



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

כ' תמוז תשפ"ה

16.07.2025

לכבוד

ח"כ משה ארבל, שר הפנים

שלום רב,

הנדון: המלצות ועדת החקירה הגיאוגרפית לבחינת מעמד מוניציפלי ולבחינת איחוד רשויות מקומיות בעניין בחינת איחוד המועצה המקומית שער שומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה

רקע לעבודת הוועדה וממצאיה

בתאריך ט' בניסן התשפ"ב, 10 באפריל 2022, מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר יאיר הירש, ועדת חקירה קבועה לבחינת מעמד מוניציפלי ובחינת איחוד רשויות מקומיות (להלן: הוועדה או הוועדה הגיאוגרפית). בתאריך י"א בתמוז התשפ"ד, 17 ביולי 2024, מינה מנכ"ל משרד הפנים, מר רונן פרץ (הח"מ), את הוועדה לבחון ולהמליץ בדבר איחוד המועצה המקומית שער שומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה.

מראשית שנות ה-2000 נבחנה אפשרות איחוד ארבעת היישובים עץ אפרים, שערי תקווה, אלקנה ואורנית תחת רשות מקומית אחת.¹ במהלך השנים מינה משרד הפנים חמש ועדות חקירה בנדון. הוועדה הראשונה, בראשות ד"ר משה לייבוביץ, המליצה בשנת 2001 על איחוד עתידי של כל ארבעת היישובים, הוועדה השנייה בראשות ד"ר נילי שחורי המליצה בשנת 2003 על איחוד אלקנה, עץ אפרים ושערי תקווה לצד צירופם לאורנית למסגרת מועצה אזורית, תוך הכללת אזור התעשייה "שער שומרון" המתוכנן בתחומי המועצה, והוועדה השלישית בראשות מר יעקב אפרתי המליצה בשנת 2008 על איחוד מלא של כל ארבעת היישובים למועצה מקומית אחת.

הוועדה הרביעית בראשות גב' רות יוסף המליצה בשנת 2017 על איחוד מלא (אשר בהחלטת השר דאז הומלץ כי יבוצע בשני שלבים תהליכיים). הוועדה החמישית במספר מונתה להתמקדות בשלב הראשון באיחוד - הפרדת שערי תקווה ועץ אפרים מהמועצה האזורית שומרון. הוועדה אמנם המליצה בשנת 2022 להותיר את היישובים במועצה האזורית שומרון עד לגידולם ל-10,000.

¹ כמוצג בהרחבה בדו"ח הוועדה הגיאוגרפית בעמ' 9.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

תושבים, אך בסופו של דבר הוחלט על הפרדתם, ובחודש מאי 2022 נחתם צו איחוד היישובים והקמת המועצה המקומית החדשה שער שומרון המונה כ-9,000 תושבים.

פירוט רשויות המנדט

כתב המינוי כולל שלוש מועצות מקומיות: אורנית ואלקנה שקיבלו מעמד מוניציפלי לפני 35-45 שנים, ושער שומרון שהוקמה ב-2022 וכוללת שני יישובים שהיו ועדים מקומיים במועצה אזורית שומרון, שערי תקווה ועץ אפרים, ובראשה עומדת כיום מועצה ממונה. אורנית היא הגדולה עם כ-10,000 תושבים, שער שומרון קטנה ב-10% עם כ-9,000 תושבים, ואלקנה הקטנה ביותר עם פחות מ-5,000 תושבים.

הרשויות דומות באופיין: שלושתן מדורגות באשכול חברתי-כלכלי 7-8, עם שיעור ילדים ונוער דומה וכולן חוו תקופות גידול מואץ ואיטי עם הקמת שכונות חדשות. גודל משק בית ממוצע במועצה המקומית אורנית עומד על 4.5 נ"מ/משק בית, במועצה המקומית אלקנה 4.9 נ"מ/משק בית, ובמועצה המקומית שער שומרון 5.64 נ"מ/משק בית. בהתאם לכך, בכל הרשויות גודל משק בית ממוצע גבוה מזה של כלל האוכלוסייה הישראלית, העומד על 3.5 נ"מ/משק בית הממוצע. המועצה המקומית אלקנה בעלת אוכלוסייה דתית מובהקת, ואילו אורנית ושער שומרון כוללות דתיים, חילוניים ומסורתיים. השלוש בעלות אופי פרברי-סמי עירוני עם בנייה צמודת קרקע (למעט בנייה חדשה באלקנה ושכונת עץ אפרים).

מרחב הרשויות, המצויות בשטחי יהודה ושומרון, תחום בין כביש 5 לגדר ההפרדה ומחולק לשתי אונות: במערב מצויה המועצה המקומית אורנית ושטחים פנויים של אלקנה, ובמזרח מצויות המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון. באונה המערבית מתגוררים כ-10,200 תושבי המועצה המקומית אורנית, ובאונה המזרחית מתגוררים כ-13,600 תושבים, המורכבים מתושבי המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון. על אף שהרשויות מצויות בשטחי יהודה ושומרון, בפועל הרשויות מופרדות פיזית ממרבית רשויות יהודה ושומרון, מאחר והן נמצאות מצידה המערבי של גדר ההפרדה (כמו גם רשויות ספורות נוספות). עם זאת, הימצאותן בשטחי יהודה ושומרון מביאה לקביעת שטחי שיפוט לא רגילים, מכיוון שביהודה ושומרון שיקולי קביעת תחום השיפוט נקבעים גם לפי הבעלות על הקרקע, ולכן רשויות המנדט, בדומה לרשויות אחרות ביהודה ושומרון, אינן רציפות, מה שמקשה על פיתוח תשתיות ועל תכנון ובנייה באזור.

שכונות שער שומרון עוטפות את המועצה המקומית אלקנה המהווה את דרך הגישה הבלעדית לעץ אפרים. אורנית ואלקנה קומפקטיות עם מרחק מקסימלי של 2.5 ו-2.3 ק"מ בהתאמה, ואילו שער



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

שומרון פחות קומפקטית (3.5 ק"מ) בשל חלוקתה משני צידי אלקנה. בתווך צפוי לקום אזור תעשייה, חלקו בתחום המועצה המקומית אלקנה וחלקו ללא שיפוט. השילוב המורכב בין שטחי אלקנה ושער שומרון יוצר קושי בתיאום, פיתוח וצריכת שירותים ותשתיות, ונדרש תיאום להקמת אזור התעשייה כאשר המועצה המקומית שער שומרון אינה חלק מתאגיד ההקמה שלו.

יצוין כי באונה המזרחית קיים רצף שטחי שיפוט מבונים של המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון והן שזורות זו בזו, במבנה שיחסית אינו שכיה במפת השלטון המוניציפלי בישראל. במצב הנוכחי בין האונה המזרחית למערבית קיים מרחק נסיעה בשטח ללא בינוי. במצב העתידי, עם פיתוח אזור התעשייה "שער שומרון" לפי תוכנית יוש/192 (לאחר שמיעת התנגדויות), מרכז מרחב המנדט המצוי במחלף שער שומרון יהיה מבונה כך שיהיה רצף כמעט מלא של שטחים מבונים בין האונה המזרחית והמערבית. תחום השיפוט הנוכחי של המועצה המקומית אורנית סמוך, אך לא צמוד, לתחומי השיפוט של מועצות אלקנה ושער שומרון, אולם תחום השיפוט של האחרונות רצופים.

בהיבט הכלכלי, הנתונים של שלוש רשויות המנדט אינם מעידים על איתנות כלכלית גבוהה בהשוואה כלל ארצית. בחינת כלל המאפיינים הכלכליים של רשויות אלו מראה כי המועצה המקומית אלקנה מעט חזקה יותר מהמועצות המקומיות אורנית ושער שומרון, בעיקר עקב רמת הכנסות גבוהה יותר, אך היא סובלת ממגרעות המאפיינות רשויות קטנות, כגון עלויות מנהלה גבוהות.

יצוין כי המועצה המקומית שער שומרון הינה רשות חדשה הנמצאת בתהליך הקמה עם ועדה ממונה ולכן מסווגת בהבראה, המועצה המקומית אורנית נכנסה לתהליך הבראה והמועצה המקומית אלקנה מסווגת במצב ביניים. כמו כן, יודגש כי המועצה המקומית שער שומרון הוקמה כרשות חדשה עם גירעון מובנה, שהצליח להצטמצם מעט.

בשלוש הרשויות מיעוט שטחי ארנונה שלא למגורים, ולרשויות הכנסות נמוכות. במועצות המקומיות אורנית ושער שומרון ההכנסות העצמיות לתושב דומות ונמוכות מחציון הרשויות היציבות, אך מהוות כ-60% לערך מתקציב הרשות. ההכנסות העצמיות לתושב של המועצה המקומית אלקנה גבוהות מחציון הרשויות היציבות, אך מהוות חצי מתקציב הרשות, והיתר מתקציבים ממשלתיים, נתון המאפיין רשויות מקומיות קטנות. בהתאם, ההוצאה לתושב במועצות המקומיות אורנית ושער שומרון נמוכה מחציון הרשויות היציבות, ובאלקנה היא גבוהה מהן. בבחינת ההתנהלות הכלכלית של הרשויות, עולה כי המועצה המקומית אלקנה מאוזנת בחשבון השוטף ואילו אורנית ושער שומרון עם גירעון של 6%-8%. עם זאת, בחשבון המצטבר, כולו בגירעון.



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

שיעור הגבייה של שלוש הרשויות גבוה. עוד יצוין כי ההוצאה על מנהל כללי וכספי במועצה המקומית אלקנה גבוהה פי שניים יותר משער שומרון ואורנית.

שלוש הרשויות מפעילות מערכות שירותים הכוללות חינוך וחינוך בלתי פורמלי, רווחה, תרבות, שירותי דת וחירום והצלה. למועצה המקומית אלקנה התמחות מסוימת בחינוך למגזר הדתי, ולמועצה המקומית אורנית התמחות מסוימת בשירותי חינוך על יסודי וחינוך מיוחד לציבור החילוני. למועצה המקומית אלקנה היצע שירותים ומגרשים למבני ציבור רחב יותר ביחס לרשויות האחרות.

לרשויות ועדות תכנון נפרדות. לא נמצאו שיתופי פעולה משמעותיים באיגום משאבים לצרכי שירותים, מלבד בנושא החינוך העל יסודי. בשל היעדר ראיה אזורית, ייתכן שנמנעים שירותים המצריכים עמידה בספי כניסה גבוהים, שיכלו לשרת את שלוש הרשויות יחד.

תמצית עמדות הצדדים

המועצה המקומית שער שומרון (מועצה ממונה)

המועצה המקומית שער שומרון הביעה תמיכה באיחוד מוניציפלי עם המועצה המקומית אלקנה ואפשרות לצירוף המועצה המקומית אורנית בעתיד, בהתבסס על ארבעה נימוקים מרכזיים: גיאוגרפי-תכנוני – השתיים פועלות כיחידה תפקודית אחת הזקוקה לתוכנית אב משותפת ותפיסת תכנון חדשה וכוללנית במרחב המתפתח, שכן ריבוי הרשויות מקשה על קידום פיתוח; ניהולי-תפעולי – האיחוד יביא לחיסכון בהוצאות, הפחתת כפילויות ופתרון הסרבול הניהולי הנוכחי שבו תושבי המועצה המקומית שער שומרון מקבלים שירותים חיצוניים מהרשויות הסמוכות; כלכלי – רשות גדולה תוכל לנצל טוב יותר מענקי ממשלה ולהשקיע בפרויקטים אסטרטגיים כמו אזור התעסוקה "שער שומרון" המתעכב כיום עקב מבנה מוניציפלי מפוצל; וביטחוני – האיחוד יאפשר מערכת ביטחון אזורית מאוחדת במקום הניהול הנפרד הנוכחי. המועצה מציעה ביצוע האיחוד בשלבים – תחילה המועצות המקומיות שער שומרון ואלקנה ולאחר מכן בחינת צירוף המועצה המקומית אורנית, או לחלופין הקמת מועצה אזורית משותפת, תוך זיהוי האתגרים: צורך בתקציב ייעודי מהמדינה, סוגיית הקרקעות הפרטיות בשכונות שערי תקווה ועץ אפרים, חששות אלקנה מאיבוד הצביון הדתי, והצורך בתכנון תחבורתי מותאם לאזור המתבסס על ציר כניסה אחד.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

המועצה המקומית אורנית

המועצה המקומית אורנית הביעה **התנגדות לאיחוד** עם שער שומרון ואלקנה, מכמה נימוקים מרכזיים: גיאוגרפית – אורנית מנותקת לחלוטין מהיישובים האחרים בגלל גדר ההפרדה ויער קק"ל המהווה חיץ, ללא רצף טריטוריאלי ועם מרחק נסיעה של 10-15 דקות שיגדיל עלויות אספקת שירותים; כלכלית – הרשות נמצאת בתהליכי הבראה עם צפי לאיזון תקציבי עד 2026 וחוששת שהכנסותיה ישמשו לכיסוי גירעונות רשויות חלשות יותר, תוך אובדן היעילות הניהולית הנוכחית של 40 משרות בלבד ופוטנציאל הכנסות עתידי מפיתוח אזורי מסחר ודיור; חברתית-קהילתית – אוכלוסיית אורנית ברובה חילונית בניגוד לאופי הדתי יותר של שאר היישובים, והתושבים בחרו לגור בה בשל קרבתה למרכז הארץ ולא מטעמים אידיאולוגיים, כאשר הם מגדירים את עצמם כחיים ביהודה ושומרון מבלי לעבור מחסום, ומדגישים את הזהות הקהילתית הייחודית שלהם; תפעולית-ביטחונית – הצורך לשמור על מערך שירותים ואבטחה נפרד בשל מיקומה הייחודי. המועצה ביקשה "לשחרר את אורנית לדרך עצמאית" אחרי שנים של תחושת איום איחוד מתמשכת, והביעה את העדפתה להמשיך שיתופי פעולה נקודתיים בתחומים עם אינטרס משותף מבלי לפגוע בעצמאות היישוב.

המועצה המקומית אלקנה

המועצה המקומית אלקנה הביעה **התנגדות לאיחוד** המוצע עם המועצות המקומיות שער שומרון ואורנית, בטענה שהאיחוד יפגע באופן מהותי בזהותה הייחודית כיישוב דתי-לאומי מגובש ויקטין באופן דרמטי את ייצוגה הפוליטי מכיוון שהיא הקטנה מבין שלוש הרשויות. כמו כן, המועצה הביעה חשש שהאיחוד יעמיד בסכנה את יציבותה הכלכלית בשל קליטת החובות של המועצה המקומית שער שומרון. המועצה טענה שהאיחוד יפגע בייחודיות מערכת החינוך הדתית שלה ובאיכות השירותים המותאמים וניתנים לאוכלוסייתה כיום, יבלום את תוכניות הפיתוח שלה למרות הצמיחה המהירה הצפויה עד 2030, ויביא לאובדן העצמאות הניהולית שלה, כמו גם להפניית תקציבי פיתוח לרשויות החלשות יותר. בנוסף, המועצה טענה כי היא נמצאת בתהליכי פיתוח מואצים שצפויים להביאה ל-11,000 תושבים עד שנת 2030, הכוללים הרחבת שכונות, מוסדות חינוך ותשתיות, וכי איחוד עלול להסב תקציבים לצרכים אחרים ולעכב פיתוח זה. כמו כן, המועצה טענה כי קיימים שיתופי פעולה נקודתיים בתחומי חינוך, ביטחון ותשתיות, מבלי שנדרש איחוד כפוי, וכי ניתן לשקול שיתופי פעולה נוספים, כגון באמצעות תאגידי מים וביוב אזוריים, המייתרים את הצורך באיחוד כולל. המועצה העלתה חשש כי איחוד יפגע בשירותים המוצעים כיום על ידי המועצה, ובהם ביטחון, חינוך, תרבות ורווחה. זאת, בנוסף לכך שכיום אין פתרונות תחבורתיים מתואמים בין היישובים. בנוסף, דו"ח מטעם המועצה הציג אפשרות לעליה בתעריף



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

הארנונה באלקנה, הנמוך יותר מהרשויות האחרות, כתוצאה מאיחוד. בנוסף לטענות אלו, המועצה הביעה מספר טענות על התנהלות לא הוגנת של משרד הפנים והוועדה בתהליך עצמו.

המינהל האזרחי ביו"ש

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון הביע **תמיכה באיחוד, אך רק בין המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון בלבד (ללא אורנית)**, מתוך הצדקה תכנונית המבוססת על הצורך בראייה אזורית כוללת לניהול יעיל של התשתיות המשותפות כמו כבישים, ביוב ואזורי תעשייה, תוך מניעת כפילויות וסרבול ניהולי. זאת, בעוד שאורנית נתפסת כיישוב מרוחק שאינו משתייך לאותו מרחב תפקודי ולכן הכללתה באיחוד תהיה מורכבת יותר ופחות יעילה מבחינה תכנונית.

מועצת תכנון עליונה יו"ש

מועצת התכנון העליונה ביהודה ושומרון הביעה **תמיכה באיחוד בין המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון בלבד**, מתוך הכרה בקשר התכנוני ההדוק ביניהם כיישובים ה"אחוזים זה בזה" עם תשתיות משותפות כמו כבישים וביוב החוצות ביניהם ודורשות תיאומים מרובים, תוך מתן דגש על חשיבות אזור התעשייה המתוכנן "שער שומרון" הצפוי לקבל תוקף עד 2026 ועל הצורך בראייה אזורית כוללת לניהול יעיל. זאת, בעוד שלגבי המועצה המקומית אורנית המועצה מתלבטת בשל היעדר הרצף הטריטוריאלי והמרחק הגיאוגרפי שלה משני היישובים האחרים.

משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון הביע **תמיכה באיחוד שלושת הרשויות** מתוך ראייה אזורית כוללת של פיתוח ותכנון, בהסתמך על תפקידו המרכזי בייזום ותכנון מקרקעין באזור ועל המיקום האסטרטגי המשותף של שלושת היישובים הפונים גיאוגרפית מערבה אל גוש דן ותחומים במרחב ביטחוני אחד, תוך הדגשת הצורך בתכנון פונקציונלי ואיכותי שיקדם את האזור כיחידה אחת ויענה על צרכי כלל התושבים בתחומי תשתיות, דיור, תעסוקה ושירותים. כל זאת, לאחר מעורבות קודמת בוועדות גיאוגרפיות באזור שהסתיימו ללא תוצאות מובהקות.

משרד החינוך

משרד החינוך **לא הביע התנגדות לאיחוד הרשויות**, מתוך עמדה שהאיחוד או השארת הרשויות כישויות נפרדות לא יוביל לפגיעה מחד או לתרומה מאידך לבתי הספר או התלמידים, אך ציין שהאיחוד יקל על עבודת הפיקוח של המשרד.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי הביע **תמיכה באיחוד שלושת הרשויות** מתוך ציפייה לשיפור והרחבה של שירותי הרווחה, בהתבסס על הרצף הגיאוגרפי והמאפיינים הדמוגרפיים הדומים בין הרשויות, ומתוך זיהוי המחסור המשמעותי הקיים כיום במענים חיוניים כמו טיפול באלומות במשפחה, מועדוניות לילדים עם מוגבלות וטיפול משפחתי, אשר מאלץ תושבים לפנות לרשויות מרוחקות, לצד הקושי התפקודי של מחלקות הרווחה הקטנות עם מספר תקנים מצומצם. האיחוד צפוי לאפשר ניצול מרבי של תקציבי הרווחה, פיתוח שירותים ייעודיים, התמקצעות הצוותים ושיפור הביטחון החברתי הכללי.

הרשות הממשלתית למים ולביוב

הרשות הממשלתית למים ולביוב **לא התנגדה לאיחוד המועצות, וציינה שהיא רואה בו יתרונות**, מתוך הבנה שהאיחוד המוניציפלי לא צפוי לפגוע בהתנהלות התשתית התפעולית הקיימת של מים וביוב, ובמקביל לכך מתקיים מהלך להקמת תאגיד מים וביוב אזורי חדש ביהודה ושומרון, כאשר האיחוד נתפס כהזדמנות לשיפור ההתנהלות והשירותים בתחום המים והביוב ככל שיתבצע בתיאום עם מהלכי הרשות.

מרכז השלטון המקומי

מרכז השלטון המקומי **הביע התנגדות לאיחוד בין שלושת הרשויות**, מתוך טענה שמדובר במהלך שגוי שאינו משרת את טובת התושבים ונסמך על ניסיון שלילי ממקרים דומים בעבר, תוך הדגשת הפגיעה בזכויות התושבים ובוזהותם הקהילתית, ההבדלים התרבותיים המהותיים בין היישובים (דתי-תורני, חילוני, מגוון), חוסר הצדקה כלכלית כאשר אין הוכחה לחיסכון ואף נדרשות השקעות גבוהות, המצב הכלכלי הבעייתי של המועצות המקומיות שער שומרון (חלשה ותחת ועדה ממונה) ואורנית (גירעון של מעל 35 מיליון שקל תחת חשב מלווה), התכנון הלקוי לטענתם של משרד הפנים שלא הציג תכנית מפורטת ומאחד את שער שומרון רק שנתיים לאחר איחוד קודם שעדיין לא התייצב, וקיומן של חלופות עדיפות כמו שיתופי פעולה ללא איחוד מלא - ולכן קורא המרכז לעצירת המהלך במלואו.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

שמיעת ציבור – עמדות תושבים²

במסגרת הליך בחינת האיחוד המוצע, קיימה הוועדה מפגש שמיעת ציבור עם תושבי שלושת הרשויות – אלקנה, שער שומרון ואורנית. כ-300 תושבים ותושבות השתתפו במפגש, לרבות ראשי המועצות השונות. המפגש נועד לאפשר לתושבים להביע את עמדותיהם לגבי מהלך האיחוד הנבחן, להעלות את חששותיהם ולהציג את השקפתם על ההשפעות הצפויות של האיחוד, בין היתר, על הקהילה, השירותים המוניציפליים ואיכות החיים במקום. להלן סיכום עיקרי העמדות שהושמעו בפני הוועדה במהלך שמיעת הציבור:

תושבי המועצה המקומית שער שומרון

תושבי מועצת שער שומרון הביעו תמיכה חלקית באיחוד אך גילו חששות משמעותיים הנובעים מהניסיון השלילי מהאיחוד של שערי תקווה ועץ אפרים והפרדתם מהמועצה האזורית שומרון שהתרחש לפני כשנתיים וחצי, תוך הדגשת אי-שביעות הרצון מתהליך הקמת המועצה הנוכחית וחוסר הבהירות לגבי מעמדה המוניציפלי העתידי של המועצה המאוחדת (מקומית, אזורית או עירונית), שמה ומבנה הייצוג בה, לצד תחושת ניכור וחוסר שייכות בשל היותה של המועצה הנוכחית ממונה ללא חברי מליאה נבחרים, וכן תסכול עמוק מהפרת ההבטחות לגבי מענק ההקמה שהובטח בסכום של 80-120 מיליון שקל אך התקבל בפועל רק 10% מהסכום, מה שהחמיר את הקשיים הכלכליים של המועצה. התושבים ביקשו הבהרות ופתרונות לסוגיות אלו תוך שאיפה לשיפור הייצוג והמצב הכלכלי.

תושבי המועצה המקומית אורנית

תושבי מועצת אורנית התנגדו ברובם לאיחוד, מתוך חשש לאובדן הזהות החילונית-קהילתית הייחודית של היישוב שאינה תואמת את אופיין של מועצות שער שומרון ואלקנה, לצד חששות מהפיכתה ל"שכונה זניחה" ברשות רחוקה בשל היעדר הרצף הגיאוגרפי והמרחק הפיזי, מה שעלול להוביל להעדפה תקציבית של יישובים אחרים על חשבונה ולפגיעה בשירותים המוניציפליים, במיוחד בחינוך המיוחד שבו משקיעה אורנית רבות (גן תקשורת, תוכניות שילוב, מרכז תמיכה למשפחות). כמו כן, הדגישו התושבים את הפגיעה האפשרית בתחושת הביטחון עקב היעדר הרצף הטריטוריאלי וקיומם של כפרים ערביים בין היישובים, והחשש מאובדן הקשר האישי להנהגה המקומית ומהפיכת התושבים לקבוצה מנותקת ונטולת השפעה ברשות גדולה יותר. התושבים

² עמדות תושבים ספציפיים שהופיעו בפני הוועדה מפורטות בהרחבה בדו"ח הוועדה בעמ' 82-85



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

תמכו בשיתופי פעולה ממוקדים אך לא באיחוד פורמלי, תוך הבעת תסכול מכפיית ההליך ומהחזרתיות שבו.

תושבי המועצה המקומית אלקנה

תושבי מועצת אלקנה **התנגדו ברובם לאיחוד**, מתוך חשש עמוק מפגיעה ביציבותה הכלכלית של המועצה המקומית אלקנה כרשות מאוזנת תקציבית שתאלץ לממן את הגירעונות הכבדים של המועצות המקומיות שער שומרון ואורנית ולאבד מענקים משמעותיים ממשרד הפנים, לצד חשש מהרעה באיכות השירותים המהירים והיעילים הניתנים כיום עקב הגידול בבירוקרטיה והריחוק, והחשש החמור ביותר מפירוק הזהות הקהילתית הדתית המלוכדת והייחודית של היישוב עם חיים תוססים ופעילות קהילתית עשירה במיוחד עבור הקהילה המבוגרת, תוך דאגה מפגיעה בהשקעות החינוכיות הגדולות ובפרויקטים עתידיים כמו הקמת מדרשה ושיבה חדשה, בתוכניות הפיתוח ובמרכז התעסוקה העתידי, ובפעילות הנוער המאורגנת והמחוברת. כל אלה צפויים להוביל לעזיבת תושבים, לפגיעה בשוק הדיור ולירידת ערך הנכסים ביישוב.

עיקרי פרק הדיון והמלצות הוועדה

בדיוניה העוסקים באיחודי רשויות מקומיות, שקלה הוועדה בין השאר את ההיבטים הבאים, בדגשים שונים בהתאם לנסיבות הנושא המונח בפניה: גודל הרשויות המועמדות לאיחוד והשפעתו על תפקודן, לרבות אופק הצמיחה של הרשויות המועמדות לאיחוד; היבטים תכנוניים וגיאוגרפיים; מאפייני האוכלוסייה; התנהלות כלכלית של הרשויות; מערך השירותים; משמעויות תכנוניות, כלכליות ותפקודיות כתוצאה ממהלך האיחוד; וכן עמדות שהוצגו בפני הוועדה.

בדו"ח זה עסקה הוועדה בשאלה האם נכון לאחד את מי מבין הרשויות המקומיות או לא להמליץ על איחוד כלל, וכן בשאלה האם נכון לבצע איחוד מלא או חלקי.

הוועדה בחנה את נושא הגודל ואופק הצמיחה של שלוש המועצות המקומיות, מתוך הבנה כי גודל הרשות המקומית מהווה פקטור מרכזי בדיונים על איחודי רשויות, כאשר רשויות קטנות (מתחת ל-5,000 תושבים) עומדות בפני אתגרי יעילות כלכלית באספקת שירותים. כמו כן, במצב החוקי כיום בישראל לא ניתן להקים רשות מקומית הקטנה מ-10,000 תושבים במצב רגיל, או 5,000 תושבים בנסיבות מיוחדות.

הוועדה מצאה כי המועצה המקומית אורנית כבר עברה את רף 10,000 התושבים והמועצה המקומית שער שומרון אינה רחוקה מרף זה ועשויה להגיע אליו בחומש הקרוב. באשר למועצה



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

המקומית אלקנה, הוועדה סבורה כי בעשור הקרוב קיים סיכוי קטן שתגיע לרף זה, וזאת בהתאם לתוכניות הצמיחה שנבחנו ולפערים שנצפו בעבר בין צפי הגידול לגידול בפועל באלקנה. עם זאת, הוועדה ציינה שסביר שהמועצה המקומית אלקנה תצא מקבוצת הרשויות הקטנות המונות עד 5,000 תושבים. מועצת אלקנה היא הרשות החווה גידול אוכלוסייה גבוה ביחס לשאר הרשויות ועלייה בשיעור הצעירים באוכלוסייה, בניגוד לאורנית ושער שומרון שחוות עלייה בשיעור בני גיל הזהב. בשל גודלן ופוטנציאל הגידול העתידי של הרשויות, הוועדה קבעה כי שיקולים אלו כשלעצמם אינם יכולים להוות את העילה היחידה לאיחוד במקרה זה.

בהיבטים תכנוניים וגיאוגרפיים במרחב המנדט, מצאה הוועדה כי המרחב מהווה אזור מובחן גיאוגרפית עם שלוש רשויות סמוכות, כאשר תכנון אזור התעשייה "שער שומרון" מתייחס אליהן כאל יחידה תפקודית אחת הנשענת על מחלף שער השומרון כמרכז. עם זאת, ניתוח מפת הגבולות מגלה הבדל מובהק בין שני חלקי המרחב: האונה המזרחית, הכוללת את אלקנה ושער שומרון, מאופיינת ברצף בינוי קיים ומתוכנן צמוד דופן, כאשר שתי הרשויות חולקות תשתיות משותפות בהווה ובעתיד הקרוב. במובן זה, איחוד באונה המזרחית יכול להביע תועלת רבה. לעומת זאת, האונה המערבית - הכוללת את המועצות המקומיות אורנית ואלקנה (לה שיך שטח המיועד למשרדים ולשטחי ציבור באזור התעשייה) - מתאפיינת בסמיכות ללא צמידות פיזית, כך שלעת הזאת אין יתרון תכנוני מובהק בהכללת אורנית כחלק מרשות מאוחדת במרחב. הוועדה, כמו גם נציגי המינהל האזרחי ומשרד הבינוי והשיכון, הגיעה למסקנה כי המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון חולקות מרחב אורבני אחד, כשאורנית מעט מרוחקת מהן. האיחוד באונה המזרחית הומלץ גם על ידי הוועדות הקודמות, וזוהה כאיחוד נדרש, גם במקרה של איחוד מאוחר יותר עם האונה המערבית.

הוועדה הגיעה למסקנה כי למצב התכנוני הנוכחי חסרונות רבים, באשר ליכולת פיתוח המרחב המשותף וקיום מערכות תשתיות לשלוש הרשויות, וכן בנוגע לאפשרויות הפיתוח והניהול של אזור התעשייה "שער שומרון". משום כך, סברה הוועדה כי קיים צורך באיחוד, גם אם חלקי, בין הרשויות.

בבחינת השירותים הניתנים ברשויות, מצאה הוועדה כי הן נתקלות בקשיים בהפעלת מערכות שירותים יעילות בשל גודלן הקטן יחסית. הוועדה זיהתה כי במצב הנוכחי חסרים מערכי שירותים מתואמים ויעילים, במיוחד עבור אוכלוסיות עם צרכים ייחודיים כמו גיל הזהב. הרשויות מתקשות לפתח מערך שירותים מקיף מתוך ראייה מרחבית כוללת, והמצב הקיים מקשה על פיתוח שירותים משותפים ויעילים. הגבולות המוניציפליים הקיימים מייצרים צורך בתיאום תשתיות המשמשות למתן שירותים בין הרשויות, בבחינה הדדית של השפעת התוכניות על הרשות הגובלת, חוסר יעילות



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

בחלוקת מבני הציבור במרחב וחוסר יעילות בתכנון שירותים כמו הסעות ואיסוף אשפה. הוועדה ראתה באיחוד הזדמנות לפיתוח מערך שירותים משופר המבוסס על ראייה מרחבית ותכנון משותף.

הוועדה בחנה את מאפייני אוכלוסיית הרשויות במרחב, ומצאה שקיימים ביניהם הבדלים מסוימים: ראשית, דמוגרפיים – המועצה המקומית אלקנה מתאפיינת בגידול אוכלוסייה גבוה ביחס לשאר הרשויות ובעלייה בשיעור הצעירים באוכלוסייה, מה שמעיד על דינמיות ופוטנציאל צמיחה. לעומת זאת, המועצות אורנית ושער שומרון חוות מגמה הפוכה – עלייה בשיעור בני גיל הזהב בתחומן. שנית, קיימים הבדלים במאפיינים הדתיים – המועצה המקומית אלקנה מתאפיינת באוכלוסייה דתית מובהקת, בעוד ששתי הרשויות האחרות – מועצות שער שומרון ואורנית – כוללות הרכב מגוון יותר. עם זאת, בהיבטים אחרים תושבי שלוש הרשויות דומים למדי, כשלמשל הם מדורגים באשכול חברתי-כלכלי גבוה ודומה (7-8), ובכל הרשויות גודל משק בית ממוצע גבוה מזה של כלל האוכלוסייה הישראלית.

חילונים	מסורתיים	דתי עד דתי מאד	אחר	
61%	19%	16%	4%	אורנית
		92%	8%	אלקנה
37%	21%	35%	7%	שער שומרון - שערי תקווה
29%	13%	53%	17%	שער שומרון – עץ אפרים
39%	15%	39%	7%	ממוצע מרחבי משוקלל

למרות הבדל מגזרי מסוים בין אלקנה לשער שומרון ואורנית, הוועדה סברה כי השונות באוכלוסייה אינה מהווה גורם המונע איחוד, בייחוד נוכח העובדה כי כל הרשויות הינן עירוניות-פרבריות באופיין, ומשכך עליהן להיבחן בהשוואה לקהילות עירוניות מגוונות, המתאפיינות בשוני בין האוכלוסיות. הוועדה הגיעה למסקנה כי הפערים בין האוכלוסיות ניתנים לגישור גם ברשות מאוחדת, וכי קיימת ציפייה כי יכובדו צרכי כלל התושבים והמאפיינים הקיימים כיום, במצב שבו במילא התושבים חיים בסמיכות, בייחוד במועצות אלקנה ושער שומרון.

בבחינת ההתנהלות הכלכלית של הרשויות, הוועדה מצאה כי הרשויות מתמודדות עם אתגרים כלכליים משמעותיים. שלושתן מתמודדות עם גירעונות מצטברים, כאשר המועצות המקומיות אורנית ושער שומרון אף סובלות מתקציב שוטף גירעוני. יצוין כי שער שומרון היא מועצה מקומית בהקמה, שהוקמה תוך גירעון מובנה, אשר הצליח להצטמצם מעט מאז הקמתה. שלוש הרשויות נסמכות על מענק איזון ממשלתי, אם כי הוא אינו גבוה באופן מיוחד. בבחינת ההוצאות על תקורה



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

ניהולית, נמצא כי המועצות אורנית ושער שומרון מנהלות הוצאות שאינן גבוהות במיוחד, בעוד שבאלקנה ההוצאות הניהוליות בולטות בגובהן כתוצאה מחסרונות לקוטן.

בבחינת ההשלכות התכנוניות, התפקודיות והכלכליות של איחוד, חלקי או מלא, בין הרשויות במרחב, הוועדה הגיעה למסקנה כי מבחינה תכנונית ותפקודית, איחוד בין המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון, האונה המזרחית במרחב, יאפשר פיתוח מרחב תכנון משותף של מערכות תשתיות, פיתוח וניהול יעיל יותר של אזור התעשייה "שער שומרון" העתידי, וקידום היבטי ביטחון לכלל הישובים והתושבים. בהיבט התפקודי, האיחוד יפתור קשיים קיימים הנובעים מההפרדה המוניציפלית שמייצרת כיום קושי בפיתוח היישובים. איחוד זה הומלץ על ידי הוועדה גם בהתחשב באתגרים שהציפו הרשויות המקומיות הנוגעים לשוני במאפייני האוכלוסייה, מתוך הבנה כי שוני בין סוגי אוכלוסייה אינו מהווה סיבה לאי-איחוד בין רשויות מוניציפליות, וכי ניתן יהיה להמשיך ולקיים קהילות שונות במרחב, תוך שמירה על המאפיינים הקהילתיים השונים. איחוד המועצות אלקנה ושער שומרון זוהה כאיחוד הכרחי, לצד זיהוי יתרונות באיחוד מלא גם עם אורנית, הגם שדחיפות של איחוד כזה הוא משני ביחס לאיחוד של מועצות אלקנה ושער שומרון.

מבחינה כלכלית, איחוד מלא של שלוש הרשויות, יכול לייצר קושי גדול מדי ולהכשיל את הצלחת האיחוד, בשל ההתמודדות הצפויה של רשות מאוחדת כזו עם שתי רשויות גרעוניות באיחוד: אורנית ושער שומרון. באיחוד חלקי, של מועצות שער שומרון ואלקנה, קיים קושי כלכלי, אך כזה שהוועדה לא סבורה שיעיב בצורה כזו כך שיכשיל את מהלך האיחוד.

מסקנות הוועדה:

לסיכום, בשאלה האם נכון להמליץ על איחוד, חלקי או מלא, **הוועדה המליצה לבצע איחוד חלקי של המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון.** הוועדה המליצה שאלקנה, למרות גודלה, תהיה הרשות מאוחדת והקולטת, בשל היותה רשות ותיקה ומבוססת, בעוד ששער שומרון מנוהלת על ידי מועצה ממונה, ועודנה בתהליכי הקמה וייצוב הרשות.

הוועדה שללה את חלופת האיחוד המלא בין שלוש הרשויות – שער שומרון, אלקנה, ואורנית, משום שקיים חיסרון כלכלי משמעותי באיחוד מלא. זאת בנוסף לכך שאורנית אינה משולבת תכנונית ופיזית בתוך שער שומרון ואלקנה, כפי שאלו שזורות זו בזו. חסרון ההתמודדות הכלכלית בחלופה של איחוד המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון עולה לדעת הוועדה על היתרונות שיש בעת הזאת מאיחוד שלוש הרשויות, מה גם שמהבחינה הכלכלית, הוועדה צופה כי איחוד יביא להתייעלות בהוצאות המינהלה, שיפור בהוצאות הגבייה והגדלת ההכנסות מארנונה. הוועדה הגיעה



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

למסקנה כי למרות שתושבי אלקנה עלולים להיפגע במידה מסוימת מהאיחוד, "הטוב המרחבי" במספר תחומים יגדל, והיתרונות באיחוד עולים על החסרונות.

המלצת הוועדה מבוססת על ניתוח מקיף של ההיבטים הגיאוגרפיים, התכנוניים והכלכליים של המרחב, והיא עקבית עם המלצות ועדות קודמות שעסקו בנושא. הוועדה ממליצה על גישה מדורגת: תחילה איחוד מועצות אלקנה ושער שומרון, ובעתיד המשך בחינה מלאה של רשויות המרחב על בסיס התפתחויות עתידיות כמו התקדמות הבניה והפיתוח, התייצבות כלכלית והקמת אזור התעשייה "שער שומרון".

מענה הוועדה לטענות המועצה המקומית אלקנה³:

הוועדה סברה כי הטענות בנוגע לפגיעה באיתנות הכלכלית של אלקנה ופגיעה ברמת השירות בה אכן מעיבות על האיחוד. מועצת אלקנה נמצאת באיזון תקציבי, בעוד שמועצת שער שומרון מצויה בהליך הבראה. הוועדה סברה כי נדרש שסוגיית הגירעון תטופל כחלק מתהליך האיחוד, ככל ויבוצע, וכי לא יהיה נכון להטיל על אלקנה נטל של כיסוי גירעונות עבר. בנוסף הוועדה ציינה כי צפוי שבעתיד תחול התייעלות כלכלית כתוצאה מהאיחוד, לכל הפחות בהיבטי הוצאות מנהליות, כך שחלק מה"הפסד" שמתארת המועצה המקומית אלקנה, מבחינה חשבונאית עקב איחוד עם רשות בעלת משאבים נמוכים משלה, עשוי להתקזז עם חיסכון בהוצאות מינהליות ואחרות שבהן יהיה חיסכון בעלות לנפש, לצד שיפור ביכולת הגבייה. הוועדה לא שללה את האפשרות כי לאורך זמן יאוחדו צווי הארנונה, או שיווצר שוני בתעריפים על בסיס של מדיניות, ולא רק על בסיס מצב היסטורי, אך האחדה כזו יכולה להימשך לאורך זמן רב. עוד ציינה הוועדה כי תעריף הארנונה למגורים באלקנה אכן נמוך, גם ביחס לתעריף הנורמטיבי הקבוע במענק האיזון.

הוועדה סברה כי בבחינת כלל המרוויחים והמפסידים הפוטנציאליים כתוצאה ממהלך האיחוד, הרווח הצפוי לתושבי המועצה המקומית שער שומרון גדול יותר מההפסד הקל האפשרי ברמת השירותים לתושבי המועצה המקומית אלקנה. לכן, מבחינת "הטוב המרחבי", האיחוד יוביל לשיפור במצב הקיים של כלל התושבים.

תמיכה ממשלתית נדרשת:

בהכרה בעובדה שמדובר באיחוד של רשות עם איתנות פיננסית בינונית עם רשות חלשה, המליצה הוועדה כי לצד צעדי התייעלות של הרשות המאוחדת, משרד הפנים יתמוך במהלך בשנים

³ כמוצג בהרחבה בדו"ח הוועדה בעמ' 111-117



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

הראשונות ממקורות ממשלתיים, תוך הקצאת מענקי איחוד וטיפול בגירעון התקציבי של המועצה המקומית שער שומרון. כמו כן, הוועדה המליצה לבחון מחדש את ההכנסות מארנונה שלא למגורים במרחב, הן באזור התעשייה "שער שומרון" והן מול רשויות ממערב לקו הירוק.

הוועדה הדגישה את החשיבות של ליווי שוטף מצד משרד הפנים בתהליכי הערכה ובקרה וסיוע ארגוני לרשות המאוחדת, כלקח מאיחודים קודמים, כדי להבטיח יישום מטרות האיחוד בפועל.

עמדת הרשויות המקומיות ביחס להמלצות הוועדה

המועצה המקומית שער שומרון

המועצה בירכה על המלצות הוועדה, וביקשה להדגיש מספר נושאים:

1. לא נכון להשוות את ההתנהלות והנתונים הכלכליים של מועצת שער שומרון החדשה, לרשויות ותיקות. המועצה נמצאת בתהליך העצמה, ולא הבראה, ותהליך ההקמה מוגדר בחוק כ-4 שנים.
2. משרד הפנים לא עמד בהתחייבויות התקציביות למענקי הקמה לרשות, ובשל כך הרשות נאלצה להתמודד עם הוצאות עודפות בתקציבה השוטף.
3. הרשות מדגישה את הצורך בתמיכה תקציבית של משרד הפנים בתהליך האיחוד.
4. יש להתייחס לסוגיית כוח האדם ויכולת הוגנת של עובדי הרשות להתמודד במכרזים ברשות המאוחדת.
5. יש להתייחס לסוגיית הייצוג של תושבי שער שומרון במליאה, כך שיתאפשר להם להשמיע את קולם כחלק ממליאת המועצה.
6. הומלץ להשאיר את ראש מועצת אלקנה כראש המועצה המאוחדת, למנות חברי מליאה על ידי משרד הפנים, שיורכבו מתושבי אלקנה, שער שומרון ונציגים חיצוניים בלתי תלויים, ולהקים ועדה לבחירת עובדי המועצה מתוך הסגל הקיים.

המועצות המקומיות אלקנה ואורנית

המועצות המקומיות אלקנה ואורנית לא הגישו את התייחסותן להמלצות הוועדה.

המועצה המקומית אלקנה ביקשה דחייה בהגשת התייחסויותיה, בשל מבצע "עם כלביא", וטענה כי הארכה של שבוע שניתנה לכלל הרשויות להגיב להמלצות הוועדה לא הספיקה לה להגיש את התייחסותה. יצוין כי עד למועד כתיבת המלצות אלו, לא הועברה התייחסות על ידה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

עמדת הממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון

הממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון הביעה תמיכה בהמלצות הוועדה. לצד זאת, הממונה ציינה כי נדרש שההחלטה על האיחוד תהיה כפופה למענה תקציבי עבור המועצה המקומית שער שומרון, שמתנהלת בתכנית הקמה ללא מקורות, תוך גרירת גירעונות שוטפים משנה לשנה. זאת, בנוסף לצורך בטיפול ייעודי בתשתיות שכונות שער שומרון. ללא תמיכה מתאימה, עלול להיות קושי בהצלחת האיחוד.

המלצת המנכ"ל

לאחר שקראתי את דו"ח הוועדה, את ההמלצה ונימוקה, ולאחר שקיימתי דיונים עם גורמים מקצועיים במטה ובמחוז המשרד, הריני ממליץ בפניך לקבל את המלצות הוועדה ולהמליץ בפני מפקד האזור על איחודן של המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון. במסגרת זו, אציע להמליץ כי המועצה המקומית אלקנה תהיה הרשות המאחדת שתקלוט לתוכה את שער שומרון. כל זאת מהנימוקים כדלהלן:

איחוד המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון

ראשית, מהבחינה התכנונית, כפי שציינה הוועדה, המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון צמודות זו לזו ומהוות בפועל מרחב תפקודי אחד. המצב כיום, בו שתי שכונותיה של המועצה המקומית שער שומרון מפוצלות ללא רציפות גיאוגרפית, כשביניהן המועצה המקומית אלקנה, מייצר קשיים תפקודיים ותכנוניים משמעותיים. מתוך הדו"ח עולה כי הצורך בתיאום של המועצה המקומית שער שומרון עם המועצה המקומית אלקנה בכל הנוגע לתשתיות הנדרשות לפיתוחה, מעכבות באופן משמעותי את יכולתה ועצמאותה התכנונית של המועצה המקומית שער שומרון. איחוד בין מועצות אלקנה ושער שומרון יאפשר תכנון מיטבי, לרבות ביחס לתוכניות המעוכבות בשל השפעות הדדיות של הרשויות זו על זו (תכנית 26/125), הקמת כביש גישה לשכונות העתידיות של עץ אפרים הדורש שיתוף פעולה בין הרשויות, תיאום ואיגום משאבים לצורך תשתיות ושטחים מניבים וכן פיתוח עתידי של אזור התעשייה "שער שומרון".

אזכיר בהקשר זה את עמדת המינהל האזרחי שהביע תמיכה באיחוד בין שתי הרשויות (מועצות אלקנה ושער שומרון) מתוך הצדקה תכנונית המבוססת על הצורך בראייה אזורית כוללת לניהול יעיל של התשתיות המשותפות כמו כבישים, ביוב ואזורי תעשייה, תוך מניעת כפילויות וסרבול ניהולי; וכן את עמדת מועצת התכנון העליונה ביהודה ושומרון ומשרד הבינוי והשיכון שהביעו אף



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

הם תמיכה באיחוד האמור, מתוך הכרה בקשר התכנוני ההדוק בין הרשויות כיישובים ה"אחוזים זה בזה" עם תשתיות משותפות ותוך מתן דגש על הצורך בראייה אזורית כוללת לניהול יעיל.

שנית, מהבחינה הכלכלית, עולה כי המועצה המקומית אלקנה נושאת בעלויות גבוהות למנהלה וסובלת מחיסרון תפעולי הנובע מגודלה הקטן. הוועדה סברה כי עתידה להיות התייעלות בהוצאות מנהל כללי וכספי כתוצאה מהאיחוד, בהתבסס על הקטנת ההוצאה לתושב על מנהל כללי וכספי של המועצה המקומית אלקנה והשוואתה לזה של תושב שער שומרון, ובהתאם החיסכון השנתי צפוי לעמוד במצטבר על כ-2,250 אלפי שקלים, וזאת ללא הנחה של התייעלות נוספת כתוצאה מיתרון לגודל בתחומים אחרים. בנוסף, המועצה המקומית שער שומרון נעדרת מקורות הכנסה משמעותיים, ואין בשטחה תכנון למוסדות ציבור או לשטחים עסקיים אחרים. יצוין עוד כי עולה מדו"ח הוועדה כי מצב זה נבע מתכנון ממשלתי של המועצה המקומית אלקנה, ומכך שהקרעות בשער שומרון קודמו באופן פרטי, כך שלמעשה המצב התכנוני והכלכלי העדיף של המועצה המקומית אלקנה נובע ממדיניות עבר ממשלתית, שהעניקה לרשות לכתחילה עדיפות תכנונית שהשליכה על יכולתה לייצר מקורות הכנסה, מוסדות ציבור ושירותים לתושביה. מכאן נובע כי על אף יכולתה של אלקנה להתנהל כלכלית בצורה מאוזנת, שיחד עם זאת עדיין נסמכת על מענקים ממשלתיים, המשך קיומה העצמאי במרחב נפרד מזה של שער שומרון ינציח מצב שבו דווקא תושבי הרשות המקומית הקטנה יותר נהנים מפיתוח המרחב, תוך שהטוב הכללי של מרבית התושבים נפגע. סמכות השלטון המרכזי בסוגיות אלה של קביעת מפת השלטון המקומי ניתנה על מנת שניתן יהיה לבחון את העניין בראייה כוללת של האינטרס הציבורי – ולא בפרספקטיבה מקומית צרה של כל רשות מקומית בנפרד. על רקע זה, אף שעמדתה של המועצה המקומית אלקנה נגד האיחוד מנקודת מבטה הצר ברורה, נראה כי הסתכלות רחבה על הסוגיה מעלה כי האינטרס הציבורי מצדיק את האיחוד.

שלישית, מבחינת השירותים לתושב, איחוד בין שתי הרשויות יאפשר לשתייהן להגדיל ולטייב את השירותים הניתנים לתושביהן, בשל היתרון לגודל הצפוי לרשות גדולה יותר, שיאפשר לה עמידה בספי כניסה לשירותים רבים יותר. הוועדה הציגה בדו"ח צפי להתייעלות כתוצאה מהאיחוד בתחומי ההוצאה הממלכתיים של חינוך ורווחה, הנתמכים בעמדת משרד הרווחה, שציין כי איחוד בין הרשויות יאפשר מתן שירותים רבים יותר במרחב. כאמור, למצב הקיים כיום יש חיסרון משמעותי בהיבטים של פיתוח שירותים, בשל היעדר ראייה מרחבית כוללת, ואיחוד בין הרשויות יאפשר קידום היבטים נרחבים של מתן שירותים לתושב, לרבות בהיבטים ביטחוניים. עוד עלה מדו"ח הוועדה כי במצב הקיים כיום, אין שיתופי פעולה משמעותיים בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע למתן שירותים בין רשויות, כך שאיחוד יסייע בפתרון בעיות כיום של שירותים הניתנים באלקנה ואינם נגישים לתושבי שער שומרון.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

אי הכללת המועצה המקומית אורנית במסגרת האיחוד בשלב זה

מהבחינה התכנונית, עולה מדברי הוועדה כי התלות העמוקה של פיתוח רשות אחת באחרת, הסמיכות והרציפות הגיאוגרפית בין המועצות המקומיות שער שומרון ואורנית, וכן הצורך בתיאום תשתיות בין רשויות, אינו מאפיין את היחס בין שטחי המועצה המקומית אורנית ושטחי המועצות המקומיות שער שומרון ואלקנה. אמנם, קיים יתרון באיחוד המועצות שער שומרון ואלקנה עם אורנית ביחס לקידום אזור התעשייה "שער שומרון", אך מצב זה בו מספר רשויות הן שותפות בקידום אזור תעשייה משותף הינו שכית, ואינו מהווה עילה תכנונית מספקת לאיחוד כשלעצמה, ולכן הדחיפות והצורך באיחוד של שלוש הרשויות הוא משני.

מהבחינה הכלכלית, יצוין כי המועצה המקומית שער שומרון מתמודדת עם אתגרים כלכליים משמעותיים וגירעון הולך וגדל, בשל מחסור במקורות הכנסה עצמיים. לצידה, גם המועצה המקומית אורנית סובלת מגירעונות ונמצאת בתהליך הבראה. משכך, איני מוצא לנכון לאחד בין שלוש הרשויות ולייצר אתגר כלכלי גדול מדי על כתפי הרשות המאוחדת. זאת, נוכח החשיבות התכנונית המשנית באיחוד בין המועצה המקומית אורנית למועצות שער שומרון ואלקנה, לצד הפחתת חוסר היעילות הכלכלית המאפיינת רשויות קטנות, ובהן אלקנה, רק בשל גודלן, כתוצאה מאיחוד בין המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון, שמביאם מעבר לסף היעילות הכלכלית התלויה בגודל הרשות.

הגדרת המועצה המקומית אלקנה כרשות המאוחדת

כאמור לעיל, הוועדה המליצה לאחד את המועצה המקומית שער שומרון אל תוך המבנה המוניציפלי הקיים של המועצה המקומית אלקנה, על אף שהמועצה המקומית שער שומרון גדולה בהיקף תושביה מבין שתיהן. בהקשר לכך, אני מוצא לנכון לאמץ את המלצת הוועדה, בשל מצבה הייחודי של המועצה המקומית שער שומרון, שהינה רשות בהקמה ובשלבי עיצוב ראשוני של מתן שירותים מוניציפליים, ועודנה מתמודדת עם אתגרים המאפיינים רשות חדשה, לרבות פיתוח שירותים חדשים.

לבחירה בחלופה זו, משמעויות ונגזרות לגבי טענות שהועלו בנוגע לסוגיית הייצוג של שער שומרון, העסקת עובדים ועוד. סוגיות אלו, מן הנדרש שיקבלו מענה במסגרת עבודת המטה שתידרש להשלמת והכנת הצווים. יובהר כי במסגרת זאת, ניתן יהיה להמליץ בפני מפקד האזור ובתוקף סמכויותיו, לבחון בין היתר את סוגיית קביעת מועד בחירות לרשות המאוחדת במועד מוקדם מאשר מועד הבחירות הכלליות הבא לרשויות המקומיות, אשר מחד יאפשר את פרק הזמן הנדרש לצורך השלמת והטמעת הליך האיחוד לאחר חתימת הצווים, ומנגד ייתן מענה מידתי וראוי לכלל תושבי הרשות המאוחדת ולזכויותיהם (הן לתושבי אלקנה והן לתושבי שער שומרון).



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

יישום הליך האיחוד

בהתאם לכל האמור לעיל, אני ממליץ על ביטול המועצה המקומית שער שומרון ועל העברת תחום השיפוט שלה לתחום המועצה המקומית אלקנה.

לצד זאת, אמליץ כי במהלך הכנת הצווים ליישום ההחלטה על איחוד הרשויות על כלל מרכיביה, תושלם עבודת המטה הנדרשת, בכל הנוגע להיבטים הארגוניים, הכספיים והמשפטיים הנוגעים לאופן יישום המהלך, לרבות סוגיות של מענה תקציבי שיינתן לטובת תהליך האיחוד, ייצוג ובחירות, שמירה על רציפות במתן שירותים, העסקת עובדים ועוד, זאת כדי לעגן את הדברים וליתן מענה לסוגיות אלו ככל שיידרש.

בנוסף, אמליץ כי משרד הפנים ימנה פרויקטור מטעמו שיעמוד בקשר רציף עם הרשויות, בתהליך ההיערכות וההכנה עד לביצוע האיחוד בפועל ולאחריו. בנוסף, על מנת לסייע לרשויות להיערך בצורה מיטבית לאיחוד, יקצה משרד הפנים למועצה המקומית אלקנה תקציב להעסקת פרויקטור רשות על ידה שיסייע לה בגיבוש תכניות האיחוד הנדרשות.

יצוין כי מכיוון שהמלצות אלו נוגעות לסוגיות מוניציפליות באזור יהודה ושומרון, המלצה זו תועבר לעיון מפקד כוחות צה"ל באזור, והוא המוסמך להחליט בנושא.

בברכה,


רון פרץ

מנכ"ל משרד הפנים

הנני מקבל את המלצות המנכ"ל

תשפ"ה 16 16

(16 16 16)
2025


ח"כ משה ארבל
שר הפנים