

הועדה לאיחוד רשויות מקומיות

מחוז דרום

# דוח מסכם

## המלצות ושיקולים

---

עדכון 

בדו"ח איחוד רשויות שנמסר במסיבת העיתונאים שהתקיימה בראשות שר הפנים בתאריך 18.6.03 שולבה בטעות אחת מגרסאות הביניים.

רצ"ב הדו"ח המסכם העדכני שהוגש לשר ע"י הוועדה.

---

## עקרונות כלליים בהחלטה על איחוד רשויות

ארגון מושכל של המרחב הגיאוגרפי (מרחב, זמן, שיקולי תכנון פיזי, רצף טריטוריאלי, וכו') יביא ליעול ולשיפור רמת השירות לתושב וליישוב תוך צמצום תשומות, וכן לחלוקת העושר במרחב באופן צודק יותר (ראה דו"ח מבקר המדינה 50 ב-י מחוז דרום). איחוד רשויות עשוי בהחלט להביא תועלת בצמצום עלויות תפעול מוניציפאליות, בתפקוד יעיל יותר של הרשויות ובכלל בהגברת היעילות הכלכלית האזורית כתוצאה מיצירת יתרונות לגודל. יחד עם זאת, איחוד רשויות אינו מוביל אוטומטית בכל מקרה לחסכון בעלויות ולהגברת היעילות הכלכלית:

- א. א. דו"ח ועדת שחר המציע איחוד רשויות מצביע בעצמו על המגבלה של התועלת הנובעת מיתרונות לגודל מעבר לסף מסוים, וכן על גורמים שונים העשויים להוסיף או לגרוע מיתרונות האחד. גם ועדת זנבר נמנעה מלהמליץ על אחד סוחר של רשויות.
- ב. ב. מאמר של פרופ' דוד אלעזר מטיל ספק ביתרונות לגודל ומצביע על היתרונות הכלכליים והחברתיים של רשויות קטנות.
- ג. ג. חלק מהיתרונות לגודל מושגים לעתים על-ידי פרויקטים ממוקדים של שיתוף פעולה בין רשויות בתחומים ספציפיים כגון אזורי תעשייה או שירותים מוניציפאליים שונים, ללא אחד רשויות.
- ד. ד. בדיון של המועצה הארצית של המכון הישראלי לדמוקרטיה לפני כשנה נבחן בין היתר מודל של שלטון אזורי, המשלב בין שלטון מרכזי ושלטון מקומי, המוביל למיצוי של יתרונות לגודל ללא צורך באיחוד רשויות.

יש על כן לבחון את התרומה של איחוד הרשויות לחסכון כפונקציה של מאפיינים שונים של הרשויות המאוחדות, ולא ניתן להעריך חסכון זה באמצעות נוסחאות עם פרמטרים קבועים. חלק גדול מאוד מההתנגדויות לאיחוד שהועלו על-ידי רשויות שונות אכן התבססו, וברוב המקרים בצדק, על טיעון שהנוסחה או הפרמטרים לחישוב החיסכון התקציבי ששימשו את משרד האוצר אינם תקפים במקרה הספציפי שלהן. ובנוסף, נטען כי ההצעות לאיחוד התבססו בעיקר על מידת הקלות בה ניתן לבצע אותו טכנית (לו"ז, חקיקה, וכו') ולא על התרומה האמיתית של האיחוד.

### 1.1 חסכון תקציבי:

איחוד הרשויות הוצג ביסודו כאמצעי לחסכון תקציבי של ניהול הרשויות, וההצדקה לאיחוד בכל מקבץ הוצגה לפי נתונים של הערכות של חסכון תקציבי שינבע מהאיחוד. מיקוד תשומת הלב על הקריטריון הזה בעיקר, בעיקר כאשר קיימים שיקולים רבים נוספים המשפיעים על התועלת שבאיחודי רשויות, מקשה מאוד על שכנוע בנחיצותו של כל איחוד, ומטרפד את היסוד של החלטת האיחוד. זאת ממספר טעמים:

- א. א. ברמה המתודולוגית המקצועית, ניתן לערער על הפרמטרים היסודיים ששימשו את החישובים, היות והם מבוססים על הנחות לא תמיד מקובלות. לדוגמא, הפרמטר של היקף כוח האדם הנחסך כתוצאה מאיחוד, רמת השכר שתהיה לאחר האיחוד, ועוד. שינוי פרמטרים אלה עשוי לשנות את המסקנות לגבי כדאיות האיחוד.
- ב. ב. השימוש בגודל האוכלוסייה של הרשות כפרמטר לחישוב עלויות וכפרמטר להחלטה על צורך באיחוד (ההחלטה השרירותית למדי לגבי הרמה של 10,000 תושבים) אינו תמיד מקובל ואינו סביר בכל המקרים. רשויות רבות יכולות להצביע על עלויות שאינן תואמות את הממוצעים המוצגים בנתוני האוצר. חמור מכך, במקרים רבים, עולה טיעון שהתחזית של גידול הרשות היא ליותר מ-10,000 תושבים בעתיד ועל כן אין צורך באיחוד.
- ג. ג. התחשיבים מבוססים על פרמטרים ממוצעים. כל רשות מעריכה את החסכון הנובע מאיחוד לפי התנאים הספציפיים שלה לדעתה, כגון הפריסה המרחבית

במקרה של איחוד שתגרום לעלויות נוספות, מידת ההטרוגניות של האוכלוסיה המאוחדת שצריך רמות שונות של שירותים, וכד'), כפי שיובהר בהמשך.

ד. ד. הפריסה הגיאוגרפית: איחוד של רשויות המרוחקות מאוד זו מזו או הפרוסות על פני מרחב גדול עשוי להיות כרוך בחסכון תקציבי מועט בלבד או אפסי, אם התנאים הגיאוגרפים מכתיבים המשך קיום שירותים נפרדים בכל רשות, או המשך ניהול אדמיניסטרטיבי נפרד בתפקידים רבים. יש לזכור כי שטח מחוז הדרום מהווה כ-65% משטח המדינה ומצויות בו 38 רשויות בלבד, המהוות 16% מכלל הרשויות במדינה.

## 2.2. הומוגניות או הטרוגניות חברתית:

טיעון חשוב כנגד הצעות שונות לאיחוד הוא השינוי בזהות העצמית, החברתית ולעתים גם הכלכלית, העשוי לנבוע ממנו. הדבר בא לידי ביטוי בצורות שונות, כגון:

- א. א. הקושי של האיחוד בין שתי רשויות בעלות יסודות של מאפייני זהות שונים, כגון רשות אם אוכלוסיה דתית עם רשות עם אוכלוסיה חילונית בעיקרה,
- ב. ב. רשויות עם רקע דמוגרפי שונה (עולים חדשים יחסית מול התיישבות וותיקה, ובעיקר שבטים בדויים בעלי שייכויות שונות).

איחוד של אוכלוסיות בעלות מאפיינים חברתיים דומים בשתי רשויות עשוי להביא ליתרונות לגודל בשל האופי הדומה של השירותים הנדרשים. איחוד רשויות עם אוכלוסיות בעלות מאפיינים שונים במידה מסוימת אף עשוי להועיל ליצירת אינטגרציה חברתית בין שתי האוכלוסיות ולצמצום פערים. שיקול ההומוגניות החברתית עשוי להוות גורם חשוב בהערכת האופציה של קיום איחוד רשויות תוך פיצול אחת המועצות האזוריות, כדרך להגברת רמת ההומוגניות והתועלות של האיחוד. ייתכן למשל שמועצה מסוימת כוללת חלק שמתאים לחיבור עם מועצה מסוימת משיקולים של קרבה גיאוגרפית או משיקולים של זהות חברתית של אוכלוסיות, בעוד חלק אחר מתאים לאיחוד עם מועצה אחרת.

איחוד של רשויות עם הטרוגניות דמוגרפית בולטת עלול להיות חסר כל תועלת בחסכון כלכלי, ואף ליצור מתחים וחיכוכים חברתיים. הדבר רלבנטי במקרה של איחוד אוכלוסיה חרדית עם אוכלוסיה חילונית, אוכלוסיות משבטים או משפחות שונות במגזר הבדואי, או אוכלוסיה יהודית עם אוכלוסיה לא יהודית, או אוכלוסיות ברשויות במעמד סוציו-כלכלי שונה בצורה קיצונית. בסופו של עניין, המתחים והחיכוכים העשויים לנבוע מאיחוד של רשויות בעלות רמה גדולה של הטרוגניות עלולים גם לבוא לידי ביטוי בפגיעה בתפקוד הכלכלי של הרשות המאוחדת.

## 3.3. הומוגניות או הטרוגניות כלכלית:

שתי רשויות בעלות מאפיינים דומים של פעילות כלכלית עשויות להפיק תועלת מרבית מאיחוד ביניהן, בשל היתרונות לגודל שהוא יוצר. מקרים רלבנטיים עשויים להיות למשל שתי מועצות אזוריות בהן הבסיס הכלכלי הוא חקלאות או תיירות בשתייהן, או שתי רשויות עירוניות המבוססות על מבנה תעשייתי דומה. ככל שהבסיס הכלכלי שונה בין שתי הרשויות, הפוטנציאל של ניצול יתרונות לגודל נמוך יותר. בדומה לנושא ההומוגניות או הטרוגניות הדמוגרפית, גם כאן, מידה מסוימת של הטרוגניות כלכלית עשויה להיות מועילה באיחוד, כל עוד מתקיימת השלמה ולא סתירה בין המבנה הכלכלי של שתי הרשויות המאוחדות.

#### 4.4. חיבור תוך פיצול של מועצות אזוריות:

כאמור לעיל, יש לשקול את האופציה של קיום איחוד רשויות תוך פיצול אחת המועצות האזוריות, כדרך לפתרון בעיות העולות עם האיחוד. הדבר עשוי להיות רלבנטי לדוגמא כאשר שיקולים כלכליים או חברתיים מובילים לאיחוד ישנים יותר כאשר אחת המועצות האזוריות מתחלקת וכל חלק מתאחד עם מועצה אחרת. ייתכן למשל שמועצה מסוימת כוללת חלק שמתאים לחיבור עם מועצה מסוימת משיקולים של קרבה גיאוגרפית או משיקולים של זהות חברתית של אוכלוסיות, בעוד חלק אחר מתאים לאיחוד עם מועצה אחרת. גלישה זו מספר יתרונות:

- א. נשמר קיומה של רשות מאורגנת ופעילה המהווה עוגן ומרכזי שקולטת לתוכה מספר יישובים סמוכים.
- ב. פיצול הרשות מאפשר יצירת רצף גיאוגרפי, צמצום מוטת השליטה (אל מול ההצעות המקוריות) ותיקון עיוותים הסטורים.
- ג. ניתן להשיג חסכון כספי לצד שמירת רמת שירותים טובה לכלל היישובים במועצה האזורית המורחבת.

#### 5.5. איחוד עיר עם מועצה אזורית:

ההפרדה בין רשויות עירוניות ובין רשויות כפריות (מועצות אזוריות) מוצדקת בעיקר על-ידי המהות הכלכלית השונה של העיר והכפר. השינויים הכלכליים היסודיים וארוכי הטווח המתחוללים בארץ כמו בכל העולם מובילים לטשטוש הזהות של כפר עם חקלאות לעומת עיר עם תעשייה ושירותים. חלקה של החקלאות בפעילות הכלכלית ובתעסוקה הוא היום שולי למדי, לא רק ברמה הלאומית אלא בתוך המגזר הכפרי עצמו, כך שהאופי של רוב האזורים הכפריים הוא יותר תעשייתי ושירותי, בדומה לאזורים העירוניים. המגזר הכפרי גם ממלא בקצב הולך וגובר בארץ כמו בעולם המערבי פונקציה של מגורים באיכות גבוהה, ללא קשר לפעילות חקלאית של התושבים.

המגמה הנמשכת של גידול האוכלוסיה בערים לעומת יציבות יחסית או אף צמצום האוכלוסיה במגזר הכפרי, והלחץ שהדבר יוצר על הביקוש לקרקעות, כנגד הזמינות הגדולה יחסית של קרקעות ביחס לאוכלוסיה במועצות האזוריות, יוצרת קונפליקטים, העשויים להתעצם עם איחוד של מועצות אזוריות. החשש של העיר הוא בדרך כלל שהאיחוד של המועצה האזורית המקיפה אותה עם מועצה אזורית נוספת עלול להחליש את מעמדה של העיר בקונפליקט על שטחי הקרקע הנדרשים על-ידה. איחוד של מועצות אזוריות אינו יכול על כן להישקל בנפרד מהבעיה של פיתוח הערים הרלבנטיות. כיוון פתרון שיש לשקול הוא ביצוע האיחוד בין מועצות אזוריות תוך בחינת העברת חלק מהקרקעות או מהיישובים לרשות המקומית. בעיקר, יש לשקול פתרון של איחוד של עיר עם מועצה אזורית, או עם חלק של מועצה אזורית.

על אף הקשיים המשפטיים העשויים לדרוש פתרון לגבי איחוד של עיר עם מועצה אזורית, לא ניתן לשלול אופציה זו על הסף בשל תכונותיה העונות על מגבלות אחדות של איחוד רשויות מקומיות בנפרד ואזוריות בנפרד:

- א. יתרונות השלמה מעבר ליתרונות לגודל: בעוד איחוד של רשויות מאותו סוג עשוי ליצור יתרונות לגודל, הוא בדרך כלל יעיל יותר כאשר קיימת הומוגניות של אוכלוסיות. לעומת זאת, היתרון של איחוד בין רשות מקומית ורשות אזורית הוא בכך שהוא יוצר יתרונות של השלמה (מעבר ליתרונות לגודל). המועצה האזורית היא בדרך כלל עתירת קרקעות יחסית למועצה המקומית, ומצד שני, הפעילות הכלכלית

הדומיננטיות של המועצה האזורית נוטה יותר ויותר לאורך השנים מפעילות חקלאית לפעילות בעלת אופי עירוני של תעשייה ושירותים.

- ב. **הקצאה יעילה יותר של גורמי ייצור**: ברמה של תפקוד כלכלי, ההקצאה של גורמי הייצור, ובעיקר הקרקע, תהיה הרבה יותר יעילה, בכך שהמגבלות הקרקעיות המקשות על התפתחות העיר יצומצמו במידת מה, והבזבוז היחסי בשימושי קרקע במגזר הכפרי יפחת. ניתן כמובן לפתור עניין זה באמצעות שינויים בתחומי השיפוט ככל שיידרש, אך פתרון זה הוא בדרך כלל מייגע ועשוי להימשך זמן רב, בשל הקונפליקט בין העיר והמועצה האזורית, שלא יתקיים במקרה של אחד.
- ג. **מבנה תפקודי הגיוני לפי הניסיון העולמי**: חיבור מסוג זה עולה בקנה אחד עם היסודות המוכרים של פיתוח אזורי בעולם, כאשר היישוב העירוני משמש בתפקיד של מרכז לאזור ומספק לו שירותים שונים כולל חינוך, בריאות, שירותי ייצור, וכד'. המבנה הקיים בארץ מבוסס על יסודות שונים לחלוטין, כאשר ההתיישבות החקלאית היתה תמיד החזקה יותר ונזקקה פחות לתמיכה של שירותי העיר. עם השינוי ההדרגתי אך הקבוע באופי הכלכלי של המגזר הכפרי, המודל המקובל בעולם של קשר עיר עם כפר עשוי להיות יותר מתאים.
- ד. **צמצום הפריסה המרחבית**: איחוד של עיר עם מועצה אזורית בה היא ממוקמת יוצר מבנה מרחבי קומפקטי יותר מאשר אחד של שתי מועצות אזוריות גובלות, ובכך מקל על אינטגרציה בין שתי הרשויות, מצמצם מרחקי נסיעה, מעשיר יתרונות לגודל, ובסיכומו של עניין יוצר חסכון בשיעורים גבוהים יותר. כאשר מדובר בסוג שירותים דומה או זהה, אין הצדקה לקיומן הנפרד של מסגרות אדמיניסטרטיביות שונות המשרתות אוכלוסיות מצומצמות במגזר הכפרי, ותפקידים אלה יכולים להתבצע באמצעות המערכות העירוניות הגדולות יחסית.
- ה. **השתלבות במגמות טבעיות של שוק חופשי**: יש כבר מקרים בהם הצורך הזה עולה מהשטח. בשלבים הראשונים הוא בא בעיקר לידי ביטוי על-ידי שיתוף פעולה בין המועצה האזורית ובין המועצה המקומית בפרויקטים מוגדרים (כגון שירות מוניציפאלי זה או אחר, חינוך, תרבות, וכד'). כיוון זה מצביע על הצורך ההולך וגדל לאינטגרציה בין שני המגזרים. הפרויקטים האלה מתקיימים היום על בסיס הרווח שיש לכל אחד משני הצדדים המשתתפים בהם, אבל ייתכן שצריך לבחון את קיומם במסגרת יותר רחבה, גם כאשר האינטרס הוא לא רק של כל אחד משני הצדדים אלא אינטרס משקי או אזורי כולל.
- ו. **צדק חברתי**: יצומצם אי הצדק החברתי הנובע מזמינות גבוהה יחסית של קרקעות שאינן משמשות עוד לחקלאות ושמפיקות הכנסה גבוהה משימושים אחרים כגון תעשייה, מסחר, ניצול אוצרות טבע, מפעלי תיירות, מחנות צבא, שדות תעופה, לעומת מחסור חריף בקרקעות לפיתוח פעילות כלכלית בעיר. לעניין זה, יש להזכיר את דו"ח מבקר המדינה (דו"ח שנתי 50ב', מחוז הדרום, עמודים 25 עד 31), וכן את רוח בג"צ הקרקעות- הקשת המזרחית, כל זאת בהקשר של צדק בחלוקת העושר במרחב.

על אף כל זאת, לא בכל מקרה יש תועלת באיחוד עיר עם המועצה האזורית בה היא נמצאת. התנאים לחסכון מאיחוד זה עשויים לא להתקיים כאשר:

- א. **קיימים עדיין הבדלים גדולים בין המהות הכלכלית של הכפר ושל העיר, כאשר הכפר עדיין מתבסס על פעילות חקלאית משמעותית, ונזקק למערכות שירותים שונות מאלה של העיר והעונות ספציפית על הצרכים של הפעילות החקלאית.**
- ב. **קיימת הטרוגניות גדולה בין האוכלוסיות של העיר ושל הכפר (כפי שפורט לעיל), המחייבת מסגרות נפרדות של שירותים.**

המסגרת הנדרשת לאיחוד בין עיר ובין מועצה אזורית עשויה להיות מורכבת יחסית, ותלויה במהות הקשר בין העיר ובין היישובים הכפריים. מסגרת של איחוד טוטאלי לפיה כל השטח של המועצה האזורית עובר לתחום השיפוט של העיר, המועצה האזורית מבוטלת, והיישובים הכפריים מקבלים מעמד של רובעים עירוניים או של מועצות מקומיות או של ועדים מקומיים, אינו מצריך כל חקיקה וניתן לבצוע מהיר. מסגרת המאפשרת שמירה על

הייחודיות של המגזר הכפרי ועל המאפיינים הספציפיים שלו עשויה להצריך שינויי חקיקה. בהמשך מוצגות חלופות שונות, וחוות דעת משפטיות על חלופות אלו.

## **6.6. ייחודיות המגזר הבדואי:**

ההחלטות לגבי האיחודים צריכות להתבסס על גורמים ופרמטרים שונים במידת מה במגזר הבדואי בהשוואה למגזר היהודי. הדבר נובע מכך שהערכים המקובלים והמשקל היחסי של שיקולים שונים אינם דומים במגזר זה לאלה של המגזר היהודי. יתכן לדוגמא שהשיקולים של זהות חברתית (הזדהות עם שבט מסוים) הם בעלי משקל קריטי, עד כדי חוסר יכולת תפקוד של מועצה עם ייצוג של שתי קבוצות חברתיות. ייתכן גם שהשיקול החברתי עולה על השיקול של רצף טריטוריאלי, כאשר לא יהיה קושי למועצה מסוימת להתאחד עם מועצה אחרת בעלת זהות חברתית דומה, כמעט ללא קשר למיקום הגאוגרפי.

# הועדה לאיחוד רשויות מקומיות – מחוז דרום

ד ש 2003-952

## המלצות ונימוקים למקבצים המוצעים

### מקבץ 54 – עומר, מיתר, להבים

(יישובים חדשים בעתיד – חירן, יתיר, כרמית)

### ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד

האיחוד המוצע הינו טכני וחשבונאי לחלוטין ומעיד על אי הכרה מספקת עם נתוני השטח, האוכלוסיה והתכנון הפיזי שמצפון לבאר-שבע. המקבץ מתעלם מקיומה של העיר באר-שבע כעיר מטרופולין ומקיומם של ישובים בדוואים בתוך המקבץ המוצע.

### השינוי המוצע

מקבץ 54 א' - מיתר, בצירוף היישובים החדשים יתיר, חירן, כרמית  
מקבץ 54 ב' - עומר  
מקבץ 54 ג' - להבים  
מקבץ 54 ד' - באר-שבע בצירוף שטחים גליליים מהרשות המקומית הגלילית – מחוז הדרום.

הניתוח הכלכלי של כדאיות האיחוד, מראה, כי במקבץ המקורי צפוי חסכון כספי בהיקף של 8.5 מ"ח. למרות זאת, במכלול השיקולים שיפורטו האיחוד אינו מומלץ.

רציפות טריטוריאלית בשטחים הינה אחד התנאים להשגת מטרות האיחוד בהקשר של ייעול ושיפור השירותים לתושבים. במקבץ המוצע לא רק שאין רציפות אלא קיימים ישובים בדוואים, פזורה, אזורי תעשייה בין שלושת היישובים, אין כל רציונאל טכנוני אורבני באיחוד המוצע והוא בניגוד מוחלט לתכניות המתאר שהוכנו ואושרו ע"י המדינה.

המקבץ, בתוקף הנסיבות והתהליך הטבעי, ייצור שני גושי התיישבות גדולים צפונית לב"ש (המקבץ המוצע כ- 50,000 תושבים, ומכלול היישובים הבדוואים כ- 70,000) שבהם יתפתחו מערכות שירותים חזקות המנותקות מעיר המטרופולין, ב"ש, ויביאו להחלשת העיר וביטול מעמדה כמרכז מטרופוליני.

לכל יישוב בודד במקבץ יש ערך מוסף גבוה המביא לתרומה, במגוון רחב של תחומים, לכל העשייה והפיתוח בנגב. האיחוד יביא לכך שהערך המוסף יתמסס והתוצאה הסופית תהא רעה מאוד לאזור בכללותו. מדובר בישובים שמובילים ומקדמים מספר מטרות לאומיות חשובות בפיתוח הנגב ושמירה על הקרקעות. ראוי שלקידום מטרות לאומיות אלה יעמדו ראשי רשויות ומנהיגות מקומית, בכמות מספקת, שיוכלו להוביל ולהקדיש מזמנם למשימות אלה.

בטווח המידי, מומלץ להשאיר את המצב הקיים ולא לייצור ולפתח איום של עיר מתחרה לבאר שבע. במקביל, לפעול לחיזוקה של באר-שבע בהקדם על מנת לאפשר לעיר להפוך לעיר מטרופולין. שכן, כיום היא אינה "בשלה" מספיק למלא את תפקידה כעיר מטרופולין.

יש לשמור על האיזון העדין הקיים בין העיר המטרופולינית והיישובים הפרבריים, במיוחד כשבימים אלה פועל צוות תכנון מטעם המדינה להכנת תכנית מתאר למטרופולין באר-שבע (שינוי מס' 23 לתכנית המתאר המחוזית).

מיתר – יש לקבוע את מיתר כעונן/ליבה ל"מקבץ מתפתח" במודל שגובש למגזר הבדוואי. קביעה זו תאפשר, באופן מידי, למיתר, ללוות את התהליך התכנוני להקמתם של היישובים ולבצע את ההקמה בפועל מתוך ראייה של רשות מוניציפאלית אחת אחודה בהיבטי תנועה, תחבורה, חינוך, מוסדות ציבור, מרכזים מסחריים וכדומה ולהביא, מראש, להשגת יעדי האיחוד בהקשר של ייעול ושיפור השירותים לתושבים הקיימים והעתידיים.

באר-שבע – יש להביא לחיזוקה של העיר כעיר מטרופולין וזאת ע"י צירוף מהיר ומידי של כל השטחים הגליליים מתוך הרשות המקומית הגלילית מחוז הדרום/משרד הפנים. השטחים מיועדים לפיתוח העיר עפ"י תכנית המתאר של באר-שבע, עפ"י תכנית המתאר המחוזית ועפ"י תכנית האב למטרופולין ב"ש, כאמור בדו"ח מבקר המדינה 50 ב' לעניין שטחים שאינם משוייכים מוניציפאלית. השטחים אינם דרושים לאף רשות מוניציפאלית בסביבת ב"ש. העברת השטחים מטופלת קרוב לעשור שנים! ובכך נמנע פיתוחה האורבני והכלכלי של העיר.

להבים – היישוב אמור להכפיל את שטחו ומספר תושביו. היישוב ממוקם בצומת כביש 31 (לכיוון מיתר) וכביש 40 (לכיוון ב"ש) ולא ברור תכנונית, מוניציפאלית, חברתית לאן הוא "פונה". יש להשאירו במצבו הנוכחי ולאפשר את פיתוחו. בתום חמש שנים יש לשקול את איחודו בהתאם ל"פנייתו הטבעית" לבאר-שבע או מיתר המקובצת וכן לאור השלמת התכנית המטרופולינית לאזור באר-שבע. יש להביא בחשבון שב"ש תתפתח צפונה ובין ב"ש ולהבים יוקמו שכונות חדשות ומתוכנן יישוב חדש – "כרכור".

עומר – תשאר עצמאית בשלב זה. עם חיזוקה של העיר באר-שבע (כמוצע על ידינו) והמשך פיתוחה של באר-שבע לכיוון צפון מזרח בתחום הדיור, המשך פיתוח קריית המדע, האוניברסיטה והזיקה לאזור התעשייה המתפתח בעומר, סביר, שהטבע יעשה את שלו והצירוף בעתיד, של עומר לבאר-שבע יתבקש מאליו ויתקבל בהבנה רבה יותר. נכון להיום, תרומתה הסגולית של עומר לסביבה, כולל לעיר באר-שבע, הינה גבוהה מאוד ולא ראוי, בנקודת זמן זו, לוותר על יכולת/תרומה זו.

-  
-



## מקבץ 55 – באר-טוביה, חוף אשקלון

### ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד

התנגדות מוחלטת של תושבים ונבחרי הציבור. פגיעה באיזון הקיים בתוך כל מוא"ז. **המוא"ז הן גב אל גב ואין כל שיתופי פעולה.** חוף אשקלון – עם הפנים לאשקלון וישנן הבנות כתובות לאיחוד עם העיר אשקלון. קיימים שיתופי פעולה ושירותים בין חוף אשקלון והעיר אשקלון.

### השינוי המוצע

מקבץ 55 א' - העיר אשקלון + מוא"ז חוף אשקלון (עיר אזורית).  
מקבץ 55 ב' - מוא"ז באר-טוביה + החלק הצפוני של מוא"ז שפיר הכולל 5 יישובים נוספים. במוא"ז המאוחדת - 30 יישובים.

יישום השינוי יביא להתייעלות כלכלית, ארגונית ותכנונית בתוך כל אחד משני המקבצים. יתרונות העיר האזורית פורטו בדו"ח (בסעיף 6 לטיעונים ושיקולים כלליים בהחלטה על איחוד רשויות) ומאחר ומדובר **בהסכמות בין שתי הרשויות** (מצורפת טיוטת הצעתם הראשונית) - פוטנציאל היישום גבוה מאוד. הצעתנו לעניין בחירות בעיר אזורית כפי שצורפה לדו"ח עשויה לתת מענה ולשמש מסגרת לאיחוד זה.

הניתוח הכלכלי של כדאיות האיחוד, מראה, כי במקבץ המקורי צפוי חסכון כספי בהיקף של 6.2 מ"ח. מאידך, במקבץ המוצע – עיר+מוא"ז – צפוי חסכון כספי גדול יותר ובהיקף של 12.6 מ"ח.

ניתן ליישם את תוצאות הבחירות שנערכו בחוף אשקלון, **רק לפני כ- 5 חודשים**, בתוך עיריית אשקלון ע"י צירוף נציגי היישובים למועצה כפי שנבחרו כולל יו"ר הוועדים המקומיים של היישובים מחוף אשקלון, גם ללא בחירת ראש רשות חדשה או צירוף היישובים במוא"ז חוף אשקלון **לבחירת ראש העירייה בלבד**.

יישום עיר אזורית בין קריית מלאכי ובאר-טוביה אינו מומלץ שכן: טרם קיימת בשלות והבנות בין הרשויות, לא מתקיימים יחסי עיר מרחב כפרי במובנים רבים (כמות התושבים 45%/55%, יחסי תקציב, יחסי פעילויות ומיזמים עסקיים).

ניתן ליישם את תוצאות הבחירות שנערכו בשפיר **רק לפני כ- 5 חודשים**, בתוך מוא"ז באר-טוביה ע"י צירוף נציגי היישובים למועצה כפי שנבחרו כולל יו"ר הוועדים המקומיים של 5 היישובים משפיר, גם ללא בחירת ראש רשות חדשה או צירוף 5 היישובים **לבחירת ראש רשות בלבד**, בינואר 2004, מועד הבחירות המקורי של באר-טוביה.

## מקבץ 56 – יואב, לכיש שפיר

### ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד

הפריסה הגדולה תקשה מאוד על אספקת השירותים, תעמיק את הפערים בין האוכלוסיות ותקשה מאוד על השליטה והניהול של המרחב המאוחד. מדובר על כ- 46 יישובים במרחב!

### השינוי המוצע

מקבץ 56 א' – מוא"ז יואב + החלק המרכזי של מוא"ז שפיר ( 4 יישובים) + מתחם היישוב מנוחה ושדה משה ממוא"ז לכיש.

מקבץ 56 ב' – מוא"ז לכיש (ללא מנוחה ושדה משה) + החלק הדרומי של מוא"ז שפיר (5 יישובים).

יישום השינוי יביא לארגון יעיל, חלוקה נכונה ותיקון עיוותים היסטוריים בשטח. יתקיים רצף טריטוריאלי במוא"ז יואב המאוחדת. יישמר האופי הכפרי/אזורי של המוא"ז. הגרעין הגדול/המוביל/הקולט **נשמר ויצליח להוביל מהלך של איחוד** וקליטת מס' יישובים נוספים בשטחו ובהצלחה, שכן – אין מדובר בערבוב מערכות ויצירת מערכת גג חדשה, שלביסוסה תדרש עקומת למידה, מאבקים ותהליכים ממושכים.

הניתוח הכלכלי של כדאיות האיחוד, מראה, כי במקבץ המקורי צפוי חסכון כספי בהיקף של 7.3 מ"ח. מאידך, במקבץ/בשינוי המוצע צפוי חסכון כספי כולל בהיקף של 8.2 מ"ח.

ניתן ליישם את תוצאות הבחירות שנערכו בשפיר **רק לפני כ- 5 חודשים**, בתוך המוא"ז הקולטת (לכיש או יואב בהתאמה) ע"י צירוף נציגי המועצה ויו"ר הועדים המקומיים, גם ללא בחירת ראש רשות חדש. לחילופין, במוא"ז לכיש, ניתן לצרף את 5 היישובים **לבחירת ראש הרשות בלבד**, בבחירות המתוכננות במוא"ז לכיש **בינואר 2004**, שכן, במוא"ז יואב מתוכננות הבחירות ב- 2007.

## מקבץ 57 – שער הנגב, שדות נגב (עזתה)

### ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד

התנגדות מוחלטת של שער הנגב. קיימת הסכמה של עזתה לאיחוד ובתנאי שהיא תבוא כמקשה אחת שלמה בלבד! אין כל שיתוף בין הרשויות. המועצות מתייחסות האחת לשנייה כגב אל גב. קיימת שונות/הטרורגניות רבה ומהותית בין האוכלוסיות במוא"ז.

### השינוי המוצע

מקבץ 57 א' – מוא"ז שדות נגב (עזתה)+המתחם הצפוני של מוא"ז מרחבים 8) (ישובים)

מקבץ 61 ב' – לצרף את מוא"ז שער הנגב למקבץ 61 ב' (בני שמעון).

קיימת תאימות/הומוגניות רבה יותר במקבצים המוצעים מבחינה חברתית, דתית, כלכלית, חינוכית, מנטלית.

מוא"ז שדות נגב מוכנים לאיחוד עם שער הנגב ובתנאי שהם יעברו כמקשה אחד בלבד מהלך שיבטיח להם שליטה באיחוד. מתנגדים לחיבור עם נתיבות.

מוא"ז שער הנגב שללה על הסף את הפתרון של חיבור למוא"ז שדות נגב. לאחרונה, התקבלו חלופות איחוד ממוא"ז שער הנגב, השוללות איחוד עם שדרות ועם שדות נגב ומאידך מציעות חלופות לאיחוד עם בני שמעון, מבלי להציג את עמדת בני שמעון לחלופה, או עם מספר יישובים מתוך מוא"ז חוף אשקלון.

הניתוח הכלכלי של כדאיות האיחוד, מראה, כי במקבץ המקורי צפוי חסכון כספי בהיקף של 5.2 מ"ח. מאידך, בשינוי/במקבץ המוצע, 57 א', צפוי חסכון כספי בהיקף של 2.5 מ"ח ובמקבץ 61 ב' צפוי חסכון כספי בהיקף של 6.8 מ"ח.

## מקבץ 58 – ערערה בנגב, כסייפה

(ישובים חדשים בעתיד – בית פלט, הוואשלה, מרעית)

### ההנמקות המרכזיות לאי ביצוע האיחוד

**בנתונים הקיימים במגזר הבדוואי איחוד הרשויות יכפיל ויעצים את הבעיות ולא יצמצם אותם!**

המבנה החברתי/תרבותי/מנטלי של החברה הבדוואית (מבנה המהווה אבן נגף במודרניזציה של החברה), השינויים הקיצוניים והתכופים שעברו על החברה ומצבם הכלכלי הקשה (אבטלה גבוהה מאוד, מצב סוציאקונומי נמוך ביותר, היעדר תשתיות, פיתוח ואזורי תעשייה, היעדר מוסדות ציבור) אינם מאפשרים את השגת יעדי האיחוד, כל שכן – צירוף מידי של היישובים החדשים המתוכננים.

האיחוד יביא לנתק בין היישובים הקיימים הן בגין הריחוק הגיאוגרפי והן בגין המבנה החמולתי/משפחתי תוך חשש שהשליטה במקבץ תעבור לידי גופים שאין למדינה עניין בהנהגתם.

האיחוד עלול להביא לניכור בין התושב להנהגת המקבץ בגין שיקולים חמולתיים עד כדי ויתור על שירותים מוניציפאליים ואי ביצוע תשלומים.

### השינוי המוצע

מקבץ 58 א' – מו"מ ערערה בנגב (בעתיד – יצורפו היישובים בית פלט והוואשלה)  
מקבץ 58 ב' – מו"מ כסייפה (בעתיד – יצורף היישוב מרעית)

יישום השינויים יאפשר, על פי העקרונות המנחים שגובשו בועדה למגזר הבדוואי, את המשך תהליך הלימוד והגיבוש של מנהיגות מקומית, שכן, רק לפני כשנתיים הועברו היישובים לידי מנהיגות מקומית בבחירות דמוקרטיות ועד אז עברו מספר שינויי כפיפות וארגון (מינהל הביצוע, מועצות אזוריות ממונות, מועצה מקומית ממונה), את המשך חיזוק ומיסוד ההליכים הדמוקרטיים והזיקה בין התושב לנבחר. השלבויות המוצעת בעקרונות המנחים תאפשר את הכנת הקרקע והתושבים לתהליך הצפוי בעתיד.

בנתונים הקיימים במגזר, יש לאפשר למגזר זמן ומרחב להתבסס, לצאת לעצמאות, לבנות את עצמו ולא להחזיר אותו לאחור לעידן המועצות האזוריות!

היישובים הבדוואים הקיימים, כל אחד בפני עצמו, עדיין זקוק לטיפול אישי/נקודתי ברמת התושב וברמת היישוב.

האיחוד נתפס כנסיגה בהיבט של עצמאות ואמון בממסד וכן כתהליך שיש בו כדי לחזק גופים דתיים קיצוניים.

**מקבץ 59 – תל-שבע, חורה, לקייה**  
(ישובים חדשים בעתיד – אום בטין, מולדה, אל-סייד)

**ההנמקות המרכזיות לאי ביצוע האיחוד**

בנתונים הקיימים במגזר הבדואי איחוד הרשויות **יכפיל ויעצים את הבעיות ולא יצמצם אותם!**

המבנה החברתי/תרבותי/מנטלי של החברה הבדואית (מבנה המהווה אבן נגף במודרניזציה של החברה), השינויים הקיצוניים והתכופים שעברו על החברה ומצבם הכלכלי הקשה (אבטלה גבוהה מאוד, מצב סוציאקונומי נמוך ביותר, היעדר תשתיות, פיתוח ואזורי תעשייה, היעדר מוסדות ציבור) אינם מאפשרים את השגת יעדי האיחוד, כל שכן – צירוף מידי של היישובים החדשים המתוכננים. האיחוד יביא לנתק בין היישובים הקיימים הן בגין הריחוק הגיאוגרפי והן בגין המבנה החמולתי/משפחתי תוך חשש שהשליטה במקבץ תעבור לידי גופים שאין למדינה עניין בהנהגתם. האיחוד עלול להביא לניכור בין התושב להנהגת המקבץ בגין שיקולים חמולתיים עד כדי ויתור על שירותים מוניציפאליים ואי ביצוע תשלומים.

**השינוי המוצע**

מקבץ 59 א' – מו"מ תל-שבע (בעתיד – יצורפו היישובים אום בטין ומולדה)  
מקבץ 59 ב' – מו"מ חורה (בעתיד – יצורף היישוב אל-סייד)  
מקבץ 59 ג' – מו"מ לקייה (בעתיד ייבחן צירוף הישוב החדש נחל שמריה (תארבין) ללקייה או לרהט).

יישום השינויים יאפשר, על פי העקרונות המנחים שגובשו בועדה למגזר הבדואי, את המשך תהליך הלימוד והגיבוש של מנהיגות מקומית, שכן, רק לפני כשנתיים (למעט – תל-שבע) הועברו היישובים לידי מנהיגות מקומית בבחירות דמוקרטיות ועד אז עברו מספר שינויי כפיפות וארגון (מינהל הביצוע, מועצות אזוריות ממונות, מועצה מקומית ממונה), את המשך חיזוק ומיסוד ההליכים הדמוקרטיים והזיקה בין התושב לנבחר. השלביות המוצעת בעקרונות המנחים תאפשר את הכנת הקרקע והתושבים לתהליך הצפוי בעתיד.

בנתונים הקיימים במגזר יש לאפשר לו זמן ומרחב להתבסס, לצאת לעצמאות, לבנות את עצמו ולא להחזיר אותו לאחור לעידן המועצות האזוריות!  
היישובים הבדואים הקיימים, כל אחד בפני עצמו, עדיין זקוק לטיפול אישי/נקודתי ברמת התושב וברמת היישוב.  
האיחוד נתפס כנסיגה בהיבט של עצמאות ואמון בממסד וכן כתהליך שיש בו כדי לחזק גופים דתיים קיצוניים.

**מקבץ 60 – שגב שלום**

(ישובים חדשים בעתיד – באר-חייל, שכונות דרומיות לשגב שלום)

**ההנמקה המרכזית לביצוע**

קיימת תאימות בין מכלול השיקולים והעקרונות המנחים כפי שגובשו בוועדה.  
**מקבץ 61 – בני שמעון, מרחבים, אשכול**

### **ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד**

התנגדות של כל הרשויות למתכונת זו. הפריסה האדירה על כ- 1,700,000 דונם (מדרום הר חברון ובאר-שבע עד רצועת עזה) החוצה את המחוז ממזרח למערב, הכמות האדירה של יישובים ופריסתם במרחב, **מעל 60 יישובים**, תקשה מאוד על אספקת השירותים, תעמיק את הפערים בין האוכלוסיות ותקשה מאוד על השליטה, הניהול והבקרה על הנעשה במרחב המאוחד.

### **השינוי המוצע**

מקבץ 61 א' – מוא"ז אשכול בלבד.  
מקבץ 61 ב' – מוא"ז בני שמעון + מוא"ז שער הנגב (ממקבץ 57).  
מקבץ 61 ג' – העיר אופקים + המתחם הדרומי של מוא"ז מרחבים (9 יישובים).

### **למוא"ז אשכול, בגין פריסה, שטח, כמות יישובים ומיקום יש הצדקת קיום עצמאות לחלוטין.**

בני שמעון הציגו התנגדות מוחלטת לאיחוד **עם כל מוא"ז מרחבים**, מוכנים לשקול ולבחון איחוד עם גוש מבועים (חלק ממרחבים) או עם שער הנגב.

מוא"ז בני שמעון, בצירוף מוא"ז שער הנגב יכולים להתקיים ללא זעזועים כבדים, תוך שמירת הצביון והאופי של היישובים במוא"ז המאוחדת. ההומוגניות עולה על ההטרוגניות במירב התחומים במקבץ זה.

יישום עיר אזורית בין אופקים וחלק ממרחבים (חלק דרומי) יביא להתייעלות כלכלית, ארגונית ותכנונית בתוך המקבץ. יתרונות העיר האזורית פורטו בדו"ח (בסעיף 6 לטיעונים ושיקולים כלליים בהחלטה על איחוד רשויות). קיימת נכונות מלאה של אופקים למהלך והסכמה מסוייגת של מרחבים. דאגת מרחבים נובעת מהרצון לשמור על זהות/ייחודיות של יישובי המוא"ז ושלא יבלעו בעיר אופקים. החלק הצפוני של מרחבים (גוש מבועים) יצורף למוא"ז שדות נגב במקבץ 57 א'.

הצעתנו לעניין בחירות בעיר אזורית עשויה לתת מענה לחשש זה. בנוסף, **ניתן ליישם את תוצאות הבחירות שנערכו לאחרונה במרחבים בתוך העיר האזורית כמפורט בהצעתנו.**

הניתוח הכלכלי של כדאיות האיחוד, מראה, כי במקבץ המקורי צפוי חסכון כספי בהיקף של 11.8 מ"ח. מאידך בשינוי/במקבץ המוצע – 61 ג' – צפוי חסכון כספי בהיקף של 7 מ"ח ובמקבץ 61 ב' צפוי חסכון כספי בהיקף של 6.8 מ"ח.

## מקבץ 62 – מוא"ז תמר, הערבה התיכונה (צפון)

(ישובים – עידן, חצבה, עין יהב, ספיר)

### ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד

אין הצדה לקיומה של רשות מונציפאלית עצמאית לטיפול בכ- **1,300 תושבים**. מוא"ז תמר הינה הדוגמה הקלאסית שהמהות הכלכלית אינה כפרית חקלאית אלא תעשייה, תיירות, מלונאות, אוצרות טבע והכל תוך שימוש במשאבים הלאומיים שמסיבות היסטוריות הופקדו בתחומה המוניציפאלי ללא כל צדק חלוקתי וללא שמירה על עקרון השוויוניות בין הרשויות במרחב, לעניין השימוש במשאבים הלאומיים במרחב זה, כאמור בדו"ח מבקר המדינה 50 ב' – לעניין מחוז הדרום. פיצולה של הערבה התיכונה ייפגע קשות במוא"ז ואין בו כדי לתרום/ לסייע באופן מהותי להצדקת קיומה של מוא"ז תמר. מוא"ז תמר אינה מוכנה לקלוט את מושבי הערבה התיכונה, מחשש, שהם ישתלטו (דמוגרפית וינהלו את מוא"ז תמר.

### השינוי המוצע

השינוי המוצע, מתבסס על ביטולה/פיצולה של מוא"ז תמר בין מספר רשויות מוניציפליות סמוכות. (ראה מפה מצורפת)

מקבץ 62 א' - מוא"ז הערבה התיכונה, בשלמותה, בצירוף היישובים עין תמר, נאות הכיכר עין חצבה – ממוא"ז תמר ובתוספת שטחים מתמר מדרום לכביש 25 (דימונה – צומת הערבה). מומלץ לשקול צירוף קיבוץ עין גדי לערבה התיכונה למרות אי קיום רצף טריטוריאלי. מקבץ 62 ב' - עיריית דימונה בצירוף השטחים הכוללים את מישור רותם, קמ"ג ופארק תמ"ד ממוא"ז תמר וכן שטחים גליליים לפיתוח למגורים.

מקבץ 62 ג' - עיריית ערד בצירוף היישובים עין גדי, (יש לשקול חלופה של צירוף הקיבוץ לערבה תיכונה) נווה זוהר, הר עמשא (800 תושבים) ממוא"ז תמר וכן אתר פינוי פסולת (אפעא) מפעלי ים המלח וכל השטחים מצפון לכביש 25 (בניכוי השטח לעיריית דימונה).

יישום השינוי יביא לחלוקה נכונה של משאבים לאומיים באזור ולתיקון עיוותים היסטוריים. את מכלול ים המלח וסביבתו יש להטיל על רשות מונציפאלית אחת (ערד) בגלל היחסים הסימביוזיים בין הים – המלונות- ומפעלי ים המלח. יתרת המשאבים הלאומיים צורפו עפ"י הקרבה לרשויות באזור ומתוך ראיית חלק מההחלטות של ועדת גבולות שפעלה בנושא זה. עיריית דימונה תשתף את מוא"ז ערבה תיכונה בהכנסות ממישור רותם בלבד בהיקף שיקבע בעתיד (מקובל על ראש העיר). ערד תטפל בקרקע החקלאית שבמוא"ז תמר בהתאם לאמור בפקודת העיריות בתחום זה (סימן ב' – ועדה חקלאית) תוך שמירת עצמאות מסויימת בניהול הפנימי של היישובים שיועברו אליה.

המושבים ממוא"ז תמר דומים באופיים למושבי הערבה התיכונה וסביר מאוד כי ישתלבו בה היטב.  
הניתוח הכלכלי מראה כי במקבץ המקורי צפוי חסכון של 1.3 משי"ח ואילו במקבצים המוצעים צפוי חסכון של 5.9 משי"ח.

### **מקבץ 63 – מוא"ז חבל אילות, ערבה תיכונה (דרום)** (יישובים – צופר, צוקים, פארן)

#### **ההנמקה המרכזית לאי ביצוע האיחוד**

הרצון לשמור על ההומוגניות הרב תחומית של מוא"ז חבל אילות ומאידך הרצון לשמור על שלימות מוא"ז הערבה התיכונה **והצורך בזמינות גבוהה של קרקעות לעיר אילת**, זמינות שהיא תנאי סף לפיתוח פעילויות כלכליות ואחרות הנדרשות לעיר אילת, **ברמה הלאומית**, ובכללם העתקת שדה התעופה ופיתוח תיירות.

#### **השינוי המוצע**

מקבץ 63 א' - מוא"ז חבל אילות, ללא שטחים ממזרח לכביש 90 החל מצפון שדה תעופה מתוכנן בתמנע ודרומה, ללא מעבר טאבה וללא מעלה אילת ודרומה.

מקבץ 63 ב' - עיריית אילת בצירוף שטחים בחלקה הצפוני מזרחי של העיר, מעבר טאבה ומעלה אילת ודרומה, מתוך מוא"ז חבל אילות.

**סוגיית קיבוץ איילות** – קיבוץ אילות יישאר **כמובלעת בשטח העיר אילת** ויכלול רק את המשבצת למגורים ללא השטחים החקלאיים ממזרח לכביש 90. הקיבוץ יקבל בתמורה שטחים חלופיים שאינם צמודים לתחום האורבני של העיר ונדרשים לפיתוחה של העיר.

לא ראוי שפיתוחה של העיר אילת ובכללם שדה תעופה בינלאומי חדש, תיירות וכדומה שהינם נושאים ברמה הלאומית, יהיו מותנים בגורמים ושיקולים זרים. העתקת שדה התעופה הובל ע"י העיר אילת ומן הראוי שיהא **בסמכותה ואחריותה** של העיר אילת, כעיר תיירותית הנשענת על השדה, כולל בהיבטים של ארנונה ואספקת שירותים.

השטחים החקלאיים שמכביש 90 ומזרחה כולל מעבר טאבה ומעלה אילת במערב אילת יועבר ממוא"ז חבל אילות לעיריית אילת. **לעיר אילת תינתן הסמכות והאחריות המוניציפאלית, התכנונית והכלכלית על המרחב שבו יתקיים רצף טריטוריאלי.** המדינה תעמיד לצרכים החקלאיים של קיבוץ אילות שטחים חלופיים בתמורה במרחב של מוא"ז חבל אילות.