

הועדה לאיחוד רשויות מקומיות

אזור יהודה ושומרון

ירושלים

יוני, 2003

חודש סיון, תשס"ג

תוכן העניינים:

<u>נושא</u>	<u>עמ'</u>
א. מכתב יו"ר הועדה לשר הפנים	3
ב. כתב המינוי של הועדה	4
ג. חברי הועדה	5
ד. רשימת המקבצים	6
ה. עקרונות והנחות יסוד	7
ו. עיקרי ההמלצות	9
ז. מהלך עבודת הועדה	12
ח. תמצית עמדות המופיעים בפני הועדה	17
ט. ניתוח, המלצות ונימוקים	23
י. נספחים כלליים	150
יא. מפות המקבצים	165

א', ר"ח תמוז, תשס"ג
30 ביוני, 2003

לכ'
שר הפנים מר אברהם פורז
משרד הפנים
ירושלים

כבוד השר,

הנדון : איחוד רשויות מקומיות: יהודה ושומרון

בהמשך לכתב המינוי לועדה לאיחוד רשויות מקומיות באזור ירושלים ובאזור יהודה ושומרון, מיום 14.04.03, י"ב בניסן תשס"ג, הנני מתכבדת להגיש את הדו"ח הסופי של הועדה ביחס לאיחוד הרשויות בשבעה מקבצי ישובים ביהודה ושומרון.

המלצות הועדה מפורטות בגוף הדו"ח המצ"ב, וכן בתקציר ההמלצות שהועבר למשרד הפנים.

הועדה קבלה את החלטותיה מתוך מגמה לשמור על איזון בין המטרה לצמצום רשויות מקומיות וחסכון כלכלי, ובין שמירת השירות ואיכות החיים לתושבי היישובים. במקרים שונים המליצה הועדה על איחוד, ובלבד שיובטחו מנגנוני הגנה ניהוליים ותקציביים כמפורט במקרים השונים בגוף הדו"ח, אשר יאפשרו המשך מתן שירותים ברמה נאותה לאוכלוסיית היישובים והמועצות, באותם מקרים בהם האוכלוסיה בעלת אופי וצרכים יחודיים.

בכבוד רב,

ד"ר נילי שחורי
יו"ר הועדה

ג. חברי הועדה

1. דר' נילי שחורי, יו"ר הועדה

2. עו"ד מתתיהו חותה, חבר

3. מר בנימין ריקרדו, חבר

4. עו"ד אפרת דון-יחיא, חברה

5. סא"ל צבי קדמן, חבר

6. מר יצחק סלמה, חבר

7. מר משה לוי, חבר – מרכז הועדה

ד. רשימת המקבצים שנבחנו ע"י הועדה

1. **מקבץ 64** – איחוד המועצה המקומית **קרני שומרון**, המועצה המקומית **קדומים** והמועצה המקומית **עמנואל**.
2. **מקבץ 65** – איחוד המועצה המקומית **אורנית** עם המועצה המקומית **אלפי מנשה**.
3. **מקבץ 66** – איחוד המועצה האזורית **גוש עציון**, המועצה האזורית **הר חברון** והמועצה המקומית **אפרתה**.
4. **מקבץ 67** – איחוד המועצה האזורית **ערבות הירדן**, המועצה המקומית **מעלה אפרים** והמועצה האזורית **מגילות**.
5. **מקבץ 68** – איחוד המועצה המקומית **אלקנה** עם הועדים המקומיים **עץ אפרים** ו**שערי תקוה**, מהמועצה האזורית שומרון.
6. **מקבץ 69** – איחוד המועצה המקומית **מודיעין עילית** עם הועד המקומי **מתתיהו**, מהמועצה האזורית מטה בנימין.
7. **מקבץ 70** – איחוד הועד המקומי **חשמונאים** עם הועד המקומי **גני מודיעין**, במועצה האזורית מטה בנימין.

ה. עקרונות והנחות יסוד

1. הנחות יסוד ועקרונות להחלטות הועדה

הועדה הגדירה מספר הנחות יסוד ועקרונות שהנחו את עבודתה ושימשו בסיס להמלצותיה (שיפורטו בדו"ח). ההנחות נוגעות לחשיבות המיוחדת של הסביבה האורבנית לחיי התושבים ולמכלול ההיבטים של רשות מקומית בתחום פוליטי, ניהולי, אורבני, קהילתי ובתחום הכדאיות והיעילות הכלכלית. ההנחות גובשו מתוך מגמה לשמור על איזון בין מדיניות הממשלה לצמצום רשויות מקומיות וחסכון כלכלי ובין שיפור השירות ושמירת איכות החיים לתושבי היישובים.

עם זאת, במסגרת מכלול השיקולים שהונחו בפני הועדה, ובהתאם לכתב המינוי, נתנה הועדה משקל מיוחד למרכיב החסכון הכלכלי הנוצר מאיחוד רשויות.

2. הנושאים שנבחנו

היבטים של התייעלות כלכלית: חסכון כספי, חוסן כלכלי של הרשויות, איכות הניהול בתחום הכלכלי.

היבטים של התייעלות ארגונית ואספקת שירותים: שיפור השירות לתושב והשינוי ברמת השירותים המוניציפליים, תרבות שלטון ושיפור היכולת והרמה המקצועית.

היבטים של התייעלות תכנונית: מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני, השפעה על התכנון והשלכות על מרחב התכנון, השפעה על קידום פרויקטים יזמיים.

היבטים קהילתיים ואופי היישוב: השפעה על הצביון הקהילתי, השפעה על ייצוג הקהילה, מעמד אלקטורלי ויכולת השפעה על בחירת ראש הרשות, פוטנציאל מתחים וקונפליקטים עקב האיחוד.

3. גורמים ועמדות שהוצגו בפני הועדה

הועדה התייחסה לעמדות בכתב ובעל פה של הגורמים הבאים:

- ראשי רשויות ונציגיהן שהופיעו בפני הועדה והציגו חוות דעת וחומר מפורט שנמסר לועדה.
- עמדת מוסדות התכנון ומתכנן המינהל האזרחי שהציג חוות דעת וסקירה מקצועית.
- עוזר שר הבטחון לענייני התיישבות, תשתיות ופיתוח ברמת סקירה כללית.
- מכתבי התנגדות ו/או תמיכה של הציבור שהועברו לועדה.
- חומר רקע ודו"חות של ועדות קודמות שעסקו בנושאים שנדונו בפני הועדה.

4. עיקרי ההמלצות

4.1 מקבץ 64 – איחוד המועצה המקומית קרני שומרון, המועצה המקומית קדומים והמועצה המקומית עמנואל: הועדה ממליצה לאחד את היישובים שבמקבץ למועצה אזורית אחת, ולהקים בכל יישוב ועד מקומי שתפקידיו וסמכויותיו יוגדרו במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישובים גדולים במסגרת המועצה האזורית המאוחדת וינתנו להם כלים ניהוליים ותקציביים שיפורטו בדו"ח. משרות ראשי הועדים המקומיים תהיינה בשכר. בנוסף לכך, בגלל האופי המיוחד של עמנואל כיישוב חרדי, הועדה ממליצה להקים בו "מרכז שירותים משני". ראש הועד הנבחר של עמנואל ישמש כסגן ראש המועצה המאוחדת (ללא שכר), שיטפל בצרכי האוכלוסייה במגזר החרדי וסמכויותיו יוגדרו בהתאם.

לגבי היישוב "מעלה שומרון": הועדה ממליצה לא לגרוע את הועד המקומי "מעלה שומרון" מהמועצה האזורית שומרון ולא לצרפו למועצה האזורית קרני שומרון.

4.2 מקבץ 65 – איחוד המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלפי מנשה: הועדה ממליצה לא לאחד את שני היישובים שבמקבץ, ולשקול את איחוד אורנית במסגרת מקבץ 68.

4.3 מקבץ 66 - המועצה האזורית גוש עציון, המועצה המקומית אפרתה, המועצה האזורית הר חברון: הועדה ממליצה לא לאחד את היישובים במתכונת המוצעת ומציעה מתכונת חילופית:

4.4 מקבץ 66 א' - איחוד המועצה האזורית גוש עציון עם המועצה המקומית אפרתה: הועדה ממליצה לאחד את המועצות (להפוך את אפרתה ליישוב במסגרת המוא"ז) ולהקים באפרתה ועד מקומי שתפקידיו וסמכויותיו יוגדרו במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת

ויינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים שיפורט בדו"ח. משרת ראש הועד תהיה בשכר. לגבי היישוב קידר המצוי בשטח שיפוט המועצה האזורית גוש עציון - הועדה ממליצה להקים ועדת גבולות כדי לבחון את העברתו לשטח השיפוט של מעלה אדומים.

4.5 מקבץ 66 ב' - איחוד המועצה האזורית הר חברון עם המועצה המקומית קרית ארבע: הועדה ממליצה לאחד את המועצות תוך התבססות על שיקולי המצב הבטחוני לגבי מועד היישום. לאחר היישום ממליצה הועדה להקים בעתניאל "מרכז שירותים משני".

4.6 מקבץ 67 - איחוד המועצה האזורית בקעת הירדן (ערבות הירדן), המועצה המקומית מעלה אפרים והמועצה האזורית מגילות. הועדה ממליצה לאחד את שלושת המועצות ולהקים בכל יישוב ועד מקומי. בגלל גודלו של היישוב "מעלה אפרים" הועדה ממליצה להגדיר את סמכויות ותפקידי הועד המקומי במסגרת "צו הכינון" באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת, ויינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים שיפורט בדו"ח. משרת ראש הועד תהיה בשכר. לגבי תחום המועצה האזורית מגילות ממליצה הועדה, בגלל המרחק בין המועצות המתאחדות, להקים "מרכז שירותים משני" בשטח הגיאוגרפי של המוא"ז מגילות.

4.7 מקבץ 68 - איחוד המועצה המקומית אלקנה, הועד המקומי עץ אפרים, הועד המקומי שערי תקוה והמועצה המקומית אורנית: הועדה ממליצה לגרוע את היישובים עץ אפרים ושערי תקוה ממוא"ז שומרון, ולאחד את ארבעת היישובים למועצה אזורית אחת. בכל יישוב יוקם ועד מקומי שינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים כמפורט בדו"ח. בגלל גודלם של היישובים אלקנה ואורנית ממליצה הועדה להגדיר את סמכויות ותפקידי הועד המקומי במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית. תפקיד ראש הועד יהיה בשכר. הועדה ממליצה לצרף לתחום המועצה המשותפת את אזור התעסוקה והשירותים "שער השומרון".

4.8 מקבץ 69 - איחוד המועצה המקומית מודיעין עילית והמושב השיתופי מתתיהו (ועד מקומי במועצה האזורית מטה בנימין). הועדה ממליצה שלא לגרוע

את המושב מתיתיהו מהמועצה האזורית מטה בנימין ולא לצרפו למועצה המקומית מודיעין עילית.

4.9 מקבץ 70 – איחוד הועד המקומי חשמונאים (במועצה האזורית מטה בנימין) ושכונת גני מודיעין (מהמועצה המקומית מודיעין עילית). הועדה ממליצה לגרוע את שכונת גני מודיעין מהמועצה המקומית מודיעין עילית, ולצרפה כועד מקומי למועצה האזורית מטה בנימין, ולא לאחד את שני היישובים.

5. נושאים לדיון נוסף

במהלך דיוני הועדה הועלתה, בכתב ובעל פה, בקשת ראש עיריית אריאל לדון ביצירת גוש אריאל, אליו יצורפו היישובים: ברקן, נופים, נטפים, יקר, רבבה ותפוח. מאחר והיישובים בגוש זה לא נכללו בכתב המינוי של הועדה, מיום י"ב בניסן התשס"ג (14 אפריל 2003), ממליצה הועדה לשר הפנים להקים ועדת גבולות כדי לבחון את הבקשה להעברת היישובים הנ"ל לתחום השיפוט של עיריית אריאל.

ו. מהלך עבודת הועדה

הועדה קיימה אחת עשרה ישיבות:

ישיבה מס' 1:

ביום כ"ו בניסן תשס"ג, 28.04.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית ראשונה לקביעת סדרי עבודתה.

ישיבה מס' 2:

ביום כ"ח בניסן תשס"ג, 30.04.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית ובה נסקרו הנתונים הכלכליים של הישובים שנכללו במקבצים השונים שאותם נתמנתה לבחון.

ישיבה מס' 3:

ביום ב' באייר תשס"ג, 4.05.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית ובה נסקרו המאפיינים הדמוגרפיים והתרבותיים וכן תכניות ומגמות הפיתוח של הישובים שנכללו במקבצים השונים שאותם נתמנתה לבחון.

ישיבה מס' 4:

ביום ט' באייר תשס"ג, 11.05.03, קיימה הועדה ישיבה פומבית, ובפניה הופיעו נציגי הישובים הבאים:

עץ אפרים: מר מוטי לוי - יו"ר הועד המקומי, גב' נילי לביא – חברת הועד, ומר אריה בן דור – מזכיר הישוב.

אלקנה: מר **מרסל גנס** – ראש המועצה המקומית אלקנה, עו"ד **ברוך חייקין** – יועץ משפטי למועצה, מר **ישראל קמר** – גזבר המועצה.

שערי תקוה: מר **חיים בלומנפלד** – יו"ר הועד המקומי, מר **בני טייזר** – מזכיר הישוב, מר **יהודה דרורי** – תושב, מר **רמי אורפז** – תושב.

ישיבה מס' 5:

ביום י' באייר תשס"ג, 12.05.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית, ובפניה הופיע מר **שלמה מושקוביץ** – מנהל לשכת התכנון ביו"ש, אשר סקר את כל הישובים הכלולים במקבצים הנדונים ע"י הועדה, וכן חיווה את דעתו באשר למקבצים שהוצעו.

כמו-כן קיימה הועדה במועד זה מושב פומבי ובו הופיעו בפניה נציגי הישובים והמועצות הבאים:

מתיתיהו: מר **דניאל ג'ייקובס** – מזכיר הישוב, מר **מאיר מגדל** – תושב, עו"ד **דוד רותם** – יועץ משפטי, מר **טוביה רוזנצוויג** – מנהל שכיר ויועץ מוניציפלי, מר **שלמה גולדה** – יועץ כלכלי וארגוני.

מודיעין עילית: מר **יעקב גוטרמן** – ראש המועצה המקומית, מר **אבי עדן** – גזבר, מר **יאיר קירשבוים** – קצין בטחון, עו"ד **גלעד רוגל** – יועץ משפטי, מר **אריה פאר** – מהנדס המועצה.

חשמונאים: מר **שמשון מהודר** – יו"ר הועד, עו"ד **אלעזר יקירביץ** – יועץ משפטי, מר **מוטי רוזיליו** – מזכיר הישוב.

גני מודיעין: מר **משה בן ישי** – נציג גני מודיעין במועצה המקומית מודיעין עילית.

המועצה האזורית מטה בנימין: מר **פנחס ולרשטיין** – ראש המועצה האזורית.

ישיבה מס' 6:

ביום ט"ז באייר תשס"ג, 18.05.03, קיימה הועדה ישיבה פומבית, ובפניה הופיעו נציגי הישובים והמועצות הבאים:

אורנית: מר צבי מה-יפית – ראש המועצה המקומית אורנית.

אלפי מנשה: מר חסדאי אליעזר – ראש המועצה המקומית, מר משה יחיאל – גזבר, מר אריה זיסמן – קצין הבטחון.

קרית ארבע: מר צבי קצובר – ראש המועצה המקומית.

קדומים: גב' דניאלה וייס – ראש המועצה המקומית, מר עמרם לסרי – גזבר, גב' שוש שילה – עוזרת ראש המועצה המקומית, גב' גזית אחרר – רכזת מחלקת תכנון ובינוי.

עמנואל: מר ישכר פרנקנטהל – ראש המועצה המקומית, עו"ד דוד רותם – יועץ משפטי, מר פלד דיכטר – גזבר, מר עמירם דרמן – יועץ.

המועצה האזורית שומרון: מר בנצי ליברמן – ראש המועצה האזורית.

ישיבה מס' 7:

ביום י"ז באייר תשס"ג, 19.05.03, קיימה הועדה ישיבה פומבית, ובפניה הופיעו נציגי הישובים והמועצות הבאים:

המועצה האזורית גוש עציון: מר שאול גולדשטיין – ראש המועצה האזורית, מר יאיר וולף – סגן ראש המועצה האזורית.

אפרת : מר **איתן גולן** – ראש המועצה המקומית, הרב **שלמה ריסקין** – רב הישוב, מר **משה בן אלישע** – מהנדס המועצה, מר **ינון אחימן** – לשעבר ראש המועצה, עו"ד **דוד רותם** – יועץ משפטי.

המועצה האזורית הר חברון: מר **צבי בר-חי** – ראש המועצה, מר **אריה דאובה** – גזבר.

המועצה האזורית ערבות הירדן (בקעת הירדן): מר **דוד לוי** – ראש המועצה האזורית, גב' **רות עדתנו** – מזכירת המועצה.

מעלה אפרים: מר **דוד קופלוביץ'** – ראש המועצה, עו"ד **מנחם חכמון** – יועץ משפטי, מר **יצחק פלד** – מנהל מחלקת הבטחון.

המועצה האזורית מגילות: מר **מרדכי (מוצי) דהמן** – ראש המועצה, מר **דוד בלאו** – גזבר/מזכיר, מר **אלי כהן** – יועץ ארגוני-התישבותי, רו"ח **אלון** – נציג משרד רו"ח ברלב, מר **ישראל גולדשטיין** – יועץ, גב' **מיכל גרינבאום** – יועצת אסטרטגית.

קרני שומרון: מר **יהודה ליברמן** – ראש המועצה, מר **גיורא ראובני** – גזבר, מר **יוסי גולדברג** – תושב ואחראי על נושאי הנוער במתנ"ס.

ישיבה מס' 8:

ביום י"ט באייר תשס"ג, 21.05.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית, ובפניה הופיע:

עוזר שר הבטחון להתישבות – מר **רון שכנר**.

כן קיימה הועדה במועד זה מושב פומבי, בו הופיעו בפניה נציגי הישובים והמועצות הבאים:

מעלה שומרון: מר **יצחק טורק** – מזכיר הישוב, מר **דני דיין** – תושב.

במועד זה קיימה הועדה גם דיונים פנימיים לבירור הנושאים העומדים בפניה, ולגיבוש המלצותיה.

ישיבה מס' 9:

ביום כ"ד באייר תשס"ג, 26.05.03, קיימה הועדה ישיבה פנימית, לבירור הנושאים העומדים בפניה, ולגיבוש המלצותיה.

ישיבה מס' 10:

ביום כ"ו באייר תשס"ג, 28.05.03, קיימה הועדה ישיבה פומבית, ובפניה הופיעו נציגי הישובים והמועצות הבאים :

קדר: מר **מישל גלבו** – יו"ר הועד המקומי, מר **יואל בראון** – מזכיר הישוב, מר **אילן ברחק** – חבר הועד.

מעלה אדומים: מר **בני כשריאל** – ראש העיריה.

במועד זה קיימה הועדה גם דיונים פנימיים לבירור הנושאים העומדים בפניה, ולגיבוש המלצותיה.

ישיבה מס' 11:

ביום ד' בסיון תשס"ג, 4.06.03, קיימה הועדה ישיבה פומבית, ובפניה הופיע ראש עירית אריאל – מר **רון נחמן**.

במועד זה קיימה הועדה גם דיונים פנימיים לבירור הנושאים העומדים בפניה, ולגיבוש סופי של המלצותיה.

ז. תמצית עמדות המופיעים

מקבץ 64: קרני שומרון-קדומים-עמנואל

המועצה המקומית קרני שומרון: התנגדות לאיחוד, על רקע של חסכון כלכלי מזערי מול פגיעה משמעותית בשירות לתושבים ובפיתוח היישובים במקבץ. השוני במרקם הקהילתי של היישובים יקשה על האיחוד, ובגלל המצב הסוציו-אקונומי של היישובים תחול הסטת משאבים מקרני שומרון לעמנואל. אובדן המעמד העצמאי של הישוב יפגע במגמות הפיתוח.

המועצה המקומית קדומים: התנגדות לאיחוד לאור הרקע האידיאולוגי השונה של כל אחת מהאוכלוסיות שבמקבץ, בעיקר באשר לתפיסת הבטחון והיבט הפיתוח האזורי. הוצעו מקבצים אלטרנטיביים, הכוללים את היישובים סביב העיר שכם, לאיחוד וחסכון כספי.

המועצה המקומית עמנואל: התנגדות לאיחוד, לאור המאפיינים השונים של האוכלוסיות במקבץ המוצע. יושג רק חסכון כספי מזערי של כ"א ממערכות השירותים, וייגרם ניפוח בירוקרטי זוחל. אובדן עצמאות היישוב תגרום לפגיעה בתכנית ההבראה ולהמשך מגמת ההגירה השלילית של האוכלוסייה, שכן קיים חשש מאיבוד ההכרה וההמלצה של הרבנים לאוכלוסייה דומה לעבור לגור בישוב.

הועד המקומי "מעלה שומרון": התנגדות לאיחוד המוצע ומבקשים להישאר ועד מקומי במועצה האזורית שומרון, על רקע המרקם הייחודי הקהילתי של היישוב. ליישוב אידיאולוגיה של מעורבות ואחריות לכלל השירותים הניתנים לתושבים, ולפיתוח הכולל של היישוב. לא יהיה חסכון תקציבי, מאחר והיישוב מפתח את כל התשתיות ומספק את השירותים במתכונת עצמאית בלא תוספת כספית.

מנהל לשכת התכנון ביו"ש: לאחד את המועצות המוצעות במקבץ, כך שכל אחת תהיה ועד מקומי ובתנאי שיימצא המודל הנכון לניהול יישוב עירוני חרדי במועצה אזורית. יש לצרף למקבץ גם את מעלה שומרון הצמודה לקרני שומרון.

מקבץ 65: אורנית – אלפי מנשה

המועצה המקומית אורנית: התנגדות לאיחוד, על רקע ריחוק רב בין היישובים, כאשר בתווך כפרים פלסטינאים וגדר ההפרדה. איחוד בתנאים אלה לא יאחד את המרקם הקהילתי ולא יאפשר ניהול משותף. המועצה המאוחדת תפעל בחוסר יעילות, בכפילות שירותים ובזבוז משאבים לאור הצורך בפיצול אספקת שירותים וכ"א. בכל מקרה יתדרדר השירות לתושב ויפגעו תוכניות הפיתוח.

המועצה המקומית אלפי מנשה: התנגדות לאיחוד, על רקע ריחוק והעדר רצף גאוגרפי ותחבורה ציבורית המקשרת בין היישובים. האיחוד יעצור את פיתוח היישוב. אספקת שירותים בתנאים כאלה תסרב את עבודת הרשות, תייקר אותה ותחייב הקמת מוקד משנה בכל התחומים.

מנהל לשכת התכנון ביו"ש: לא לאחד את אורנית עם אלפי מנשה בגלל העדר רצף גאוגרפי (בגלל נחל קנה, כפרים פלסטינאים וגדר ההפרדה). **ממליץ לאחד את אורנית עם אלקנה, שערי תקוה ועץ אפרים.**

מקבץ 66: אפרתה-גוש עציון-הר חברון-קרית ארבע

המועצה המקומית אפרתה: התנגדות לאיחוד על רקע היבט כלכלי של בזבוז במקום חסכון כספי. פגיעה ביכולת גיוס הכספים, פגיעה באספקת שירותים ופיתוח ופוטנציאל הגידול, בגלל אופי שונה של התיישבות כפרית ויישוב עירוני. התנגדות גם בגלל גודל הישוב, המרחק הגדול של המרחב המאוחד והיעדר קשר אורגני עם המועצה האזורית הר חברון.

המועצה האזורית גוש עציון: בעד איחוד עם המועצה המקומית אפרתה בגלל פוטנציאל אספקת שירותים משותפת. **התנגדות לאיחוד עם הר חברון המבוססת על** המרחקים הגדולים וצירי גישה מסוכנים המחברים בין המועצות ויוצרים מצב של מוטת שליטה בלתי אפשרית, שתפגע בחסכון הכספי.

המועצה האזורית הר חברון: נגד האיחוד עם המועצה האזורית גוש עציון ועם המועצה המקומית קרית ארבע בגלל המרחב וגודל המועצה המאוחדת המשתרע כמעט מירושלים ועד באר שבע, צירי גישה ארוכים ומסוכנים עקב המצב הבטחוני. לא יוצר חסכון אלא בזבוז משאבים, בגלל הצורך בהקמת מינהלות אזוריות ומיגון כלי הרכב, ויפגע הפיתוח של יישובי המועצה.

עמדת המועצה המקומית קרית ארבע: בעד האיחוד, אך לא בעיתוי הנוכחי, לאור המצב הבטחוני והפיגועים המחייבים השקעת כל המאמצים של הנהלת המועצה המקומית בפתרון בעיות בטחון ובעיות אנושיות הנובעות מכך. המצב הבטחוני מקשה גם על מעבר בצירי הגישה לקרית ארבע, הנגישות למערכת השירותים בעייתית ומחייבת הוצאות כספיות נוספות למיגון כלי הרכב.

מנהל לשכת התכנון ביו"ש: ממליץ לא לאחד את היישובים במקבץ בגלל הפריסה הגדולה של המועצות המאוחדות והעדר רצף גיאוגרפי, ולא לאחד את המועצה האזורית גוש עציון עם אפרתה, על רקע השוני בין היישובים. מציע לבחון איחוד של המועצה האזורית הר חברון עם קרית ארבע.

מקבץ 67: ערבות הירדן-מעלה אפרים-מגילות

המועצה האזורית ערבות הירדן: בעד איחוד עם המועצה המקומית מעלה אפרים מאחר והיישוב ממוקם בלב בקעת הירדן; האיחוד יביא לשדרוג וחסכון בגלל איחוד מערכות ושילוב פעילויות. בעיות בישום האיחוד בתחום הכלכלי-תקציבי בגלל חובות עבר, ועד מקומי ביישוב גדול, והליכי התייעלות בעלי משמעות קשה לעובדים וליישוב. **נגד האיחוד עם המועצה האזורית מגילות** בגלל העדר יתרונות יחסיים באספקת שירותים בשל המרחב הרב. אי בהירות באשר לרצף הגיאוגרפי בין המועצות כתוצאה מ"מפת הדרכים".

עמדת המועצה המקומית מעלה אפרים: נגד האיחוד בגלל הבדלים באופי האוכלוסייה והמרחק הגיאוגרפי במרחב המאוחד. התמודדות עם גלי העזיבה, והיבטים סוציו-אקונומיים. קשיים באיחוד בהעדר שיתוף פעולה עם המועצות המתאחדות וקונפליקטים בעבר.

המועצה האזורית מגילות: נגד האיחוד בגלל פגיעה כלכלית ברשויות המתאחדות ובהעדר חסכון כספי. פגיעה באספקת שירותים עקב הריחוק בין המועצות המתאחדות. **בעד איחוד** בהסכמה הדדית עם המועצה האזורית תמר.

מנהל לשכת התכנון ביו"ש: ממליץ לאחד את המועצות במקבץ.

מקבץ 68: אלקנה-שערי תקוה-עץ אפרים-אורנית

המועצה המקומית אלקנה: התנגדות לאיחוד היישובים שבמקבץ בגלל האופי השונה של אלקנה מיתר היישובים, בעיקר בהיבט חברתי, הקהילתי והכלכלי. ייגרמו לקונפליקטים בתהליכי קבלת החלטות על מערך השירותים, בגלל סדר עדיפויות שונה של כל אוכלוסייה. אין חסכון כלכלי כתוצאה מהאיחוד, ותהיה פגיעה באיכות השירותים של תושבי.

ועד היישוב שערי תקוה: בעד האיחוד עם היישובים במקבץ בתוספת אורנית. יש רצף טריטוריאלי בין היישובים וצריך לחזקו עם מערכת כבישים פנימית. בגוף המאוחד תיווצר התייעלות משקית וכלכלית, ומסה קריטית של תושבים לתכנון וטיפול מערך השירותים.

ועד היישוב עץ אפרים: בעד האיחוד של היישובים שבמקבץ בתוספת אורנית. יש רצף טריטוריאלי בין היישובים ויש לחזקו בכבישים נוספים. האיחוד יצדיק בניית ביי"ס תיכון באורנית. האיחוד מחייב ביצוע אפליה מתקנת, שיפור התשתיות וחזות היישוב, ושמירה על הצביון הקיים בין חילונים לדתיים.

המועצה המקומית אורנית: נגד האיחוד, אך בעד שיתופי פעולה פונקציונליים. בלית ברירה- בעד איחוד עם עץ אפרים ושערי תקוה, הדומים במרקם חברתי קהילתי של יישובים מעורבים. יש גם אינטרסים משותפים במגמות הפיתוח של מבני ציבור, שירותים משותפים ותשתיות. נגד האיחוד עם אלקנה שאוכלוסייתו שונה מיתר היישובים.

המועצה האזורית שומרון: התנגדות לגריעת היישובים עץ תקוה ומעלה אפרים
מהמועצה האזורית מאחר ואלו יישובים חזקים. התנגדות להוצאת אזור התעשייה "שער השומרון" עם היישובים, מאחר וייפגע בסיס המס של המועצה האזורית מהפסד ההכנסות.

גורמי התכנון: לאחד את המועצות המוצעות במקבץ ביחד עם אורנית. לשמור על ייחודיות השכונות השונות מהבחינה החברתית (דתי, חילוני, מעורב). לצרף לשטח גם את תחום "שער השומרון" המתוכנן כאזור תעסוקה מרחבי.

מקבץ 69: מודיעין עילית-מתתיהו

המועצה המקומית מודיעין עילית: בעד האיחוד. קיים רצף גיאוגרפי, מתתיהו מקבל את מירב השירותים ממודיעין עילית ומניעת האיחוד תעצור את מגמות הפיתוח. אין למודיעין עילית עתודות קרקע לתעשייה ותעסוקה. האיחוד הוא בין יישובים בעלי מרקם קהילתי-חברתי דומה.

היישוב השיתופי מתתיהו: נגד האיחוד. אין חסכון כלכלי ולכן אין הצדקה לאיחוד. יש שוני מהותי בין האוכלוסיות במאפייני הקהילה, באורח חיים ובדרכי החינוך. למודיעין עילית מאות דונמים פנויים להתרחבות.

המועצה האזורית מטה בנימין: נגד האיחוד. אין חסכון, אלא יהיה בזבוז משאבים ופגיעה במוא"ז בנימין המספקת כיום את השירותים על בסיס אזורי גם ליישובים סמוכים. מתתיהו שונה במהותה ממודיעין עילית, ולא ניתן לאחדה בלא פגיעה.

עמדת גורמי התכנון: לאחד את מתתיהו עם מודיעין עילית, אין הצדקה להפרדה. המרחב כולו, כולל מקבץ 70, הם במסגרת התייחסות של תוכנית אב של משרד השיכון מתוך ראייה תפקודית כמרחב אחד.

מקבץ 70: חשמונאים-גני מודיעין

חשמונאים: מתנגדים לאיחוד. אין חסכון כלכלי מאחר ואין להם ולגני מודיעין מערכות ניהוליות נפרדות. מאחורי הצעת האיחוד עומד מניע לא ענייני ולא כלכלי, של מועצת מודיעין עילית להשתחרר מהאחריות לגני מודיעין שלה בעיות תשתית בהיקף שלא ניתן לפתרון על ידי היישוב חשמונאים.

גני מודיעין: להשאיר את השכונה במסגרת מודיעין עילית ולתת להם מינהלת כפי שהובטח בעבר. האוכלוסיה דומה למודיעין עילית. לא יקבלו ביטוי במסגרת מועצה אזורית גדולה, ויוכלו לקבל ביטוי במליאת מודיעין עילית. היקף הבעיות מחייב טיפול על ידי עיר. היו תחת המועצה האזורית בנימין שלא פיתחה את היישוב.

המועצה המקומית מודיעין עילית: לגרוע מהם את גני מודיעין ולאחד עם שכונת חשמונאים, במסגרת המועצה האזורית מטה בנימין. השכונה מרוחקת ממודיעין עילית ואין לה רצף גיאוגרפי. אי יעילות של המערכות בגלל עלות גבוה יותר לתחזוקת השכונה וחוסר היכולת לספק להם שירותים. ישנם הבדלים בגלל מאפייני האוכלוסייה (מזרחית).

המועצה האזורית מטה בנימין: ראש המועצה מתנגד לצרוף גני מודיעין לחשמונאים. לא מוכן לצרוף גני מודיעין כיישוב למועצה האזורית מטה בנימין בלא לקבל טיפול של משרד השיכון בתשתיות.

עמדת גורמי התכנון: לאחד את המרחב כולו כולל ישובי מקבץ 69 מתוך ראייה תפקודית כמרחב אחד. האיחוד צריך להיעשות תוך שמירה על אוטונומיה חברתית בתחום הניהולי - מינהלי.

ח. ניתוח, המלצות ונימוקים

1. רקע להקמת הועדה

בישראל פועלות כיום 266 רשויות מקומיות, מתוכן כ – 140 רשויות מקומיות המונות עד 10.000 תושבים ומהן 66 רשויות מקומיות המונות עד 5.000 תושבים. ריבוי הרשויות מביא למצב של בזבוז משאבים, חוסר יעילות והעדר אספקת שירותים ראויים לתושבים. נוסף על כך, ברשויות מקומיות רבות אין אופק תכנוני, דבר המקשה על אפשרויות הפיתוח וההרחבה שלהן (ראה דברי ההסבר בהצעת החוק). על רקע זה, הממשלה פועלת בשנים האחרונות במדיניות שמטרתה צמצום מספר הרשויות המקומיות.

ביום 25.3.03 החליטה הממשלה לצמצם את מספר הרשויות המקומיות מ- 266 רשויות כיום, ל - 150 – 200 רשויות, וזאת במסגרת התוכנית הכלכלית החדשה. מונתה לצורך כך ועדה בינמשרדית שהמליצה מי מהרשויות תאוחד. הועדה המליצה על 70 איחודים. הוכנה הצעת חוק על בסיס עבודת "ועדת שחר" ועדה ציבורית לאיחוד רשויות שהגישה דו"ח ביוני 1998.

לבדיקת ההמלצות על האיחודים מונו על ידי משרד הפנים 7 ועדות מחוזיות לאיחוד רשויות, הועדה של מחוז ירושלים הינה אחת מהן. כתב מינוי לועדה הוצא ביום 14.4.03, והיא ונתבקשה לדון במקבץ 53 - איחוד קרית יערים ומטה יהודה.

2. הנחות יסוד ועקרונות להחלטות הועדה

הועדה הגדירה מספר הנחות יסוד ועקרונות שהנחו את עבודתה ושימשו בסיס להמלצותיה (ויפורטו בהמשך שלא לפי סדר חשיבות). ההנחות נוגעות למכלול ההיבטים של רשות מקומית בתחום הפוליטי, הניהולי, האורבני, הקהילתי ובתחום הכדאיות הכלכלית, וכן למשמעויות הסטטוטוריות והניהוליות של המלצותיה.

הישובים והמועצות הנדונים נמצאים בשטחי יו"ש, והסמכות להחליט בענין המלצות הועדה נתונה בידי מפקד כוחות צהל ביהודה ושומרון.

הסדרים מסויימים של ניהול מוניציפלי ותקציבי מחייבים עיגון בתחיקת הבטחון החלה ביו"ש. דהיינו, הסדרה בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון) תשמ"א-1981, בתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון) תשמ"ט-1989, או בצווי הכינון של המועצות המתאחדות. ככל שהסדר עליו ממליצה הועדה מחייב שינויים בחקיקה, כאמור לעיל, יש לראות בהמלצות הועדה בענין הניהול המוניציפלי והתקציבי כהמלצה לביצוע הסדרה בחקיקה בהתאם.

עם זאת, במסגרת מכלול השיקולים שהונחו בפני הועדה ובהתאם לכתב המינוי, נתנה הועדה משקל מיוחד למרכיב החסכון הכלכלי הנוצר מאיחוד רשויות.

הנחות יסוד בתחום אורבני, חברתי וקהילתי:

- הסביבה האורבנית היא בעלת חשיבות מיוחדת לחיי האדם. בה נעשית מירב הפעילות האנושית, החברתית והכלכלית של התושבים. ובה קיים הביטוי הבולט ביותר של איכות החיים והסביבה, מערך השירותים, מאפייני הקהילה ו"תחושת המקום" של התושבים באותו מרחב. מכאן החשיבות להשפעות רחבות ההיקף של איחוד רשויות על התושבים באיכות החיים והסביבה, אספקת השירותים, היבטים חברתיים וקהילתיים, ופיתוח ועיצוב המרחב האורבני.
- לאיחוד הרשויות יש חשיבות ציבורית והשלכות ארוכות טווח על הרשויות המקומיות, בכלל, ועל הסדרים פוליטיים, מינהליים וסביבתיים שלהן, בפרט.
- ברשות מקומית ובדמוקרטיה המקומית יש צורך בהשפעה וקשר הדדי בין התושבים והרשות המקומית למתן ביטוי לערכי הקהילה, תרבותה ורצונותיה, בעיצוב המרחב, תפעולו וניהולו.

- ההמלצות לאיחוד צריכות להתייחס לחלופות ארגוניות למסגרות סטטוטוריות קיימות.

- החלטת הממשלה והצעת החוק שלא ליצור רשויות קטנות עצמאיות, הציבה "סף דמוגרפי" לגודל רשויות וקבעה שלמעט בנסיבות מיוחדות מספר תושבים לא ירד מ- 10.000 נפש.

- חומרת המצב הכלכלי העלתה את הצורך בצמצום הרשויות המקומיות על מנת לייעל את המגזר הציבורי ולחסוך בכספי ציבור. כתוצאה מכך נוצר מתח מובנה בין הרצון והיכולת של קהילות קטנות להתנהל באופן עצמאי, מול הרצון והיכולת של המדינה לתמוך בכך.

הנחות יסוד בתחום הכלכלי (פרוט בנספח כללי 2)

- חסכון כספי שיווצר בהוצאות הרשויות המקומיות כתוצאה מניצול יתרונות לגודל, הבאים לידי ביטוי במרבית תחומי פעילות הרשויות המקומיות. חסכון זה כולל חסכון כספי שיווצר כתוצאה מהתייעלות ברמת המטות ודרגי הניהול הבכירים, וביטול כפילויות במחלקות של הרשויות ובגופים נלווים. היתרונות לגודל עשויות להתבטא בחסכון נמדד בהוצאות, אך גם במתן שירותים משופרים (אותם קשה יותר לאמוד תקציבית), או בשילוב בין השניים.

- מניעת כפילות בהקצאת משאבים למבנים ומתקנים בתחומי הרשות וחסכון בהשקעות במבני ציבור ובתשתיות. חסכון זה לא בא לידי ביטוי כספי בדו"ח.

- יעילות בהקצאת מענקי האיזון. ככל שגדל החיסכון הכספי וחלק מענקי האיזון מתוך חיסכון זה גדול יותר כך גדלה הכדאיות הכלכלית באיחוד.

חוסן כלכלי

בחינת החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות המיועדות לאיחוד. ככל שהחוסן הכלכלי של הרשות נמוך יותר, יכולת הרשות לספק שירותים ברמה נאותה נמוכה יותר, וכן היא נסמכת יותר על תקציבים ממשלתיים. איחוד בין רשות עם חוסן כלכלי גבוה לבין רשות עם חוסן כלכלי נמוך מגדיל את הכדאיות הכלכלית באיחוד.

איכות הניהול

בחינה של איכות הניהול, רמת התפקוד ויכולת מוכחת בכל הקשור לשמירה על איזון תקציבי. ככל שאיכות הניהול, המשתקפת בנתונים הכספיים של הרשות, טובה פחות כך גדלה הכדאיות באיחוד הרשות עם רשות מוניציפלית בה איכות הניהול טובה יותר. מיצוי היתרונות לגודל בתחום זה יביא לשיפור הרמה של הרשות המאוחדת לקידום ולשיפור היכולת הארגונית והכלכלית לניהול מערכות מורכבות.

עקרונות לחישוב החיסכון הכספי:

- החסכון הכספי ברשות מקומית הכוללת עד 20 אלף תושבים ומיועדת לאיחוד, יהיה בשיעור של 20% מההוצאה לשכר מוניציפלי ומסה"כ ההוצאות לפעולות, ו – 60% מההוצאות לשכר נבחרים.
- החסכון הכספי הנובע מאיחוד מועצה מקומית למועצה אזורית יהיה בשיעור החסכון המתקבל מהמועצה המקומית בלבד.
- החיסכון אינו כולל הוצאות חד-פעמיות בשנה הראשונה.

3. ניתוח והמלצות

א. סיכום המלצות הועדה למקבץ 64

המועצה המקומית קרני שומרון עם המועצה המקומית קדומים

והמועצה המקומית עמנואל

1. רקע על הרשויות במקבץ

אחוז האוכלוסייה במרחב המאוחד (2003) מסה"כ של 12,261 נפש	קיבולת לפי תוכניות לפי נתוני המינהל האזרחי - ביח"ד (במס' נפשות/תושבים)		נתוני אוכלוסייה 2002 (לפי מרשם האוכלוסין נכון ל- 31.12.02)		יישובים במקבץ
	סה"כ בתכנון יח"ד (אוכלוסייה) { צפי אוכלוסייה ממוצע בעוד 10 שנים }	בתוקף יח"ד (סה"כ נפש/תושבים)	אשכול סוציו אקונומי	אוכלוסייה נפש/ תושבים	
52.2%	3,000 יח"ד (13,000 תושבים) { 8,100 תושבים }	2600 יח"ד (11,000)	6	6,407 נפש	המועצה המקומית קרני שומרון
24.8%	1,800 יח"ד (7,500 תושבים) { 5,000 תושבים }	700 יח"ד (5,979)	6	3,039 נפש	המועצה המקומית קדומים
23.0%	{ כ-5,000 אם היישוב לא יעבור את המשבר }	3,126 יח"ד (22,000)	2	2,815 נפש	המועצה המקומית עמנואל

המרחק בין המועצות, מקצה לקצה, משתרע על כ- 12 ק"מ בקשר מרחבי בכביש 55. אין רצף טריטוריאלי בין המועצות, בדומה לכל ההתיישבות באיו"ש

קשרים מרחביים :

כביש מספר 55 קיים/מתוכנן (ציר קלקיליה – שכם).

כביש מספר 506 קיים/מתוכנן (ציר עמנואל – אריאל).

מפת המקבץ מצ"ב.

2. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 2)

נציגי המועצות, שהופיעו בפני הועדה והתנגדו לאיחוד המוצע, העלו טענה משפטית מקדמית המעמידה בספק את כשירות ההליך. זאת לאור העובדה, לטענתם, שמבחינה פורמלית אין שר הפנים של מדינת ישראל ממלא את הסמכות הריבונית בשטחי יו"ש, אלא סמכות זו נתונה בידי אלוף הפיקוד.

2.1 עמדת המועצה המקומית קרני שומרון: התנגדות לאיחוד, על רקע של חסכון כלכלי מזערי (5%) מול פגיעה משמעותית בשירות לתושבים ובפיתוח היישובים במקבץ. המרקם הקהילתי של היישובים במקבץ שונה מיישוב ליישוב: קרני שומרון – מעורב חילונים ודתיים (50% - 50% בהתאמה), קדומים – יישוב קהילתי דתי – "חרדי לאומי", עמנואל – חרדים. על רקע האיחוד צפויה עזיבת החילונים והחרדים תוך פגיעה באיזון של המרקם הקהילתי בכל יישוב. ביקשו לאחד אותם עם היישוב הקהילתי מעלה שומרון.

בפריסת ההתיישבות בישי"ע יש חשיבות לפיתוח עיר מרכזית על כל ציר כבישים ראשי. עד כה התפתחו רק יישובים חילוניים (כדוגמת אריאל ומעלה אדומים) או חרדים (כדוגמת ביתר עילית או חשמונאים). צפי הפיתוח על כביש על כביש 55 לעיר מרכזית באזור המתאחד הוא רק של המועצה המקומית קרני שומרון. אובדן המעמד העצמאי והפיכת היישוב להטרונגי מבחינת אופי האוכלוסייה, יפגעו במגמות הפיתוח.

על רקע המצב הסוציו-אקונומי של היישובים תחול הסטת משאבים מקרני שומרון לעמנואל המצויה במצב סוציו-אקונומי נמוך (2) בשונה מקרני שומרון (6).

2.2 עמדת המועצה המקומית קדומים: התנגדות לאיחוד לאור הרקע האידיאולוגי השונה של כל אחת מהאוכלוסיות שבמקבץ, בעיקר באשר לתפיסת הבטחון והיבט הפיתוח האזורי. המועצה המקומית קדומים מהווה את מרכז הפיתוח והסיוע ליישובי "גב ההר", והאיחוד יקטין את הכוח שלה. הוצעו מקבצים אלטרנטיביים, הכוללים את היישובים סביב העיר שכם, לאיחוד וחסכון כספי.

2.3 עמדת המועצה המקומית עמנואל: התנגדות לאיחוד, על רקע המאפיינים השונים של האוכלוסיות במקבץ המוצע. לפיכך יושג רק חסכון כספי מזערי של כ"א ממערכות השירותים, וייגרם ניפוח בירוקרטי זוחל.

היקף הבעיות של היישוב ביחד עם צרכיו הייחודיים מחייבים ניהול עצמאי. עמנואל כיישוב חרדי שונה מיישובים מעורבים או דתיים לאומיים במאפייני אספקת השירותים בעיקר באשר לשירותי חינוך, בהקצאות של משאבים, ובסדרי העדיפויות להקצאת המשאבים ולפיתוח היישוב. ליישוב יש פוטנציאל פיתוח כעיר חרדית ובהעדר עצמאות תקציבית הפיתוח ייעצר.

אובדן עצמאות היישוב יגרום להמשך מגמת ההגירה השלילית של האוכלוסייה שמצוי כעת בשלב יציאה ממשבר החברתי קהילתי וייצוב המערכת המוניציפלית. זאת בנוסף לחשש מאיבוד ההכרה וההמלצה של הרבנים לאוכלוסייה דומה לעבור לגור בישוב, על רקע השפעות שונות על הצביון הדתי-חרדי של המקום.

2.4 עמדת הוועד המקומי "מעלה שומרון": התנגדות לאיחוד עם המ.מ. קרני

שומרון. מבקשים להישאר ועד מקומי במועצה האזורית שומרון, על רקע המרקם הייחודי הקהילתי של היישוב. ליישוב אידיאולוגיה של מעורבות ואחריות לכלל השירותים הניתנים לתושבים, ולפיתוח הכולל של היישוב. לא יהיה חסכון תקציבי מאחר והיישוב מפתח את כל התשתיות ומספק את השירותים במתכונת עצמאית בלא תוספת כספית. יתר על כן, באם יצורף היישוב למועצה המקומית קרני שומרון, יועמסו הוצאות הפיתוח, שכעת ממנים התושבים מכספם, על קופת המועצה המשותפת.

2.5 עמדת המועצה האזורית שומרון: התנגדות לגריעת היישוב "מעלה שומרון"

מהמועצה האזורית מאחר והוא יישוב חזק (כלכלית וחברתית). באם יגרע, יופר האיזון בין היישובים החזקים והישובים החלשים במועצה. במסגרת המקבצים שהוצעו יגרעו עוד שני ישובים חזקים (שערי תקוה ועץ אפרים) והפגיעה תהיה קשה מאוד. בנוסף לכך, לא יגרם חסכון כספי מאחר וממילא מספקת המועצה האזורית שירותים ליישוב סמוך.

2.6 עמדת גורמי התכנון: לאחד את המועצות המוצעות במקבץ, כך שכל אחת תהיה ועד מקומי ובתנאי שיימצא המודל הנכון לניהול יישוב עירוני חרדי במועצה אזורית. יש לצרף למקבץ גם את מעלה שומרון הצמודה לקרני שומרון.

3. ניתוח האיחוד ומאפייני הרשויות במקבץ

3.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

3.1.1 שירותים מוניציפליים

האוכלוסייה ביישובים המתאחדים הטרוגנית; רובה נמנה על המגזר הדתי אך מובחנים בו זרמים שונים מקרב הזרם החרדי והזרם הדתי לאומי, מיעוטה חילונית. האוכלוסייה החרדית מרוכזת בעמנואל, הדתית לאומית מתגוררת בקדומים ובקרני שומרון, והאוכלוסייה החילונית מרוכזת בקרני שומרון. על רקע זה לא ניתן לאחד את כל מערך השירותים, וצפויה התייעלות חלקית בלבד.

לגבי שירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, שעות פנאי, רווחה ותרבות (דת) צפויה התייעלות של שירותי המסופקים לאוכלוסיית המגזר הדתי לאומי על ידי יצירת "סף כניסה" לשירותים שבעבר נמנעה הקמתם או שעלותם היתה גבוהה בגלל מיעוט משתתפים. לא צפויה התייעלות לגבי האוכלוסייה החרדית והחילונית. אלה גם אלה ימשיכו לצרוך שירותים ייחודיים, כאשר במערך השירותים לאוכלוסייה החילונית ישנה אוריינטציה מערבה לאלפי מנשה.

יש פוטנציאל התייעלות בשירותים עתירי עבודה כמו נקיון, תחזוקה וגינון בגלל הקשרים המרחביים בין היישובים, כמו גם בשירותי ההסעות. בשירותי שמירה ובטחון לא ברור פוטנציאל ההתייעלות והאם ניתן לספק במתכונת אזורית או יישובית.

פוטנציאל התייעלות נוסף קיים גם בשירותים מקצועיים כמו שירותי הרווחה, הנדסה, ועדות תכנון ובנייה, גזברות, ופיתוח כלכלי. בשירותי הרווחה יש לעמנואל צרכים מיוחדים בגלל המצב הסוציו-אקונומי של היישוב והמשברים שעבר בעיקר על רקע אירועי הבטחון.

3.1.2 תרבות שלטון

מבין שלושת היישובים המתאחדים עמנואל עברה בשנים האחרונות משבר גדול יותר במערכת המוניציפלית, אך לאחרונה הנהגת היישוב מצליחה לייצב את המערכת.

בקדומים עומדות נשים בראש הנהגת היישוב, וקיים חשש שהאיחוד עם יישוב חרדי פגע ביכולת של נשים להישאר בתפקידי הנהגה.

מועד הבחירות הקרובות זהה רק בקרני שומרון ובעמנואל, והן תתקיימנה בתאריך 2.11.04. בקדומים מועד הבחירות הקרובות הוא בתאריך 30.10.07, כיוון שהבחירות האחרונות התקיימו ב- 6.11.01.

3.1.3 שיפור היכולת והרמה המקצועית

יציבות המערכת המוניציפלית של קרני שומרון וקדומים יאפשרו שיפור הראייה המקצועית מתפיסה מגזרית לתפיסה מערכתית.

3.1.4 שיפור השרות לתושב

רוב האוכלוסייה בעמנואל נטולת רכב פרטי ותיפגע בהעדר מרכז שירותים שיתן מענה לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה למרות שהמרחק הגיאוגרפי בין היישובים המתאחדים לא גדול ויש קשר מרחבי בניהם. אם כי טענת הפגיעה בשרות הועלתה גם על ידי ראשי המועצות של קרני שומרון וקדומים, וזאת בגלל מצב הבטחון והשונות בין היישובים.

3.2 התייעלות תכנונית

3.2.1 מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב

האורבני

באיחוד יש פוטנציאל לארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות ומשאבי קרקע בעיקר בתחומי התחבורה, החשמל, המים, הביוב ופינוי האשפה, עקב הקשרים המרחביים בין היישובים והמרחק המקסימלי של 12 ק"מ מקצה לקצה של המועצה המאוחדת.

3.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר, בינוני

וארוך והשלכות על מרחבי תכנון

הציר המרכזי באזור המתאחד הוא כביש 55, שעליו יושבת קרני שומרון, ואשר לה עתודות קרקע זמינות ופוטנציאל פיתוח של יישוב גדול, לעיר הטרוגנית, דתית לאומית וחילונית, מרכזית באזור. לעמנואל יש עתודות קרקע זמינות ופוטנציאל פיתוח של יישוב גדול "עיר חרדית" מרכזית באזור. האזור מרושת בצירי גישה: קרני שומרון יושבת על ציר מרכזי כביש 55, אליו מתחברים צירי גישה - כביש מס' 531 (לכיוון כפר סבא) ו- 506 אריאל-עמנואל.

לכל יישוב יש אזור תעשייה ותעסוקה: קרני שומרון 400 דונם, קדומים – אזור תעשייה בראון 1200 דונם ועמנואל כ- 172 דונם. איחוד שלושת היישובים מגדיל את פוטנציאל בסיס המס של שלושתם ומקטין את התחרות המרחבית בין שלושת מוקדי התעשייה, המתרחשת כעת ברדיוס קטן.

אובדן המעמד העצמאי והפיכת היישובים לחלק ממועצה אזורית אחת מקטין את תפיסת הפיתוח המגזרית והממוקדת שיש ליישוב "עירוני", בשונה ממועצה אזורית המקדמת את הפיתוח המרחבי. למעשה טמון כאן פוטנציאל לאימוץ גישת תכנון ופיתוח מערכתית הנעשית מתוך ראייה מרחבית, כאשר התכנון מאפשר יצירת מרחב תכנון מגוון יותר ורב-מוקדי תוך איתור היתרון היחסי של כל אחד מהמוקדים, ויצירת קשרים ויחסי גומלין בין כל חלקי המרחב. לצורך כך יש לאחד גם את הועדות לתכנון ובנייה העצמאיות שיש לכל אחד מהיישובים.

3.2.3 השפעה על קידום פרויקטים יזמיים

ביישוב עמנואל מצויים כיום בפיתוח פרויקטים יזמיים שונים בתחום הנופש והספורט (רכבת, בריכה לאוכלוסיה חרדית). הגישה המרחבית תחייב יצירת איזונים נכונים של פיתוח יזמי במרחב, כאשר לכל מוקד יהיה היתרון היחסי שלו.

3.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

3.3.1 צביון קהילתי תרבותי

האיחוד הצפוי מתייחס למרקם קהילתי הטרונני, שבו שלוש אוכלוסיות עם רוב דתי לאומי ומיעוטים חרדי וחילוני. מאפייני התרכזות המגורים של האוכלוסיות במרחב יוצרים פריסת מגורים סגרגטיבית. החרדים גרים בעמנואל, החילונים גרים בקרני שומרון שבה נשמר האיזון בין הדתיים לאומיים ובינם (50% - 50% בשכונות נפרדות בד"כ) והדתיים לאומיים בקרני שומרון וקדומים.

מאחר והמגורים הם במרחבים נפרדים ומובדלים, לא צפויים קונפליקטים יומיומיים, וכל קהילה יכולה לנהל את חייה הקהילתיים והתרבותיים על פי דרכה ואמונתה.

המאפיינים הסוציו-אקונומיים של הקהילות במרחב המאוחד הם קוטביים. בעוד הקהילה הדתית לאומית והקהילה החילונית הן בדירוג סוציו אקונומי 6 באשכול, הקהילה החרדית מצויה בתחתית הסולם, במדרג 2, והיא החלשה מבין השלוש.

3.3.2 השפעה וייצוג הקהילה

שתי אוכלוסיות שיהפכו למיעוט במרחב המאוחד הן החרדית והחילונית, ויש צורך לחזק את הייצוג וההשפעה שלהן בדרכים מגוונות. לגבי עמנואל, בגלל הצרכים הייחודיים שלה ועל רקע אובדן עצמאות של היישוב, יש צורך לפתח את הדמוקרטיה הקהילתית ולחזק את הועד המקומי והיו"ר. בחיזוק זה תיווצר נגישות למנגנון קהילתי פוליטי ומקצועי הפועלים לאורך זמן, מבינים את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית, ומסוגלים לייצג אותם ולדאוג לקידום הפתרונות המתאימים.

לגבי האוכלוסייה החילונית, מאחר וזו גרה ביישוב השומר על האיזון שבין האוכלוסיות, יש לחזק את הייצוג בועד היישוב שהוא בעל השפעה על מליאת המועצה המאוחדת באופן שהצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו יקבלו את המענה הנכון.

3.4 מעמד אלקטורלי והשפעה על בחירת ראש הרשות

בגלל היחס המספרי בין האוכלוסייה הדתית לאומית והאוכלוסיות החרדית והחילונית, יימצאו שתי האוכלוסיות האחרונות בתוך המקבץ המאוחד בטווח מידי והבינוני במצב של מיעוט. מימוש הפוטנציאל של עמנואל יגרום לכך שבטווח הארוך יתאזן מצבה והיא לא תהיה מיעוט, שלא כמו האוכלוסייה החילונית שתישאר מיעוט, גם אם בתוך היישוב קרני שומרון, מצבה מאוזן.

למרות חוסר האיזון בין האוכלוסיות, מאחר ומדובר על איחוד של שלושה יישובים גדולים ניתן לייצר הסכמות וקואליציות במליאת המועצה ולהשפיע על ראש המועצה הנבחר.

3.5 פוטנציאל מתחים וקונפליקטים עקב האיחוד

הועלה חשש על ידי עמנואל שבגלל האופי הייחודי של האוכלוסייה צפויים קונפליקטים על רקע סדר עדיפויות שונה בתכנון השירותים, בהקצאת משאבים, בטיפול שוטף ובקידום מערכות החינוך בראייה האזורית מול ראייה מגזרית חרדית.

3.6 היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

3.6.1 אומדן החיסכון השנתי

אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראה נספח ג' טבלה 1) הוא כ- 5.1 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001). החיסכון נובע מאיחוד שלוש רשויות מקומיות. זאת, לאחר ניטרול סך של כ- 927 אלפי ש"ח מהחיסכון לטובת השארת סל תרבות ביישובים.

3.6.2 חוסן כלכלי (ראה נספח ג' טבלה 2)

הישובים קרני שומרון וקדומים דומים מבחינת המדד הסוציו-אקונומי (6), לעומת מדד של 2 בעמנואל, פער זה משמעותי והסיכוי שיצומצם עקב האיחוד קטן בעיקר לאור העובדה שיעור גידול האוכלוסייה בעמנואל הוא שלילי ועומד על כ- 11%, בהשוואה לגידול חיובי של כ- 3.5% בממוצע בישובים האחרים.

בעמנואל היתה פשיטת רגל של יזמי הישוב. פשיטת רגל זו משפיעה עד היום על המערכת הכלכלית היישובית בגלל פערים בעבודות הפיתוח והתשתיות שלא הושלמו ע"י היזמים.

3.6.3 איכות הניהול (ראה נספח ג' טבלה 3)

החוב לתושב בקדומים כפול מזה של עמנואל וקרני שומרון. המועצה המקומית עמנואל סבלה מקשיי ניהול, אך לאחרונה התייצבה עם איזון בתקציב השוטף בשנתיים האחרונות, וגרעון מצטבר של כ- 800 אלפי ש"ח לסוף שנת 2002.

לקדומים וקרני שומרון נרשם ב- 2002 גרעון שוטף (לא מבוקר) של כ- 3 מיליון ש"ח. לקדומים גרעון מצטבר (לא מבוקר) לסוף שנת 2002 של כ- 2.8 מיליון ש"ח ולקרני שומרון כ- 5 מיליון ש"ח. לפיכך, הגרעון המאוחד מסתכם בכ- 8.5 מיליון ₪, סכום המהווה כ- 10% מהתקציב המאוחד.

לטענת קדומים חלק גדול מהגרעון נובע מהוצאות ביטחון. עמנואל, לעומת זאת, תומכת בסכומים משמעותיים במוסדות שונים. בשנת 2001 התמיכות הסתכמו בכ- 1.5 מיליון ש"ח (בהשוואה ל- 916 אלפי ש"ח בקרני שומרון). עמנואל מעסיקה מהנדס מועצה בשיעור של 100% משרה, וברשויות האחרות אין מהנדס כלל. בקדומים ההוצאה לנפש מסתכמת בכ- 8,400 ש"ח בהשוואה לרשויות האחרות, שם ההוצאה לנפש מסתכמת לכ- 6,700 ש"ח בממוצע. בקדומים עלויות השכר המוניציפאלי מסתכמות בכ- 5.2 מיליון ₪, סכום שהינו יותר מכפול מעמנואל, שבה מספר התושבים קטן ב- 10%.

3.6.4 החיסכון הצפוי בכוח אדם

החיסכון הצפוי בהוצאות כ"א נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפליים בהיקף של כ- 2.9 מיליון ש"ח כדלקמן:

חסכון בהוצאות

השכר (אלפי ₪)

1,510	חסכון 20% - מוניציפלי
<u>859</u>	חסכון 60% - נבחרים
<u>2,369</u>	סה"כ

3.6.5 עיקרי עמדות הישובים בנושא הכלכלי כפי שהובאו בפני הוועדה:

קרני שומרון

לדעת אנשי המועצה המקומית קרני שומרון, הביטוי הכספי של האיחוד המוצע יהיה כדלקמן:

א. חיסכון בגין האיחוד (באלפי ₪):

<u>הנושא</u>	<u>הסכום</u>
כח אדם	4,514
פעילות שוטפת 5%	2,109
סה"כ	6,623

ב. תוספת הוצאות בגין האיחוד (באלפי ₪).

<u>הסכום</u>	
1,264	עובדים: רכז מוניציפאלי, רכז הסעות וכד'
350	הגדלת שכר נבחרים, בכירים ומנהלי אגפים
250	נסיעות והסעות
600	פנסיות – נבחרים, בכירים ועובדים
2,464	סה"כ

ג. סה"כ חסכון בכל שנה 4,159 אלפי ש"ח.

ד. תוספת בהשתתפות מענק האיזון של משרד הפנים : במקרה של איחוד הרשויות קרני שומרון, קדומים ועמנואל, צפויה ירידה בנתוני הממוצע הרשמיים של המדד הסוציו- אקונומי. המדד הממוצע כפי שיהיה לאחר האיחוד הינו **אשכול 5**. דבר שיגדיל את השתתפות הממשלה (על פי נוסחת גדיש) **במענק האיזון לפחות ב- 800 אלש"ח**.

ה. לדעת אנשי קרני שומרון יגרום האיחוד המוצע להוצאות חד פעמיות בסך של 3,500 אלש"ח, אשר ייועדו לתשלום פיצויי פיטורין.

ו. עומס המלוות והגרעונות של הרשות המאוחדת לא יפחתו אלא יגדלו כתוצאה מעלויות האיחוד.

עמדת המועצה המקומית קדומים

המ.מ. קדומים היתה מודעת לכך כי הרעיון של איחוד רשויות מגמתו כלכלית, ואכן על ידי רה-ארגון של השומרון כולו אפשר להגיע לחיסכון. הוצעה מתכונת לרה-ארגון של הישובים בשומרון.

עמדת המועצה המקומית עמנואל

המועצה המקומית (המאוחדת) – תושפע בתחומים הכלכליים והארגוניים להלן הפירוט:

<u>התחום</u>	<u>המשמעויות</u>
גידול בעלות השנתית	לרשות תגרם תוספת עלות לתקציב השנה הראשונה לאחר האיחוד בהיקף 3,840 אלש"ח בגין ביטול המועצה המקומית עמנואל (פיצויים, התאמות וכד'). עלות נוספת תגרם לרשות המאוחדת בגין ביטול מועצה מקומית נוספת מלבד עמנואל. (אפשר שחלק מתוספת זו תיגרר למספר שנים לאחר האיחוד).
גידול בהוצאה השנתית	לא יהיה לרשות חיסכון בתקציב השנתי השוטף, ולעומת זאת הוצאותיה בתקציב השנתי השוטף תגדלנה לפחות ב- 1,881 אלש"ח (בגין תשלומי פנסיה, עלות נסיעות וכד'). צפויות הוצאות נוספות בגין רשות נוספת.
עומס מלוות	עומס המלוות והגרעונות של הרשות לא יפחתו אלא יגדלו כתוצאה מעלויות האיחוד, ובודאות בשנים הראשונות לאחר האיחוד.
הפסד ארנונה	כתוצאה מחוקי ההקפאה להעלאת גובה הארנונה וכתוצאה מאי יכולת לגרום לאפליה, סביר כי גובה הארנונה צפוי ל"התיישר כלפי מטה". דבר זה עלול לגרום לרשות המאוחדת הפסדים כספיים כבדים, בהשוואה למצב הנוכחי.
הוצאות נלוות	איחוד הרשויות יחייב טיפול בתחומי: משפט, שמאות, ראיית חשבון, תכנון, בינוי, מחשבים וכיו"ב. הטיפול בנושאים אלו יארך זמן ויעלה סכומי כסף גבוהים.
התאמת שכר	הפרשי השכר בענפים השונים בין המועצות וכן הסכמי שכר קיימים בפועל והצורך להגדיל שכרם של חלק מהמועסקים כתוצאה מגודלה של הרשות המאוחדת ומסיווגה החדש, יגרמו להוצאה כבדה כי ל"ישר" שכר כלפי מעלה ברשות המאוחדת.
עמנואל – העדר תרומה כלכלית לאיחוד	תחשיבים כלכליים מראים כי צרופה של עמנואל לא יתרום תרומה כלכלית מעבר לתרומה שבאיחוד בין קרני שומרון לקדומים, אם כלל תהיה תרומה כזו. לפיכך, נראה כי אין לערב את עמנואל באיחוד זה.

4. נימוקים והמלצות

4.1 נימוקים

הציר המרכזי באזור המתאחד הוא כביש 55, שעליו יושבת קרני שומרון, שלה עתודות קרקע זמינות ופוטנציאל פיתוח של יישוב גדול לכדי עיר הטרוגנית, דתית לאומית וחילונית, מרכזית באזור. לעמנואל יש עתודות קרקע זמינות ופוטנציאל פיתוח של יישוב גדול - "עיר חרדית" מרכזית באזור. האזור מרושת בצירי גישה: קרני שומרון יושבת על ציר מרכזי כביש 55, אליו מתחברים צירי גישה - כביש מס' 531 (לכיוון כפר סבא) ו- 506 אריאל-עמנואל.

4.2 יתרונות כלכליים ותכנוניים

איחוד שלושת הרשויות שבמקבץ, המועצה המקומית קרני שומרון, המועצה המקומית קדומים, והמועצה המקומית עמנואל, מאפשר יצירת מרחב פיתוח אחד, רב מוקדי, שבו יש יתרון לגודל בתכנון ופיתוח המרחב. המשמעות היא שהתכנון לא יתמקד ביישוב/מוקד אחד במרחב, אלא בגישה מערכתית המתייחסת לכלל היישובים, ליתרונות היחסיים של כל אחד, לקשרים ביניהם ולתפקודם היישובי. בכך נוצר יתרון לגודל, תוך יצירת איזון בין בחירה חופשית של מקום המגורים שבו מאפיינים, המתאימים לכל קהילה, עם חופש בחירה במגוון שירותים במרחב גדול יותר עם תשתיות מפותחות יותר.

אתגר המינהל והממשל במערכת כזו הוא לנהל תהליך פיתוח מרחבי בגישה מערכתית ומגוונת עם מרכזי משנה וקשרים שיסייעו ויתמכו בתפקוד של כל אחד מהיישובים. בתכנון המרחבי יש חשיבות ליצירת מדרג התיישבות עירוני ויישובי עם אזור תעשייה ליצירת עורף המספק שירותים ותעסוקה לכלל היישובים בסביבה, בעיקר על צירים מרכזיים. כל אחד מהיישובים/מוקדים במרחב מפתח את יתרונו היחסי וההתמחות הייחודית, ונהנה מהיתרונות של המרחב כולו, שיש בו גיוון והשלמה בין המוקדים השונים.

איחוד שלושת הרשויות שבמקבץ טומן בחובו יתרונות כלכליים ותכנוניים משמעותיים: העיקרי שבהם יושג כתוצאה מחסכון כספי מוערך בהיקף של כ- 5.1 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001) בשנה, לטווח הארוך. זאת, לאחר ניטרול סך של כ- 927 אלפי ש"ח מהחיסכון לטובת השארת סל תרבות ביישובים.

היתרון הכלכלי השני יושג מהגדלת בסיס המס של המועצה המאוחדת, על ידי ריכוז כל אזורי התעשייה והתעסוקה של כל אחת מהרשויות שבמקבץ תחת קורת גג אחת, ושיווק יעיל יותר של אזורי התעשייה, תוך מניעת תחרות באזור קטן, ופיתוח מקורות תעסוקה שתושבי כל האזור ייהנו מהם.

היתרון הכלכלי השלישי הוא בעיקר ליישוב עמנואל, שאוכלוסייתו מצויה בתחתית המדרג (2) בגלל המאפיינים הסוציו-אקונומיים שלה. איחוד עם שתי מועצות המצויות במרכז המדרג (6) יחזק את היישוב וייתן לו רשת בטחון להתפתחות עתידית.

יתרון נוסף מצוי בפוטנציאל הפיתוח וארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות ומשאבי קרקע בעיקר בתחום התחבורה, החשמל, המים, הביוב ופינוי האשפה בגלל הקשרים המרחביים בין היישובים והמרחק המקסימלי של 12 ק"מ מקצה לקצה, של המועצה המאוחדת.

4.3 מגבלות האיחוד המוצע

מול יתרונות אלו סובל האיחוד ממגבלות וקשיים המחייבים התייחסות במסגרת תוכנית האיחוד. המגבלות והקשיים נובעים מכמה סיבות, בחלקם, מהיות אוכלוסיית עמנואל חריגה במידת מה מהמרקם האזורי, מתפיסת התכנון והפיתוח המגזרי-מקומי, מול תפיסת תכנון ופיתוח מרחבי אזורי ומחיבור בין שלושה יישובים גדולים.

4.4 המלצת הועדה

מתוך מגמה לשמור על איזון בין מטרות החוק לצמצום רשויות מקומיות וחסכון כלכלי, ובין שיפור השירות ושמירת איכות החיים לתושבי היישוב, הועדה ממליצה לאחד את המועצה המקומית קרני שומרון, המועצה המקומית קדומים והמועצה המקומית עמנואל למועצה אזורית אחת, שבה לכל אחד מהיישובים יהיה ועד מקומי. לועד המקומי יינתנו כלים ניהוליים ותקציביים שיפורטו בהמשך. הועדה ממליצה לא לגרוע את הועד המקומי "מעלה שומרון" מהמועצה האזורית שומרון ולא לצרפו למועצה המאוחדת. אין בכך חסכון תקציבי וגריעתו

מהמועצה האזורית שומרון תיפגע באיזון בין יישובים חזקים וחלשים בתוך המועצה האזורית שומרון. פגיעה זו משמעותית במיוחד על רקע העובדה שבמקבץ 68 נגרעים מהמועצה האזורית שומרון היישובים עץ אפרים ושערי תקוה.

מנגנוני ההגנה הניהוליים והתקציביים שיינתנו לוועדים המקומיים:

- יוקם "מרכז שירותים משני" בעמנואל.
- יובטח תקציב קבוע לצורך מנגנון ניהול של ראש ועד בשכר, מאחר וכל אחד מהיישובים הוא יישוב גדול.
- בצו הכינון של המועצה החדשה ייקבע כי ראש הועד הנבחר של עמנואל ישמש כסגן ראש המועצה המאוחדת (ללא שכר), ויטפל בצרכי האוכלוסייה במגזר החרדי וסמכויותיו יוגדרו בהתאם.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי במסגרת "צו הכינון" באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי לחוקק חוקי עזר מקומיים שיגנו על המאפיינים הייחודיים של החיים ביישוב, בהתאם לערכי הקהילה ותרבותה.
- יובטח איזון תקציבי בין המוא"ז והיישוב, כאשר אחוז מגביית המיסים יועמד לצרכי היישוב בנוסף למקורות המועצה האזורית. יובטח סל תקציבי סגור בחלוקה לפעולות ושכר. כל זאת על מנת לאפשר עצמאות היישוב והמשך מתן שירותים ברמה נאותה לאוכלוסייה בשירותי תרבות (דת) וחינוך. לעמנואל יינתן מענה מיוחד לצרכיה בשירותי הרווחה.

נספח מס' 1 - ריכוז פניות

מקבץ 64: קרני שומרון – קדומים – עמנואל

מס	שם/פרטים של הטוען (מודגש – בעל תפקיד ברשות)	מהות ההתנגדות	בעד האיחוד	הערות
1	יהודה (הודי) ליברמן – ראש המוא"ז קרני שומרון ועמדת המועצה האזורית קרני שומרון (פה אחד)	חסכון כספי – רק 5% מתקציב פעולה ותהיה תוספת ברכיב כ"א בגלל השונות של המועצות המתאחדות, שכר בכירים יעלה יועברו לדרוג 5, יותר הסעות, יותר מנהלי אגפים, תוספת עובדים, אין איחוד נכסים והמתכנים לא יושכרו, הרשות תמשיך לתפקד משלושה מוקדים. יהיו הוצאות חד פעמיות ועומס מילות יעלה כתוצאה מהאיחוד. חברתי קהילתי - אופי שונה של תושבי רשויות שרוצים לחבר, חשש שיעזבו החרדים או החילונים (עמנואל – חרדים, קדומים – יישוב קהילתי דתי, קרני שומרון – מעורב) תכנוני וניהולי - ריחוק גאוגרפי בין יישובים, קשיי ניהול ובעיות בטחוניות טענות חוקיות מקדמיות: הצעת החוק אינה חלה ביו"ש. המידע המלא לא התקבל פיתוח אורבני וחברתי - על כביש 55 הדרך היחידה לפתח את האזור היא לפתח את קרני שומרון כעיר של 20.000 תושבים. לקרני שומרון עתודות קרקע כ- 9500 דונם. כעיר יש להשאיר כמועצה עצמאית. היבט קהילתי חברתי - בקרני שומרון יש אוכלוסייה ברמה סוציו אקונומית חזקה. האוכלוסייה מעורבת 50% חילונים ו- 50% דתיים החיים בהסכמה וכבוד הדדי. הוספת קרני שומרון או קדומים תפר את האיוון ותהפוך את החילונים למיעוט דבר שיגרום לעזיבת היישוב. אספקת שירותים - השירותים מתאימים לאוכלוסייה מעורבת כמו: בריכה, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי. תהיה בעייה בהפעלתם לאחר האיחוד בגלל החרדים. היבט בטחוני - ריחוק בין היישובים. האיחוד יגרום להעלאת ההוצאות הבטחוניות לתושב היבט כלכלי - לא יהיה חסכון. תהיה הסטת תקציבים מקרני שומרון החזקה לעמנואל הסטוריה של איחודים - עם גינות שומרון שעבר לא בקלות וגרם לעזיבת משפחות חילוניות.	בעד איחוד אלטרנטיבי עם מעלה שומרון, נופים ויקיר קרובים גאוגרפית ובאופי	פנייה ראשונה מנומקת 15.4.2003 לא פניה שנייה 5.5.2003
2	חיים צדוק – סגן ראש המוא"ז ומ"מ מ.מ. עמנואל ראש המועצה המקומית – ישכר פרנקנטל ועמדת המועצה המקומית עמנואל	חברתי קהילתי - אוכלוסייה חרדית. אספקת שירותים - צרכים ייחודים במערכות חינוך, תרבות, דת ניהולי ארגוני - ניהול מוצלח, הקשבה לצרכי האוכלוסייה, יהפכו למשניים בתוך המוא"ז החדשה היבטים כלכליים - לא יגרם חסכון כספי, בכספי המענק בכח אדם ועלויות שכר, נכסים, הכנסות משימושי קרקע, חובות הסטוריים. פוטנציאל גידול בתוכניות מאושרות - 3.126 יח"ד עם ממוצע של 7 נפשות למשפחה מדובר על גידול של 22.000 נפש. אזור תעשייה תב"ע מאושרת עם אפשרות לקלוט עוד 10 מפעלים תוכניות פיתוח מאושרות - בריכת שחיה, אולם ספורט. ותכנון מפורט ע"י משרד השיכון של כבישים ומערכות תת קרקעיות. מינהל ציבורי, היבטים ארגוניים - אין התייעלות ההיפך יהיה ניפוח בירוקרטי זוחל. הגדלת מוטת השליטה של הרשות המאוחדת	בעד הצעה אלטרנטיבית - צרוף קדומים, קרני שומרון, מוא"ז שומרון	לבחון נושא שמירה על האופי הייחודי של האוכלוסייה ומערך השירותים ניתוח כל ההיבטים בחוברות מצורפות

		שיפור השירות לתושב אין. הגדלת טווח הנסיעה של התושב לשרותים מסוימים אובדן האינטימיות וההשפעה בין ראש רשות קטנה לגדולה. אין שיפור בכמות בגלל השונות בין האוכלוסיות ויש פגיעה באיכות בגלל מאפיינים סוציו אקונומיים של האוכלוסייה המשפיעים על סוג השירותים הנצרך כמו: רווחה וחינוך (אצל הקבוצה ממעמד סוציו אקונומי נמוך (אשכול 2) לעומת דגשים של סוציו אקונומי גבוה (6 באשכול) הכוללים בצד חינוך גם פרויקטים הנדסיים וכלכליים. השוני בהקצאת המשאבים, ניווד תקציבי, וסדרי יום שונים של האוכלוסיות והרשות הנבחרת החדשה שבה החרדים (עמנואל) יהיו מיעוט. "סיפי כניסה" לאספקת שירותים לא ייווצרו בגלל המרחקים, חלקם (המסחריים) מתנהלים ללא קשר לתחומי שיפוט מוניציפאליים, וחלק בגלל קשר לרמה עירונית/מטרופולינית היבטים תכנוניים – בגלל מאפייני המרחב והאוכלוסיות אין יכולת לארגן בכל התחומים הנזכרים התייעלות תכנונית: "ספ כניסה", ארגון מחדש את השירותים, הקטנת אינטרסים מנוגדים או שינוי בדימוי היישוב. בנושא שינוי הדימוי אף תהיה התדרדרות בגלל השותפות הכפויה עם אוכלוסייה שונה. היבט בטחוני – הגדלת טווח הנסיעה של תושבים למרכזי שירותים (15 ק"מ) בדרכים מסוכנות היבט חברתי קהילתי – שוני בצביון האוכלוסייה וסדרי היום הערכיים תרבותיים שלה, חרדים לעומת תמהיל של חילונים ודתיים. איחוד חברות קוטביות בערכיהן מהווה כר צמיחה לקונפליקטים או כפילות במערכות היבט פוליטי – מבחינה אלקטורלית יהפכו למיעוט דבר שישיפע על הקצאת המשאבים ופיתוח המותאם לאוכלוסייה הייחודית שלהם. במצב זה תתכן עזיבת היישוב.	
3	דניאלה וייס – ראש מועצת קדומים ועמדת המועצה האזורית	התנגדות אידיאולוגית אוכלוסיות עם תפיסות שונות ישפיע על סדר היום התקציבי של המועצה המאוחדת. התנגדות עיקרית בתפיסת הבטחון לא מוכנים להצבת גדר התנגדות פוליטית – בלא תפקיד של ראש מועצה דניאלה לא תוכל להשפיע על סדר היום הלאומי היבט פיתוח אזורי – קדומים היא מרכז של פיתוח וסיוע אזורי ליישובי "גב הר" האיחוד יקטין את הכוח שלה, ויחליש אתישובי גב ההר.	הצעה לרה ארגון כולל של יהודה ושומרון שתשיג חסכון באיחוד במתכונת אחרת ההצעה לרה-ארגון כוללת ישובים משני צידי הקו הירוק
4	יצחק טורק מזכיר מעלה שומרון	התנגדות לצרף לקרני שומרון וליציאה מהמא"ז שומרון ניהומים קהילתיים חברתיים – יישוב קהילתי קטן שיש בו שותפות של חרדים, דתיים לאומיים וחילונים המרקם המיוחד יתפרק בשותפות גדולה יותר. היבט אספקת שירותים – מספקים את השירותים בעצמם ומממנים אותם. הצטרפות ליישוב "עירוני" תגרום להם לקבל את הדברים מהיישוב ולא לבד. היבט כלכלי במקום חסכון, תגרם הוצאה כספית ליישוב העירוני מאחר וקעת הם מממנים את עצמם. מנימוקים אידיאולוגיים של מעורבות ואחריות אישית מעוניינים לממן לבד את כל השירותים שלהם (כולל פיתוח תשתיות).	צורפה חוברת
5	משה נוסבאום – מנהל ביה"ס תלמוד תורה עמנואל (פרטים לא ברורים)	אידיאולוגי-רעיוני – מנוגד לרעיון שלטון מקומי המכיר בצורך של אוכלוסיות שונות, חוסר צדק כלפי מיעוט. חברתי קהילתי – אוכלוסייה חרדית אספקת ושירותים – הקצאת שירותים לצרכים מיוחדים של אוכלוסייה ייחודית יפגעו כאשר תהפוך למיעוט. בעיה בעיקר בחינוך בגלל המערכת העצמאית (מוכר שאינו רשמי) אין מימון מדינה.	לבחון השפעה על נושא הקצאת תקציבים לשרותי ייחודיים בעיקר חינוך
6	חיים אהרוני – יו"ר ועדה שיתופית קדומים ת.ד. 309 מיקוד 44856	רוב הקרקעות של קדומים ברשות האגודה השיתופית שלה יש כללים שונים לגבי: קרקעות, חקלאות וכד'.	לבחון נושא משפטי השפעת האגודה השיתופית

7	אריה רוקח ת.ד. 506 קדומים 448856 טל: 749792-057 שרה אליאש ת.ד. 312 קדומים ת.ד. 44856 טל: 281278-057 (מכתב משותף)	ייצוג פוליטי – קרני שומרון גדולה יותר (פי שניים). בראש המוא"ז עומדות שתי נשים לא תהינה מקובלות על החרדים בעמנואל. היבט ערכי – מניעת בחירת נשים בשלטון עומד בניגוד לחופש הבחירה. היבט אידיאולוגי – שוני אידיאולוגי בין היישובים באוריינטציה יישובית (לכיוון גב ההר) היבט ניהולי – ניהול מוצלח היבט בטחוני – תפיסת בטחון שונה אין גדר אלא מצלמות וחיבור למוקד אגודה להתיישבות קהילתית – סינון מתיישבים היבט ניהולי – טיפול ההסתדרות הציונית והמינהל לבינוי כפרי מול טיפול משרד השיכון. היבט גאוגרפי – ריחוק של 9 ק"מ היבט כספי – יהיה צורך במרכזי ניהול משניים שיעלו כסף ולא יעשה חסכון
8	מכתב אנונימי תושבת עמנואל	נימוק ניהולי – ראש מועצה זמין ששיקם את הרשות חברתי, קהילתי ושירותים – אורח חיים חרדי וייחודי דורש התייחסות מיוחדת בחינוך
9	שיחת טלפון אנונימית מעמנואל	ניהולי – המערכת שוקמה בניהול תקין לאחרונה. החלו יוזמות כלכליות, ותרומות לחינוך הייחודי אספקת שירותים – חינוך ייחודי ומחייב התייחסות מיוחדת של המערכת המוניציפלית
10	פריזנט יעקב ת.ז. 266185/7. עמנואל	היבט חברתי קהילתי – אוכלוסייה ייחודית שהתפתחותה והצטרפותה לקהילה תלויה בייחוד שלה. פיתוח היישוב – היישוב בצמיחה שעוצרה את הנסיגה
11	יצחק ענקי. רח' בית ישראל 29/2 ת.ד. 160 עמנואל 44845 טל: 7921227-09 נייד 422012-052	היבט קהילתי חברתי – האוכלוסייה ייחודית והמשיכה של המקום מותנית בשמירה על מרקם קהילתי חברתי ייחודי. היבט אספקת שירותים – לאוכלוסייה החרדית צרכים ייחודיים וסדר עדיפויות שונה ובחיבור עם אוכלוסיות אחרות הם לא יקבלו את הביטוי התקציבי הראוי
12	שלמה שיפמן ומשה זינגר, קרן ידידי עמנואל העמותה לקידום ופיתוח (ע"ר) ת.ד. 29 עמנואל 44845	מרקם קהילתי חברתי – אוכלוסייה חרדית השואפת לגור בריכוזים צפופים חרדיים. האיחוד יאבד את הצביון הייחודי ומשפחות לא יבואו לגור ביישוב
13	דרורי מאיר. עמנואל 7921846-09	ניהול היישוב ניהול נוכחי מוצלח בשונה מהקודם
14	רננה גוטמן עמנואל (אין פרטים)	מרקם חברתי קהילתי – אוכלוסייה חרדית בעל אורח חיים ייחודי "שונה מהמזרחיסטים ומהחילונים" היבט פוליטי מעוניינים בהנהגה חרדית ולא חילונית. הנוכחית מוצלחת
15	אביר הר אבן – חבר מועצה (אין פרטים באיזה יישוב)	היבט קהילתי חברתי – נסיון לאחד מלאכותי של חילונים, דתיים וחרדים שלא יצליח חסכון אלטרנטיבי – ביטול משרות סגנים, איחוד מקודי בטחון, ביטול גזברים ומהנדסים, הקטנת משרות מנהלי מח' חינוך, שינוי ציפוי הבתים
16	ברנד יצחק. עמנואל (אין פרטים)	קהילתי חברתי אידיאולוגי – הבדל בין ציבור חרדי לציבור דתי לאומי או חילוני במאפייני החינוך שישפיעו על המשך המגורים ביישוב במצב הבטחוני שנוצר

17	מרדכי בלחדב, מנהל חשבונות בכונוס הנכסים של חב' "כוכב השומרון" עמנואל. ת.ד. 6. 44854	היבט ניהולי – ראש המועצה הנוכחי מבין את הצרכים הייחודיים של התושבים, מטפל בשיקום היישוב ובפיתוח בדרך טובה מאוד הורדתו בתפקידו תפגע ביישוב ותגרום לבריחת תושבים קהילתי חברתי – אוכלוסייה חרדית לעומת דתית לאומית או חילונית		
18	עצומה חתומה של 243 תושבים מעמנואל	קהילתי חברתי – בעלי צביון חרדי שנשארו למרות הפיגועים. איחוד יגרום לאובדן הצביון הייחודי ולבריחת תושבים אספקת שירותים – ציבור ייחודי והאיחוד יפגע בייחוד השירותים	החתימות מצורפות	
19	עצומה חתומה על ידי 102 תושבים מעמנואל	היבט פוליטי חברתי – לא להפקיד את ניהול היישוב בידי הנהלה חילונית שלא מכירה את אורח החיים החרדי	החתימות מצורפות	
20	בן אבו יואב. בית ישראל 24 עמנואל	תעסוקה – ביישוב קטן בלא תעסוקה האיחוד יגרום לפיטורים והגדלת חסרי מספר התעסוקה היבט פוליטי אידיאולוגי – בגלל הדמוקרטיה במסגרת האיחוד יהפכו למיעוט ותצטמצם ההשפעה של אורח החיים החרדי שבגינו באו ליישוב אספקת שירותים – תיפגע בגלל הייחודיות של שירותי החינוך		
21	משפחת קרייטמן. חתם סופר 24 עמנואל	היבט פוליטי אידיאולוגי – בגלל הדמוקרטיה במסגרת האיחוד יהפכו למיעוט ותצטמצם ההשפעה של אורח החיים החרדי שבגינו באו ליישוב		
22	משה פריד "קופת העיר" ת.ד. 95 עמנואל 44845	היבט פוליטי – המנהיגות הנוכחית עונה על הצרכים הייחודיים של התושבים. מנהיגות אחרת לא תעשה זאת. לא תהיה נגישות למשרדי ממשלה		
23	שקוב רחמים. שרות פסיכולוגי חינוכי. עמנואל	אספקת שירותים – אוכלוסייה חלשה ייחודית בעיקר על רקע בעיות הבטחון זקוקה לטיפול צמוד של המועצה המקומית		
24	דוד סגל. שבי שומרון 221. ד.ג. צפון השומרון 44858 בענין עמנואל	היבט קהילתי חברתי – עמנואל לא תהיה מסוגלת להשתלב. תיגרם פגיעה בגלל אופי האוכלוסייה, מצב היישובים, היבט ניהולי – ראש המועצה הנוכחית שיקם את היישוב		
25	7 משפחות, עמנואל	היבט פוליטי – אחד מתוך שלוש לא בעוצמה כמו אחד בלבד. ראש המועצה יכול לייצג כי מכיר את הצרכים היבט ערכי אידיאולוגי – יותר דתיים והפרדה יותר מוחלטת בין בנים ובנות		
26	עמר אורן, חתם סופר 31 עמנואל	היבט ערכי – יישוב חרדי ולכן באו לגור בו. יותר חרדים מהדתיים לאומיים		
27	שלמה גמליאל. ר' מאיר 35 עמנואל	היבט ערכי – יישוב חרדי ולכן באו לגור בו. יותר חרדים מהדתיים לאומיים		
28	עמירה לדרמן, בית ישראל 23. עמנואל	היבט ערכי – יישוב חרדי ולכן באו לגור בו. יותר חרדים מהדתיים לאומיים אספקת שירותים – בגלל המאפיינים השונים תיפגע אספקת השירותים הייחודיים (ספריה) היבט פוליטי – ראש עיר טוב מאוד ורק הוא יכול לשקם את היישוב		
29	פנינה גוטמן. עמנואל	היבט קהילתי – בעיקר ראש המועצה וגם הקהילה תומכת בזמן משבר וצרה אישית, זה לא יהיה לאחר האיחוד		
30	אסתר ואליהו גפני. חת"ס 34 עמנואל	היבט פוליטי – רק ראש המועצה המכהן משקם ומפתח את היישוב אספקת שירותים ופיתוח היישוב – יוזנחו כאשר יהיה איחוד.		
31	ריניץ שמואל. ת.ד. 821 עמנואל	היבט ערכי – יותר חרדים מהיישובים האחרים והצביון יפגע		
32	מאיר דרור. ניד 057-901153 עמנואל	היבט ערכי – האיחוד לא "עם החוג שעליו נמנים" פיתוח היישוב – ראש המועצה היחיד שמכיר את הצרכים המיוחדים		

33	משפחת דל . חת"ס 22 עמנואל 44845		בעד. אחרי האיחוד יקבלו שירותים טובים יותר
34	משפחת פרקש. עמנואל	<u>נגישות והשפעה על המועצה</u> – לא תהיה לאחר האיחוד	
35	תלמידות כתה ח' עמנואל	<u>היבט ערכי</u> - שונים בדרך החיים <u>אספקת שירותים</u> – לא תהיה במתכונת שמתאימה לאורח החיים שלהם	
36	שאול ישראל ת.ד. 103 עמנואל	<u>היבט ערכי</u> - יותר חרדים (דרך "יותר קדושה") <u>היבט פוליטי</u> – ראש המועצה וסגנו משקיעים מאמצים	
37	חלא ברוך ואילנה. הבעש"ט 10/7 עמנואל	<u>היבט ערכי ואספקת שירותים</u> – יישוב ייחודי חרדי בעל אופי שונה מהדתיים לאומיים, תדרדר אספקת שירותים ייחודיים <u>היבט פוליטי</u> - בהעדר עצמאות היישוב יתדרדר	
38	ינון חריר עמנואל 202854-067	<u>היבט ערכי</u> – אוכלוסייה חרדית ייחודית לא יוכלו לגור ולחנך ילדים במגזר דתי לאומי. <u>היבט פוליטי</u> - ראש המועצה חרדי ומפתח את היישוב. לא יוכלו לגור במקום שלא בשליטה של ראש מועצה חרדי	

נספח ג' – תחשיב החסכון

ב. סיכום המלצות הועדה למקבץ 65

איחוד המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלפי מנשה

ניתוח המלצות ונימוקים

1. רקע על הרשויות במקבץ

קיבולת לפי תוכניות ויח"ד (בסוגריים מס' נפשות)		אוכלוסייה (לפי מרשם האוכלוסין 12/02)	יישובים במקבץ
לפי תוכניות בתוקף	סה"כ בתכנון		
1,930 (8,110)	1,980 (8,320)	5,056 נפש	המועצה המקומית אורנית
3,250 (13,650)	3,400 (14,280)	5,500 נפש	המועצה מקומית אלפי מנשה

בין תחומי השיפוט של אורנית ואלפי מנשה אין רצף גיאוגרפי, למרות שבקו אווירי הן מצויות במרחק של כ- 5 ק"מ בלבד. זאת מכיוון שבשטח מפרידים ביניהם מכשולים שאינם מאפשרים את פיתוח הרצף ויצירת מקבץ יישובים. בין המכשולים: נחל קנה עם טופוגרפיה קשה לפיתוח מעברים וצירי גישה, כפרים של הרשות הפלסטינאית (אזור B) וגדר ההפרדה. שני היישובים יושבים על כבישים ראשיים נפרדים: אורנית על כביש רוחב 5 ואלפי מנשה על כביש רוחב 55. הציר המגשר הוא עקיף, דרך כביש 444 או כביש 6 המצויים בתחום הקו הירוק ואליהם מתחברים כבישי הגישה הראשיים (5 ו- 55). כתוצאה מכך מרחק הנסיעה בין היישובים הוא כ- 25 ק"מ. אין תחבורה ציבורית ישירה המקשרת בין היישובים, והקשר מתבצע דרך כפר סבא ופתח תקוה.

3. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)

באופן כללי העלו נציגי המועצות, שהופיעו בפני הועדה והתנגדו לאיחוד המוצע, טענה משפטית מקדמית המעמידה בספק את כשירות ההליך. זאת לאור העובדה, לטענתם, שמבחינה פורמלית אין שר הפנים של מדינת ישראל ממלא את הסמכות הריבונית בשטחי יו"ש, אלא סמכות זו נתונה בידי אלוף הפיקוד.

2.1 עמדת המועצה המקומית אורנית – התנגדות לאיחוד, על רקע ריחוק של 25 ק"מ בין היישובים, כאשר בתווך כפרים פלסטינאים וגדר ההפרדה. איחוד בתנאים אלה לא יאחד את המרקם הקהילתי ולא יאפשר ניהול מאוחד. המועצה המקומית מתנהלת בניהול תקין ואף קיבלה על כך פרס. המועצה המאוחדת תפעל בחוסר יעילות, בכפילות שירותים ובזבוז משאבים לאור הצורך בפיצול אספקת שירותים וכ"א. באשר לאספקת שירותי חינוך - לכל יישוב אוריינטציה יישובית שונה: אורנית לכיוון פתח תקוה ורמת השרון ואלפי מנשה לכפר סבא. בכל מקרה יתדרדר השירות לתושב, יפגעו תוכניות הפיתוח העתידיות של אזור תעשייה, תעסוקה, מסחר ושירותי ציבור משותף ב"שער השומרון" ביחד עם אלקנה ושערי תקוה.

2.2 עמדת המועצה המקומית אלפי מנשה - התנגדות לאיחוד, על רקע ריחוק והעדר רצף גאוגרפי ותחבורה ציבורית המקשרת בין היישובים. האיחוד יעצור את פיתוח היישוב. אספקת שירותים בתנאים כאלה תסרביל את עבודת הרשות, תייקר אותה ותחייב הקמת מוקד משנה בכל התחומים: בטחון, אחזקה, רווחה, חינוך, הנדסה, הנהלת חשבונות, גזברות ומזכירות. אספקת שירותי חינוך לא ניתנת לאיחוד בגלל העדר נגישות, ואוריינטציה שונה: ילדי אלפי מנשה לומדים בכפר סבא וילדי אורנית ברמת השרון.

2.3 חוות דעת מנהל לשכת התכנון ביו"ש: ממליץ לא לאחד את אורנית עם אלפי מנשה על רקע העדר רצף גאוגרפי בגלל נחל קנה, כפרים פלסטינאים וגדר ההפרדה. ממליץ לאחד את אורנית עם אלקנה, שערי תקוה ועץ אפרים.

3 ניתוח והצגת החלופות

עלו שתי חלופות לאיחוד:

- הצעת מנהל לשכת התכנון ביו"ש – לצרף את אורנית למקבץ 68, אלקנה, שערי תקוה ועץ אפרים. ההצעה נבדקה במסגרת מקבץ 68.
- איחוד המועצה המקומית אורנית עם המועצה המקומית אלפי מנשה. הצעה נבדקה במסגרת המקבץ הנוכחי (65).

3.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

3.1.1 שירותים מוניציפאליים

הריחוק בין היישובים והעדר הרצף הגאוגרפי אינם מאפשרים יצירת "מרחב שירות" לאספקת שירותים משותפת, ויחייבו הקמת מוקד משנה לאספקת השירותים המוניציפאליים, הכפלת מערכות, והערכות כ"א. ההערכות דרושה ברוב התחומים עתירי העבודה או המחייבים רצף גאוגרפי וקשר שוטף ביישוב כמו: בטחון, שיפור פני העיר, תחזוקה, נקיון ופינוי אשפה, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, רווחה, פיקוח וצוות ניהול של היישוב. בעבודת מחלקת החינוך יגרם סירבול עקב הצורך לתאם את הפעילות עם שני מחוזות של משרד החינוך על פי שייכות התלמידים למוסדות ההשכלה. תלמידי התיכון של אלפי מנשה לומדים בכ"ס השייכת למחוז המרכז ותלמידי התיכון של אורנית בזרם הממלכתי לומדים ברמת השרון, השייכת למחוז תל אביב.

3.1.2 תרבות שלטון ושיפור היכולת המקצועית

בהיעדר רצף גאוגרפי לא ניתן ליצור מרכז מוניציפלי פיזי מאוחד, וכתוצאה מכך המרכז הדומיננטי ימוקם באחד היישובים ובשני מרכזי משנה. על רקע זה תיווצר מוטת שליטה ניהולית ופוליטית מסורבלת שתיפגע ביכולת המקצועית של שני המרכזים.

3.1.3 שיפור השירות לתושב

עלולה להגרם פגיעה בנגישות ובשירות לתושבים על רקע מיקום המועצה המקומית באחד היישובים והקמת מרכז משנה באחר.

3.1.4 התייעלות תכנונית

3.1.5 מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב

האורבני

כיום מנוהלות המערכות ביישובים אלו באופן נפרד, בהיעדר רצף וקשרים רלוונטיים בין היישובים. דבר זה יצור גם בעתיד כפילויות בתשתיות ולא ניתן יהיה ליעל את התכנון והפיתוח של המרחב האורבני, בעיקר על רקע המגבלות בפיתוח הרצף הגאוגרפי (ראה סעיף 1.1). המגבלה העיקרית תהיה בארגון מרחבי יעיל יותר

של התשתיות עתירות ההשקעות כמו: תשתיות הנדסיות – חשמל, מים, ביוב ופינוי אשפה, תחבורה ומשאבי קרקע.

3.1.6 השפעה על תכנון לטווח קצר בינוני וארוך

והשלכות על מרחבי תכנון

שני היישובים נמצאים במרחב התכנון של יהודה ושומרון עם הבחנה ברורה בפיתוח ובתכנון בתחומי הקו הירוק. בפועל יש השלכה ישירה על אורנית ואלפי מנשה מתהליכי התכנון והפיתוח שנעשים בתחומי הקו הירוק, בגלל קרבתן לקו הירוק ולטבעת השניה של מטרופולין תל אביב. ההבדל העיקרי הוא בציר הפיתוח התפקודי, כלכלי, מסחרי שבו ניתן לראות מגמות פיתוח שונות של שני היישובים, אשר עלולות להיפגע מהאיחוד. מוקד פיתוח התעסוקה של אלפי מנשה הוא בתוך היישוב, בשטח של 60 דונם שבהם ניתן להקים 11.000 מ"ר, או באוריינטציה תפקודית לכפר סבא, מטרופולין ת"א ויישובי השרון. ציר הפיתוח של אורנית הוא אזור "שער השומרון" הסמוך ליישוב, בשטח של 770 דונם, לתעסוקה, מסחר ומרכז ציבורי.

3.2 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

3.2.1 צביון קהילתי תרבותי

בעקרון, האיחוד הצפוי מתייחס לשני יישובים דומים במאפייני המגורים – קהילתיים פרבריים, ומאפייני האוכלוסייה – חילונית ודתית מסורתית. למעשה לא ניתן ליצור מרקם קהילתי אחד בגלל הריחוק והיעדר הקשרים והזיקות השוטפות בין האוכלוסיות, והם יישארו שני יישובים קהילתיים נפרדים.

3.2.2 השפעה וייצוג הקהילה

בהעדר יכולת ליצירת מרקם אחד והשפעה זהה לשני היישובים, תושבי אחד מהם יהפכו למשניים עבור המנהיגות הפוליטית והצוות המקצועי.

3.2.3 מעמד אלקטורלי והשפעה על בחירת ראש

הרשות

שני היישובים בעלי זהות פרברית – קהילתית, שנוצרו בהם דפוסי נגישות וקשר ישיר של תושבים למנהיגות היישוב. במצב זה תתבטא הדומיננטיות של יישוב אחד גם בתהליכי הבחירה של ראש היישוב, שיתקשה ליצור קשר הדדי עם תושבי היישוב השני.

3.3 היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

3.3.1 אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראהנספח ג' טבלה 1): החסכון, כתוצאה מהאיחוד, נאמד בכ- 3.1 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001).

3.3.2 חוסן כלכלי (ראה נספח ג' טבלה 2):

הישובים אורנית ואלפי מנשה זהים מבחינת המדד הסוציו-אקונומי (8). גם שיעור גילאי 0-17 דומה. שיעור ההכנסות העצמיות של אורנית (57%) גבוה בכ- 10% מזה של אלפי מנשה.

3.3.3 איכות הניהול (ראה נספח ג' טבלה 3):

החוב לתושב באלפי מנשה כפול פי 3 מזה של אורנית ונובע בעיקר מעומס מלוות גבוה לתושב ובסה"כ כ- 10 מיליון ש"ח.

אורנית ואלפי מנשה מאוזנים בשנים האחרונות. לאלפי מנשה גרעון מצטבר (לא מבוקר) לסוף שנת 2002 של כ- 1.7 מיליון ש"ח ולאורנית כ- 600 אלפי ש"ח. לפיכך, הגרעון המאוחד יסתכם בכ- 2.3 מיליון ש"ח המהווה כ- 4% מהתקציב המאוחד.

3.3.4 החיסכון הצפוי בכוח אדם נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפלים בהיקף של כ- 1.5 מיליון ש"ח כדלקמן:

חסכון בהוצאות

השכר (אלפי ₪)

1,173	חסכון 20% - מוניציפלי
<u>369</u>	חסכון 60% - נבחרים
<u>1,542</u>	סה"כ

4. המלצות ונימוקים

4.1 נימוקים

בין שני היישובים אין רצף גיאוגרפי וגם לא ניתן ליצור רצף כזה בעתיד, בגלל מגבלות ומכשולים שאינם מאפשרים את פיתוח הרצף ויצירת מקבץ ישובים. בין המכשולים: נחל קנה עם טופוגרפיה קשה לפיתוח מעברים וצירי גישה, כפרים של הרשות הפלסטינאית (אזור B) וגדר ההפרדה. זאת בנוסף לישיבה על כבישים ראשיים נפרדים אורנית על כביש רוחב 5 ואלפי מנשה על כביש רוחב 55, והעדר קשר תחבורתי ישיר ורציף ביניהם, ההופכים את מרחק הנסיעה ביניהם ל- 25 ק"מ.

הריחוק בין היישובים והעדר הרצף הגאוגרפי מונעים יצירת "מרחב שירות" לאספקת שירותים משותפת, ויחייבו הקמת מוקד משנה לאספקת השירותים המוניציפליים, הכפלת מערכות, והערכות מיוחדת של כ"א. דבר שיצור "מוטת שליטה" מסורבלת מבחינה ניהולית ופוליטית.

בציר הפיתוח התפקודי, כלכלי מסחרי אף ניתן לראות מגמות פיתוח שונות של שני היישובים, אשר עלולות להיפגע מהאיחוד. מוקד פיתוח התעשייה והתעסוקה של אלפי מנשה הוא בתוך היישוב, ושל אורנית הוא באזור "שער השומרון" הסמוך, בשטח של 770 דונם לתעסוקה, מסחר ומרכז ציבורי, בפרוייקט משותף עם המועצה המקומית אלקנה, עץ אפרים ושערי תקוה. מהיבט זה והיבטים נוספים שנמצאו ללבנטיים, יש לבחון איחוד המועצה המקומית אורנית במסגרת יישובי מקבץ 68: המועצה המקומית אלקנה והישובים עץ אפרים ושערי תקוה.

4.2 המלצת הועדה

לאור המכשולים הפיזיים ליצור מקבץ יישובים בין המועצה המקומית אלפי מנשה והמועצה המקומית אורנית, החליטה הועדה שלא להמליץ על איחוד שתי מועצות מקומיות אלה. הועדה ממליצה לבחון את איחוד המועצה המקומית אורנית במסגרת מקבץ 68, עם המועצה המקומית אלקנה, ועם עץ אפרים ושערי תקוה.

נספח מס' 1 - ריכוז פניות

מקבץ 65: אורנית – אלפי מנשה

מס'	שם/פרטים של הטוען (מודגש- בעל תפקיד ברשות)	מהות ההתנגדות	בעד האיחוד	הערות
1	צביקה מה יפית – ראש המועצה האזורית אורנית	היבט כלכלי – יגרם בזבוז במקום חסכון. צמצום משרת ראש הרשות מחייבת הוצאת השני לפנסיה. הריחוק בין הרשויות יחייב פיצול באספקת שירותים והערכות של כ"א שיוקצה לצורך כך מינהל תקין – קיבלו פרסי הצטיינות על ניהול תקין. שינויים ידרדרו את המצב רצף גאוגרפי – אין. רחוקות ב- 25 ק"מ אחת מהשניה ואין כביש מחבר. בתווך כפרים פלשתינאים, שטח (B) וגדר הפרדה . אספקת שירותים – תיפגע היעילות הקיימת בגלל הריחוק בין הרשויות וחוסר יכולת לשיתוף באספקת השירותים או לצמצום ואיחוד נכסים. אספקת שירותי חינוך מופרדת לחלוטין. תושבי אלפי מנשה לומדים בכפר סבא ואורנית ברמת השרון מרקם קהילתי – בגלל הריחוק והעדר נקודות מפגש בשירותים יישארו שתי קהילות מופרדות שיפור השירות לאזרח – ההתדרדרות באספקת השירותים תגרום לחוסר שביעות רצון של תושבים אוריינטציה יישובית – מערבה ולא מזרחה תעסוקה ותעשייה – בתהליך של יצירת פארק תעשייה משותף. בהיקף של 900 דונם עם אלקנה ושערי תקוה. האיחוד עם אלפי מנשה יפגע במימוש התוכנית היבט משפטי – האיחוד אינו מעוגן בד"ן החל על יו"ש. אין החלטות מפקד כוחות		יש כיוון של פיתוח כלכלי עם אלקנה ושערי תקוה פנייה שניה 28.4.2003

		צה"ל היבט טכני – אין מספיק זמן להתנגדות בעיקר לאור העובדה שלא נמסר כל המידע פגיעה בתושבים והתנגדות קהילתית – האיחוד יפגע בתושבים והם מתנגדים לאיחוד		
2	חסדאי אליעזר – ראש המועצה המקומית אלפי מנשה	רצף גאוגרפי – שני היישובים מרוחקים (21 ק"מ) ואין תחבורה ציבורית מקשרת בין שניהם. אספקת שירותים – בגלל הריחוק וחוסר הקשר בין הרשויות יש להשאיר מוקד משנה לאספקת שירותים בכל התחומים (בטחון, אחזקה, רווחה, חינוך, הנדסה, פיקוח, הנהח"ש/גזברות וצוות פקידים ופקידות. לא ניתן לאחד את מערכות החינוך היסודי וחטיבות הביניים בגלל הריחוק. תלמידי התיכון של אלפי מנשה לומדים בכפר סבא השייכת למחוז מרכז ותלמידי אורנית, ברמת השרון השייכת למחוז תל אביב. הדבר יגרום לסירבול בעבודת הרשות שכן היא תאלץ לעבוד מול שני מחוזות.	ניתן לדון באיחוד כאשר יסלל כביש בין הרשויות שהמרחק האווירי בניהן 5 ק"מ. אם כי גדר ההפרדה מורידה זאת מהפרק	לבדוק את התוכניות העתידיות בנושא הכביש המחבר בין הרשויות
3	יעקב בראון. האלון 20 אורנית. טל 9268576-03. פקס 9369797-03	רצף גאוגרפי (רחוקות 25 ק"מ) – אין קשר בין הרשויות מופרדות על ידי שטח פלסטיני. פגיעה בשירות לתושב – אורנית תהיה משנית לאלפי מנשה (שתהיה "עיר המחוז") אספקת שירותים – תיפגע בעיקר בשירותי התרבות המפותחים שיש כיום אספקת שירותים – הריחוק יחייב מרכז משנה שיבטל את החסכון התקציבי איחוד עם אלקנה – בעייתיי בשל המבנה החברתי השונה של היישובים. אורנית רובו חילוני ואלקנה רובו דתי. המרקם הקהילתי יפגע וזה יהיה מקור לקונפליקטים חברתיים כמו גם במימוש תקציבים.	הצעה לאיחוד (בעתיד) עם היישובים מתן ונירית	פנייה שניה 8.5.03
4	ירון שניר הארז 2 אורנית	ריחוק גאוגרפי שיכביד על אספקת השירותים ועל הקשר עם הרשות המקומית. הקשר הבלתי פורמלי חשוב לתושבים ולא אפשרי בריחוק כזה אורח חיים של יישוב קהילתי ירידה בערך הנכסים כתוצאה מהאיחוד מאפיינים דמוגרפיים – שונים		
5	אליה סהר – אורנית (אין פרטים)	עצמאות ניהולית ואיכות שירותים ופיתוח – מבטיחה רמת שירותים ופיתוח היישוב (מציין נסיון עבר שבו השתייכו למוא"ז שומרון). רצף גאוגרפי – אין ריחוק מהמועצה המאוחדת		
6	אסתר הליבא – אורנית (אין פרטים)	עצמאות ניהולית ואיכות שירותים ופיתוח – מבטיחה רמת שירותים ופיתוח היישוב (מציין נסיון עבר שבו השתייכו למוא"ז שומרון). רצף גאוגרפי – אין ריחוק מהמועצה המאוחדת		
7	משפחת עידן – אורנית (אין פרטים)	עצמאות ניהולית ואיכות שירותים ופיתוח – מבטיחה רמת שירותים ופיתוח היישוב		

		(מציין נסיון עבר שבו השתייכו למוא"ז שומרון). <u>רצף גאוגרפי</u> – אין <u>ריחוק מהמועצה המאוחדת</u>		
8	עו"ד מאיר כסיף, אורנית . משרד עורכי דין רח' אילת 8 ת"א. 68118. טל: 6824972-03	<u>אופי היישוב</u> – כפרי. בינוי צמוד קרקע <u>רצף גאוגרפי</u> – אין מרחק 25 ק"מ שירות לתושב – פגיעה בשירות בגלל הריחוק והעדר קשר	בעד צרוף למקבץ עץ אפרים, אלקנה, שערי תקוה: <u>רצף גאוגרפי</u> , <u>אופי כפרי</u> דומה, <u>פארק</u> <u>תעשייה משותף "שער</u> <u>השומרון"</u> , ניתן לפתח <u>מערך בטחוני משותף</u> , <u>אוריינטציה פיתוח</u> <u>מזרחה</u> עם עתודה קרקעית יהודית של חברת בכינוס "צמרות", <u>מערכות חיבור משותפות</u> ילדים דתיים מאורנית לומדים באלקנה, עבור החילונים ניתן לפתוח בי"ס באורנית, <u>תחבורה</u> <u>ציבורית משותפת</u> קווי דן. <u>מאפייני אוכלוסייה</u> <u>דתית דומים</u> .	מצורפת תוכנית אב. מציע שם ליישוב החדש: "שערי עץ אל – אור"
9	פורשטיין ורדה ויעקב (אין פרטים). אורנית	<u>היבט בטחוני</u> – בהעדר רצף גאוגרפי הצורך להגיע לאלפי מנשה לסדר סידורים מסכן את התושבים.		
10	משפ' לוטם. האלון 5 אורנית 81344	<u>רצף גאוגרפי</u> – אין (25 ק"מ), אין כביש גישה ובתווך יישובים פלסטינים. <u>לא ניתן</u> במתכונת כזו <u>לקבל שירותים</u> . <u>היבט כלכלי</u> – אין חסכון כספי כי יהיו יותר סגנים.		
11	עוזי יצחק. הזית 44 אורנית	<u>היבט כלכלי</u> – אין חסכון כספי בגלל הריחוק (25 ק"מ) והצורך במרכז משנה לאספקת שירותים. <u>היבט בטחוני</u> – סכנה להגיע לאלפי מנשה לקבל שירותים <u>שירות לתושב ואספקת שירותים</u> – ירידה ברמת השירותים בגלל ריחוק, ניכור וחוסר היכרות עם צרכי התושבים.		
12	ד"ר בושמיץ משה. האורן 28. אורנית פקס 9369221-03	<u>התנגדות לאיחוד עם אלפי מנשה - היבט</u> <u>כלכלי</u> – אין חסכון בגלל התנהלות שני היישובים במסגרת ועדים תחת מועצה אחת. <u>התנגדות לאיחוד עם אלקנה, עץ אפרים</u> <u>ושערי תקווה - היבט חברתי, קהילתי,</u> <u>אידיאולוגי</u> – שתי אוכלוסיות שונות, אורנית חילונית, היתר דתיים. הבדלים אידיאולוגיים תומכים במדיניות א"י השלמה בשונה מתושבי אורנית.		
13	ארנה וואלי צמח. האורן 62/2 אורנית 44813	<u>רצף גאוגרפי</u> – אין. ובתווך יישובים פלסטינים. <u>היבט כלכלי</u> – אין חסכון בגלל הצורך במרכז משנה לתת מענה על צרכים מיוחדים של כל יישוב		
14	ישראל שטיין. לוע הארי 23. אורנית . 319652-050	<u>רצף זיקה גאוגרפית</u> – אין. זיקה שונה. אורנית ממוקמת על ציר חוצה שומרון הדרומי ואלפי מנשה על הציר הצפוני. <u>אספקת שירותים</u> – אורנית נסמכת על יישובים קרובים יותר. <u>שיפור השירות לאזרח</u> – יפגע בגלל הריחוק		

		והטרטור של התושבים. קונפליקטים – מאבקים פוליטיים בין היישובים.		
15	אלי אבירם – חברת מועצה באורנית. אייזיק זקס – חבר מועצה באורנית. (מכתב משותף, אין פרטים)	רצף גאוגרפי – אין ואין כביש מחבר היבט ניהולי שלטוני – אורנית תהפוך לפרובינציה אספקת שירותים ושירות לאזרח – ייפגעו		
16	מודי אברוצקי . אורנית (אין פרטים)	אספקת שירותים – לא ניתן לאחד שירותי חינוך	היבט ניהולי וכלכלי – בעד איחוד משרד מהנדס היישוב, וחלק מתפקידי האחזקה בגלל שאין להם הצדקה ביישוב קטן	
17	משה מירון. החצב 3 אורנית	רצף גאוגרפי – ריחוק עם שטחים פלסטינים ביניהם היבט כלכלי – אין חסכון כי המרחק יכפיל מערכות. ייתכן חסכון רק במשרת ראש המועצה.	בעד חסכון לא כזה	
18	גרובי. אלון 12 אורנית. 9360792-03	היבט כלכלי – הריחוק יגרום לכך שלא יהיה חסכון אלא בירוקרטיה מיותרת קונפליקטים – ניגוד אינטרסים בין היישובים וירידה במוטיבציה לגור ביישוב היבט ניהולי – ניהול צביקה מר יפית הפך את המגורים ביישוב לנעימים		
19	משפחת יניב . אורנית (אין פרטים)	בהעדר רצף גאוגרפי יפגע השירות היבט כלכלי – אין חסכון יהיה תחליף שימומן על ידי המדינה		
20	יוני שמר. הארץ 2/3 אורנית	בהעדר רצף גאוגרפי יפגע השירות		
21	דניאלה וסימון ליבר . אורנית (אין פרטים)	אין קשר בין אלפי מנשה לאורנית	מחאה כללית	
22	מיכאל תבור . אורנית (אין פרטים)	בהעדר רצף גאוגרפי לא ניתן לספק שירותים משותפים	בעד חיבור אלפי מנשה לצופים בגלל הקרבה	
23	תמר ועמיר אבן שושן. הארבל 47. אלפי מנשה	התנגדות כללית		
24	דב רוזן. האלון 60 אורנית	פגיעה באיכות חיים – ריחוק שירותים, התדרדרות בפיתוח היישובים היבט ניהולי – אובדן קשר עם הרשות המקומית, היבט כלכלי – ירידה במוסר תשלומים ואין חסכון אלא ממקורות אלה. יש לחפש מקורות תקציב אחרים של משרות ציבוריות.		
26	טוינה יוסי. לוע הארי 22 אורנית. טל: 229122-055	היבט ניהולי פוליטי – אובדן קשר עם הרשות המקומית. לא יהיה נציג פוליטי קונפליקטים – העדר רצף יגרום לסכסוכים בין התושבים אספקת שירותים – תיפגע היבט כלכלי – אין חסכון כי עובדי המחלקות ישארו בתפקידם.		
27	גדנאור יובל. הגפן 42. אורנית. טל: 9369152-03	אספקת שירותים – אין יכולת לאספקה משותפת בגלל העדר קשרים, תהיה כפילות היבט כלכלי – בגלל חוסר גישה ייבנה "מערך תפקוד קדמי" וישארו בעלי תפקידים חופפים, ומערכות כפולות פגיעה באיכות החיים היבט ניהולי – תושבי אחד היישובים יזכו ליחס מועדף בגלל הקרבה לרשות. הניהול של אורנית – תקין תקציבית ומינהלית		

28	עודד עציון. הזית 73/5. אורנית 44813	היבט כלכלי – איחוד רשויות מרוחקות יגרום להפסד כספי.		
29	אורי פרג. האירוס 12. אורנית	היבט ניהולי ושירות לתושב – ריחוק מהמועצה, סירבול לתושבים ופגיעה באיכות החיים. אוכלוסייה צעירה הזקוקה לקשר עם המועצה, התאמת מענים לצרכים, והכרות עם התושבים היבט כלכלי – אין חסכון בגלל הצבת "נציגות" רלוונטית של השירותים היבט בטחוני – הדרך לאלפי מנשה עוברת דרך מחסום צה"ל		
30	יעקב ורינה שליסלברג. הגפן 14 אורנית 44813 טל: 9360334-03	רצף טריטוריאלי ושירות לתושב – יפגע בגלל הריחוק פיתוח היישוב – עתיד להתפתח פי שלוש בטחון – אלפי מנשה אחרי מחסום צה"ל, חלק מהתושבים ימנעו מלהגיע שירותי חינוך – בתי הספר באורנית, משרתים את שערי תקווה ועץ אפרים. שייכים לאזורי רישום אחרים של משרד החינוך (כ"ס לעומת רמת השרון) היבט כלכלי – כפילות במערכות ואין חסכון		
31	פרופ' יורם אפשטיין. השיטה 32. אורנית	רצף גאוגרפי – ריחוק של 25 ק"מ אין כביש מחבר. אורנית ממוקמת לצד כביש 5 (חוצה שומרון) בסמיכות לראש העין, שערי תקווה ואלקנה. אלפי מנשה – צפונית ליד כביש 55. היבט גיאופוליטי – אין אפשרות לחבר בתווך יישובים פלשתינים השייכים לאזור B מגמת פיתוח – היישוב יוכפל (כעת 5000) היבט ניהולי - הגידול יחייב ממילא רשות עצמאית. הריחוק לא יאפשר ניהול תקין. היבט כלכלי – החסכון רק בראש הרשות לא בשירותים בגלל הריחוק שירותי חינוך – ילדי אורנית לומדים ברמת השרון. אלפי מנשה בכ"ס.		
32	אוגניה גילה וקסמן. התאנה 24. אלפי מנשה . 540737-058	רצף גאוגרפי – אין (23.5 ק"מ) שירות לתושב – בלתי אפשרי בריחוק כזה. התפתחות היישוב – לשני היישובים תוכניות פיתוח אחד מהם ייעצר.		
33	גלית וערן ליפין. הסייפן 3. אורנית	שירות לתושב – יפגע בהעדר קרבה, זמינות ויחס אישי בטחון – אלפי מנשה מרוחקת, יפגע בבטחון אזירה קהילתית כפרית - היתה גורם המשיכה ליישוב והיא תיפגע		
34	גור בן ציון. האלון 28. אורנית 44813	אין רצף גאוגרפי עם אלפי מנשה	יש רצף גאוגרפי – על כביש חוצה ישראל, עם שערי תקווה ואלקנה. לחילופין לאחר את אורנית עם ראש העין היבט חברתי קהילתי – מאפיינים דומים עם שערי תקווה ואלקנה	
35	כהן יורם. גלעד 7 אלפי	רצף גאוגרפי ואספקת שירותים – אין 3)	איחוד אופציונלי עם מתן	

		אוטובוסים) ולא ניתן לספק שירותים משותפים. לא ניתן לאחד <u>מוסדות חינוך פורמלי או בלתי פורמלי</u>. <u>היבט ניהולי</u> – ניהול תקין באלפי מנשה וחלוקת משאבים יעילה <u>היבט בטחוני</u> – לא ניתן לאחד אבטחת היישובים <u>היבט כלכלי</u> – יהיה כפל מערכות ובזבוז כולל במערכת האבטחה	מנשה. טל: 396782-051	
36	יהודית וחנן כוגן. אורנית. (אין פרטים)	<u>היבט כלכלי אישי</u> – השקיעו את מיטב כספים בדיוור כפרי האיחוד יוריד את ערך הרכוש. תושבים אחרים יעזבו <u>רצף גאוגרפי ואספקת שירותים</u> ייפגעו בהעדר רצף <u>היבט ניהולי</u> – לא ניתן לנהל בריחוק כזה.		
37	ציפי ודורון שחר, החרוב 1 אורנית. אוליביה ואברהם גור. נורית 6 אורנית ענת וצביקה בלום, נורית 3 אורנית נר ודליה טלמור. נורית 8 אורנית (מכתב משותף)	<u>רצף טריטוריאלי</u> – אין. אורנית ממוקמת על ציר כביש חוצה שומרון וגם אלפי מנשה אבל על הציר הצפוני		
38	ורד ואברהם טובל. האלון 72 אורנית 44813	<u>היבט ניהולי</u> – הניהול במסגרת עצמאית שלמועצה מקומית, תקין וגרם לפיתוח היישוב ולפיתוח מערכת השירותים, בשונה מתקופת ההשתייכות למוא"ז שומרון. <u>רצף גאוגרפי ושירות לתושב</u> – אי רצף ולא ניתן לשרת את התושבים <u>היבט כלכלי</u> – הריחוק יחייב הקמת שלוחה באונת ולא יהיה חסכון		
39	ערן חמד. אורנית (אין פרטים)	<u>היבט ניהולי ופוליטי</u> – במסגרת האיחוד לאלפי מנשה תהיה עדיפות		
40	גבריאלה בר זיו. אדיר 22 אלפי מנשה. טל: 7926129-09	<u>היבט ניהולי ואספקת שירותים</u> – הריחוק לא מאפשר מוטת שליטה נכונה בשירותי, רווחה, בטחון וחינוך <u>שירות לתושב</u> – הריחוק יפגע בשירות לתושב לא תהיה נגישות לרשות המקומית		
41	חזי שבח. האלון 37 אורנית 44813	<u>היבט ניהולי</u> – הניהול העצמאי כמועצה מקומית על ידי צביקה מר יפית זכה בפרס ניהול והצטיינות של משרד הפנים. קידם את היישוב בשונה מתקופת המוא"ז שומרון שבו היישוב היה ועד מקומי <u>קונפליקטים</u> – הריחוק יגרום להקמת קבוצות קבוצות בעלות ענין דבר שיפגע באיחוד החברתי <u>היבט בטחוני</u> – הנגישות למשרדי המועצה מרוחקת ומסוכנת זה כביש שהיו בו פיגועים הדבר ימנע גם מתן שירותים <u>פיתוח היישוב</u> – תיפגע תוכנית פיתוח מרכז העסקים עם אלקנה ושערי תקוה <u>היבט גיאופוליטי</u> – בראייה רחוקה, אורנית קרובה לקו הירוק ויש פוטנציאל להכיל בה את החוק כמו במסגרת הקו הירוק. איחוד עם אלפי מנשה יפגע בכך.		
42	ורונה הורק, הדס 37	<u>רצף גאוגרפי ושירות לאזרח</u> – יפגע ויגרם		

		שיבוש בירוקרטי בגלל הריחוק	אורנית 44813	
43	אופיר משה. שגיא 4 . חבר מועצת אלפי מנשה 44851. טל: 7925239-09	שיפור השירות לאזרח - לא בטווח הקצר בגלל הריחוק לא ניתן למצות את היתרון לגודל בחיבור השירותים. אבל הפעלת מזכירות במועצה המועברת תשמור על השירות		
	היבט כלכלי - חסכון נספי רב כתוצאה מביטול כפל משרות שעלותם (לפי דו"ח רבעון 4 באלפי מנשה): ראש המועצה (600.000 ₪ לשנה כולל רכב צמוד) גזבר 390.000 ₪ לשנה) מזכיר 345.000 ₪ ש"ח, רב (לפי דו"ח מועצה דתית 5000.000 ₪. ומנהלי מחלקות למעלה מ- 250.000 ₪. ועוד ביטול המזכירות והשארית גרעין עובדים קטן היבט גאוגרפי – מחייב חיבור כביש חדש בתוואי אלפי מנשה – מתן – אורנית. התניית החיבור בפיתוח הכביש פוטנציאל פיתוח – בעקבות החיבור וקרבה לכביש חוצה ישראל עד 10.000 נפש. ניצול אדמות באזור מתן השייכות לאלפי מנשה			
44	ענת ועוז גורן. הזית 36 אורנית 44813	היבט כלכלי ושירות לתושב – הריחוק מאלפי מנשה יגרור הוצאות מיותרות והורדת רמת השירות לתושב		
45	מוריס ברנדמן (אין פרטים). אורנית	רצף גאוגרפי – אין ויש באמצע כפרים ערביים. גדר ההפרדה חוצה בין שני היישובים היבט כלכלי – בגלל הריחוק רוב המחלקות ימשיכו להתקיים איכות חיים – ירידה ועזיבת היישוב ניהול – אורנית מתנהלת 9 שנים ללא גרעון וקיבלה פרסי ניהול פיתוח היישוב – מתוכנן להתפתח ל – 10.000		
46	קפלן אסתר וחגי. הסביון 10 אורנית	לא ניתן לאחד כי אין רצף גאוגרפי		
47	שושי ורם מסחרי. הסביון 3. אורנית	היבט ניהולי – מועצה מצטיינת עם פרסי ניהול שיפור השירות לתושב – רמת שירותים תרד.		
48	אורי וחיה לעדן. ההדס 22 אורנית. 44813	רצף גאוגרפי – היישובים מרוחקים אחד מהשני		
49	קבלר שלמה. החיטה 9 אורנית 44813	רצף גאוגרפי – אין (35 ק"מ) ואין תחבורה ציבורית בקשר ישיר היבט בטחוני – אורנית נמצאת לפני מחסום צה"ל אלפי מנשה אחרי המחסום איחוד עם אלקנה – מתנגדים על רקע מאפיינים אוכלוסייה שונים דבר שיגרור קונפליקטים בין האוכלוסיות (כשלונות לדוגמא: ראש העין עם השכונות החדשות, ומעלות ותרשיחא).		

				50	יהודה בן יעקב. הנרקיס 15 אורנית. טל: 255750-050
		<u>רצף גיאוגרפי</u> – אין		51	אריה פאר אורנית (אין פרטים אישיים)
		<u>אספקת שירותים</u> – צמיחה מתמדת ואספקת שירותים ברמה גבוהה המתאימה גם לאכלוסיה מבוגרת.		52	ציפי מתייהו. הערבה 2 אורנית 44813
		<u>אספקת שירותים</u> – שירותים מפותחים בעיקר חינוך פורמלי ובלתי פורמלי. האיחוד יפגע בהם <u>רצף גיאוגרפי</u> – אין.		53	אמציה מיכאליס. שגיא 18 אלפי מנשה 44851
		<u>היבט בטחוני</u> – ירידה ברמת הבטחון <u>שירות מוניציפאלי</u> – הרמה תרד עקב המרחק הגדול בין הרשויות <u>רצף גיאוגרפי</u> – אין ואין תחבורה ציבורית מקשרת. <u>היבט בטחוני</u> – בדרך לא עוברים מחסום <u>היבט אידיאולוגי</u> – רצו לגור במקום שנחשב לקו הירוק. אורנית לא נתפסת כחלק מיש"ע, ואין הנחות במס כמו יתר יישובי יש"ע <u>היבט כלכלי אישי</u> – מחירי הדירות באורנית יקרים יותר בגלל שנחשבת ב"קו הירוק"		54	אמיר ואיתי עשירי. אורנית (אין פרטים)
		<u>היבט כספי</u> – המועצה באיזון תקציבי והאיחוד יגרום לבזבוזים גדולים		55	מאיר עדי. אורנית
	בעד איחוד עם אלקנה, שערי תקווה ועץ אפרים <u>יש רצף גיאוגרפי</u> <u>ושירותים משותפים</u>	<u>אין רצף גיאוגרפי</u> – 25 ק"מ וכפרים ערביים <u>היבט כספי</u> – אין חסכון תהיה הכפלת דרגי ביניים		56	סגל אהוד, אורנית (עו"ד). בורוכוב 42 ת"א
		<u>רצף גיאוגרפי</u> – אין ובדרך יש כפרים ערביים תיפגע <u>הנגישות</u> לשירותי המועצה		57	שלומי ועמית עמרם. הצבעוני 2 אורנית

נספח כלכלי

ג. סיכום המלצות הועדה למקבץ 66

איחוד המועצה המקומית אפרתה, המועצה האזורית גוש עציון

והמועצה האזורית הר חברון

ניתוח המלצות ונימוקים

1. רקע על הרשויות במקבץ

אחוז האוכלוסייה במרחב המאוחד			קיבולת לפי תוכניות ויח"ד (בסוגריים מס' נפשות)		אוכלוסייה (לפי מרשם האוכלוסין 12/02)	מדד חברתי כלכלי	יישובים במקבץ
סה"כ הר חברון וקרית ארבע מקבץ 66 ב' 10,611	סה"כ אפרתה וגוש עציון מקבץ 66 א' 17,521	סה"כ המקבץ (66) המקורי 22,104	לפי תוכניות בתוקף	סה"כ בתכנון			
	39.9%	31.6%	2,300 (9,660)	4,800 (20,160)	נפש 6,996	6	המועצה המקומית אפרתה
	60.1%	47.6%	800 (3,360)	4,730 (19,870)	נפש 10,525	5	המועצה האזורית גוש עציון
43.2%		20.7%	1,770 (8,140)	2,800 (12,880)	נפש 4,583	4	המועצה האזורית הר חברון
56.8%				1% גידול אוכלוסייה לשנה	נפש 6,028	3	המועצה קרית ארבע

המועצה המקומית אפרתה מוקפת גיאוגרפית על ידי המועצה האזורית גוש עציון, ומהווה עימה מרחב אורבני אחד. המרחב של המועצה האזורית גוש עציון והמועצה האזורית הר חברון הוא מרחב אורבני הפרוש כמעט על שטח של כ- 900.000 דונם ממעלה אדומים ועד באר שבע. הפריסה היא בשטח מפוצל בגלל הבעלות על הקרקעות ושטחי A, B, C (עפ"י ההסכמים עם הרשות הפלשתינאית), מכשול קו

התפר ומתחם קרית ארבע, המפרידים גם הם בין המועצות. הזיקה המטרופולינית של גוש עציון ואפרתה היא לירושלים, ושל הר חברון היא לבאר שבע. ראה מפות מצורפות.

הקשר המרחבי של האזור:

כביש מס' 60 קיים/מתוכנן מירושלים ועד באר שבע.

כביש 369 קיים/מתוכנן (מכביש 60 לתקוע).

כביש מספר 367 קיים/מתוכנן (מכביש 60 לעמק האלה).

2. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)

נציגי המועצות, שהופיעו בפני הועדה והתנגדו לאיחוד המוצע, העלו טענה משפטית מקדמית המעמידה בספק את כשירות ההליך. זאת לאור העובדה, לטענתם, שמבחינה פורמלית אין שר הפנים של מדינת ישראל ממלא את הסמכות הריבונית בשטחי יו"ש, אלא סמכות זו נתונה בידי אלוף הפיקוד.

2.1 עמדת המועצה המקומית אפרתה – התנגדות לאיחוד, בכלל, ועם המועצה האזורית הר חברון, בפרט. ההתנגדות על רקע היבט כלכלי של בזבוז במקום חסכון כספי. פגיעה ביכולת גיוס הכספים, אספקת שירותים ופיתוח היישוב בגלל אופי שונה של התיישבות כפרית ויישוב עירוני. היישוב מצוי בצמיחה ויגיע בטווח השנים הקרובות לכ – 10.000 נפש מתוך 30.000 המתוכננים. האיחוד יאט את הצמיחה של העיר בגלל הטיית הפיתוח למרחב הכפרי. כל הנימוקים האלה ונימוקים נוספים בגלל המרחק הגדול של המרחב המאוחד ובהעדר קשר אורגני עם המועצה האזורית הר חברון, עומדים ברקע ההתנגדות לאיחוד גם עם המועצה האזורית הר חברון.

2.2 עמדת המועצה האזורית גוש עציון – התנגדות לאיחוד עם המועצה האזורית הר חברון ובעד איחוד עם המועצה המקומית אפרתה. ההתנגדות לאיחוד עם הר חברון מבוססת על המרחקים הגדולים וצירי גישה מסוכנים המחברים בין המועצות ויוצרים מצב של מוטת שליטה בלתי אפשרית. מוטת השליטה תחייב הקמת מינהלה אזורית דרומית באזור הר חברון, שתפגע בחסכון הכספי.

בעד האיחוד עם אפרתה בגלל פוטנציאל אספקת שירותים משותפת, שבחלקה נעשית כבר כיום, ופיתוח משותף של תשתיות בראייה אזורית.

במהלך האיחוד יש בקשה **לגרוע את היישוב קידר מהמועצה האזורית ולצרפו למעלה אדומים**.

2.3 עמדת המועצה האזורית הר חברון – התנגדות לאיחוד עם המועצה האזורית

גוש עציון בגלל המרחב וגודל המועצה המאוחדת המשתרע כמעט מירושלים ועד באר שבע, כאשר המעבר הוא בצירי גישה ארוכים ומסוכנים עקב המצב הבטחוני. כתוצאה מהמרחק לא יוצר חסכון אלא בזבוז משאבים, בגלל הצורך בהקמת מינהלות אזוריות ומיגון כלי הרכב. מינהלת אזורית תעצור את הפיתוח של יישובי המועצה הנמצאים בתחילת הפיתוח ודורשים ליווי אינטנסיבי מהמועצה.

התנגדות לאיחוד עם המועצה המקומית קרית ארבע בגלל המצב הבטחוני, קשיי נגישות לקרית ארבע בגלל מעבר בצירי גישה מסוכנים המחייבים מיגון כלי הרכב. זאת בנוסף למצב החברתי כלכלי הקשה של אוכלוסיית קרית ארבע שיקשו על פיתוח המועצה האזורית.

תושבי היישובים, בעיקר בחלק הדרום-מערבי של המועצה, שאוכלוסייתם חילונית ופחות אידיאולוגית, יירתעו מהצורך לנסוע לקרית ארבע.

במקום האיחוד מוכנה המוא"ז לקיצוץ וכניסה לתוכנית חסכון של המועצה האזורית בשיעור של כ- 4% מתקציבה.

2.4 עמדת המועצה המקומית קרית ארבע – התנגדות לאיחוד לאור המצב

הבטחוני הנוכחי וריבוי הפיגועים המחייבים השקעת כל המאמצים של הנהלת המועצה המקומית בפתרון בעיות בטחון ובעיות אנושיות הנובעות מכך. המצב הבטחוני מקשה גם על מעבר בצירי הגישה לקרית ארבע, הנגישות למערכת השירותים בעייתית ומחייבת הוצאות כספיות נוספות למיגון כלי הרכב.

2.5 עמדת מעלה אדומים – התנגדות לצרוף היישוב קידר בגלל עלויות גבוהות הכרוכות בצרוף היישוב. העלויות הגבוהות נגרמות כתוצאה ממספר סיבות וביניהן: תקציב הסעות עם ליווי בטחוני לתלמידי היישוב קידר הניתן להם במסגרת המועצה האזורית ולא יינתן למעלה אדומים, תקציב שמירה ובטחון על היישוב, תחזוקת כביש מחבר בין שני היישובים ועלויות צפויות לפיתוח התשתיות לשם השוואה לסטנדרט במעלה אדומים.

2.6 עמדת היישוב קידר - מבקשים להיגרע מהמועצה האזורית גוש עציון ולהצטרף למעלה אדומים בגלל המיקום שלהם בקצה של המועצה האזורית גוש עציון, לא מקבלים התייחסות מתאימה בפיתוח היישוב על ידי המועצה האזורית ורוצים בהשוואת סטנדרטים ותשתיות עם אלה של מעלה אדומים. אין להם קשר למועצה האזורית, ובגלל הסמיכות למעלה אדומים האוריינטציה של התושבים ביישוב היא באופן מלא אליה. משתמשים בכל מערך השירותים במעלה אדומים, ובכלל זה: חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, שירותים ציבוריים, בנקאות ומסחר וכו'.

2.7 חוות דעת מנהל לשכת התכנון ביו"ש: ממליץ לא לאחד את היישובים במקבץ על רקע הפריסה הגדולה של המועצות המאוחדות והעדר רצף בגלל הבעלות על הקרקע, שטחי A, B, C של הרשות הפלסטינית ויישובים ערביים, והתוית מכשול קו התפר. לא לאחד את המועצה האזורית גוש עציון עם אפרתה, על רקע השוני בין היישובים: בעוד אפרתה היא יישוב בעל אופי עירוני, הרי יישובי המועצה האזורית הם קהילתיים-כפריים בעלי כושר גידול מוגבל. מציע לבחון איחוד של המועצה האזורית הר חברון עם קרית ארבע.

3. ניתוח והצגת החלופות

עלו שתי חלופות לאיחוד:

- הצעת המקבץ המקורי - לאחד את המועצה המקומית אפרתה עם המועצה המועצות האזוריות גוש עציון והר חברון (מקבץ 66)
- לפצל את המקבץ של ארבעת הרשויות (כולל המועצה המקומית קרית ארבע) לשני מקבצי משנה:

1. לאחד את המועצה המקומית אפרתה עם המועצה האזורית גוש עציון (מקבץ 66 א').

2. לאחד את המועצה האזורית הר חברון עם המועצה המקומית קרית ארבע (מקבץ 66 ב').

4.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

4.1.1 שירותים מוניציפאליים

גודל המרחב המאוחד (מקבץ 66) הוא בפריסה של כ- 900.000 דונם ממעלה אדומים ועד באר שבע במרקם מפוצל (ראה סעיף 1). במרחב כזה אין אפשרות ליצירת מרחב שירות של אספקת שירותים משותפת, ויהיה צורך בהקמת מוקדי משנה לאספקת השירותים, הכפלת מערכות, והערכות כ"א במתכונת כפולה. זאת בנוסף לסירבול עבודת הצוות המקצועי בגלל מוטת שליטה מסובכת, ניהול המערכת מול שני מחוזות של משרדי ממשלה: ירושלים והדרום, ובהיבט הבטחוני - ניהול מול שתי חטיבות מרחביות: חטמ"ר חברון וחטמ"ר עציון.

במרחב המאוחד של אפרתה עם גוש עציון (66 א') יש אפשרות לייעל את אספקת השירותים. כבר כיום ישנם שירותים משותפים לגוש עציון ואפרתה, ושיתוף פעולה פונקציונלי במספר תחומים. התייחסות למרחב שירות אחד תאפשר יצירת "סף כניסה" לשירותים עם אוכלוסייה גדולה יותר, יצירת שירותים מגוונים בראיה אזורית, והרחבת מערך השירותים הציבוריים ושל משרדי הממשלה לשירות אוכלוסייה גדולה יותר. עם זאת, יש מגבלה במאפייני אספקת חלק מהשירותים ובתרבות הניהולית. זאת בגלל השוני בין המערכת הכפרית של המועצה האזורית, שבה השירותים פרושים ביחידות שטח קטנות, לבין המערכת העירונית של אפרתה, שבה השירותים מרוכזים ביחידת שטח אחת.

במקבץ הישובים של הר חברון וקרית ארבע (66 ב') יש אפשרות עקרונית ליצור שירותים משותפים, לשימושם של תושבי המועצה האזורית במערכות השירותים של קרית ארבע, כולל אלה של משרדי ממשלה הניתנים כבר כיום בקרית ארבע. עם זאת, המצב הבטחוני הנוכחי של קרית ארבע, וצירי הגישה המצויים בסיכון גבוה, מקשים על אוכלוסייה שלא מתגוררת ביישוב את הנגישות לשירותים הקיימים בה, ומחייבים תיגבור כלי רכב ממוגני ירי. כתוצאה מכך, קיימת כיום מגבלה בייעול מערך השירותים המוניציפאליים.

4.1.2 תרבות שלטון ושיפור היכולת המקצועית

לא ניתן לייצור במרחב של הר חברון וגוש עציון (מקבץ 66 המקורי) מרכז מוניציפלי פיזי מאוחד אחד, ויהיה צורך ביצירת מרכזי משנה עם כפילויות ומוטת שליטה מסובכת בהיבט המרחבי, שתפגע ביכולת המקצועית של המערכת. עם זאת הדבר אפשרי בשני המקבצים החילופיים, של גוש עציון ואפרתה (66 א') והר חברון וקרית ארבע (66 ב').

תאריכי הבחירות במקבצים המוצעים אינם חופפים בין המועצות המקומיות והאזוריות, וחיבור בניהם מחייב החלטה חדשה על מועד הבחירות הבאות:

מקבץ 66 א' – המועצה המקומית אפרתה והמועצה האזורית גוש עציון.

אפרתה: הבחירות האחרונות ביום 30.5.00. הבחירות הבאות ביום 2.11.04.
גוש עציון: הבחירות האחרונות ביום 25.5.99. הבחירות הבאות ביום 27.1.04.

מקבץ 66 ב' – המועצה האזורית הר חברון והמועצה המקומית קרית ארבע.

הר חברון: הבחירות האחרונות ביום 25.5.99. הבחירות הבאות ביום 27.1.04.
קרית ארבע: הבחירות האחרונות ביום 18.7.00. הבחירות הבאות ביום 2.11.04.

איחוד המועצה המקומית אפרתה עם המועצה האזורית גוש עציון מעלה באופן בולט שתי סוגיות: סוגיית הגדרה סטטוטורית של "עיר" במרחב איו"ש, וסוגיית ניהול יישובים גדולים בתוך המועצות האזוריות.

בהעדר הגדרה סטטוטורית של "עיר" במרחב איו"ש מוגדרת אפרתה כמועצה מקומית, למרות שהכוונה היתה להקים "עיר" (החלטת ממשלה מס' 56 מיום 14.10.79). מצב זה מאפשר חיבור בין שתי המועצות. עם זאת, גידולה הצפוי של אפרתה, ומאפייניה האורבניים, מחייבים התייחסות עתידית להגדרתה הסטטוטורית. אין בכך כדי למנוע התייחסות מעשית לאפרתה כ"עיר ראשה" של האזור, או כ"עיר אזורית". איחוד כזה אף יוצר "חלון הזדמנויות" לניסיון לפתח את מודל "העיר האזורית" באיו"ש. ניסיון כזה יאפשר לאפרתה לשמור את הסטטוס שלה כ"עיר" בתוך האזור, גם אם תאבד את העצמאות הניהולית-הבלעדית של המרחב העירוני שלה בלבד.

בסוגיית ניהול יישובים גדולים במועצות אזוריות יש צורך להמשיך את הדיון במשרד הפנים על נושא זה. מצ"ב (בנספח כללי מס' 1) הצעות לחלוקת תחומי

סמכות ואחריות בין מועצות אזוריות ליישובים גדולים. הדברים הועלו במהלך דיוני הועדה על ידי מר בנימין ריקרדו, הממונה על היישובים הישראליים ביו"ש (מכתב מס' 6111/6215 מ- 26 פברואר 1997), וע"י מר פנחס ולרשטיין, ראש המוא"ז מטה בנימין (מכתב מס' 852 מ- 21 ביולי 2002).

באשר להבטחת תקציב ושכר ליו"ר הועד בישובים גדולים, מצ"ב הצעה לתיקון סעיף 128 בצו המועצות האזוריות (ראה מכתבו של מר ריקרדו מס' 03-420 מ- 27.5.2003 ומכתב הלשכה המשפטית). התיקון מבטיח כלים מינימליים לניהול ועד מקומי ביישוב עירוני במסגרת המועצה העירונית ומתכונת להעברת תקציב תיפעולי ושכר ליושב ראש הועד.

4.1.3 שיפור השירות לתושב

במקבץ המקורי (66), יפגעו מגבלות הנגישות בשירות לתושבים, כאשר מרכז השליטה של המועצה המאוחדת יהיה במקום אחד, ובמרחק גדול ימוקמו מרכזי המשנה. במקבץ של גוש עציון-אפרתה (66 א') יש פוטנציאל לשיפור השירות על רקע מגוון גדול יותר של שירותים שניתן להציע במתכונת המאוחדת, המתייחסת למספר גדול יותר של תושבים/צרכני שירות. לגבי המקבץ של הר חברון וקרית ארבע המצב הבטחוני יגרום לפגיעה באיכות השירות.

4.2 התייעלות תכנונית

4.2.1 מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני

במקבץ המקורי של איחוד שלושת המועצות (66) תהיינה כפילויות בתשתיות, ולא ניתן יהיה לייעל את התכנון והפיתוח של המרחב האורבני. זאת בעיקר על רקע מגבלות המרחק וחוסר הרצף הגיאוגרפי (ראה סעיף 1.1). המגבלה העיקרית תהיה בארגון מרחבי יעיל יותר של התשתיות עתירות ההשקעות כמו: תשתיות הנדסיות – חשמל, מים, ביוב ופינוי אשפה, תחבורה ומשאבי קרקע.

במקבץ אפרתה וגוש עציון (66 א') ניתן לייעל את התכנון והפיתוח המרחבי בראייה אזורית, ויימנעו כפילויות הקיימות כבר כיום כתוצאה מניהול האזור בחלוקה בין שתי ישויות מוניציפליות עצמאיות. בראייה אזורית ניתן ליצור חלוקה פונקציונלית של המרחב, כאשר אפרתה תמשיך ותתפתח כמרכז עירוני שבו מתרכזים שירותים בעלי יתרון יחסי בעיר כמו: שירותי ציבור, מסחר ותרבות ועוד, המשרתים גם את המרחב הכפרי הסובב אותה. מצד שני ישלים המרחב הכפרי את הפונקציות

והשימושים שבהם יש לו יתרונות יחסיים כמו: אזורי תעשייה עתירי שטח, ריאות ירוקות ועוד.

4.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר בינוני וארוך

והשלכות על מרחבי תכנון

לכל אחד מהיישובים יש תוכניות פיתוח בתוקף להרחבות הבנייה ביישוב בהיקפים שצפי המימוש שלהם הוא כ- 10 שנים. למועצות האזוריות יש גם תוכניות לאזורי תעשייה: במועצה האזורית גוש עציון 1200 דונם ובמועצה האזורית הר חברון 1400 דונם. איחוד אפרתה עם גוש עציון יאפשר לראות את אזור התעשייה כמתחם משותף למועצה המאוחדת, ולהוריד את לחצי הפיתוח של אזור תעשייה עצמאי לאפרתה בלבד.

4.2.3 השפעה על קידום פרויקטים יזמיים

לתפיסת הפיתוח בין מועצות אזוריות ליישובים גדולים "עירוניים" ישנם מאפיינים שונים. בעוד מועצה אזורית מקדמת את הפיתוח בראייה מרחבית מבוזרת, ה"עיר" מקדמת את הפיתוח בראייה ממוקדת פנימית. מכאן ההנחה שצרוף בין שני הגורמים עלול לפגוע בפיתוח היזמי. מנגד, ניתן לאמץ גישה הרואה במרחב גדול יותר גם את הפוטנציאל של הגדלת אפשרויות הפיתוח, כאשר השיקולים למיקום הפרוייקטים במרחב נקבעים על פי מדדים אובייקטיביים של כדאיות כלכלית וחברתית, ולא דווקא על פי גבולות מוגבלים של היישוב (ראייה לוקאלית מול מרחבית). במקרה של גוש עציון ואפרתה נראה שחיבור המרחב מגדיל את מספר התושבים הרלוונטיים ואת הפוטנציאל לפיתוח ואינו מגביל אותו.

4.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

4.3.1 צביון קהילתי תרבותי

האיחוד הצפוי מתייחס לאוכלוסייה דומה במאפיינים החברתיים-תרבותיים: אוכלוסייה דתית לאומית, ובמאפיינים החברתיים-כלכליים שלה (בהתייחס למתכונת של מקבצים 66 א' ו- 66 ב'). ההבדל העיקרי הוא במאפייני המגורים.

האוכלוסייה במועצות האזוריות מתאפיינת בדפוסי מגורים קהילתיים-כפריים ביישובים קטנים, והאוכלוסייה במועצות המקומיות מתאפיינת בדפוסי מגורים "עירוניים". מאחר והאיחוד הוא בין הישויות המוניציפליות ולא ברצף מרחבי, תמשיך כל אוכלוסייה להנות מחופש בחירה בין מאפייני המגורים והחיים הקהילתיים המתאימים לה, בלא שדפוס אחד ישתלט על השני.

4.3.2 השפעה וייצוג הקהילה

השלטון הדו-רובדי במועצות אזוריות קובע מנגנון לייצוג הקהילה במליאת המועצה האזורית על ידי בחירת נציגי יישובים. גודלה היחסי של אפרתה לעומת יתר יישובי המועצה האזורית גוש עציון, מחייב בעת האיחוד הגדרה של מספר חברים במליאה המאוחדת באופן יחסי לגודל יישובים אחרים באופן שימנע מיוריזציה של מליאת המועצה. מנגנון דומה יש לנקוט לגבי קרית ארבע אם וכאשר יתבצע האיחוד עם המועצה האזורית הר חברון.

4.3.3 מעמד אלקטורלי והשפעה על בחירת ראש

הרשות

הבחירות לראש המועצה המאוחדת נעשות באופן ישיר על ידי כל תושבי המועצה ומאפשרות באופן תאורטי הגמוניה של היישוב הגדול. במקרה של איחוד אפרתה וגוש עציון (מקבץ 66 א') היחס בין מספר תושבי אפרתה לכלל המועצה האזורית גוש עציון הוא כ- 40%. במצב כזה אין הגמוניה מוחלטת בבחירות לראשות המועצה. בכל מקרה יש להבטיח ייצוג הסקטור ה"עירוני" והכפרי בהנהגת המועצה ובתפקידי ראש המועצה וסגנו.

5. היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

5.1 בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד – מקבץ 66א' (גוש עציון, אפרתה)

5.1.1 אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראה נספח א'):

החסכון השנתי, כתוצאה מהאיחוד, נאמד בכ- 3.5 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001). החיסכון נובע מאיחוד מועצה אזורית ומועצה מקומית.

5.1.2 חוסן כלכלי (ראה נספח ב')

הישובים שווים מבחינת המדד הסוציו אקונומי (5-6). כיום חלק מהילדים של ישובי המועצה האזורית לומדים באפרתה.

5.1.3 איכות הניהול (ראה נספח ג')

החוב לתושב זהה בשתי הרשויות. שתיהן מאוזנות בשנתיים האחרונות, ולכל אחת גרעון נצבר ממוצע של כ- 1.6 מיליון ש"ח.

5.1.4 החיסכון הצפוי בכוח אדם

חסכון זה נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפלים בהיקף של כ- 1.5 מיליון ש"ח כדלקמן:

חסכון בהוצאות

השכר (אלפי ₪)

1,191	חסכון 20% - מוניציפלי
<u>272</u>	חסכון 60% - נבחרים
<u>1,463</u>	<u>סה"כ חסכון</u>

5.2 בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד – מקבץ 66ב' (הר חברון, קרית ארבע)

5.2.1 אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראה נספח א'1):

החסכון השנתי נאמד בכ- 6.8 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001). החיסכון נובע מאיחוד מועצה אזורית ומועצה מקומית בהיקפי אוכלוסיה דומים. עקב בעיות

הביטחון הקבועות בעיקר בקרית ארבע נוטרל מחישוב החיסכון סך של כ- 1.5 מיליון ש"ח.

5.2.2 חוסן כלכלי (ראה נספח ב'1)

הישובים שווים מבחינת המדד הסוציו אקונומי (3-4). כיום חלק מהילדים של ישובי המועצה האזורית לומדים בקרית ארבע, וגם שיעור ההכנסות העצמיות זהה. עלויות השכר המוניציפאלי לתושב בהר חברון חריגות - 2,080 ₪, בהשוואה לקרית ארבע כ- 1,600 ש"ח.

כך גם המענק לנפש השווה לכ- 3,600 ש"ח בהר חברון בהשוואה לכ- 2,700 ש"ח בקרית ארבע.

5.2.3 איכות הניהול (ראה נספח ג'1)

החוב לתושב בהר חברון הוא יותר מכפול מזה של קרית ארבע. קרית ארבע והר חברון מאוזנות בשנתיים האחרונות, ולכל אחת גרעון מצטבר ממוצע של כ- 2.4 מיליון ש"ח.

להר חברון עומס מלוות של כ- 12 מיליון ש"ח בהשוואה לכ- 5 מיליון ש"ח בקרית ארבע.

5.2.4 החיסכון הצפוי בכוח אדם:

החיסכון בתחום זה נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפליים בהיקף של כ- 2.4 מיליון ש"ח כדלקמן:

חיסכון בהוצאות

השכר (אלפי ₪)

1,915

חיסכון 20% - מוניציפלי

475

חיסכון 60% - נבחרים

2,390

סה"כ חיסכון בשכר

5.2.5 **עיקרי עמדות הישובים בנושא הכלכלי כפי שהובאו בפני הוועדה**

באופן כללי, קרית ארבע בעד האיחוד עם המועצה האזורית הר חברון (חיסכון בביטול כפילות מנהלי מחלקות – רווחה, חינוך, ביטחון, משק). יחד עם זאת, בגלל המציאות הביטחונית הקשה השוררת באזור ומשפיעה על תפקוד התושבים ופעילויותיהם היומיומיות, ודורשת מהמועצה המקומית הקצאת משאבים עצומים לטיפול בבטחון השוטף ובנפגעים ומשפחותיהם, מבקשים לדחות את האיחוד עד שהשקט יחזור לאזור.

לדעת המועצה האזורית הר חברון, אופי הישובים ופרישתם במרחב יצריכו השארת מרכז שירותים משני, ולפיכך לא יהיה חסכון עקב האיחוד.

6. נימוקים והמלצות

6.1 נימוקים

גודל המרחב המאוחד (מקבץ 66) הוא בפריסה של כ- 900.000 דונם ממעלה אדומים ועד באר שבע במרקם מפוצל מבחינת הבעלות על הקרקעות ושטחי A, B, C, מכשול קו התפר וקרית ארבע המפרידים גם הם בין המועצות. במרחב כזה אין אפשרות ליצירת מרחב שירות של אספקת שירותים משותפת ויהיה צורך בהקמת מוקדי משנה לאספקת השירותים, הכפלת מערכות, והערכות כ"א במתכונת כפולה ובמוטת שליטה מסובכת ומסורבלת מבחינה ניהולית ופוליטית-אזורית.

עם זאת ניתן לראות במרחב אפשרות אלטרנטיבית על ידי על יד יצירת שני מקבצי משנה שניתן לאחד: האחד - המועצה המקומית אפרתה והמועצה האזורית גוש עציון, המקיפה את אפרתה מכל צידה כך שנוצר מרחב אחד (מקבץ 66 א'). השני - המועצה האזורית הר חברון עם המועצה המקומית קרית ארבע, המצויים ברצף גיאוגרפי (מקבץ 66 ב'). באיחוד במתכונות אלו ייווצר חסכון כלכלי על ידי איחוד של ארבע רשויות מוניציפליות וצמצומן לשתיים.

איחוד ארבעת הרשויות לשתי רשויות במתכונת של מקבצי המשנה (66 א' ו- 66 ב') טומן בחובו יתרונות כלכליים ותכנוניים משמעותיים:

העיקרי שבהם יושג כתוצאה מחסכון כספי מוערך בהיקף של כ - 10.3 מליוני ש"ח (3.5 מליון ש"ח באיחוד אפרתה עם המוא"ז גוש עציון, ו- 3.5 מליוני ש"ח באיחוד של המוא"ז הר חברון עם קרית ארבע).

יתרון נוסף מצוי ביצירת מרחב מתוכנן עם פוטנציאל פיתוח וארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות ומשאבי קרקע בעיקר בתחומי התחבורה, החשמל, המים, הביוב ופינוי האשפה, בגלל הקשרים המרחביים בין היישובים. זאת בנוסף למניעת כפילויות, ייעול אספקת השירותים וגיוונם בגלל היתרון לגודל, תוך יצירת איזון בין בחירה חופשית של מקום המגורים שבו מאפיינים המתאימים לכל קהילה, עם חופש בחירה במגוון שירותים במרחב גדול יותר ותשתיות מפותחות יותר.

לגבי מקבץ 66 א' – אפרתה וגוש עציון: בתכנון המרחבי יש חשיבות ליצירת מדרג התיישבות עירוני ויישובי, עם אזור תעשייה המתאים ליצירת עורף המספק שירותים ותעסוקה לכל היישובים בסביבה. בראייה אזורית ניתן ליצור חלוקה פונקציונלית של המרחב, כאשר אפרתה תמשיך ותתפתח כמרכז עירוני שבו מתרכזים שירותים בעלי יתרון יחסי בעיר כמו: שירותי ציבור, מסחר ותרבות ועוד, המשרתים גם את המרחב הכפרי הסובב אותה. המרחב הכפרי ישלים את הפונקציות והשימושים שבהם יש לו יתרונות יחסיים כמו: אזורי תעשייה עתירי שטח שאין כיום בתחום של אפרתה, ועוד.

לאפרתה תפקיד מיוחד במסגרת האיחוד בגלל גידולה הצפוי ומאפייניה האורבניים כאשר היא מהווה למעשה, גם אם לא בהגדרה סטטוטורית, "עיר ראשה" של האזור או "עיר אזורית". האיחוד אף יאפשר יצירת "חלון הזדמנויות" לניסיון לפתח מודל של "עיר אזורית" באיו"ש. ניסיון זה יאפשר לאפרתה לשמור על הסטטוס שלה כ"עיר" בתוך האזור, גם אם תאבד את העצמאות הניהולית הבלעדית של המרחב העירוני בלבד.

לגבי המקבץ של הר חברון וקרית ארבע (66 ב') יש אפשרות עקרונית ליצור שירותים משותפים, לשימושם של תושבי המועצה האזורית במערכות השירותים של קרית ארבע, כולל אלה של משרדי הממשלה הניתנים כבר כיום בקרית ארבע. עם זאת, המצב הבטחוני הנוכחי של קרית ארבע והאזור וצירי הגישה המצויים כיום בסיכון בטחוני גבוה, מקשים על אוכלוסייה שלא גרה ביישוב את הנגישות לשירותים

הקיימים בה, ומחייבים תיגבור כלי רכב ממוגני הירי. כתוצאה מכך, קיימת כיום מגבלה בייעול מערך השירותים המוניציפליים.

מול יתרונות אלו סובל האיחוד ממגבלות המחייבות התייחסות נוספת של משרד הפנים בסוגיית ניהול של יישובים גדולים במועצות אזוריות (ראה הצעות לחלוקת תחומי סמכות ואחריות בין מועצות אזוריות ליישובים גדולים), והבטחת כלים תקציביים מינימליים לניהול יישוב גדול, כולל שכר ראש הועד המקומי (ראה גם סעיף 4.1.2).

בסוגיית ניהול יישובים גדולים במועצות אזוריות (ראה נספח כללי מס' 1 - הצעת ריקרדו במכתב מס' 6111/6215 מ- 26 פברואר 1997, והצעת וולרשטיין במכתב מס' 852 מ- 21 ביולי 2002). לגבי העברת תקציב תיפעולי ושכר ליושב ראש הועד ראה הצעה תיקון לסעיף 128 בצו המועצות האזוריות המצ"ב בנספח מס' 3 (מכתב ריקרדו מס' 03-420 מיום 27.5.2003 ומכתב הלשכה המשפטית).

6.2 המלצת הועדה

מקבץ 66 - המועצה האזורית גוש עציון, המועצה המקומית אפרתה, המועצה האזורית הר חברון: הועדה ממליצה לא לאחד את היישובים במתכונת המוצעת ומציעה מתכונת חילופית:

מקבץ 66 א' - איחוד המועצה האזורית גוש עציון עם המועצה המקומית אפרתה:
הועדה ממליצה לאחד את המועצות (להפוך את אפרתה ליישוב במסגרת המוא"ז) ולהקים באפרתה ועד מקומי שתפקידיו וסמכויותיו יוגדרו במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת, ויינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים שיפורטו בהמשך.

לגבי היישוב קיזר, המצוי בשטח שיפוט המועצה האזורית גוש עציון - הועדה ממליצה להקים ועדת גבולות כדי לבחון את העברתו לשטח השיפוט של מעלה אדומים.

מקבץ 66 ב' - איחוד המועצה האזורית הר חברון עם המועצה המקומית קרית ארבע: הועדה ממליצה לאחד את המועצות תוך התבססות על שיקולי המצב

הבטחוני ביחס למועד היישום. לאחר היישום ממליצה הועדה להקים בעתניאל "מרכז שירותים משני".

כלים ניהוליים ותקציביים שינתנו לשובים גדולים במסגרת האיחוד :

- באפרתה ישאר מרכז שירותים משני כאשר מוצע לראות בה מבחינה תפקודית, גם אם לא בהגדרה סטטורית, "עיר ראשה" של האזור או "עיר אזורית". האיחוד אף יאפשר יצירת "חלון הזדמנויות" לניסיון לפתח את מודל "עיר אזורית" באיו"ש. ניסיון זה יאפשר לאפרתה לשמור על הסטטוס שלה כ"עיר" בתוך האזור, גם אם תאבד את העצמאות הניהולית הבלעדית של המרחב העירוני שלה בלבד.
- בצו הכינון של המועצה החדשה ייקבע כי בבחירות לראש הרשות יישמר איזון בין הסקטור ה"קהילתי-כפרי" והסקטור העירוני, על ידי הבטחת ייצוג הסקטור ה"עירוני" והכפרי בהנהגת המועצה בתפקידי ראש המועצה וסגנו. במקרה שראש המועצה המאוחדת יבוא מאחד הסקטורים, יהיה סגנו נציג הסקטור האחר.
- יובטח תקציב קבוע לצורך קיום מנגנון ניהול של ראש ועד בשכר ליישוב גדול (ראה נספחים כלליים 1 ו - 3).
- משרד הפנים יחליט על מספר חברי מליאת המועצה האזורית כאשר גודלה היחסי של אפרתה לעומת יתר יישובי המועצה האזורית גוש עציון, מחייב הגדרה של מספר חברים במליאה המאוחדת באופן יחסי לגודל יישובים אחרים, כך שימנע מיוריזציה של מליאת המועצה.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי במסגרת "צו הכינון" באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת.
- יובטח איזון תקציבי בין המועצה האזורית והיישוב, כאשר אחוז מגביית המיסים יועמד לצרכי היישוב, בנוסף למקורות המועצה האזורית. יובטח לאפרתה סל תקציבי סגור בחלוקה לפעולות ושכר. כל זאת על מנת לאפשר עצמאות היישוב והמשך מתן שירותים ברמה נאותה לאוכלוסייה בשירותי תרבות (דת) וחינוך. (ראה נספחים כלליים 1 ו - 3).

נספח מס' 1 - ריכוז פניות

מקבץ 66: אפרתה, גוש עציון, הר חברון, קרית ארבע

מ 0	שם/פרטים של הטוען (מודגש- בעל תפקיד ברשות)	מהות ההתנגדות	בעד האיחוד	הערות
1	עו"ד איתן גולן ראש המועצה המקומית אפרתה	היבט כלכלי – לא יהיה חסכון יהיה בזבוז (הוכחות בחוברת המצורפת). <u>מדד הוצאה לנפש – יעלה ב-1.090 ש.פריסת היישובים והצורך לפרוס מערך שירותים מרוחק ב"אשכולות" אזורי שירותים. צו השוואת מיסים יגרום או להקטנת הכנסות העצמיות של הרשויות או לפגיעה בתושבים. הוצאות חד פעמיות גבוהות. תהיה פגיעה בגיוס תרומות. עלות פיטורים 28.312.270 ש"ח לכל התקופה (לא כולל עובדי מערכת חינוך)</u> אופי היישוב – יישוב עירוני לא מתאים לאיחוד עם התיישבות כפרי. <u>ביישוב יש את כל הפונקציות העירוניות, מגורים משולבים של מוסדות חינוך וקהילה, מתקני ספורט, מסחר ברמות שכונתיות וכלל עירוניות.</u> <u>מתוכנן מע"ר בשטח כולל של 17.000 דונם שיחזק את הסממנים האורבניים של העיר. אי אפשר לאחד בעיקר עם מוא"ז הר חברון שאיתה אין שום קשר באף אחד מההיבטים הרלוונטיים</u> היבט דמוגרפי וצפי גידול – <u>מונה כבר כיום 7500 נפש. צפי גידול על פי תוכניות מאושרות כבר ב-2-3-השנים הקרובות ל – 10.200 נפש. קיבולת אפשרית 30.000 נפש. תחום שיפוט נוכחי 6000 דונם</u> ראייה תכנונית כוללת – <u>אימוץ ראייה תכנונית מוטה לטובת המועצות האזוריות תגרום לפגיעה בצרכי הפיתוח של אפרתה. אפרתה הוקמה כעיר (החלטות ממשלה)</u> היבט תכנוני ואספקת שירותים – <u>בגלל מאפיין שונה של הרשות יש גם שוני בדפוסי אספקת שירותים. מספקת שירותים אזוריים שייעלמו במועצה החדשה. יש שת"פ פונקציונלי מרצון בשירותים מסויימים.</u> דמוקרטיה מקומית ותרבות ניהולית – <u>במליאה המשותפת יהיו מאבקים פוליטיים בגלל ניגודי אינטרסים הבדל ניהולי בין מועצה כפרית למועצה</u>		בעד המשך שיתופי הפעולה הפונקציונליים. חוברת מפורטת מצ"ב

		עירונית. תיפגע הנגישות של התושבים ויפגע השירות	
2	צביקי בר חי – ראש המוא"ז הר חברון	היבט ניהולי – היישובים בתחילת דרכם צריכים טיפול מיוחד. מוטת השליטה תהיה גדולה מדי המועצות המאוחדות פרוסות על שטח 900.000 דונם ו- 750.000 דונם. ניהול תקין סיימו ב- 4 השנים האחרונות בתקציב מאוזן. בנתונים הכספיים נתון שגוי יש רק 4.25 משרות חריגות וסה"כ עלויות מוניציפליות 9.149 אש"ח חסכון כספי – 4% בגלל הפריסה המורכבת המחייבת תת מינהלות. היבט בטחוני - האזור מצוי בבעיה בטחונית. הפריסה הרחבה מגדילה את הבעיה. זיקה מטרופולינית – לא תהיה אחידה במועצה המאוחדת. הר חברון בזיקה לבאר שבע וקריית גת. גוש עציון אוריינטציה לירושלים. התנגדות לאיחוד עם קרית ארבע אופי היישובים - קרית ארבע יישוב עם הפנים פנימה והמוא"ז עם הפנים ליישובים מצב בטחוני מדיני – קרית ארבע בבעיות יומיומיות. חוסר בטחון בגלל המצב המדיני "מפת הדרכים" לא ברורה הערכות עתידית משמעות כלכלית – לא תהיה התייעלות בגלל האוריינטציה של היישובים הדרומיים והצורך במינהלה אזורית מצב סוציו אקונומי – ק. ארבע בדרוג 3 והר חברון 4 . החיבור לא מאפשר התפתחות	לאור החסכון הכלכלי הצפוי של 4% מוצע על ידי המוא"ז לקצץ ב-4% במהלך חמש השנים הקרובות
3	שאול גולדשטיין – ראש המוא"ז גוש עציון	מרחקים ומוטת שליטה – הפריסה החדשה תהיה בין מעלה אדומים עד כמעט באר שבע. מרחק גדול מדי בטחון - האיחוד יחייב רכבים עם מיגון נגד ירי בגלל שהאזור מסוכן יותר. פעילות בשעת חרום - לא ניתן לצוות המוא"ז להגיע לאזור למרות הצורך אוריינטציה אורבנית – לא אחידה מוא"ז גוש עציון בפיתוח לכיוון ירושלים. מוא"ז הר חברון – לכיוון באר שבע עבודה מול מוסדות השלטון – שייכות לשני מחוזות. ירושלים ודרום. בנושא בטחון עבודה מול שני חטמרים ייצוג פוליטי - איחוד עם אפרתה יצור שליטה מוחלטת של מועצה מקומית גדולה על פני היישובים הקטנים	אם יבוצע האיחוד יש להתייחס לסוגי השלטון הדו רובי (דו"ח עמרני) ולהפוך את המוא"ז למתכונ בעד איחוד עם המועצה המקומית אפרתה. כבר כיום יש שירותים שהמוא"ז מספקת. בתי ספר שניתן להוסיף הצעה לאחד את

		חסכון תקציבי – אין בגלל עלויות נמוכות של תשלום לכ"א 25% מהתקציב חוסן יישובי – המוא"ז הר חברון במצב נחות יותר ולכן יפגעו		ת של עירייה והיישובים כמו שכונות	היישוב קידר עם מעלה אדומים
4	צבי קצובר ראש המועצה המקומית קרית ארבע	היבט בטחוני – מצב בטחון של התגוננות ומלחמה גורמים לכך שכל תשומת הלב של המועצה מוקדשת לטיפול בכך. קיימת סכנה בניוד אנשים בכבישים. האיחוד יגדיל את העומס על ההסעות והמועצה וכוחות צה"ל מצב סוציו אקונומי – חלשים יותר מהמועצות האחרות ולכן יפגעו		בעד איחוד באופן תיאורטי לא כעת	
5	יואל בראון מזכיר קידר ת.ד. 85 מעלה אדומים 90612 שייכים לגוש עציון	אספקת שירותים – המוא"ז גוש עציון מתקשה לספק שירותים בגלל הריחוק והקרבה לירושלים. נשענים בשירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי על מעלה אדומים אוריינטציה ונגישות – לירושלים ומעלה אדומים. כעת נסלל כביש חדש למעלה אדומים			
6	יואב ברק. מזכיר מעון צביאל. ד.ג. הר חברון	נגישות – בין יישובי הר חברון וגוש עציון יש מרחק גדול מוטת ניהול ומצב הבטחון – שהופך את הניהול לבעייתי בגלל מצב הבטחון אוריינטציה – עיר המחוז באר שבע. מאפיין יישובי – יישובים פריפריאליים קטנים חלקם בעלי אופי חקלאי			
7	יהודה אקשטיין מזכיר יישוב בית חג"י. ד.ג. הר חברון	נגישות – בין יישובי הר חברון וגוש עציון יש מרחק גדול מצב הבטחון – הופך את התנועה לבעייתית אוריינטציה – לבאר שבע פיתוח היישובים – יישובים צעירים בהתפתחות וזקוקים לטיפול אישי			
8	מנחם יידוב מזכיר "מעלה חבר" הר חברון	אוריינטציה – לבאר שבע מצב בטחוני – השטח גדול ומצב הבטחון מקשה את הנגישות לגוש עציון פיתוח היישובים – יישובים עם אוכלוסייה צעירה וזקוקים לטיפול צמוד			
9	תלם ועדורה הר חברון	פיתוח היישובים – היישובים במשבר והמוא"ז תומכת. העברה למוא"ז גדולה תימנע פיתוח וטיפול ביישובים באופן אישי			
10	יונה גרשון מזכיר	אוריינטציה – לבאר שבע מצב הבטחון – יקשה נגישות לגוש עציון			

		פיתוח היישובים – יישוב צעיר זקוק לתשומת לב מיוחדת מהמוא"ז	ליבנה. הר חברון	
1 1	ינון אחימן לשעבר ראש המועצה באפרתה (אין פרטים)	פוטנציאל גידול – לאפרתה פוטנציאל גידול מתחים בינה ובין יישובים קטנים יביאו לשיתוק מוחלט או לבליעת היישובים הקטנים היבט כספי – נזק כספי גדול יותר מאשר חסכון. בעיית השוואת צווי מיסים. קונפליקטים על נכסים, היטלים ואגרות. ייעול כספי לא עומד בפני עצמו		
1 2	עצומת תושבים אפרתה	נגד איחוד 102 תושבים היבטים חברתיים וקהילתיים – יש באפרתה לכל האוכלוסייה איכות שירותים – גבוהה ורמת חיים גבוהה. יפגעו באיחוד תנופת פיתוח – תיעצר עקב האיחוד. אמורה להיות עיר השפעה ונגישות לאנשי ציבור – יפגעו באיחוד עם המוא"ז		12 בעד איחוד היבט כספי – עדיף לקצץ במשרות בעיות ניהוליות ופוליטיות
1 3	יגאל ליבנר. נגוהות 5א הר חברון 90425	היבט בטחוני – בעיות בטחוניות שצריך לעסוק בהם ברמה יומיומית האיחוד יסיט את תשומת הלב וינתק את הקשר עם הצבא התפתחות יישובים – נמצאים בשלב ראשוני חשובה תשומת לב אישית שירותים מוניציפליים – יפגעו וירשו באיכות. חינוך - דורש טיפול יומיומי. תברואה – לא ניתן לאחד.		
1 4	יוסי וולקר אפרתה	מוטת שליטה – המרחק בין היישובים לא יאפשר שליטה היבט כספי – בזבוז עלות נסיעות ורכב בטחון – רק הכרות אישית מאפשרת ששמירת הבטחון		
1 5	דבורה ומרדכי זלקין. השיירות 1 אפרתה	חסכון מזערי לעומת פגיעה מהותית בשירותים		
1 6	שרה ירון. ס/מנהלת בי"ס "עשה חייל" אפרתה	אופי היישובים ופוטנציאל גידול – אפרתה עיר שתגדל פי ארבע האיחוד יצמצם את הגידול מאפייני אוכלוסייה ופוטנציאל קונפליקטים – באפרתה עירוניים עולים חדשים מול ותיקים ביישובים הדבר ייצור קונפליקטים על רקע קהילתי ועל רקע השקעות בפיתוח		

		<u>רמת שירותים - תיפגע</u>		
17	בנימין גרוס. אפרתה	<u>איכות חיים – תיפגע</u> <u>מגמת פיתוח - תיעצר</u>		
18	אביבה לרנר. מבוא אלון 2 אפרתה	<u>איכות השירותים -</u> תיפגע בגלל ריחוק היישובים ובעיות הבטחון. <u>תועלת בחסכון לא שווה את הפגיעה</u>		
19	שלום קולין אפרתה	<u>ייצוג פוליטי –</u> ליישובי המוא"ז יהיה ייצוג יחסי גדול יותר מאשר לאפרתה והיא תיפגע <u>פגיעה בשירותים</u> – הסטת משאבים ופגיעה בשירותים <u>אוטונומיה יישובית –משכה את התושבים ומושכת</u> <u>תרומות</u> <u>היבט כספי –</u> באפרתה יש גבייה באחוזים גבוהים והיא תהיה "מסחטת" כספים ליישובים הקטנים		
20	פרופ' פולק משה. משעול כרמים 21. אפרתה	<u>אופי יישובי ופוטנציאל קונפליקטים –</u> אופי עירוני מול אופי קהילתי. האיחוד ישתק את הפיתוח של אפרתה <u>ייצוג פוליטי –</u> לא ניתן יהיה להגיע לייצוג הוגן ומשקל זהה לתושב בכל אחד מהיישובים. ואו שאפרתה תשתלט על הקטנים או הם עליה <u>היבט כספי אישי –</u> ירידה בערך הרכוש		
21	דוד קוכמייסטר. הל"ה 12 אפרתה	<u>ייצוג פוליטי –</u> לא ניתן יהיה להגיע לייצוג הוגן ומשקל זהה לתושב בכל אחד מהיישובים. ואו שאפרתה תשתלט על הקטנים או הם עליה ותהיה פגיעה מעשית על ידי עצירה של הפיתוח <u>איכות השירותים</u> פגיעה בגלל סדר עדיפויות שונה <u>אופי יישובים –</u> אפרתה עירונית היתר יישובים קהילתיים <u>פוטנציאל קונפליקטים –</u> עקב כל הסיבות שצויינו		
22	ראובן ירון. תירוש 23. אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח -</u> יישוב עירוני עם לאפרתה פוטנציאל פיתוח פי 4 <u>אופי יישובים -</u> שונה ולכן תיעצר ההתפתחות של אפרתה <u>אופי אוכלוסייה –</u> ותיקים ביישובים מול עולים חדשים והשתלטות סדרי עדיפויות של הותיקים		
23	זאב ונחמה בישטוק. אפרתה	<u>אופי יישובים -</u> אפרתה עירונית והיישובים כפריים שונה ולכן תיעצר ההתפתחות של אפרתה		
24	אריה בארי. דפן 2. אפרתה	<u>איכות השירותים –</u> תרד בגלל האיחוד עם יישובים מרוחקים		
2	אלכס	<u>פוטנציאל פיתוח -</u> יישוב עירוני עם לאפרתה		

5	לובוצקי. אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח פי 4</u> <u>אופי יישובים - שונה ולכן תיעצר ההתפתחות של</u> אפרתה <u>אופי אוכלוסייה - ותיקים ביישובים מול עולים</u> חדשים והשתלטות סדרי עדיפויות של הותיקים		
2 6	רחל שגי. אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח - יישוב עירוני עם לאפרתה</u> פוטנציאל פיתוח פי 4 <u>אופי יישובים - שונה ולכן תיעצר ההתפתחות של</u> אפרתה		
2 7	אריאל ומנו בלום. הגפן 68/5 אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח - לאפרתה פוטנציאל פיתוח</u> כיישוב המרכזי של הגוש ולהפוך לעיר. זה יפגע באיחוד		
2 8	פנינה גלעד. אפרתה	<u>נגישות וקשר למועצה - לא תהיה התייחסות אישית</u> ויהיו קשיים בקשר בתוך מועצה גדולה		
2 9	לאה ואריה זילברשטיין. נצח ירושלים 19. אפרתה	<u>נגישות וקשר למועצה - לא תהיה התייחסות אישית</u> ויהיו קשיים בקשר בתוך מועצה גדולה. כעת יש איכות בקשר עם המועצה		
3 0	בן ציון גרובר. הגפן 11 אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח - יישוב עירוני עם לאפרתה</u> פוטנציאל פיתוח פי 4 <u>אופי יישובים - שונה ולכן תיעצר ההתפתחות של</u> אפרתה <u>אופי אוכלוסייה - ותיקים ביישובים מול עולים</u> חדשים והשתלטות סדרי עדיפויות של הותיקים		
3 1	יצחק קליין אפרתה	<u>ירידה באיכות שירותים</u> במסגרת מועצה גדולה		
3 2	נועה לב אפרתה	<u>פוטנציאל פיתוח - יפגע באיחוד</u> <u>איכות שירותים - תיפגע באיחוד</u>		
3 3	זמורה נפתלי. שיבת ציון 23. אפרתה	<u>היבטים כספיים ומערכת שירותים - יש צרכים</u> שונים למוא"ז ולמועצה מקומית ויהיה מימון נוסף של תושבי אפרתה בגלל האיחוד מהסיבות הבאות: הסעות, כתות קטנות, ארנונה, מבני ציבור, פיתוח סביבתי שונה <u>היבט בטחוני וקשר אישי למועצה - הקשיים</u> מחייבים קשר אישי <u>מאפייני יישובים - אפרתה יישוב עירוני לא רוצים</u> לגור ביישובים קהילתיים		
3 4	אריק וקרן גוט. עזרא 19 אפרתה	<u>איכות שירותים ואיכות חיים - תיפגע. כעת יש</u> השקעה והצלחה מהמועצה <u>פוטנציאל פיתוח - יפגע בגלל ההמצאות בתוך</u>		

		יישובים קטנים והשקעה בהם		
3 5	דאג ואסתר מאי. אפרתה ועוד 6 משפחות	היבט ניהולי פוליטי – כעת המועצה לא מתפקדת טוב אבל אסור להחליט על איחוד מתוך מצב זה. כי האיחוד יפגע בפיתוח היישוב מאפייני היישובים – אפרתה עיר והמאפיינים של היישובים שונים והפיתוח יפגע בהחלטות שונות על סדרי עדיפויות		
3 6	משה מוסקוביץ. ד.נ. שדה גת (לשעבר ראש מועצת אפרתה)	נגד איחוד עם הר חברון בגלל הריחוק ובעיות הבטחון	בעד איחוד מוא"ז גוש עציון עם אפרתה - היבט כספי – יועיל למועצות וייעל את השירותי מ.	
3 7	דוד ישראלי הגורן 25. אפרתה	נגד איחוד גוש עציון ואפרתה עם הר חברון צריך לאחד את הר חברון עם קרית ארבע	בעד איחוד מוא"ז גוש עציון עם אפרתה - נחוץ	
3 8	נחום אפלבוים. מעלה רבדים 7 אפרתה	בשם קבוצת משפחות מבקשים להגיש התנגדות		
4 0	וינגרטן רינה . תירוש 18 אפרתה	פוטנציאל פיתוח – יפגע באיחוד בגלל העדר השקעה אישית והפניית תקציבי פיתוח למקומות אחרים		

נספח ג' – תחשיב החסכון מקבץ 66 א

נספח כלכלי – 66 ב

ד. סיכום המלצות הועדה למקבץ 67
איחוד המועצה האזורית ערבות הירדן (בקעת הירדן), המועצה
המקומית מעלה אפרים והמועצה אזורית מגילות
ניתוח המלצות ונימוקים

1. רקע על הרשויות במקבץ

1.1 דמוגרפיה ומגורים

אחוז אוכלוסייה במקבץ המאוחד	קיבולת לפי תוכניות ויח"ד בסוגריים במס' נפשות		אוכלוסייה (לפי מרשם האוכלוסין 12/02)	מדד חברתי כלכלי	יישובים במקבץ
	לפי תוכניות בתוקף	סה"כ בתכנון			
סה"כ 5.999					
57.8	2.900 (11.600)	4.400 (17.600)	3.465	6	מועצה אזורית ערבות הירדן
27.5	כ-2.700 (10.260)	כ-2.700 (10.260)	1.651	5	מועצה מקומית מעלה אפרים

14.7	כ-1.000 (3.800)	כ-1.000 (3.800)	883	7	מועצה אזורית מגילות
------	--------------------	--------------------	-----	---	------------------------

1.2 מרחב גיאוגרפי

המרחב המאוחד של המועצה האזורית ערבות הירדן, המועצה המקומית מעלה אפרים והמועצה האזורית מגילות, הינו מרחב גיאוגרפי גדול מימדים מעמק בית שאן ועד מרכז ים המלח, עם שטח שיפוט של כ- 1,610,000 דונם ומרחק בין הקצוות כ- 140 ק"מ. במרחב המאוחד ניתן לראות מאפיינים של שני אזורים משנה, כאשר מעלה אפרים היא מובלעת בתוך המרחב של ערבות הירדן, ונוצר מרחב עם רצף גיאוגרפי. הצרוף של מגילות יוצר את האורך והגודל של המרחב. מצ"ב מפות המועצות.

במועצה האזורית ערבות הירדן 21 יישובים חקלאיים, מושבים וקיבוצים. מעלה אפרים הינו יישוב קהילתי, ובמועצה אזורית מגילות ישנם 4 קיבוצים ומושב אחד.

1.3 הקשר המרחבי של האזור:

כביש מס' 90 קיים/מתוכנן.

כביש מס' 1 קיים/ מתוכנן.

כביש מס' 505/5 קיים/ מתוכנן.

כביש מס' 458 קיים/ מתוכנן.

1.4 אזורי תעשייה ותעסוקה:

ערבות הירדן:

למוא"ז ערבות הירדן אזור תעשייה בשטח של 400 דונם בתוקף, ובהליכי תכנון 4,000 דונם (משותף עם מגילות).
בתחום התיירות – אגם תרצה בן 4,324 דונם.

מעלה אפרים : אזור תעשייה בן 750 דונם (לשעבר משותף עם ערבות הירדן ומגילות).

תוכנית לקמפוס למכללה בהליכי תכנון, המיועדת לכ- 2,800 תלמידים.

מגילות : כ- 3,400 יחידות אכסון במלונאות. שטחי תיירות לאורך חופי ים המלח.

2. **תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)**

2.1 **עמדת המועצה האזורית ערבות הירדן - בעד איחוד עם המועצה המקומית**

מעלה אפרים מאחר והיישוב ממוקם בלב ערבות הירדן, עם יתרון מההיבט הגיאוגרפי. איחוד זה יביא לשדרוג וחסכון בגלל איחוד מערכות ושילוב פעילויות. הביצוע מסובך וכרוך בבעיות בתחום הכלכלי-תקציבי בגלל חובות עבר, הקמת ועד מקומי ביישוב גדול, והליכי פיטורין והתייעלות בעלי משמעות קשה לעובדים ולישוב.

נגד האיחוד עם המועצה האזורית מגילות בגלל התנגדות התושבים והמועצה. העדר יתרונות יחסיים באספקת שירותים בשל המרחב הרב. אי בהירות באשר לרצף הגיאוגרפי בין המועצות כתוצאה מ"מפת הדרכים". ההנגדות היא למרות היתרונות בחסכון ויעילות במערך כוח האדם, ושילוב כוחות אזורי רחב יותר בהיבטים ארגוניים, פוליטיים וכלכליים.

2.2 **עמדת המועצה המקומית מעלה אפרים - נגד האיחוד** בגלל הבדלים באופי

האוכלוסייה, אופי אורבני שונה והמרחק הגיאוגרפי במרחב המאוחד. התמודדות עם גלי העזיבה, היבטים סוציו-אקונומיים ואופי הצרכים של האזור המחייבים הקשר ישיר ברמת ראש מועצה למשרדי ממשלה על מנת לפתור את הבעיות. קשיים באיחוד בהעדר שיתוף פעולה עם המועצות המתאחדות וקונפליקטים בעבר. יהיה קושי רב בצמצום מספר העובדים המוניציפליים לאור אפשרויות התעסוקה הקיימות והמצב הסוציו אקונומי של הישוב.

2.3 **עמדת המועצה האזורית מגילות - נגד האיחוד** בגלל פגיעה כלכלית

ברשויות המתאחדות ובהעדר חסכון כספי. פגיעה באספקת שירותים עקב הריחוק בין המועצות המתאחדות, מאפייני התיישבות ואופי אוכלוסייה שונים. פגיעה

עתידיית במשאבים לאומיים שהמועצה מטפלת ומפתחת אותם בהתמחות ייחודית. פגיעה בתוכניות ההתמודדות עם גלי העזיבה וירידה בכוח המשיכה של האזור, שינוי תדמית וזהות המועצה האזורית עקב האיחוד, והיבטים בטחוניים בגלל הסכנה בתנועה צפונית ליריחו. זאת בנוסף לחוסר הבהירות הנוצרת כתוצאה מהשלכות גיאופוליטיות על פריסת הרשויות ביו"ש בכלל, ובנושא הרצף הגיאוגרפי בין המועצות, בפרט.

בעד איחוד בהסכמה הדדית עם המועצה האזורית תמר, שכבר כיום נשענים על חלק מהשירותים שלה.

2.4 חוות דעת מנהל לשכת התכנון ביו"ש: ממליץ לאחד את המועצות במקבץ.

3. ניתוח המקבץ

3.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

שירותים מוניציפאליים 3.1.1

ההיקף והאורך של המרחב המאוחד הם גדולי מימדים כ- 1.610.000 דונם מבית שאן ועד מרכז ים המלח, ובמרחק של 140 ק"מ בין שני הקצוות. באזור כזה אין אפשרות ליצור מרחב שירות אחד לאספקת השירותים המוניציפאליים, כאשר הבעיה העיקרית היא תחום המוא"ז מגילות, שבה יהיה צורך בהקמת מוקד משנה לאספקת השירותים. בגלל גודלו של המרחב המאוחד לא ייתכן שימוש משותף בכל השירותים, בעיקר בשירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, ותושבי מגילות ימשיכו לצרוך שירותים במתכונת הנוכחית: או בהתאם להתארגנות המקצועית בשטח.

המצב שונה לגבי אזור מעלה אפרים וערבות הירדן שיש להם כבר הסטוריה של אספקת שירותים משותפת בכל מיני תחומים, כמו: חינוך בזרם הממלכתי, תעסוקה, מועצה דתית, איכות סביבה ועוד. במקרה זה, ניתן להשיג התייעלות וגיוון במערכת השירותים כתוצאה מהגדלת מספר צרכני השירות ויצירת "סף כניסה" מתאים יותר. כתוצאה מכך, ניתן להשיג חסכון, ייעול ומניעת כפילויות באספקת השירותים שנוצרו עקב הפעילות הנפרדת.

פעילות ייחודית היא הטיפול בים המלח כמשאב תיירותי. בפעילות זו תתכן ירידה זמנית ביכולת המקצועית עד היערכות כח האדם במסגרת המועצה המאוחדת. ניתן להסתייע לצורך הפעלת השירותים המאוחדים בניסיון שנצבר בהפעלת תאגידים עירוניים משותפים לשלושת המועצות במסגרת טיפול באתר הטבילה ובמינהלת אזור התעשייה.

3.1.2 תרבות שלטון ושיפור היכולת המקצועית

לא ניתן לייצור במרחב מאוחד באורך של כ- 140 דונם, מרכז מוניציפלי פיזי אחד, ויהיה צורך ביצירת מרכז משנה עם כפילויות ומוטת שליטה מסובכת עבור אזור מגילות, דבר שיקשה על המערכת המקצועית. האיחוד המועדף על המוא"ז מגילות הוא עם המועצה האזורית תמר, שאיתה יש רצף גיאוגרפי ושירותים משותפים. התנהלות משותפת כזו התקיימה עד שנות ה-80, והופסקה בעקבות פסיקת הבג"צ. גם כיום יש עליו הסכמה הדדית (ראה עמדת הרשויות סעיף 2.4 נספח 1). ביצוע האיחוד נמנע כיום בגלל המצאות שתי המועצות משני עברי הקו הירוק, וכתוצאה מכך כ"ברירת מחדל" האיחוד האפשרי הוא עם המועצות המוצעות במקבץ.

תאריכי הבחירות במועצות הנדונות אינם חופפים, כאשר במגילות הבחירות נערכו במועד מאוחר יחסית לשתי הרשויות האחרות. האיחוד מחייב החלטה חדשה על מועד הבחירות המאוחדות:

המוא"ז ערבות הירדן: הבחירות האחרונות: 25.5.99, הבחירות הבאות: 27.1.04.
המ.מ. מעלה אפרים: הבחירות האחרונות: 18.7.00, הבחירות הבאות: 2.11.04.
המוא"ז מגילות: הבחירות האחרונות: 20.11.02, הבחירות הבאות: 27.11.07.

במסגרת ההתנגדויות, הועלה הטענה שהתרבות השלטונית של שלושת המועצות המתאחדות שונה בגלל דפוסי ניהול ומאפייני ההתיישבות. לגבי דפוסי הניהול ההבדל העיקרי נמצא עם מעלה אפרים שמצויה מספר שנים בתוכניות הבראה ואינה מצליחה בהן, ובדוחות הביקורת שלה נמצאו ליקויים וחריגות טכניות המצביעות לכאורה על בעיות ניהוליות מקצועיות. האיחוד המוצע יאפשר שיפור היכולת המקצועית.

בהיבט מאפייני ההתיישבות, ערבות הירדן בעלת מאפיין של יישובים חקלאיים – מושבים או קיבוצים, מעלה אפרים – יישוב קהילתי, ומגילות בעלת מאפיין קיבוצי

- 4 קיבוצים ומושב אחד. בפועל, השוני קיים רק בין מעלה אפרים שהיא מועצה מקומית, לבין שתי המועצות האזוריות מגילות וערבות הירדן. שתי המועצות האזוריות בעלות מאפיין התיישבות דומה (מושבים וקיבוצים), והן פועלות במתכונת השלטון ה"דו-רובדי" של מליאת מועצה וועדי יישובים, בעוד מעלה אפרים פועלת כ"יישוב עירוני". במסגרת האיחוד הופכת מעלה אפרים ליישוב גדול עם ועד מקומי במסגרת מועצה אזורית, ומהווה 27.5% מכלל האוכלוסייה שבמקבץ. אחוז זה לא שובר את המרקם המאוחד, אך מחייב התייחסות לסוגיות ייצוג וניהול של יישובים גדולים במועצות אזוריות.

בסוגיית ניהול יישובים גדולים במועצות אזוריות, המלצנו במקבץ 66 (סעיף 4.1 בדו"ח של המקבץ) על כיווני חשיבה ופתרונות אפשריים בנושאים תפעוליים וניהוליים להבטחת היציבות והיעילות במנגנון הניהולי. ההצעה נוגעת לתחומים כמו: חלוקת תחומי סמכות ואחריות בין מועצות אזוריות ליישובים גדולים, כלים מינימליים לניהול ועד מקומי ביישוב עירוני במסגרת המועצה האזורית, ומתכונת להעברת תקציב תיפעולי ושכר ליושב ראש הועד.

4.1.3 שיפור השירות לתושב

בעקרון, כל שינוי ממסגרת ניהולית עצמאית, הקשובה לחלוטין רק לתושבי האזור ומלווה את התושבים למסגרת ניהולית משותפת עם אחרים, עלול להביא להורדת איכות השירות. לגבי תושבי מגילות, האיזון בנושא יתקיים כתוצאה מהקמת מרכז המשנה, שיהווה כתובת לתושבים, ומהעובדה שחלק מהשירותים ימשיכו במתכונת הקיימת. לגבי המועצה האזורית ערבות הירדן ומעלה אפרים, ההחלטות לאיחוד השירותים יהיו על פי טיב השירות, כך שהצפי הוא להעלאת הסטנדרטים ושיפור השירותים לתושבים.

4.2 התייעלות תכנונית

4.2.1 מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני

בגלל המאפיינים של השטח המאוחד והקשרים המרחביים (ראה סעיף 1.2), התכנון היעיל של שימושי הקרקע והפיתוח ומניעת הכפילויות, קיימים במלואם רק בין מעלה אפרים וערבות הירדן. זאת בכל התחומים, החל מתכנון התשתיות ומשאבי הקרקע לתחומים כמו: תעשייה ותעסוקה, חשמל, מים, תחבורה, ביוב, פינוי אשפה

וכד', וכלה בשירותים עתירי עבודה כמו: שירותי נקיון ותחזוקה, וכן מרכיבי הבטחון.

באשר למרחב המאוחד עם מגילות, יש בו כבר כיום שותפויות בתשתיות כמו: אזור התעשייה, ותאגיד עירוני לאתר הטבילה. לפיכך האיחוד יוכל להרחיב את הראייה האזורית לתכנון יעיל יותר של המרחב האורבני.

בנושא של ניצול משאבי הקרקע של ים המלח, קיימת החלטת ממשלה (מס' 443 הת/14 מיום 1.03.84) הממליצה בפני שר התיירות לתת עדיפות לפיתוח צפון ים המלח והתאמת אמצעי הייצור לתושבי האזור. האיחוד מביא במידה רבה למימוש החלטה זו.

4.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר בינוני וארוך והשלכות על מרחבי תכנון

בכל אחת מהמועצות קיימות תוכניות פיתוח והרחבות בנייה בתוקף - צפי המימוש שלהם איטי מהתכנון. למועצות יש גם אזורי תעשייה, תעסוקה ותיירות, שחלקם משותפים וחלקם עצמאיים (ראה סעיף 1.2) האיחוד יאפשר לראות את האזור כמתחם משותף ולהוריד את לחצי הפיתוח והתחרות בין תתי-האזורים השונים.

באשר למגילות, תיתכן השפעה תכנונית ומינהלית, בטווח בלתי ידוע, אם וכאשר יוחלט לשנות את ההחלטות ולאחד שני אזורים משני עברי הקו הירוק, או כאשר מפת הדרכים תהיה ברורה ומיקום המעבר בין הרשות הפלסטינאית לירדן ייקבע. במקרה כזה יהיה מקום לבחון חיבור יישובי מגילות למועצה האזורית תמר. מצב הביניים שיווצר כעת על ידי האיחוד המוצע אינו מונע את העברת היישובים בעתיד למועצה האזורית תמר.

4.2.3 השפעה על קידום פרויקטים יזמיים

בתפיסת הפיתוח, קיימים הבדלים ומאפיינים שונים בין מועצות אזוריות ליישובים "עירוניים". בעוד מועצה אזורית מקדמת את הפיתוח בראייה מרחבית מבוזרת, ה"עיר" מקדמת את הפיתוח בראייה ממוקדת פנימית. מכאן ההשערה שצרוף בין שני הגורמים יפגע בפיתוח היזמי. מנגד ניתן לאמץ גישה הרואה במרחב גדול יותר

גם את הפוטנציאל של הגדלה וגיוון אפשרויות הפיתוח, כאשר השיקולים למיקום הפרוייקטים במרחב נקבעים על פי מדדים אובייקטיביים של כדאיות כלכלית וחברתית ולא על פי גבולות מוגבלים של היישוב (ראיה לוקאלית מול ראיה מרחבית). במקרה של מעלה אפרים (המצויה במשבר) וערבות הירדן, יגדיל החיבור בין שני הגורמים את אפשרויות הפיתוח.

באשר לפרוייקטים יזמיים של מגילות, בעיקר בנושאי פיתוח ים המלח, הועלה חשש על ידי מגילות וגורמי איכות הסביבה, שהעלאת נושאים אלו במסגרת רחבה יותר, כולל התייחסות גם למדבר יהודה, לא יאפשרו את הטיפול הנכון בפיתוח. זאת, למרות שלכאורה לא צריך להיות הבדל בין הטיפול בנושאים אלו במגילות או במועצה רחבה. למרות החשש, ההשערה היא שאינטרסים משותפים של המועצות המתאחדות יגרמו לכך שלא תדרדר רמת הפיתוח. בין האינטרסים ניתן למנות את: הגדלת בסיס המס מיוזמות כלכליות, הגדלת מקורות התעסוקה ושמירת משאבי הטבע שבסביבה.

4.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

4.3.1 צביון קהילתי תרבותי

באיחוד הצפוי ניתן לראות הבדל בעיקר בין המאפיינים של מעלה אפרים לבין ערבות הירדן ומגילות. לערבות הירדן ולמגילות ישנם מאפיינים דומים במישוב, בזהות המקומית ובמרקם הקהילתי, בכל הנוגע להיבטים החברתיים, התרבותיים והכלכליים. בשני המקרים מדובר באוכלוסייה חקלאית – קיבוצים ומושבים, בינונית (6-7 באשכול) במדרג החברתי כלכלי. הבעיה העיקרית היא במשבר הדמוגרפי, שקיים בעוצמה משתנה, בין המועצות בגלל הגירה שלילית או האטה במשיכת אוכלוסייה חדשה, כתוצאה מקשיי התעסוקה ואי הבהירות בשל המצב המדיני.

ההבדל העיקרי הוא בינם ובין מעלה אפרים, הנמוכה מהם במדרג החברתי-כלכלי (5 באשכול) ומצויה במשבר חברתי-כלכלי. יש בה ריכוז של בעיות רווחה, כאשר 37.7% מהאוכלוסייה עם בעיות רווחה (150 בתי אב ביישוב מתוך 398 - נכון לאוגוסט 2002). חלק מהבעיות נובעות ממאפייני האוכלוסייה עם ריבוי משפחות חד הוריות, עולים חדשים ומובטלים. הרשות המקומית מהווה את מקור התעסוקה

העיקרי ביישוב, על רקע העדר מקורות תעסוקה באזור התעשייה שעדיין כמעט שאינו מאוכלס, ריחוק ממקורות תעסוקה אחרים בגלל טווח יוממות גדול, בעיקר לאוכלוסייה שרובה חסרת רכב (המקום הקרוב אריאל במרחק כביש של 41 ק"מ). האיחוד יחייב פיטורי עובדים וגם מקור תעסוקה זה ייפגע. כתוצאה מכך, יגדלו אחוזי האוכלוסייה השרויה במצוקה ובבעיות רווחה ביישוב. לכאורה, האיחוד עם שתי מועצות חזקות יותר, יגדיל את רשת הבטחון של תושבי מעלה אפרים אך לא ניתן לראות בכך פתרון למשבר החברתי-כלכלי הנוכחי שרק יגדל עקב האיחוד. מכאן, שיש למצוא לכך פתרונות ממוסדים במהלך האיחוד.

4.3.3 השפעה וייצוג הקהילה

השלטון הדו-רובדי במועצות אזוריות קובע מנגנון לייצוג הקהילה במליאת המועצה האזורית על ידי בחירת נציגי יישובים. גודלה היחסי של מעלה אפרים לעומת יתר יישובי המועצה המאוחדת, מחייב בעת האיחוד הגדרה של מספר הנציגים שלה במליאת המועצה, באופן יחסי לגודלם של יישובים אחרים, וכדי למנוע מיוריזציה של מליאת המועצה.

מעמד אלקטורלי והשפעה על בחירת ראש 4.3.3

הרשות

הבחירות לראש המועצה המאוחדת נעשות באופן ישיר על ידי כל תושבי המועצה ומאפשרות באופן תאורטי הגמוניה של היישוב הגדול בבחירות לראשות המועצה. דבר זה לא צפוי במקרה של מעלה אפרים בגלל היחס המספרי במסגרת המאוחדת 27.5%. בכל מקרה יש להבטיח ייצוג הסקטור ה"עירוני" והכפרי בהנהגת המועצה בתפקידי ראש המועצה וסגנו.

הבעיה קיימת בבחירת ראש המועצה, בעיקר עם תושבי מגילות שירגישו נפגעים במסגרת האיחוד. אלה בחרו את ראש המועצה שלהם לא מזמן, מתנגדים לאיחוד,

הם רחוקים ממרכז המועצה המאוחדת שהגורם הדומיננטי בה יהיה ערבות הירדן, ויהיו מיעוט במסגרת המאוחדת (14.7%). בשילוב כל התנאים האלה, יהיו מוגבלים בהשפעתם על קבלת ההחלטות. על רקע זה יש לחזק את המעורבות הקהילתית וועדי היישובים, בכלל, וממסגרת מליאת המועצה, בפרט. וזאת כדי שיוכלו לייצג את רצונות וצרכי תושבי מגילות ולהשפיע על מימושם.

4.3.4 פוטנציאל קונפליקטים עקב האיחוד

הפוטנציאל העיקרי לקונפליקטים מצוי בין תושבי מגילות וראש המועצה החדש שייבחר. כאשר ההערכה היא שהדומיננטיות (57.8%) של תושבי ערבות הירדן בתוך המרקם המאוחד, נותנת להם יכולת לקבוע מי יהיה ראש המועצה (ראה סעיף קודם). כל זאת על רקע התנגדותם לאיחוד, מגדילה את המתח הקיים ממילא בגלל תהליך האיחוד.

5. היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

5.1 אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראה נספח ג' טבלה 1)

החסכון השנתי נאמד בכ- 4.1 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001). זאת לאחר ניטרול סך של 954 אלפי ₪ מס"ה החיסכון, בגין מרכיב ההסעות והצורך לשמור מרכז שירותים משני.

5.2 חוסן כלכלי (ראה נספח ג' טבלה 2)

קיים פער לא משמעותי במצב הסוציו-אקונומי ברשויות (בין 5-7). מאידך, קיים פער בשיעור ההכנסות העצמיות מסה"כ ההכנסות: 31% במעלה אפרים לעומת 20% בערבות הירדן ומגילות. נראה כי פער זה נובע ממרכיב ההסעות שמשקלו היחסי גדול במועצות אזוריות. היום, מעלה אפרים היא אחת המועצות המקומיות הקטנות ביותר בארץ. מספר תושביה הוא 1,614, לפי נתוני למ"ס ליום 31/12/01. הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית מעלה אפרים היא בינונית – (אשכול 5) והיא יורדת עם השנים. כ- 150 מתוך 398 בתי האב ביישוב מטופלים במחלקת

הרווחה (37.6%). בגלל ההוצאה הגבוהה לנפש וההכנסות העצמיות הבינוניות לנפש של המועצה, עמדה המועצה המקומית מעלה אפרים בראש כל המועצות המקומיות בדירוג השתתפות הממשלה לתושב בתקציב הרגיל – 7.14 ש"ח לתושב בשנת 2000. למרות תוכניות ההבראה, המועצה נאבקה זה שנים בבעיות של תזרים מזומנים ואינה מצליחה לאזן את המערכת הכספית שלה.

5.3 איכות הניהול (ראה נספח ג' טבלה 3)

מדד חוב הרשות לנפש בערבות הירדן ובמעלה אפרים גבוה - 5,470 ש"ח בערבות הירדן ו- 6,980 ש"ח במעלה אפרים, בהשוואה ל- 2,180 ש"ח לנפש במגילות. ניתן לצפות שניהול מאוחד יוכל להעלות את שיעור ההכנסות העצמיות במידת מה ברשויות אלו. אם זאת לא נראה כי הפער בשיעור גילאי 0-17 יביא לחסכון בגין ההפרדה הקיימת במוסדות החינוך.

5.4 החיסכון הצפוי בכוח אדם

חסכון זה נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפליים בהיקף של כ- 1.3 מיליון ש"ח כדלקמן:

חסכון בהוצאות

השכר (אלפי ₪)

746	חסכון 20% - מוניציפלי
<u>561</u>	חסכון 60% - נבחרים
<u>1,307</u>	<u>סה"כ</u>

5.5 החיסכון הצפוי בפעולות

במועצות אזוריות מרכיב ההסעות הנכלל בפעולות הינו מהותי ולא ניתן לצמצום באופן משמעותי. לפיכך, נלקח חיסכון בשיעור של 75% בלבד מהמודל, משמע שיעור של 75% בסכום של 2,861 אלפי ש"ח.

5.6 היקף גירעונות ועומס מלוות

מגילות מאוזנות בשנתיים האחרונות, בעוד שלערבות הירדן ומעלה אפרים גירעון של כ- 2-3 מיליון ש"ח בממוצע בשנה, וכ- 2 מיליון ש"ח במגילות. לערבות הירדן עומס מלוות של כ- 16 מיליון ש"ח בהשוואה ל- 9 מיליון ש"ח במעלה אפרים וכ- 2 מיליון

ש"ח במגילות. הגירעון המצטבר של הרשות המאוחדת יסתכם לכ- 5 מיליון ש"ח המהווה כ- 6% מס"כ ההוצאות.

5.7 עיקרי עמדות הישובים בנושא הכלכלי כפי שהובאו בפני הוועדה

- איחוד מ.א. מגילות עם מ.א. ערבות הירדן לא יביא כל חיסכון מבחינה כלכלית בשל המרחק הגדול בין מרכז הפעילות של מ.א. ערבות הירדן לישובים במגילות וההתמחות הייחודית של מ.א. מגילות, אשר יביאו לצורך להקים מרכז פעילות במגילות ולשמר את צריכת שרותי החינוך, התרבות והספורט מ.א. תמר.
- עלויות האיחוד יעלו בהרבה על החיסכון האפשרי באזור שפניו אולי לקראת שינויים מהותיים בשנתיים הקרובות בעקבות מפת הדרכים.
- מ.א. מגילות מקיימת קשרים הדוקים ושיתוף-פעולה יומיומי עם המועצה האזורית תמר הנמצאת בגבולה הדרומי (כמו למשל, שיתוף-פעולה בנושאי חינוך, תרבות וספורט וכמובן שיתוף-פעולה בנושאי ים המלח וכן איכות סביבה, פיתוח עיסקי, תעשיה, תירות וכדומה). בשל כך שתי המועצות, מגילות ותמר, מבקשות להתאחד. חשוב להדגיש כי איחוד שתי המועצות יביא לחיסכון מיידי של 4,000,000 ₪, עוד לפני שחושב החיסכון בעקבות היתרונות לגודל.
- המימד העיקרי בסוגיית יעילות האיחוד הוא המימד הכלכלי, הנגזר מן היכולת של הרשות המקומית לנצל יתרונות לגודל ולריכוז במתן שרותים. במועצה אזורית, גם המימד המרחבי, המתייחס למרחקים בין היישובים ולמידת הפיצול או הקומפקטיות של שטח השיפוט, משחק תפקיד חשוב מאוד, כאשר עלויות המרחק פועלות כנגד יתרונות הגודל אשר עלול להפוך למגבלה במקום ליתרון.
- האיחוד המוצע ייצור מרחב גיאוגרפי ארוך וצר, ושטח השיפוט של המועצה המאוחדת יגיע ל- 1,610,000 דונם, כאשר המרחק בין הקצוות של הרשות המאוחדת יגיע לכ- 140 ק"מ (כמו המרחק בין עכו לתל-אביב או מטבריה לירושלים). השטח העצום של המועצה המתוכננת והמרחקים הגדולים בין מרכז המועצה המאוחדת וישובי מגילות יביא בהכרח להקמת מרכז

שירותים נוסף בצפון ים המלח. במצב זה לא ברורה היעילות הכלכלית המצופה מאיחוד זה.

שיקולים כלכליים נוספים

- שיתופי פעולה: בין ערבות הירדן ומעלה אפרים קיימים שיתופי פעולה בנושאי המועצה הדתית, איגוד כיבוי אש, איגוד לאיכות הסביבה ו מערכת החינוך. לכל מועצה יש ועדה נפרדת לתכנון ובניה.
- האיחוד יאפשר שימוש משותף במיכון וציוד למתן השירותים במועצה המאוחדת.
- האיחוד יאפשר ריכוז משאבים בהקמת פרויקטים משותפים.
- למגילות וערבות הירדן מפעל תיירות משותף – (אתר הטבילה) שלו פוטנציאל כלכלי בימי שלום, ואזור תעשייה.

6 נימוקים והמלצות

6.1 נימוקים

איחוד שלושת הרשויות, טומן בחובו יתרונות כלכליים ותכנוניים משמעותיים: העיקרי שבהם יושג כתוצאה מחסכון כספי מוערך בהיקף של כ-4.1 מליוני ₪ בשנה.

יתרון נוסף, מצוי ביצירת מרחב מתוכנן עם פוטנציאל פיתוח וארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות ומשאבי קרקע. בגלל המאפיינים של השטח המאוחד והקשרים המרחביים (ראה סעיף 1.2), התכנון היעיל של שימושי הקרקע, הפיתוח, החסכון, ההתייעלות ומניעת הכפילויות, קיימים במלואם רק בין מעלה אפרים וערבות הירדן. זאת, בכל התחומים - החל מתכנון התשתיות ומשאבי הקרקע בתחומים כמו: תעשייה ותעסוקה, חשמל, מים, תחבורה, ביוב, פינוי אשפה וכד', וכלה בשירותים עתירי עבודה כמו: שירותי נקיון ותחזוקה, וכן גם מרכיבי הבטחון. זאת בנוסף למניעת כפילויות, ייעול אספקת השירותים וגיוונם בגלל היתרון לגודל (יצירת "ספי כניסה"), תוך יצירת איזון בין בחירה חופשית של מקום המגורים שבו מאפיינים המתאימים לכל קהילה עם חופש בחירה במגוון שירותים במרחב גדול יותר ותשתיות מפותחות יותר.

באשר לאזור מגילות, מאפשר האיחוד הרחבת שיתופי הפעולה בעיקר בתחומי התעסוקה והתיירות, כאשר כל המועצות נהנות מההכנסות ממשאבי הטבע הייחודיים באזור ים המלח, תוך התמקצעות של המועצה המאוחדת לטיפול בפיתוח הכלכלי והסביבתי של המקום.

המגבלות העיקריות נובעות ממאפיינים גיאוגרפיים של המרחב המאוחד, מאפייני הממשל והמינהל, ומאפיינים קהילתיים וחברתיים של המועצות המתאחדות.

בהיבט הגיאוגרפי - ההיקף והאורך של המרחב המאוחד הוא ארוך מימדים, מרחק של 140 ק"מ בין שני הקצוות, הנובע מצרף מגילות וממאפייני המועצות המתאחדות. באזור כזה אין אפשרות ליצור מרחב שירות אחד לאספקת השירותים המוניציפליים, כאשר הבעיה העיקרית היא מגילות שבה יהיה צורך בהקמת מוקד משנה לאספקת השירותים ובהמשך קבלת שירותים מסויימים מאת המועצה האזורית תמר, או במתכונת מקצועית אחרת, עפ"י ההתפתחויות בשטח.

האיחוד המועדף על מגילות היה עם המועצה האזורית תמר, שאיתה קיים רצף גיאוגרפי ושירותים משותפים, וישנה הסכמה הדדית בין המועצות לאיחוד. ביצוע האיחוד נמנע כיום בגלל המצאות שתי המועצות משני עברי הקו הירוק, וכתוצאה מכך כ"ברירת מחדל" האיחוד האפשרי הוא עם המועצות המוצעות במקבץ. למרות זאת, יש לשקול אותו מחדש כאשר ניתוח הסוגיה ופתרונות אפשריים מוצעים על ידי מר בנימין ריקרדו במכתב 03-331 מ- 10.4.03 (בנספח כללי מס' 4).

לגבי המאפיינים של הממשל והמינהל - שתי המועצות האזוריות (מגילות וערבות הירדן) בעלות מאפיין התיישבות דומה (מושבים וקיבוצים), והן פועלות במתכונת השלטון ה"דו-רובדי" של מליאת מועצה וועדי יישובים, בעוד מעלה אפרים פועלת כ"יישוב עירוני". במסגרת האיחוד הופכת מעלה אפרים ליישוב גדול יחסית, עם ועד מקומי במסגרת מועצה אזורית ומהווה 27.5% מכלל האוכלוסייה שבמקבץ. אחוז זה לא שובר האיזון של המרקם המאוחד, אך מחייב התייחסות לסוגיות ייצוג וניהול יישובים גדולים במועצות אזוריות.

בסוגיית ניהול יישובים גדולים במועצות אזוריות, המלצנו במקבץ 66 (סעיף 4.1 בדו"ח של מקבץ) על כיווני חשיבה ופתרונות אפשריים בנושאים תפעוליים וניהוליים להבטחת היציבות והיעילות במנגנון הניהולי.

לגבי ההיבט הקהילתי חברתי - ניתן לראות הבדל בעיקר בין המאפיינים של מעלה אפרים לבין ערבות הירדן ומגילות. לערבות הירדן ולמגילות ישנן מאפיינים דומים במיצוב, בזהות המקומית ובמרקם הקהילתי, בכל הנוגע להיבטים החברתיים, התרבותיים והכלכליים. לעומת זאת, מעלה אפרים נמוכה מהם במדרג החברתי-כלכלי, ומצויה במשבר חברתי. יש בה ריכוז של כ - 37.7% מאוכלוסייה עם בעיות רווחה, המגדילות את המצוקה ביישוב.

הרשות המקומית במעלה אפרים, מהווה את מקור התעסוקה העיקרי ביישוב, על רקע העדר מקורות תעסוקה באזור התעשייה שעדיין לא מאוכלס, ריחוק ממקורות תעסוקה אחרים בגלל טווח יוממות גדול, בעיקר לאוכלוסייה שרובה חסרת רכב (המקום הקרוב הוא אריאל במרחק כביש של 41 ק"מ). האיחוד יחייב פיטורי עובדים וגם מקור תעסוקה זה ייפגע. כתוצאה מכך, יגדלו אחוזי האוכלוסייה במצוקה ובבעיות רווחה ביישוב. מצב מיוחד זה מחייב פתרונות ממוסדים במהלך האיחוד.

6.2 המלצות הועדה

הועדה ממליצה לאחד את שלושת המועצות: המועצה האזורית ערבות הירדן (ערבות הירדן), המועצה האזורית מגילות והמועצה המקומית מעלה אפרים. הועדה ממליצה להפוך את המועצה המקומית מעלה אפרים לועד מקומי במסגרת המועצה האזורית. בגלל גודלו של היישוב "מעלה אפרים" ממליצה הועדה להגדיר את סמכויות ותפקידי הועד המקומי במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת, יישמרו האינטרסים של תושביו וינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים שיפורטו להלן.

בגלל הפריסה הארוכה של שטחי המועצות המתאחדות והמרחקים הארוכים, ממליצה הועדה להקים "מרכז שירותים משני" בשטח הגיאוגרפי של המועצה האזורית מגילות.

הכלים הניהוליים והתקציבים הם :

- יובטח תקציב קבוע לצורך מנגנון ניהול של ראש ועד בשכר וצוות עובדים המתאים לצרכים המיוחדים של מעלה אפרים.
- בבחירות לראש הרשות המאוחדת ישמר איזון בין הסקטור ה"כפרי" והסקטור העירוני (מעלה אפרים) על ידי הבטחת ייצוג הסקטור ה"עירוני" והכפרי בהנהגת המועצה בתפקידי ראש המועצה וסגנו. במקרה שראש המועצה המאוחדת יבוא מאחד הסקטורים, יהיה סגנו נציג הסקטור האחר.
- יובטח תקציב קבוע לצורך קיום מנגנון ניהול של ראש ועד בשכר ליישוב גדול (ראה גם סעיף 4.1.2 וסעיף 6.1 בדוח של מקבץ 66 ונספח כללי מס' 3).
- שר הפנים יחליט על מספר חברי מליאת המועצה האזורית כאשר גודלה היחסי של מעלה אפרים לעומת יתר יישובי המועצה האזורית המאוחדת, מחייב הגדרה של מספר חברים במליאה המאוחדת באופן יחסי לגודל יישובים אחרים, כך שתימנע מיוריזציה של מליאת המועצה.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי במסגרת "צו הכינון" באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת.
- יובטח איזון תקציבי בין המועצה האזורית המאוחדת וועד מעלה אפרים, כאשר אחוז מגביית המיסים יועמד לצרכי היישוב, בנוסף למקורות המועצה האזורית. יובטח למעלה אפרים סל תקציבי סגור בחלוקה לפעולות ושכר. כל זאת על מנת לאפשר עצמאות היישוב והמשך מתן שירותים, בעיקר שירותי רווחה. בנושא תקציבי רווחה מוצע להכין תוכנית מיוחדת במסגרת האיחוד על רקע בעיות מיוחדות עקב האיחוד (ראה סעיף 4.3.1).

נספח מס' 1 - ריכוז פניות
המועצה המקומית מעלה אפרים, המועצה האזורית ערבות הירדן והמועצה
האזורית מגילות

מ		נגד האיחוד	בעד האיחוד	הערות
0				
1	<u>מרדכי (מוצי) דהמו</u> <u>ראש המועצה</u> <u>האזורית</u> <u>מגילות</u>	<u>נגד האיחוד עם מעלה אפרים</u> <u>ובקעת הירדן היבט כלכלי</u> – לא יהיה חסכון המועצה פועלת בצמצום: 7 משרות, חוב נמוך באופן משמעותי משתי המועצות המתאחדות. <u>פגיעה כלכלית ברשויות המתאחדות</u> - ייצור רשויות מאוחדות גרעוניות בגלל גריעה של 6 מליון ₪ ממענק האיזון (חישוב כלכלי מדויק בחוברת שנמסרה לוועדה). <u>ריחוק גאוגרפי</u> – המועצה המאוחדת תהיה מרחב גאוגרפי עצום מימדים בשטח שיפוט של כ- 1.610.000 דונם. מרחק בין הקצוות כ- 140 ק"מ. <u>מוטת</u> שליטה לא הגיונית <u>מאפייני התיישבות</u> – <u>מגילות</u>	<u>בעד איחוד עם מוא"ז</u> <u>תמר בהסכמה הדדית</u> <u>יביא לחסכון כלכלי של 4 מליון ₪.</u> <u>יצירת מועצה אחת לחופי ים המלח מבחינה סביבתית, גאוגרפית, חברתית וכלכלית</u> <u>איחוד עם דומים בתרבות האידאולוגית וארגונית</u> <u>אספקת שירותים</u> – נשענים על מוא"ז תמר	מוא"ז תמר נמצאת בתחום הקו הירוק. מגילות מציעה לבצע נוספת של משמעויות חברתיות, כלכליות ובטחוניות של האיחוד

ועד אז להקפיא את תהליך האיחוד. בעיקר לאור בגץ נוה צוהר		בעלת אוריינטציה קיבוצית יש בה 4 קיבוצים ומושב אחד) 1000 תושבים . מוא"ז בקעת הירדן בעלת אוריינטציה מושבית. מעלה אפרים – יישוב קהילתי. החיבור הוא בין שונים מאוד בתרבות ארגונית ואידיאולוגית. קשה לבצע שת"פ על רקע כזה היבט אספקת שירותים ושיפור השירות לתושב – תיפגע האיכות שלה שירותים ויורע השירות לתושבים. כובד המשקל יועבר למועצה הבכירה – בקעת הירדן. בגלל דלילות האוכלוסין תהיה תישאר עלות גבוהה של אספקת שירותים בעיקר עלות שירותי חינוך והסעות (היבט שמטה את ההוצאה לנפש במועצה) היבטים בטחוניים והשלכות גיאופוליטיות – סכנה בתנועה בטחונית בתנועה צפונית ליריחו. חוסר ודאות מדינית בנושא מפת הדרכים והשלכות גיאופוליטיות בשל השלכות פריסת הרשויות במרחב יו"ש שיפור התכנון העירוני והאזורי – אין בהעדר רצף גאוגרפי או סמיכות סבירה לפיתוח תשתיות . לא תהיה מניעת כפילויות פגיעה עתידית משאבים לאומיים – במוא"ז יש משאב לאומי - אוצרות ים המלח בעל חשיבות סביבתית, נופית ותיירות. מפתחים אותו עם תשומת לב ונסיון ייחודי. תהיה פגיעה במפעלי התיירות ותחזוקת השטח מבחינה סביבתית יוריד גם את רמת היכולת המקצועית היבט פוליטי חוקי והוגנות כלפי הציבור – ראש הרשות נבחר רק ב- 20.11.02 לא חלפו 3 שנים	
---	--	--	--

		מהבחירות. <u>מבנה הכוחות הפוליטי</u> שיווצר יפגע במגילות בגלל שימצאו בשולי הרשות המאוחדת <u>מעורבות הציבור ודמוקרטיה מקומית</u> – נגד רצון התושבים, אין התאמה בין האוכלוסיות ביישובים המתאחדים, השפעה שלילית על הזהות המקומית <u>היבט קהילתי חברתי</u> – יש קשיים אובייקטיביים בגלל אי בהירות בגלל המצב המדיני, בעיות התפרנסות והמצב הבטחוני. <u>האיחוד ירע את המצב</u> ויפגע ביכולת למשוך עוד תושבים לאזור תהיה השפעה על זהות מקומית – ירידה במיצוב ובאטרקטיביות בגלל האיחוד עם ערבות הירדן <u>היבט פוטנציאל קונפליקטים</u> – בגלל התנגדות ראשי הרשויות המתאחדים לאיחוד המוצע. ותרבות אידיאולוגית וארגונית שונה		
חסרונות ובעיות לאיחוד עם מעלה אפרים: נמצאים בגרעונות בעיות רווחה במיוחד לאחר פיטורי העובדים. צורך בהטמעת פעילות המוא"ז והאיחוד	<u>בעד איחוד עם מעלה אפרים: היבט אספקת השירותים</u> - איחוד מערכת החינוך – יביא לשדרוג ויעול מערכות. רווחה – כנ"ל מעונות יום – כבר מטופלות ע"י המוא"ז. תרבות – יתרון באיחוד ובפעילות משולבת. <u>אחזקת תשתיות מוניציפליות</u> – יתרון בריכוז מנגנונים, בקרבה והריכוז היחסי של היישובים	<u>נגד האיחוד עם מגילות: למרות</u> יתרונות של חסכון במערך כ"א במגילות ושילוב כוחות אזורי. <u>אספקת שירותים</u> : חינוך – לא יצליחו להתאחד בגלל הריחוק. מעונות יום ומשפחתונים – אין יתרון באיחוד בגלל המרחק הרב. מפעלי תרבות – כנ"ל. פינוי אשפה – אין יתרון כלכלי בשל הכמות הקטנה והמרחקים הגדולים. בטחון – אין בשל המרחק הרב. <u>שיפור שירותים</u> – לא יהיה <u>משמעויות – הקמת נקודת שירותים דרומית התושבים יתמרמרו מהאיחוד הכפוי</u>	דוד לוי ראש המועצה האזורית בקעת הירדן	2 .

		<u>נגד האיחוד:</u> <u>טענות מקדמיות – לא לפי הדין</u> <u>ביו"ש</u> <u>מאפייני אוכלוסייה</u> – במעלה אפרים מצב סוציו-אקונומי נמוך. עם גלי עזיבה. האיחוד יגביר את הבעיה ולא יאפשר להשתקם. <u>הבדלי התיישבות ואופי אורבני</u> <u>שונה</u> – מעלה אפרים – עירוני עם עיסוק במסחר, תעשייה, שירותים, פקידות, כל משפחה הוא יחידה עצמאית ללא החלטות אסיפת אגודה ערבות הירדן ומגילות – אופי כפרי עם עיסוק בחקלאות ותיירות <u>ריחוק היישובים – אין רצף</u> <u>טריטוריאלי</u>. והדבר יגדיל את ההוצאות וייקר את כל המערכת. בנוסף בגלל מצב הבטחון המרחב בין היישובים מקבל משנה תוקף. <u>אופי הצרכים- שונה</u> ולא ניתן לבצע את האיחוד <u>פגיעה ברמת השירותים</u>- בגלל האיחוד יפגעו מערכות החינוך, התברואה, נקיון, פיתוח וכד' <u>חוסר שיתוף פעולה</u>-בין הרשויות במשך 25 שנים	<u>דוד קופלוביץ</u> <u>- ראש</u> <u>המועצה</u> <u>מעלה אפרים</u>	3
	בעד איחוד עם מגילות. יתרום למימוש הפוטנציאל הגדול במרחב.		<u>אמנון פישמן</u> <u>- ראש</u> <u>המועצה</u> <u>האזורית</u> <u>תמר</u>	4
		לכאורה לא צריך להיות הבדל בין הטיפול בנושאים בין מועצת מגילות או מועצה רחבה יותר. אלא שצריך להביא בחשבון את משקלם של ההיבטים הסביבתיים של אוצרות טבע שמחייבים התייחסות ייחודית.	ניצן לוי מנכ"ל איגוד ערים לאיכות הסביבה יהודה	5
		<u>תיירות</u> – האזור בעל היבט של	מנשקה פולק	.6

		פיתוח תיירות ייחודי. רשות גדולה מדי ואינטרסים קוטביים יגרום להרס הפיתוח <u>קהילת, חינוך ותרבות</u> – אוכלוסייה הומוגנית וכל חיבור עם אוכלוסייה הטרוגנית יעלה קונפליקטים ויפגע באחיזה במקום ויביא לנטישה	– מרכז משק – קיבוץ אלמוג	
		<u>סיבות ארגוניות וכלכליות</u> – הקמת מועצה ברצועה אחת של 150 ק"מ עומדת בניגוד להגיון ארגוני במוטת שליטה של שטח גדול. יהיו ניגודי אינטרסים. בזבזים. מאבקי יוקרה. מאבקים על משאבים <u>סיבות חברתיות ופוליטיות</u> – תחושת השליחות של תושבי מגילות לשמירה על אוצרות ים המלח תיפגע. הנהלה שמבטיחה את האינטימיות של האזור תשמר את המערכת החברתית שלא תתפרק <u>היבטים כלכליים</u> – החסכון יהיה זניח לעומת הנזק	7 שמואל אייל – מנהל קהילה קיבוץ מצפה שלם וקלי"ה	
		<u>היבטים קהילתיים ארגוניים</u> – מועצה עם אוריינטציה קהילתית, חקלאית תיירותית לא מתאימה להתאחד עם מועצה באוריינטציה מוניציפלית כמו מעלה אפרים. <u>גודל המועצה המאוחדת</u> – גדול מדי ולא מאפשר שליטה גאוגרפית. <u>איכות שירותים</u> – גודל המועצה יפגע באיכות השירותים. בנוסף, מגילות מספקת שירותים ברמה נאותה צריך להשאיר במתכונת הנוכחית	8 אלי אבידריס כפר שיתופי ורד ירחו	
		<u>גודל המועצה</u> – 150 ק"מ לא מאפשר מוטת שליטה. <u>מרחק ענק לא יביא להוזלת השירותים אפילו להתייקרות</u>	9 יוסי צופי – מלווה משקי <u>קיבוץ בית הערבה</u>	

		<u>בטחון</u> – הגבול המחבר בין המועצות הוא כביש עוקף יריחו – לא יוסיף בטחון לתושבים שיעברו בין המועצות <u>היבטים מדיניים</u> – יהיו בשנה הקרובה וישפיעו על המועצות צריך לחכות לבהירות ניהול המועצה – מגילות מנוהלת מבחינה תקציבית באופן תקין אין סיבה שיתחלקו בחוב עם מועצות אחרות		
	יש הרבה תשובים בעד האיחוד		אנונימי – מעלה אפרים	1 0
	<u>בעד האיחוד בגלל בעיות במועצה</u> שחיתויות במועצה , התנהגות מרושעת של ראש המועצה , לא דואג לרווחת תושבי היישוב. <u>האיחוד יעל את המערכות</u>		רויטל 064-757386 תושבת מעלה אפרים	1 1
	<u>היבט ניהולי - יש</u> בזבזים במועצה, מתן משרות למקורבים, יותר משרות מהנדרש במתנ"ס ובמועצה. כתוצאה מכך יש גם קשיים כספיים. <u>התייעלות המערכת עקב איחוד עם בקעת הירדן –</u> התיכון שמנוהל על ידי בקעת הירדן פורח ומשגשג ובדוגמה הזו <u>יש תקווה לשיפור חיי התושבים במעלה אפרים</u>		אברהם רזנבאום – מעלה אפרים בית 153 ד.ג. מזרח בנימין	1 2
	<u>בעד איחוד – אין הצדקה לשלוש רשויות ושירותים נפרדים</u> לדוגמה בחינוך : כמות הילדים הולכת ומצטמצמת. ביחד ניתן		יצחק אופלר – אימייל	1 3

	להפעיל את המערכת <u>כפילות במערכות</u> <u>ארגוניות</u> – ללא הצדקה			
--	--	--	--	--

נספח כלכלי

ה. סיכום המלצות הועדה למקבץ 68

המועצה המקומית אלקנה, הועד המקומי שערי תקוה והועד המקומי עץ אפרים

לאור המלצות הועדה במקבץ 65 (אורנית, אלפי מנשה) נבחנו יישובי המקבץ הנוכחי ביחד עם המועצה מקומית אורנית.

4. רקע על הרשויות במקבץ

1.1. דמוגרפיה ומגורים

יישובים במקבץ	נתוני אוכלוסייה 2002 (לפי מרשם האוכלוסין נכון ל- 31.12.02	קיבולת לפי תוכניות לפי נתוני המינהל האזרחי - ביח"ד (במס' נפשות/תושבים)	אחוז האוכלוסייה בישוב מס"כ האוכלוסיה
---------------	---	--	---

במרחב המאוחד (2002)	סה"כ בתכנון יח"ד (אוכלוסייה)	בתוקף יח"ד (אוכלוסייה)	אשכול סוציו אקונומי	אוכלוסייה נפש/ תושבים	
4.9%	439 (1,840)	439 (1,840)		621	עץ אפרים
25.7%	830 (3,490)	1,200 (5,040)	8	3,267	אלקנה
29.5%	1,100 (4,400)	1,200 (4,800)		3,741	שערי תקוה
39.9%	1,930 (8,110)	1,980 (8,320)	8	5,056	אורנית

1.2 מרחב גיאוגרפי

היישובים שבמקבץ המקורי, דהיינו עץ אפרים, אלקנה, שערי תקוה, ואורנית (שנוסף בהמשך לאור הדברים שעלו בדיוני הועדה), הם יישובים פרבריים-כפריים בעלי אופי אורבני דומה. קיים ביניהם רצף גיאוגרפי כמעט מלא (למעט הכפר עזון עתמה, שהוא שטח B בין אורנית ושערי תקוה), והפער הולך ומצטמצם בשנים האחרונות. כל היישובים נמצאים באותו צד של גדר ההפרדה המתוכננת. היישובים מצויים על ציר כבישים אחד (פרוט 1.3), וגובלים בנחל קנה. מפת המקבץ מצורפת.

1.3 תעסוקה ותעשייה

עץ אפרים : אין אזור תעסוקה ביישוב.
אלקנה : אזור תעשייה בשטח של 9 דונם.
שערי תקוה : אין אזור תעסוקה ביישוב.
אורנית : אין אזור תעסוקה ביישוב.

באזור המצוי במרכז הגוש המאוחד יש אזור תעשייה המיועד לפיתוח "שער השומרון" – בן 700 דונם המיועד לתעסוקה, תעשייה ומרכז אזרחי.

1.4 קשרים מרחביים של האזור

כביש מספר 505 קיים/מתוכנן.

כביש מספר 5 קיים/מתוכנן.
קווי תחבורה ציבורית משותפת מקשרים בין היישובים (קווי דן), עם סמיכות עתידית של קו רכבת מתוכנן.

5. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)

2.5 עמדת המועצה המקומית אלקנה - התנגדות לאיחוד בטענות מיקדמיות

נגד תהליך האיחוד בגלל קוצר הזמן לחשיבה על הנושא, אי בהירות של הנתונים. זאת בנוסף לכך שההליך לא נעשה על פי הדין החל ביו"ש. **התנגדות לאיחוד של היישובים שבמקבץ כולל אורנית** בגלל האופי השונה של אלקנה מיתר היישובים, בעיקר בהיבט חברתי, הקהילתי והכלכלי. באלקנה אוכלוסייה דתית, ויתר היישובים ישנה אוכלוסייה מעורבת, דתית עם חילונית. גם במאפייני המצב החברתי-כלכלי היישובים אינם דומים. המאפיינים השונים של האוכלוסייה והשונות במצבם החברתי-כלכלי, יגרמו לקונפליקטים בתהליכי קבלת החלטות על מערך השירותים, בגלל סדר עדיפויות שונה של כל אוכלוסייה. אין חסכון כלכלי כתוצאה מהאיחוד, ואם ישנו - הוא מזערי. תהיה פגיעה באיכות השירותים של תושבי אלקנה מאחר ויתר היישובים הם לא באותה רמה גבוהה של פיתוח וסטנדרט אספקת השירותים הקיים באלקנה.

2.5 עמדת ועד היישוב שערי תקוה בעד האיחוד עם היישובים במקבץ בתוספת

אורנית. יש רצף טריטוריאלי בין היישובים וצריך לחזק אותו עם מערכת כבישים פנימית. בגוף המאוחד תיווצר התייעלות משקית וכלכלית, ומסה קריטית של תושבים לתכנון ותיפעול מערך השירותים. בין היתר לתכנון קריית החינוך החילונית ביישוב. האיחוד יאפשר פיתוח כלכלי טוב יותר ב"שער השומרון".

2.3 עמדת ועד היישוב עץ אפרים - בעד האיחוד של היישובים שבמקבץ

בתוספת אורנית. יש רצף טריטוריאלי בין היישובים אך יש לחזקו על ידי פריצת כבישים נוספים, בעיקר מסיבות בטחוניות. משתמשים כיום במערך השירותים באורנית, בכל הנוגע למערכת החינוך הפורמלי, הבלתי פורמלי ושירותי הבריאות. האיחוד יצדיק בניית ביי"ס תיכון באורנית. האיחוד מחייב מענה על מספר תנאים:

ביצוע אפליה מתקנת, שיפור התשתיות וחזות היישוב, החזרת שארית חובות ממכירת מגרשים עתידית. שמירה על הצביון הקיים בין חילונים לדתיים. קבלת נציגות במועצה החדשה.

2.4 עמדת המועצה המקומית אורנית: נגד האיחוד, בכלל, אך בעד שיתופי פעולה פונקציונליים. **בלית ברירה- בעד איחוד עם עץ אפרים ושערי תקוה.** יש להם הרבה משותף במרקם חברתי קהילתי של יישובים מעורבים, חילונים עם דתיים. בין יישובים אלה יש גם הרבה אינטרסים משותפים במגמות הפיתוח של מבני ציבור, שירותים משותפים ותשתיות. **נגד האיחוד עם אלקנה** מאחר ומדובר באוכלוסייה שונה מיתר היישובים במרקם חברתי קהילתי: אוכלוסייה דתית. טענות מיקדמיות נגד תהליך האיחוד בגלל קוצר הזמן לחשיבה על הנושא וכן שההליך לא נעשה על פי הדין החל ביו"ש.

2.5 עמדת המועצה האזורית שומרון: התנגדות לגריעת היישובים עץ תקוה ומעלה אפרים מהמועצה האזורית מאחר ואלו יישובים חזקים. באם יגרעו, יופר האיזון בין היישובים החזקים והיישובים החלשים במועצה, והמועצה תיפגע בגלל הורדת מענק האיזון הניתן עבורם. התנגדות גם להעברת אזור התעשייה "שער השומרון" יחד עם היישובים, מאחר וייפגע בסיס המס של המועצה האזורית מהפסד ההכנסות הצפויות לאחר הפיתוח.

2.6 עמדת גורמי התכנון: לאחד את המועצות המוצעות במקבץ ביחד עם אורנית. יש לשמור במסגרת האיחוד, על ייחודיות השכונות השונות מהבחינה חברתית (דתי, חילוני, מעורב). יש לצרף לשטח זה גם את תחום "שער השומרון" המתוכנן כאזור תעסוקה מרחבי, שישרת גם את מוא"ז שומרון.

2.7 בין חוות הדעת השונות, הונחה בפני הועדה המלצות "ועדת ליבוביץ" שהתמנתה לבדוק ולהגיש המלצות בנושא המבנה המוניציפלי של יישובי יו"ש: אורנית, אלקנה, עץ אפרים ושערי תקוה (דו"ח מיום 22 מאי 2001).

4. ניתוח האיחוד ומאפייני הרשויות במקבץ

4.1. התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

3.1.6 שירותים מוניציפליים

האוכלוסייה ביישובים המתאחדים הטרוגנית - חילונית ודתית (פרוט בסעיף 3.3.1), כאשר ביישוב אלקנה מרוכזת אוכלוסייה דתית והיישובים עץ אפרים, שערי תקוה ואורנית מעורבים. כבר כיום המרחב המאוחד הוא "אזור בחירה" אחד של שירותים לכל התושבים על פי המאפיינים, התרבות והרצונות של האוכלוסייה. למעשה בכל יישוב התפתחו מערכות שירותים על פי היתרונות היחסיים ואופי האוכלוסייה, המתאימים לכל האוכלוסיות במרחב.

ניתן כבר כיום לראות את השימוש של האוכלוסייה בשירותים ללא שייכות לגבולות המוניציפליים הדוגמה הבולטת היא מערכות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. תלמידים דתיים מאורנית, שערי תקוה ועץ אפרים לומדים בבתי הספר של הזרם הממלכתי דתי ובאולפנא של אלקנה. לעומת זאת, תלמידים חילונים של בית הספר היסודי לומדים באורנית או בשערי תקוה (כתות א'-ב'). התלמידים החילונים של אורנית, שערי תקוה, עץ אפרים וגם אלקנה לומדים בחטיבת הביניים באורנית. תלמידי התיכון החילונים מכל האזור לומדים ברמת השרון. האיחוד יאפשר להגיע ל"סף כניסה" מתאים לפיתוח שירותים בכל האזור, ובעיקר לפיתוח מערכת חינוך רב גילאית כוללת, החל מבית הספר היסודי ועד התיכון.

בחינוך הבלתי פורמלי ושעות הפנאי מהוות אורנית ואלקנה מוקדי אספקת השירותים. אורנית עבור האוכלוסייה החילונית ואלקנה עבור האוכלוסייה הדתית, כאשר ביישובים עץ אפרים ושערי תקוה יש מספר מועט של פעילויות. גם בנושא זה תיווצר התייעלות בגלל "ספי כניסה" לשירותים שיאפשרו גיוון נוסף ופיתוח מערכות שירותים שקודם לכן לא ניתן היה לספק או שהיו יקרים בגלל מיעוט משתתפים.

למרות האיחוד יש פעילויות שיישארו ביישובים, או מטעמי נוחות של גילאי המשתמשים בעיקר ילדים או קשישים, או מטעמים של צרכים של פעילות תרבותית קהילתית וצביון ייחודי של האוכלוסייה. לכל אחד מהיישובים יש להבטיח אפשרות

קיום עצמאי של אירועים קהילתיים ותרבותיים המתאימים לצביון הייחודי של הקהילה, בעיקר לגבי תחום התרבות (דת).

יש פוטנציאל להתייעלות גם בשירותים עתירי עבודה כמו נקיון, תחזוקה וגינון בגלל הקשרים המרחביים בין היישובים, כמו גם בשירותי ההסעות. פוטנציאל התייעלות נוסף קיים גם בשירותים מקצועיים כמו: שירותי דת, רווחה, הנדסה, ועדת תכנון ובנייה, גזברות, ופיתוח כלכלי.

בתחום השירותים הלא מוניציפליים שניתן לשפר, בולט נושא התחבורה כאשר כל היישובים נשענים על קו תחבורה שהתדירות שלו לא מספיקה וטעונה שיפור (סקר אורנית 81% ציינו שיש צורך לשפרו – מקור תוכנית אב אורנית, סביבות תכנון פניית גורם אחד שמייצג כ- 10.000 תושבים, היא בעלת כוח השפעה גדול יותר, ובהתאם גם הצפי להצלחתה.

היישובים מצויים ברצף גאוגרפי, מצד אחד של גדר הפרדה, וניתן לפתח תפיסת בטחון מרחבי משותפת ומערכות מאוחדות ויעילות. זאת, מבלי לבטל את צרכי הבטחון של כל יישוב.

3.1.7 תרבות שלטון

באורנית ובאלקנה קיימות מערכות מוניציפליות מלאות של מועצות מקומיות, שתצטרכנה בעת האיחוד לעבור שינוי ארגוני ופוליטי, כאשר תהפוכנה לועד מקומי עם מערך שירותים מצומצם. בעץ אפרים ובשערי תקוה פועלים היישובים עם ועד מקומי כבר עתה. האיחוד יאפשר הפעלת מערכת מוניציפלית וציבורית, תוך צמצום הראייה המגזרית סקטוריאלית המאפיינת חלק מהמערכות כעת. המיקום האופטימלי והמיועד של המערכת הציבורית, הוא באזור "שער השומרון", המצוי במרכז הגוש המאוחד ונגיש לכל תושבי האזור המאוחד בגלל מיקומו על הציר המרכזי המחבר את כל היישובים.

מועד הבחירות הקרובות באורנית ובאלקנה זהה, והן אמורות להתקיים בתאריך 28.10.03. הבחירות האחרונות לועדים המקומיים בעץ אפרים ובשערי תקוה התקיימו ביום 26.11.02, והבחירות הבאות אמורות להתקיים ביום 27.11.07. שני היישובים אינם "יישובים שיתופיים" ואין בהם אגודות שיתופיות להתיישבות.

3.1.8 שיפור היכולת המקצועית והשירות לתושב

יציבות המערכת המוניציפלית של אלקנה ואורנית יאפשרו שיפור הראייה המקצועית, מתפיסה מגזרית ומקומית לתפיסה מערכתית כוללת לטובת כל הגוש המתאחד. המרחק הגיאוגרפי הקטן והרצף בין היישובים יאפשרו פיתוח מגוון יותר של מערך השירותים והתייעלות ושיפור השירות לתושבים. עיקר השיפור יהיה לגבי תושבי עץ אפרים ושערי תקוה שהם יישובים במוא"ז שומרון. המוא"ז שומרון גדולה ומסורבלת וכיוצא מזה, לעדותם, הם "נטע זר" הסובל מתת פיתוח ומשירותים לא יעילים.

3.2 התייעלות תכנונית

מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני

באיחוד יש פוטנציאל לארגון מרחבי יעיל יותר ומניעת כפילויות בשירותים, ובמערכות ניהוליות נלוות כמו: כבאות, איכות סביבה וכד'. כמו גם בתשתיות ומשאבי קרקע בעיקר בתחומי התחבורה, החשמל, המים, הביוב ופינוי האשפה, עקב הקשרים המרחביים בין היישובים. גם כאן, עיקר הנהנים הם תושבי היישובים עץ אפרים ושערי תקוה (ראה גם סעיף 3.1.3).

מגמה זו דומה למגמת התכניות ההנדסיות של מקורות, חברת החשמל, איגוד ערים לביוב אריאל לגבי המערך האזורי בנושאי: חשמל, אספקת מים בשוטף ובשעת חרום, ביוב ושפכים. האיחוד יאפשר התייעלות של הפעילות התכנונית והביצועית של כל הגורמים שיפעלו במרוכז מול רשות מוניציפלית אחת.

מניעת כפילות נוספת ניתן לראות במבני הציבור, כאשר אזור "שער השומרון" מיועד בתכנון (ברמה המתארית) לספק שירותים ציבוריים ברמה אזורית ונפתית (מפת המערך התכנוני מצורפת). פיתוח המתחם יאפשר מניעת כפילויות של מבני הציבור ביישובים השונים.

3.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר, בינוני וארוך והשלכות על מרחבי תכנון והשפעה על פרוייקטים יזמיים

הציר המקומי המרכזי באזור המתאחד הוא כביש 505, שמשני צידיו יושבים היישובים, ובמרכזו "שער השומרון" - אזור התעשייה, התעסוקה והמרכז האזרחי המיועד לפיתוח מיידית. האיחוד יאפשר, לא רק תכנון יעיל יותר של האזור כולו, אלא גם ובעיקר של אזור התעשייה שיגדיל את בסיס המס ממקורות מניבי ארנונה (תעשייה, מסחר ומשרדים) לכל היישובים.

הפיתוח והרחבת כל היישובים במרחב המאוחד הוא לא בלתי מוגבל, בגלל אילוצים גיאוגרפיים וזמינות קרקעות. האיחוד יאפשר הקטנת הלחצים של כל יישוב לגידול עצמאי ויהפוך את כל המרחב למוקד משיכה לאוכלוסייה.

אובדן המעמד העצמאי של אורנית ואלקנה והפיכתם לחלק ממועצה אזורית אחת מקטין את תפיסת הפיתוח המגזרית והממוקדת שיש להם כ"יישוב "עירוני". למעשה טמון כאן פוטנציאל לאימוץ גישת תכנון ופיתוח מערכתית הנעשית מתוך ראייה מרחבית ולא סקטוריאלית. בדרך זו התכנון יאפשר יצירת מרחב תכנון מגוון יותר ורב-מוקדי, תוך איתור היתרון היחסי של כל אחד מהמוקדים, ויצירת קשרים ויחסי גומלין בין כל חלקי המרחב.

הגישה המרחבית תחייב יצירת איזונים נכונים של פיתוח יזמי במרחב, כאשר לכל מוקד יהיה היתרון היחסי שלו.

3.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

3.3.1 צביון קהילתי תרבותי

האיחוד הצפוי מתייחס למרחב מאוחד שבו המרקם החברתי כלכלי דומה, של אוכלוסייה חזקה (אשכול 8). המרקם הקהילתי-חברתי הטרוגני מאוזן, שבו אוכלוסיות: דתיות לאומיות, וחילוניות עם התפרסות במרחב ביחס של כ- 45% ו -

55% (בהתאמה). יש שני ריכוזים של אוכלוסייה דתית וחילונית: באלקנה כ- 95% אוכלוסייה דתית, ובאורנית כ- 90% אוכלוסייה חילונית. וביתר היישובים האוכלוסייה מעורבת. לפי הפרוט הבא (בסיס מסמך שערי תקוה) :

יישוב	סה"כ בתי אב	סה"כ בתי אב חילוניים	בתי אב חילוניים (באחוזים)	סה"כ בתי אב דתיים	בתי אב דתיים (באחוזים)
אלקנה	1,000	50	5	950	95
אורנית	1,000	900	90	100	10
שערי תקוה	1,000	650	65	350	35
עץ אפרים	350	250	70	100	30
סה"כ	3,350	1,850	55	1,500	45

מאחר והתפרסות המגורים של ריכוז האוכלוסייה הדתית והחילונית הוא בשני יישובים נפרדים לא צפויים קונפליקטים יומיומיים, וכל קהילה יכולה לנהל את חייה הקהילתיים והתרבותיים על פי דרכה ואמונתה.

3.3.2 השפעה וייצוג הקהילה

במרחב המאוחד נוצר איזון בין מאפייני האוכלוסייה המבטיח את ההשפעה המאוזנת והייצוג של כל האוכלוסיות במערכת השלטונית הפוליטית החדשה. עם זאת, הוא מופר באופן משמעותי רק לגבי אלקנה שבה יש רוב מוחלט לאוכלוסייה הדתית ואורנית שיש בה רוב מוחלט לאוכלוסייה החילונית. בשני יישובים אלה יש גם משבר במערכת הפוליטית והשלטונית על רקע אובדן עצמאות של היישוב. על רקע זה, יש צורך לפתח את הדמוקרטיה הקהילתית ולחזק את הועד המקומי והיו"ר. בכך תוכל להיווצר נגישות למנגנון קהילתי פוליטי ומקצועי הפועלים ברציפות לאורך זמן, מבינים את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה ביישוב, ומסוגלים לייצג אותה ולדאוג לקידום הפתרונות המתאימים במסגרת המאוחדת.

3.4. מעמד אלקטורלי והשפעה על בחירת ראש

הרשות

בגלל היחס המספרי בין האוכלוסייה הדתית לאומית והאוכלוסייה החילונית נוצר רוב חילוני, אם כי לא גדול. אך למרות זאת, מאחר ומדובר על איחוד של ארבעה יישובים מהם שנים גדולים עם רוב קוטבי (דתי לאומי וחילוני) יישוב גדול מעורב, ויישוב קטן מעורב, ניתן להגיע להסכמות וקואליציות במליאת המועצה באופן שכל האוכלוסיות יוכלו להשפיע באותה מידה על ראש המועצה הנבחר.

3.5. פוטנציאל מתחים וקונפליקטים עקב האיחוד

הועלה חשש, על ידי אלקנה, שבגלל אופייה הייחודי של האוכלוסייה צפויים קונפליקטים בעיקר בתהליכי קבלת החלטות, בטיפול שוטף והקצאת משאבים על רקע סדר עדיפויות שונה בתכנון השירותים ובקידום מערכות החינוך. זאת, כאשר הראייה תהיה אזורית מול ראייה מגזרית דתית לאומית הקיימת כיום. לאור האיזון הקיים במרחב המאוחד בין האוכלוסיות נראה שלחשש זה לא יהיה בסיס אמיתי במציאות שתתהווה.

3.6 היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

3.6.1 אומדן החיסכון השנתי באיחוד בטווח הארוך (ראה נספח ג' טבלה 1)

החסכון השנתי הוא כ- 5.7 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2001). החיסכון נובע מאיחוד שתי רשויות בהיקף דומה וחסכון בהוצאות הועד המקומי שערי תקווה. חיסכון זה הוא לאחר השארת סל תרבות ביישובים בהיקף של כ- 1 מיליון ש"ח.

3.6.2 חוסן כלכלי (נספח ג' טבלה 2)

הישובים שווים מבחינת המדד הסוציו אקונומי (8). כיוון שכבר כיום הילדים הדתיים לומדים באלקנה והחילונים באורנית, אין משמעות במקבץ זה לשיעור גילאי 0-17.

שיעור ההכנסות העצמיות דומה ברשויות השונות, ובשערי תקווה, הגובה את הארנונה והמים ומפעיל בעצמו את המעונות, המתנ"ס ופעולות תחזוקה, אף גבוה יותר.

3.6.3 איכות הניהול (נספח ג' טבלה 3)

החוב לתושב באלקנה כפול מזה של אורנית, אך החוב המשוקלל יהיה סביר. איחוד כוחות הניהול צפוי לחזק את המועצה המאוחדת.

3.6.4 החסכון הצפוי בכוח אדם

החסכון נובע מביטול עלויות שכר הנבחרים, בעלי התפקידים הבכירים, מנהלי המחלקות ועובדים מוניציפלים בהיקף של כ- 2.9 מיליון ש"ח כדלקמן:

חסכון בהוצאות

השכר (אלפי ש"ח)

2,219

חסכון 20% - מוניציפלי

643

חסכון 60% - נבחרים

2,862

סה"כ

3.6.5 עיקרי עמדות הישובים בנושא הכלכלי כפי שהובאו בפני הוועדה

אלקנה

- מועצת אלקנה סבורה כי **אין טעם כלכלי** לביצוע האיחוד המוצע, בין היתר כיוון שלישובים שערי תקווה ועץ אפרים, השייכים למועצה האזורית "שומרון", אין כמעט עובדים בשכר, ולפיכך האיחוד לא יביא לחסכון בכספי ציבור.
- לטענת מועצת אלקנה אין כלל ספק שהאיחוד המוצע משולל כל יסוד כלכלי ועתיד לפגוע ביעילות אספקת השירותים. האיחוד יביא להעלאת הוצאות הישוב

המאוחד, יעמיס על קופתה של אלקנה מיליוני שקלים, מנוגד לטובת אלקנה ותושביה, ופוגע בזכויותיהם של תושבי אלקנה, אשר הקימו יישובם תוך כוונה ליצור מסגרת חברתית בעלת מאפיינים הייחודיים לאוכלוסייה הדתית.

- רמת השירותים במוא"ז שומרון נמוכה יותר מאשר באלקנה. האיחוד יגרום לתוספת הוצאה כדי להעלות את הרמה בשערי תקוה או בעץ אפרים, או שתיגרם פגיעה חמורה בתושבי אלקנה אם תורד רמת השרות.

שערי תקווה

- הועד המקומי של שערי תקווה מנהל את חיי היומיום ברוב תחומי החיים: תברואה, מים וביוב, אבטחה ובטחון, חינוך ותרבות, גבית ארנונה וכד'. בישוב פועלים: מזכיר-גזבר, צוות מזכירות, צוות גבית והנהלת חשבונות, צוות תחזוקה וצוות בטחון, הכוללים סה"כ כ- 20 עובדים. בעקבות האיחוד ניתן יהיה לחסוך בעיקר בסעיף השכר.
- מבקשים שגביית כספי הפיגורים בגין חובות על מגרשים ישארו לפיתוח הישוב.

עץ אפרים

תומכים באיחוד, כיוון שצופים שאיחודם יביא לתשומת לב משמעותית יותר, במיוחד בנושא התשתיות.

אורנית

קיים חשש מהצורך במתן תמיכות למוסדות שונים באלקנה בעקבות האיחוד.

המועצה האזורית שומרון

ראש המועצה מתנגד לויתור על אזור התעשייה "שער השומרון" שהינו חדש ואמור להיות מקור לארנונה עתידית למוא"ז שומרון.

איו התנגדות לאיחוד מבחינת נושא התכנון ובניה.

שיקולים כלכליים נוספים

1. הוצאת הישובים עץ אפרים ושערי תקווה מהמועצה האזורית שומרון יביאו לחיסכון במ.א. שומרון שאיננו בא לידי ביטוי מלא במודל. מרכיב חסכון זה קיים בגין צמצום מוטת השליטה הארוכה של המוא"ז לישובים אלה.
2. מוסדות החינוך המשמשים את ילדי ארבעת הישובים מחולקים בעיקר בין אלקנה ואורנית. איחוד הרשויות מחזק קשר זה.
3. אזור התעשייה שער השומרון בבעלות מ.א. שומרון, שערי תקווה ואורנית. מ.א. שומרון מתנגדת להעברתו לבעלות הרשויות במקבץ זה.

4. נימוקים והמלצות

4.1 נימוקים

הישובים שבמקבץ, עץ אפרים, אלקנה, שערי תקווה (במקבץ המקורי) ואורנית, הם יישובים פרבריים-כפריים בעלי אופי אורבני דומה. הם מהווים רצף גיאוגרפי כמעט מלא (למעט הכפר עזון עתמה שטח B בין אורנית ושערי תקווה). היישובים מצויים על ציר כבישים אחד וגם גדר ההפרדה, שכל היישובים מצויים בצד אחד שלה, מייצרת מרחב אורבני מאוחד (פרוט בסעיף 1.3).

בגלל הרצף הגיאוגרפי והקשרים המרחביים בין היישובים, יש פוטנציאל באיחוד לארגון מרחבי יעיל יותר ולמניעת כפילויות בשירותים, במערכות ניהוליות נילות ובאספקת שירותים. עקב האיחוד תיווצר התייעלות, בגלל היווצרות "ספי כניסה" לשירותים שיאפשרו גיוון נוסף ופיתוח מערכות שירותים, שקודם לכן לא ניתן היה לספק או שהיו יקרים בגלל מיעוט משתתפים. האיחוד יאפשר גם התייעלות של

הפעילות התכנונית והביצועית של גורמי חוץ, שהתוכניות ההנדסיות שלהם מתייחסות למרחב המאוחד.

מניעת כפילות נוספת ניתן לראות בנושא מבני הציבור, כאשר אזור "שער השומרון" מיועד בתכנון (ברמה המתארית) לספק שירותים ציבוריים ברמה אזורית ונפתית. פיתוח המתחם יאפשר מניעת כפילויות של מבני הציבור המצויים ביישובים השונים. זאת בנוסף ליתרונות שבתכנון יעיל יותר של האזור כולו ובעיקר של אזור התעשייה, שיגדיל את בסיס המס ממקורות מניבי ארנונה (תעשייה, מסחר ומשרדים) לכל היישובים.

כלומר, איחוד ארבעת היישובים שבמקבץ מאפשר יצירת מרחב פיתוח אחד, רב מוקדי, שבו יש יתרון לגודל בתכנון ופיתוח המרחב. המשמעות היא שהתכנון לא יתמקד ביישוב/מוקד אחד במרחב, אלא בגישה מערכתית המתייחסת לכלל היישובים, ליתרונות היחסיים של כל אחד, לקשרים ביניהם ולתפקודם היישובי. בכך נוצר יתרון לגודל, תוך יצירת איזון בין בחירה חופשית של מקום המגורים שבו מאפיינים, המתאימים לכל אוכלוסייה, עם חופש בחירה במגוון שירותים במרחב גדול יותר ועם תשתיות מפותחות יותר.

האיחוד הצפוי מתייחס למרחב מאוחד שבו המרקם החברתי כלכלי דומה, של אוכלוסייה חזקה (באשכול 8). המרקם הקהילתי-חברתי הטרוגני מאוד, שבו אוכלוסיות דתיות לאומיות וחילוניות, עם התפרסות במרחב ביחס של כ- 45% ו- 55% (בהתאמה). ישנם שני ריכוזים של אוכלוסייה דתית וחילונית: באלקנה כ- 95% אוכלוסייה דתית, ובאורנית כ- 90% אוכלוסייה חילונית. ביתר היישובים יש אוכלוסייה מעורבת. במרחב המאוחד יוצר איזון בין מאפייני האוכלוסייה, המבטיח את ההשפעה המאוזנת ואת הייצוג של כל האוכלוסיות במערכת השלטונית הפוליטית החדשה, ובהתאם גם את מערכות השיקולים של המערכת הניהולית.

על רקע אובדן העצמאות הניהולית והיישובית, בעיקר של אלקנה ואורנית, אתגר המינהל והממשל במערכת כזו הוא לנהל תהליך פיתוח מרחבי בגישה מערכתית ומגוונת עם מרכזי משנה וקשרים שיסייעו ויתמכו בתפקוד של כל אחד מהיישובים, כאשר יש התייחסות לצרכי כל אוכלוסייה במרחב בצורה מאוזנת.

4.2 למעשה, איחוד הרשויות והיישובים שבמקבץ טומן בחובו יתרונות כלכליים ותכנוניים משמעותיים. העיקרי שבהם יושג כתוצאה מחסכון כספי מוערך בהיקף של 5.7 מיליוני ש"ח (במונחי שנת 2001) בשנה לטווח הארוך. זאת, לאחר ניטרול סך של כמליון ש"ח מהחסכון לטובת השארת סל תרבות ביישובים.

היתרון הכלכלי השני יושג מהגדלת בסיס המס של המועצה המאוחדת, על ידי פיתוח אזור התעשייה והתעסוקה "שער השומרון", והגדלת בסיס המס של הרשויות בהכנסות מניבות שלא היו להן קודם לכן. יובהר כי יתרון זה יושג אם אכן ישוייך אזור התעשייה למועצה האזורית המוצעת והכוללת יישובים אלו.

יתרון נוסף מצוי בפוטנציאל הפיתוח וארגון מרחבי יעיל יותר של המערכות הניהוליות, התשתיות, מערך השירותים וניצול משאבי הקרקע.

4.3 מול יתרונות אלו סובל האיחוד ממגבלות המחייבות התייחסות במסגרת תוכנית האיחוד. המגבלה העיקרית היא אובדן העצמאות הניהולית והתקציבית של המועצות המקומיות אלקנה ואורנית, כאשר מדובר על שני יישובים גדולים. הדבר מחייב התייחסות לניהול ותפעול יישובים גדולים במועצה אזורית. המלצות מפורטות בנושא ניתן למצוא במקבץ 66.

5 המלצת הועדה

5.1 מתוך מגמה לשמור על איזון בין מטרות החוק לצמצום רשויות מקומיות וחסכון כלכלי, ובין שיפור השירות ושמירת איכות החיים לתושבי היישוב, הועדה ממליצה לגרוע את היישובים עץ אפרים ושערי תקוה ממוא"ז שומרון, ולאחד את ארבעת היישובים למועצה אזורית אחת. בכל יישוב יוקם ועד מקומי שינתנו לו כלים ניהוליים ותקציביים כמפורט בדו"ח.

בנוסף, יש לצרף למועצה האזורית המאוחדת את מרחה "שער השומרון", הנמצא כיום בתחום השיפוט של המוא"ז שומרון.

בגלל גודלם של היישובים אלקנה ואורנית, ממליצה הועדה להגדיר את סמכויות ותפקידי הועדים המקומיים במסגרת "צו הכינון", באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית. תפקידי ראש הועד המקומי יהיו בשכר.

5.2 מנגנוני ההגנה הניהוליים והתקציביים שינתנו לועדים המקומיים:

- עד הקמת קריה מוניציפלית בשער השומרון יוקם "מרכז שירותים משני" באורנית ובאלקנה.
- יובטח תקציב קבוע לצורך מנגנון ניהול של ראש ועד בשכר ביישובים הגדולים.
- שר הפנים יחליט על מספר חברי מליאת המועצה האזורית באופן יחסי למספר התושבים בכל יישוב.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי במסגרת "צו הכינון" באופן שיתאפשר תפעול יישוב גדול במסגרת המועצה האזורית המאוחדת.
- יוגדרו תפקידי וסמכויות הועד המקומי לחוקק חוקי עזר מקומיים שיגנו על המאפיינים הייחודיים של החיים ביישוב, בהתאם לערכי הקהילה ותרבותה.
- יובטח איזון תקציבי בין המוא"ז והיישובים, כאשר אחוז מגביית המיסים יועמד לצרכי היישובים בנוסף למקורות המועצה האזורית. יובטח סל תקציבי סגור בחלוקה לפעולות ושכר. כל זאת על מנת לאפשר עצמאות היישובים והמשך מתן שירותים ברמה נאותה לאוכלוסייה בשירותי תרבות (דת) וחינוך.

נספח מס' 1 - ריכוז פניות

מקבץ 68: אלקנה, שערי תקוה, עץ אפרים

מס	שם/פרטים של הטוען (מודגש- בעל תפקיד ברשות)	נגד האיחוד	בעד האיחוד	הערות
1	<u>מרסל גנס ראש המועצה המקומית אלקנה</u> והחלטת מועצה מ- 27.4.03	<u>טענות מקדמיות</u> - לא היה זמן לבדיקה רצינית, הליך לא מעוגן בדין ביו"ש, נתונים לא נכונים, ביטול יישוב כלאחר יד <u>היבט כלכלי</u> – אין חסכון ואם יש הוא שולי. רמת ההוצאה לתושב גבוה אבל לא בגלל אי יעילות אלה בגלל רמת שרות גבוהה. אין		להוציא את האיחוד לפועל רק אחרי בדיקה מעמיקה יותר החלטת

המועצה 5:4		חסכון בהיבט הבטחוני ימשיכו באותה מתכונת <u>היבט מערך השירותים</u> ותשתיות – קונפליקט סביב שירותים, במוא"ז שומרון רמה נמוכה הצרוף יחייב <u>הוצאות נוספות להשוואת</u> <u>הרמות או לפגיעה בתושבי</u> <u>אלקנה בהורדת השירות.</u> פער ניכר בנושא תשתיות ופיתוח. <u>היבט חברתי קהילתי</u> – <u>פגיעה ברקמה הקהילתית</u> <u>בגלל שוני בין היישובים</u> לאלקנה אופי וצביון מיוחד- יישוב דתי. <u>אין רצון לחיות</u> <u>ביישוב מעורב בגלל:</u> מתחים, שמירת שבת, חלוקת תקציבים (חינוך ושורתי דת, מול תרבות ופני העיר). <u>רמה סוציו -</u> <u>אקונומית שונה של</u> היישובים. להערכתו מרבית התושבים מתנגדים.		
צינו את עמדת משרד הפנים בבג"צ בנובמבר 2002: תמיכה בעמדה של ועדה קודמת בנושא איחוד הרשויות במקבץ ואורנית	<u>בעד האיחוד של כל היישובים</u> <u>במקבץ בתוספת אורנית :</u> היישוב נטע זר במוא"ז שומרון ונפגע במערכת השירותים <u>רצף טריטוריאלי – יש בין כל</u> היישובים במקבץ כולל אורנית. צריך להקים מערכת כבישים פנימית לחיזוק הקשר <u>התייעלות משקית וכלכלית</u> – בגלל בניית גוף גדול יותר בנוי מיישובים סמוכים. <u>פיתוח כלכלי – לשייך את</u> <u>פרוייקט "שער השומרון"</u> לגוש המאוחד כאזור התעסוקה והמסחר <u>מערך שירותים</u> – האיחוד מאפשר יצירת מסה קריטית לבית ספר תיכון באזור. הרחבת <u>התכנון בשערי תקוה של קרית</u>		<u>חיים</u> <u>בלומנפלד</u> <u>יו"ר ועד</u> <u>היישוב</u> <u>שערי</u> <u>תקווה</u>	2

	<u>החינוך לאוכלוסייה החילונית באזור</u>. ויכלול גם חטיבת ביניים ובי"ס תיכון לכל היישובים המתאחדים. כיום הילדים החילונים לומדים א' ב' ביישוב בב"ס ממלכתי צומח. ג' – ט'. תיכון ברמת השרון. באורנית וגם הולכים לחוגים. <u>האוכלוסייה הדתית (ממלכתי דתי) גם כיום הולכת לאלקנה בכל הגילאים (כולל אולפנא)</u> <u>היבט קהילתי, חברתי</u> – יש 30% דתיים ו- 70% חילונים. באיחוד יש צורך לשמור על הצביון הייחודי של כל אחד מהיישובים. <u>שמירת האופי המיוחד מחייבת "סל תרבות עצמאי לכל יישוב"</u> <u>היבט פוליטי ייצוגי</u> – הקמת מנגנון עצמאי שבו יש צורך לקבל ייצוג יחסי בהתאם למספר התושבים ולא ועדה ממונה או קרואה		
3	<u>מוטי לוי – יו"ר ועד עץ אפרים ועמדת הועד המקומי</u>	<u>בעד האיחוד של היישובים במקבץ בתוספת אורנית</u> : <u>רצף טריטוריאלי – יש</u> בין כל היישובים במקבץ כולל אורנית. כיום היישוב נטע זר במוא"ז שומרון ולא מקבל שירותים כמו שצריך <u>מערך שירותים</u> – רוב הילדים לומדים באורנית בבי"ס יסודי ובחטיבת הביניים. משתמשים בחוגים, קייטנות קופת חולים קאנטרי קלאב נצרכים באורנית. באיחוד תהיה הצדקה לבניית בי"ס תיכון חילוני באורנית. <u>התנאים לאיחוד</u>: ביצוע אפליה מתקנת, בניית מבני ציבור, שיפור תשתיות (כבישים ומדרכות) החזרת שארית חובות ממגרשים עתידיים	

	שמירה על צביון קיים בין דתיים וחילונים יצירת רצף טריטוריאלי ופריצת כבישים מסיבות בטחוניות לרווחת התושבים קבלת נציגות הולמת במועצה החדשה שיפור חזות היישוב			
4	צביקה מה יפית – ראש המועצה האזורית אורנית	טענות מקדמיות : זמן קצר להערכות, ההליך לא על פי דין ביו"ש לא לאחד אלה לנקוט בגישה של שת"פ פונקציונלי. יש צפי בגלל היקף המטלות והאיחוד מחייב מנגנוני משנה לדוגמה: שפ"ע.	יש כיוון של פיתוח כלכלי עם אלקנה ושערי תקווה, אבל <u>בעד</u> האיחוד רק עם שערי תקווה ועץ אפרים שאתם יש הרבה משותף באינטרסים ובמרקם החברתי, קהילתי	המתכונת הטובה ביותר היא איחוד משני צידי הקו הירוק עם : מתן, ירחיב, חורשים ונירית
5	בנצי ליברמן – ראש המועצה האזורית שומרון	נגד הוצאת שערי תקווה ועץ אפרים מהמועצה האזורית היבט כלכלי - מהווים 22.5% מיישובי המוא"ז ובין החזקים. מענק האיזון הניתן בעבורם יופחת מהתקציב בהיקף של כ- 6.500 אש"ח דבר שיפגע באיזון של המוא"ז המורכבת מיישובים חזקים וחלשים. נגד הוצאת אזור התעשייה "שער השומרון"		
6	מאיר שטיינר. אלקנה שלח מכתב שחתומים עליו 14 חברי מועצה שלעבר של אלקנה (טל: 03-		בעד האיחוד של היישובים אלקנה, שערי תקווה, עץ אפרים ואורנית אינטרס לאומי לאיחוד רשויות היבטים ניהוליים – אין הצדקה לניהול 3 מנגנונים קטנים. ייעול התכנון, הפיתוח וההפעלה של המרחב המשותף - במתן פתרונות מיטביים ולא סקטוריאליים בתכנון אורבני, חינוך, תרבות,	

	מים, ביוב, בטחון. שיתופי פעולה פונקציונליים ומניעת כפילויות - כיום שת"פ: בחלקו בחינוך, תעשייה (שער השומרון), איכות סביבה, כבאות, שירותי קבורה כפילויות: מערכת כפולה של גדרות, ביוב, כבישים, בטחון (נפגע במערכת הכפולה) שירותי דת היבט ציבורי - התנגדות המועצה כיום היא עלחודו של קול (4:5) ומאינטרסים אישיים של פחד מאובדן כוח בבחירות הבאות היקט קהילתי חברתי - למרות השוני בין היישובים (האחרים מעורבים) ניתן לשמור על צביון ואורח חיים בלי לכפות אחד על השני.		9362222 -053 437111 לחומר צורף: מכתב שנשלח לועדה לאיחוד היישובים במקבץ ביחד עם אורנית ב- 12.3.01) עם 24 (חתימות) 2. דף אחרון של פרוטוקול ישיבת מועצת אלקנה מ- 12.3.01 בנושא האיחוד	
7	משפחות זינר אביבה הרי בשמים 3 ודאום אבישי שיר השירים 19 . אלקנה	היבט משפטי - האיחוד פוגע בזכויות האזרח הבסיסיות היבט קהילתי חברתי - בעלי צביון דתי ציוני ושונים מאחרים במקבץ. הם יפגעו באורח החיים בחינוך, יהדות, אוירה, קהילה וכו'. לא מעונינים בקונפליקטים		
8	שי תוסהר -054 817925 אלקנה	אספקת שירותים - האיחוד יפגע בקבלת השירותים ובסיום התשתיות שהיום מתקצבות		
9	משה אסולין. האורן 13 עץ אפרים	נגד האיחוד עם אלקנה ושערי תקוה בלבד	בעד האיחוד רק במתכונת של הוספת אורנית למקבץ רק הוא יגרום לחסכון	

10	עצומה של 67 משפחות מאלקנה	<u>היבט משפטי – האיחוד</u> פוגע בזכויות האזרח הבסיסיות <u>היבט קהילתי חברתי –</u> בעלי צביון דתי ציוני ושונים מאחרים במקבץ. הם יפגעו באורח החיים בחינוך, יהדות, אגורה, קהילה וכו'. לא מעונינים בקונפליקטים.	
11	מיכאל איזק 058- 361518 אלקנה	<u>היבט קהילתי חברתי –</u> בעלי צביון דתי ציוני ושונים מאחרים במקבץ. הם יפגעו באורח החיים בחינוך, יהדות, אגורה, קהילה וכו'. רוב הקהילה תיפגע ובמידה מסוימת תהיה עזיבה.	
12	אסף שפירא ת.ד. 66 אלקנה	<u>היבט קהילתי – יישובים</u> <u>אחרים אין בהם צביון דתי</u> ולכן תושבי אלקנה יפגעו	
13	צחי ויעל פנטון שיר השירים 14 אלקנה	<u>היבט קהילתי חברתי –</u> בעלי צביון דתי ציוני ושונים מאחרים במקבץ. הם יפגעו באורח החיים בחינוך, יהדות, ובמאפייני הקהילה וכו'. רוב הקהילה תיפגע אלה אם יתאחדו עם דומים <u>היבט פוליטי לא מעוניינים</u> <u>שאחרים יחליט על צביון</u> <u>החיים שלהם</u>	
14	עו"ד מאיר כסיף, אורנית. משרד עורכי דין רח' אילת 8 ת"א. 68118. טל: 03- 6824972	<u>נגד איחוד עם אלפי מנשה</u> <u>(פרוט במקבץ 65)</u>	מבד צרופ למקבץ עץ אפרים, אלקנה, שער תקוה: רצף גאוגרפי, אופי כפרי דומה, פארק תעשייה משותף "שער השומרון", ניתן לפתח מערב בטחוני משותף, אוריינטציה פיתוח מזרחה עם עתודה קרקעית יהודית של חברת בכינוס "צמרות", מערכות חינוך משותפות ילדים דתיים

	מאורנית לומדים באלקנה, עבור החילונים ניתן לפתוח בי"ס באורנית, <u>תחבורה ציבורית משותפת</u> קווי דן. <u>מאפייני אוכלוסייה דתית דומים</u> .			
15	גור בן ציון. האלון 28. אורנית 44813	<u>נגד האיחוד עם אלפי מנשה</u> <u>(פרוט במקבץ 65)</u>	<u>בעד איחוד עם שערי תקוה ועץ אפרים</u> <u>יש רצף גאוגרפי – על כביש חוצה ישראל, עם שערי תקוה ואלקנה. לחילופין לאחר את אורנית עם ראש העין היבט חברתי קהילתי – מאפיינים דומים עם שערי תקוה ואלקנה</u>	
16	שושי ורם מסחרי. הסביון 3. אורנית	<u>נגד האיחוד עם אלפי מנשה</u> <u>(פרוט במקבץ 65)</u>	<u>בעד איחוד עם שערי תקוה</u> הילדים הולכים שם לבית ספר	
17	סגל אהוד, אורנית (עו"ד). בורוכוב 42 ת"א	<u>נגד האיחוד עם אלפי מנשה</u> <u>(פרוט במקבץ 65)</u>	בעד איחוד עם אלקנה, שערי תקוה ועץ אפרים <u>יש רצף גאוגרפי ושירותים משותפים</u>	

נספח כלכלי

ו. סיכום המלצות הועדה למקבץ 69

המועצה המקומית מודיעין עילית עם המושב מתתיהו (מהמוא"ז מטה בנימין)

1 רקע על הרשויות במקבץ

1.1 דמוגרפיה ומגורים

אחוז האוכלוסייה במרחב המאוחד (2002) מסה"כ של 22,275 נפש	קיבולת לפי תוכניות לפי נתוני המינהל האזרחי - ביח"ד (במס' נפשות/תושבים)		נתוני אוכלוסייה 2002 (לפי מרשם האוכלוסין נכון ל- 31.12.02)		יישובים במקבץ
	סה"כ בתכנון יח"ד (אוכלוסייה)	בתוקף יח"ד (סה"כ נפש/תושבים)	אשכול סוציו אקונומי	אוכלוסייה נפש/ תושבים	
98.2%	8.500 יח"ד 56.950 (אופק תכנון ל- 2020 – 150.000 נפש)	1,400 יח"ד (9,380)	2	21,865	מועצה מקומית מודיעין עילית
1.8%	280 (1,880)	110 (740)	6	410	מושב שיתופי מתתיהו

1.2 מרחב גאוגרפי

המועצה המקומית מודיעין עילית והיישוב מתתיהו מהווים רצף גאוגרפי אחד, כאשר מתתיהו מהווה למעשה מובלעת בקצה הדרומי של מודיעין עילית. היישובים גובלים בנחל מודיעין.

ראה מפת המקבץ המצורפת .

הקשרים המרחביים:

כביש מספר 446 קיים/מתוכנן (מודיעין – בית אריה).
כביש מספר 45 קיים/מתוכנן (לירושלים).

1.3 תעסוקה ותעשייה

מודיעין עילית : אין מקורות תעסוקה עצמאיים, למעט אזורי מסחר.
אזור תעסוקה "חרבתא" מתוכנן ליד מכבים, מומלץ כאזור משותף עם יישובים סמוכים או ייחודי למודיעין עילית.
מתתיהו : מושב שיתופי עם תעסוקה חקלאית ויוזמות כלכליות בשטחי היישוב.

6. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)

2.1 עמדת המועצה המקומית מודיעין עילית - בעד האיחוד. קיים רצף גאוגרפי, כאשר מתתיהו נמצא מבחינה גאוגרפית במעין מובלעת בתוך מודיעין, למרות שהוא שייך למוא"ז מטה בנימין. המושב מקבל את מירב השירותים ממודיעין עילית בתחום השמירה, חינוך ותרבות, ביוב, כבישים, מסחר ובריאות. מניעת האיחוד תעצור את מגמות הפיתוח של היישוב שיש בו 25.000 תושבים עם צפי גידול ל – 150.000, בעוד שלמתתיהו עתודות קרקע של 700 דונם בבעלות ציבורית וללא שימוש (עבור 45 משפחות). אין למודיעין עילית עתודות קרקע לתעשייה ותעסוקה ("שטח 7" לא שייך למועצה ואינו שטח בבעלות ציבורית). האיחוד הוא בין יישובים בעלי מרקם קהילתי-חברתי דומה. מבחינה סטטוטורית מודיעין עילית

הוקמה כהרחבה של מתתיהו ולכן שני היישובים הם חלקים בלתי נפרדים, ורק המבנה המוניציפלי הנפרד והחלטה מינהלית מגבילים את האיחוד.

2.2 עמדת היישוב השיתופי מתתיהו – נגד האיחוד. טענה מקדמית – ההליך אינו מעוגן בדין החל ביו"ש, ולא קיבלו מידע מלא ביחס אליו. אין חסכון כלכלי ולכן אין הצדקה לאיחוד. היבט קהילתי-חברתי: יש שוני מהותי בין האוכלוסיות במאפייני הקהילה, באורח חיים ובדרכי החינוך. במתתיהו אוכלוסייה של עולים מארצות רווחה דוברי אנגלית, בעלי השקפת עולם תורנית לאומית המעודדת שירות בצה"ל. אוכלוסייה יצרנית המתפרנסת בכבוד למחייתה מאמצעי ייצור של חקלאות וקרקעות, משלמת ארנונה ומחזיקה את עצמה ללא תמיכה ממשלתית. לשני היישובים מאפייני מרקם אורבני שונה – מתתיהו בעל אופי תכנוני כפרי, וישנן מגמות פיתוח באותה מתכונת. היישוב אינו חוסם את מגמות הפיתוח של מודיעין עילית, מפני שיש להם מאות דונמים פנויים להתרחבות. אספקת שירותים נעשית על ידי המוא"ז מטה בנימין במתכונת של יישוב כפרי.

2.3 עמדת המועצה האזורית מטה בנימין - נגד האיחוד. מההיבט הכלכלי אין חסכון. ההפך הוא הנכון, כיוון שיהיה בזבוז משאבים ופגיעה במוא"ז מטה בנימין המספקת כיום את השירותים על בסיס אזורי גם ליישובים סמוכים. גריעת מתתיהו מהמוא"ז מטה בנימין תהפוך את השירותים לפחות יעילים. מההיבט הקהילתי - מתתיהו שונה במהות שלה ממודיעין עילית, ולא ניתן לאחד אותה בלא פגיעה.

2.4 עמדת גורמי התכנון: לאחד את מתתיהו עם מודיעין עילית, אין הצדקה להפרדה. המרחב כולו, כולל מקבץ 70, הם במסגרת התייחסות של תוכנית אב של משרד השיכון מתוך ראייה תפקודית כמרחב אחד בלא היישוב מנורה (יישוב חילוני). עם זאת, האיחוד צריך להיעשות תוך שמירה על אוטונומיה חברתית בתחום הניהולי – מינהלי.

5. ניתוח האיחוד ומאפייני הרשויות במקבץ

5.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

3.1.1 אספקת שירותים מוניציפליים

היישוב מתתיהו מקבל את שירותיו משני מקורות: מודיעין עילית ומוא"ז מטה בנימין, וזאת כתוצאה מאילוצים מרחביים, מהיבטים פונקציונליים ומבחירה של תושבי מתתיהו. הרצף הגיאוגרפי מאלץ שימוש משותף במרחב בכל הנוגע לכביש הכניסה ופעולות שמירה, ומקל על האפשרויות להשתמש גם בשירותי מסחר ובריאות. שירותי חינוך ותרבות נצרכים באופן חלקי על ידי תושבי מתתיהו במודיעין עילית, וחלקם באמצעות המוא"ז מטה בנימין, בהתאמה לצרכי התושבים. בגלל מאפייני השירותים וכמות ואופי האוכלוסייה לא ניתן להצביע על התייעלות באספקת השירותים בעיקר לאור העובדה שאין כאן מקרה של ריכוז אוכלוסייה היוצר "סף כניסה" לשירותים.

למועצה האזורית מטה בנימין יש יתרון באספקת השירותים על בסיס אזורי ליישוב כפרי כמו מתתיהו בעיקר לאור העובדה שהם ניתנים גם ליישובים סמוכים במסגרת "מסלולי שירות". הורדת היישוב מתתיהו ממערך אספקת השירותים תהפוך את שירותי המוא"ז מטה בנימין לפחות יעילים ותגרום לייקור המערך באופן משמעותי. בעיקר נכון הדבר לגבי שירותים כמו: עובדת סוציאלית, פינוי אשפה, תחזוקה ותברואה, מדריכות לגנים, מעונות ועוד.

3.1.2 תרבות שלטון ושיפור היכולת והרמה המקצועית

המנגנון הניהולי והפוליטי של מודיעין עילית הוא בדגם של מועצה מקומית, והוא שונה במהותו מיישוב שיתופי המתפקד כועד מקומי במועצה אזורית. מנגנון המושב השיתופי מהווה חלק מ"השלטון הדו-רובדי" במועצות אזוריות, שבו מזכירות היישוב והועד המקומי מנהלים את היישוב באופן עצמאי ושולחים נציג למועצה האזורית. הפונקציות המנוהלות על ידי מזכירות היישוב עבור האגודה השיתופית, כגון מרכז המשק, הנהלת החשבונות וכד' ימשיכו בניהול נכסי וענפי של המושב ולא ניתנים לאיחוד, מאחר והם אינם מנגנונים מוניציפליים. מכאן שאין כל חסכון באיחוד מנגנונים. כמו-כן, לא יהיה כל שיפור ביכולת או ברמה המקצועית.

3.1.3 שיפור השרות לתושב

לטענת תושבי מתתיהו תהיה פגיעה משמעותית בשירותים הניתנים להם, מאחר והמוא"ז ערוכה יותר מהמועצה המקומית לספק שירותים לאוכלוסייה בעלת

מאפיינים חברתיים קהילתיים של יישובי כפרי. המנגנון הניהולי העצמי שלהם מהווה למעשה "זרוע ארוכה" של המוא"ז מטה בנימין, ושינוי במתכונת זו תיפגע בהם.

בנוסף, שירותי המוא"ז מטה בנימין ניתנים בסטנדרטים המתאימים להם, יותר מאלה של המועצה המקומית מודיעין עילית, כאשר ההכנסות מגביה מתושבי היישוב גדולות יותר מאלה של מודיעין עילית, ורובן חוזרות אליו ומאפשרות להם להחזיק את היישוב שבו הם חיים. שלא כמו במודיעין עילית, אשר 60% מתושביה זכאים להנחות מארנונה בהיקף של 80%, כלומר רק 20% משלמים ארנונה מלאה. כתוצאה מכך לא ניתן להחזיק את העיר, לפתח את מערכות השירותים וכהגדרת דוח אבישי כץ (מ- 1.1.2002) מדובר ב"עיר נכה", "יישוב שממשלת ישראל תאלץ לתמוך בו כל ימי חייו".

3.2 התייעלות תכנונית

מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני

במרחב המאוחד, בגלל הרצף האורבני שנוצר בו, יש פוטנציאל לארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות העל בתחומי התחבורה, החשמל, המים והביוב, כמו גם בתחום פינוי האשפה. מנגד, יש תכנון יעיל של המרחב האורבני גם על ידי המוא"ז מטה בנימין בכל הנוגע למערך השירותים כמו: פינוי האשפה, שירותי חינוך ורווחה, נקיון וכד'. תפיסת אספקת השירותים של המועצה האזורית היא מרחבית, ומאורגנת בגושי התיישבות וב"מערך היסעים" הכולל יישובים סמוכים למתניהו כמו: מנורה, חשמונאים, נילי, נעלה ועוד. שינוי במערך זה, ע"י הורדת יישובים ממנו, יגרום להורדת היעילות, לייקור העלויות ולבזבוז משאבים.

3.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר, בינוני וארוך

והשלכות על מרחבי תכנון

על פי הזמנת משרד השיכון והבינוי הוכנה ב- 1998 תוכנית אב למרחב מודיעין עילית. תוכנית זו אינה מסמך בעל מעמד סטטוטורי מחייב, אך מהווה מסמך מנחה למדיניות פיתוח אזורי לאורך זמן. בתוכנית, מרחב מודיעין עילית ב- 2020 הוא בעל פוטנציאל בינוי של 25.000 יח"ד עם יעד איכלוס של 150,000 נפש.

התוכנית מציגה אפשרויות לחיבור היוזמות השונות לתכנית מרחבית כוללת ואינטגרטיבית, המאפשרת פיתוח השכונות והיישובים במרחב, תוך יצירת רשת זיקות בנושא תשתיות ופיתוח סביבתי שיקיפו את כל יישובי האזור.

התוכנית גם בוחנת את מערך הזיקות ההדדיות בין מרחב התכנון והאזורים הגובלים, וכן שיתופי פעולה אפשריים במסגרות השונות. עם זאת, היא אינה מתערבת או עוסקת בהסדרים מוניציפליים. מכאן שהמתכונת המוניציפלית לא יוצרת קושי בקידום התכנון והפיתוח ברוח הנחות התוכנית.

באשר לטענת מודיעין עילית על העדר רזרבות קרקע לפיתוח (ראה בתצ"א המצ"ב), ניכר כי במסגרת תחום השיפוט של היישוב ישנן עתודות קרקע רבות שלא מוצו לבנייה בצפון היישוב ובמזרחו (ראה תצ"א). בין היתר ניתן לציין גם את "שטח 7" צמוד הדופן למתתיהו, ואשר מיועד לפיתוח המרכז המסחרי והציבורי "שער העיר". שטח זה, לטענת, מודיעין עילית, שייך ליזמים פרטיים אך לטענת מתתיהו כבר לפני 6 שנים (אוגוסט 1997) הועבר בצו אלוף הפיקוד לרשות המועצה המקומית מודיעין עילית, ורק חוסר רצונה של המועצה להתעמת עם יזמים פרטיים מונע ממנה לפתח את היישוב.

באשר לפיתוח שטח תעשייה ותעסוקה, הרי שמנתוני התכנון שהועברו על ידי המינהל האזרחי עולה שהוא מתוכנן ליד חרבתא, ומומלץ כאזור משותף עם יישובים סמוכים, או כאזור ייחודי למודיעין עילית (סעיף 1.3).

3.2.3 השפעה על קידום פרויקטים יזמיים

לכאורה, הגישה המרחבית יוצרת איזונים נכונים של פיתוח יזמי במרחב, אך למעשה ניתן לראות קונפליקט תכנוני ברור בין מתתיהו בשיתוף עם המועצה האזורית מטה בנימין ובין מודיעין עילית, על קידום פרויקטים יזמיים. בעוד שמתתיהו והמוא"ז מטה בנימין מקדמות את הפיתוח במגמת המשך של בניה כפרית צמודת קרקע ויזמויות עסקיות, תוך שמירה על איכות הסביבה והאופי הכפרי, במודיעין עילית ישנה מעורבות רבה מאוד של יזמים פרטיים ומגמת הפיתוח היא לבניה רוויה למגורים ולמוסדות ציבור וחינוך.

3.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

3.3.1 צביון קהילתי תרבותי

האיחוד הצפוי מתייחס למרקם קהילתי חברתי, שהוא לכאורה הומוגני ונוגע באוכלוסייה דתית תורנית (לפי נתוני מודיעין עילית: 78% ממתניהו הצביעו ליהדות התורה ו- 75% במודיעין עילית). אך בחינה מעמיקה יותר מעידה על שוני מהותי, שבו רב השונה על הדומה: באורח החיים, בהשקפות העולם, בדרכי החינוך ובמאפיינים החברתיים-כלכליים.

אוכלוסיית מתניהו, לעדותם של נציגיה, מורכבת רובה מעולים שעלו מארצות רווחה אנגלוסקסיות מטעמים אידיאולוגיים, עובדים למחייתם, משולבים ומשתמשים בתקשורת פנימית וחיזונית, ברשתות טכנולוגיות מתקדמות (רשתות אינטרנט מהיר הפרוסות בכל הישוב). בנוסף, מבקשים להתערות בחברה הישראלית ורואים ערך חשוב בשירות בצה"ל.

מנגד, מאופיינת אוכלוסיית מודיעין עילית (עפ"י דו"ח כץ מ- 1.1.2002 שהוזמן ע"י משרד רה"מ לבחינת צירופה של מודיעין עילית למסגרת של "טיפול נקודתי") בכך שרובם המכריע של תושביה אינו עובד ואינו מתפרנס מיגיע כפיו, וכתוצאה מכך מצוי היישוב במדרג 2 (בתחתית הסולם החברתי-כלכלי). הם אינם מסוגלים להשתתף בהחזקת העיר בה הם חיים, רובם הגדול לא שרתו בצה"ל ועפ"י אורחות חייהם אוסרים שימוש בטכנולוגיה מתקדמת לתקשורת.

מאפייני התרכזות המגורים של האוכלוסיות במרחב יוצרים פריסת מגורים סגרגטיבית, אם כי מאוד קרובה, המאפשרת לכל אוכלוסייה לנהל את חייה הקהילתיים בהתאם להשקפתה ואמונתה וללא כפיה הדדית, אישית ותורנית.

3.3.2 מעמד אלקטורלי, השפעה על בחירת ראש

הרשות וייצוג הקהילה

אם יאוחדו שני היישובים, יהפכו תושבי מתניהו למיעוט מבוטל במרחב המאוחד (1.8% מסה"כ האוכלוסייה במרחב המאוחד), ולמרות תפיסת המעורבות והדמוקרטיה הקהילתית שלהם לא יוכלו להגיע לייצוג והשפעה בעלי משקל, באופן שיביא לידי ביטוי את הערכים והצרכים השונים שלהם. זאת, בכל המנגנונים

השלטוניים, החל ממליאת המועצה וכלה בבחירת ראש הרשות. דבר זה רק ילך ויחריף עם השנים בגלל גידול דמוגרפי מהיר של אוכלוסיית מודיעין עילית.

מצבם, במסגרת המוא"ז מטה בנימין, שונה כאשר בכללי "השלטון הדו רובדי" הם קובעים ומנהלים את חייהם ביישוב על פי צרכיהם ואמונתם ומיוצגים כיישוב, בלא כל קשר למספרם היחסי, במליאת המועצה האזורית.

3.3.3 פוטנציאל מתחים וקונפליקטים עקב האיחוד

בגלל דפוסי חייה של האוכלוסייה החרדית היא יוצרת מרחב מוגן שבו נשמרים מינהגיה בקפידה, תרבותה ואורחות חייה, ומוכתבת הפעילות האנושית במרחב, כולל בהיבטים האזרחיים של חיי היום-יום, וזאת על פי הזהות החברתית של חבריה. במצב של שוני מהותי בחלק גדול מערכי הקהילה (ראה סעיף 3.3.1) ולמרות האמונה התורנית הזוהה, צפויים קונפליקטים בין שתי האוכלוסיות. קונפליקטים אלה יבואו לידי ביטוי בתחומים הקיימים גם כיום, כמו: שירות בצה"ל של חברי מתתיהו, שימוש בטכנולוגיה מתקדמת לתקשורת, חגיגת יום העצמאות וכו'. זאת, בנוסף לקונפליקטים על רקע החיים העירוניים והיבטים ציבוריים כמו תשלום מיסים עירוניים, סדר עדיפויות שונה בתכנון השירותים, בהקצאת משאבים, בטיפול שוטף ובקידום מערכות החינוך.

4. היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

במקבץ זה מדובר על מיזוג ועד מקומי של ישוב, שהיום כלול במועצה האזורית, עם מועצה מקומית, ולפיכך לא ייווצר כל חסכון ממיזוג זה.

6. נימוקים והמלצות

5.1 נימוקי הועדה

באיחוד המוצע אין כל חסכון כספי מאחר ולא מדובר באיחוד בין שתי רשויות מוניציפליות, אלא בין רשות מקומית לועד מקומי. בסמוך לועד המקומי ימשיכו להתקיים ועדים מקומיים נוספים של אותה מועצה אזורית אליה משתייך הועד המקומי של מתתיהו. איחוד זה סובל משורה של בעיות וקשיים באספקת

השירותים, בהתייעלות המערכות, בתכנון, בפיתוח ובהשלכות השליליות שלו על ההיבטים הקהילתיים-חברתיים של שתי קבוצות האוכלוסייה.

בהיבט אספקת השירותים, היישוב מתתיהו מקבל את שירותיו משני מקורות: מודיעין עילית ומוא"ז מטה בנימין וזאת בגלל אילוצים מרחביים, היבטים פונקציונליים ומבחירה של תושבי מתתיהו. בגלל מאפייני השירותים וכמות ואופי האוכלוסייה לא ניתן להצביע על התייעלות באספקת השירותים, בעיקר לאור העובדה שאין כאן מקרה של ריכוז אוכלוסייה היוצר "סף כניסה" לשירותים. יתרה מכך, המוא"ז מטה בנימין שלה יתרון באספקת השירותים על בסיס אזורי ליישוב כפרי כמו מתתיהו, בעיקר לאור העובדה שהם ניתנים גם ליישובים סמוכים במסגרת "מסלולי שירות", תיפגע מהורדת היישוב מתתיהו ממערך אספקת השירותים שלה. הורדה זו תייקר יחסית את המערך לשאר היישובים, ותהפוך את שירותי המוא"ז לפחות יעילים.

גם בהיבט האיכותי תיגרם פגיעה כאשר, לטענת מתתיהו, שירותי המוא"ז ניתנים בסטנדרטים המתאימים להם יותר מאלה של המועצה המקומית מודיעין עילית, בין היתר כתוצאה מהכנסות עצמיות שונות של היישובים. בעוד תושבי מתתיהו מחזיקים את עצמם, רק 20% מתושבי מודיעין עילית משלמים ארנונה מלאה. כתוצאה מכך לא ניתן להחזיק את העיר, לפתח את מערכות השירותים וכהגדרת דוח כץ (מ-1.1.2002) מדובר ב"עיר נכה", יישוב שממשלת ישראל תאלץ לתמוך בו כל ימיו.

בהיבט התכנון והפיתוח העתידי, למודיעין עילית הוכנה תוכנית אב לפיתוח במרחב התכנון והאזורים הגובלים בו, עם מערכת של זיקות הדדיות ואפשרויות לחיבור היזמויות השונות לתכנית מרחבית, המאפשרת פיתוח השכונות והיישובים במרחב. פיתוח זה ייעשה תוך יצירת רשת זיקות ושיתופי פעולה בנושא תשתיות ופיתוח סביבתי, שיקיפו את כל יישובי האזור. עם זאת, היא אינה מתערבת או עוסקת בהסדרים מוניציפליים. מכאן, שהמתכונת המוניציפלית לא יוצרת קושי לקידום התכנון והפיתוח העתידי ברוח הנחות התוכנית.

באשר לטענת מודיעין עילית על העדר רזרבות קרקע לפיתוח לצרכי ציבור, ניתן להצביע על כך שבמסגרת תחום השיפוט של המועצה המקומית ישנן עתודות קרקע

רבות שלא מוצו לבנייה וניתן להקצות בהם שטחים לצרכים ציבוריים, כולל בשטחים שיש בהם תוכניות שטרם בוצעו (ראה בתצ"א המצ"ב). בין היתר ישנו גם "שטח 7" הצמוד לדופן של מתתיהו, ומיועד לפיתוח המרכז המסחרי והציבורי "שער העיר" של מודיעין עילית. זאת בנוסף לשטח תעשייה ותעסוקה מתוכנן ליד מכבים- "חרבתא".

באשר להיבט השלטוני וההשפעה של התושבים: אם יאוחדו שני היישובים, יהפכו תושבי מתתיהו למיעוט בטל בששים במרחב המאוחד (1.8%), ולא יוכלו להגיע לייצוג והשפעה בעלי משקל בכל המנגנונים השלטוניים, החל ממליאת המועצה וכלה בבחירת ראש הרשות. מצבם במוא"ז בנימין שונה, כיוון שבמסגרת היישוב שלהם יש להם עצמאות בניהול יישובם, ובמסגרת המוא"ז יש להם ייצוג במליאת המועצה, ללא קשר למשקם היחסי באוכלוסייה.

באשר להיבט הקהילתי-חברתי: האיחוד הצפוי מתייחס למרקם קהילתי-חברתי, שהוא הומוגני לכאורה ומתייחס לאוכלוסייה דתית, אך בחינה מעמיקה יותר מעידה על שוני מהותי באורח החיים, בהשקפות העולם, בדרכי החינוך ובמאפיינים החברתיים-כלכליים של שתי האוכלוסיות (פרוט בסעיף 3.3.1). בגלל דפוסי חייה של האוכלוסייה החרדית היא יוצרת מרחב מוגן שבו נשמרים בקפידה מינהגיה, תרבותה ואורחות חייה, ומוכתבת על-ידה הפעילות האנושית במרחב, כולל בהיבטים האזרחיים, וזאת על פי הזהות החברתית של חברה. במצב של שוני מהותי בחלק גדול מערכי הקהילה, ולמרות האמונה התורנית הזוהר, צפויים קונפליקטים בין האוכלוסיות, שיבואו לידי ביטוי בתחומים אישיים ועל רקע החיים האזרחיים ועירוניים.

5.2 המלצות הועדה

הועדה ממליצה שלא לגרוע את המושב מתיתיהו מהמועצה האזורית מטה בנימין ולא לצרפו למועצה המקומית מודיעין עילית. האיחוד אינו יוצר חסכון כלכלי או התייעלות באספקת שירותים, אלא תהיה העברת הטיפול ביישוב מתיתיהו מהמסגרת המוניציפלית של המועצה האזורית מטה בנימין למסגרת המוניציפלית של המועצה המקומית מודיעין עילית. יתר על-כן, המוא"ז מטה בנימין תמשיך בכל מקרה לספק שירותים לישובים בסמוך למתיתיהו, וייגרמו לה נזקים כלכליים עקב גריעת מתיתיהו מתחומה.

מנגד, ייווצרו קונפליקטים בין שתי האוכלוסיות, על רקע של שונות במנהגים, אורחות חיים, והתייחסות למחויבות התושב למערכת המוניציפלית בו הוא חי, ויפגעו זכויותיהם של תושבי מתתיהו לייצוג במערכות השלטון המוניציפליות. צרכיה של המועצה המקומית מודיעין עילית, לפיתוח אזורי תעסוקה ולמבני ציבור, ניתנים לפתרון במסגרת שטחים אלטרנטיביים.

נספח מס' 1 – ריכוז פניות
המועצה המקומית מודיעין עילית ומושב מתתיהו – ריכוז התנגדויות

מס	שם/פרטים של הטוען (מודגש- בעל תפקיד ברשות)	נגד האיחוד	בעד האיחוד	הערות
1	<u>יעקב גוטרמן ראש המועצה המקומית מודיעין עילית</u>	<u>הצעה לאיחוד שכונת חשמונאים (גני מודיעין) עם רמת מודיעין תחת מוא"ז בנימין</u> <u>רצף גאוגרפי – אין רצף השכונה מרוחקת ממודיעין. היבט כלכלי ואי יעילות של המערכות – עלות גבוה יותר לתחזוקת השכונה</u> חשמונאים בגלל מאפיינים אורבניים שונים. צמודי קרקע לעומת בניה רוויה ועלות שמירה המתאימה לבניה רוויה ולא צמודי קרקע. <u>ביוב – הריחוק מחייב מערכת ביוב נפרדת בעלות פי 5</u> <u>חינוך – מודיעין מקיימת</u>	<u>בעד האיחוד עם מתתיהו</u> <u>רצף גאוגרפי – היישוב מתתיהו נמצא מבחינה גאוגרפית בתוך מודיעין – מעין מובלעת - למרות שהוא שייך למוא"ז בנימין</u> <u>אספקת שירותים – מקבל את השירותים ממודיעין. היישוב מתפקד כחלק ממודיעין : שמירה - כניסה דרך שער מודיעין ושמירה של מודיעין</u> <u>חינוך ותרבות - הרוב לומדים במודיעין</u> <u>ביוב – יצורפו למפעל הביוב של מודיעין</u> <u>כבישים, מסחר ובריאות – שימוש בשירותים במודיעין</u> <u>מגמות פיתוח – למתתיהו 700 דונם בבעלות ציבורית ללא שימוש (עבור 45 משפחות.</u>	

	בי"ס ש – 70% מתלמידיו לא תושבי מודיעין <u>תרבות</u> – יש כפילות <u>איסוף אשפה</u> – יקר יותר בגלל הפחים הקטנים בצמודי הקרקע והארנונה מתאימה לבנייה רוויה <u>העדר תשתיות</u> – היזם פשט רגל <u>היבט כלכלי</u> – חסכון על ידי העברה למטה בנימין בגלל ביטול כפילויות בגני ילדים, האחדת מערכת הסעות, התאמת תשלומים לשירותים		
	ולמודיעין עבור 25.000 תושבים עם צפי גידול ל – 150.000 – 200.000 אין עתודות קרקע. המבנה המוניציפלי הנוכחי בולם <u>פיתוח ציבורי</u>. אין עתודות לתעשייה ותעסוקה שטח 7 לא שייך למועצה ולא שטח ציבורי (מצ"ב מכתב מבעלי הקרקע היישוב שייך לקרן לגאולת הקרקע מוקצה לקרית ספר) <u>היבט קהילתי</u> – מרקם דומה 78% ממתתיהו הצביעו ליהדות התורה 10% לש"ס. במודיעין עילית 75.5% ליהדות התורה <u>היבט סטטורי</u> – מודיעין הוקמה כהרחבה של מתתיהו ולכן שני היישובים הם חלקים בלתי נפרדים <u>גבולות היישוב</u> – בהחלטת ממשלה מ-98 ליזום תוכנית אב על ידי משרד השיכון מתתיהו נכללת בגבולות הקו הכחול של מודיעין עילית. רק החלטה מינהלית יצרה את העיוות <u>היבט כלכלי</u> – חסכון עצום לאיחוד (אין פרוט)		
2	<u>טענה מקדמית – ההליך אינו מעוגן בד"ר בין"ש</u>, העדר מידע מלא, <u>אין חסכון כלכלי</u> <u>היבט קהילתי – חברתי</u> – שוני מהותי בין האוכלוסיות. אוכלוסייה עם אורח חיים של קהילה מאוחדת של עולים מארצות רווחה דוברי אנגלית. שונים במהות מאנשי מודיעין הדבר ירחיק עולים חדשים נוספים <u>אורח חיים</u> – הנהלת העיר ומאפייני הפעילות והשירותים כפופים לרבני העיר שלא כמו מתתיהו שיש להם <u>השקפת עולם</u>	<u>יצחק הגלר – יו"ר הנהלה דניאל ג'קובס – מזכיר מתתיהו</u> – מושב שיתופי להתיישבות חקלאית	

		<u>תורנית לאומית ודרכי חינוך</u> <u>שונות בין היתר שירות</u> <u>בצה"ל, שימוש במחשב</u> <u>(אסור במודיעין) ועבודה.</u> <u>המתפרנסת בכבוד</u> <u>למחייתה</u> אמצעי ייצור של חקלאות והקרקעות שניתנו לה. משלמת ארנונה ומחזיקה את עצמה ללא תמיכת הממשלה (בשונה ממודיעין 60% תושבים זכאים להנחה מארנונה בהיקף של 80% כלומר רק 20% משלמים) <u>אופי תכנוני כפרי - שונה</u> ממגורים רוויים במודיעין <u>היבט תכנון ומגמות פיתוח</u> <u>- יש שטחים רבים פנויים</u> <u>למודיעין (מאות דונמים</u> <u>)שאליהם ניתן להתרחב</u> <u>ולכן האינטרס המ.</u> <u>מודיעין</u> לא עניני. מאחר והיא לא מצליחה להשתלט על בעלי קרקע פרטיים ובגלל אופייה החרדי מנדה להשתלט על אדמות מתתיהו. מדובר "בסיפק התאוות החמדניות של קברניטי המועצה... לצורך חלוקה למקורבים" <u>יש למתתיהו מגמות פיתוח</u> <u>האיחוד יחסום אותם</u> <u>היבט כלכלי - תועלת</u> אפסית כלכלית אספקת שירותים - תישאר על ידי מוא"ז בנימין המספקת ליישוב קרוב - כפר אורנים. וייגרם בכך בזבוז למוא"ז בנימין		
		<u>היבט כלכלי - אין חסכון</u> <u>ההפך יש בזבוז ופגיעה</u> <u>במוא"ז בנימין מספק</u>	פנחס ולרשטיין ראש	3

		שירותים ליישוב סמוך ופגע עם יגרעו יישוב חזק כמו מתתיהו. <u>אספקת שירותים - כמוא"ז,</u> <u>ערוך לספק שירותים ביתר</u> <u>יעילות למתתיהו שהיא</u> <u>יישוב בעל אופי כפרי.</u> <u>גריעת מתתיהו תהפוך את</u> <u>השירותים לפחות יעילים</u> <u>היבט קהילתי - קהילה</u> <u>שונה במהות שלה שאסור</u> <u>לפגוע בה</u>	<u>המוא"ז</u> <u>בנימין</u>	
		<u>התנגדות הסוכנות הציונית</u> <u>לצרוף מתתיהו למודיעין</u> <u>עילית</u> <u>מאפייני התיישבות -</u> היישוב הוקם עבור עולים מאנגליה וארה"ב כיישוב חקלאי שיתופי בצביון תורני לאומי. התאגדו כאגודה שיתופית להתיישבות חקלאית. <u>קיבלו קרקע</u> <u>כאמצעי ייצור חקלאיים</u> <u>מאפייני מגורים - יישוב</u> כפרי חקלאי <u>שירותים מוניציפליים -</u> <u>מסופקים על ידי מוא"ז</u> <u>בנימין המספקת לישובים</u> <u>דומים</u>	ירון שיינן מנהל חבל ירושלים הסוכנות היהודית (בעלי זכויות במקרקעין מטעם הממונה על הרכוש הנטוש)	4

תצ"א

ז. סיכום המלצות הועדה למקבץ 70
איחוד הועד המקומי חשמונאים עם שכונת גני מודיעין

1. רקע על הרשויות במקבץ

1.1 דמוגרפיה ומגורים

אחוז האוכלוסייה במרחב המאוחד (2002) מסה"כ של 3,199 נפש	קיבולת לפי תוכניות לפי נתוני המינהל האזרחי - ביח"ד (במס' נפשות/תושבים)		נתוני אוכלוסייה 2002 (לפי מרשם האוכלוסין נכון ל- 31.12.02)		יישובים במקבץ
	סה"כ בתכנון יח"ד (אוכלוסייה)	בתוקף יח"ד (סה"כ נפש/תושבים)	אשכול סוציו אקונומי	אוכלוסייה נפש/ תושבים	
70.0%	כ- 2.700 (11,340)	600 (2,520)	6	2,249	ועד מקומי חשמונאים. מועצה אזורית מטה בנימין
30.0%	500 (3,350)	1,200 (8,040)	3	כ- 950	שכונת גני מודיעין (במודיעין עילית)

1.2 מרחב גאוגרפי

היישוב חשמונאים, השייך למועצה האזורית מטה בנימין, והשכונה גני מודיעין השייכת ליישוב מודיעין עילית הן צמודי דופן. מיקומם במרחב, בסמיכות ליישוב מתתיהו ומודיעין עילית והם גובלים בנחל מודיעין. ראה מפת המקבץ מצורפת בנספח.

הקשרים מרחביים:

כביש מספר 446 קיים/מתוכנן (מודיעין – בית אריה).

כביש מספר 45 קיים/מתוכנן (לירושלים).

1.3 תעסוקה ותעשייה

לחשמונאים ולגני מודיעין אין מקורות תעסוקה עצמאית, למעט אזורי מסחר ביישוב מודיעין עילית.

2. תמצית עמדות המופיעים וגורמי התכנון (ניתוח מפורט בנספח 1)

2.1 עמדת היישוב חשמונאים (שכונת רמת מודיעין) – מתנגדים לאיחוד.
לטענתם, אין בכך כל חסכון כלכלי מאחר ואין לגני מודיעין מערכות ניהוליות נפרדות, אלא הם מסונפים למודיעין עילית. מאחורי הצעת האיחוד עומד מניע לא ענייני ולא כלכלי, אלא נסיון של מועצת מודיעין עילית להשתחרר מהאחריות לגני מודיעין מסיבות רבות. בין הסיבות: גני מודיעין שכונה קטנה שהיתה בעבר חלק מחשמונאים במטה בנימין. השכונות הופרדו מוניציפלית בגלל חוסר יכולת לנהל אותן, במשותף והבדלים במאפייני האוכלוסייה. יש לגני מודיעין בעיות תשתית בהיקף שלא ניתן לפתרון על ידי היישוב חשמונאים. זאת בעיקר לאור העובדה שהרמה הסוציו-אקונומית של התושבים נמוכה מאוד, ולא ניתן לגייס מהם כספים לתפעול שוטף של היישוב ולפיתוח וחידוש תשתיות.

2.2 עמדת גני מודיעין - להשאיר את השכונה במסגרת מודיעין עילית ולתת להם מינהלת כפי שהובטח בעבר. השכונה דתית, בדומה לאוכלוסייה במודיעין

עילית. לא יוכלו לקבל ביטוי במסגרת מועצה אזורית גדולה, וכן יוכלו לקבל ביטוי במליאת מודיעין עילית. היקף הבעיות מחייב טיפול על ידי עיר, וממילא הם מצויים באזור שמוגדר על ידי התוכניות כמרחב מודיעין עילית וכולל את כל היישובים, גם אלה המפרידים כעת בינם לבין מודיעין עילית. חשמונאים לא תוכל להתמודד עם שיקום השכונה. היו בעבר תחת המועצה האזורית בנימין שלא פיתחה את היישוב.

2.3 עמדת המועצה המקומית מודיעין עילית – מציעים לגרוע מהם את גני מודיעין ולאחד עם שכונת חשמונאים, במסגרת המועצה האזורית מטה בנימין. השכונה מרוחקת ממודיעין עילית ואין לה רצף גיאוגרפי. יש אי יעילות של המערכות בגלל עלות גבוהה יותר לתחזוקת השכונה וחוסר היכולת לספק להם שירותים. ישנם הבדלים בגלל מאפייני האוכלוסייה (מזרחית), הריחוק מהיישוב, וכן בהעדר תשתיות בגלל פשיטת רגל של היזם. יהיה חסכון על ידי העברה למטה בנימין בגלל ביטול כפילויות בגני ילדים, האחדת מערכת הסעות, התאמת תשלומים לשירותים וכו'.

2.4 עמדת המועצה האזורית מטה בנימין – ראש המועצה מתנגד לצרוף גני מודיעין לחשמונאים. ההצעה לא רצינית ולא אפשרית מבחינת חשמונאים. **לא מוכן לצרוף גני מודיעין כיישוב למועצה האזורית מטה בנימין בלא לקבל טיפול של משרד השיכון בתשתיות** בנוסף לחלק הצפוני של גני מודיעין.

2.5 עמדת גורמי התכנון: לאחד את המרחב כולו כולל ישובי מקבץ 69. הם במסגרת התייחסות של תוכנית אב של משרד השיכון, מתוך ראייה תפקודית כמרחב אחד בלא היישוב מנורה (יישוב חילוני). עם זאת, האיחוד צריך להיעשות תוך שמירה על אוטונומיה חברתית בתחום הניהולי - מינהלי.

3. ניתוח האיחוד ומאפייני הרשויות במקבץ

3.1 התייעלות ארגונית ואספקת שירותים

3.1.2 אספקת שירותים מוניציפליים

תושבי גני מודיעין מקבלים שירותים במודיעין עילית ובחשמונאים על פי הצרכים שלהם. הרצף הגיאוגרפי מאלץ שימוש משותף במרחב בכל הנוגע לכביש הכניסה ולשמירה. יש בעיות באספקת השירותים על ידי מודיעין עילית, בין היתר, בגלל הריחוק מהעיר ההופך אותם ל"חצר האחורית" של מודיעין עילית. זאת ביחד עם תשתיות לקויות בגלל פשיטת רגל של הקבלן וטיפול לקוי באלה הקיימות.

למועצה האזורית מטה בנימין יש יתרון באספקת השירותים על בסיס אזורי, מאחר והיא מספקת אותם גם לחשמונאים וגם ליישובים אחרים בסביבה.

3.1.3 שיפור השרות לתושב

השירותים של תושבי חשמונאים יפגעו בגלל היקף הבעיות של שכונת גני מודיעין שהוגדרו כמחייבים "טיפול נקודתי" בעלות של למעלה מ- 23 מליון ₪, ובלא טיפול בפינוי הקרוואנים (דו"ח קהת פתאל, 2001). יתר על כן, בגני מודיעין יש בעיות ברמת גביית המיסים, כתוצאה מפטור חלקי או מלא לתושבי השכונה. ההכנסות מגביה מתושבי חשמונאים גדולות יותר, וחוזרות ברובן אליו ומאפשרות לתושבים לתחזק את היישוב בו הם חיים. הצטרפות של אוכלוסייה כמו זו של גני מודיעין (בתוספת אוכלוסייה גדולה יחסית של אברכים) בהיקף של 30% מהאוכלוסייה כולה, תפגע באופן מהותי בשירותים שהם מספקים לעצמם.

3.2 התייעלות תכנונית

מניעת כפילויות ותכנון יעיל של המרחב האורבני

במרחב המאוחד, בגלל הרצף האורבני שנוצר בו, יש פוטנציאל לארגון מרחבי יעיל יותר של תשתיות ומערכות כמו אבטחה, תחבורה, חשמל, מים, ביוב ופינוי אשפה. אך דברים אלה לא יוכלו להיעשות על ידי תושבי היישובים, ומחייבים הערכות מוניציפליות או ממשלתיות, לאור היקף הבעיות של גני מודיעין ותת הפיתוח שבה נמצאת השכונה (דו"ח קהת, פתאל 2001).

3.2.2 השפעה על תכנון לטווח קצר, בינוני וארוך

והשלכות על מרחבי תכנון

בדומה למקבץ 69, על פי הזמנת משרד השיכון והבינוי הוכנה ב- 1998 תוכנית אב למרחב מודיעין עילית, אשר אינה מסמך בעל מעמד סטטוטורי מחייב, אך מהווה מסמך מנחה למדיניות פיתוח אזורי לאורך זמן. בתוכנית, מרחב מודיעין עילית ב- 2020 הוא בעל פוטנציאל בינוי של 25,000 יח"ד עם יעד איכלוס של 150,000 נפש, וחשמונאים וגני מודיעין כלולים בו.

3.3 אופי היישוב והיבטים קהילתיים

3.3.1 צביון קהילתי ותרבותי

האיחוד הצפוי מתייחס למרקם קהילתי-חברתי שונה באורח החיים, בהשקפות העולם, בדרכי החינוך ובמאפיינים החברתיים-כלכליים. אוכלוסיית חשמונאים מורכבת מעולים שעלו מארצות רווחה אנגלוסכסיות וילידי ישראל, אוכלוסייה דתית ציונית, העובדת לפרנסתה, במצוב חברתי-כלכלי בינוני גבוה, ומשרתת בצה"ל ובשירות לאומי.

זאת, שלא כאוכלוסיית גני מודיעין (בדו"ח קהת, פתאל, 2001) שהיא חרדית, רובם המכריע אינו עובד ואינו מתפרנס, וכתוצאה מכך מצוי במצב חברתי-כלכלי קשה (חלקם גרים בקרוואנים). הם אינם מסוגלים להשתתף בהחזקת היישוב בו חיים.

3.3.2 מעמד אלקטורלי, השפעה על בחירת ראש

הרשות וייצוג הקהילה

לא רלוונטי מאחר ולא מדובר ביישובים עצמאיים.

3.4 היבטים כלכליים – בחינת הכדאיות הכלכלית של האיחוד

מדובר בשכונה ובוועד מקומי, ולפיכך אין כל היבט של חסכון כלכלי, במובן של איחוד מנגנונים מוניציפליים.

4. נימוקים והמלצות

4.1 נימוקי הועדה

הועדה שקלה שלוש חלופות:

- א. השארת המצב הקיים, דהיינו גני מודיעין כשכונה של מודיעין עילית וחשמונאים כועד מקומי במוא"ז מטה בנימין.
- ב. צרוף גני מודיעין לחשמונאים כועד מקומי אחד במוא"ז מטה בנימין.
- ג. גריעת גני מודיעין מהמועצה המקומית מודיעין עילית, וצרופה כועד מקומי עצמאי למוא"ז מטה בנימין, תוך השארת חשמונאים כועד מקומי נפרד במוא"ז מטה בנימין.

באיחוד המוצע אין כל חסכון כספי מאחר ולא מדובר באיחוד בין רשויות מוניציפליות, והוא סובל משורת בעיות וקשיים בעיקר באספקת השירותים, ובהיבטים הקהילתיים חברתיים.

השירותים של תושבי חשמונאים יפגעו מהאיחוד בגלל היקף הבעיות של שכונת גני מודיעין המחייבות "טיפול נקודתי" והצורך בהשקעות בהיקף של למעלה מ- 23 מליון ₪ (דו"ח קהת-פתאל, 2001). אלה לא יוכלו להיעשות על ידי תושבי היישובים, ומחייבים הערכות מוניציפליות או ממשלתיות במתכונת של "טיפול נקודתי". מצבם של תושבי גני מודיעין יכול רק להשתפר בטיפול מתאים, שכן כיום הם מהווים מעין "החצר האחורית" של מודיעין עילית.

יתר על כן, בגני מודיעין ישנן בעיות ברמת גביית המיסים, כאשר ההכנסות מגביה מתושבי חשמונאים גדולות יותר. בצרוף אוכלוסייה כמו זו של גני מודיעין בהיקף של 30% מהאוכלוסייה המאוחדת, יוצר תמהיל שיפגע באופן מהותי בשירותים של חשמונאים והיישוב יתדרדר. סיבה נוספת להתדרדרות ופגיעה במרקם הקהילתי,

צפויה גם בגלל איחוד בין שתי קהילות שונות מהותית באורח החיים ובמאפיינים החברתיים-כלכליים (פרוט בסעיף 3.3.1).

4.2 המלצות הועדה

הועדה ממליצה לגרוע את שכונת גני מודיעין מהמועצה המקומית מודיעין עילית ולצרפה כועד מקומי למועצה האזורית מטה בנימין ולא לאחד את שני היישובים. זאת, ע"מ לשפר את הטיפול והפיתוח של שכונת גני מודיעין, מטלה שאינה יכולה להיעשות ע"י ועד מקומי אלא ע"י היערכות מוניציפלית של מועצה אזורית חזקה, ובסיוע ממשלתי.

נספח מס' 1 – ריכוז פניות חשמונאים – גני מודיעין

מס	שם/פרטים של הטוען (מודגש- בעל תפקיד ברשות)	מהות ההתנגדות	בעד האיחוד	הערות
1	עו"ד שמשון מהודר, יו"ר ועד מקומי חשמונאים	היבט כלכלי אין בכך כל חסכון כלכלי מאחר ולגני מודיעין מערכות ניהוליות נפרדות, והם מסונפים למודיעין עילית. אינטרסים מאחורי הצעת האיחוד עומד מניע לא ענייני ולא כלכלי אלא נסיון של מועצת מודיעין עילית להשתחרר מגני מודיעין מסיבות רבות. בין הסיבות: גני מודיעין שכונה קטנה שהיתה בעבר חלק מחשמונאים במטה בנימין. השכונות הופרדו מוניציפלית בגלל חוסר יכולת לנהל אותן במשותף והבדלים במאפייני האוכלוסייה.		לבחון את נושא התשתיות של גני מודיעין

		<u>מאפייני היישוב</u> - <u>התשתיות</u> - יש להם בעיות תשתית בהיקף שלא ניתן לפתרון על ידי היישוב חשמונאים. וזאת בעיקר לאור העובדה שהרמה הסוציו אקונומית של התושבים נמוכה מאוד ולא ניתן לגייס מהם כספים לתפעול שוטף של היישוב, לפיתוח וחידוש תשתיות. <u>היבט קהילתי</u> – שונים מגני מודיעין. הם יישוב עירוני – דתי בעל אופי קהילתי, פעולות תרבותית עם אופי ערכי	
2	<u>משה בן ישי נציג שכונת גני מודיעין במועצה המקומית מודיעין עילית</u>	<u>לא לאחד - להשאיר את השכונה במסגרת מודיעין עילית ולתת להם מינהלת כפי שהובטח בעבר.</u> הסיבות להתנגדות לאיחוד: <u>מאפייני הקהילה</u> - השכונה דתית בדומה לאוכלוסיה במודיעין עילית. <u>היבט פוליטי</u> - לא יוכלו לקבל ביטוי במסגרת מועצה אזורית גדולה וכן יוכלו לקבל ביטוי במליאת מודיעין עילית. <u>מאפייני היישוב</u> - היקף הבעיות מחייב טיפול על ידי עיר ומצויים ממילא באזור שמוגדר על ידי התוכניות כמרחב מודיעין עילית וכולל את כל היישובים גם אלה המפרידים כעת בינם לבין מודיעין עילית. חשמונאים לא תוכל להתמודד עם שיקום השכונה. גני מודיעין כבר השתייכה בעבר למועצה האזורית בנימין שלא פיתחה את היישוב.	

3	יעקב גוטרמן - ראש המועצה המקומית מודיעין עילית		בעד האיחוד לאחר שיגרעו מהם את רמת מודיעין ולאחד עם שכונת חשמונאים (גני מודיעין) במסגרת המועצה האזורית מטה בנימין. רצף גאוגרפי - אין. השכונה מרוחקת ממודיעין עילית. אספקת שירותים - יש אי יעילות של המערכות בגלל עלות גבוה יותר לתחזוקת השכונה וחוסר היכולת לספק להם שירותים. הריחוק מהיישוב וכן בהעדר תשתיות בגלל פשיטת רגל של היזם. יהיה חסכון על ידי העברה למטה בנימין בגלל ביטול כפילויות בגני ילדים, האחדת מערכת הסעות, התאמת תשלומים לשירותים. מאפייני האוכלוסייה - יש הבדלים בגלל מאפייני האוכלוסייה (מזרחית),
4	פנחס ולרשטיין - ראש המועצה האזורית מטה בנימין	מתנגד לצרוף גני מודיעין לחשמונאים ההצעה לא רצינית ולא אפשרית מבחינת חשמונאים. לא מוכן לצרוף גני מודיעין כיישוב למועצה האזורית מטה בנימין בלא לקבל טיפול של משרד השיכון בתשתיות בנוסף לחלק הצפוני של גני מודיעין.	
5	יהודה לבנה. ת.ד. 1508 חשמונאים יוסי סינגר	היבט כלכלי - אין חסכון כספי גני מודיעין שייכת למודיעין עילית והעברתה לחשמונאים לא יצמצם את	

		מספר היישובים <u>היבט קהילתי</u> – אופי שונה . גני מודיעין חרדית. חשמונאים – דתי לאומי. <u>פעילות מינהלית משותפת</u> – היתה בעבר ונכשלה	9761253. חשמונאים פרן ומרדכי בק. חשמונאים	
6	יואל ולבה זלצמן התאנה 8 חשמונאים	<u>היבט קהילתי</u> – האופי והצרכים שונים. חשמונאים אוכלוסייה ציונית דתית עם חינוך ציוני דתי (לא חרדי), תרבות, ספורט וכד' <u>חסכון כספי</u> – אין מאחר והמועצות המקוריות ימשיכו להתקיים		
7	ווינברג י. עו"ד חשמונאים	<u>אספקת שירותים</u> – צרכים שונים. <u>רמת תשתיות</u> – בגני מודיעין רמה נמוכה בהרבה מחשמונאים ועלות השיקום 20 מילון ₪ <u>אין חסכון</u> באיחוד שתי שכונות		
8	חיים דה יונג. ת.ד 1624 חשמונאים	<u>חסכון כספי</u> – אין מאחר והמועצות המקוריות ימשיכו להתקיים <u>פעילות מינהלית משותפת</u> – היתה בעבר ונכשלה <u>היבט קהילתי</u> – האופי והצרכים שונים. חשמונאים אוכלוסייה ציונית דתית.		
9	נטי פלדמן חשמונאים 9761043-08	<u>היבט כלכלי</u> – בגני מודיעין <u>יש הרבה תושבים שלא</u> <u>משלמים מיסים</u> והמיסים יפלו על תושבי חשמונאים		
10	גף ההוסדורף חשמונאים	<u>חסכון כספי</u> – אין מאחר והמועצות המקוריות ימשיכו להתקיים <u>היבט קהילתי</u> , <u>חברתי</u> <u>כלכלי</u> - שוני בין האוכלוסיות בהיבטים האלו		
11	ג'ודי רוטשטיין.	<u>היבט חברתי קהילתי</u> –		

		אופי האוכלוסייה שונה, דתיים לאומיים, ציונים <u>היבט כלכלי –</u> בגני מודיעין יש הרבה תושבים שלא משלמים מיסים העומד יפול על תושבי חשמונאים <u>רמת תשתיות</u> – בגני מודיעין רמה נמוכה בהרבה מחשמונאים	חשמונאים	
לאחד את כל היישובים וועדי היישובים בגלל בזבזים של המערכות האלה			פנחס נדב חשמונאים 595184-052	12
	<u>בעד האיחוד</u> <u>היבט פוליטי – ניהולי –</u> בעבר היתה פעילות משותפת ויש לחדש אותה <u>תשתיות</u> – מודיעין עילית מקבלים את הכספים ומזניחים את השכונה		יהודית שץ. גני מודיעין	13
		<u>היבט חברתי קהילתי</u> אופי האוכלוסייה שונה, דתיים לאומיים, ציונים <u>היבט תשתיות –</u> יש לגני מודיעין בעיות שהאיחוד לא יפתור	מיכאל כץ חשמונאים	14
		<u>התנגדות כללית – לא לאחד</u>	אלישבע ויהושע כהן חשמונאים ת.ד. 511 שלמה וסרמן חשמונאים לוינסון. חשמונאים	15
		<u>היבט חברתי קהילתי</u> אופי	הרטמן יצחק	16

		האוכלוסייה שונה, דתיים לאומיים, ציונים, מתפרנסים למחייתם. גני מודיעין - חרדים <u>פעילות מינהלית משותפת</u> – היתה בעבר ונכשלה בגלל קונפליקטים <u>חסכון כספי</u> – אין מאחר והמועצות המקוריות ימשיכו להתקיים	וברינה. חשמונאים	
17	יעל ליסר. חשמונאים	<u>פעילות מינהלית משותפת</u> – היתה בעבר ונכשלה בגלל קונפליקטים <u>היבט תשתיות</u> – יש לגני מודיעין בעיות תשתיות גדולות מאוד שהאיחוד לא יפתור		
18	ג'רי מרשל. חשמונאים	<u>צרכים והיבט חברתי קהילתי</u> אופי האוכלוסייה שונה, דתיים לאומיים, ציונים, מתפרנסים למחייתם. גני מודיעין – חרדים. מסיבות אלו הצרכים שונים של שתי האוכלוסיות		

י. נספחים כלליים

1. נספח כללי מס' 1 - הצעות לחלוקת סמכויות בין מועצות אזוריות לשובים גדולים.
2. נספח כללי מס' 2 - הנחות יסוד לבחינת כדאיות כלכלית של איחוד רשויות.
3. נספח כללי מס' 3 - הצעה לתיקון צו המועצות האזוריות.
4. נספח כללי מס' 4 – חוות דעת מר בנימין ריקרדו ביחס לאיחוד מגילות עם תמר.

נספח כללי מס' 1 - הצעות לחלוקת סמכויות בין מועצות אזוריות לשובים גדולים.

נספח כללי מס' 2 – הנחות יסוד לבחינת כדאיות כלכלית של איחוד
רשויות מקומיות

**בחינת הכדאיות הכלכלית של איחוד רשויות מקומיות תתבסס על ניתוח הנושאים
הבאים:**

חסכון כספי

1. חסכון כספי שיווצר בהוצאות הרשויות המקומיות כתוצאה מניצול יתרונות לגודל הבאים לידי ביטוי במרבית תחומי פעילות הרשויות המקומיות. חסכון זה כולל חסכון כספי שיווצר כתוצאה מהתייעלות ברמת המטות ודרגי הניהול הבכירים וביטול כפילויות במחלקות של הרשויות ובגופים נלווים. היתרונות לגודל עשויות להתבטא בחסכון נמדד בהוצאות אך גם במתן שירותים משופרים (אותם קשה יותר לאמוד תקציבית) או בשילוב בין השניים.

2. יעילות בהקצאת מענקי האיוון. ככל שגדל החיסכון הכספי וחלק מענקי האיוון מתוך חיסכון זה גדול יותר כך גדלה הכדאיות הכלכלית באיחוד.

חוסן כלכלי

בחינה של החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות המיועדות לאיחוד. ככל שהחוסן הכלכלי של הרשות נמוך יותר, יכולת הרשות לספק שירותים ברמה נאותה נמוכים יותר וכן היא נסמכת יותר על תקציבים ממשלתיים.

איחוד בין רשות עם חוסן כלכלי גבוה לבין רשות עם חוסן כלכלי נמוך מגדיל את הכדאיות הכלכלית באיחוד.

איכות הניהול

בחינה של איכות הניהול, רמת התפקוד ויכולת מוכחת בכל הקשור לשמירה על איזון תקציבי. ככל שאיכות הניהול המשתקף בנתונים הכספיים של הרשות, טובים פחות כך גדלה הכדאיות באיחוד הרשות עם רשות בה איכות הניהול טובה יותר.

מיצוי היתרונות לגודל בתחום זה יביא לשיפור הרמה של הרשות המאוחדת לקידום ולשיפור היכולת הארגונית והכלכלית לניהול מערכות מורכבות.

פרמטרים לבחינה

חסכון כספי

להלן נתוני הוצאה ממוצעת לנפש לפי גודל רשות מקומית ומגזר (על פי נתוני ביצוע בשנת 2001 – דוחות מבוקרים):

הוצאה לנפש בשנת 2001		גודל הרשות
אזורים	יהודים	
עד 3 אלף נפש	7,177	18,858
3 עד 10 אלף נפש	5,362	7,804
10 עד 50 אלף נפש	4,400	5,173
50 עד 100 אלף נפש	4,391	
מעל 100 אלף נפש	4,228	

מניתוח הנתונים ניתן לראות במועצות מקומיות יהודיות קיים יתרון לגודל ככל שהרשות גדולה יותר ועד 50 אלף תושבים. במועצות מקומיות ועיריות מעל הגודל הזה אין כמעט ירידה בהוצאה לנפש. הנ"ל מוסבר בגידול בחלקן של ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות דבר המאפשר גידול בהוצאה (שירותים).

במועצות האזוריות ההוצאה לנפש יורדת ככל שהאוכלוסייה גדלה, עם זה יש לציין כי בקבוצה של מעל 20 אלף תושבים ישנן רק 6 מועצות אזוריות. בנוסף לכך ניתן לראות כי במועצות המקומיות הירידה בהוצאה לנפש הולכת וקטנה ככל שהאוכלוסייה גדלה.

מרכיבי הוצאה מסוימים שהעיקריים שבהם הם הוצאות לפרעון מלוות ותשלומי שכר לפנסיה, אינם מושפעים מגודל האוכלוסייה של הרשות ועל כן לא נחשיבם בתחשיב החסכון הכספי. מרכיבי הוצאה אלה הופרדו גם בדו"ח ועדת גדיש מחישוב ההוצאה הבסיסית של רשות מקומית.

ההוצאות שבהם מתקיים היתרון לגודל הוא בהוצאות לשכר מוניציפלי, הוצאות לשכר נבחרים, והוצאות לפעולות (כלליות וחינוך). הוצאות אלה המושפעים מגודל האוכלוסייה מסבירים את עיקר הירידה בהוצאה לנפש ככל שהאוכלוסייה גדלה. מכאן גם שבהם נמצא את עיקר החסכון הכספי כתוצאה מאיחוד בין רשויות מקומיות.

החסרונות לגודל ברשויות הקטנות מכוסים ע"י מענק האיזון כך שבממוצע ככל שהרשות קטנה יותר מענק האיזון לנפש גבוה יותר.

להלן נתוני ממוצע ההוצאות הנ"ל לנפש לפי גודל רשות מקומית ומגזר (ע"פ נתוני ביצוע בשנת 2001 – דו"חות מבוקרים):

שכר מוניציפלי לנפש 2001		<u>גודל רשות</u>
אזוריות	יהודים	
1,022	882	עד 10 אלף נפש
754	699	10 עד 50 אלף נפש
	711	50 עד 100 אלף נפש
	830	מעל 100 אלף נפש

<u>הוצאה לפעולות לנפש 2001</u>		<u>גודל רשות</u>
<u>אזוריות</u>	<u>יהודים</u>	
3,515	1,941	<u>עד 10 אלף נפש</u>
2,736	1,426	<u>10 עד 50 אלף נפש</u>
	1,006	<u>50 עד 100 אלף נפש</u>
	1,006	<u>מעל 100 אלף נפש</u>

<u>מענק האיזון לנפש 2001</u>		<u>גודל רשות</u>
<u>אזוריות</u>	<u>יהודים</u>	
1,928	1,510	עד 10 אלף נפש
1,071	686	10 עד 50 אלף נפש
	238	50 עד 100 אלף נפש
	127	מעל 100 אלף נפש

הנחות יסוד בחישוב החיסכון הכספי :

- החסכון הכספי ברשות מקומית של עד 20 אלף תושבים המיועדת לאיחוד יהיה בשיעור של 20% מההוצאה לשכר מוניציפלי ומסה"כ ההוצאות לפעולות ו – 60% מההוצאות לשכר נבחרים.
- החסכון הכספי מאיחוד מועצה מקומית למועצה אזורית יהיה בשיעור החסכון המתקבל מהמועצה המקומית בלבד.
- החיסכון אינו כולל הוצאות חד-פעמיות בשנה הראשונה.

חוסן כלכלי

הפרמטרים המסבירים חוסן כלכלי של רשות הם המדד הסוציו-אקונומי ומרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות.

ככל שנתונים אלו גבוהים יותר, יכולת רשות לקלוט רשות אחרת עם נתונים נמוכים יותר, גבוהה יותר.

איכות הניהול

מאחר ואין כלי למדידת איכות שירות ניתן לבסס ציון לאיכות הניהול בהיבט הכספי, על נתונים של חוב הרשות לנפש. החוב הנ"ל מורכב מסך עומס המלוות שיש לרשות וכן הגירעון המצטבר הקיים.

נספח כללי מס' 3 - הצעה לתיקון צו המועצות האזוריות.

נספח כללי מס' 4 - חוות דעת מר בנימין ריקרדו ביחס לאיחוד מגילות עם תמר.

יא. נספח מפות המקבצים

