9
מדד סוציו אקונומי	18	17	15	17	14	15	8	9	10
אוכלוסייה	50,766	47,164	64,096	45,196	38,737	4,247	41,521	27,398	76,248

חולון

אזור סטטיסטי	1	2	3	4	5	6
מדד סוציו אקונומי	ללא תושבים	11	12	12	9	10
אוכלוסייה		35,870	38,926	37,637	21,558	41,236

ראשון לציון

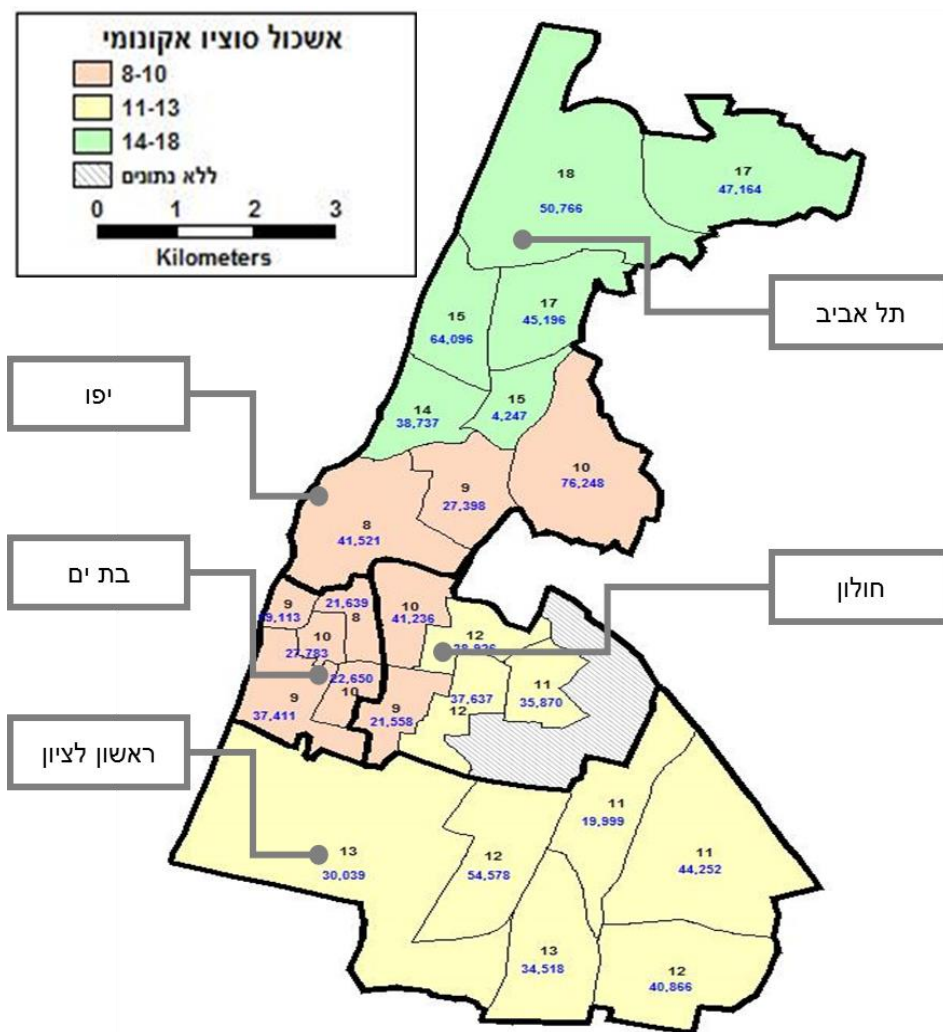
אזור סטטיסטי	1	2	3	4	5	6
מדד סוציו אקונומי	11	12	11	13	12	13
אוכלוסייה	44,252	40,866	19,999	34,518	54,578	30,039

המפה להלן מציגה את הרשויות תל אביב-יפו, בת-ים, חולון וראשון לציון בחלוקה לאזורים סטטיסטיים.⁷ הצבעים לכל אזור ניתנו בהתאם לאשכולות סוציו דומים, כפי שמצוין במקרא.

⁴ מסמך זה מתבסס על נתוני למ"ס פומביים. נתוני רשות האוכלוסין עשויים להצביע על תמונה מעט שונה.
⁵ סביר כי בחישובי הלמ"ס מוצגים רק תושבים אשר רשומים בנתוני העירייה ו/או מרשם האוכלוסין. בסעיף הבא יוצגו השלכות בכל הנוגע לעובדים הזרים.
⁶ נתוני האשכולות הסוציו-אקונומיים לרובעים הינם בין 1-20 ולא בין 1-10 כמקובל לגבי רשויות מקומיות. חישובי הלמ"ס הינם לאזורים סטטיסטיים בתוך הרובעים. אנו ביצענו עליהם עיבוד (ממוצע משוקלל בכדי לעלות מרמת האזורים לרמת רובע).
⁷ בהתאם לחלוקת הלמ"ס (בוצע איחוד אזורים סטטיסטיים).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

14.2.3. הרכב אוכלוסייה לפי מאפייני מגזר ועולים חדשים

הטבלה להלן מתארת את התושבים ברשויות לפי מאפיינים שאינם רק חוזק סוציו-אקונומי.

שם רשות	אחוז עולי 1990+ מסך האוכלוסייה 2014	תושבים ערבים 2014
תל אביב-יפו	12.8%	4.2%-כ-17.9 אלף תושבים
חולון	16.8%	-
ראשון לציון	18.3%	-
בת ים	33.5%	-

מהנתונים עולה כי שיעור העולים החדשים בבתי-ים דרמטית גבוה מבכל הרשויות האחרות. עוד עולה כי על אף הדמיון המסוים בין הרובעים הצפוניים של בתי-ים לדרומיים של תל אביב-יפו כפי שעלה בסעיף הקודם במפה, הרי שמדובר בהרכב תושבים שונה מהותית. בבתי-ים התושבים הם לרוב עולים חדשים ממדינות ברה"מ לשעבר, בעוד שביפו מדובר בתושבים ערבים בחלקם הגדול. כמו כן, רובעי דרום תל אביב-יפו, פרט ליפו, מורכבים כיום מאוכלוסייה גדולה יחסית של מהגרי עבודה ופליטים, אשר אינה באה לידי ביטוי בנתונים המספריים.

15. התנהלות ארבע הרשויות המקומיות

15.1. סיווג הרשות לפי התנהלותה

ניתן באופן בולט להפריד בין 4 הרשויות הללו בכל הנוגע להתנהלות שוטפת. **תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון מוגדרות על פי חוק כרשויות איתנות** על כל המשתמע מכך. בתי-ים לעומת זאת אינה מוגדרת אפילו ברשימת הרשויות היציבות כפי שהגדיר משרד הפנים בשנת 2015.

15.2. ראשי הרשויות של תל אביב-יפו, בת ים, ראשון לציון וחולון

בכל הרשויות נבחר בבחירות האחרונות אותו ראש עירייה. בחולון ראש העירייה (מוטי ששון) מצוי במהלך הקדנציה החמישית שלו, בתל-אביב יפו מצוי ראש העירייה (רון חולדאי) במהלך הקדנציה הרביעית ובראשון לציון ראש העירייה (דב צור) נמצא במהלך הקדנציה השנייה שלו. יציבות פוליטית זו הינה מאפיין יחסי של מרבית הרשויות הגדולות במערכות הבחירות האחרונות. גם בתי-ים יחסית נהנתה מיציבות, כאשר ראש העירייה הקודם (שלמה לחיאני) נבחר בשנת 2013 לקדנציה השלישית שלו. עם זאת, מאז שנת 2013 בפועל הוא אינו מכהן כראש עירייה. בבחירות לראשות העירייה שנתקיימו בחודש ינואר 2015 זכה מר יוסי בכר, לו זו הקדנציה הראשונה כראש רשות נבחר. בחודש אפריל 2016, ניתן פסק דין של בית המשפט המחוזי בתל-אביב המבטל את תוצאות הבחירות בהמשך לעתירה שהוגשה. על פסק דין זה הגיש ראש העירייה המכהן ערעור לבית המשפט העליון. נכון למועד כתיבת הדוח טרם ניתן פסק דין בערעור וראש העירייה ממשיך לכהן בתפקידו עד להכרעה בערעורו.

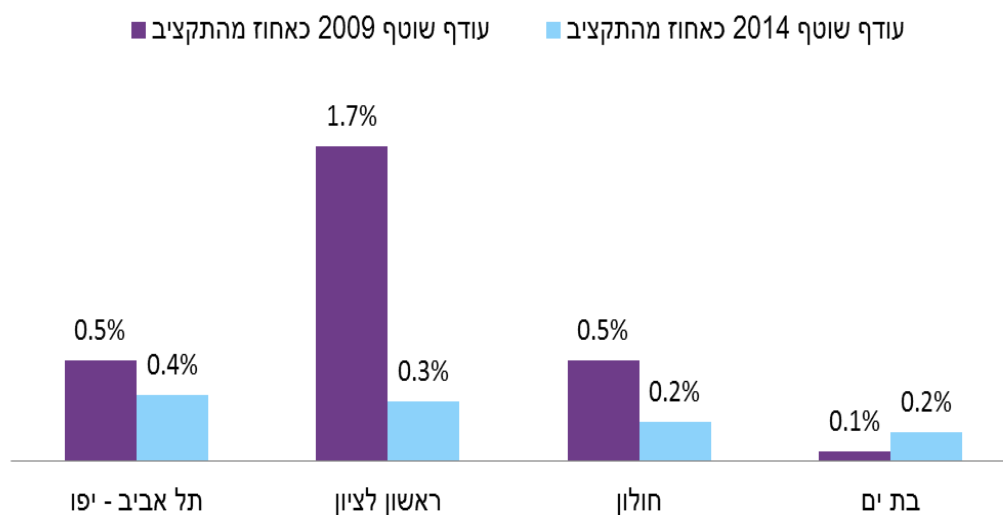


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

15.3. התנהלות תקציבית

גירעון תקציבי שוטף הוא הפער בין ההוצאות להכנסות הרשות המקומית בשנת פעילות מסוימת. תרשים 2 מתאר את תמונת המצב בארבע הרשויות בין השנים 2009-2014.

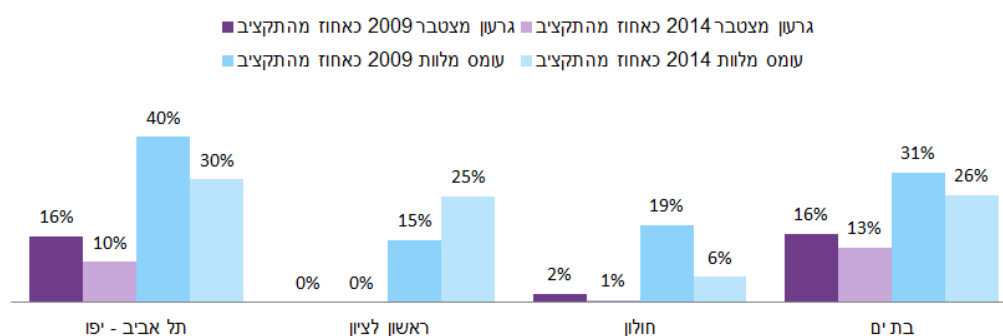
תרשים 2



מהתרשים עולה כי כל הרשויות המקומיות הללו נמצאות באיזון תקציבי ואף בעודף (כמובן שהתמונה אינה כה ורודה בנוגע לבת-ים כפי שיוצג מיד). גירעון שוטף מתאר רק חלק מהתמונה בכל הנוגע להתנהלות כלכלית ברשות.

שני מרכיבים נוספים הינם הגירעון המצטבר (סך הגרעונות השוטפים של הרשות בנקודת זמן מסוימת) ועומס המלוות (סך חובות הרשות לבנקים ולמוסדות פיננסיים אחרים). תרשים 3 להלן מתאר את שני הנתונים הללו בארבע הרשויות בין השנים 2009-2014.

תרשים 3



מהתרשים עולה כי בשלוש מתוך הארבע (למעט בראשון לציון), ניכרת מגמת ירידה הן בשיעור הגרעון המצטבר והן בשיעור עומס המלוות לאורך השנים. נתון זה הינו חיובי במידה מסוימת שכן הרשויות למעשה מקטינות את התחייבויותיהן ומבחינה פיננסית הן מצויות במצב טוב בהרבה מזה שהיו בו בעבר.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

על אף הנתונים לעיל, עיריית בת-ים התאזנה בשנים האחרונות בעיקר עקב מכירת נכסים ציבוריים שהיו ברשותה, ובשנת 2016 אף ביקשה ממשרד הפנים אישור להלוואה בשווי כ-80 מיליון ₪. זו גם הסיבה לבקשת העירייה לחלוקת הכנסות משלוש הרשויות הגובלות בה, שכן לטענתה היא מצויה ב"גירעון מובנה", דהיינו, חוסר יכולת לשמור על רמת השירותים בהתאם לאילוצי התקציב. גם מבקר המדינה התייחס בדוח שלו לנושא זה כפי שכתב:⁸

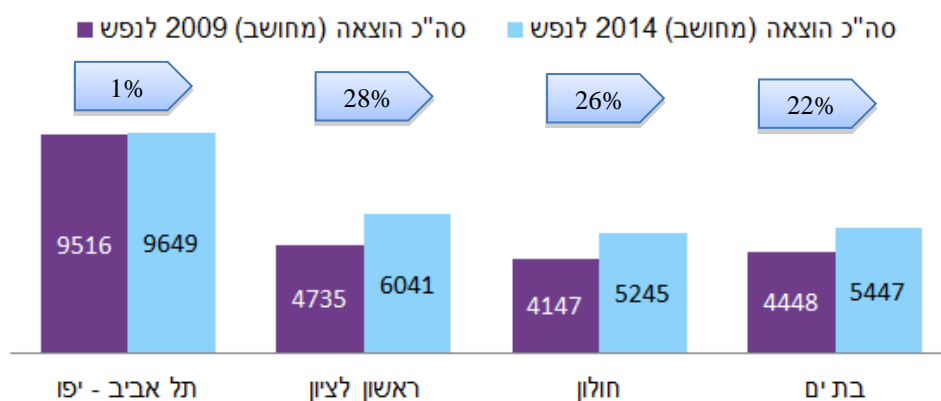
"לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיה של עיריית בת ים לאיזון תקציבה השוטף בשנים האחרונות באמצעות השימוש השיטתי במכירת מקרקעין והמלווה לאיזון בסכום של 69 מיליוני ₪ כתחליף למכירת המקרקעין כאמור, אינם פתרון אמתי וארוך טווח לבעיות התזרים שלה והם לא ימנעו את הידרדרותה למצב בו תחויב בתכנית הבראה או התייעלות".

נתונים אלה בעצם מפרידים את בת-ים משלוש הרשויות האחרות בכל הנוגע למצב תקציבי שוטף, שכן בפועל רמת השירותים המקומיים אותה היא מספקת ממומנת באמצעות יצירת גירעון תקציבי, אשר כיום פשוט אינו נגלה לעין בנתונים התקציביים השוטפים. מכיוון שהגירעון שנוצר לא נועד בכדי לייצר הכנסות עתידיות (הקמת אזור תעשייה, פיתוח מע"ר וכו'), הרי שבעתיד תידרש בת-ים להתמודד איתו, בין אם לבדה (העלאת ארנונה או הקטנת רמת שירותים), בין אם בסיוע הרשויות המקומיות השכנות (חלוקת הכנסות או איחוד) ובין אם בסיוע ממשלתי כחלק מתכנית הבראה, על כל המשתמע מכך. יש להדגיש כי רמת שירותים זו אינה על פי דרישות רגולטוריות כלשהן אלא החלטה של עיריית בת-ים.

15.4. הוצאות

בסעיף זה נבחן את הוצאות הרשויות המקומיות. ההיבט הראשון שייבחן בתרשים 4 יהיה הוצאות הרשות המקומית. הנתון ינורמל כהוצאה לתושב.⁹

תרשים 4



⁸ מבקר המדינה, 2013, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013.

⁹ מנתון זה נוכח הנחות בארנונה. הנתון מציג תמונת מצב שונה מזה שהוצג בדוח שהוגש על ידי אלכס אלטר במהלך חודש יוני 2016 לועדה. הסיבה לכך היא השימוש שבוצע בנתוני האוכלוסייה לפי הדוחות המבוקרים (נתוני רשות האוכלוסין) ולא לפי נתוני הלמ"ס אשר שהועדה בחרה להשתמש בהם.

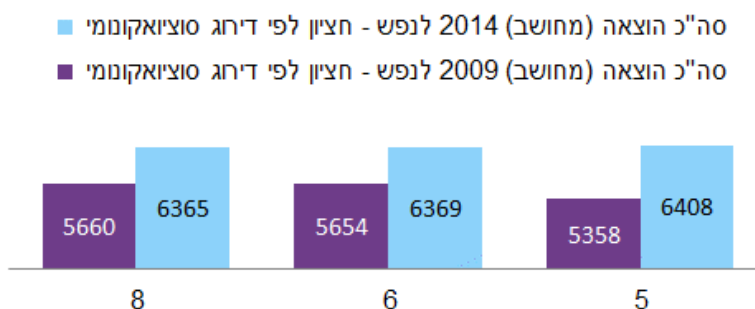


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מהתרשים עולה כי במהלך התקופה שנבחנה, למעט תל אביב יפו שבה גדלה ההוצאה לתושב רק ב-1% (אך עומדת על סכום גבוה באופן משמעותי מהיתר), בחולון וראשון לציון חל גידול של מעל ל-25% ובבת ים קצת פחות, 22%. עדיין, באופן לא מפתיע ההוצאה לתושב הולכת וקטנה ככל שהאשכול הסוציו אקונומי יורד, אך באופן מפתיע דווקא חולון בעלת הוצאה לתושב נמוכה בכ-4% מזו של בת-ים. כמו כן יש לציין כי, חלק ניכר של ההוצאה לתושב בבת-ים הוצא בפועל ללא מקור תקציבי שוטף בר קיימא שמימן אותו, והוא למעשה גירעון. מעבר לכך, בת-ים כיום מוציאה מעבר לסכום שהוגדר במענק האיזון כהוצאה נורמטיבית עבודה, כך שגם מבחינת ה"תקן" שהוגדר, עיריית בת-ים נמצאת מעליו.¹⁰

לצורך השוואה, תרשים 4 להלן יציג את תמונת המצב החצינית ברשויות מקומיות דומות מבחינה סוציו-אקונומית (סוציו-5, 6 ו-8) לארבע הרשויות הללו.

תרשים 4



מתרשים זה עולה כי ההוצאה לנפש בתל אביב יפו גבוהה משמעותית אף ביחס לרשויות באותו דירוג הסוציאקונומי, לעומת שלוש הרשויות האחרות, אשר בהן ההוצאה לתושב נמוכה באופן יחסי לחציון ההוצאה לתושב ברשויות באותו דירוג סוציו אקונומי (ראשון לציון בדירוג 6 ואילו חולון ובת-ים בדירוג סוציאקונומי 5).

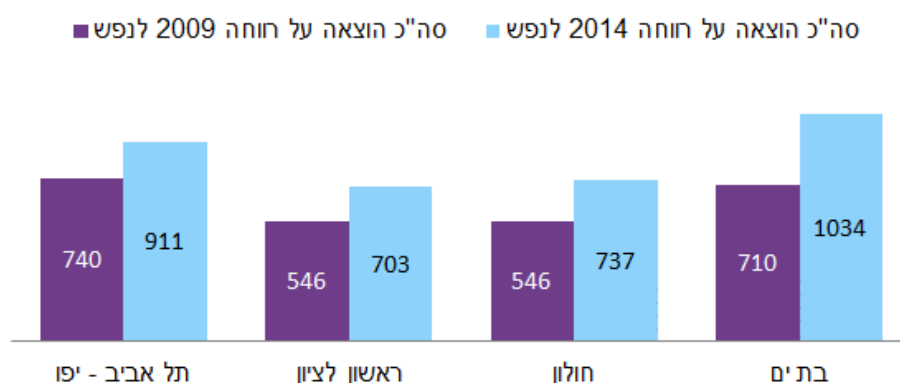
הוצאות הרשות המקומית ניתנות לחלוקה גסה לשלושה תחומי שירות עיקריים: הוצאה לחינוך, הוצאה לרווחה (שתיהן הוצאות ממלכתיות ומוניציפאליות) והוצאות מוניציפאליות (כל יתר ההוצאות). בתרשימים 5א'-ג' מבוצע פילוח של כל הוצאה שכזו (מנורמלת לתלמיד בהקשר לחינוך ולנפש בשני התחומים האחרים).

¹⁰ אם כי הגעה אליו כרוכה מדי שנה ביצירת גירעון תקציבי גדול המכוסה באמצעות הלוואות או מכירת נכסים. יש עם זאת לציין כי גם בהפחתת סכום הגירעון עיריית בת-ים תהיה מעל לתקן ההוצאה שנקבע במענק האיזון.

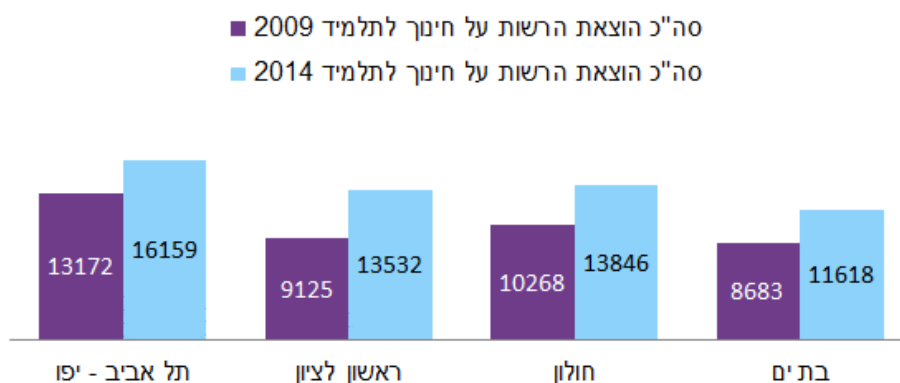


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

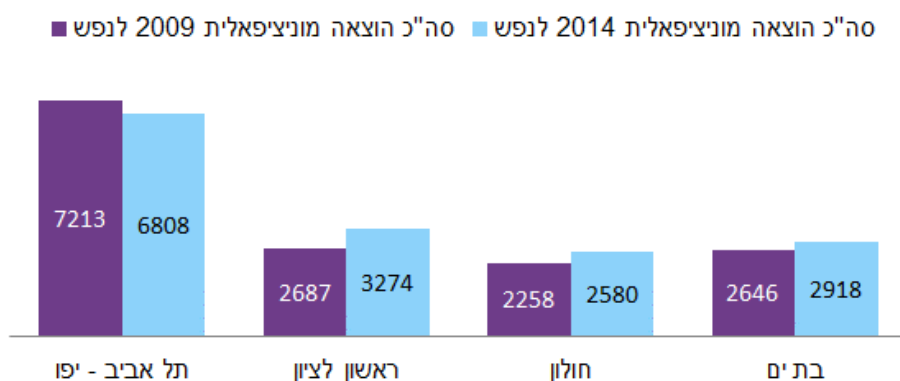
תרשים 5 א'



תרשים 5 ב'



תרשים 5 ג'



מהתרשימים עולה כי ההוצאה על רווחה לתושב גדלה בין השנים 2009-2014 בשיעור הגבוה ביותר בבת ים, אך שיעור ההוצאה המוניציפאלית לתושב לעומת זאת גדל בשיעור הנמוך ביותר בבת-ים. ההוצאה על חינוך לתלמיד גדלה בשיעור הנמוך ביותר בתל אביב-יפו, שבה ההוצאה כיום היא הגבוהה ביותר, ובת ים לעומתה (למרות הגידול שחל) עדיין עומדת על ההוצאה הנמוכה ביותר לחינוך לתלמיד. הפער המשמעותי ביותר מבחינה תקציבית בין ארבע הרשויות הוא בהוצאה המוניציפאלית

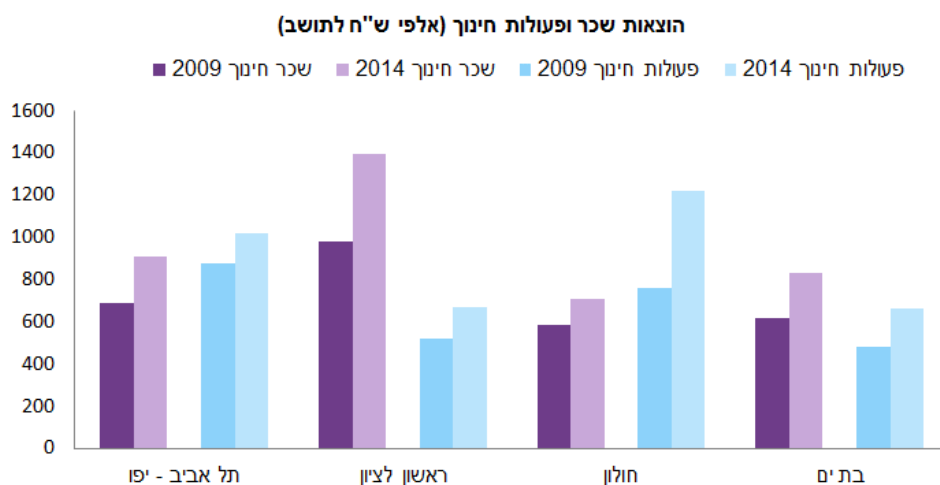


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

לתושב בה תושב בתל אביב זוכה לסכום העולה על פי 2 לעומת ראשון לציון וכפי 2.5 ומעלה לעומת תושבי בת-ים וחולון.¹¹

ההיבט האחרון שייבחן בסעיף ההוצאות הוא הוצאות לפעולות לתושב אל מול הוצאות לשכר בפילוח לפי חינוך, רווחה והוצאות לפעולות אחרות תרשימים 6א, ג, מציגים את ההוצאות ב-שם לנפש לפי שלושת התחומים הללו.

תרשים 6 א'



מתרשים 6א' עולה כי בעוד בתל אביב-יפו ובראשון לציון חל גידול יחסית משמעותי בשכר החינוך (ב-40% ו-50% בהתאמה) הרי שבחולון דווקא היה גידול משמעותי בפעולות החינוך (של למעלה מ-80%). בבת-ים נראה כי לא היה גידול משמעותי במי מהתחומים.

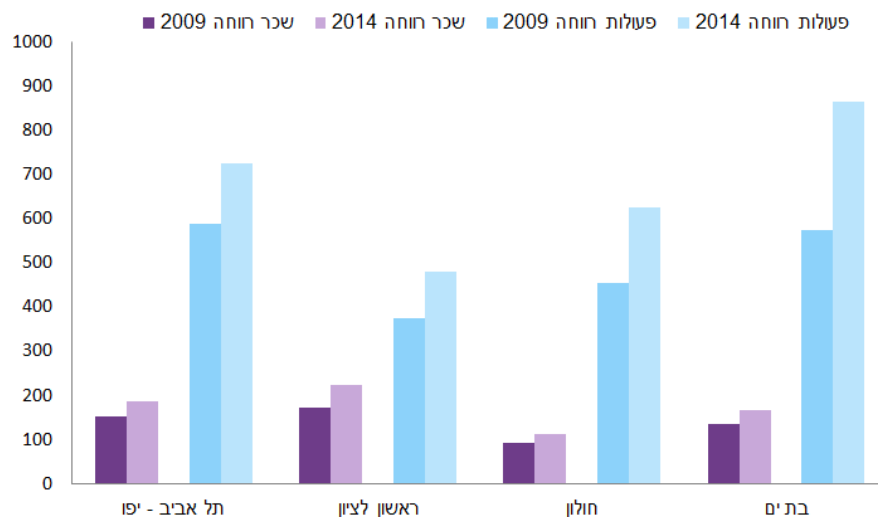
¹¹ יש לציין כי בדיוני הועדה הוצגה לא אחת עמדתה של עיריית תל אביב-יפו בנוגע להוצאות מטרופוליניות, אשר העיריה נושאת בחובה, ושאינן בגדר "רמת שירותים" לתושביה או לעסקים בה, אלא לכלל תושבי המטרופולין הנהנים משירותים אלו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

תרשים 6 ב'

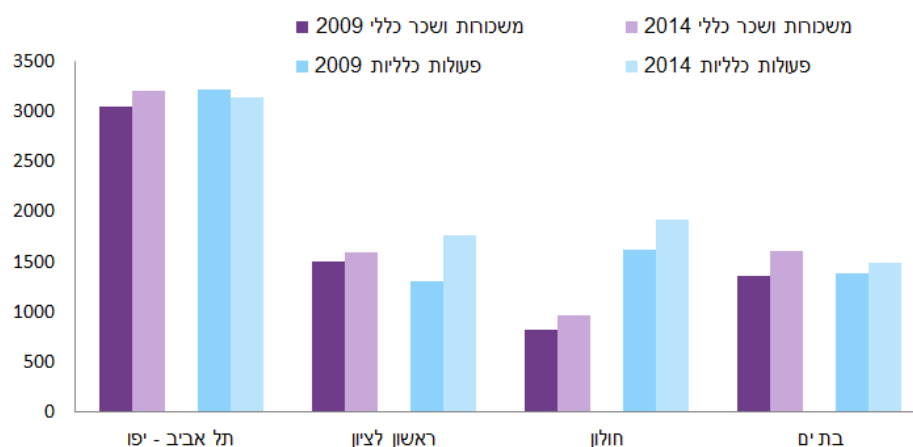
הוצאות שכר ופעולות רווחה (אלפי ש"ח לתושב)



תרשים זה מציג תמונת מצב לפיה בבתי ים חל גידול בשיעור הנמוך מבין כל ארבע הרשויות בהוצאות שכר רווחה לתושב (של כ-22%) בעוד הוצאות פעולות הרווחה גדלו בשיעור הגבוה ביותר (בכ-49%). נתון זה מדגיש את ההיבט שהוצג לעיל, ולפיו בת-ים מספקת שירותי רווחה (הוצאות על רווחה כאומדן לשירותים) גבוהים יחסית ליתר הרשויות, על אף העובדה שבת-ים וחולון באותו אשכול סוציו-אקונומי.

תרשים 6 ג'

הוצאות שכר ופעולות - פעולות כלליות (אלפי ש"ח לתושב)



בכל הנוגע להוצאות על פעולות כלליות, נראה כי הוצאות השכר בבתי-ים גבוהות יחסית לאלו של חולון ודומות לאלו של ראשון לציון. מהדוח שהוגש על ידי אלכס אלטר לועדה ניתן ללמוד כי מרכיב



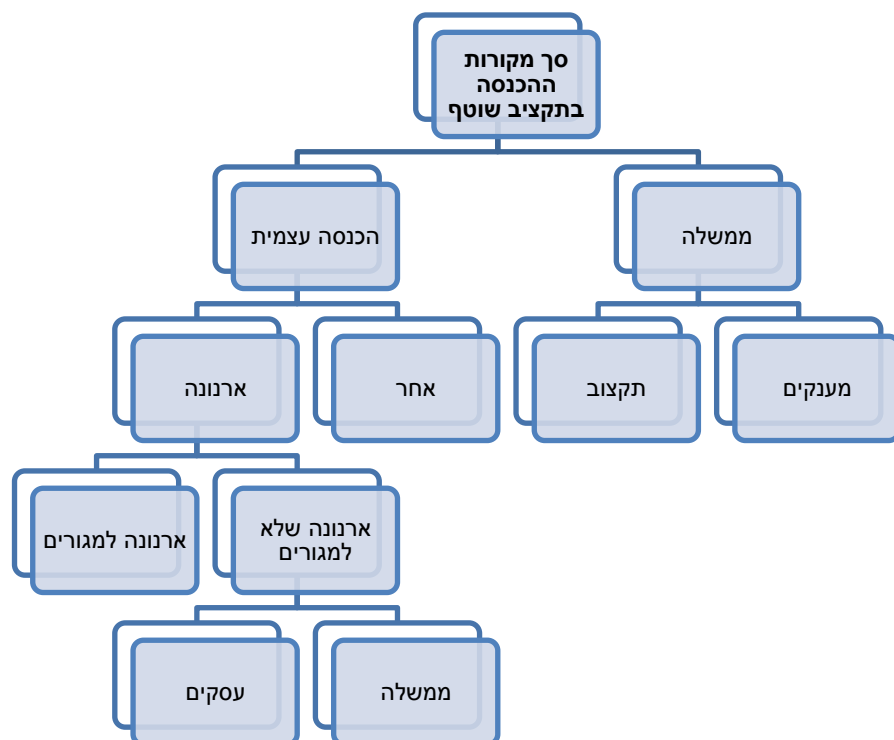
ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ההוצאות המשמעותיות בגין פנסיה בעיריית בת-ים, מהווה הסבר סביר לפערים הללו בין בת-ים לראשון לציון ולחולון.¹²

בת ים כמדיניות מוצהרת (כפי שבא לידי ביטוי בדבריהם של ראש העירייה ושל מנכ"ל העירייה) מקדמת תכניות פיננסי בינוי על מנת לחדש את הבניינים הישנים בה. גם תכנית המתאר של בת-ים מציגה גידול משמעותי של מספר משקי הבית לשנת 2030. מדיניות של התחדשות עירונית מובנת מתוך ראייה של התושבים, דהיינו החלפה של מבנים ישנים במבנים חדשים. יחד עם זאת לאור ערכי הקרקע של בת ים היחס בין יחידות דיור ישנות לחדשות עומד על 1-4 או 1-5. יחס זה יקפיץ את מספר תושבי בת ים משמעותית בשנים הקרובות ולכן הגירעון הכלכלי רק יגדל בהנחה שהתנהלות העירייה תמשיך כך. מדיניות עירייה מוצהרת זו רק עלולה להעמיק את הגרעון של בת ים ואת העדר יכולתה לספק שירותים ברמה נאותה תחת תקציב מאוזן.

15.5. הכנסות

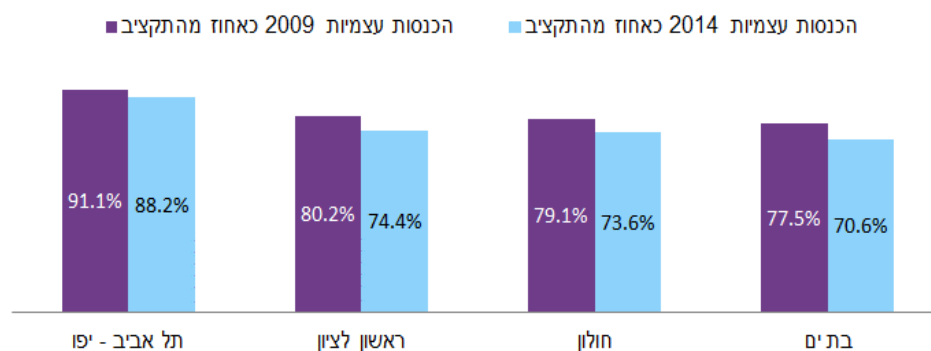
מקורות ההכנסה של רשות מקומית ניתנים להצגה על פי החלוקה הבאה:



¹² הוצאות הפנסיה הן קשיחות, ובכל פעולה של התייעלות עתידית לא ניתן יהיה לצמצם בהן.

ההפרדה הראשונית תהיה כאמור בין רשויות המקיימות עצמן בעיקר מהכנסות עצמיות¹³ לעומת רשויות הנסמכות על תקצוב ממשלתי. תרשים 8 מציג את תמונת המצב בארבע הרשויות בין השנים 2009-2014.

תרשים 8



מתרשים 8 עולה כי בכל העיריות חלה ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות מסך התקציב. שיעור הירידה הנמוך מכולם היה בתל אביב-יפו (ירידה של כ-3 נקודות אחוז) שבה שיעור ההכנסות העצמיות עדיין עומד על השיעור הגבוה ביותר באופן יחסי, אחריה חולון וראשון לציון (עם ירידה של כ-7%) והירידה הגדולה ביותר חלה בבתי ים (ירידה של כ-9%), שבה שיעור ההכנסות העצמיות הוא השיעור הנמוך ביותר באופן יחסי.¹⁴ עם זאת, **הכנסות עצמיות מסבירות רק חלק מ"תמונת העצמאות הכלכלית" של רשות מקומית, תמהיל הכנסות הארנונה - ארנונה למגורים מול ארנונה שלא למגורים הוא הסיפור המשמעותי יותר, כפי שיוצג מיד.**

הכנסות הארנונה משקללות בתוכן שלושה פרמטרים:



תרשימים 9א-ג' מציגים את שלושת הפרמטרים הללו בארבע הרשויות נכון לשנת 2014.

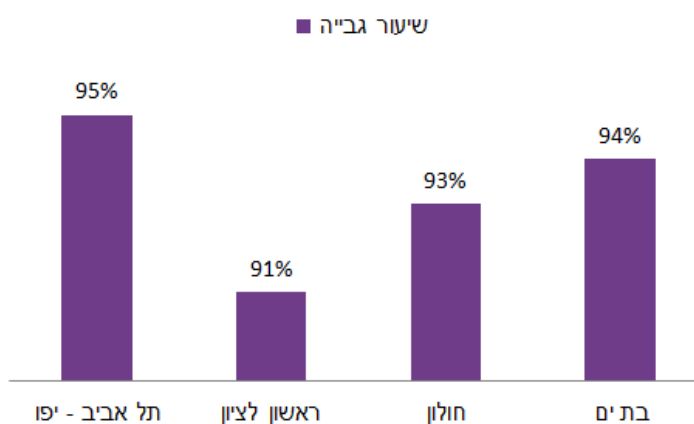
¹³ כל רשות מקומית זכאית לתקצוב ממשלתי בגין תשלומי חינוך ורווחה כמו גם תקצוב נוסף לפרויקטים משותפים לממשלה עם הרשות בתחומים אחרים.

¹⁴ יש לציין כי ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות מסך התקציב נובעת לאו דווקא מבעיות בהכנסות אלא לעתים עקב הגדלת תקצוב ממשלתי. בשנים אלו החלו רפורמות אופק חדש ועוז לתמורה במערכת החינוך, כך שסביר כי אלו היו הגורמים לשינוי.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

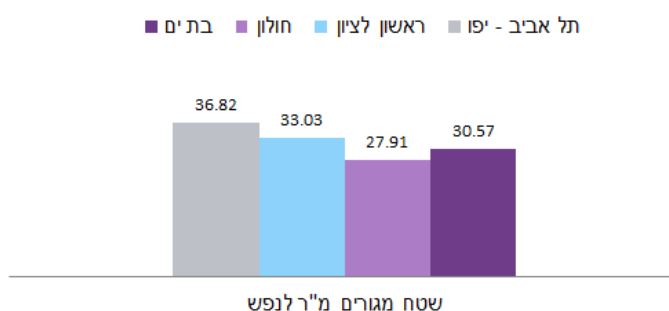
תרשים 9 א'



מהתרשים עולה כי שיעור הגבייה מהשוטף בכל הרשויות גבוה מ-90%¹⁵ וההבדלים ביניהן הם מינוריים יחסית.

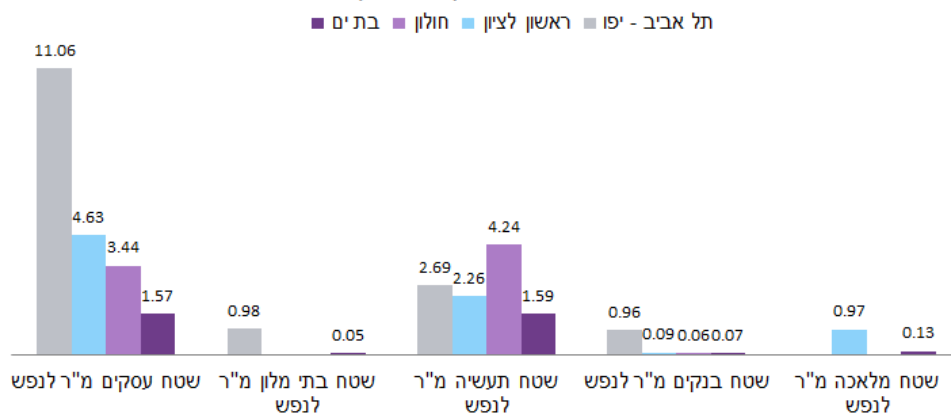
תרשים 9 ב'

שטחי מגורים לתושב (מ"ר לנפש)



תרשים 9 ב'2

שטחי הסיווגים לתושב (מ"ר לנפש)



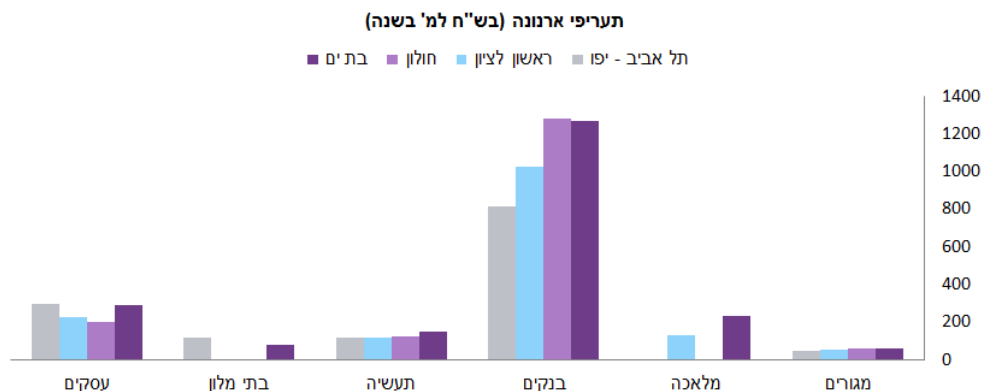
¹⁵ וגבוהים מאחוז הגבייה הנורמטיבי הקבוע בנוסחת מענק האיזון לכל רשות מקומית.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נתוני השטחים מצביעים על פערים מהותיים בכל הנוגע לשטחי ארנונה עסקית בין הרשויות. **תל אביב-יפו נהנית משטחי בנקים ועסקים גבוהים בהרבה מאלו של יתר הרשויות ובדגש על בת-ים הנמצאת במחסור משמעותי לעומת יתר הרשויות בכל הנוגע לשטחים שכאלו.**

תרשים 9 ג'



נראה שבת-ים מנסה לפצות על היעדר שטחים עסקיים עם תעריפים יחסית גבוהים משל יתר הרשויות במרבית הסיווגים. העובדה כי תעריפי הארנונה של בת-ים גבוהים משל יתר הרשויות על אף שהיא באשכול סוציו-אקונומי נמוך מאפשרת לה מצד אחד לחפות במידה מסוימת על היעדרם של שטחים עסקיים, אך מנגד עשויה להיות גם גורם המונע מעסקים להעדיף אותה על פני אחת משלוש הערים האחרות.¹⁶

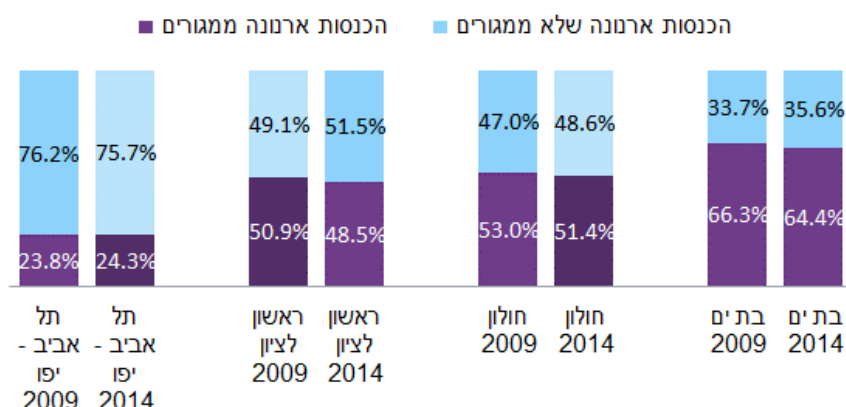
בתוך תחום הארנונה כפי שהוצג לעיל, היחס בין הכנסות מארנונה למגורים (הנחשבות כ"לא רווחיות" עבור רשות מקומית- כלומר, ההוצאה לתושב, על פי רוב, תהיה גבוהה מההכנסה לתושב מתשלומי הארנונה) לבין הכנסות מארנונה שלא למגורים משמעותי מאוד. רשות מקומית חזקה תהיה כזו המסתמכת על ארנונה שלא למגורים בהיקף גבוה. תרשים 10 להלן מציג את היחס בין הכנסות הארנונה ממגורים לעומת הכנסות הארנונה שלא למגורים בארבע הרשויות המקומיות בין השנים 2009-2014.

¹⁶ אם כי לרוב שיקול הארנונה לעסק הוא משני לעומת שיקולים אחרים ובדגש על קיומם של "מקבצי עסקים" (ובעיקר בכל האמור בתעשיות מתקדמות). יש לציין כי עיריית בת-ים פנתה בשנים האחרונות למשרד הפנים לצורך אישור הפחתת תעריף ארנונה בכדי למשוך עסקים לתוכה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

תרשים 10

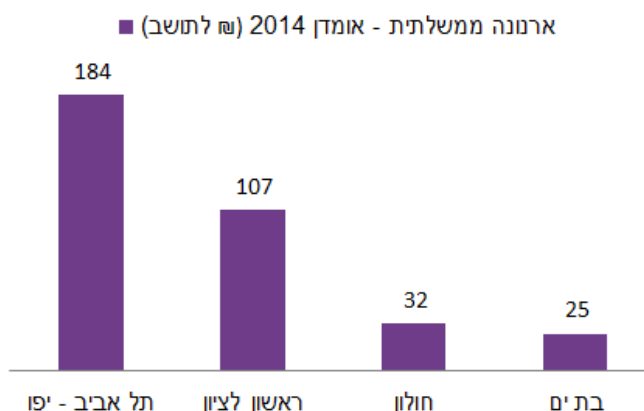


תרשים זה אולי מתאר בצורה הטובה ביותר את בעיותיה של בת-ים.

מהתרחים עולה כי למרות שבבת-ים חלה עלייה בשיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים בשיעור גידול הגבוה מכולם (ובתל אביב יפו אף חלה ירידה קלה), **היא עדיין עם שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים הנמוך ביותר בפער משמעותי משלוש האחרות** ובוודאי שאל מול תל אביב-יפו.¹⁷ עיריית חולון ועיריית ראשון לציון דומות בהיבט זה.

ההיבט האחרון שייבחן בסעיף ההכנסות הוא **נושא הארנונה הממשלתית**. סוגיה זו לכאורה לא הייתה צריכה להיכנס בחישוב פרטני, שכן בסופו של דבר אין מדובר בתקצוב ממשלתי אלא ברכישת שירותים עירוניים ככל עסק אחר. עם זאת, חשוב לציין כי נושא הארנונה הממשלתית היווה פן מרכזי בפנייתה של עיריית בת-ים בכל הנוגע לחלוקת הכנסות אל מול עיריית תל אביב. תרשים 11 בוחן את היקף תשלומי הארנונה הממשלתית בארבע הרשויות:¹⁸

תרשים 11



¹⁷ סביר להניח כי היעדר צמיחה בכמות התושבים בבת-ים לעומת הצמיחה ביתר שלוש הרשויות יכולה להסביר את הנתון הזה.
¹⁸ יש לזכור כי תשלומי ארנונה ממשלתית אינם זהים לתשלומי ארנונה עסקית אחרת. רשויות מקומיות שהן ערי עולים זכאיות לקבל 100% מהתשלום על פי התעריף הנהוג ברשות. במקרה הנוכחי מתוך ארבע הרשויות אף אחת אינה עיר עולים (למרות שחולון ובת ים הוגדרו כערי עולים עד שנת '65), כאשר הרשות המקומית, אשר בה מרבית הארנונה הממשלתית הינה תל אביב-יפו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

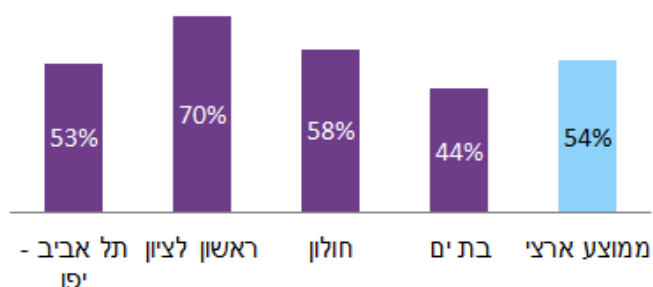
מהתרשים עולה כי לתל אביב יפו הכנסות ארנונה ממשלתית (מנורמלות לנפש) גבוהות באופן משמעותי ביחס ליתר הרשויות המשוות ואילו בת-ים עם ההכנסות הנמוכות ביותר מארנונה ממשלתית. נושא זה עלה ודובר רבות בדיוני הוועדה, כאשר טענותיה של בת-ים מהמדינה בהקשר לתל אביב-יפו היו כי מעבר לפער בהכנסות באופן ישיר, הרי שארנונה ממשלתית גם מביאה לפיתוח אזורי מסוים של נותני שירותים נוספים. נתון זה לא מכומת במסמך זה, אולם טענת עיריית בת-ים נראית כסבירה.

15.6. שביעות רצון מפעילות הרשות

בהיעדרו של סל שירותים מוגדר או מזידת שירותים על ידי משרד הפנים, נשתמש בנתונים חלקיים בלבד, המבוססים על סקרי שביעות רצון שמקיים הלמ"ס מעת לעת ברשויות הגדולות בישראל.¹⁹
הנתון הראשון שמופיע בתרשים 12 הוא נתוני שביעות רצון מרמת הניקיון ברשות:

תרשים 12

שביעות רצון מהניקיון באזור המגורים - 2013



מהתרשים עולה כי בבתי-ים, לעומת ארבע הרשויות בהשוואה, רמת שביעות הרצון מהניקיון בסביבת המגורים הינה בשיעור הנמוך ביותר מבין הארבע. שיעור זה נמוך מהממוצע הארצי באופן משמעותי, אך בת-ים אינה הרשות הנמוכה ביותר במדד זה (ירושלים נמוכה משמעותית ממנה, בעוד שלפתח תקוה ובני ברק נתון דומה לשלה). בראשון לציון שביעות הרצון מרמת הניקיון היא הגבוהה ביותר בישראל ואף גבוהה משמעותית משיעור הממוצע הארצי, ואילו בתל אביב יפו וחולון רמת שביעות הרצון מניקיון באזור המגורים נעה סביב הממוצע הארצי (מעל 50%).

נתון נוסף המופיע בתרשים 13 מציג שביעות רצון מהפארקים והשטחים הירוקים ברשות:

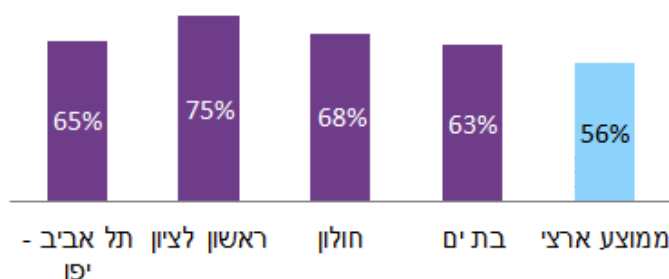
¹⁹ [הנתון העדכני הוא לשנת 2013.](#)



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

תרשים 13

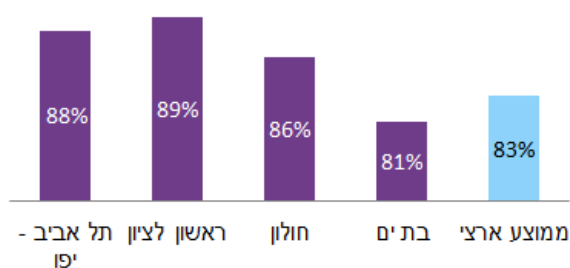
שביעות רצון מהפארקים והשטחים היחידים
באזור המגורים - 2013



מהתרשים עולה כי בכל ארבע הרשויות שביעות הרצון מהפארקים והשטחים הירוקים באזור המגורים גבוהה מהממוצע הארצי, אך בדומה לרמת הניקיון גם כאן ראשון לציון עם שיעור שביעות הרצון הגבוה ביותר (וגבוה באופן משמעותי מהממוצע הארצי) ובת-ים עם השיעור הנמוך ביותר באופן יחסי (אך בניגוד לנושא התברואה, במקום גבוה יחסית ומקדימה לא מעט רשויות מקומיות גדולות).

תרשים 14 הינו תרשים מסכם המציג את שביעות הרצון הכללית מאזור המגורים: ²⁰

שביעות רצון מאזור המגורים - 2013



מהתרשים עולה כי בת ים היא הרשות היחידה מבין הארבע המוצגות בהשוואה שבה שביעות הרצון מאזור המגורים נמוכה מהממוצע הארצי. בראשון לציון שביעות הרצון הגבוהה ביותר ותל אביב יפו בהפרש של נקודת אחוז אחריה. עם זאת, יש לציין כי פרט לירושלים הממוקמת בתחתית הרשימה עם 71% ורמת גן על 93%, כל הרשויות הגדולות מרוכזות בטווח שבין 80-89 אחוזי שביעות רצון. פערים שכאלו אינם יכולים להעיד על שוני מהותי ביניהן. עוד יש לציין כי בסקר קודם שערכה הלמ"ס בשנת 2012 בכל הנוגע לשביעות רצון כללית מפעילות העירייה, עלה כי תושבי בת-ים הינם הכי פחות מרוצים (72%) בעוד שתושבי ראשון לציון הינם הכי מרוצים מבין תושבי הערים הגדולות בישראל (93%).

²⁰ נתוני שנת 2013 (מקור שונה משני הסקרים האחרים).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

כמעט בכל היבט שהוצג לעיל, תל אביב-יפו נפרדת משלוש הרשויות האחרות (וגם מיתר הרשויות באשכול סוציו אקונומי 8), כאשר במרבית ההיבטים גם ראשון לציון נראית כרשות שונה מבת-ים וחולון. הפן המשמעותי ביותר בו בת-ים נפרדת מחולון הוא ההכנסות העסקיות, כאשר בת-ים נמוכה באופן משמעותי מיתר שלוש הרשויות. בכל הנוגע להוצאה לתושב, בת-ים וחולון דומות זו לזו, אך בעוד חולון מממנת באופן עצמאי את ההוצאה לתושב שלה, הרי שבת-ים עושה זאת באמצעות גירעון תקציבי. גירעון זה ממומן ממכירת קרקעות עירוניות ומהלוואות לאיזון, שני צעדים, אשר בוקרו בחריפות בדו"ח מבקר המדינה. **בכל הנוגע לשביעות רצון תושבים נראה כי דווקא תושבי ראשון לציון ברוב המקרים הינם המרוצים ביותר מפעילות העירייה, כאשר כמעט באופן גורף נראה כי תושבי בת-ים הכי פחות מרוצים מבין הארבע.**

לסיכום, נראה כי תל אביב-יפו הינה מהרשויות החזקות ביותר בישראל בעוד ראשון לציון וחולון הן רשויות חזקות המתנהלות באופן תקין. בת-ים, נכון להיום בכל הנוגע להוצאות לתושב נראית במצב טוב, אך כאמור, פעולות אלו ממומנות מיצירת גירעון.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

16. תיאור חלופות איחודה של בת-ים

16.1. הרציונאל באיחוד

על הפרק עומדות כיום שתי חלופות איחוד, שתוארנה בסעיפים הבאים. כפי שמוצג בנספח ד, איחוד רשויות מקומיות בסדר גודל שכזה, אינו יכול להישען רק על טיעון היעילות הכלכלית שתיווצר כתוצאה מהאיחוד - עליו להישען גם (ובעיקר) על היבטים אחרים. ניתן להצדיק איחוד שכזה במטרה לייצר מטרופולין בעל יכולת תחרות בינ"ל, או במקרה הפרטני של בת-ים בהיעדרם של שטחים עסקיים, המונעים מהעיר יכולת תחרות על משאבים כלכליים ומחסור בעתודות קרקע לפיתוח. כמו כן, לאיחוד או שיתוף פעולה מוניציפאלי קיימים יתרונות תכנוניים, ובדגש על שיפור היכולת לקידום פרויקטים לאומיים במטרופולין (תחבורה ציבורית משופרת, התחדשות עירונית וכיוצ"ב).

16.2. רובע עירוני

יש לציין כי גם חלופת האיחוד אינה בהכרח מבטלת את הנציגות המקומית של הרשות המאוחדת. זאת עקב קיומו של מונח הנקרא "רובע עירוני". בהתאם לפקודת העיריות (פרק שלישי: רובע עירוני) רשאי השר להכריז על אזור בתחום העירייה כרובע עירוני ולו ועד משלו. הוצאות מיוחדות לצרכי הרובע כפופות לאישור הממונה והמלצת המועצה אליה משתייך הרובע. כיסוי ההוצאות הנוספות של הרובע יגיע ע"י גבייה מתושביו באמצעות העלאה של שיעור בארנונה הכללית. אפשרות זו, לפחות בשלב הביניים ובתחילת שנות העיר המאוחדת, תאפשר לבת-ים לבצע פעולות לשימור מאפייניה הייחודיים כאזור בתוך העיר המאוחדת. החיסרון שיכול להיות טמון בהכרזה על בת-ים כרובע בעיר המאוחדת והקמת ועד, הוא בעלויות נלוות והעמסת מורכבות על התנהלות פחות ריכוזית. ועד שכזה יוכל בכל מקרה לשמש לצורך שמירה על מידת עצמאות מסוימת של בת-ים ומניעת אובדן הקהילתיות של תושבי הרשות, ככל שמתקיימת כיום.²¹

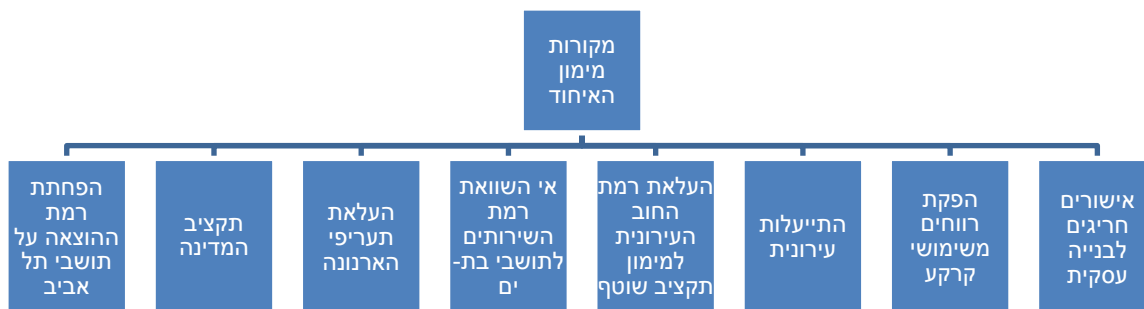
16.3. מקורות המימון לאיחוד

ניתן באופן גס להגדיר שמונה מקורות מימון לאיחוד רשויות מקומיות, אשר עירייה יכולה לפעול בהם בכדי לממן את הסכום שהוצג לעיל: התרשים להלן מתאר את מקורות המימון הפוטנציאליים:

²¹ בעבר הוכרזו בשתי ערים ועדים מקומיים - מכבים-רעות במהלך האיחוד עם מודיעין ונוה מונסון במהלך האיחוד עם יהוד. בתקנות המגדירות את פעילותו של הרובע מפורטים ההיבטים השונים של פעולתו לרבות הסמכות לגבות מיסים עירוניים, אופן התנהלות הועד וכו'. עם זאת, יש להדגיש כי נכון להיום, בשני המקרים הללו בפועל הרובע העירוני אינו מצליח ליישם את התקנות מסיבות שונות ואין הליכים של גביית מיסים למשל. כמו כן, אין לחברי הרובע העירוני "שריון" למועצת הרשות המקומית עצמה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים



- **הפחתת רמת ההוצאה על תושבי הרשות הקולטת**- הכוונה לכך שעל מנת להעלות את רמת ההוצאה על תושבי הרשות או הרשויות הנקלטות תפחית העירייה הקולטת את רמת ההוצאה על תושביה. תחת מקור זה סך רמת ההוצאה העירונית למעשה לא משתנה. עם זאת, יש לציין כי פעולה שכזו (הפחתת הוצאה של תושבי הרשות הקולטת והתכנסות לרמת הוצאה נמוכה יותר) לרוב לא צפוי שתתרחש.²²
- **תקציב המדינה**- הכוונה לכך שמקור המימון לתהליך האיחוד יהיה מקופת המדינה. בדיונים שעסקו באיחוד בין תל אביב-יפו לבת-ים, הן עיריית תל אביב והן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר אישרו, כי מקור זה ישמש כחלק מהוצאות האיחוד אולם לא הוצגו סכומים, לא הוגדר משך הזמן בו יינתן המימון ולא הוצגו שימושים לכספים אלו (למימון ה"שוטף" או למימון הוצאות חד פעמיות).
- **העלאת תעריפי ארנונה**- בכל הנוגע לתל אביב-יפו ובת-ים, הצהיר גזבר עיריית תל אביב-יפו כי תושבי בת-ים יזכו להפחתה בתעריפי הארנונה שלהם, בעקבות המעבר לצו המיסים של תל אביב-יפו. מנגד, פעולה של העלאת תעריפים לכלל תושבי ועסקי העיר המאוחדת, היא פעולה אשר יכולה לממן חלק ניכר מעלויות האיחוד. לאור אחוזי הגבייה הגבוהים של תל אביב-יפו ולאור העובדה כי בחלק ניכר מהתעריפים העיר נמצאת מתחת לתעריף של רשויות דומות, חלופה זו אינה בלתי סבירה. החלופה כמובן דורשת את אישור שרי הפנים והאוצר.

²² למשל מחקרו של גיא נבון מבנק ישראל: "ממצאים מאיחוד הרשויות הגדול"



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- **אי השוואת רמת השירותים לתושבי הרשות או הרשויות הנקלטות** - על אף הבעייתיות המוסרית בפעולה שכזו, הרי שהשארית פערים מסוימים ברמת השירות יכולה להיות צעד כלכלי שבו תנקוט הרשות הקולטת (על אף שהוצהר במפורש על ידי נציגי עיריית תל אביב-יפו בפני הוועדה שלא כך יקרה). יכולתו של משרד הפנים לפקח על נושא זה נכון להיום היא אפסית למעשה. יש להדגיש עם זאת, כי מהלך שכזה מנוגד לתפיסת עולמה של הוועדה כמו גם של משרד הפנים, וסביר כי אם עיריית תל אביב-יפו תצהיר עליו, הרי שהנושא יעמיד את חלופת האיחוד באור שלילי. כמו כן, תמיכה של הוועדה בהמלצה לאיחוד תחייב גם הקמת מערך לפיקוח על סוגיה זו.
- **העלאת רמת החוב העירונית למימון תקציב שוטף** - המקור אולי המסוכן ביותר, שכן על מנת לממן תקציב לפעולות שוטפות בהווה העירייה "מחייבת" את הדורות הבאים (כולל פוטנציאל גם לחיוב ממשלתי) של תושביה ועסקיה בתשלום חובות, על פני אספקת שירותים.
- **התייעלות עירונית** - העיריה הקולטת יכולה כצעד מדיניות להגדיר תכנית להתייעלות תקציבית בהתנהלות העירייה, כמקור פיננסי לאיחוד. להערכתנו צעד זה אינו סביר שכן אם עיריות תל אביב-יפו או ראשון לציון היו מודעות ל"איים" של חוסר יעילות בתקציביהן הרי שסביר שהיו מנסות לפעול כבר כיום לתיקונם בכדי לפנות מקורות מימון נוספים לפרויקטים עירוניים. עם זאת, יכול להיות שדווקא פעולת האיחוד תציף על פני השטח את הצורך בהתייעלות שכזו או בהתייעלות של המנגנון העירוני בעיר הנקלטת – בת ים.
- **יעילות והגדלת רווחים משימושי קרקע** - כפי שהוצג בפני הוועדה, הן על ידי עיריית תל אביב-יפו והן על ידי נציגי מחוז תל אביב ובדגש על מתכנתת המחוז, ניתן להניח כי בטווח הזמן הרחוק יחסית, תוכל עיריית תל אביב-יפו לייצר שימושי קרקע יעילים יותר מבחינה כלכלית במרחב המשותף, שקיים קושי לייצרם כיום שעה שכל מרחב מצוי ברשות מקומית נפרדת. הנחה נוספת היא כי חלק משימושי הקרקע היעילים הללו ייצרו גם הכנסה כלכלית עודפת לעירייה המאוחדת. עם זאת, אין בנמצא מידע נכון מעודכן בנוגע שימושי קרקע שניתן לייצלם, כמו גם ההכנסות שניתן להפיק מהם, טווחי הזמן שלהם וההתפלגות בהכנסות בין התקציב השוטף לתב"ר. דיון שכזה בנוגע לראשון לציון לא התקיים בוועדה וסביר כי התנגדותה של ראשון לציון למהלך האיחוד מונע גם דיון אפקטיבי שכזה. המדיניות המוצהרת של עיריית בת ים לקדם תכניות פיננסי בינוי, על מנת לחדש מבנים ישנים היא מדיניות שבסופו של דבר תעמיק את הגירעון מבלי לייצר פתרונות. מדיניות מתכללת של עיריית תל אביב או של ראשון לציון יכולה להביא מצד אחד לשינוי המדיניות החד משמעית של עיריית בת ים וליצור סדרי עדיפויות/ תכניות של אזורים על מנת לדאוג לפן הכלכלי במקביל לפן של השירות התושבים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- **פוטנציאל גידול לבניה לעסקים** - עיריית תל אביב, כמו כל רשות מקומית בישראל, שואפת להגדלת השטחים העסקיים המניבים שבה, שכן אלו מהווים מקור מימון עיקרי לפעולותיה. תפקידו של הרגולטור הינו לייצר מערכת שימושי קרקע יעילה והוגנת, כך שרשות מקומית מסוימת לא תייצר לעצמה הכנסות קיצוניות לעומת רשות אחרת ובכך תפגום ביכולותיה של השנייה לייצר מקורות מימון ולספק שירותים לתושביה. כך לדוגמא, תל אביב-יפו כיום מתחרה למעשה על משאבים עסקיים אל מול רשויות סמוכות לה, מתוך הנחה כי סך הביקוש לשטחים עסקיים במרחב הינו מוגבל, ולכן במובנים מסוימים מדובר בתחרות "סכום אפס".²³ סביר כי בשלב הראשוני, עיריית תל אביב-יפו לא תקבל הקלות בבנייה עסקית מעבר לתכנית המתאר שלה, אולם במידה ותהליך האיחוד יהיה יקר מהמתוכנן, הרי שעשויה לעלות על הפרק דרישה שכזו מצד עיריית תל אביב-יפו. בניגוד לעיריית תל אביב-יפו, עיריית ראשון לציון נמצאת כיום בתנופת פיתוח עסקי גדולה (אולי הגדולה ביותר באזור המרכז). לכן לא ברור כמה משאבים תוכל להקצות לנושא זה בבת-ים כיום, בכדי למקסם רווחים משימושי קרקע שכיום אינם מיועדים לעסקים.

17. הצגת חלופת האיחוד בין תל אביב-יפו לבת ים

17.1. אומדנים למשמעויות כלכליות של האיחוד

סעיף זה יציג אומדנים למשמעויות הכלכליות העשויות להתרחש כתוצאה מאיחוד הרשויות. יודגש כי היעדרה של תכנית עסקית לאיחוד בין שתי הרשויות, אינה מאפשרת לוועדה להבין את המשמעות הכלכלית הנגזרת כתוצאה מהאיחוד (עלויות שוטפות וחד פעמיות), ולהשוות פתרון זה, בהיבט הכלכלי, למול החלופות האחרות). התחשיב הפנימי שהוכן עבור הועדה מצא פוטנציאל חיסכון תקציבי של כ-40 מיליון ₪ רק כתוצאה מהתייעלות עקב חיסכון תקציבי באיחוד בין שתי הרשויות.²⁴ בפני הועדה הוצגה תכנית עסקית ראשונית ע"י עיריית תל-אביב יפו. תכנית זו תיארה בקווים כלליים בלבד את המשמעויות הכלכליות של האיחוד ואת פעולתה של עיריית תל אביב באמצעים של תוספת הכנסות וצמצום הוצאות להביא לאיזון תקציבי ושיפור ברמת השירותים לתושבי בת-ים (ובשילוב בתקציבים ממשלתיים לטווח הארוך הנדרשים בין היתר מהמדינה).

הסעיפים הראשונים יציגו את העלויות המשוערות כתוצאה מהאיחוד והאחרים את ההכנסות.

הקטנת פערים ברמת השירותים - בהיעדרו של סל שירותים מוגדר המציג את רמת השירותים בכל רשות מקומית (ברמת תוצאה או תפוקה), היכולת לבחון את רמת השירות בכל רשות היא יחסית מוגבלת. בכל הנוגע לתשומות, כפי שהוצג בסעיפים הקודמים, עיריית תל אביב-יפו מוציאה יותר מעיריית בת-ים פר תושב באופן משמעותי. אין סיבה להניח כי הגידול הצפוי בכמות התושבים בעיר המאוחדת ישפיע ליניארית על הגידול בהוצאה התקציבית. עם זאת, ברור כי לצורך השוואת רמת השירותים בין שתי

²³ כלומר- מ"ר עסקי שמאויש בת"א לא יאויש בבני ברק לצורך הדוגמא.

²⁴ נספח ה מציג את עיקרי התחשיב הכלכלי שהוצג בפני הועדה על ידי חברת ADALYA



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

הרשויות, צעד שהועדה מגדירה כתנאי הכרחי לאיחוד,²⁵ תידרש עיריית תל אביב-יפו להשקיע מתקציבה ולהסתייע בתקציב מדינה לצורך כך. יש לזכור כי רמת ההוצאה הנוכחית של בת-ים ממומנת בחלקה (כ-100 מיליון ₪ בשנה) על ידי גירעון תקציבי. העירייה המאוחדת תידרש לנושא זה גם כן.²⁶

- האחדת צו הארנונה- תחת הנחה של החלת צו הארנונה של עיריית תל אביב-יפו על תושבי ועסקי בת-ים (כפי שהצהיר גזבר עיריית תל אביב-יפו בדיוני הוועדה) הרי שהפער הכלכלי בהכנסות הרשויות יעמוד על כ-47 מיליון ₪.²⁷

תעריף	בת ים	תל אביב - יפו	פער התעריפים	פער התעריפים בהכפלת שטחי בת ים (אלפי ₪)
מגורים	57.49	47.75	-9.74	-38,265
קרקע	33.19	28.81	-4.39	-775
חניונים	22.02	44.16	22.15	1,831
מלאכה	234.22	0.00	-234.22	-3,993
נכסים אחרים	88.30	124.39	36.09	4,672
בנקים	1264.66	811.57	-453.09	-4,119
תעשייה	150.18	113.58	-36.61	-7,495
בתי מלון	76.40	113.96	37.56	236
אדמה חקלאית	0.00	0.63	0.63	-
עסקים	291.41	296.32	4.91	992
				-46,915

עם זאת, בעיריית תל אביב-יפו, כבכל רשות מקומית ישנם אזורי ארנונה שונים. לכן, גם החלה של צו הארנונה שלה על בת-ים, יוכל להתבצע תוך הגדרת מספר אזורים בבת-ים, כך שהעלות תוכל לעמוד על סכום שונה מזה שהוצג לעיל.

- מימון הטבות כלכליות בין תושבי תל אביב-יפו לתושבי בת-ים- קיימות הוצאות שונות שצפויות לעלות כתוצאה מקליטת תושבי בת-ים. ואינן בצורה של שירותים עירוניים אלא כהטבות כלכליות, אשר ניתנות רק לתושבי תל אביב-יפו כיום ושבעתיד יינתנו גם לתושבי בת-ים.²⁸ כמוכן שגם להפך (הטבות לתושבי בת-ים בתחום העיר כיום אשר בעתיד יינתנו גם לתושבי העיר המאוחדת) עשוי להתרחש אם כי במשמעות כלכלית נמוכה יותר.

- הפחתת משרות ותקציבים כפולים- ההערכה בדוח המלווה הינה חישוב של כ-40 מיליון ₪ בתקציב השוטף מדי שנה כתוצאה ממהלך האיחוד. הערכה זו מתבססת על מספר רב של הנחות מוצא, וסביר כי המספר בפועל יהיה שונה. עם זאת, ברור כי ייווצר חישוב כלכלי מסוים כתוצאה מביטול תקציבים כפולים ומשרות כפולות ללא פגיעה ברמת השירותים לתושבי הרשות המאוחדת.

²⁵ ושבעבר גם הוצג על ידי נציגי עיריית תל-אביב בדיוני הוועדה כמטרה מוצהרת גם שלהם.
²⁶ ושוב יש להזכיר כי בהיעדר מידע בנוגע לתאגידים העירוניים של בת-ים עשוי גם בהם להתגלות גירעון.
²⁷ על פי הנחה של הגעת תושבי ועסקי בת-ים לתעריף הממוצע הנהוג בעיר תל אביב-יפו.
²⁸ רק כדוגמא- עיריית תל אביב-יפו מאפשרת לתושביה חנייה חינם ברחבי העיר במהלך שעות היום וחניה מוזלת בחניונים. קליטתם של תושבי בת-ים תפחית את הכנסות העירייה שכן הם יקבלו תנאים זהים לאלו של תושבי תל אביב-יפו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- **סינרגיה כלכלית כתוצאה מהאיחוד** - מבחינה כלכלית, **עיריית תל אביב-יפו תוכל להפיק תועלת כלכלית מתוספת השטח שתקבל לידיה, כאשר תיצר תהליכי תכנון מרחבי יעילים יותר בהיבט הכלכלי**. הערכה זו הושמעה גם על ידי נציגי עיריית תל אביב-יפו בדיונים וגם על ידי נציגי הממשלה. תכנון מתארי שייצר עודף הכנסות על פני אלו שיוצרת ממנו כיום בת-ים עשוי לשמש כמקור מרכזי של עיריית תל אביב-יפו למימון הוצאות האיחוד.

- **אי תשלום חלוקת הכנסות** - מנדט הוועדה כולל, כאמור, גם סעיף של חלוקת הכנסות. לכן אין זה נכון להסתכל על סוגיית האיחוד במובנים של איחוד או לא איחוד. לאור מצבה הכלכלי העגום של בת-ים **אי החלטה על איחוד עשויה לגרום המלצה על חלוקת הכנסות מתל אביב-יפו לבת-ים**. לכן, בצד ההכנסות הכלכליות לאיחוד יש לכלול גם אי העברת תקציב מתל אביב-יפו לבת-ים (אשר היה מביא לפגיעה ברמת השירות של עיריית תל אביב-יפו לתושביה כתוצאה מהפחתת משאבים כלכליים).

- **תקציב ממשלתי** - ברור לכל שמהלך של איחוד בסדר גודל שכזה, יחייב את הממשלה לתקצב סכום כספי משמעותי. יש לזכור כי כבר כיום המדינה מממנת בכ-40 מיליון ₪ לשנה מענק איזון לבת-ים, אשר צפוי להשתנות (על פי נוסחת מענק האיזון), אם וכאשר יתרחש האיחוד. אין ספק כי **תקציב ממשלתי יהיה הכרחי הן בהיבט החד פעמי של עלויות איחוד והן בהיבטים של תקצוב שוטף לפרק זמן מסוים**, כפי שהתרחש באיחודים שבוצעו בעבר.

הרשות המאוחדת תידרש לצורך השוואת רמת השירותים והאחדת צווי הארנונה בין הרשויות למקורות כלכליים (או להפחתת רמת השירות לתושבי תל אביב-יפו בכדי לממן את העלאתה לתושבי העיר המאוחדת המתגוררים בבת-ים). **כנגד תוספת עלויות זו, סביר כי לאיחוד יהיו גם תועלות כלכליות קצרות וארוכות טווח**. המשמעותית מביניהן תהיה הסינרגיה הכלכלית כתוצאה מתכנון מתארי חדש לרשות המאוחדת.

17.2. יתרונות פוטנציאליים באיחוד

- **אפשרויות תכנון ופיתוח גדולות יותר** לרצועת החוף ת"א- בת ים - קיים הגיון ברור ביצירת רצף עירוני אחד בכל הנוגע לתכנון קו החוף. מתכננת מחוז ת"א, אדר' נעמי אנגיל הדגישה זאת כשכתבה בנייר עמדה לועדה: **"במידה ויקודם תכנון אחוד לכל רצועת החוף, ניתן יהיה לפתח ביתר קלות פארק מטורפוליני איכותי ומזמין, ממנו יהנו כל תושבי המדינה"**. קו חוף, במובן זה, אינו צריך להיות נכס של רשות



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מקומית המבצעת בו תכנון ככל תכנון עירוני אחר, אלא נדרש להיות חלק מתפיסה רחבה יותר כדוגמת זו של תשתית לאומית.²⁹ העובדה כי במישור החוף המרכזי והדרומי קו החוף הינו באחריות מוניציפאלית של רשויות מקומיות עצמאיות וחזקות לרוב,³⁰ מאפשרת להן להשקיע ולפתח אותו. היעדר המשאבים של בת-ים עשוי למנוע ממנה פיתוח כלכלי של קו החוף ובוודאי שבהשוואה לזה של יתר הרשויות המתחרות עימה על משאב זה.

• חיסכון בעלויות - אין חולק כי ייצוג פוליטי ברשות המקומית הינו מרכיב הכרחי, שאינו יכול להימדד רק בעלויות כלכליות. עם זאת, כפי שגם הוצג בסעיף המבוא, עלויות קבועות עשויות להכביד על קופתה של רשות מקומית, ובוודאי כזו ללא עודף הכנסות עצמיות כגון בת-ים, ולהביא לפגיעה ברמת השירותים המקומית. צפוי לנבוע חיסכון בין היתר כתוצאה מביטולן של משרות בעיריית בת-ים (ביטולן של משרות ניהוליות ללא ביטולן של משרות שירות פרונטאלי לתושבים), ביטול פעולות שונות ברשות, איחוד המערכות הכספיות (הנה"ח, גבייה, תקציבים), איחוד מערכות המיחשוב, והפסקת השתתפות הרשות המקומית (בת-ים) בעלויות המועצה הדתית ובתאגידים העירוניים השונים, שכן אלו יאוחדו עם אלו של תל אביב-יפו.³¹

• עליית ערך קרקע³² טענה משמעותית שהועלתה בפני הועדה, הן על ידי נציגי עיריית תל אביב-יפו והן על ידי נציגי ממשלה שונים (אגף התקציבים במשרד האוצר ומחוז ת"א של משרד הפנים, כולל מתכנת המחוז, אשר עברה מאז תחילת עבודת הועדה לעבוד תחת משרד האוצר) היא כי תתקיים סינרגיה בכל הנוגע לתכנון המתארי בין שתי הרשויות. היטיב לתאר זאת האגף לתכנון אסטרטגי במינהל ההנדסה בעיריית תל אביב-יפו במכתב לועדה מנובמבר 2014: *"תכנון מערך שימושי הקרקע יערך מתוך ראייה כוללת ומושכלת של מרחב תכנון אחד, שצריך לספק היצע מגוון. התכנון יציע לפתח בבת ים היצע משלים להיצע בת"א-יפו בתחומי: המלונאות והתיירות; תעסוקה; דיור בר השגה ועוד". כפי שמציינת גם מתכנתת מחוז ת"א- האיחוד עשוי להביא לעליית מחירי הקרקע בבת-ים, ובכך יקל על קיומם של פרויקטי פינוי בינוי.* מעבר להיבט של עליית ערך קרקע עקב תכנון ריכוזי יעיל יותר, יש לציין כי המוניטין של העיר תל אביב-יפו עשוי להביא גם הוא לשיפור מעמדם של תושבי בת-ים ואולי בכך גם לעליית ערך מחירי הקרקע בעיר המאוחדת.

²⁹ יש להדגיש כי תכנון רצועת החוף מוסדרת בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות מתוך ראייה תכנונית אחידה ומשותפת. ניתן לטעון לכן כי ההשפעה של הרשות המקומית היא קצב הפיתוח בפועל של תכניות אלו וזאת בהתאם לחוזקה של הרשות.

³⁰ למעשה, מבין הערים במחוזות תל-אביב, מרכז ודרום, אשר קו חוף נמצא תחת אחריותן, בת-ים הינה העיר היחידה בעלת מענק איזון.

³¹ החישוב אינו לוקח בחשבון מצד אחד היבטים של סינרגיה בפעילות שתי הרשויות (אשר יגדילו את היקף החיסכון), אך מצד שני אינו לוקח בחשבון עלויות נוספות, שמקורן בשיפור סטנדרט השירות של עיריית בת-ים והבאתו לזה של עיריית תל אביב-יפו, הגבוה באופן משמעותי.

³² כותרת סעיף זה עשויה ברוח הימים הנוכחיים של מחיר נדל"ן גואה להיראות כשלילית. יש להבהיר כי עליית מחירי נדל"ן (מעבר לשיעור העלייה הכלל ארצי, עשויה לרמוז גם על עודפי ביקוש למגורים במרחב מסוים, אשר יכולים לנבוע בין היתר גם מפעילות הרשות המקומית. ואכן, בספרות המקצועית, עליית מחירי נדל"ן מתואמת עם שביעות רצון מפעילות הרשות המקומית בעיני התושבים. ראה למשל:

Epple, D., & Zelenitz, A. (1981). The implications of competition among jurisdictions: does Tiebout need politics?. *The Journal of Political Economy*, 1197-1217.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

• **"אופק כלכלי לבת-ים"** – בסופו של דבר, מדובר בתושבים של עיר גדולה במרכז הארץ, שאינה יכולה לספק שירותים ברמה תואמת לרשויות הסמוכות אליה במרחב. בין אם זאת מסיבות אובייקטיביות עקב היעדרם של שטחים עסקיים, כפי שטוענים נציגי עיריית בת-ים כמו גם הממונה על המחוז, ובין אם כתוצאה מהחלטות ניהוליות לא נכונות של עיריית בת-ים (כפי שלמשל טוען ראש עיריית ראשון לציון באומרו: **"בשנות ה-70 ראשון נעתרה לתת שטחים לבת ים כדי שיהיה לבת ים אזור תעסוקה והם השתמשו בשטח לבניית 7000 יחידות דיור"**). אין חולק על כך כי אם קיימת רשות מקומית בישראל, אשר יכולה לבצע מהלך שכזה של איחוד הרי היא עיריית תל אביב-יפו. היכולת להעביר הכנסות פנים רשותית ולהשביח את מצבם של תושבי בת-ים תהיה כנראה גבוהה יחסית במידה ועיריית תל אביב-יפו תיקח על עצמה משימה זו.

• **איחוד מרצון** – הבעיה באיחודי רשויות הינה לרוב היעדר אינטרס משותף של מי מהרשויות. הרשות המוגדרת כ"נקלטת" באופן מובנה אינה תומכת באיחוד שכן זה בפועל מביא לתום כהונתו של הדרג הפוליטי ושל הנהלת שתי הרשויות (מכרזים מיוחדים לתפקידים ברשות המאוחדת), הדרג הפוליטי ברשות ה"קולטת" לרוב אינו רואה אינטרס בקליטת תושבים חדשים שאינם בסיס ההצבעה הטבעי שלו.³³ במקרה הנוכחי קיימת תמיכה גורפת באיחוד מצד הרשות ה"קולטת". עיריית תל אביב-יפו, המודעת לכל בעיותיה וגרעונותיה של עיריית בת-ים, רואה במהלך זה כפי שהגדיר ראש העירייה "התעלות מעל לעניינים פוליטיים ומוניציפאליים". העובדה כי הנהלת העירייה תומכת בפומבי במהלך, תקשה בעתיד על מועצת העירייה בתל אביב יפו לשנות את מדיניותה התומכת באיחוד. העובדה כי עיריית בת-ים מתנגדת למהלך, כפי שצוין לעיל, היא מובנת, אך על פניו נראית כפחות משמעותית לעומת התמיכה של תל אביב-יפו.³⁴

17.3. חסרונות לאיחוד

- **ניסיון עבר** – התיאוריה אינה תומכת בהכרח באופן משמעותי, כפי שהוצג קודם, ב"איחודי ענק" שכאלו בנושא של התייעלות והקטנת הוצאות, הגם שהאחודים שבוצעו בעבר בישראל היו קטנים הרבה יותר.
- **מורכבות טכנית** – צעד שכזה של איחוד רשויות, מחייב צבר של פעולות טכניות, אשר בהיעדר שיתוף פעולה מלא בין שני הצדדים הופך למורכב ביותר. העובדה כי מדובר בשתי ערי ענק (המחויבות לספק

³³ חריג למצב זה יהיה אם הרשות הנקלטת מביאה עמה נכסים כלכליים כלשהם כדוגמת תושבים מרקע סוציו אקונומי חזק (למשל האיחוד בין יהוד לנווה מונוסון) או נכסים כלכליים בדמות הכנסות ארנונה.

³⁴ בדיון הועדה בתאריך 30/06/2016 אישר ראש עיריית בת-ים המכהן כיום, מר יוסי בכר, את נכונותו לקבל את הצעת מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו ולשבת במשותף לבחון את הצעת עיריית תל אביב-יפו למודל האיחוד. אישור זה להבנתנו מהווה שינוי עמדה מסוים בעמדתה הנוקשה כנגד האיחוד של עיריית בת-ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

שירותים גם בזמן תהליך האיחוד), מייצר מורכבות, אשר להערכת הועדה טרם חוותה רשות מקומית בישראל.

אפשרות לפגיעה בתקציב עיריית תל אביב-יפו- כפי שהוצג בפני הועדה לא אחת, עיריית תל אביב-יפו כיום נמצאת במצב כלכלי וניהולי מצוין, אך בעבר לא היה המצב כך. ראש העירייה מר רון חולדאי אמר בעצמו כי: **“עיריית תל אביב-יפו הגיעה לאיזון תקציבי בעקבות מאמץ גדול ומתמשך, שכלל גם קיצוצים בשירותים הניתנים לתושבים. למעשה עד היום עיריית ת”א מתמודדת עם חובות עבר עצומים ונדרשת לבצע צעדי התייעלות ולקצץ בתקציב העירייה השוטף על מנת לאזנו”**. אין יכולת להבטיח כי בעתיד עיריית תל אביב-יפו לא תחוה תקופות כלכליות פחות טובות, ובמצב שכזה, הישענותה של עיריית בת-ים ותושבי העיר בת-ים על תל אביב-יפו עשויה להיות מאד בעייתית. **הנחת המוצא כאילו עיריית תל אביב-יפו יכולה לדאוג לכל בעיותיה האובייקטיביות של בת-ים, ובראשן היעדרם של שטחים עסקיים, באמצעות יצירת “יש מאין” של הכנסות כלכליות חדשות אינה ברורה מאליו והיא מחייבת הצגת תכניות עסקיות לאיחוד של עיריית תל אביב-יפו.**

היעדר רגולציה על רמת שירותים- הסיכון הגדול העומד בפני תושבי בת-ים הוא איבוד תחושת הקהילתיות והזהות העירונית הייחודית המשפחתית שלהם. עם זאת יצוין כי בפני הועדה הופיעו גם תושבים אשר הביעו את רצונם להיות מאוחדים עם תל אביב, כך שתחושת הקהילתיות והזהות העירונית אינה בהכרח תחושה אחידה של כל התושבים. עם זאת, סביר כי קיים איזון מסוים בין אובדן זה לאיכות שירותים עדיפה, אשר הם מעוניינים לקבל (ותושבי הערים הסמוכות אליהם מקבלים כפי שהוצג לעיל). **החשש שהועלה בפני הועדה הוא למצב בו תושבי בת-ים לאחר האיחוד לא יזכו לקבל את רמת השירותים לה זוכים תושבי תל אביב-יפו ובכך יהפכו ל”חצר האחורית של תל אביב” לדבריהם. משרד הפנים נכון להיום אינו מייצר השוואה ממלכתית של רמת השירותים המוניציפאליים בין הרשויות המקומיות. לכן, יקשה על המשרד לייצר מערכת שתשווה את רמת השירותים בין שתי הערים אחרי האיחוד.**

כאמור איחוד רשויות ענק אינו צפוי, בהכרח, לייצר יתרון משמעותי לגודל. עם זאת, מצבה הייחודי של עיריית בת-ים בהיעדרן של הכנסות עסקיות ובהיעדר פוטנציאל נראה לעין להקמת מתחמים עסקיים מניבים, היטה את הכף לטובת פתרון האיחוד, גם בהיעדר הרציונאל של השגת יתרון משמעותי לגודל. **נראה כי אם קיימת עיר בישראל היכולה להתמודד עם אתגר שכזה של איחוד שתי רשויות ענק הרי היא עיריית תל אביב-יפו, וזאת בעיקר עקב יכולותיה הפיננסיות, אשר הושגו בשני העשורים האחרונים. העובדה כי עיריית תל אביב-יפו תומכת במהלך באופן גורף, הינה גורם שהקל על הועדה לקבל החלטה בעניין זה. יתרון משמעותי למהלך ביצירת סינרגיה כלכלית אשר תאפשר לעיריית תל אביב-יפו להפיק רווחים כלכליים כתוצאה מניצול אופטימלי של שטחים עסקיים בבת-ים. נכון להיום, היקף ומקור המימון לתהליך זה מצד עיריית תל אביב-יפו אינו ברור ולא הוצג בפני הועדה. הבחירה בחלופה זו**



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

תחייב במקביל בקרה מתמדת על אופן ביצוע התהליך ומעקב אחר רמת השירותים המסופקת במהלכו לתושבי בת-ים כחלק מהעיר המאוחדת.

18. הצגת חלופת האיחוד ה"משולש" בין ראשון לציון, חולון ובת-ים

18.1. כללי

כפי שהוצג לעיל, היו ועדות בעבר, אשר דנו במצבה של עיריית בת-ים. חלופות שונות הועלו, כולל חלופות של איחוד בין בת-ים, חולון ואזור (הצעת משרד רה"מ בשנת 2003), חלוקת הכנסות (ועדת רזין) ועוד. עם זאת, **חלופה של איחוד משולש מעולם לא עלתה על הפרק**. הגורם התומך בהצעה זו ושהעלה אותה על הפרק היתה עיריית בת-ים, כחלופה לחלוקת הכנסות.

18.2. עמדות הגורמים השונים להצעה לאיחוד זה³⁵

- **גורמים ממשלתיים** - לאיחודה של בת-ים עם רשויות אחרות קיימים יתרונות וחסרונות. מחד, נראה כי כיום עיריית בת-ים מציגה כלפי חוץ תפקוד תקין יחסית בתחומים שונים ובדגש על חינוך (בה התוצאות טובות בעיני גורמי המקצוע משרד החינוך) ורווחה. בנוסף, החשש כי לבת-ים ייחודיות שעלולה להעלם במידה וזו תבלע ברשות אחרת. עם זאת, הועלו בחלק מהמקרים עמדות כי איחוד בין בת-ים לתל אביב-יפו עשוי לשפר את יציבותה של המערכת כאשר יכולתה הטובה יחסית של תל אביב-יפו תכיל את בת-ים בתוכה. **כאשר הוצגו חלופות שונות לאיחוד עם ראשון לציון או חולון הועלתה הטענה כי אלו אינן מסוגלות כיום להערכת גורמי המקצוע לקלוט בצורה טובה את בת-ים.**
 - **העיריות הגובלות בבת-ים** - עיריית ראשון לציון לא התנגדה לאיחודה של בת-ים ותל אביב בכתב התשובה שלה לוועדה, אך התנגדה באופן נחרץ לנושא חלוקת הכנסות. עיריית חולון עם זאת, הציגה במסמך הפנייה לוועדה עמדה שונה במקצת בנוגע לסוגיית האיחוד, כאשר טענה כי: **"אם תיבחן, על אף התנגדות עיריית חולון, האפשרות לחלוקת הכנסות בין חולון לבת-ים, אזי לשיטת עיריית חולון, יש לבחון אגב כך גם את האפשרות לחלק את כל שטחה של עיריית בת-ים בין כמה רשויות גובלות וחולון בכללן (ולא רק איחוד בין בת-ים לתל אביב)".** כלומר, עיריית חולון סבורה כי חלופת פירוקה של עיריית בת-ים בין הרשויות הגובלות בה הינה חלופה שיש לבחון אותה לפחות על פני חלופת חלוקת הכנסות. כמו כן, גם עיריית חולון סבורה כי **חלופת האיחוד עם תל אביב-יפו כנראה עדיפה, כאשר בכל מקרה חלופת האיחוד המשולש לא עמדה על הפרק מבחינת הרשות.**
- חלופת האיחוד המשולש לא עלתה על הפרק באופן קונקרטי, לא בדוחות של ועדות עבר, לא בדיונים עם משרדי ממשלה כרגע, ונראה כי היא נתפסת בעיני גורמי המקצוע כחלופה לא רלוונטית, בעלת סיכויים נמוכים להצלחה אשר איננה ניתנת ליישום.**

³⁵ הגורמים הממשלתיים התייחסו ברובם לאיחוד בין תל אביב-יפו לבת-ים. עם זאת, בחלק מהמקרים עלו לדיון סוגיות של איחוד של בת-ים עם ראשון לציון או חולון (אך לא ביחד).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

18.3. חישובים מוערכים לתוצאות האיחוד

- **התייעלות-** המונח "התייעלות" גוזר בתוכו מספר רב של היבטים. בקצרה, הכוונה להפחתת הוצאות בגין שכר לבכירים מרמת מנהלי אגפים ומעלה, אשר תקניהם צפויים להתבטל כתוצאה מהאיחוד ומהפתחה מסוימת בהוצאות הקבועות של הרשות. עם זאת, משום שמדובר בעיריות יחסית גדולות, הרי שכאחוז מהתקציב נראה כי אין מדובר בהיקף משמעותי.
- **הכנסה והוצאה מחושבות לתושב-** כפי שהוצג גם לגבי החלופה הקודמת, קיימים פערים ברמת ההוצאה לתושב בין ראשון לציון לשתי הרשויות האחרות, אשר יצטרכו להיות מכוסים ממקור כלשהו. בהיעדרה של תכנית אסטרטגית פרטנית לאיחוד מצד הרשות הקולטת³⁶ אין בפועל ביכולתנו כיום להעריך משמעות כלכלית, חיוביות או שליליות, כתוצאה מהאיחוד המשולש.

עיריית ראשון לציון כרשות הקולטת, תידרש להשקיע מתקציבה סכומים גבוהים יחסית בכדי להביא לרמת שירותים זהה לכל תושבי הרשות המאוחדת ולהימנע מגירעון. תקציב זה יכול להיות מכוסה ממספר מקורות, כפי שהוצגו לעיל וביניהם תקצוב ממשלתי בדמות מענק איזון מוגדל, הגדלת תעריפי ארנונה ובעתיד אולי גם מיצירת סינרגיה כלכלית מתכנון מרחבי יעיל יותר. **היעדר רצון ראשוני של עיריית ראשון לציון וחולון להיכנס למהלך זה, מעיבה על יכולתו לקרום עור וגידים.**

18.4. יתרונות לאיחוד המשולש

- **יצירת מטרופולין משני לתל אביב-יפו-** נכון להיום, ראשון לציון מהווה מדרום לתל אביב-יפו את המטרופולין הגדול בישראל בכל הנוגע לכח קנייה של תושבים, מרכזים מסחריים וכמות תושבים. תכניות הבנייה העתידיות שלה בחלקה המערבי אמורות אף לקדם את מצבה בעתיד. הוספתן של בת-ים וחולון לעיר ייצרו את הרשות השנייה בגודלה בישראל מבחינת כמות תושבים, ובכך יקימו בפועל **מטרופולין מתחרה לזה של תל אביב-יפו.** "תחרות" מטרופולינית שכזו לתל אביב-יפו עשויה, ככל תחרות שהיא, לחייב את שתי הערים להשתפר באופן מתמיד בכדי להתחרות על תושבים ועסקים.

18.5. חסרונות לאיחוד המשולש

- **יכולת הצלחה מוטלת בספק-** כפי שהוצג לעיל, איחוד רשויות ככלל הוא פעולה, אשר יעילותה לא מובנת מאליה. איחוד בין שתי רשויות ענק נחשב בספרות המקצועית כצעד לא בהכרח מוצדק כלכלית. **איחוד של שלוש רשויות ענק, אשר אף אחת מהן אינה עיר המטרופולין הראשית במרחב (שהיא תל אביב-יפו לכל הדעות), נראית כצעד מורכב מאין כמוהו, וזאת מעבר להיעדר ההצדקה בגין השגת יתרון לגודל.**

³⁶ ובניגוד למצב מול עיריית תל אביב, במקרה זה ראשון לציון אינה מציעה את האיחוד מרצונה ועל כן סביר שלא תנקוט מיוזמתה במהלך שכזה של הצגת תכנית אסטרטגית לאיחוד המשולש.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

- היעדר שיתוף פעולה לתהליך- שיתוף פעולה מלא מצד כל הרשויות הינו גורם מרכזי בתהליך של איחוד מוצלח. עם זאת, לרוב לרשות הנקלטת אין אינטרס לבצע מהלך שכזה, לאו דווקא בגלל ראיית טובת התושבים כמו לרוב בגלל היבטים פוליטיים פרסונליים של פרנסי הרשות. במקרה הנוכחי, אנו חוזים ב"מודל הפוך" למעשה, בו **עיריית בת-ים לכאורה תומכת בבחינת התהליך ואילו עיריית ראשון לציון (הרשות הקולטת המרכזית) ועיריית חולון אינן מעוניינות בו**. מצב זה יערים קשיים אדירים על מהלך האיחוד.

- **מימון**- ראשון לציון וחולון הן רשויות חזקות ונטולות מענק איזון. עם זאת, יש לתת את הדעת על האתגרים הכלכליים הצפויים להן בשנים הקרובות ובדגש על תנופת הפיתוח של מערב ראשון לציון ושל מתחם צריפין. **בניגוד לעיריית תל אביב-יפו, לשתי הרשויות אין יכולת מעשית לממן השוואה של רמת השירותים של בת-ים לזו של ראשון לציון או אף של חולון**.

- **הכללה מיותרת של חולון בתהליך**- אין למעשה, בסדרי גודל אלו של רשויות ענק יתרון בהכללתה של רשות מקומית נוספת בתהליך. כפי שהוצג בהרחבה, הסיבה העומדת על הפרק לאיחודה של בת-ים, אינה מהרצון להביא ליתרון לגודל בהתנהלות העיר אלא כתוצאה מהיעדר נכסים עסקיים קיימים ופוטנציאל עתידי, אשר יוכלו להביא למקור מימון לפעולות הרשות. סביר, לאור זאת, לבחון איחוד של בת-ים עם אחת משלוש הרשויות הסובבות אותה או חלופות שונות של פירוק העיר. **הכללתה של חולון בתהליך האיחוד עם ראשון לציון נראית כחסרת סבירות מקצועית ופוליטית, וכמערימה קשיים על התהליך ללא תרומה כלשהי להצלחת האיחוד**.

איחוד של רשות גדולה המאכלסת מספר תושבים רב כמו בת-ים עם כל רשות מקומית אחרת אינו טריוויאלי ולא נתמך באופן מובהק בתיאוריות ובמחקרים אמפיריים. גודלה של בת-ים, כמו גם בעיותיה הכלכליות, אשר חייבו אותה בשנים האחרונות ליטול הלוואות ולחלופין למכור נכסים ציבוריים, מהווה תמרור אזהרה בנוגע לאיחודה עם רשות מקומית אחרת. נראה כי **חלופת האיחוד המשולש נחותה בכל פרמטר כמעט מחלופת האיחוד של שתי רשויות בלבד**. הכללתה של רשות שלישית (חולון או ראשון לציון) אינה נראית כתורמת לאיחוד אלא רק הופכת אותו למורכב יותר. יתרה מכך, כל איחוד בין מי משתי הרשויות הללו נראה כחלופה נחותה מאיחוד עם תל אביב-יפו, ובוודאי עוד תחת המצב בשטח כשנראה כי עיריית תל אביב-יפו תומכת במהלך איחוד בינה ובין בת-ים, בניגוד לראשון לציון וחולון שמתנגדות.

19. סיכום שתי חלופות האיחוד



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ככלל, איחוד רשויות ענק כדוגמת ארבע הרשויות העומדות על הפרק אינו צעד האמור להביא בהכרח ליעילות כלכלית עקב יתרון משמעותי לגודל. **הסיבה להצעת האיחוד של בת-ים אינו נובע מרצון ליתרון לגודל אלא מהיעדר מקורות מימון לעיריית בת-ים בכדי לספק שירותים ברמה המצופה לתושביה.** לכן, הצפי הוא שבת-ים "תתחלק" בהכנסות עם הרשויות הסובבות אותה כחלק מהאיחוד.³⁷

מהניתוחים שהוצגו לעיל, נראה כי מבין האפשרויות לאיחודה של בת-ים, איחוד עם תל אביב-יפו הינה החלופה הסבירה ביותר. חלופה זו תצריך הסטת סכומים ניכרים בתקציב העירייה וככלל, נראה כי מדובר במהלך מאתגר. עם זאת, העובדה כי עיריית תל אביב-יפו תומכת במהלך יחד עם חוסנה הפיננסי הנוכחי, מייצרים היתכנות למהלך האיחוד. עם זאת, חלופה זו נושאת בחובה "תג מחיר" מסוים, שאינו ידוע נכון להיום לועדה ללא עבודה מעמיקה בשיתוף הרשויות הרלוונטיות והממשלה. לא הוצג בפני הועדה מידע כיצד והאם עיריית תל אביב-יפו תפעל בכדי לממן את עודף השירותים הנדרש לתושבי בת-ים, אך ברור כי יש להתנות ולייצר מערך בקרה שיבחן את מצבם של תושבי בת-ים לאחר האיחוד כמו גם על מימון ביניים לעיריית בת-ים בתקופה עד לביצוע האיחוד. איחוד משולש של בת-ים עם ראשון לציון וחולון נראה כנחות לעומת כל אחת מהחלופות האחרות לאיחוד (כל חלופת איחוד אחרת למעשה) וזאת בעיקר עקב הכללתה של רשות שלישית בתהליך (חולון), אשר על פניו נראית כלא רלוונטית למהלך האיחוד ולא תורמת לו.

20. חלוקת הכנסות בין תל אביב-יפו לבת-ים

20.1. כללי

- העילה החוקית – סעיף זה יבחן את חלופת חלוקת הכנסות בין שתי הרשויות. על פי פקודת העיריות (סעיף 9ב(ב)): "השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לענין זה (בסעיף זה – ועדת החקירה לחלוקת הכנסות), להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד בתכנית למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה (בסעיף זה – אזור חלוקת הכנסות), הכל כפי שנקבע בצו."
- בקשת עיריית בת-ים – כפי שהוצג קודם לכן (ומופיע בנספח ז' לדוח זה), בקשתה של עיריית בת-ים כוללת 6 מתחמים בתל אביב מהם מבוקשת חלוקת הכנסות. שניים מהמתחמים הינם מתחמי ארנונה

³⁷ יש לציין כי בישיבת הועדה הבהיר מנכ"ל עיריית בת-ים כי גם בת-ים מעוניינת באיחוד רשויות (בהקשר לתל-אביב), אך במובן של "איחוד בכיס" ולא איחוד כולל. במובן זה, איחוד רשויות מקומיות לצורך חלוקת תקציבית הוא מהלך קיצוני יחסית על הרצף שלחלוקת משאבים בין רשויות כאשר בקצהו השני נמצאת חלוקת הכנסות (אשר תוצג בהמשך הסקירה).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ממשלתית (קרית הממשלה ומתקני משרד הביטחון בקריה) והיתר מתחמי ארנונה עסקית רגילים. בבסיס הבקשה דרישה לצדק חלוקתי במרחב המטרופוליני של גוש דן (כפי שעולה ממכתבו של עו"ד סומך למשרד הפנים בתאריך 15/08/2013).

- **מיקוד בשני המתחמים הראשונים בבקשת העירייה- יש להדגיש, כי בניגוד להיקף ההכנסות ממתחמי ארנונה ממשלתית בתל אביב-יפו, הידוע לועדה ברמת דיוק יחסית סבירה, הרי שאין נכון להיום מידע אודות ארנונה מיתר ארבעת המתחמים. מעבר לכך, נראה כי עיריית בת-ים התמקדה בדיוני הועדה בנושא חלוקת ההכנסות ממתחמים ממשלתיים ולא מהמתחמים העסקיים. הטיעון היה שפעילות הממשלה בתל אביב-יפו מייצרת כמעט הכפלה של פעילות עסקית סביבה במונחי מ"ר עסקי.³⁸ במובן זה, טענה עיריית בת-ים לזיקה עקרונית להכנסות ממשלתיות שהיו יכולות להיות משולמות לה אילו היו בוחרים משרדי הממשלה מיקום אחר למשרדיהם. החלטת המיקום של משרדי הממשלה דווקא במרכז תל אביב נובעת לטענת מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו מכך שהעיר הינה מרכז של מטרופולין וככזו נבנו בה גם משרדי הממשלה, קרית הביטחון וכל מערכות התחבורה מובילות אליה ומרכזי התעסוקה ממוקמים בה. עיריית בת-ים, מבקשת למעשה חלוקת הכנסות מהמתחמים הממשלתיים במרכז תל אביב-יפו עקב בחירתה של הממשלה להתמקם בה ולא בבת-ים.**
- **התייעלות במקביל לחלוקת הכנסות- בכל מקרה, החלטה על חלוקת הכנסות לא תוכל לעמוד בפני עצמה ותצריך לבצע במקביל תהליך התייעלות או הבראה בעיריית בת-ים.³⁹**

20.2. הרציונאל לחלוקת הכנסות

חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות הוא מהלך קשה ליישום באופן כללי ועל אחת כמה וכמה אם אינו מלווה בהסכמה בין הרשויות המקומיות על החלוקה. הסיבה להצדקת חלוקת הכנסות⁴⁰ היא: "אפשר לפעול לתיקון עיוותים מקומיים וראוי לקדם צדק חלוקתי במובן זה של חלוקה הוגנת יותר של תקבולי הארנונה ממתקנים ממשלתיים ותשתיתיים גדולים..."

במילים אחרות: **העברת הכנסות ממתקנים ממשלתיים עשויה להיות סבירה בהתאם לעקרונות צדק חלוקתי.** בהקשר לנושא העומד על הפרק, נראה כי בעוד שעל מרכיב ההכנסות הממשלתיות של עיריית בת-ים מעיריית תל אביב-יפו יש הצדקה, הרי שבכל הנוגע ליתר המתחמים, הטיעון של צדק חלוקתי לא בהכרח גובר על טיעונים אחרים ובראשם זכותה של עיריית תל אביב-יפו ליהנות מפיתוח כלכלי, אשר היא עמלה עליו כהשקעה ארוכת טווח. משמעות נוספת הנגזרת מחלוקת הכנסות בכפייה עשויה להיות

³⁸ טענה שלא נבדקה כמובן ואין ביכולתה של הועדה להעריך את נכוניתה.

³⁹ בניגוד לחלוקת הכנסות מבסיסי צבא שבוצעה בשנים האחרונות בדרום, הרי שבמקרה זה מדובר במצב שונה. עיריית תל-אביב טוענת לא אחת, כולל בפני הועדה, כי בסיס הקריה במרכז תל אביב-יפו מהווה נטל עירוני ולא נכס. בניגוד לבסיסים במועצות אזוריות פריפריאליות, אין חולק על כך ששווי הקרקע והארנונה שהעירייה יכלה לגבות בגינה במרכז העיר, היו מייצרים הכנסות גבוהות יותר מאשר במצב הנוכחי.

⁴⁰ ע"פ רזין ע. וחזן א. 2012, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

במישור הכלכלי של היעדר תמריצים לפיתוח כלכלי של רשויות מקומיות, עקב החשש כי רשות סמוכה תתבע בעתיד הכנסות ממתחמים אלו. מצב בו רשות מקומית מייצרת גירעון תקציבי, ולאחר מכן באה לרשות מקומית סמוכה (או לממשלה) בדרישה להעלות את רמת ההכנסות שלה עקב הצורך במימון אותה רמת שירותים עודפת (ונטולת תקציב) אינו מצב ראוי, ויש להישמר מלייצר לו תמריצים כדוגמת חלוקת הכנסות.

עם זאת, ראוי להדגיש כי בעוד שקיימות בישראל דוגמאות קיצוניות יותר מבת-ים ותל אביב-יפו להפרשים בהכנסות העסקיות לתושב,⁴¹ הרי שתל אביב היא הרשות בעלת מענק האיזון השלילי הגבוה ביותר בישראל (בערך מוחלט). כלומר- על פי נוסחת מענק האיזון עיריית תל אביב-יפו הינה מהחזקות ביותר בישראל. לכן, קיומן של שתי הרשויות (בת-ים ותל אביב-יפו) זו לצד זו כאשר אחת מהן עם הכנסות עסקיות גבוהות והשנייה עם הכנסות נמוכות מהווה עילה סבירה לדרישה לחלוקת הכנסות, ולו בגין מתקני הארנונה הממשלתיים.⁴²

הבעיה במהלך זה היא שאם המטרה המרכזית היא לשפר את מצבם של תושבי בת-ים, הרי שחלוקת הכנסות בהיקף סביר בין שתי הרשויות, לא צפויה להביא לשיפור במצבם של תושבי בת-ים לעומת מצבם כיום. זאת משום, שרמת השירותים כיום ממומנת בחלקה על ידי גירעון (הממומן באמצעות מכירת נכסים או לקיחת הלוואות). לכן, חלוקת הכנסות תביא, לכל היותר, לשימור מסוים של רמת ההוצאה של עיריית בת-ים, ובוודאי שלא לשיפור במצב התושבים. הפערים הקיימים כבר כיום בין בת-ים לערים הסובבות אותה ואף לערים בסוציו אקונומי 5, לא צפויים לקטון כתוצאה מהמהלך. הצדדים השליליים למהלך יהיו פגיעה ביחסי השכנות בין שתי הרשויות (ובחלופות לשיתוף פעולה עתידי ביניהן), ובתמריצים עתידיים לרשויות מקומיות בכל הנוגע לפיתוח כלכלי.

תל אביב-יפו ובת-ים הן מקרה המתאים להמלצה על חלוקת הכנסות בטענה ליצירת "צדק חלוקתי וצמצום פערים", ובדגש על חלוקת הכנסות ממתקנים ממשלתיים. יש להדגיש כי מהלך שכזה, לא בהכרח ישפר את מצבם של תושבי בת-ים באופן משמעותי ולכל היותר (תחת קבלת החלטת חלוקת הכנסות מאד גורפת מבחינת הסכומים שיעמדו לחלוקה) ישאיר את העיר ברמת הכנסות דומה לזו שבה היא נמצא כיום (ותוך כדי התייעלות, אשר תפחית ברמה מסוימת את רמת השירות הניתנת). **כלומר, בטווח ארוך, פתרון חלוקת ההכנסות (תחת הנחה של חלוקה תקציבית סבירה) לא יוכל להביא לפתרון בעיית היעדר השטחים העסקיים בבת-ים.**

20.3. מודל חלוקת ההכנסות

⁴¹ כמעט כל הרשויות המקומיות הערביות יכולות להציג פערים גבוהים מאלו של בת-ים ותל אביב-יפו אל מול המועצות האזוריות הסמוכות להן.

⁴² יש בהקשר זה לזכור כי עיריית תל אביב-יפו אינה עיר עולים. לכן, הממשלה משלמת לעירייה סכום מופחת (30%, 45%-ו 55%) מתעריף הארנונה על פי סוג הנכס הממשלתי. מכאן, שכבר מראש תקבולי הארנונה הממשלתית בתל אביב-יפו נמוכים יחסית והם אמורים לשקף גם עלויות מסוימות שיש לעירייה בגין הנכסים הללו. כנגד טיעון זה יש להדגיש כי לקריות הממשלה ולקרית הביטחוניית בתל אביב-יפו יש קרוב לוודאי "מכפילי עסקים", אשר בוחרים להיות במרחב מרכז תל אביב-יפו בין היתר גם בגלל קיומם של עסקים ממשלתיים אלו.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

כללי

מנדט הועדה כלל חלוקת הכנסות משלוש הרשויות לבת-ים, אולם בת-ים לא הציגה דרישה לחלוקה ממתחמים פרטניים בראשון לציון ובחולון. הועדה בחנה את האפשרות של העברת כספים בין רשויות הסמוכות לעיר בת-ים- תל אביב, ראשון לציון וחולון. הועדה סברה כי מהפרמטרים של הרשויות שנבדקו,⁴³ רק תל אביב-יפו נמצאה מתאימה להיות רשות "מחלקת", כלומר, **תל אביב-יפו נמצאה כרשות החזקה היחידה שביכולתה להעביר כספים לתמיכה בעיריית בת-ים**. יש לציין כי תמונת מצב זו הינה נכון להיום ופיתוח עתידי של ראשון לציון וחולון לא נלקח בחשבון.

20.4. הנחות עבודה מקדימות

- על מנת לאמוד את היקף ההעברה, הנחנו כי החלוקה תתבצע מהכנסת עיריית תל-אביב יפו מהארנונה הממשלתית הנאמדת במעל ל-80 מיליון⁴⁴ ש"ח בשנה. יש לזכור כי סכום זה כולל הנחה בתעריף עקב העובדה כי תל אביב-יפו אינה מוגדרת כ"עיר עולים". המשמעות היא כי שומת הארנונה למשרדי הממשלה עמדה בבסיס על כ-200 מיליון ש"ח וסכום זה הוא לאחר הנחה. התייחסות פרטנית רק לשני המתחמים שצוינו בבקשת עיריית בת-ים נראה כמצמצם את היקף ההכנסות העומדות על הפרק ל-30 מיליון ש"ח בלבד, כפי שעולה מהדו"ח שהוגש לוועדה על ידי אלכס אלטר (נספח ו' לדו"ח זה).
- הגבלה בנוגע לסכום החלוקה הוא גובה סכום שעתיד לגרום לשינוי במענק המודל של הרשות המחלקת (מעבר מנטולת מענק למקבלת מענק). מבחינת עיריית תל-אביב יפו, סכום זה נאמד במיליארדי ש"ח, כך שבוודאי אינו מהווה מגבלה אפקטיבית.

המלצת הוועד להעברה של כ-30 מיליון ש"ח לבת-ים אינו מהווה פתרון לצרכיה של בת-ים בטווח הארוך, אולם יכול בטווח זמן קצר להוות פתרון חלקי לבעיותיה הכלכליות בשילוב של פתרונות נוספים בתהליך.

20.4.1. הסתייגויות

- חלוקת הכנסות אינה מייצרת תשתית לפיתוח כלכלי עתידי ואינה מייצרת יצירת הכנסות חדשות (מלבד ההכנסה של חלוקת ההכנסות).
- מלבד בת-ים ישנה במרחב רשות מקומית חלשה נוספת והיא בני ברק. חלוקת הכנסה רק לבת-ים עשויה להיות בעייתית – ככל שמדובר בפתרון ארוך טווח המצריך בחינה של כלל הרשויות במרחב, אך סבירה ביותר ככל שמדובר בחלופה קצרת טווח הרואה בחלוקת ההכנסות מעין "הלוואת גישור" לתקופה

⁴³ בין היתר נבדקו פרמטרים כגון היקף שטחים עסקיים ברשות, פערי ארנונה עסקית בין הרשויות ועוד.
⁴⁴ ארנונה ממשלתית היא סך הסכום שהמדינה מעבירה לעיריית תל אביב-יפו בגין הפעלת נכסים ממשלתיים בתחומי העיר. בין היתר מדובר על הקריה בתל אביב (משרד הביטחון כגורם משלם), קריית הממשלה ברחוב דרך בגין (כל משרד ממשלתי משלם עבור חלקו) ועוד.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

הקודמת לאיחוד, מה גם שהקטנת הגרעון המצטבר של עיריית בת ים הופך להיות אינטרס מובהק של עיריית תל אביב לאור האיחוד.

- תמריץ שלילי להתייעלות ולחלוקת הכנסות לרשות המקבלת ותמריץ שלילי לרשות הנותנת להגדיל את הכנסותיה כאשר ידוע לה שחלק מהן יינתן לרשות סמוכה.
- מתח תמידי בין הרשות הנותנת לרשות המקבלת ובין תושביהן, במקום פוטנציאל לשיתוף פעולה כלכלי וחברתי בין הרשויות הסמוכות לבין תושביהן.
- נימוק מוסרי – תושבי הרשות החזקה יטענו שהם נושאים בנטל השלילי של עומסי התנועה, זיהום האוויר ופגעי הרעש הנובעים משטחי התעשייה והמסחר בעוד שהרשות המקבלת רק נהנית מההכנסה.
- מסר שלילי לרשויות חזקות – לא להתייעל פן ייקחו מהכנסותיהן לרשות סמוכה חלשה.

20.5. התייעלות כ"מוצר משלים" לחלוקת הכנסות

הנחת המוצא היא כי מהלך של חלוקת הכנסות בו עיריית תל אביב-יפו מעבירה כספים מתקציבה השוטף מדי שנה לתקציב עיריית בת-ים הוא מהלך מאד מורכב פוליטי. לצורך כך, יהיה הכרח בסיסי להבהיר כי תקציבה של עיריית בת-ים, מצומצם ככל האפשר, וכי העירייה פועלת בצורה תקינה, אף מעבר לסטנדרט לרשות מקומית בישראל. **המשמעות היא כי בחלופה בה בת-ים תקבל הכנסות מרשות מקומית אחרת היא תחויב להציג במקביל גם התייעלות בתקציבה על כל המשתמע מכך.**

ההערכה היא כי כתוצאה מחלוקת הכנסות ומהתייעלות כלכלית ניתן לייצר מקורות כספיים מקסימליים של כ-50 מיליון ₪ לעיריית בת-ים. מראש, הסכום לחלוקה בכל הנוגע למתחמי הארנונה הממשלתית שציינה עיריית בת-ים נראה כמוגבל יחסית. החלטה על חלוקת הכנסות מבוצעת כמעט תמיד בהסכמה כזו או אחרת בין הרשויות. עם זאת, מבחינה מינהלית בלבד פעולה של חלוקת הכנסות והתייעלות פשוטה יותר מאשר מהלך של איחוד, המצריך עובדת תשתית רבה. היתרון המשמעותי ביותר באיחוד הינו היכולת להביא לשיפור ברמת השירותים הניתנים לתושבי בת-ים אשר ביתר החלופות לא נראה כסביר שיתרחש.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

21. המלצות הוועדה

עמדת רוב חברי הוועדה (4 מתוך 5 חברים) היא להמליץ על **איחוד רשויות בין בת-ים לתל אביב-יפו**. פתרון זה הוא החלופה המועדפת על פני יתר החלופות שעמדו על הפרק. **בטווח הביניים עד לאיחוד ובכדי לשמור על איזון תקציבה השוטף של עיריית בת ים ממליצים רוב חברי הוועדה על מתווה בעל שלושה מרכיבים:**

1. **חלוקת הכנסות שנתית** בסכום של 30 מיליון ₪ בתנאים הבאים: עיריית תל אביב תעביר לעיריית בת ים את כלל הכנסותיה מתשלומי הארנונה המשולמים על ידי הממשלה, או מי מטעמה, הנגבים ב"אזור חלוקת ההכנסות מארנונה ממשלתית" המפורט במפת ההמלצה ובתנאי שלא יעלו על 30 מלש"ח בשנה.
2. **הקצאת מענק ממשלתי מיוחד** לעיריית בת-ים בסך 30 מיליון ₪ לשנה עד למועד האיחוד.
3. **ביצוע תהליך התייעלות** בסכום של כ-20 מיליון ₪ בתקציב השנתי עד למועד האיחוד, העירייה תידרש לאשר את מתווה התייעלות בפני גורמי המקצוע במשרד הפנים.

הוועדה רואה בהמלצותיה בעניין האיחוד כמקשה אחת

21.1. תנאים ייחודיים לאיחוד

21.1.1. הסיבה לקביעת התנאים

איחוד מעין זה המוצע בין תל אביב-יפו לבת-ים טרם בוצע בישראל. מצב בו רשות של כ-160 אלף תושבים אמורה להיטמע בתוך רשות של כ-525 אלף תושבים, הוא ייחודי לכל הדעות. אמירה זו מתחזקת עוד על הרקע לאיחוד שאינו מרצון של הרשות הנקלטת ואינו על בסיס של מטרה להשיג יתרון לגודל בלבד, כפי שהיה בעבר באיחודים הקטנים יותר שבוצעו בישראל. לכן, סוברים רוב חברי הוועדה כי ההמלצה לבצע איחוד מחויבת להיות בצמידות למספר תנאים פרטניים, אשר יבטיחו את מטרות האיחוד ובראשן שיפור ברמת השירותים המוניציפאליים של תושבי בת-ים.

21.1.2. תנאי האיחוד

- **שנת האיחוד** - הוועדה התלבטה לא מעט בסוגייה זו. מחד, פעולה נמהרת ודחוקה בזמן עשויה למנוע איחוד יעיל, בו כל הפעולות נשקלות בכובד ראש. מנגד, משך זמן רב מדי, עשוי להביא לתופעות שליליות כגון "היעדר בעל בית" בבת-ים, כאשר אין למעשה לפרנסי העיר סיבה לשמור על תקציב מאוזן במהלך תקופת הביניים, ולמעשה העיר תתפקד תקופה ארוכה ללא ניהול אמיתי. בפני הוועדה עמדו למעשה שלושה תאריכים פוטנציאליים לביצוע תהליך זה: בחירות 2018, בחירות מיוחדות בשנת 2020 או בחירות שנת 2023. שתי החלופות האחרונות מורכבות מבחינה פוליטית. החלופה של בחירות מיוחדות בשנת 2020 מצריכה קבלת אישור לקיום בחירות במועד מיוחד על ידי ועדת הפנים של הכנסת ומביאה למצב בו בשנת 2018 יתקיימו בחירות, ובשנת 2020 בחירות נוספות, במידה ויתקבל האישור האמור, כאשר בוחרים שנת 2018 בבת-ים היו מודעים לכך שהם בוחרים נציגים זמניים בלבד לביצוע האיחוד. אפשרות אחרת היא כי



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

יואריך תוקף הכהונה לאור הנסיבות המיוחדות שנוצרו לשני ראשי הרשויות עד לשנת 2020 בה יתבצע האיחוד ובחירות מיד לאחריו, צעד זה היה נדרש גם בתיקון חקיקה וגם באישור מיוחד של היועמ"ש לכהונת ראש עיריית תל אביב-יפו למשך זמן העולה על הקבוע בחוק, צעד שלמיטב הבנתה של הוועדה טרם בוצע בישראל. חלופה של בחירות בשנת 2023 היתה מביאה למצב בו החלטה על האיחוד היא לשבע שנים קדימה. על אף היכולת לבצע תכנון כלכלי נכון לביצוע האיחוד בפרק זמן זה, הוועדה סברה כי החלטה לטווח זמן שכזה למעשה מביאה יותר נזק מתועלת, וזאת בלי קשר לצורך לטפל במצבה של עיריית בת-ים במהלך התקופה. לכן, הוועדה סבורה כי על אף המורכבות שבביצוע האיחוד בלוח זמנים קצר, החלטה על בחירות בשנת 2018 לרשות המאוחדת, הינה החלופה הנכונה ביותר. לפיכך קובעת כי על האיחוד להתרחש במועד המוקדם ביותר האפשרי ובעדיפות למועד הבחירות ברשויות המקומיות הקבוע לנובמבר 2018 וזאת בתנאי שהושלמו כל ההכנות הנדרשות לאיחוד. החלטה לאיחוד במועד אחר תוכל להתקבל בנסיבות מיוחדות בלבד. עם זאת הוועדה קובעת כי אין לקיים בחירות לעיר המאוחדת במועד זה במידה ולא הושלמה עבודת המטה לאיחוד הרשויות. יש לציין כי עמדתה של עיריית תל אביב-יפו היא לבצע את המהלך כך שבשנת 2018 יתקיימו בחירות לרשות מאוחדת.

- אישור מועצת עיריית תל אביב-יפו למהלך - בדיוני הוועדה הציגה עיריית תל אביב-יפו עמדה אחידה וגורפת בעד האיחוד. לא נשמע קול שונה מצד נציג כלשהו שהופיע מטעמה. עם זאת, המשמעות הכלכלית בפעולה זו של עיריית תל אביב-יפו והנטל שעשוי ליפול על כתפיה נדרשים בהכרעה של מועצת העירייה. אמירותיו של ראש הרשות מר רון חולדאי כי מדובר בצעד בעל חשיבות לאומית ומוניציפאלית, מקובלות על חברי הוועדה, אך על מועצת עיריית תל אביב-יפו להפגין מחויבות זהה לתהליך לפחות כמו זו שהציג ראש העירייה ומנהליה הבכירים. צעד זה גם נדרש על מנת לאשר את מתווה חלוקת הכנסות בתקופת הביניים, מהלך אשר לו התנגדה העירייה בתוקף כפתרון לטווח הארוך. יש לציין כי הוועדה מביעה הערכה עמוקה לעיריית תל אביב על נכונותה לקדם את האיחוד בין הרשויות מטעמים לאומיים ועל כן סבורה כי העירייה לא תזנח את עקרונותיה אלה לאור החלטת הוועדה על חלוקת הכנסות בטווח הקצר.
- הגדרת מעמד רובע עירוני לבת-ים ברשות המאוחדת - כבר כיום החוק מגדיר את מעמדו של רובע עירוני. עם זאת, סבורה הוועדה כי במקרה הנוכחי יש צורך לשקול שוב האם ניתן להעניק סמכויות יתרות לרובע העירוני של בת-ים לאחר ביצוע האיחוד. במקביל, יש להיוועץ עם עיריית תל אביב-יפו האם היא מעוניינת להגדיר עוד איזורים בתוכה במעמד של רובע עירוני. לכן מוצע כי שר הפנים יקים ועדה לנושא זה בה ישתתפו נציגי ציבור מתל אביב-יפו, בת-ים ונציגי ממשלה ובדגש על משרדי הפנים, האוצר והמשפטים. במידת הצורך יתוקנו תיקוני חקיקה במסגרת הליך האיחוד.
- הקמת מינהלת איחוד - הוועדה ממליצה על הקמתה של מינהלת איחוד מיום חתימתו של שר הפנים על צו האיחוד ועד לתקופה של 5 שנים מיום ביצוע האיחוד. תפקידי המינהלת יהיו:
- הבטחת רציפות תפקודית ויציבות כלכלית בעיריית בת-ים בתקופת הביניים - לרוב, איחודי רשויות מתבצעים בפרקי זמן מהירים (לפחות על פי ניסיון העבר בשנת 2003). המקרה הנוכחי מורכב בהרבה, ולכן,



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

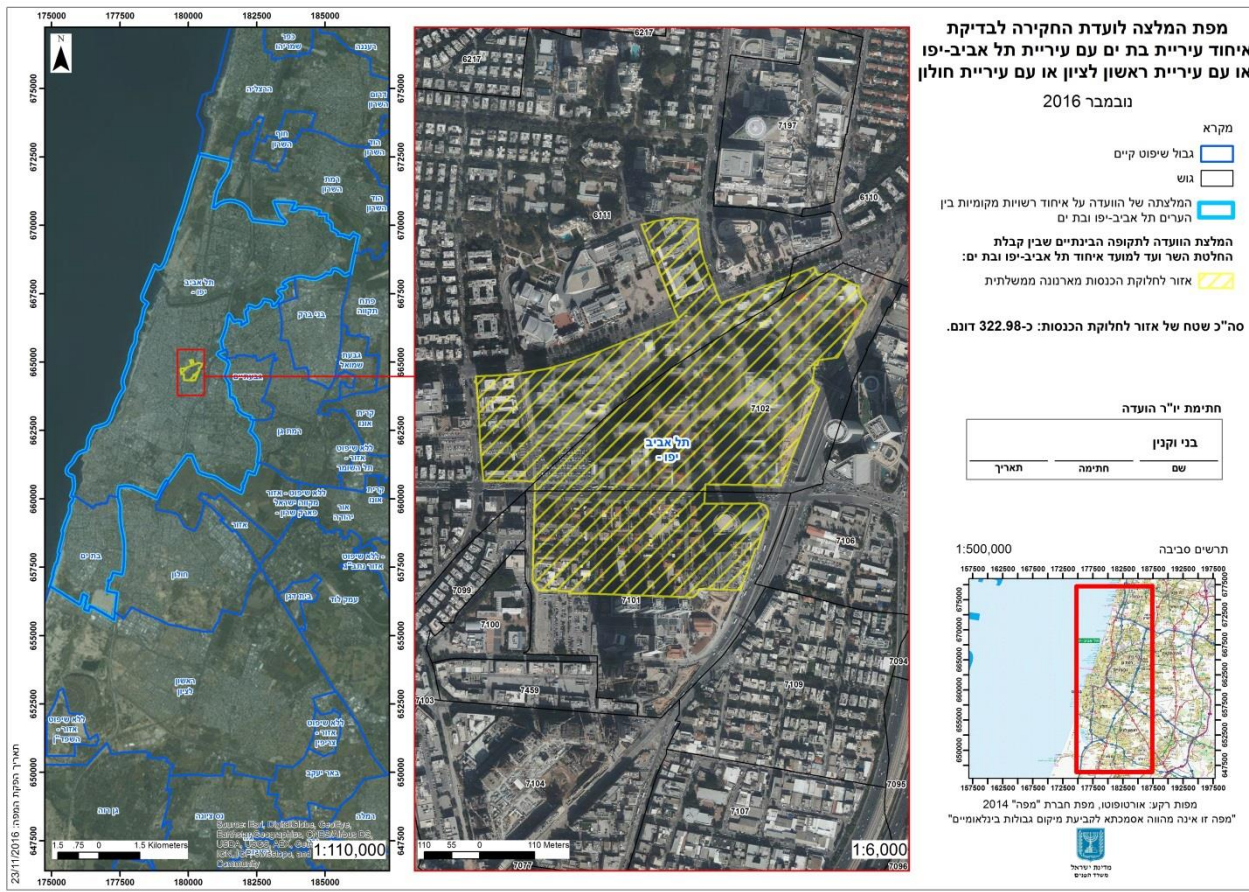
לפעול במרץ על מנת לסיים את עבודות המטה באופן אשר יאפשר בחירות לרשות המאוחדת כבר בשנת 2018 - מועד הבחירות לרשויות המקומיות, על אף שמועד זה דחוק למדי לאיחוד שכזה. יש להבטיח כי במהלך השנתיים הללו תושבי בת-ים ממשיכים לקבל שירותים ראויים תוך כדי שמירה על מסגרות תקציב שסוכמו, הן מול משרד הפנים והן אל מול עיריית תל אביב-יפו.

- **אישורה של תכנית אסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו לתהליך האיחוד** - נכון להיום, כפי שגם צוין בפרק הצגת החלופות, אין בידי הועדה תכנית אסטרטגית פרטנית המבהירה כיצד תהליך האיחוד יתבצע, מה המקורות הכספיים אליו, ומהם צרכיה של עיריית תל אביב-יפו מהגורמים השונים (ממשלתיים ומצד עיריית בת-ים) להצלחת האיחוד. תכנית שכזו מן הסתם תגובש מיד לאחר אישור השר, אולם מוצע כי המינהלת תשמש כגורם המבקר את התכנית עבור משרד הפנים. יש לוודא כי התכנית האסטרטגית מתייחסת לאיחוד צווי המיסים של הרשויות תוך כדי פגיעה מינימלית בתשלומי המיסים של תושבי עיריית בת ים.
- **תיאום בין משרדי לתהליך** - איחוד מסוג זה יצריך עבודה מאומצת של כלל גורמי הממשלה, של שתי הרשויות המעורבות בו ואף בסבירות מסוימת גם של רשויות מקומיות סמוכות להן. מוצע כי עובדי המינהלת ימונו על ידי שר הפנים ותפקידה יהיה להיות הגורם המקשר בין כלל הגופים. זאת ללא לקיחת סמכויות ממי מן הגופים הרגולטוריים השונים.
- **בדיקה ודיווח רבעוניים לאחר בחירות 2018** - כפי שצוין מספר פעמים לעיל, מטרת האיחוד הינה להביא לשיפור ברמת השירותים המוניציפאליים של תושבי בת-ים והשוואתם עם אלו של תושבי תל אביב-יפו. החשש הגדול העומד בפני הועדה, ושהועלה גם על ידי פרנסי עיריית בת-ים בישיבות הועדה היה כי בת-ים תשמש כ"חצר האחורית" של תל אביב-יפו. הועדה אינה סבורה שכך יקרה אך על מנת לוודא כי אכן עיריית תל אביב-יפו מיישמת את האתגר שלקחה על עצמה ועומדת בהתחייבויותיה, מוצע כי לאחר האיחוד, המינהלת תשמש כגוף מבקר ומדווח למשרד הפנים. דוחות המינהלת לאחר האיחוד יהיו שקופים לציבור.
- **עובדי עיריית בת ים** – על המינהלת לפקח כי יעשו כל המאמצים האפשריים לשילוב עובדי עיריית בת ים הנוכחיים במצבת כח האדם של העירייה המאוחדת בדגש על משרות משרתות קהל בתחומי הרווחה, החינוך, ההנדסה והתשתיות וזאת לאור היכרותם האישית עם תושבי בת ים וצרכיהם וכן לפעול, ככל שניתן, להמשך מתן שירותים אלה מבניין עיריית בת ים הנוכחי.
- **רצף גיאוגרפי** – יש להכין תכנית פיתוח ייעודית לחידוש ופיתוח אזור "קו התפר" בין הרשויות הנוכחיות וזאת על מנת ליצור רצף מוניציפאלי חדש המטשטש את המעבר בין תחומי השיפוט של הערים הקיים שקיים היום.
- **העברת פעילות מוניציפאלית** – בכדי לחזק את תחושת השייכות של תושבי בת ים יש לפעול להעברת פעילותן של חלק ממחלקות העירייה המאוחדת לפעילות בתחומה של בת-ים
- **פעילויות תרבות, אמנות וספורט** – יש להקפיד כי העירייה המאוחדת תשלב ואף תסיט פעילויות תרבות, אמנות וספורט לשיטחה של העיר בת-ים וזאת בנוגע לאירועים כגון: מרתון, עדלאידע, שבוע הספר, טקסי זיכרון ממלכתיים, לילה לבן וכדו'.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

23. מפת ההמלצה:





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

23. דעת מיעוט - אדריכל דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

הבעיה שהונחה לפתחה של הוועדה הינה מציאת פתרון של קבע אשר יאזן את תקציבה של עיריית בת ים, העומד כיום על גירעון שנתי של כ 80 מיליון ₪.

במהלך הדיונים הועלו רעיונות שונים שנועדו להביא לפתרון הנדרש. על פי **דעת הרוב** בוועדה אין בנמצא פתרון אשר יכול להביא את בת ים לאיזון תקציבי ארוך טווח מהכנסותיה העצמאיות. לפיכך גורסת דעת הרוב כי אין מנוס אלא לפרק את העיר בת ים, ובצירוף חבילת עידוד ממשלתית (שהיקפה הסופי אינו ידוע) מוצע לאחדה עם תל אביב-יפו, ובכך להסיר "צרה" זו משולחנות השלטון המחוזי והארצי.

דעת מיעוט זו סבורה כי על כף המאזניים מונחת גורלה של עיר בת כ 130,000 תושבים, אשר הגיעה לנקודת הכרעה גורלית זו לא רק בגלל התנהלותה התקציבית של פרנסיה אלא, ואולי אף בעיקר עקב תפקודם של גורמי השלטון לאורך השנים, אשר לא רק שלא הפעילו את מלוא סמכותם לבקר ולפקח על התנהלותה התקציבית של עיריית בת ים אלא שבמקביל לא פעלו לאיזון הנדרש של "חלוקת העושר" במרחב⁴⁵. כך, ולמרות שמצבה התקציבי של בת ים וטענות בדבר התנהלותה הונחו לפתחם של הגורמים הרלוונטיים כבר לפני שנים רבות, לא הוקמה ועדת חקירה לבחינת התנהלותה התקציבית של בת ים, לא מונה חשב מלווה ולא יושמו המלצות ועדות החקירה השונות שהוקמו בעבר לבחינת שינוי גבולות/חלוקת הכנסות. לא זו בלבד אלא שבמקביל, החלטות הגורמים הרגולטיביים בדבר מיקומם והיקפם של שימושי קרקע מניבים ושל מתקנים מחוללי פעילות במרחב התקבלו, לעיתים קרובות, מתוך ראייה חלקית ואף נקודתית, ולא על בסיס תפיסה כלכלית-מוניציפלית המביאה בחשבון את כלל הרשויות במרחב והבוחנת, על בסיסה, את הצרכים, האפשרויות, ההזדמנויות ובעיקר את ההשפעה הכוללת של "חלוקת העושר" על שאר ה"שחקנים" במרחב ומכוונת ליצירת איזונים ככל שנדרש. כתוצאה מכל אלה (וכן מהתנהלותה של עיריית בת ים) הלכו והצטמצמו אפשרויותיה של בת ים לייצר מקורות הכנסה עצמיים ולהגיע לחוסן הכלכלי, עד למצבה הנוכחי בו גורלה של העיר תלוי על כף המאזניים.

על רקע זה לא ניתן להימנע מהשאלה, האם קיים בכלל הרצון והנכונות מצד גורמי השלטון להירתם ולפעול באופן יסודי ונחרץ בכדי לייצר בכל זאת את ההזדמנות האמיתית של בת ים להתקיים ולהתפתח - או שאלה אמרו נואש וגורלה של העיר נחרץ להתפרק ולהיטמע בעיר הגדולה תל אביב-יפו.

בניגוד לדעת הרוב סבורה דעת המיעוט שלתושבי בת ים מגיעה ההזדמנות (האחרונה אולי) לנסות ולעלות על דרך המלך. בת ים ראויה להזדמנות נוספת זו לא רק משום שקופחה עד כה, אלא גם שלמרות עמדת נחיתות זו

⁴⁵ מרווח הפעולה שנותר בפועל לרשות המקומית לפעול במסגרת כללי התחרות של ה"שוק החופשי" הינו לרוב מצומצם יחסית, ובכל מקרה כפוף ומושפע באופן ניכר מההחלטות הרגולטיביות של גורמי הממשל ברמה המחוזית והארצית.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

הצליחה בת ים לחולל בשנים האחרונות מהפך בתדמיתה, ואף להגיע בתחומים מסוימים (חינוך, לדוגמה) להישגים העולים לעיתים על הישגי הערים הסמוכות לה במרחב.

ולכן סבורה דעת מיעוט זו כי נדרשת עילה כבדת משקל אשר תצדיק את ההחלטה לקטוע ולעצור מומנטום חיובי זה ולסתום את הגולל על העיר בת ים. אמנם עיר איננה מטרה העומדת בפני עצמה. תכליתה הבסיסית הינה יצירת מסגרת שוויונית והוגנת שנועדה לספק את השירותים הנדרשים לתושביה. אולם עיר הינה גם סביבת חיים, שגדלה ומתפתחת לאורך השנים כמקום בעל זהות אנושית ופיסית מוגדרת, המשמש גם מרחב וכמקור הזדהות וגאווה לתושביה, ואשר מבדיל אותה, על בסיס כל אלה, ממקומות אחרים במרחב. צורך זה אף מתחדד במרחב המטרופוליני, בו מארג של ערים סמוכות אך שונות זו מזו בזהותן ובמאפייניהן⁴⁶ מאפשר את מגוון האפשרויות והאינטראקציות הרבגוניות הנדרשות בכדי ליצור את מרחב הבחירה המטרופוליני ולהעשירו.

בניגוד לדעת הרוב סבורה דעת המיעוט שעדיין לא הגענו לנקודת האל-חזור המחייבת פירוקה של בת ים, וגם יתרונות האיחוד בהיבט המטרופוליני כפי שהועלו בפני הוועדה זניחים יחסית, ובוודאי שאינם מהווים עילה מספקת המצדיקה את פירוקה של בת ים. כפי שיפורט להלן, וככל שהגורמים הרלוונטיים (ממשלתיים ומקומיים כאחד) אכן יירתמו הפעם למטרה המשותפת וינקטו בשורת צעדים נחרצים - ניתן יהיה להביא את בת ים לאיזון תקציבי יציב, ובכך אף לתרום במאפייניה הייחודיים להעשרת ולפיתוח המרחב המטרופוליני.

הפתרון הנדרש

הפתרון הנדרש במציאות זו שנוצרה אינו פשוט, ובוודאי שאינו ניתן להשגה באמצעות החלטה מינהלית "פשוטה", בסגנון של "שגר ושכח". נסיבות המקרה ומורכבותו מחייבים, ראשית, את הירתמותם של כלל הגורמים הרלוונטיים לפעולה משולבת וממוקדת, ולמאמץ משותף ומתמשך. זאת בכדי לצמצם עד כמה שניתן את הגירעון התקציבי הנוכחי ולייצבו מהר ככל האפשר, ובמקביל לייצר פתרון ארוך טווח, אשר יספק את מקורות ההכנסה הנדרשים לחיסולו של הגירעון ולמניעת הישנותו בעתיד.

מימושם של אלה מחייב הישענות של שני אדנים מרכזיים: האחד "פנימי", בקרב הרשות המקומית, שנועד להבטיח, באמצעות פיקוח ובקרה חיצוניים, שהתנהלותה התקציבית של בת ים תהיה אחראית, קפוצה בהתאם למגבלותיה ויכולותיה התקציביות ונקיה משיקולים פוליטיים ומהטיות זרות; השני "חיצוני", שנועד לייצר את מקורות ההכנסה הנוספים לרשות המקומית מחוץ לתחום שיפוטה הנוכחי. להלן פירוט ביחס לכל אחד מהם:

1. התנהלות תקציבית מהודקת ומפוקחת

למרות שגירעונה התקציבי של בת ים אינו סוגיה חדשה, לא הונחה בפני הוועדה כל חוויה או דוח מפורט מטעם הגורם הממשלתי האחראי, המפרט ומנתח לאשורן את הסיבות אשר הביאו את עיריית בת ים למצבה זה.

⁴⁶ דוגמת עיר עולם; עיר הילדים; עיר העולים; העיר הירוקה; העיר החרדית וכד'.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

עם זאת ניתן להניח, שהגירעון התקציבי של בת ים נובע בעיקרו מעלות אספקתם של השירותים השונים שהעירייה מספקת לתושביה. מאחר שאין בחוק הגדרה מחייבת של סל שירותים נורמטיבי שרשות מקומית חייבת לספק לתושביה, ניתן לכאורה לחייב את עיריית בת ים להקטין את היקף השירותים שהיא תספק לתושביה באופן שסך ההוצאות בגינם לא יחרוג מרמת הכנסותיה של הרשות - ובכך לכסות על הגירעון התקציבי⁴⁷.

מנגד, אין ספק שמבחינת האינטרס הציבורי יש לשאוף לכך שכל רשות תספק לתושביה את רמת השירותים הגבוהה ככל האפשר. איכות השירותים שרשות מספקת לתושביה הינה גם מרכיב משמעותי בתדמיתה של הרשות, ומהווה לפיכך גורם משמעותי בתחרות בין הרשויות על הבאתן של אוכלוסיות איכותיות, הגעתם של גופים עסקיים וכד'. אין להסכין לפיכך עם פערים מהותיים בין רשויות מקומיות ברמת השירותים שהן מספקות לתושביהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נובע מחלוקה מפלה של מקורות העושר במרחב.

עם זאת, על עירייה המצויה במשבר תקציבי כה עמוק חלה החובה להדק את החגורה ולהצטמצם למינימום, להכרחי ביותר. סביר להניח שניתן לצמצם ואולי אף לגרוע שירותים מסוימים שעיריית בת ים מספקת כיום לתושביה עד למצב בו ימצאו להם המקורות התקציביים העצמיים של העיריה, בעוד ששירותים אחרים הינם הכרח גם במצב משברי זה. בחינה זו צריכה להיעשות באופן יסודי ונטול פניות, תוך בחינה מדוקדקת של כל שירות ושירות, כאשר לצד החיסכון שעשוי להתקבל מצמצומו ואף מביטולו של שירות כזה או אחר יש לשקול גם את חיוניותו של אותו שירות, תרומתו לתדמיתה ולפוטנציאל פיתוחה של העיר ולצורך בצמצום הפערים בין בת ים לערים הסמוכות לה בהקשר לשירות זה.

זאת ועוד; בפני הוועדה נשמעו טענות, לפיהן מצבה התקציבי של בת ים נובע מהתנהלות תקציבית "בזבזנית" ובלתי אחראית. עפ"י טענות אלו, עיריית בת ים לא רק שלא השכילה לפתח מקורות תקציביים בשטחים שהועברו לתחום שיפוטה בעבר, אלא אף נוהגת בפזרנות, מוציאה כספים על דברים שאינם הכרח בנסיבות אלו של הרשות, ואף מייצרת, בפעולותיה, הוצאות חדשות (ועתידיות) תוך ציפייה שהממשלה ו/או הרשויות המקומיות במרחב יפרעו את החשבון.

כפי שדווח לוועדה, נערכה בבת ים תכנית הבראה מקיפה בתקופה 2004-2007, שבמסגרתה צומצם הגירעון התקציבי, הוגדלו שיעורי הגביה, צומצמה מצבת כח האדם, בוטלו הוצאות מיותרות ועוד. יחד עם זאת, אין מקום במצבה הנוכחי לממן פרסומם של שלטי חוצות יקרים, להפיק אירועי תרבות נוצצים, לתמוך בגופים שונים וכד'. גם אם צעדים אלו לא יתקבלו באהדה בקרב התושבים, ועשויים לגבות מחיר אישי ופוליטי - יש להבטיח שהתנהלותה זו לא תישנה מעתה והלאה.

⁴⁷ במקרה זה תידרדר בת ים הרחק למטה בטבלת ההשוואה בין הרשויות (עפ"י היקף ההוצאה המוניציפלית לתושב) - אך עדיין ימצאו רשויות לא מעטות שיהיו נמוכות ממנה במדד זה, ושאינן מועמדות לביטול באמצעות איחוד מוניציפלי.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מניעת כל הוצאה מיותרת וצמצום היקף שירותים מסוימים שהעירייה תספק בתקופת הביניים לא יוכלו להיעשות באופן עצמי על ידי עיריית בת ים. מעבר למציאות הפוליטית בה נתונה העיר, שעשויה להביא להטיות ולשיקולים זרים נדרשת גם שקיפות ציבורית ובקרה חיצונית בכדי להבטיח זאת, וכל אלה נדרשים גם לצורך ביסוס הלגיטימציה למהלך המשלים, של יצירת מקורות הכנסה חיצוניים לרשות.

על רקע כל אלה אין מנוס אלא ששר הפנים יפעיל את מלוא סמכויותיו באופן שיבטיח בקרה מקצועית צמודה ונטולת פניות על התנהלותה התקציבית של בת ים, וזאת הן ביחס לתקציב השוטף והן ביחס לתקציב ההמשכי בתקופת הביניים ועד ליצירת מקורות ההכנסה החיצוניים. לצורך זה עומדות בפני השר מגוון אפשרויות, ובכלל זה מינוי ועדת חקירה לבדיקת מצבה של עיריית בת ים, מינוי חשב מלווה, ועד להקמת ועדה ממונה במידת הצורך. יש לשקול גם את האפשרות למינוי מהנדס מלווה, אשר יבקר ויפקח על החלטותיה התכנוניות של הוועדה המקומית, וזאת בהתאם לסעיף 31ב' לחוק התכנון והבניה, המקנה לשר האוצר את הסמכות לכך.

יחד עם זאת ומבלי לגרוע מהצורך הדחוף שבנקיטת צעדים אלו, אין להערכתנו בכל אלה בכדי לפתור את מלוא היקפו של הגירעון התקציבי השנתי של עיריית בת ים, אלא רק לצמצמו במידה מסוימת ולכן נדרש המהלך המשלים - יצירת מקור הכנסה חיצוני.

2. יצירת מקור תקציבי "חיצוני" וארוך טווח

גם לאחר שימנעו ה"בזבוזים", תרוסן ההתנהלות התקציבית הבלתי אחראית ויצומצם היקף השירותים שהעירייה תספק - עדיין יותר גירעון תקציבי משמעותי הנדרש לכיסוי מידי, ועדיין יחסר הבסיס הכלכלי הנדרש בכדי למנוע הישנותו בטווח הארוך.

בידי גורמי הממשלה קיימות דרכים רבות בכדי לגשר על פני פערי תקציב של רשויות מקומיות ולייצר חוסן כלכלי לרשות, דוגמת מתן מענק איזון, החלטה על פיתוח שטחים מניבים, מיקום מתקנים ממשלתיים מחוללי פעילות עסקית, שינוי גבולות בין רשויות העברת שטח מניב מתחום רשות אחת לשנייה (שינוי גבולות בין רשויות) וחלוקת הכנסות מאזורים מניבים בין רשויות. כל אחת מאפשרויות אלו (או שילוב כזה או אחר ביניהן) הינה פתרון ראוי, ובלבד שיהיה בכך כדי לייצר פתרון ארוך טווח שיביא לאיזונה התקציבי של עיריית בת ים, ואשר לא יהיה בו כדי לדרדר את חוסן הכלכלי של הרשויות ה"נפגעות".

כתב המנוי של הוועדה תחם אמנם את היקף שיקול דעת הוועדה רק לשתיים מהאפשרויות המנויות לעיל (חלוקת הכנסות, איחוד רשויות), אך אין בכך כדי להגביל את הגורמים המוסמכים מלגשר על פערי התקציב באמצעות אחד או יותר מכלל פתרונות אלה.

הפתרון הנדרש לטווח המידי הינו המשך מתן סיוע תקציבי ממשלתי, וזאת בהיקף שיידרש בהתאם לסעיף מס' 1 לעיל. פתרון זה גם חופף לדעת הרוב בוועדה, אשר המליצה על מתן סיוע תקציבי ממשלתי (ישיר ואף



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

עקיף - באמצעות חלוקת הכנסות ממתקנים ממשלתיים) וזאת עד למועד ביצוע האיחוד ובשנותיו הראשונות.

יחד עם זאת ובמקביל, נדרש גיבושו של **מענה תקציבי יציב וארוך טווח**, אשר יאפשר את יצירת הבסיס לחוסנה הכלכלי של בת ים. דעת מיעוט זו סבורה שבת ים - עקב ההיקף המצומצם של השטחים המניבים הקיימים והחזויים בתחומה ומאפייניהם התכנוניים - לא תוכל לייצר בתחומה את הבסיס התקציבי הנדרש. המענה היחיד לפיכך מחייב פתרון "חיצוני" - הישענות על שטח מניב מצוי מחוץ לתחומה של בת ים, ואשר יהיה בו כדי לספק את הבסיס הכלכלי הנדרש.

אמנם ככלל, יש להימנע מלפתור את מצוקותיה הכספיות של רשות אחת על חשבון יכולותיה, השקעותיה והצלחותיה של רשות אחרת. יש בכך כדי ליצור תמריץ שלילי לרשויות שאין צורך להתאמץ באמת ולהגיע ליציבות כלכלית בכוחות עצמיים, כי בסופו של יום השלטון המרכזי ידאג למלא את החסר. יחד עם זאת, ולאור הנסיבות הפרטניות של בת ים, ובהנחה שתקציבה והתנהלותה התקציבית יפוקחו ביתר שאת (כמפורט בסעיף מס' 1 לעיל) קיימת ההצדקה במקרה זה לחרוג מכלל זה ולבסס את הפתרון התקציבי הנדרש על חשבון שטחה של רשות אחרת כמפורט להלן.

אחד מהשטחים המתאימים ביותר לשמש כפתרון בנושא זה הינו אזור "מתחם הספורט" וקריית מיכה. מדובר על חטיבת קרקע שגודלה כ- 240 דונם המצויה ברביע הצפון-מערבי של מחלף הקוממיות, השייכת מוניציפלית לחולון אך מנותקת מכל שאר שטחי העיר חולון על ידי כביש 20 (נתיבי איילון). כתוצאה מכך, מהווה שטח זה בפועל מובלעת או "איי" של חולון המוקף מכל שאר עבריו בתחום העיר בת ים.

לשטח זה מיקום אסטרטגי במטרופולין, וזאת לאור קרבתו לגלעין המטרופולין מצד דרום ולאור נגישותו התחבורתית לעורקי תחבורה ארציים (בצמידות לציר איילון, למחלף קוממיות ולתחנת הרכבת). כל אלה מקנים לשטח זה יתרון תחרותי ייחודי במרחב וכתוצאה מכך לפוטנציאל גבוה מאוד לשמש כשטח מניב ברמה המטרופולינית. על סגולותיו הייחודיות של שטח זה עמדו גם מוסדות התכנון המחוזיים ואף הארציים ולראיה יעוד השטח עפ"י התכנית המתארית ח/500 (אשר עומדת להתאשר בימים אלו) שונה מ"אזור ספורט" ליעוד "מסחר ותעסוקה" (הכולל זכויות בניה בהיקף של מאות אלפי מ"ר)⁴⁸.

שטח זה אף נמצא במיקום אסטרטגי לעיר בת ים, בהיותו צמוד למחלף הקוממיות שהינו שער הכניסה הדרומי העיקרי לעיר. בנוסף, סמיכותו לאזור התעסוקה של בת ים הגובל בו ממערב יכול להקרין גם על פיתוחו של זה, ולחלצו מהדימוי הנחות המקשה על פיתוחו.

⁴⁸ במסגרת החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מספר 1131 של הוועדה המחוזית תל אביב, מיום 18.2.2013, ומתוך מודעות למיקומו האטרקטיבי של שטח זה לפוטנציאל הפיתוח הרב במקום – החליטה הוועדה על הוספת מנגנון להוראות התכנית אשר יאפשר בעתיד הרחבת שטחי התעסוקה במקום על חשבון מגרשי המגורים, וזאת באישור הוועדה המחוזית, "... אשר תוכל לבחון את העניין מחדש אם ישתנו הנסיבות".



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

שטח זה אף הומלץ על ידי ועדת החקירה לגבולות בת ים, חולון וראשון לציון בראשות פרופ' אריה שחר (בשנת 2005) לצירופו לבת ים. זאת לאור העובדה ששטח זה "נמצא ברצף ומהווה חלק בלתי נפרד מבת-ים, גיאוגרפית ותפקודית" (סעיף 5.2 בדו"ח הוועדה). שר הפנים קיבל את המלצות הוועדה והורה על ביצוע, אך אלה לא מומשו בסופו של דבר וההזדמנות לייצר כבר אז לבת ים את מקור ההכנסה הנכסף הוחמצה.

ולכן, ובחריגה ממתחם שיקול הדעת של הוועדה, הפתרון הצודק והנכון (תכנונית וכלכלית-מוניציפלית) ביחס לשטח זה הינו לחזור על המלצת אותה וועדה ולהחליט על שינוי גבולות וסיפוח שטח זה לתחום שיפוטה של בת ים - ובכך לייצר עבורה את המנוף הכלכלי הנדרש. שטח זה גם עומד בפני סיום תהליכי התכנון הארוכים המשנים כאמור את ייעודו (במסגרת תכנית ח/500), אך טרם פותח בפועל בייעודו המוצע (מסחר ותעסוקה), ולכן לא מדובר במקרה זה על השקעת משאבי פיתוח של רשות אחת שפירותיה נופלים בחיקה של רשות אחרת.

עוד יצוין בהקשר זה כי ככל שתעלה טענה כי יהיה בכך כדי לעכב ואף לסכל את מימושה של תכנית ח/500, הרי שכבר במסגרת ועדת החקירה לגבולות עיריית בת ים עם עיריית חולון ועם עיריית ראשון לציון בראשות פרופ' ערן רזין (2009) נדונו בהרחבה סוגיות אלו, ובכל מקרה ניתן לתאם את מועד הביצוע בפועל של שינוי הגבולות בהליכי אישור תכנית המתחמים לאיחוד וחלוקה הנדרשת עפ"י תכנית ח/500⁴⁹.

לחילופין, ובהצטמצם למסגרת מרווח שיקול הדעת שניתן לוועדה מוצעת חלופה נוספת ליצירת הבסיס הכלכלי הנדרש וזאת באמצעות ביצוע חלוקת הכנסות בין בת ים לבין עיריית חולון, וזאת ביחס למגרשים המיועדים למסחר ותעסוקה עפ"י תכנית ח/500 באזור מחלף קוממיות: ממערב לכביש 20 (מגרש מס' 450) וממזרח לכביש 20, ברביע הדרום-מזרחי של מחלף קוממיות (מגרשים מס' 451, 452, 453, 454).

ההצדקה להרחבת תחום השטח בחלופת חלוקת הכנסות⁵⁰ נובעת, ראשית, מהצורך לפצות על צמצום הבסיס כלכלי שיינתן לבת ים, שעה שתצטרך להתחלק גם עם חולון בשטחים המניבים שברביע הצפון-מערבי של מחלף הקוממיות. בנוסף, הרחבה זו תמנע מצב בו חולון תתמהמה במכוון מלפתח במשותף את השטחים המשותפים לה ולבת ים, ובמקביל תזרז את פיתוחו של השטח המצוי ברביע הדרום - מזרחי בו היא הנהנית היחידה מהכנסותיו.

עוד יודגש שלחולון שטחים מניבים נוספים בהיקף ניכר בחלקה המזרחי של תכנית ח/500, בצמוד לכביש ארצי מס' 4 (מגרשים ביעוד "מסחר ותעסוקה" וכן ביעוד "תעסוקה"), ואלה מצטרפים כמובן לאזור

⁴⁹ במסגרת ועדת רזין נשמעה עמדת מינהל מקרקעי ישראל, לפיה "ניתן לפצל את תכנית ח/500 באופן כזה שלפחות השטחים שבתחום קריית הספורט וקריית מיכה יכולים להיות מתוכננים בנפרד, בין אם בתחום עיריית חולון ובין אם בתחום עיריית בת ים" (סעיף 4.8 בדו"ח הוועדה).

⁵⁰ כך שיכלול שטחים הן ברביע הצפון-מזרחי והן ברביע הדרום-מערבי של מחלף קוממיות.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

התעסוקה הנרחב של חולון המצוי בחלקה המזרחי של העיר (כמתואר בתשריט תכנית המתאר של חולון המקודמת בימים אלו והמצ"ב).

המלצה עקיפה ברוח זו (ביחס לשטח המובלעת) אף כלולה בדו"ח ועדת החקירה לגבולות עיריית בת ים עם עיריית חולון ועם עיריית ראשון לציון, בראשות פרופ' ערן רזין (2009). ועדה זו נמנעה מלהמליץ על שינוי גבולות קריית הספורט וקריית מיכה לתחום השיפוט של בת ים לאור החשש מסיכול קידומה של תכנית ח/500, אך מנגד ציינה כי הפתרון של חלוקת הכנסות משימושי קרקע עסקיים חדשים הינו אולי הפתרון הישים יותר, אלא שהוא אינו כלול במנדט הוועדה.

זאת ועוד; הגורמים הממשלתיים יכולים לסייע רבות בפיתוחם המהיר של שטחים אלו (המוצעים לחלוקת הכנסות) באופן שיעודד את יצירת הבסיס הכלכלי הנדרש. עפ"י תחזית צרכי הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה, יידרשו במדינת ישראל כ-1.5 מיליון יח"ד בנויות נוספות ב-25 השנים הקרובות, וחלק לא מבוטל מהם צפוי להתווסף במטרופולין תל אביב. כתוצאה, צפוי ביקוש רב באזור המטרופולין למיתקנים ממשלתיים נוספים, דוגמת משרדי ממשלה, בתי משפט ועוד. ככל שהגורמים הממשלתיים הרלוונטיים יפעלו במתואם למקם חלק ניכר ממתקני ממשלה אלה - המהווים מוקדי פיתוח מחוללי פעילות במגרשים אלה, יהיה בכך כדי להוות זרז לפיתוח הכלכלי של האזור. בנוסף, וככל שהגורמים הממשלתיים הרלוונטיים יפעלו למימוש המהיר של מרכז התחבורה המוצע בתכנית ח/500 בצמידות למחלף קוממיות ברביע הדרום-מזרחי, ואשר אמור להוות מסוף מתע"נ - תתאפשר נגישות תחבורתית ציבורית ברמת שירות גבוהה לאזור זה. כל אלה עשויים לתרום משמעותית לפיתוח ולמיתוגו של שטח זה כמרכז תעסוקה מטרופוליני משני בחלקו הדרומי של המטרופולין, ובכך לייצר בסיס רחב מספיק להסכמה ולשיתוף פעולה בין שתי הרשויות ואת המקור התקציבי ארוך הטווח הנדרש להמשך פיתוחה של העיר בת ים.

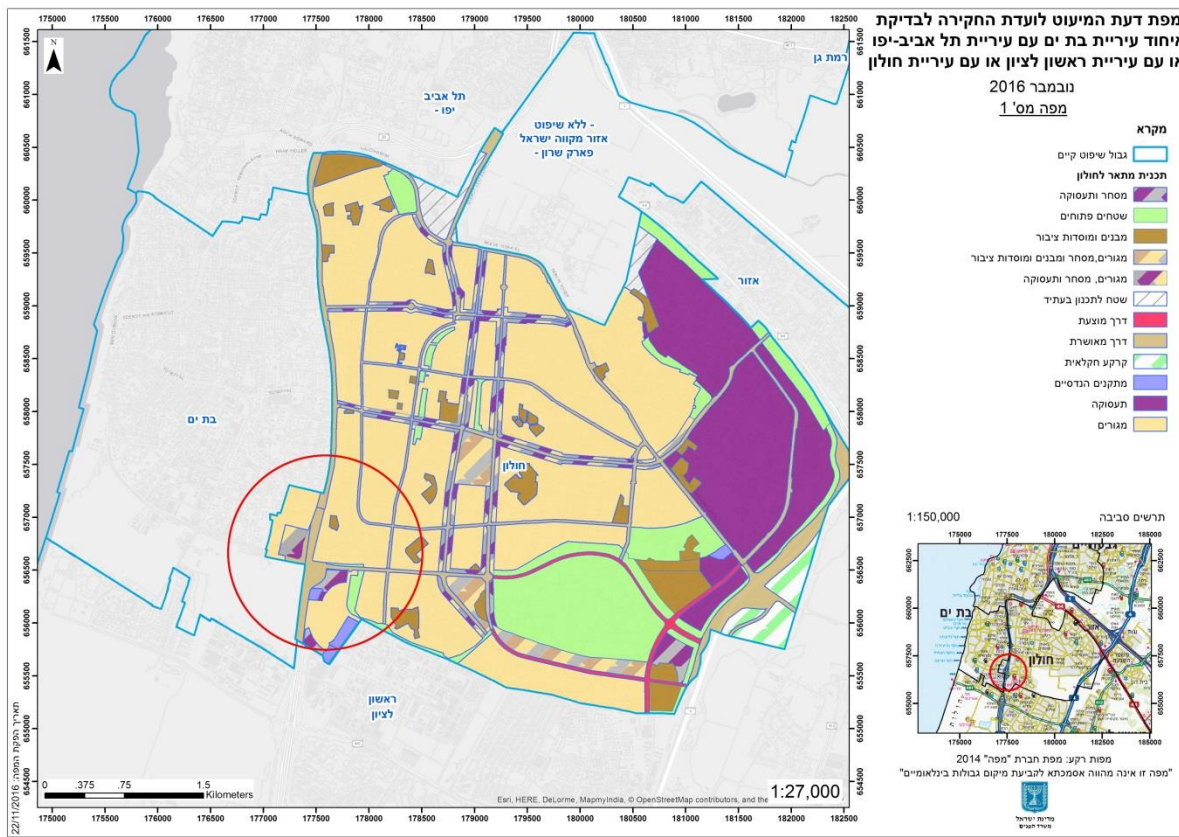
לסיכום, סבורה דעת המיעוט שאת בת ים ניתן להביא לאיזון הכלכלי הנדרש, וזאת ככל שהגורמים הרלוונטיים (ממשלתיים ומקומיים) אכן יירתמו למטרה משותפת וינקטו בשורת הצעדים הנמרצים. הפתרון מחייב הישענות על שני אדנים מרכזיים: האחד "פנימי", שנועד להבטיח, באמצעות פיקוח ובקרה חיצוניים, שהתנהלותה התקציבית של בת ים תהיה אחראית, קפוצה בהתאם למגבלותיה ויכולותיה התקציביות ונקיה משיקולים פוליטיים ומהטיות זרות - ולצורך זה על שר הפנים להפעיל ללא דיחוי את מלוא סמכויותיו בהקשר זה; השני "חיצוני", שנועד לייצר את מקורות ההכנסה הנוספים לרשות המקומית מחוץ לתחום שיפוטה הנוכחי, וזאת באמצעות שינוי גבולות או באמצעות חלוקת הכנסות, ביחס לשטחים המצויים בתחום שיפוטה של עיריית חולון והמיועדים למסחר ותעסוקה בקרבת מחלף קוממיות במסגרת תכנית ח/500 (כמפורט לעיל). בכך תינתן לבת ים ההזדמנות האמיתית להתקיים ולהתפתח, ואף לתרום במאפייניה הייחודיים להעשרת ולפיתוח המרחב המטרופוליני.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

24. מפות המלצה – דעת מיעוט

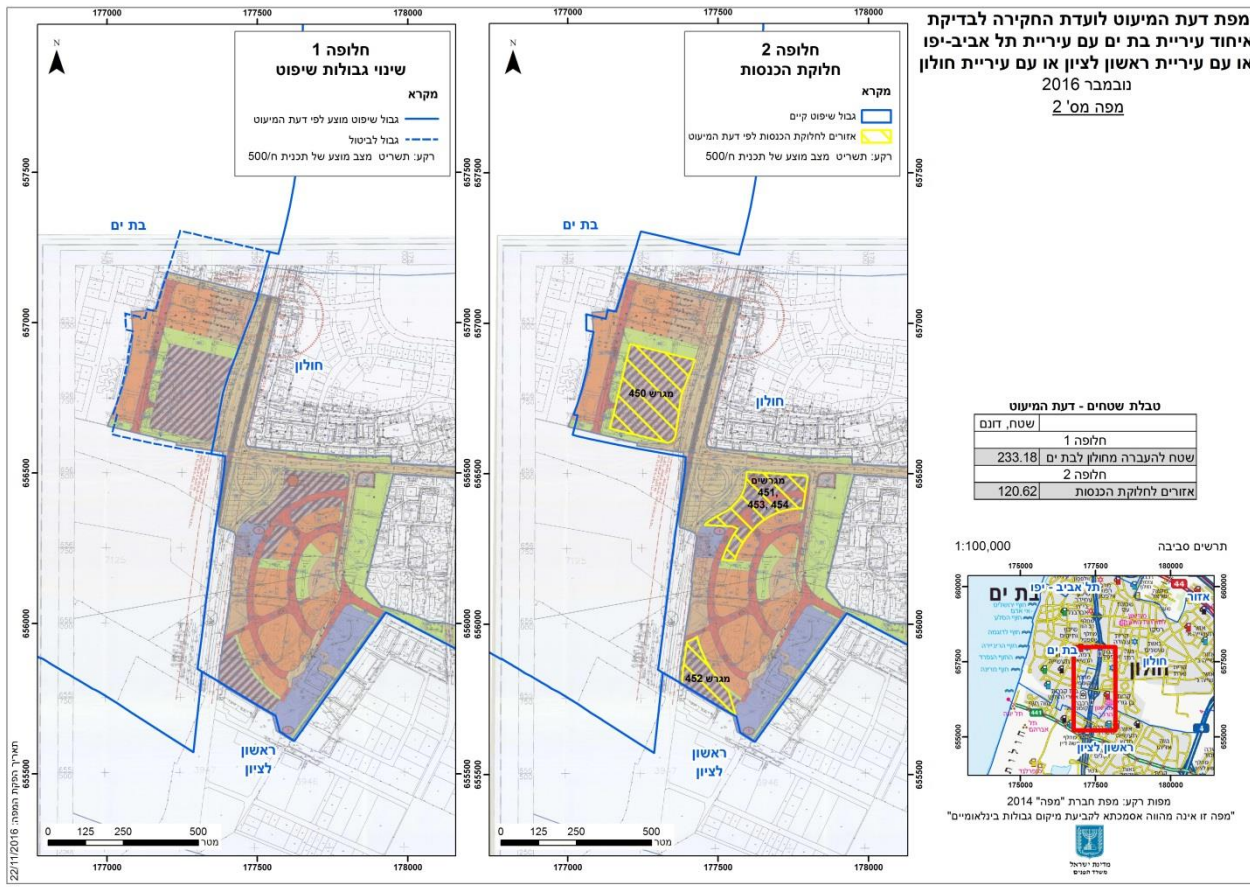
מפת דעת מיעוט מס' 1





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מפת דעת מיעוט מס' 2





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

25. חתימות חברי הועדה

<u>הגדרת תפקיד</u>	<u>תאריך</u>	<u>שם</u>	<u>חתימה</u>
יו"ר הועדה	30.11.2016	עו"ד בני וקנין	
חבר ועדה	30.11.2016	מר סיון להבי	
חבר ועדה	30.11.2016	עו"ד אמנון כהן	
חבר ועדה	30.11.2016	אדר' דורון דרוקמן	
חברת ועדה	30.11.2016	גב' רות שוורץ-חנוד	



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

26. נספחים

נספח א' - כתב מינוי הוועדה



מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת המנהלת הכללית

מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו - תיקון

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3, 6, 8, 9 ו-9ב לפקודת העיריות¹, שהוצעה לי², הנני מורה בזאת על תיקון כתב המינוי לוועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב יפו, שנחתם ביום ג' בתשרי התשע"ו (16 בספטמבר 2015), כמפורט להלן:

ועדת החקירה שמונתה תבדוק ותמליץ בנוגע לכל אחד מהעניינים הבאים:

1. איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו.
2. איחוד העיריות בת-ים, ראשון לציון וחולון לעירייה אחת.
3. חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת-ים. המליצה הוועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אזורי חלוקת ההכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת-ים לגבי כל אזור וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת ההכנסות.

בְּ 3 בְּאֵרֶן ב' הַתְּשַׁעִּי (3 סֵפְטֵמְבֵר) 2016


אורנה הוזמן בכנר
המנהלת הכללית

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.
² י"פ התשל"א, עמ' 1523.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נספח ב' - פרסומים בעיתונות

21/01/2016	הארץ - כותרת
51496018-4	12.57א13.49 1 4 00

הודעה בדבר מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד העיריות בת ים ותל אביב-יפו

משרד הפנים

מודיעים בזה כי מנכ"ל משרד הפנים, גב' אורנה החסן בכור, תיקנה כתב המנוי לוועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת - ים עם עיריית תל אביב - יפו שנחתם ביום י' באב התשע"ד (6 באוגוסט 2014) כמפורט להלן:

ועדת החקירה תבדוק ותמליץ בדבר איחוד עיריית בת - ים עם עיריית תל אביב - יפו או עם עיריית ראשון לציון או עם עיריית חולון. המליצה הועדה על איחוד כאמור תכלול בהמלצותיה התייחסות לכלל העניינים הנדרשים לביצוע האיחוד.

המליצה הועדה שלא לאחד את עיריית בת - ים עם אחת הרשויות המקומיות כאמור לעיל, תבדוק הועדה ותמליץ בדבר אחי חלוקת הכנסות בין העיריות תל - אביב - יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת - ים.

המליצה הועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אחי חלוקת הכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת - ים לגבי כל אחי וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת הכנסות.

כל אדם או גוף המעוניין להשמיע דעתו בפני הועדה יפנה בכתב: לחברת טלדור, רח' הרוקמים 26, מרכז עזריאלי 1, חולון, מיקוד 5885849. עבור ע"ד מוריה שרעבי, מרכזת הועדה.

ע"ד בני וקנין
י"ר הועדה

www.pnim.gov.il משרד הפנים

מליאת המועצה האזורית מרחבים

14/06/2014	ישראל היום - כותרת
43211484-3	16.11א19.02 1 19 00

הודעה בדבר מינוי ועדת חקירה לבדיקת איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו

משרד הפנים

מודיעים בזה כי מנכ"ל משרד הפנים, ד"ר שוקי אמרני, בתוקף הסמכות לפי סעיפים 8, 9, 10 לפקודת העריות, שהוצאה לה, מינה ועדת חקירה בדבר איחוד עיריית בת-ים עם עיריית תל אביב-יפו. המליצה הועדה על איחוד כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לכלל העניינים הנדרשים לביצוע האיחוד.

המליצה הועדה שלא לאחד את עיריית בת-ים עם עיריית תל-אביב-יפו, תבדוק הועדה ותמליץ בדבר אחי חלוקת הכנסות בין העיריות תל-אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין עיריית בת-ים. המליצה הועדה על חלוקת הכנסות כאמור, תכלול בהמלצתה התייחסות לגבולות אחי חלוקת הכנסות, לשיעור ההכנסות לו זכאית עיריית בת-ים לגבי כל אחי וכן כל עניין נוסף הנדרש לביצוע חלוקת הכנסות.

כל המעוניין להשמיע את דעתו, רשאי להגיש את התייחסותו בכתב תוך 30 ימים מיום פרסום הודעה זו לכתובת: טלדור, הרוקמים 26, מרכז עזריאלי 1 חולון, 6085849 עבור ע"ד מוריה שרעבי, מרכזת הועדה.

ע"ד בני וקנין
י"ר ועדת החקירה

www.pnim.gov.il

gov
משרד הפנים
המליאת המועצה האזורית מרחבים



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נספח ג' - רשימת המשתתפים שנכחו בישיבות הוועדה

להלן רשימת האנשים שטענו בפני הוועדה :

שם - תפקיד	תאריך	ישיבה
מר בני וקנין, עו"ד - יו"ר הוועדה	5/11/14	5
גב' גילה אורון - חברת ועדה		
מר מרדכי כהן- חבר ועדה		
מר דורון דרוקמן, אדר' - חבר ועדה		
גב' רות שוורץ - חנוך - חברת ועדה		
מר רון חולדאי- ראש עיריית תל אביב- יפו		
מר יוסי בכר- ראש עיריית בת ים		
מר מוטי ששון- ראש עיריית חולון		
מר דב צור- ראש עיריית ראשון לציון		
מר ארז פודמסקי, עו"ד- מנכ"ל עיריית בת ים		
מר אסף רג'ואן- עוזר מנכ"ל עיריית בת ים		
מר חן סומן, עו"ד- יועץ משפטי לוועדה לעיריית בת ים		
ד"ר יניב ריינגוורץ- יועץ בנושאי איחוד לעיריית בת ים		
ד"ר רונית דוידוביץ מרטון- יועצת לעיריית בת ים בנושאי תכנון אורבני		
מר שלמה קינן, רו"ח- יועץ כלכלי לעיריית בת ים		
מר תמיר בן שחר- יועץ כלכלי לעיריית בת ים		
מר מנחם לייבה- מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו		
מר עודד גבולי- מהנדס עיריית תל אביב		
מר עוזי סלמן, עו"ד- היועץ המשפטי של עיריית תל אביב		
מר שלום זינגר, עו"ד- יועץ משפטי לעיריית תל אביב		
מר אייל אליעזר- סמנכ"ל משרד הפנים		
מר מיכה גולדשטיין- משרד הפנים		
גב' מוריה שרעבי, עו"ד- מרכזת ועדה		
גב' אוקסנה עבו- מזכירת הוועד		
עו"ד בני וקנין, יו"ר הוועדה	19/11/14	6
מר מרדכי כהן, חבר		
גב' גילה אורון, חברה		
אדר' דורון דרוקמן, חבר		
גב' רות שוורץ – חנוך, חברה		
מר נתי לרנר, סמנכ"ל עיריית בת ים		
מר חיים אברהם, גזבר עיריית בת ים		
עו"ד מיכל נחום, יועצת משפטית עיריית ראשון לציון		
עו"ד נטלי בן דוד, מטעם עיריית חולון		
עו"ד עופר בראון, מטעם עיריית חולון		
גב' אורלי פינס פז, השירות המשפטי של עיריית תל אביב – יפו		



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מר חנן פריד, אגף התקציבים של עיריית תל אביב – יפו		
גב' עידית אהרוני, אגף התקציבים של עיריית תל אביב – יפו		
מר משה גילצר, גזבר עיריית תל אביב – יפו		
מר עודד גינוסר, עיריית תל אביב – יפו		
עו"ד מוריה שרעבי, מרכזת הוועדה		
מר רוברט מוסטקו, תושב עיריית בת ים		
מר יוגב שרביט, חוקר עצמאי בתחום הכלכלה המוניציפאלית		
גב' אלה ונה, תושבת עיריית בת ים		
מר משה שמרלינג, תושב עיריית בת ים		
גב' אבירמה גולן, מנהלת המרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית, בת ים		
מר שמעון שמואלי, תושב עיריית בת ים		
עו"ד בני וקנין, יו"ר הוועדה		
גב' גילה אורון, חברת ועדה		
גב' רות שוורץ חנוך, חברת ועדה		
מר מרדכי כהן, חבר ועדה		
אדר' דורון דרוקמן, חבר ועדה		
מר יוסי בכר, ראש עיריית בת ים		
פרופ' לאה בם, תושבת בת ים		
גב' עידית קופר, תושבת בת ים		
עו"ד מוריה שרעבי, מרכזת הוועדה	03/12/14	7
מר דוד בן שושן, אגף תקציבים, משרד הפנים		
מר עודד סטקלוב, חברת "עדליא"		
מר אייל אליעזר, משרד הפנים		
מר אסף רגיואן עוזר סמנכ"ל פיתוח ותכנון, עיריית בת ים		
גב' מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף מוניציפאלי, משרד הפנים		
עו"ד בני וקנין, יו"ר הוועדה		
מר מרדכי כהן, חבר ועדה		
גב' גילה אורון, חברת ועדה		
אדר' דורון דרוקמן, חבר ועדה		
גב' רות שוורץ-חנוך, חברת ועדה		
מר יוסי בכר, ראש עיריית בת ים		
מר ערן ניצן, סגן ממונה תקציבים, משרד האוצר	18/12/14	8
גב' אבירמה גולן, מנהלת המרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית, בת ים		
מר אליהו ששון, חבר מועצת העיר בת ים		
מר אריאל יוצר, אגף תקציבים, משרד האוצר		



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

עו"ד מוריה שרעבי, מרכזת הועדה עו"ד מיכל נחום, יועמ"ש עיריית ראשון לציון עו"ד נטלי בן דוד יוסף, יועמ"ש עיריית חולון מר משה גילצר, גזבר עיריית תל אביב מר עודד סטקלוב, עדליא, ייעוץ כלכלי בע"מ גב' לנה פריד, עדליא, ייעוץ כלכלי בע"מ גב' נילי שחורי, מרכזת צוות מקצועי, בת ים גב' מירב אהרון גוטמן, חוקרת טכניון גב' עידית אהרוני, סגנית מנהל אגף תקציב וכלכלה, עיריית ת"א מר ניר כהן, אוניברסיטת בר אילן גב' אורלי פינס-פז, עוזרת ראשית ליועמ"ש ת"א מר חנן פריד, אגף תקציבים ת"א מר רענן פלאי, אגף תקציבים ת"א מר נתי לרנר, עיריית בת ים מר אייל סלינגר, יועץ כלכלי, המרכז לעירוניות בת ים גב' שירי שניצקי, מרכזת תיאום ובקרה, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים מר אלי כהן, סגן ראש העיר בת ים מר גורי נדלר, עיריית בת ים עו"ד עופר בר-און, ב"כ עיריית חולון עו"ד רינת דיין, יועמ"ש עיריית חולון מר יוסי הדס, רפרנט שלטון מקומי באגף התקציבים ת"א		
מר בני וקנין - יו"ר הועדה גב' גילה אורון - חברה ועדה גב' רות שוורץ חנוך - חברה ועדה מר מר מרדכי כהן - חבר ועדה אדר' דורון דרוקמן - חבר ועדה עו"ד מוריה שרעבי, מרכזת הועדה מר חיים אברהם, גזבר עיריית בת ים מר ארז פודמסקי, מנכ"ל עיריית בת ים מר ירון טוראל, מנהל התכנון מר עודד סטקלר, חברת עדליה מר אריאל יוצר, אגף התקציבים משרד האוצר מר קלמן דינס, חברת סיטי לינק, חברת יועצים לאיחוד רשויות מר משה גילצר, גזבר עיריית תל אביב מר חנן פריד, אגף התקציבים עיריית תל אביב גב' אורלי פינס פז, הלשכה המשפטית עיריית תל אביב	06/05/15	12



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

<p>גב' עידית אהרוני, מנהלת אגף תקציבים וכלכלה עיריית תל אביב עו"ד אורי סלמן, יועץ משפטי עיריית תל אביב גב' אריאלה שגב, מנהלת מחוז תל אביב אגף הרווחה מר עודד גבולי, מהנדס עיריית תל אביב מר שוקי פתאל, מהנדס עיריית בת ים מר שאדי רבי, משרד הפנים מחוז תל אביב מר עודד גנוסר, היחידה לתכנון אסטרטגי, אגף ההנדסה, עיריית תל אביב גב' אלה ובר, היחידה לתכנון אסטרטגי, אגף ההנדסה בעיריית תל אביב</p>		
<p>מר בני וקנין - יו"ר הוועדה מר אמנון כהן – חבר הוועדה אדר' דורון דרוקמן – חבר הוועדה גב' רות שוורץ-חנוך – חברת הוועדה מר יוסי בכר – ראש עיריית בת ים גב' גילה אורון – ממונה מחוז תל אביב, משרד הפנים. גב' נעמי אנגיל – מתכנתת מחוז תל אביב, משרד הפנים. עו"ד עופר בר און – ב"כ עיריית חולון גב' זיוה חת – סמנכ"ל פיתוח עיריית בת ים מר סיימל ספי – ע. ראש העיר עיריית בת ים גב' אלה ונה – יו"ר נעמת, אולון בת ים מר חיים אברהם – גזבר עיריית בת ים מר שוקי פתאל – מהנדס עיריית בת ים אדר' דניאל מויסה – התנועה לאיחוד המטרופולין מר אבי אריה – התנועה לאיחוד המטרופולין מר דוד קרואז – התנועה לאיחוד המטרופולין מר אייל גולדשלגר – התנועה לאיחוד המטרופולין מר מיכה גאון – התנועה לאיחוד המטרופולין גב' אלה גורוביץ – התנועה לאיחוד המטרופולין מר צבי קומט – התנועה לאיחוד המטרופולין מר אורי בוסקילה – חבר מועצת העיר בת ים מר משה גילצר – גזבר עיריית תל אביב – יפו גב' אלה ובר – עיריית תל אביב מר ערן פרידלר – מנהל אגף התקציבים – עיריית תל אביב מר חנן פריד – אגף תקציבים – עיריית תל אביב אדר' נעה שבדרין – יועצת אסטרטגית צ.מ.א. תכנון ופיתוח מר אלכס אלטר – יועץ כלכלי לוועדה מר אורי בן עטיה – לשעבר סגן ראש העיר בת ים</p>	<p>17/15/16</p>	<p>24</p>



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

<p>מר ארז פודמסקי – מנכ"ל עיריית בת ים גב' שירי שניצקי – משרד הפנים</p>		
<p>מר בני וקנין, עו"ד - יו"ר הוועדה מר אמנון כהן- חבר ועדה מר דורון דרוקמן, אדר' - חבר ועדה מר סיון להבי- חבר ועדה מר יוסי בכר- ראש עיריית בת ים מר מוטי ששון- ראש עיריית חולון מר דב צור- ראש עיריית ראשון לציון מר אריאל יוצר- רכז שלטון מקומי, אגף התקציבים, משרד האוצר גב' דניאלה פוסק- מתכנתת מחוז מרכז, משרד האוצר גב' רות יוסף- ממונה מחוז מרכז, משרד הפנים גב' נעמי אנגיל – מתכנתת מחוז תל אביב, משרד הפנים מר ארז פודמסקי, עו"ד- מנכ"ל עיריית בת ים מר שוקי פתאל- מהנדס העיר בת ים עו"ד עופר בר-און- יועץ משפטי, עיריית חולון עו"ד נטלי בן דוד יוסף- יועצת משפטית, עיריית חולון עו"ד יונת דיין- יועצת משפטית פנימית, עיריית חולון מק יצחק וידבקסי- גזבר עיריית חולון עו"ד אינסה גולדנברג- לוי- יועצת משפטית פנימית, עיריית ראשון לציון עו"ד יחזקאל ריינהרץ- יועץ משפטי, עיריית ראשון לציון מר יוסי כהן- גזבר עיריית ראשון לציון מר אלי יהלום- מהנדס העיר ראשון לציון עו"ד מוריה שרעבי- מרכזת הוועדה</p>	<p>09/06/16</p>	<p>25</p>
<p>עו"ד בני וקנין, יו"ר הוועדה מר סיון להבי, חבר ועדה מר אמנון כהן, חבר ועדה אדר' דורון דרוקמן, חבר ועדה גב' רות שוורץ- חנוך, חברת ועדה מר יוסי בכר, ראש עיריית בת ים מר ערן ניצן, סגן ממונה תקציבים, משרד האוצר מר אריאל יוצר, רכז שלטון מקומי, אגף תקציבים, משרד האוצר מר אליהו ששון, חבר מועצת העיר בת ים מר אריאל יוצר, אגף תקציבים, משרד האוצר עו"ד נטלי בן דוד יוסף, ב"כ עיריית חולון</p>	<p>30/06/16</p>	<p>26</p>



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

מר משה גילצר, גזבר עיריית תל אביב		
מר יוסי בכר, ראש עיריית בת ים		
מר רון חולדאי, ראש עיריית ת"א יפו		
מר דב צור, ראש עיריית ראשון לציון		
מר מוטי ששון, ראש עיריית חולון		
מר משה אשכנזי, תושב בת ים		
מר יוסי כהן, גזבר עיריית ראשון לציון		
גב' שירי שניצקי, מרכזת תיאום ובקרה, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים		
מר אלי כהן, סגן ראש העיר בת ים		
עו"ד עופר בר-און, ב"כ עיריית חולון		
מר יקיר מחלוף, כלכלן במשרד הפנים		
עו"ד אינסה גולדנברג, יועמ"ש, עיריית ראשון לציון		
עו"ד שלום זינגר, מטעם עיריית ת"א יפו		
מר מנחם לייבה, מנכ"ל עיריית ת"א יפו		
מר יצחק לידבסקי, גזבר עיריית חולון		
עו"ד יונת דיין, יועמ"ש, עיריית חולון		
מר ארז פודמסקי שקד, מנכ"ל עיריית בת ים		
עו"ד מוריה שרעבי, מרכזת הוועדה		
מר שוקי פאטל, מהנדס העיר, בת ים		
מר אלי יריב, חבר מועצת עיריית בת ים		
עו"ד עוזי סלמן, יועמ"ש לעיריית ת"א		
עו"ד בני וקנין, יו"ר הוועדה		
מר סיון להבי, חבר ועדה		
מר אמנון כהן, חבר ועדה		
אדר' דורון דרוקמן, חבר ועדה		
גב' רות שוורץ-חנוך, חברת ועדה		
מר יוסי בכר, ראש עיריית בת ים		
מר אריאל יוצר, אגף תקציבים, משרד האוצר		
מר משה גילצר, גזבר עיריית תל אביב		
מר דב צור, ראש עיריית ראשון לציון		
מר יוסי כהן, גזבר עיריית ראשון לציון		
מר אלי כהן, סגן ראש העיר בת ים		
עו"ד עופר בר-און, ב"כ עיריית חולון		
עו"ד אינסה גולדנברג, יועמ"ש, עיריית ראשון לציון		
עו"ד שלום זינגר, מטעם עיריית ת"א יפו		
מר מנחם לייבה, מנכ"ל עיריית ת"א יפו		
עו"ד יונת דיין, יועמ"ש, עיריית חולון		
מר ארז פודמסקי שקד, מנכ"ל עיריית בת ים		
	27/09/16	29



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

גב' כנרת צח, מרכזת הוועדה		
מר שוקי פאטל, מהנדס העיר, בת ים		
מר ערן פרידלר, מנהל אגף תקציבים, עיריית ת"א		
עו"ד יחזקאל ריינהוף, יועמ"ש עיריית ראש"צ		
פרופ' זילברפרב, מנכ"ל משרד האוצר		
מר חיים אברהם, גזבר עיריית בת ים		
מר עודד סטקלנוב, חברת עדליא		
גב' דפי דרורי, חברת עדליא		
עו"ד אסף רגיואן		
גב' צילי בר יוסף		



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נספח ד- הניסיון בכל הנוגע לאיחודי רשויות מקומיות⁵²⁵¹

+ מטרות האיחודים

לרוב, המטרה הראשונית במהלך של איחוד רשויות מקומיות היא הפנמת יתרונות כלכליים לגודל. יש להדגיש שני היבטים בהקשר זה של יתרונות לגודל:

א. היתרון לגודל אינו קיים בכל תחום אלא בעיקר בתחומים בעלי עלות קבועה גבוהה.

ב. בתחומים עתירי עבודה, דווקא רשויות קטנות יעילות יותר. ככלל, ניתן לסכם ולומר כי על פי התיאוריה הכלכלית של איחודי רשויות מקומיות, רשויות ענק כגון ארבע הרשויות העומדות על הפרק כעת, אינן צפויות להרוויח, ככל הנראה, יתרונות לגודל משמעותיים כתוצאה ממהלך של איחוד, שכן סביר כי יתרונות אלו כבר מוצו. איחודים שבוצעו בעבר בעולם, נועדו בין היתר גם לצורך השגת יתרונות שאינם כלכליים, בדמות תכנון מרחבי יעיל יותר (עם זאת, לרוב באיחודים שכאלה בוצע גם מהלך של ביזור סמכויות לרמה המקומית). יודגש כי בתכנית איחודי הרשויות הגדולה של שנת 2013 בוצעו כתשעה איחודים במגזר היהודי שנותרו על כנס גם כיום. איחודים אלו היו של מועצות מקומיות לתוך עיריות, ועדים מקומיים לתוך מועצות מקומיות או מועצות מקומיות זו עם זו אך אף מקרה לא כלל איחוד של רשויות ענק זו עם זו. כמו כן, לא צלח בישראל מהלך של איחוד משולש של ערים או אף מועצות מקומיות.⁵³ במידה והמטרה היא יצירתה של רשות מקומית מטרופולינית בעלת יתרונות בינ"ל (כדוגמת טורונטו או מונטריאול כפי שהוצגו בדו"ח המלווה לועדה בעבר), הרי שמהלך שכזה אינו איחוד רשויות רגיל כדוגמת זה העומד על הפרק, אלא דורש מהלכים של ביזור סמכויות ממשלתיות ויצירת רובד שלטוני נוסף, ברמה מטרופולינית, ולא רק ביטול עצמאות מוניציפאלית. מהלכים דומים שבוצעו בעולם, נועדו לייצר סביב עיר המטרופולין המרכזית (ובמקרה זה אין עוררין על כך שהכוונה לתל אביב-יפו), עיר ענק בעלת כושר תחרות בינ"ל על עסקים, תושבים ותיירים, ובעלת סמכויות פעולה (ביזור סמכויות ממשלתי) נרחבות. במצב שכזה יתאפשר גם ליחידות המוניציפאליות תחתיה עצמאות בדרגות שונות.

+ ממצאי האיחודים שבוצעו בישראל בשנת 2003 (תכנית האיחודים הגדולה)

מחקרי עבר על תכנית האיחודים שבוצעה בישראל בשנת 2003, מצביעים על כך שבטווח הזמן הקצר והבינוני לא נראתה פגיעה ברמת השירותים לתושב ובטווח הזמן הבינוני-ארוך אף ניתן לראות התייעלות, כאשר איחוד הרשויות הביא להפחתת הוצאות לכלל הרשויות המאוחדות. זאת, ללא פגיעה מהותית ברמת השירותים כפי שניתן להסיק מבדיקות בתחומים מסוימים שנבדקו. יודגש כי בהיעדר

⁵¹ מסמך זה הוכן עבור הועדה על ידי חברת עדליא

⁵² סעיף זה לקוח משני מקורות מרכזיים: מסמך בנושא כלכלת השלטון המקומי בישראל, שהוכן על ידי סיון להבי וד"ר גל רומנו ממשרד הפנים במהלך שנת 2016 ונייר מדיניות בנושא: "איחודי רשויות מקומיות", אשר הוכן על ידי חברת ADALYA וד"ר איתי בארי למשרד הפנים במהלך שנת 2013 (ומפורסם באתר משרד הפנים).

⁵³ בוצע ניסיון לאיחוד משולש במגזר הדרוזי ("גאיה") במהלך שנת 2003 שבוטל מספר חודשים לאחר מכן בשנת 2004. גם במגזר הערבי בוצע ניסיון שכזה, שלא צלח לבסוף ופורק בשנת 2009. האיחוד בין מודיעין למכבים רעות היה איחוד של שתי רשויות בלבד, שכן מאז שנת 1990 מכבים רעות היתה רשות אחת. בעבר בוצעו מספר איחודים משולשים ואף מרובעים אך הם היו של מועצות אזוריות קטנות ובוודאי שלא רשויות ענק כמו אלו העומדות על הפרק כעת.

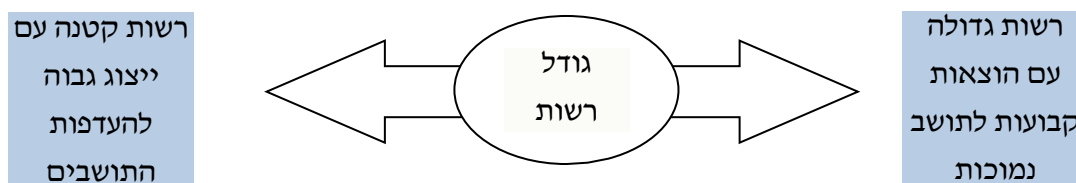


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

הגדרה לסל שירותים מחייב בשלטון המקומי, קיים קושי לאמוד רמת שירות נורמטיבית או אופטימלית ברשויות, ולכן כל קביעה בנוגע להשפעה על רמת השירות לתושב היא מוגבלת יחסית לתחומים אודותיהם קיימים נתונים בלבד (הגירה, ניהול תקציבי, בגרויות וכו'). בדיקה משלימה שבוצעה לאחרונה מצאה כי **לא ניתן להצביע באופן גורף על תרומת האיחוד להישגי כלל הרשויות המקומיות המאוחדות**. בחלק מהמקרים נצפתה ירידה בהישגים ובחלק אחר שיפור.

+ גודל אופטימלי לרשות מקומית

התיאוריה בנוגע לגודל רשות מקומית אופטימלי, נשענת על שני עקרונות: מחד, רשות מקומית קטנה (והומוגנית) מצליחה למקסם את תועלתם של התושבים, עקב העובדה שהעדפות כל פרט מקבלות ביטוי גבוה יותר בהחלטות הרשות להקצאת משאבים.⁵⁴ מנגד, רשות מקומית גדולה "זולה" יותר עקב "העמסת" העלויות הקבועות על פני תושבים רבים יותר, ולכן הנטל על כל תושב קטן יותר. שני עקרונות אלה מייצרים בהכרח גודל רשות מקומית אופטימלי, כפי שמראה התרשים להלן:



הכלכלה הקלאסית הייתה מציירת קרוב לוודאי את היתרון לגודל כגרף עולה כך שככל שיש יותר תושבים הרשות יעילה יותר בפעולותיה. הנחת מוצא זו אינה נתמכת על ידי הספרות המקצועית בנושא. הממצאים מצביעים על כך שבאופן גורף רשויות קטנות מדי של עד כ-10,000 תושבים אינן כלכליות והעלויות הקבועות בהן אינן מאפשרות לרשות לתפקד באופן רצוי.⁵⁵ מחקרים אחרים מרחיבים טווח זה עד לכ-25,000 תושבים, כאשר מעבר למספר זה לא נצפית התייעלות הנובעת מגידול במספר התושבים. מעבר לטווח זה של יתרון לגודל קיים טווח נוסף ובו נראה כי לא קיים יתרון לגודל אך גם לא חיסרון לגודל, כלומר- גידול בכמות התושבים מעבר ל-25,000 תושבים לא צפוי להביא לשינוי ביעילות הרשות המקומית. המספר ה"שלישי" הרלוונטי הוא מספר התושבים, אשר מעבר לו נצפה לראות ירידה ביעילות הרשות המקומית ועלייה בהוצאות לתושב (ללא שיפור ברמת השירות). הנתון הנראה כקיצוני ביותר מבחינת כמות התושבים, אשר עד אליו אין שיפור או הרעה ברמת השירותים לתושב עומד על כ-250,000 תושבים. לא מוכרים מחקרים משמעותיים בספרות המקצועית היכולים להעיד על כך שרשויות ענק של מעל ל-250,000 תושבים יעילות יותר בהתנהלותן השוטפת כתוצאה מגידול בכמות התושבים.

⁵⁴ עקרון זה גם נשען אמפירית על ממצאי סקרי שביעות רצון, כולל מישראל, המציגים שביעות רצון גבוהה יותר של תושבים מהרשות המקומית ברשויות קטנות על פני רשויות גדולות. ממצאים אלו מוצגים בהרחבה במסמכים שפורטו בהערת השוליים בראשית הפרק.

⁵⁵ בתכנית האיחודים של שנת 2003, אחד הקריטריונים המרכזיים שעמדו בפני ועדות החקירה, שמונו על ידי משרד הפנים, היה גודל⁵⁵ רשות של פחות מ-10,000 תושבים כתנאי לבחינת האיחוד.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

לסיכום, אין מדובר בגרף עולה של יתרון לגודל אלא בגרף מורכב יותר, אשר עולה עד לגודל מסוים, נותר יחסית קבוע בטווח נוסף ומשלב כלשהו הולך ויורד. גודל רשות מקומית אופטימלי הוא כ-25,000 **תושבים**, כאשר בין 25,000 תושבים ל-250,000 תושבים (לכל היותר) אין שינוי בהתנהלות הרשות כתוצאה מגידול בכמות התושבים. מעל 250,000 תושבים לרוב ניתן למצוא רשויות המתמודדות עם חיסרון לגודל וירידה ביעילות הרשות המקומית כתוצאה מגידול בכמות התושבים. עם זאת יש להדגיש כי על אף היעדר היתרון לגודל כתוצאה ממהלך איחוד שכזה, הרי שאין זו בהכרח הסיבה היחידה לאיחוד רשויות בכלל ולבחינה העומדת על הפרק כעת.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נספח ה' - צפי לחיסכון תקציבי כתוצאה מאיחוד בין תל אביב-יפו לבת-ים⁵⁶

ניתוח חיסכון תקציבי כתוצאה מאיחוד עיריית בת-ים עם תל אביב

הנחות עבודה מקדימות-

הכנסות- חלק זה סוקר את החיסכון בהוצאות ללא התייחסות להכנסות. בפרט, אנו מניחים כי סך ההכנסה מארנונה לא ישתנה.

גישה שמרנית- במידה וישנו ספק סביר בנוגע לביטול סעיף לא בוצעה הפחתה כלל. כמו כן, במידה ולא ברור מה יהיה שיעור החיסכון אך הגיוני שיחסך, הופחת שני שליש מסעיף התקציב המקורי, שכן מספר תושבי בת-ים מהווה כשליש ממספר תושבי תל אביב.

כפילויות- תקציבים ומשרות שללא ספק יבוטלו כתוצאה מכפילות עתידית, תקציבם בוטל לגמרי.

תאגיד/ חברה עירונית- על חברות ותאגידים עירוניים להתקיים לבד וללא עזרת הרשות, על כן גם תקציבם מתוך תקציב עיריית בת-ים בוטל לגמרי.

יתרון לגודל- הנחת יתרון לגודל לפיה ערים גדולות יותר בהכרח יעילות יותר אינה תקפה, שכן בערים עם כמות תושבים גדולה כמו בשתי הערים הנ"ל הנחה זו חלשה מאוד עד בטלה.

תכנית עיריית תל אביב-יפו- לא בוצעה בחינה פרטנית של תקציב עיריית תל אביב-יפו, כמו גם בחינת התכנית העסקית של זו (בהיעדרה של תכנית כזו על פי הידוע לנו).

כלל הטבלאות המופיעות להלן בנספח זה הן ריכוז הממצאים, כאשר סעיפי החיסכון הפרטניים נותחו ורוכזו עד להופעתם ברמת סעיף ראשי כמוצג בטבלה

חיסכון כספי-

בטבלה מוצג סך החיסכון העולה מסעיפי הנהלה וכלליות ומסעיפי מפעלים ותקציבי עזר⁵⁷:

חיסכון	תקציב לאחר איחוד	סכום תקציב תכנון 2014	חיסכון הנהלה וכלליות מאיחוד
3,396,290	3,031,710	6,428,000	מנהל כללי
2,172,810	7,590,190	9,763,000	מנהל כספי
1,920,000	590,000	2,510,000	הוצאות מימון (מס הכנסה)

⁵⁶ מסמך זה הוכן עבור הוועדה על ידי חברת עדליא

⁵⁷ ללא מפעל מים- עבר לתאגיד אך חלק מפירעון המלוות משולם בעירייה.



ועדת החקירה לבידוק איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

-	26,874,000	26,874,000	פירעון מלוות
7,489,100	38,085,900	45,575,000	הנהלה וכלליות
3,115,860	6,323,140	9,439,000	נכסים
-	287,000	287,000	תחבורה
2,884,530	1,485,970	4,370,500	מוסך ורכב
-	149,489,000	149,489,000	תקציב עזר
6,000,390	157,585,110	163,585,500	מפעלים ותקציבי עזר
13,489,490	195,671,010	209,160,500	סה"כ (הנהלה וכלליות, מפעלים ותקציבי עזר)

+ סה"כ חיסכון מסעיפי הנהלה וכלליות ומסעיפי מפעלים ותקציבי עזר מוערך בכ-13.5 מיליון ש"ח לשנה המהווים 6% מסך התקציב המתוכנן.

+ בנוגע לסעיף התחבורה מומלץ לבצע בדיקת רכבים ולבדוק אפשרות של מכירת חלק מהם בהתאמה לכמות הרכבים שתידרש.

בטבלה הבאה יוצג אומדן החיסכון שינבע מסעיפי תקציב השירותים העירוניים אותם מספקת עיריית בת-ים:

חיסכון	תקציב לאחר איחוד	סכום תקציב תכנון 2014	חיסכון שירותים עירוניים איחוד
3,960	44,422,540	44,426,500	תברואה
0	5,072,500	5,072,500	שמירה וביטחון
75,420	109,080	184,500	מנהל הנדסה
660	20,044,840	20,045,500	מנהל בינוי ותשתית
59,400	2,920,600	2,980,000	חגיגות, אירועים, קשרי חוץ ועסקים
1,968,770	8,648,730	10,617,500	שירותים והשתתפויות כלליות
3,300	35,700	39,000	פיתוח כלכלי
13,530	188,970	202,500	פיקוח עירוני



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

שירותים מקומיים	83,568,000	81,442,960	2,125,040
-----------------	------------	------------	-----------

סה"כ חיסכון בתחום השירותים העירוניים נאמד בכ-2.1 מיליון ש"ח המהווים 2.6% מסך תקציב סעיף זה. עיקר החיסכון בתחום השירותים המקומיים ינבע משירותי המחשב, שכן אנו מניחים שתבצע הטמעה במערכות העצמאיות של עיריית תל אביב.

בטבלה הבאה יוצג החיסכון המשוער שינבע מסעיפי השירותים הממלכתיים להוציא את שירותי הרווחה והחינוך:

חיסכון ממלכתיים איחוד	סכום תקציב תכנון 2014	תקציב לאחר איחוד	חיסכון
תרבות	13,469,500	12,904,650	564,850
בריאות	470,000	470,000	-
דת	6,612,000	2,248,080	4,363,920
קליטת עלייה	2,816,000	1,293,000	1,523,000
איכות הסביבה	70,000	70,000	-
שירותים ממלכתיים	23,437,500	16,985,730	6,451,770

סך כל החיסכון הצפוי בתחום השירותים הממלכתיים כתוצאה מאיחוד הרשויות מוערך בכ-6.5 מיליון ש"ח, המהווים 27.5% מסך תקציב השירותים הממלכתיים. החלק הארי מהחיסכון בתחום הממשלתי מגיע מהשתתפות בתקציב המועצה הדתית. באם יתקיים איחוד יתכן כי החיסכון יהיה מלא ורק מסעיף זה ינבע חיסכון של מעל ל-6.5 מיליון ש"ח.

• הסתייגויות-

+ **הוצאות נוספות-** לא נלקח בחשבון הוצאות נוספות שעלולות להיווצר במידה ועיריית תל אביב תוסיף תקציב למען השוואת רמת שירותים בסעיפים שונים (לדוגמא חינוך), כך שיתכן כי במידה וכך יקרה רמת החיסכון תשתנה באופן מהותי.

+ **עמדת עיריית תל אביב-** אנו בחנו רק את צד התקציב של עיריית בת-ים. מאחר ואיננו יודעים את מודל העבודה הצפוי של עיריית תל אביב, יתכן ובנוסף להוצאות הנוספות שינבע מהשוואת רמת השירותים, עיריית תל אביב תחליט להעסיק עובדים נוספים. על אף רמת הזהירות שננקטה במהלך הניתוח, תוך התחשבות כי חלק מהתקציב יישאר למען הרחבת הפעילות בתחומים נוספים, יתכן ועיריית תל אביב תשקיע אף יותר כסף (לדוגמא בהוספת מחלקות עבודה חדשות, תקנים נוספים וכדומה) ובכך רמת החיסכון השנתית תפחת.

+ **תאגידיים עירוניים-** חברת חוף בת-ים לזימות ופיתוח בע"מ הינה חברה עירונית בעיריית בת-ים. עקב מחסור בנתונים ותחת הנחה כי תאגיד עירוני אינו במימון העירייה אלא מתקיים בפני עצמו הורדנו את סעיפי ההוצאות על שם חברה זו. במידה ויש עניין בבחינת



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

סוגיית התאגיד (עובדים והון ופיזי), הרי שיש לפנות לעירייה בבקשה לקבל נתונים
עדכניים בנושא.

סיכום ממצאים

חלק זה הציג הערכה לחיסכון פוטנציאלי תקציבי כתוצאה מאיחוד רשויות בין עיריית תל אביב-יפו לעיריית בת-ים. ההערכה בוצעה בהסתמך על נתוני התכנון התקציבי של עיריית בת-ים לשנת 2014⁵⁸. מהניתוח עולה כי מהלך זה יכול להביא לחיסכון של כ-22 מיליון ₪. חשוב לציין כי ביצוע ההערכה נעשה ללא בחינה פרטנית של תקציב עיריית תל-אביב יפו וללא התכנית העסקית שזו מייעדת לטובת האיחוד.

ניתוח הוצאות כח אדם ושכר בעיריית בת-ים באיחוד עם תל אביב-יפו

• הנחות עבודה מקדימות-

המשרות שנבחנו- אנו בחרנו מראש לבחון רק את המשרות שהועברו כדיווח לאגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות במנהל לשלטון מקומי.⁵⁹ משרות אלו הינן של עובדים בכירים (מנהלי מחלקות ומעלה) או עובדים בחוזה אישי באחוזים משכר בכירים. כלומר, אנו מניחים מראש שרק משרות של גורמים בכירים ברשות עשויות להתבטל כתוצאה מהאיחוד. משרות של דרג זוטר (נותני שירות ועובדים זוטרים אחרים) לא צפויות להתבטל כתוצאה מתהליך האיחוד.

טיוב נתוני הקובץ- הקובץ כלל נתונים אודות שכרו החודשי האחרון של העובד ושכרו במהלך השנה.⁶⁰ בקובץ נמצאו מספר אי התאמות עבורן בוצע טיוב.

גישה שמרנית- אנו מניחים מראש כי במידה ויש ספק הרי שסביר כי המשרה לא תבוטל, זאת עקב ההנחה כי עיריית ת"א תתייחס לבת-ים ביתר "רגישות" ותעדיף לתקצב תקנים מסוימים, על אף שלא בהכרח היא הייתה עושה כן במידה והיה מדובר בגידול טבעי של תושבי העיר ת"א. על כן במקרים בהם היה סיכוי לטעמנו כי יידרש איוש של המשרה על ידי גורם בכיר בתקן של סגן מנהל מחלקה למשל, אזי לא ביטלנו את המשרה.

עלויות מעביד- עלויות מעביד מוערכות בכ-1.35 משכרו של העובד.

תקני מנהלי מחלקות- לא מצאנו לנכון להשאיר תקן של מנהל מחלקה כלשהו, שכן אלו תפקידים שמהווים, כמעט בהגדרה, כפילות מול התפקידים המקבילים בת"א. כחלק מפעולה זו עלתה הדילמה האם עיריית ת"א תמנה עובדים על בסיס אזורי, ואז היא עשויה למנות מנהלי אזור

⁵⁸ תקציב עיריית בת-ים לשנת 2014 כפי שהועבר על ידי משרד הפנים.

⁵⁹ "דוח רבעוני, שכר ומשרות, רבעון ד 2013"

⁶⁰ למשל, במקרה מסוים השכר הרבעוני של העובד עמד על סכום של כ-4,500 ₪, בעוד שעלות המעביד השנתית עמדה על סכום של כ-126 אלף ₪. גם לאחר חישוב עלויות מעביד של 1.35 עדיין הפער היה משמעותי. הטיוב נעשה על פי גישה שמרנית של העדפת השכר הגבוה מבין השניים (עלות מעביד שנתית ושכר חודש אחרון). במקרים מסוימים נדרש טיוב נתונים באופן של הצמדה לעובד מקביל.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בתקן של מנהל מחלקה למרחב בת-ים. נכון להיום, על פי הידוע לנו אין ניהול של דרג גבוה בעירייה על בסיס אזורי אלא על בסיס תפקוד (כלומר, בשונה ממשרדי הממשלה, לא קיים בתל אביב ניהול על פי אזורים או מחוזות ברשות אלא ניהול של תחומים שלמים בצורה מרוכזת. לכן אין מקום להניח כי צירופה של בת-ים ישנה מודל זה). על כן, החלטנו שסביר כי תקנים אלו יימחקו.

עלויות פרישה- המודל אינו עוסק בכל נושא עלויות הפרישה של עובדים מעיריית בת-ים. בין היתר בחרנו שלא לעשות זאת מכיוון שמדובר בעלויות חד פעמיות ואנו בחרנו להציג רק שינויים בבסיס התקציב.

- **חסכון כספי**- בטבלה שבעמוד הבא מוצג סך החיסכון בהוצאות כח אדם ושכר בתחומי הנהלה וכלליות, שירותים מקומיים ושירותים מוניציפאליים:

חסכון	עלות מעביד לאחר האיחוד	עלות מעביד לשנת הגשת הדו"ח	חיסכון הוצאות כ"א איחוד
2,355,000	0	2,355,000	שכר נבחרי ציבור (ראש העירייה והסגנים בשכר) ⁶¹
673,262	0	673,262	שכר עובדי לשכה ⁶²
3,028,262	0	3,028,262	סה"כ נבחרי ציבור ולשכותיהם
3,361,567	899,710	4,261,277	מנהל כללי
1,461,280	426,287	1,887,567	מנהל כספי
4,822,847	1,325,997	6,148,844	סה"כ הנהלה וכלליות
1,021,581	378,687	1,400,268	תברואה
2,002,382	666,082	2,668,464	תכנון בנין עיר
600,268	-	600,268	נכסים ציבוריים
1,113,396	860,908	1,974,304	שירותים עירוניים שונים
468,806	-	468,806	פיקוח עירוני
5,206,434	1,905,678	7,112,112	סה"כ שירותים מקומיים
1,842,724	1,804,324	3,647,048	חינוך

⁶¹ ע"פ נתוני הדוחות המבוקרים לשנת 2013. יש לשים לב כי באופן עקרוני בת-ים יכולה למנות בין 3-4 סגני ראש עירייה בשכר. עלותו של כל סגן נאמדת בכ-800 אלף ש"ח (על פי מסמך שהוציא מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2010).

⁶² עלותם של התפקידים המנהלתיים התקבלו מאגף כ"א ושכר במשרד הפנים, על בסיס הדוחות השנתיים של הרשויות. בוצע טיוב נתונים ע"י הצבת עלות חציונית במקום מידע חסר. העלות החציונית עבור כל תפקיד חושבה על בסיס הנתונים בפועל מרשויות דומות בגודלן. קבוצות הגודל נקבעו בהתאם לטבלאות שכר הנבחרים והבכירים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

חיסכון	עלות מעביד לאחר האיחוד	עלות מעביד לשנת הגשת הדו"ח	חיסכון הוצאות כ"א איחוד
1,553,493	2,000,378	3,553,871	תרבות
103,766	717,408	821,174	רווחה
223,127	130,222	353,350	קליטת עלייה
206,617	-	206,617	איכות הסביבה
3,929,727	4,652,333	8,582,060	סה"כ שירותים ממלכתיים
16,987,270	7,884,008	24,871,278	סה"כ שכר כח אדם

סך החיסכון בעלויות כח האדם מוערך בכ-17 מיליון ₪ לשנה. זאת מתוך סכום של כ-25 מיליון ₪ המשולם כיום מדי שנה לבעלי תפקידים אלו.

• משרות-

בטבלה שלהלן מוצג השינוי בהיקף המשרות וכח האדם בתחומי הנהלה וכלליות, שירותים מקומיים ושירותים מוניציפאליים:

משרות בשכר מוגדל	משרות ללא שינוי	משרות בתקן מופחת	משרות שבוטלו	סה"כ משרות	שינוי היקף משרות איחוד
-	2	2	11	15	מנהל כללי
-	1	1	4	6	מנהל כספי
-	3	3	15	21	סה"כ הנהלה וכלליות
1	-	-	4	5	תברואה
1	1	-	7	9	תכנון בנין עיר
-	-	-	2	2	נכסים ציבוריים
-	2	-	4	6	שירותים עירוניים שונים
-	-	-	1	1	פיקוח עירוני
2	3	-	18	23	סה"כ שירותים מקומיים
-	9	2	5	16	חינוך
-	10	1	5	16	תרבות
-	6	-	1	7	רווחה
-	1	-	2	3	קליטת עלייה
-	-	-	1	1	איכות הסביבה
-	26	3	14	43	סה"כ שירותים ממלכתיים



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

סה"כ צפויות להתבטל כ-47 משרות מתוך 87 משרות כיום. זאת ללא משרות של נבחרי הציבור ועובדי לשכותיהם.

• הסתייגויות-

איכות הנתונים- עבודה זו כללה ניתוח של נתונים שנתיים שהגיעו מאגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות במנהל לשלטון המקומי במשרד הפנים, אשר לטעמנו אינם משקפים בצורה מדויקת את המצב בפועל. כתוצאה מכך, בהיעדרו של דוח רואה חשבון מבקר מפורט בנוגע לכל עובד בעירייה (כולל כאלו שאינם מפורטים בדוח זה) כל ממצא שיוצג יהיה עדיין בגדר של הערכה בלבד ויידרש בתיקוף.

עמדת עיריית ת"א- אנו כאמור בחנו רק את צד המשרות של עיריית בת-ים והנחנו מספר הנחות מוצא בנוגע להשארותם של עובדים בתפקיד או פיטורם. בפועל, מחקרים מהעולם מראים כי לא בהכרח מתקיים תהליך של צמצום בכמות העובדים במהלך איחודי רשויות. יש לזכור כי מעבר לפן המקצועי בלבד, ועד העובדים בעיריית ת"א צפוי להתנגד להעמסת תוספת עבודה על עובדי הרשות, ללא שיפור בתנאי עבודתם, או הוספת תקנים.

היעדרם של נתונים אודות התאגידים העירוניים- כלל הנתונים שהוצגו הינם ללא התייחסות כלל לנושא התאגידים העירוניים בעיריית בת-ים. על פי הידוע לנו, בעיריית בת-ים נכון לסוף שנת 2013, פעילים כשלושה תאגידים עירוניים:

"חברת חוף בת-ים ליזמות ופיתוח בע"מ"

"חברה לתרבות, פנאי וספורט בת-ים בע"מ"

"החברה למימון בת-ים בע"מ"

סיכום

חלק זה הציג את נתוני כח האדם והשכר בעיריית בת-ים של הגורמים הבאים: דרג פוליטי ולשכותיהם; מנהלי מחלקות; עובדים בחוזה אישי בעיריית בת-ים. מקור הנתונים בדיווח השנתי של שנת 2013, שהועבר על ידי העירייה לאגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות במנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים. מהנתונים עולה כי **איחוד עם עיריית ת"א עשוי להביא לחיסכון של כ-17 מיליון ש"ח מדי שנה.**



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נספח ו' – חוות דעת - אלכס אלטר⁶³

29 יוני, 2016

בחינת חלופת חלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית – תל אביב עם בת ים, ראשון לציון עם בת ים, חולון עם בת ים

כללי

מחקרים מראים שיש פערים ניכרים בין רשויות מקומיות בישראל בהכנסות מארנונה שאינן למגורים (בתי עסק, אזורי תעשייה ועוד), וכי פערים בהכנסות הם גורם מרכזי ביצירת אי שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל.

בשל פער בתעריפי הארנונה ופער בסוג השירותים הניתנים לתושבים (מגורים) לעומת אלו הניתנים למסחר ותעסוקה, בממוצע בניה למגורים "רווחית" פחות לרשות המקומית מבניה למסחר ותעסוקה.

מכאן, שלפערים בשטחי הארנונה שאינם למגורים בין רשויות מקומיות, השפעה עיקרית על הפערים בחוסן הפיננסי בינם. ככל ששטחי הארנונה שאינם למגורים של רשות מקומית גדולים יותר, כך תהיה הרשות עם איתנות פיננסית גדולה יותר.

תשומת לב ציבורית רבה ניתנה לפערים בין מועצות אזוריות לערי הפיתוח הסמוכות להן, אולם יש לציין כי רובה של הארנונה שאינה למגורים נגבית בערים הגדולות במרכז הארץ. הפערים בין ערים אלו למועצות המקומיות, ובכללן מועצות ערביות, מהותיים אף הם.

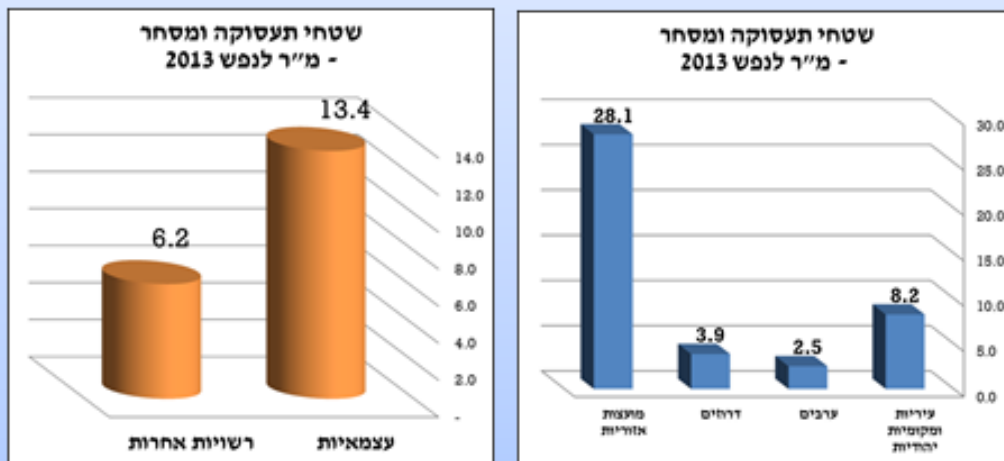
להלן נתונים ברמה הארצית המדגישים פערים אלו (עיבוד מתוך דוחות כספיים מבוקרים של הרשמ"ק 2013):

⁶³ מסמך זה הוכן עבור הועדה על ידי מר אלכס אלטר

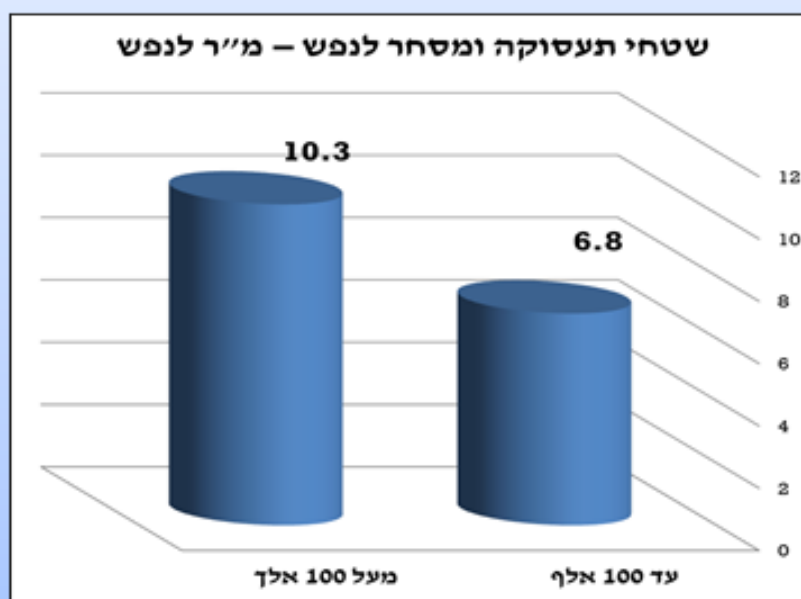


ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

ממוצע שטחי מסחר ותעסוקה לנפש (מ"ר לנפש – 2013)

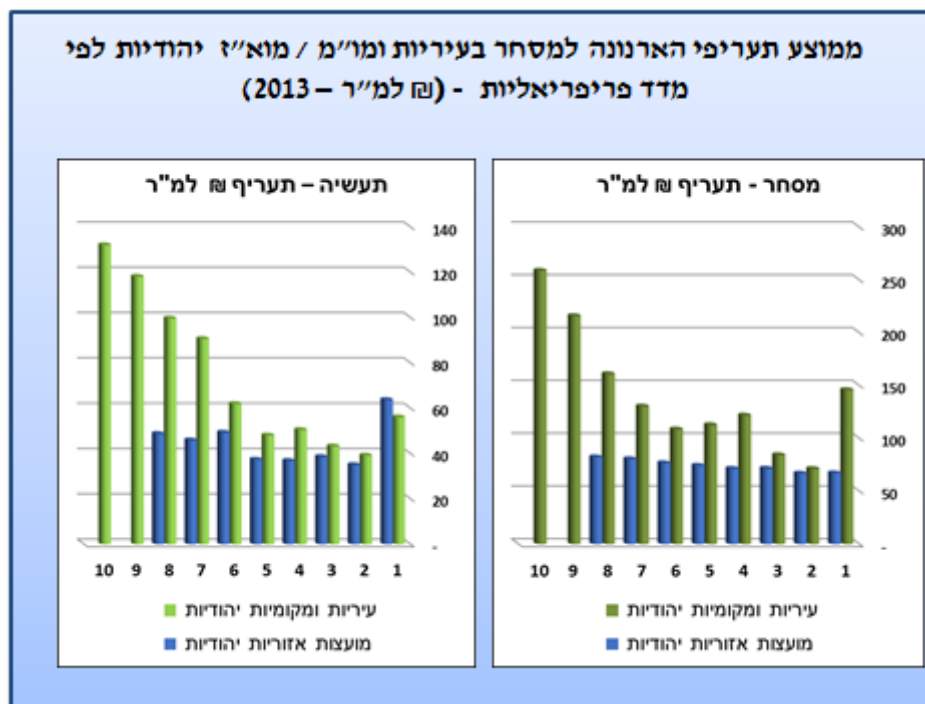


ממוצע שטחי מסחר ותעסוקה לנפש (מ"ר לנפש – 2013)





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים



הבסיס המשפטי:

1. כללית- לרשויות אין סמכות לחלק הכנסות מארנונה ביניהן. מאחר וייעוד הארנונה הוא לטובת תושבי הרשות בלבד.
2. ע"פ סעיף 9א לפקודת העיריות (נוסף ב-2000)- במקום בו הוחלט על העברת שטח שיפוט מרשות אחת לאחרת, מותר לרשויות לכרות ביניהן הסכם לחלוקת הכנסות לגבי השטח המועבר. תוקפו של ההסכם מותנה באישור השר.
3. סעיף 9ב (נוסף ב-2006)- נותן סמכות לשר לקבוע כי ההכנסה מאזור מסוים תחולק בין רשויות. סמכות זו מותנית בהקמת וועדת חקירה לחלוקת הכנסות (ובהסכמת שר האוצר). במקרה כזה, ובניגוד לסעיף 9א, איזור החלוקה יוכרז בצו.

יעדים בחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות

1. צמצום פערים בחוסך הפיננסי בין רשויות מקומיות.
2. כלי לפתרון סכסוכים בין רשויות מקומיות שכנות, הנובעים מרצונה של כל אחת למקם אזור מניב הכנסה בתחומה.
3. מניעת תחרות מופרזת על פיתוח אזורי תעסוקה וייעול ניהול משאב הקרקע.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

4. קידום פרויקטים כלכליים בדרך של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (דוגמת הקמת אזור תעשייה משותף י.ש.גת והקמת מפעל אינטל בתחומו בקרית גת).

5. קידום שיתופי פעולה כלכלי המביא אתו אפשרויות לשיתוף פעולה בנושאים אחרים כגון השפעות סביבתיות, אקולוגיה וכו'.

קשיי יישום:

יישום חלוקת ההכנסות כאמצעי לחלוקת העושר המוניציפלי נתקל לאורך שנים בקשיים. כמה גורמים אשר מגבילים את יישום חלוקת ההכנסות בכלל ואת חלוקת ההכנסות בכפייה בפרט:

1. ברמה הערכית התפיסה המערבית של זכות הקניין, שלפיה אין ליטול מאדם ובמקרה זה מרשות מקומית נכס אשר בבעלותו, בדיעבד.

2. ברמה האופרטיבית התנגדות של המערכת המוניציפלית להסדרים שונים של חלוקת הכנסות. אחד הנימוקים להתנגדות זו הוא שהקטנת צד ההכנסה ברשות אחת יכולה להפוך רשות עצמאית (נטולת מענק) לרשות מקבלת מענק בעוד שברשות שקיבלה את ההכנסות הנוספות תהיה הקטנה במענק האיזון בהתאם ליחס ההכנסות או שטחי מסחר שהועברו אליה בפועל.

3. חלוקת הכנסות שאינה בהסכמה עשויה ליצור סכסוכים בין רשויות מקומיות, ובניגוד לאחת ממטרותיה המרכזיות היא עלולה לפגוע בשיתוף הפעולה האזורי.

4. עמדה מקלה בעניין זה היא שחלוקת הכנסות היא אמצעי נכון כאשר מדובר בחלוקה מראש של הכנסות מפיתוח עתידי.

5. הדגש ששמה המערכת המשפטית על קביעת קריטריונים לחלוקת הכנסות. ככל שאין עדין קריטריונים ברורים ואחידים לחלוקת הכנסות הדבר מקשה גם הוא על היישום.

6. קושי להתמודד עם הפרת הסכם מצד רשות מקומית מסוימת ועם אי העברת תקבולים לרשויות אחרות כנדרש.

7. "חלופה זו יכולה לבטל את אי השוויון הגלום בהכנסות ממקור זה, אך במחיר פגיעה משמעותית באוטונומיה של השלטון המקומי, כולל פגיעה אפשרית ביוזמת השלטון המקומי בתחום הפיתוח הכלכלי ושחיקה בהכנסות השלטון המקומי".



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

פערים בחוסן הפיננסי בין העיר בת ים לערים תל אביב, ראשון לציון וחולון והשוואה לממוצע עיריות מעל 100 אלף תושבים

נתונים כלליים על העיר בת ים:

- אוכלוסייה (מנהל אוכלוסין 10/2014) - 157,358 תושבים.
- צמיחת אוכלוסייה ב - 10 שנים - 0%.
- שטח שיפוט - 8,167 דונם.
- מדד סוציואקונומי - 5.
- מדד פריפריאליות - 9.
- מדד קונפקטיות - 3.
- נתונים כספיים - מבוקר 2014:
- גרעון מצטבר ל - 31.12.2014 : 91,562 אלש"ח - 13% מההכנסה.
- היקף הכנסות : 692,345 אלש"ח.
- מענק איזון : 37,435 אלש"ח.
- גרעון שוטף : בשנים 2014 ו - 2013 בת ים מאוזנת בתקציב הרגיל באמצעות הכנסות ממכירת מקרקעין בסך 66 ו - 54 מיליון ₪ בהתאמה בשנים אלה.
- עומס מלוות : 180,205 אלש"ח - 26% מההכנסה.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השוואת הכנסות

- לבת ים היקף הכנסות עצמיות נמוך בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.

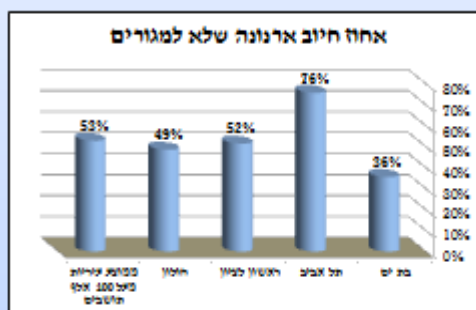


- לבת ים חיוב ארנונה לנפש נמוך בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.

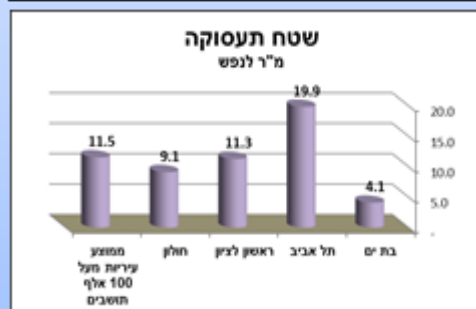


השוואת ארנונה לא למגורים

- לבת ים אחוז חיוב ארנונה לא למגורים נמוך בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.



- לבת ים שטח תעסוקה עסקית קטנים בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.

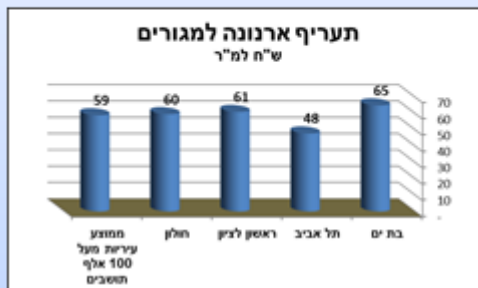




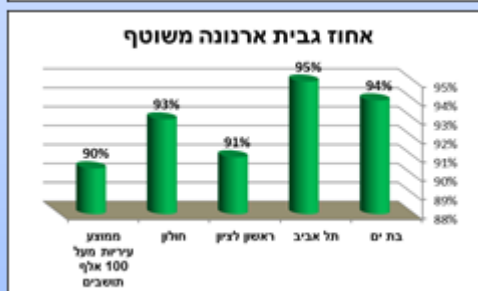
ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השוואת תעריף ארנונה למגורים ואחוזי גביה

- תעריף הארנונה למגורים בבתי ים גבוה בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים. זאת על אף היות בתי ים בסוצ'ו נמוך.



- אחוזי גביית הארנונה בבתי ים גבוהים בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.



השוואת הוצאות

- לבת ים היקפי הוצאה נמוכים בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.



- לבת ים רמת הוצאה נמוכה לשירותים מקומיים בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השוואת הוצאות לשירותים ממלכתיים

- סבסוד החינוך לתלמיד בבת ים נמוך בהשוואה לערים אחרות מעל 100 אלף תושבים.

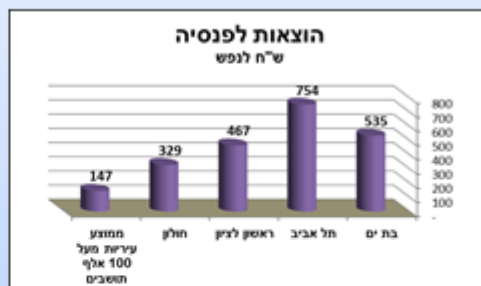


- ההוצאה נטו בבת ים לרווחה ותרבות נמוכה בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.



השוואת הוצאות לפנסיה ועומס מלוות

- היקף ההוצאה לפנסיה בבת ים גבוה בהשוואה לערים אחרות מעל 100 אלף תושבים.



- עומס המלוות בבת ים נמוך בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.

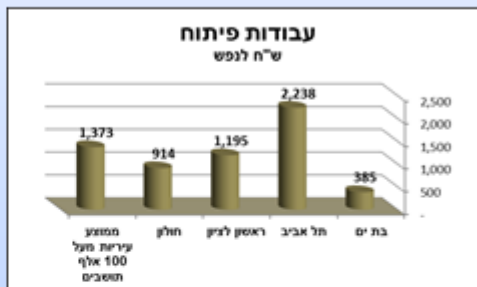




ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השוואת תקציבי פתוח

- היקף ההוצאה לעבודות פיתוח בבת ים נמוך בהשוואה לערים אחרות מעל 100 אלף תושבים.



- יתרות קרן הפיתוח בבת ים נמוכות בהשוואה לערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.

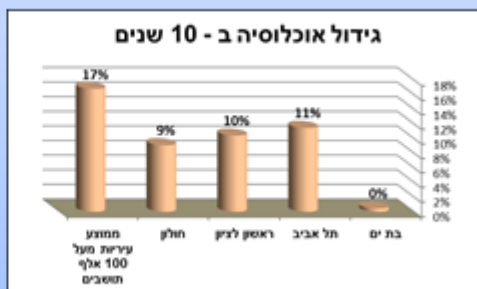


השוואת שטח שיפוט וצמיחת אוכלוסייה

- שטח השיפוט של בת ים נמוך בהשוואה לערים אחרות מעל 100 אלף תושבים.



- אוכלוסיית בת ים לא גדלה ב-10 השנים האחרונות בהשוואה לגידול אוכלוסייה הערים האחרות מעל 100 אלף תושבים.



ריכוז ממצאי השוואה:



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בת ים היא בין הערים היחידות מתוך 16 עיריות מעל 100 אלף תושבים הזכאיות ומקבלות מענק איזון ע"פ נוסחת מענק האיזון.

לבת ים חוסן כלכלי נמוך בשל שיעורי הכנסות עצמיות ושטחי תעסוקה נמוכים בהשוואה לערים אחרות.

החוסן הכלכלי הנמוך בא לידי ביטוי ברמת שירותים נמוכה בהשוואה לערים אחרות.

איזון תקציבי באמצעות העברת הכנסות ממכירת קרקע לתקציב השוטף, במקום ליעד הכנסות אלה לפיתוח, מביא להיקפי השקעה נמוכים בפיתוח בהשוואה לערים אחרות.

לנוכח רמת השירותים הנמוכה, תעריפי הארנונה הגבוהים ואחוזי הגביה הגבוהים, פוטנציאל ההתייעלות בעיר בת ים, נמוך.

אוכלוסיית בת ים לא צמחה ב – 10 השנים האחרונות דבר שמנציח את חולשתה של העיר בהשוואה לערים אחרות.

לבת ים שטח שיפוט נמוך בהשוואה לערים אחרות דבר שמצמצם את יכולת הצמיחה של העיר.

תוספת המקורות הדרושים לעיר בת ים על מנת להגיע לאיזון שוטף ולספק רמת שירותים טובה לתושבים נאמדת ב – 100 מלש"ח. האומדן מבוסס על חישוב הפער בין ההוצאה הקיימת בעיר בתי ים לשירותים מקומיים וממלכתיים בהשוואה לממוצע ההוצאה בערים דומות, וכן בתוספת סכום העברת ההכנסות ממכירת קרקע לתקציב השוטף.

בחינת חלוקת הכנסות לעיר בת ים עם הערים תל אביב, ראשון לציון וחולון

בחינה של חלוקת הכנסות בין הערים בת ים לתל אביב, ראשון לציון וחולון מראה על פוטנציאל של העברת הכנסות בעיקר מהעיר תל אביב לבת ים.

בעוד שהעיר בת ים היא בעלת מענק איזון, 3 הערים הסמוכות הינן נטולות מענק ומוגדרות כערים "עצמאיות".

היקף ההכנסות העצמיות ואחוז הכנסות מארנונה שלא למגורים גבוה משמעותית בערים אלה לעומת העיר בת ים.

בשל הפער הגדול בין ההכנסות העצמיות של תל אביב לאלה בערים ראשון לציון וחולון, יש העדפה לחלוקת הכנסות בעיקר בין תל אביב ובת ים.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

השוואת נתוני המדדים (כמוצג לעיל), המשקפים חוסן פיננסי, בין הרשויות תל אביב, ראשון לציון וחולון, מראה כי העיר חולון היא בעדיפות אחרונה לביצוע חלוקת הכנסות בינה לעיר בת ים. ההכנסות העצמיות לנפש, הכנסות ארנונה לנפש, אחוז חיוב ארנונה שלא למגורים, שטח חיוב ארנונה שלא למגורים לנפש בעיר חולון נמוכים בהשוואה לערים תל אביב וראשון לציון.

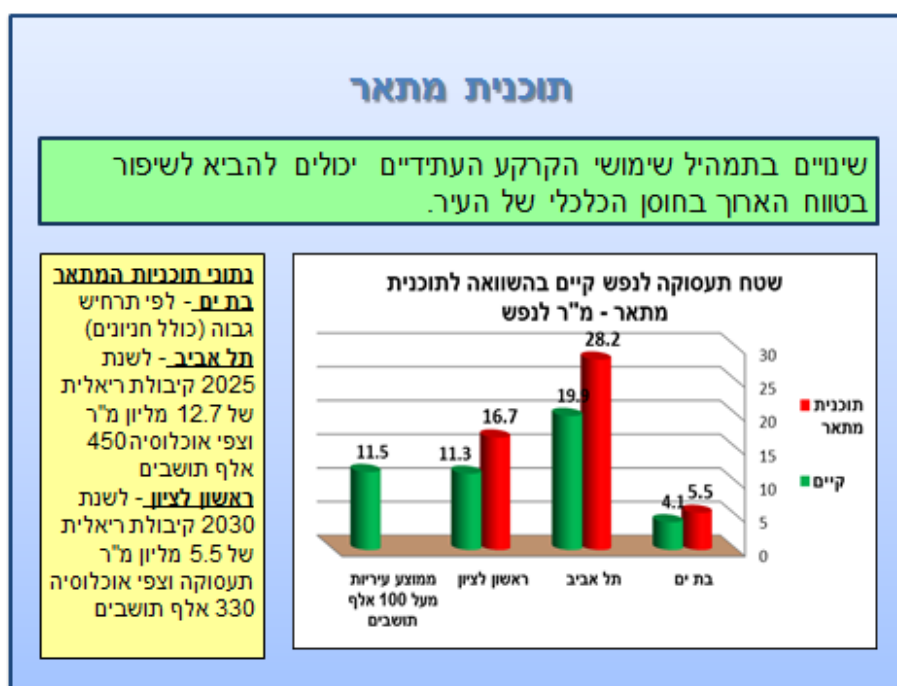
הפרק הכלכלי בתוכנית המתאר של עיריית בת ים מ – 2013/12 מציג 3 תרחישים אפשריים (נמוך, בינוני, גבוה) לפיתוחה של העיר עד שנת 2035. התרחישים מתייחסים לגודל אוכלוסייה עתידי ולהיקפי שטחי התעסוקה בעתיד.

בכל התרחישים העיר בת ים תישאר גירעונית בתקציב השוטף.

תכניות המתאר של הערים תל אביב וראשון לציון מראות על פוטנציאל של חיזוק החוסן הכלכלי של ערים אלה, מעבר לחוסן הכלכלי הקיים היום. דבר המחזק את ייתכנות הביצוע של חלוקת הכנסות גם בהסתכלות ארוכת טווח.

פוטנציאל השיפור בחוסן הכלכלי העתידי של העיר ראשון לציון מעמיד אותה כאלטרנטיבה אפשרית לחלוקת הכנסות עם העיר בת ים בעיקר חלוקת הכנסות מהכנסות עתידיות.

שינויים בתמהיל שימושי הקרקע העתידיים יכולים להביא לשיפור בטווח הארוך בחוסן הכלכלי של העיר.





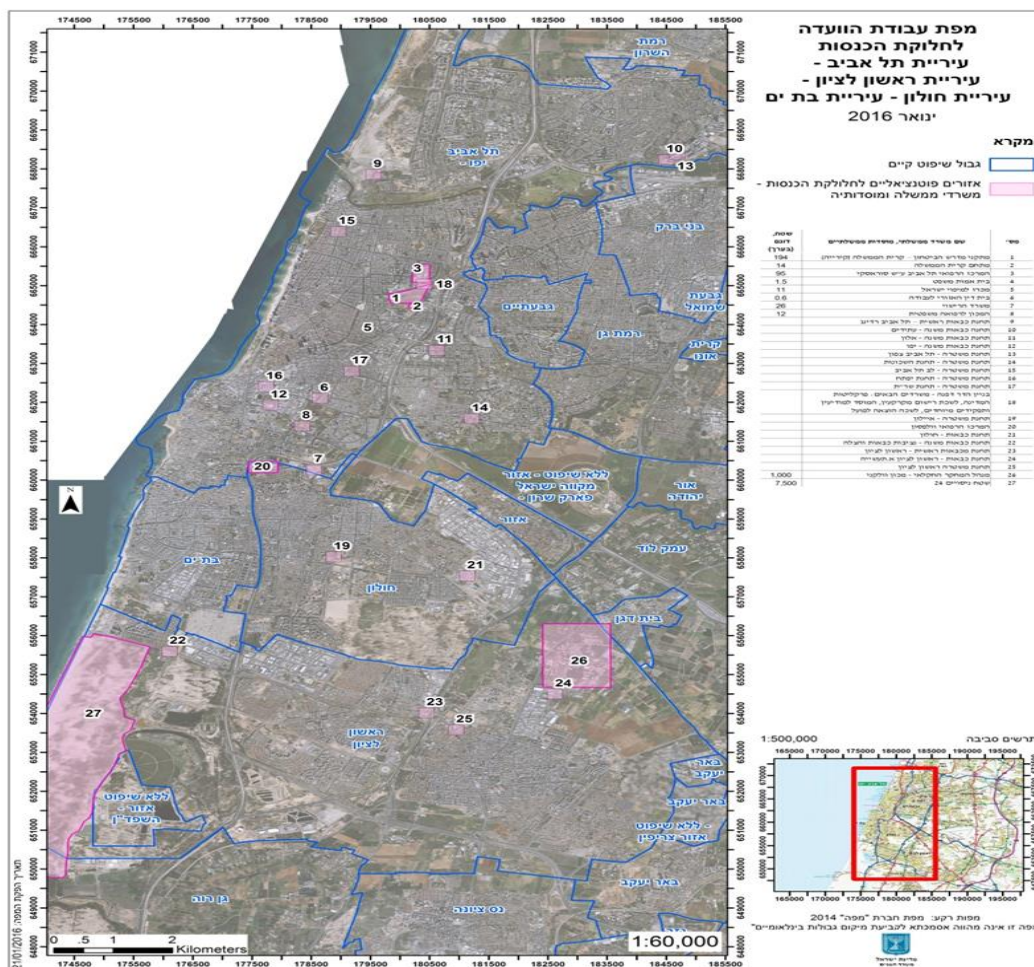
ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

בחינת חלופה של אזורים לחלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית

א. חלופה לחלוקת הכנסות ארנונה ממשרדי ממשלה – מצב קיים :

להלן נתוני הכנסות מארנונה ממשלתית בערים : בת ים, תל אביב, ראשון לציון וחולון :

שם הרשות	הכנסה ממשרד ביטחון 2013	הכנסה מבתי חולים ממשלתיים 2013	סה"כ הכנסות ממשלתיות אחרות 2013	סה"כ ארנונה ממשלתית 2013 נוכחי
בת ים	347	2,202	1,590	4,139
חולון	18	-	750	768
ראשון לציון	9,651	-	6,392	16,042
תל אביב - יפו	33,462	27	46,940	80,429





ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו

או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון

או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

להלן נתוני שטחי מתחמי משרדי הממשלה שאותרו בערים תל אביב, חולון וראשון לציון:

שם האזור	רשות מוניציפאל	שטח המתחם, מ'
משרד החינוך, משרד המשפטים	תל אביב - יפו	5,759
היכל המשפט - ת,א	תל אביב - יפו	6,603
מוסד לביטוח לאומי	תל אביב - יפו	2,924
משרד האוצר ת"א	תל אביב - יפו	1,512
מנהל מקרקעי ישראל	תל אביב - יפו	1,374
בית דין שרעי	תל אביב - יפו	812
משרד הרישוי	תל אביב - יפו	2,516
משרד הבריאות ת"א יפו	תל אביב - יפו	382
משרד העבודה מרכז טכני	תל אביב - יפו	1,018
משרד הבריאות ת"א	תל אביב - יפו	215
מס הכנסה	תל אביב - יפו	962
הוצאה לפועל	תל אביב - יפו	271
בית דין רבני	תל אביב - יפו	999
בית הדר דפנה - משרד המשפטים	תל אביב - יפו	3,552
בית משפט לנוער, שלום	תל אביב - יפו	1,461
המשרד לקליטת עלייה	תל אביב - יפו	596
המוסד לביטוח לאומי	תל אביב - יפו	236
המשרד למסחר ולתעשייה	תל אביב - יפו	348
תחנת משטרה	תל אביב - יפו	634
משרד האוצר אגף מס הכנסה	תל אביב - יפו	383
תחנת משטרה - מטה ארצי	תל אביב - יפו	4,226
לשכת בריאות מחוזית	תל אביב - יפו	1,310
מערך המבצעים המיוחדים	תל אביב - יפו	62,346
קרית הממשלה	תל אביב - יפו	1,855
גלי צה"ל	תל אביב - יפו	928
שירותי כבאות והצלה	תל אביב - יפו	1,570
חלמיש - משהב"ש - סיוע בדויר	תל אביב - יפו	464
מתקני משרד הביטחון - קרית המ	תל אביב - יפו	193,638
מגדל אישפוז ע"ש תד א	תל אביב - יפו	3,070
מכון וולקני	ראשון לציון	1,526,377
המרכז הרפואי וולפסון	חולון	25,809

קביעת אזורים (מפוזרים ברחבי העיר) בשימוש משרדי ממשלה בת"א כאזורים לחלוקת הכנסות מביא לפוטנציאל הכנסות של עד 80 מיליון ₪. בערים ראשון לציון וחולון הכנסות הארנונה ממשרדי הממשלה נמוכות באופן יחסית ומכאן פחות מומלצות לחלוקת הכנסות מהן (בעיר ראשון לציון הכנסה של כ – 16 מיליון ₪ ובעיר חולון כ – 700 אלפי ₪ בלבד).



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

נציין כי נכון להיום כל הערים – בת ים, תל אביב, ראשון לציון וחולון אינן ערי עולים ולכן ההכנסות מארנונה ממשלתית היא חלקית (לפי השיעורים הבאים: ממשרד הביטחון 30%, בתי חולים ממשלתיים 45% ומשרד ממשלה אחרים 55%).

קביעת רק אזור הקריה (משרד הביטחון) ומשרדי הממשלה כאזור לחלוקת הכנסות עשוי להקטין את המקורות לחלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית לכ – 30 מיליון ₪.

נראה כי חלופה זו לבדה לא תיתן מענה להיקף המקורות הכספיים החסרים לעיר בת ים להגיע לאיזון כספי, כמו כן, הפיזור הרב של אזורי הארנונה הממשלתית עשוי להקשות על הליך חלוקת הכנסות.

ג. חלוקת הכנסות ארנונה ממשלתיים – חלופה של חיוב ארנונה ממשלתית בשיעור 100%:

להלן פוטנציאל הכנסות העיריות מארנונה ממשלתית במידה ותבוטל ההפרדה בשיעור חיוב הארנונה למשרדי ממשלה בין ערי עולים לבין ערים שאינן ערי עולים ושיעור החיוב יהיה אחיד בשיעור 100%.

שם הרשות	הכנסה ממשרד ביטחון 2013	הכנסה מבתים חולים ממשלתיים 2013	סה"כ הכנסות ממשלתיות אחרות 2013	סה"כ ארנונה ממשלתית 2013 נוכחי	סה"כ ארנונה ממשלתית מעודכן	פער
בת ים	347	2,202	1,590	4,139	8,940	4,801
חולון	18	-	750	768	1,425	656
ראשון לציון	9,651	-	6,392	16,042	43,790	27,748
תל אביב - יפו	33,462	27	46,940	80,429	196,946	116,517

בחלופה זו הכנסות העיריות מארנונה ממשלתית עולות. הכנסות העיר תל אביב מארנונה ממשלתית תגיע לכ – 200 מיליון ₪, בראשון לציון ההכנסות מארנונה ממשלתית יעלו לכ – 50 מיליון ₪.

נראה כי חלופה זו שבה תעשה חלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית בעיר תל אביב עם העיר בת ים, יש בה פוטנציאל להעביר מקורות כספיים בהיקפים הנדרשים לעיר בת ים למימון החוסר הקיים בתקציבה השוטף.



ועדת החקירה לבדיקת איחוד עיריית בת ים עם עיריית תל אביב-יפו
או עם עיריית ראשון לציון ועיריית חולון
או חלוקת הכנסות בין העיריות תל אביב-יפו, ראשון לציון וחולון לבין בת ים

סיכום:

1. החוסן הפיננסי של העיר תל אביב גבוה במיוחד גם בהשוואה לערים ראשון לציון וחולון ונותנים עדיפות גבוהה יותר לביצוע חלוקת הכנסות בין העיר בת ים לעיר תל אביב.
2. חלופת חלוקת הכנסות היא קלה ומהירה יותר ביישום בהשוואה לחלופות אחרות שבוחנת הוועדה.
3. חלופת חלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית (בחלופה ב') בין הערים תל אביב לבת ים יש בה בכדי למצוא פתרון תקציבי בהיקף הנדרש למימון חוסר המקורות הקיים היום לעיר בת ים. בחלופה זו יש תוספת הכנסה מארנונה לעיר תל אביב של כ – 120 מיליון ש"ח, כך שחלוקת הכנסות עם העיר בת ים יכולה להתבצע ללא הפחתת הכנסה לעיר תל אביב.
4. לעיר תל אביב יש חלופות למציאת מקורות למימון אותה חלוקת הכנסות עם העיר בת ים ללא שתידרש להקטין את היקף השירותים שהיא נותנת (היקף העברת ההכנסות מהעיר תל אביב לבת ים מהווה כ – 1.5% מתקציב העירייה). בכלל זה נציין את תעריפי הארנונה הנמוכים למגורים בהינתן שהעיר נמצאת בסוציאקונומי 8. גם פוטנציאל תוספת שטחי הארנונה שלא למגורים בשנים הקרובות (גם לפי תוכנית המתאר) עשויים להיות מקור נח למימון אותה חלוקה.
5. מציאת מקור מימון לחוסר המקורות לעיר בת ים, הממומן היום ע"י מכירת נכסים, יפנה אותם כספי מכירת נכסים המשמשים היום לאיזון התקציב השוטף, לטובת ביצוע עבודות פיתוח בעיר. עבודות שהיקפם השנתי עד היום, נמוכים משמעותית בהשוואה להיקף עבודות הפיתוח בערים אחרות. שינוי זה יכול לסייע בהעלאת רמת שביעות הרצון של תושבי העיר.
6. בצד ההתנגדות לחלוקת הכנסות- מעבר לקשיי היישום של חלוקת הכנסות מהיבטים כלליים, כמפורט בעמ' 4 לעיל, חלוקת הכנסות מהווה פתרון בהיבט הפיננסי בלבד ואין בה פתרון לבעיות אחרות שמשפיעות גם הן על מצבה של הרשות (כגון בעיות ארגוניות, בעיות ניהול, בעיות התנהלות וכו'). בנוסף, הישענות על חלוקת הכנסות מהווה תמריץ שלילי לרשות לקידום תוכניות פיתוח ויזמות כלכלית.

אלכס אלטר