

בחינת איחוד המועצה המקומית שער שומרון,

המועצה המקומית אורנית

והמועצה המקומית אלקנה

דוח הוועדה

מוגש למנכ"ל משרד הפנים

מר רונן פרץ

ירושלים

סיון תשפ"ה, יוני 2025

תקציר מנהלים

דוח זה נכתב על בסיס כתב המינוי לאיחודן של המועצה המקומית שער שומרון (להלן: שער שומרון), המועצה המקומית אורנית (להלן: אורנית) והמועצה המקומית אלקנה (להלן: אלקנה), שהועבר לבחינת הוועדה בתאריך 17.7.2024. בעבודתה סקרה הוועדה את מצבן של שלוש הרשויות בהיבט הכלכלי, התכנוני והשירותים הניתנים לתושבים בהן.

מחומר הרקע שסקרה הוועדה עולה כי באופן חריג, מאז שנת 2000, חמש ועדות שונות עסקו בנושא האיחודים במרחב, כאשר ארבע מתוכן המליצו על איחוד של אורנית, אלקנה ושני הוועדים המקומיים שערי תקווה ועץ אפרים, עוד לפני איחודם למועצה עצמאית. בשנת 2022, דוח ועדה גיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה עסק בנושא וההמלצה העיקרית הייתה שלא לאחד את שני הוועדים למועצה עצמאית. בסופו של דבר הוקמה מועצה מקומית שער שומרון והיא כוללת את שני הוועדים הללו.

כמו כן, למדה הוועדה כי אורנית ואלקנה היו עד לא מכבר רשויות שהוגדרו כ"ציבות" על פי הגדרת משרד הפנים. שער שומרון הינה רשות חדשה אשר הוקמה מצירוף שני הוועדים המקומיים שערי תקווה ועץ אפרים לכדי רשות אחת, ולכן יש לה ועדה ממונה. רשות זו מסווגת כיום במצב של הבראה. אורנית נכנסה לתהליך הבראה ואלקנה לעומת זאת מסווגת במצב ביניים. קיים פער בין הרשויות בכל הנוגע לאיתנות הפיננסית, כאשר מתוך 256 רשויות מקומיות המדורגות במדד, דירוגן של אורנית ואלקנה קרוב לחציון (135 ו-130 בהתאמה), ואילו שער שומרון מדורגת נמוך, במקום ה-76. שלוש הרשויות אינן בעלות מאפיינים כלכליים חזקים ותושבי רשויות כתב המינוי מדורגים באשכול חברתי כלכלי גבוה (7-8).

מרחב המנדט הינו אזור גיאוגרפי מובחן, כאשר שלוש הרשויות סמוכות זו לזו. המרחב מתאפיין בהיותו סמי עירוני ומורכב משתי אונות: אונה מזרחית – רצף בינוי של אלקנה ושער שומרון, ואונה מערבית ובה אורנית וכן חלקים מתחום שיפוט אלקנה ללא צמידות דופן בגבולות הרשויות. בנוסף, בתווך בין רשויות המנדט מתוכנן אזור התעשייה שער שומרון, שיהפוך למרכז של שלוש הרשויות וייצר אזור תפקודי אחד.

מערך השירותים במרחב מפוזר בין שלוש הרשויות, כאשר כמעט ואין שיתופי פעולה בין הרשויות, למעט בחלק משירותי החינוך. לכן לעיתים התושבים צורכים את שירותיהם ברשויות אחרות במרחב.

אוכלוסיית אורנית ושער שומרון מזדקנת, בעוד שבאלקנה מספר הילדים ובני הנוער עולה, ושיעור גידול האוכלוסייה בה גבוה בחומש האחרון בהשוואה לרשויות המנדט ובהשוואה כלל ארצית. לשינוי הדמוגרפי יכולות להיות השלכות על מערך השירותים, כאשר כיום כל רשות בפני עצמה אינה עומדת בספי כניסה לחלק מהשירותים.

הוועדה מודעת לסיכונים ולחששות בתהליכי איחוד רשויות ולמדה על כך מסקירות עבר שבוצעו, מדיניות וסיוירה הפומביים, כמו גם מתהליך שמיעת הציבור.

בדינויה שקלה הוועדה בין השאר את ההיבטים הבאים:

1. גודל הרשויות המועמדות לאיחוד והשפעתו על תפקודן
2. אופק הצמיחה של הרשויות המועמדות לאיחוד
3. מאפייני אוכלוסיית הרשויות
4. התנהלות כלכלית של הרשויות
5. מערך השירותים ברשויות
6. משמעות תכנוניות, כלכליות ותפקודיות כתוצאה ממהלך האיחוד
7. עמדות שהוצגו בפני הוועדה

חקירת הוועדה העלתה כי שלוש הרשויות חולקות את אותו מרחב תפקודי, כאשר שער שומרון ואלקנה שלובות זו בזו. לדעת הוועדה, הסוגיה התכנונית היא המהותית בהקשר זה. פרישת תחומי השיפוט של אלקנה ושער שומרון מעלה שאיחוד בין שתיהן הוא כורח המציאות וחיוני לצורך המשך פיתוחן. על כך יש להוסיף כי תושבי שתי הרשויות, דומים במאפייניהם החברתיים-כלכליים, גם אם קיים שוני בחלוקת התושבים בין המגזר הדתי והחילוני בשתי רשויות אלו. הוועדה סבורה כי ניתן לגשר על פערים אלו ולאפשר שמירה על אורח החיים התואם את האוכלוסייה.

על אף המלצות עבר של הוועדות השונות בדבר צירופה של אורנית לאיחוד, סבורה הוועדה הנוכחית כי אין מקום לעת הזו לייצר איחוד משולש שכזה מהסיבות הבאות:

1. תכנונית, נראה כי אורנית, על אף קרבתה היחסית, עדיין מפוצלת מגוש אלקנה שער שומרון.
2. מורכבות המהלך (איחוד של שלוש מועצות מקומיות לא בוצע בישראל בהצלחה בעשורים האחרונים).
3. אוכלוסיית אלקנה גדלה עם השנים.
4. מצבה הכלכלי הנוכחי של אורנית קשה (היא בתכנית הבראה עם גירעון מובנה בתקציב) וזאת בניגוד לעבר.
5. בעבר נבחן איחוד של אורנית, אלקנה ושני ועדים מקומיים. במצב הנוכחי מדובר על 3 רשויות עצמאיות.

לאחר שבחנה את ההיבטים השונים של חלופת איחוד אלקנה ושער שומרון מול חלופת איחוד שלוש הרשויות במרחב (אורנית אלקנה ושער שומרון), סברה הוועדה כי ככל שהמטרה היא ליצור רשות חזקה ואחודה במרחב המובלעת, הרי שבעת הזאת נכון לאחד את אלקנה ושער שומרון ובעתיד להמשיך לבחינה מלאה של רשויות המרחב. זאת, בין השאר על בסיס תנאים שאמורים להתפתח במרחב כתב המינוי, הכוללים את המשך הבניה והפיתוח במרחב, התייצבות כלכלית של הרשויות והקמת אזור התעשייה שער שומרון.

מסקנה זו נתמכה על ידי נציגי התכנון במינהל האזרחי ובמשרדי ממשלה שהציגו את עמדתם בפני הוועדה, והיא עקבית עם כל דוחות ועדות החקירה הקודמות (עם החרגה של אורנית שהומלצה בעבר גם כן לאיחוד). לצד אלו חשובה תמיכתו של ראש המועצה הממונה בשער שומרון באיחוד, ובכך היא מקילה על המהלך.

עוד סבורה הוועדה כי ראוי שאלקנה תשמש כרשות המאחדת במקרה זה, על אף היותה הרשות הקטנה מבין השתיים. מהלך זה, ככל שיבוצע בצורה מושכלת, אמור להוביל להתייעלות בהוצאות המינהלה ובשיפור בהוצאות הגבייה ברשות המאוחדת. הוועדה סבורה כי בסך הכול, מרבית תושבי הרשות המאוחדת יצאו נשכרים מהמהלך. עם זאת, לדעת הוועדה עקב העובדה שמדובר באיחוד של רשות בעלת איתנות פיננסית בינונית עם רשות חלשה, הרי שראוי כי משרד הפנים יתמוך במהלך ממקורות ממשלתיים, וגם תתבצע חשיבה מחדש על ההכנסות העסקיות במרחב, הן מול רשויות ביו"ש והן מול רשויות ממערב לקו הירוק. בנוסף, כלקח מאיחודי שנת 2003 מוצע כי משרד הפנים ילווה באופן שוטף את תהליכי האיחוד בתהליכי הערכה ובקרה בכדי לוודא כי אכן מטרות האיחוד מיושמות.

תוכן עניינים

2	תקציר מנחלים
5	תוכן עניינים
6	1. מבוא - המסגרת החוקית
9	2. סקירת דוחות עבר
10	3. הצגת הרשויות
26	4. סקירה כלכלית של הרשויות בכתב המינוי
41	5. סקירה תכנונית של הרשויות בכתב המינוי
61	6. ניהול השירותים המוניציפליים
68	7. תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה
86	8. דיון ומסקנות
120	9. המלצות הוועדה
123	10. נספחים

1. מבוא - המסגרת החוקית

1.1 כתב מינוי הוועדה

בתאריך ט' בניסן התשפ"ב, 10 באפריל 2022, מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר יאיר הירש, ועדת חקירה קבועה לבחינת מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות מקומיות. בתאריך י"א בתמוז התשפ"ד, 17 ביולי 2024, מינה מנכ"ל משרד הפנים, מר רונן פרץ, את הוועדה לבחון ולהמליץ בדבר איחוד המועצה המקומית שער שומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה. דוח זה יציג ויסכם את עבודת הוועדה בהתייחס לסוגיית איחוד הרשויות בכתב המנדט, תוצגנה עמדות הצדדים, וכן יפורטו שיקולי הוועדה והמלצותיה.

1.2 פירוט הרכב הוועדה

חברי הוועדה:

רו"ח גבריאל מימון - יו"ר הוועדה
אדר' ירון טוראל - חבר הוועדה
גב' טליה עומר - חברת הוועדה
מר מייאס זחאלקה - חבר הוועדה
מר אבשלום שלומוב - חבר הוועדה

צוות הוועדה:

גב' אסנת הלל רוזמרין - מנהלת הוועדה
גב' דפנה מנגן טריינין - יועצת תכנון
ד"ר עודד סטקלוב - יועץ כלכלי
גב' מרב בשור - יועצת כלכלית
מר נדב וקנין - יועץ מיפוי וממ"ג
מר רומן גרנדור - יועץ מיפוי וממ"ג
גב' אור שלי לוי - רכזת אדמיניסטרטיבית

1.3 פרסום אודות הוועדה

פרסום אודות הקמת הוועדה הופיע בשפה העברית בעיתונים: "ישראל היום" ביום 15.8.24, "השבוע בחדרה" ביום 16.8.24, "בשבע" ביום 15.8.24, "קורה בכנרת" ביום 16.8.24, "קרן שוורץ" ביום 16.8.24, ובשפה הערבית בעיתון "פנורמה" ביום 16.8.24.

1.4 מועדי ישיבות הוועדה

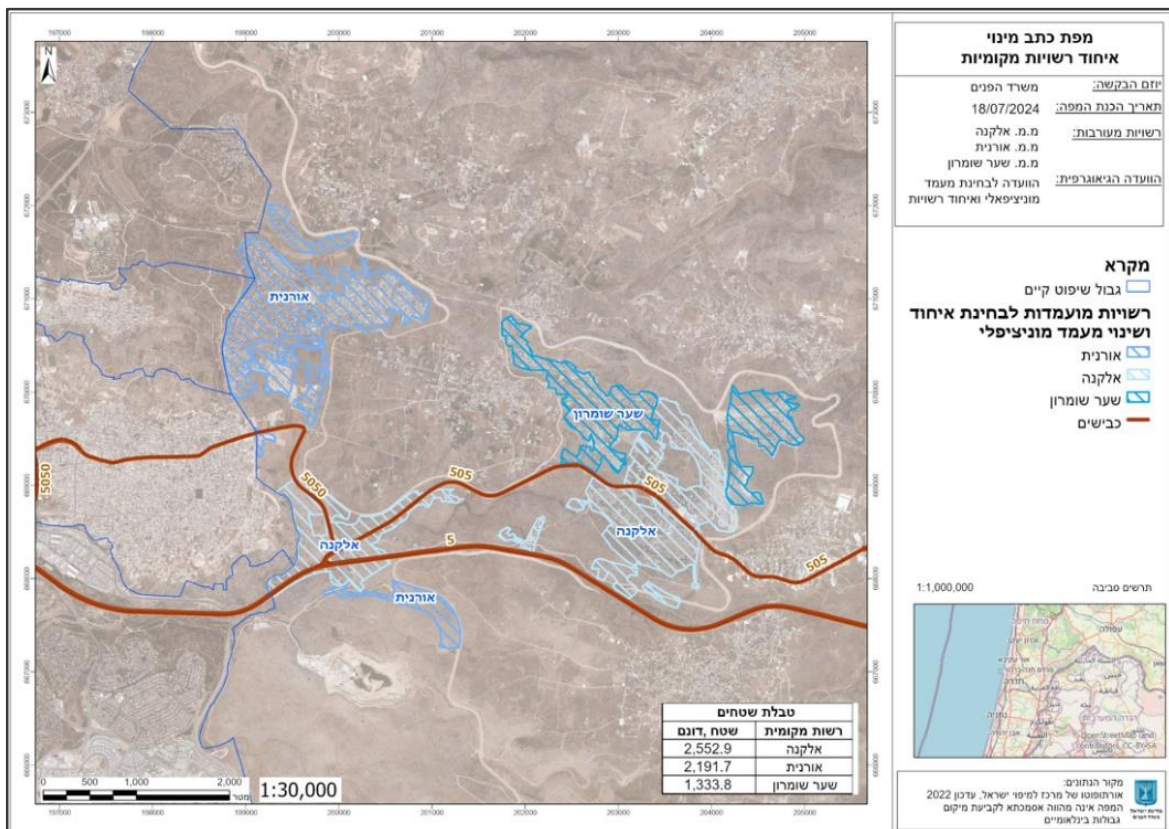
17.9.24	דיון פומבי (1)
27.01.25	סיור פומבי
17.02.25	שמיעת ציבור
03.3.25	דיון פומבי (2)
25.3.25	דיון פומבי (3)

1.5 הרקע למינוי הוועדה

בישראל קיימות כיום 259 רשויות מקומיות, חלקן מונות אלפי תושבים בלבד. לעיתים קרובות רשויות מקומיות קטנות מוציאות אחוז ניכר מתקציבן על עלויות מינהליות, לא עומדות בסף מינימלי של מספר תושבים על מנת לספק שירותים מוניציפליים מסוימים, וכתוצאה מכך איכות השירותים לתושב עלולה להיפגע. בנוסף לכך, פעמים רבות רשויות אלו נזקקות לסיוע ממשלתי נרחב.

איחודי רשויות מקומיות נבחנים ככלי מדיניות שעשוי למקסם את היתרונות לגודל של רשות מקומית ולהוביל לרמת שירות גבוהה יותר לתושב ועל ועדת חקירה שתבחן את איחודי הרשויות לעשות זאת, בין היתר, מתוך ניסיון למצוא את האיזון של רמת שירותים נאותה לתושב, לצד יכולת השפעה וזהות מקומית, בניתוח כל מקרה לגופו.

כאמור בס' 1.1 לעיל הוועדה מונתה לבחון ולהמליץ בדבר המועצה המקומית שער שומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה.



מפה מס' 1 : מפת כתב המינוי מיום 17.7.2024

2. סקירת דוחות עבר

מראשית שנות ה-2000 עלה מעת לעת הרעיון לאחד את ארבעת היישובים (עץ אפרים, שערי תקווה, אלקנה ואורנית) תחת רשות מקומית אחת, ומשרד הפנים מינה מספר ועדות חקירה גאוגרפיות לדון בנושא. ועדת החקירה הראשונה, בראשות ד"ר משה לייבוויץ,¹ המליצה כבר ביולי 2001 לקדם איחוד עתידי של אורנית, אלקנה, עץ אפרים ושערי תקווה, תוך השארת המצב הנוכחי בשלב הביניים. בשנת 2003, כחלק ממהלך רוחבי של איחודי רשויות מקומיות, הגישה ועדת חקירה נוספת, בראשות ד"ר נילי שחורי,² המלצות לביצוע איחוד של אלקנה, עץ אפרים ושערי תקווה, ואף המליצה על צירוף אורנית למסגרת מוניציפלית משותפת (במתכונת של מועצה אזורית), שתכלול גם את אזור התעשייה "שער שומרון" המתוכנן. ביולי 2008 המליצה [ועדת חקירה שלישית](#), בראשות מר יעקב אפרתי, לאחד את כל ארבעת היישובים למועצה אחת. בשנת 2017 החליט שר הפנים אריה דרעי למנות ועדת חקירה גאוגרפית נוספת לבחינת איחוד שתי הרשויות ושני הוועדים המקומיים. [ועדה זו](#), בראשות הגברת רות יוסף, חזרה והמליצה על איחוד מלא של אורנית, אלקנה, שערי תקווה ועץ אפרים לרשות מוניציפלית אחת. בהמלצות הוועדה הודגש (בדומה לוועדת אפרתי מ-2008) כי יש לבצע את האיחוד בשני שלבים: בשלב ראשון, מיד לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות, תוקם מסגרת הכנה משותפת לתכנון ופיתוח לצורך ההתארגנות לאיחוד (לרבות קידום תוכניות מתאר, תשתיות, חקיקת משנה, וסל הטבות לתושבים) ובשלב השני יבוצע האיחוד המלא באמצעות קיום בחירות למועצה המאוחדת. המלצות אלו הוגשו למנכ"ל משרד הפנים דאז בחודש יולי 2018.

בסוף 2021 מינה משרד הפנים [ועדת חקירה ייעודית](#) להתמקדות בשלב הראשון של האיחוד - היפרדות היישובים שערי תקווה ועץ אפרים מהמועצה האזורית שומרון ואיחודם לרשות מוניציפלית נפרדת. הוועדה המליצה שלא לשנות את מעמדם של שני היישובים ולהותירם כחלק מהמועצה האזורית שומרון עד לצמיחת היישובים לגודל של 10,000 תושבים. לחילופין, ככל שיפוצלו למועצה עצמאית, בכל זאת המליצה הוועדה על מציאת פתרון לגירעון התקציבי הצפוי להם (כ-3.3 מיליון ₪ לשנה). לבסוף הוחלט על פיצול שני היישובים מהמועצה האזורית שומרון והקמת מועצה מקומית חדשה. בחודש מאי 2022 חתם אלוף פיקוד המרכז על צו איחוד היישובים, ובכך הושלם מהלך הקמת המועצה המקומית החדשה "שער שומרון". לאחר ההכרזה מונה מר אבי רואה כראש המועצה המקומית שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) ובכך הפכו שני היישובים לישות מוניציפלית אחת, המונה כ-9,000 תושבים.

¹ מתוך דוח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות בראשות מר יעקב אפרתי מ-2008 דוח הוועדה הגאוגרפית – ירושלים, יו"ש ושפלה בראשות הגברת רות יוסף מ-2017 ודוח הוועדה הגאוגרפית – ירושלים, יו"ש ושפלה בראשות הגברת רות יוסף מ-2022.

² שם.

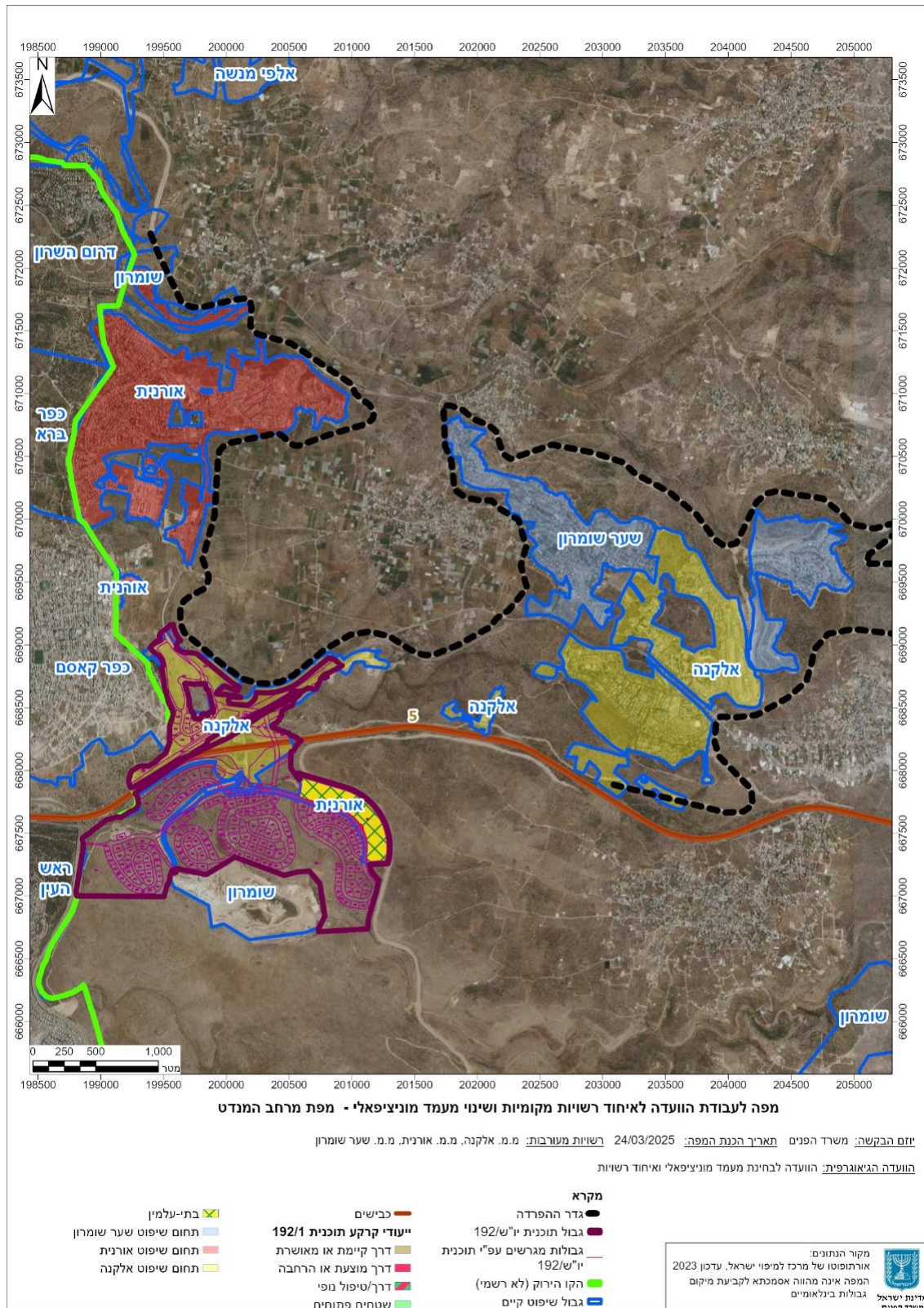
3. הצגת הרשויות

עיקרי המידע

כתב המינוי כולל שלוש רשויות: אורנית ואלקנה, אשר קיבלו מעמד מוניציפלי של רשויות מקומיות לפני 35-45 שנים ושער שומרון שהיא מועצה מקומית בהקמה וקיבלה מעמד מוניציפלי בשנת 2022, וכוללת שני ישובים ותיקים שהיו עד להקמתה ועדים מקומיים במועצה אזורית שומרון. הגדולה שברשויות היא אורנית (כ-10,000 תושבים). שער שומרון קטנה ממנה בכ-10% (כ-9,000 תושבים) ואלקנה היא הרשות הקטנה מבין השלוש ומונה פחות מ-5,000 תושבים.

הרשויות דומות באוכלוסייתן ובאופי הבינוי בהן: כלל התושבים מדורגים באשכול 7-8 מבחינה חברתית כלכלית, שיעור הילדים ובני הנוער בקרב אוכלוסיית הרשויות דומה ושלוש חוות תקופות של גדילה מואצת ותקופות של גידול איטי וזאת במקביל להקמת שכונות חדשות בכל יישוב. היישוב אלקנה הוא בעל אוכלוסייה דתית מובהקת, בעוד ששתי הרשויות האחרות כוללות דתיים לצד חילוניים ומסורתיים. מתוך כלל תושבי המרחב 39% הם דתיים ושיעור דומה חילוניים, וכן 15% מסורתיים. בנוסף שלוש הרשויות בעלות מאפיינים פרבריים-סמי עירוניים, כאשר הבנייה בעיקר צמודת קרקע (למעט בניה חדשה באלקנה ושכונת עץ אפרים).

מרחב כתב המינוי תחום בין כביש 5 ובין גדר ההפרדה ומהווה מובלעת ובה שלוש הרשויות. המרחב מחולק לשתי אונות, כאשר באונה המערבית מצויה אורנית ושטחים פנויים מתחום השיפוט של אלקנה, ובמזרחית אלקנה ושער שומרון. שכונות שער שומרון עוטפות את אלקנה והיא מהווה את דרך הגישה הבלעדית לעץ אפרים שבשער שומרון. אורנית ואלקנה הינן רשויות קומפקטיות והמרחק המקסימלי בין קצותיהן (בקו אווירי) הוא 2.5 ק"מ ו-2.3 ק"מ בהתאמה. שער שומרון הכוללת שתי שכונות, מחולקת כאמור משני צידי אלקנה ועל כן היא פחות קומפקטית מהאחרות, והמרחק המקסימלי בין קצותיה הינו 3.5 ק"מ. בתווך בין האונות צפוי לקום אזור תעסוקה ושירותים, חלקו בתחום אלקנה וחלקו בשטח ללא שיפוט. אופן פרישת הרשויות במרחב ובמיוחד שטחי אלקנה ושער שומרון המשולבים זה בזה יוצר מורכבות בתיאום הפיתוח ובאופן צריכת השירותים במרחב, בדגש על הצורך בתיאום התשתיות והיקפי הבינוי. תיאום בין הרשויות נדרש גם להקמת אזור התעשייה שער שומרון כאשר נכון להיום שער שומרון אינה חלק מתאגיד ההקמה.



מפה מס' 2: פרישת תחומי שיפוט במרחב כתב המנדט ותחום אזור התעשייה העתידי שער שומרון

רקע כללי

המועצה המקומית אלקנה הוקמה בסוף שנות ה-70 והייתה היישוב הראשון ביהודה ושומרון שקיבל מעמד מוניציפלי עצמאי והוכרזה כמועצה מקומית כבר בשנת 1981. היישוב אורנית, הוקם בתחילת שנות ה-80 ונותר בתחילה תחת המועצה האזורית שומרון עד שקיבל מעמד של מועצה מקומית עצמאית בשנת 1990. גם היישובים שערי תקווה (שהוקם ב-1982) ועץ אפרים (שהוקם ב-1984) תפקדו במשך עשרות שנים כוועדים מקומיים במסגרת המועצה האזורית שומרון עד להכללתם כחלק מהמועצה המקומית שער שומרון (בשנת 2022). שלוש הרשויות שוכנות בסמיכות גאוגרפית בגוש יישובי מערב השומרון המכונה לעיתים "גוש שער שומרון", ואף מקיימות שיתוף פעולה אזורי, בין היתר באמצעות תאגיד משותף למועצות שומרון, אלקנה ואורנית להקמת אזור תעשייה ומסחר משותף - "פארק עסקים שער השומרון". אף כי שער שומרון צפויה לקבל הכנסות ממנו, היא אינה חלק מתאגיד ההקמה.

קריטריון	שער שומרון מועמדת לאיחוד	אורנית מועמדת לאיחוד	אלקנה מועמדת לאיחוד
מעמד מוניציפלי	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית
שנת קבלת מעמד מוניציפלי	2022	1990	1981
מאפייני המועצה	מועצה ממונה	מועצה נבחרת	מועצה נבחרת
מס' תושבים (מרשם האוכלוסין אוק' 24')	9,029	10,179	4,587
שטח שיפוט בקמ"ר (למ"ס) ³	1.63	2.19	2.55
אשכול חברתי כלכלי (למ"ס 2024)	7	8	8
אשכול פריפריאליות (למ"ס 2024)	---	6	6

טבלה מס' 1: רשויות כתב המינוי – מידע כללי

³ שטחי השיפוט הרשומים בלמ"ס אינם תואמים את שטחי השיפוט עפ"י גבולות הרשויות שמקורן במינהל האזרחי ביו"ש.

פרק זה מציג את ההיבטים הפיזיים והחברתיים-כלכליים של הרשויות שבכתב המינוי.

3.1 מבנה פיזי

מנדט הוועדה עוסק בשלוש מועצות מקומיות סמוכות: אלקנה, אורנית ושער שומרון. הרשויות מצויות במחוז יהודה ושומרון, צמודות לקו הירוק מצדו המזרחי ומצויות ברצף לכפר קאסם וכפר ברא וממזרח לראש העין. הרשויות ממוקמות מצפון לכביש חוצה שומרון – כביש 5. הרשויות מופרדות פיזית משאר רשויות יהודה ושומרון, מאחר והן נמצאות מצידה המערבי של גדר ההפרדה (כמו גם רשויות ספורות נוספות). למעשה שלוש הרשויות שבכתב המנדט מהוות שטח כלוא בין כביש 5 מדרום, גדר ההפרדה מצפון וממזרח וכפר קאסם ממערב, כאשר לצידן גם מחצבת נחל רבה והשטח המיועד להקמת אזור התעשייה שער שומרון.

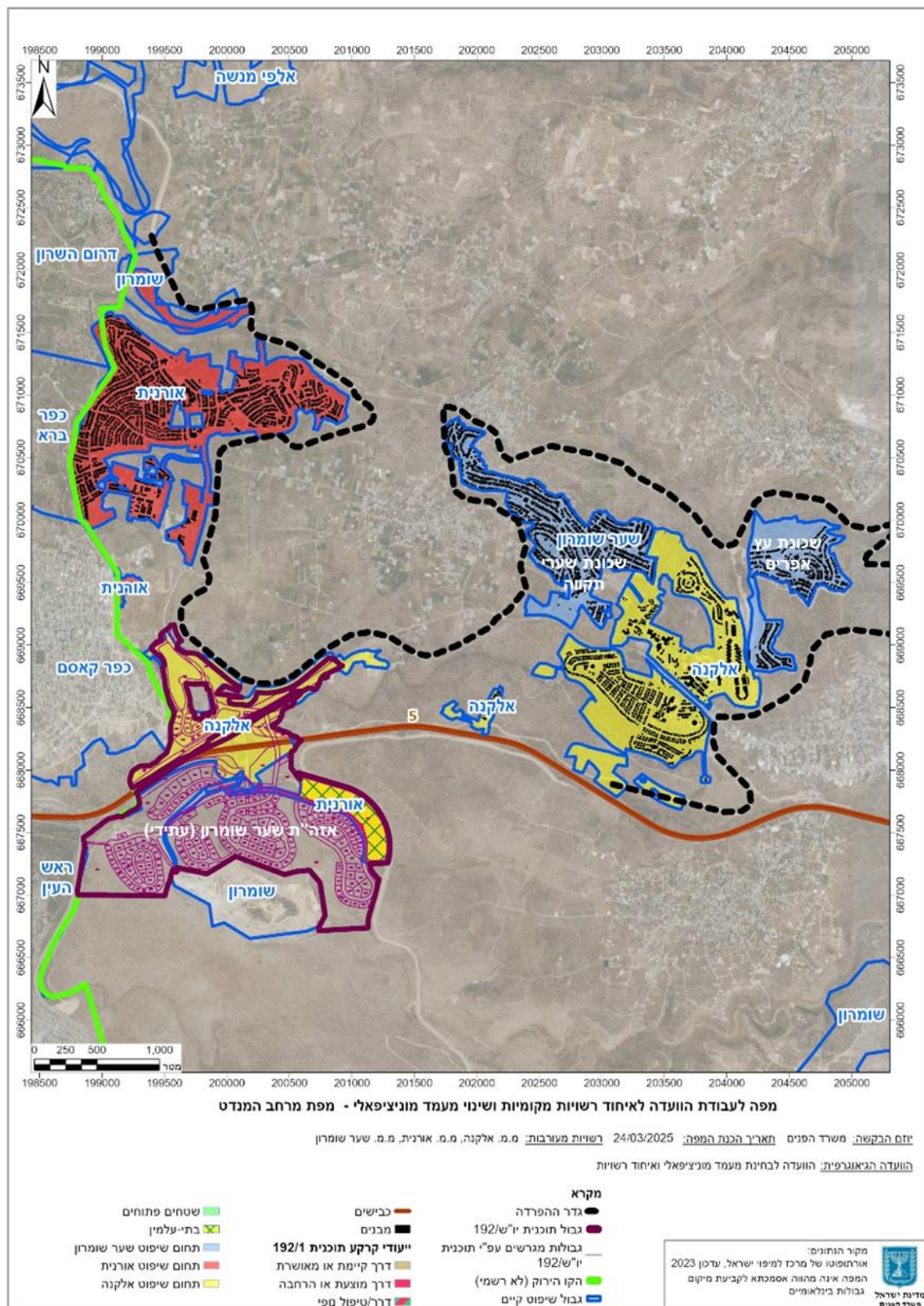
שטחו הכולל של כלל מרחב כתב המינוי (הרשויות וסביבתן)⁴ הינו כ – 13,000 ד'. מתוכן תחומי שיפוט הרשויות הינו כ – 6,100 ד'. יתרת השטחים הינה שטחים ללא שיפוט, הן כאיים בתחומי המועצות המקומיות והן מסביב לתחומי הרשויות.

מרחב המנדט מחולק היום למקבץ הרשויות המזרחי (האונה המזרחית ובה אלקנה ושער שומרון) והמקבץ המערבי (האונה המערבית ובה אורנית ולצידה שטחים פנויים של תחום השיפוט אלקנה). באונה המזרחית קיים רצף שטחי שיפוט מבונים של הרשויות והן שזורות זו בזו, במבנה שהוא חריג במפת השלטון המוניציפלי בישראל. במצב הנוכחי בין שתי האונות קיים מרחק נסיעה בשטח ללא בינוי. במצב העתידי, עם פיתוח אזור התעשייה שער שומרון עפ"י תוכנית יוש/192 (לאחר שמיעת התנגדויות), מרכז מרחב המנדט המצוי במחלף שער שומרון יהיה מבונה ויהיה רצף כמעט מלא של שטחים מבונים בין האונה המזרחית והמערבית. תחום השיפוט הנוכחי של אורנית סמוך אך לא צמוד לתחומי השיפוט של שאר רשויות המנדט, אולם תחום השיפוט של אלקנה ושער שומרון רצופים.

הגישה מכלל הרשויות היא דרך מחלף שער שומרון מכביש 5, המצוי ממערב למעבר חוצה שומרון ליו"ש. מכאן כי התנועה אל גוש הישובים חופשית ללא בידוק במחסום. כל הרשויות משורטות על ידי כביש פנימי מס' 505 כאשר כביש הגישה לאורנית מתפצל ממנו ואילו הישובים שער שומרון ואלקנה מצויים לאורכו מצפון וכן מצפון ומדרום, בהתאמה. הכביש נקטע על ידי גדר ההפרדה.

רשויות המנדט סמוכות זו לזו ולעיתים שטחיהן צמודים. חשוב לציין כי ביו"ש שיקולי קביעת תחום השיפוט נקבעים לפי הבעלות על הקרקע ועל כן תחומי שיפוט הינם אי-רגולריים (משמע אינם מהווים צורה רגילה) לא רציפים, מלאים בחורים ולא בהכרח מהווים משאב לקרקעות אפשריות לתכנון. אי הרציפות המאפיינת את אזור יו"ש ניכרת ברשויות המנדט כפי שניתן לראות במפה מס' 3 ומקשה על פיתוח תשתיות ואף על תכנון ובניה.

⁴ המרחב התחום בין כביש 5, גדר ההפרדה והקו הירוק, בתוספת תוכנית אזה"ת ער שומרון יו"ש/192.



מפה מס' 3 מרחב המנדט: הבינוי על רקע רשויות המנדט ואזוה"ת שער השומרון⁵

⁵ מבוסס על שכבת מבנים ממאגר נתוני בנט"ל של משרד הפנים. ייתכנו נתונים חסרים.

ביישובי מרחב המנדט מתגוררים בסך הכול כ – 24,000 תושבים כאשר מרחב המנדט מורכב משתי אונות תפקוד :

- **האונה המערבית** הכוללת את תחום שיפוט אורנית ששטחו כ – 2,190 ד', וכן חלקים מתחום השיפוט אלקנה אשר אינם מפותחים, אך חלקם מיועדים לפיתוח חלק מאזור תעשייה שער שומרון עפ"י תוכנית מס' יוש/192 (לאחר שמיעת התנגדויות). תוכנית זו חלה גם על שטח ללא שיפוט המהווה חלק מהמרחב התפקודי של רשויות המנדט. כמו כן חלק משטח התוכנית מצוי מדרום לכביש 5 וזאת מכיוון שהגישה אליו הינה אך ורק דרך מחלף שער השומרון. אונה זו כוללת גם מרכז תחבורתי - מסוף חנה וסע, המשמש את תושבי הישובים. בהתאם לתוכנית יוש/192 יוגדל המרכז התחבורתי וישמש גם את עובדי אזור התעשייה שער שומרון, ומחצבת נחל רבה. באונה המערבית מתגוררים 10,200 תושבים, כולם, כאמור, בתחומי אורנית.
- **האונה המזרחית** כוללת שתי רשויות : שער שומרון ששטח שיפוט הינו כ – 333,1 ד' ורוב תחום אלקנה ששטח שיפוט הינו כ – 550,2 ד'. באונה זו קיים רצף שטחי שיפוט ובינוי בין שתי הרשויות ומתגוררים בה כ – 13,600 תושבים, כאשר כשליש מהם בתחומי אלקנה וכשני שלישם בתחומי שער שומרון. חשוב לציין כי תחומי השיפוט של הישובים באונה זו כרוכים זה בזה, כאשר שער שומרון משתרעת משני עברי אלקנה. מערכת הכבישים משותפת לרשויות הן מבחינת כביש 505 האזורי והן מבחינת כבישים פנימיים כאשר כל התנועה אל חלקה המזרחי של שער שומרון, שכונת עץ אפרים (לשעבר ועד מקומי עץ אפרים) עוברת דרך כבישים פנימיים של אלקנה. יצוין כי מצב זה הינו ייחודי במפת השלטון המקומי. כאמור, גוש זה משורת כדרך גישה וכדרך פנימית על ידי כביש 505, אולם חלקים מצידי הכביש אינם מפותחים.

עם השלמת הפיתוח במרחב צפוי רצף הכולל שתי אונות אשר אזור התעשייה שער שומרון העתידי מחבר אותן לרצף כמעט מלא (בכפוף למאפייני גבולות השיפוט ביו"ש כמצוין לעיל), אשר חלקים ניכרים ממנו יהיו מפותחים. עם זאת, עדיין כל אונה תתפקד בנפרד בעיקר מאחר ויש בה ספי כניסה לשירותים רבים עקב גודל הרשות.

מרחקי הנסיעה בין מחלף שער שומרון ובין קצה אורנית (האונה המערבית) עומד על 4.2 ק"מ והמרחק לקצה שער שומרון (האונה המזרחית) 7.5 ק"מ. עולה כי מרחק הנסיעה בין שתי הנקודות המרוחקות ביותר בגוש עומד על 11.7 ק"מ.

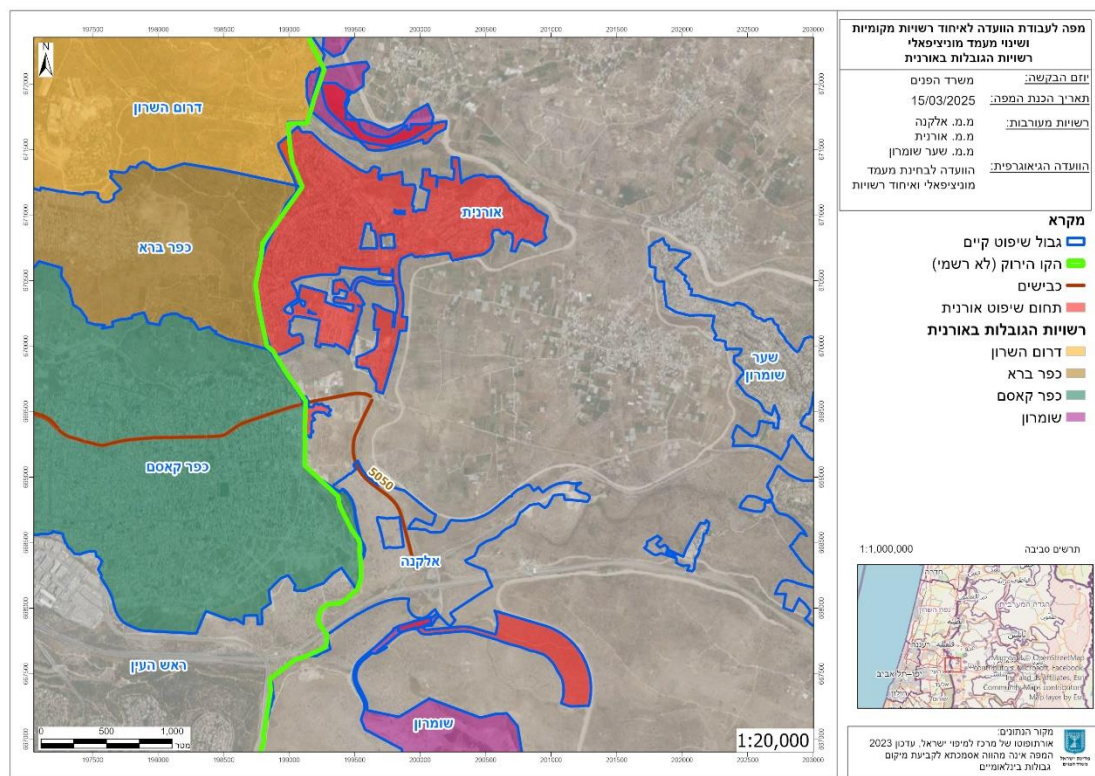
האונה המערבית - אורנית

אורנית הינה מועצה מקומית נבחרת באופי של ישוב פרברי. הישוב הוקם על ידי יזם פרטי בהמשך להחלטת ממשלה משנת 1983. היזם היה אחראי על פיתוח הישוב לרבות בניה מרוכזת של הבתים וכן על פיתוח התשתיות שבו. בשנת 1985 החל אכלוס הישוב. הבניה בישוב הינה בניה צמודת קרקע ולישוב אין מקורות תעסוקה עבור תושביו (כמו גם מקורות הכנסה עצמית לרשות). באורנית בנויות 2,269 יחידות דיור (למ"ס מרשם הדירות והמבנים 2024). כמו כן בישוב 17,000 מ"ר של שטחי מסחר ומשרדים (נתוני הדוחות המבוקרים 2023).

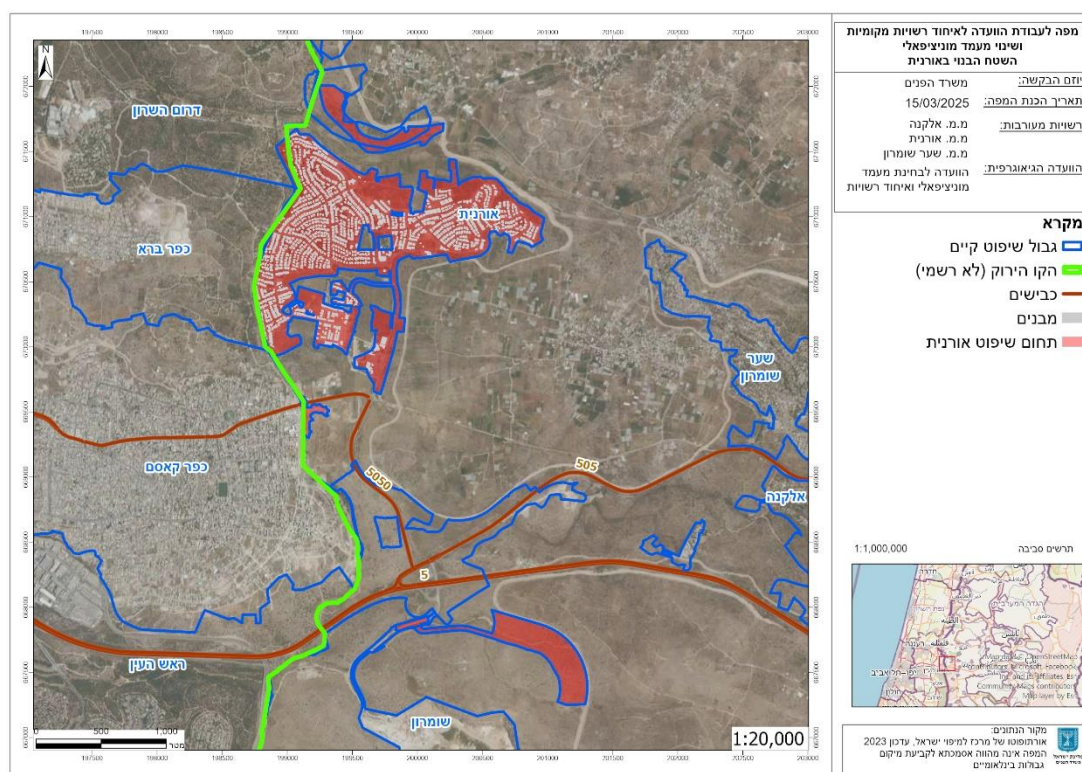
אורנית גובלת ברשויות הבאות: שומרון (מחוז יו"ש), דרום השרון, כפר ברא וכפר קאסם (מחוז מרכז). תחום השיפוט של אורנית בנוי כמעט במלואו. לישוב עתודות פיתוח מועטות (ר' הרחבה בפרק מגמות הפיתוח).

במצב הקיים תחום השיפוט של אורנית והחלק הבנוי שבה מצוי במרחק נסיעה של 1.9 ק"מ ממחלף שער שומרון, כאשר אין פיתוח לאורך הכביש. בעתיד צפוי פיתוח במסגרת אזור התעשייה שער שומרון עד למרחק של כ- 1.1 ק"מ מהישוב. המרחק המרבי בקו אווירי בין קצות הישוב הינו 2.5 ק"מ כאשר אורנית היא בין 10% הישובים הקומפקטיים ביותר (מקום 18). מוטת השליטה במרחקי נסיעה של אורנית הינה 2.6 ק"מ ממערב למזרח ו- 2.3 ק"מ מצפון לדרום.

תחום השיפוט של אורנית אינו צמוד דופן לתחומי השיפוט של שאר הרשויות בכתב המנדט, אך תחום השיפוט של אלקנה משתרע גם לאורך כביש הגישה לאורנית כאשר המרחק בין תחומי השיפוט הינו 0.9 ק"מ.



מפה מס' 4 : תחום שיפוט אורנית והרשויות הסמוכות



מפה מס' 5 : הבינוי על רקע תחום השיפוט של אורנית

האונה המזרחית – שער שומרון

שער שומרון הינה מועצה מקומית ממונה,⁶ בעלת אופי של ישוב פרברי. בשער שומרון שתי שכונות פרבריות אשר מנותקות זו מזו ומצויות משני צידי אלקנה, כפי שניתן לראות במפה מס' 3 לעיל. המועצה המקומית הוקמה בשנת 2022 לאחר ששני ישובים, שערי תקווה ועץ אפרים נגרעו מתחום השיפוט של מועצה אזורית שומרון (לרבות ביטול מעמדם כוועדים מקומיים) ואוחדו לרשות אחת, שער שומרון (ר' גם הרחבה בפרק הרקע לכתב המנדט מס' 1.5). עם גריעתם בוטלו סמלי הישוב של הוועדים המקומיים ולשער שומרון ניתן סמל חדש 3826.

מועצה מקומית שער שומרון הינה בעלת מאפיינים של ישוב פרברי. ברשות בנויות 1,661 יחידות דיור קרקע ואין מקורות תעסוקה עבור תושביו כאשר קיימים בתחומה 3,000 מ"ר של שטחי מסחר ומשרדים (נתוני הדוחות המבוקרים 2023).

תחום השיפוט של שער שומרון מרוחק 2.5 ק"מ ממחלף שער שומרון (מרחק נסיעה). בשטח זה אין בניה ובחלקים ניכרים ממנו זהו שטח ללא שיפוט. חלקה המזרחי של המועצה (עץ אפרים) מרוחק

⁶ על פי צו המועצות המקומיות סעיף 3 השר ימנה את חברי המועצה הראשונה עד לבחירות. על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות) סעיף 3 יערכו בחירות ראשונה 4 שנים ו 60 ימים מיום הקמת המועצה המקומית אלא אם החליט שר הפנים להאריך תקופה זו עד ל 6 שנים מיום הקמתה.

4.9 מהמחלף. בין הכניסה לשכונת שערי תקווה והכניסה לשכונת עץ אפרים מפרידים 2.4 ק"מ אשר מתוכם 1.5 ק"מ מצויים בתחום השיפוט של אלקנה.

המרחק המרבי בקו אווירי בין קצות הרשות הינו 3.5 ק"מ כאשר שער שומרון היא במקום ה-42 מבין הרשויות (1 הרשות הקומפקטית ביותר). מוטת השליטה במרחקי נסיעה של שער שומרון הינה 6.5 ק"מ מהנקודה המערבית לנקודה המזרחית בתחום השיפוט. בשל מבנה הישוב, חלק מהנסיעה בין קצות הישוב עובר בתחום השיפוט של אלקנה, וחלק בדרך אזורית (505) ובשטח ללא שיפוט אשר אינו מבונה.

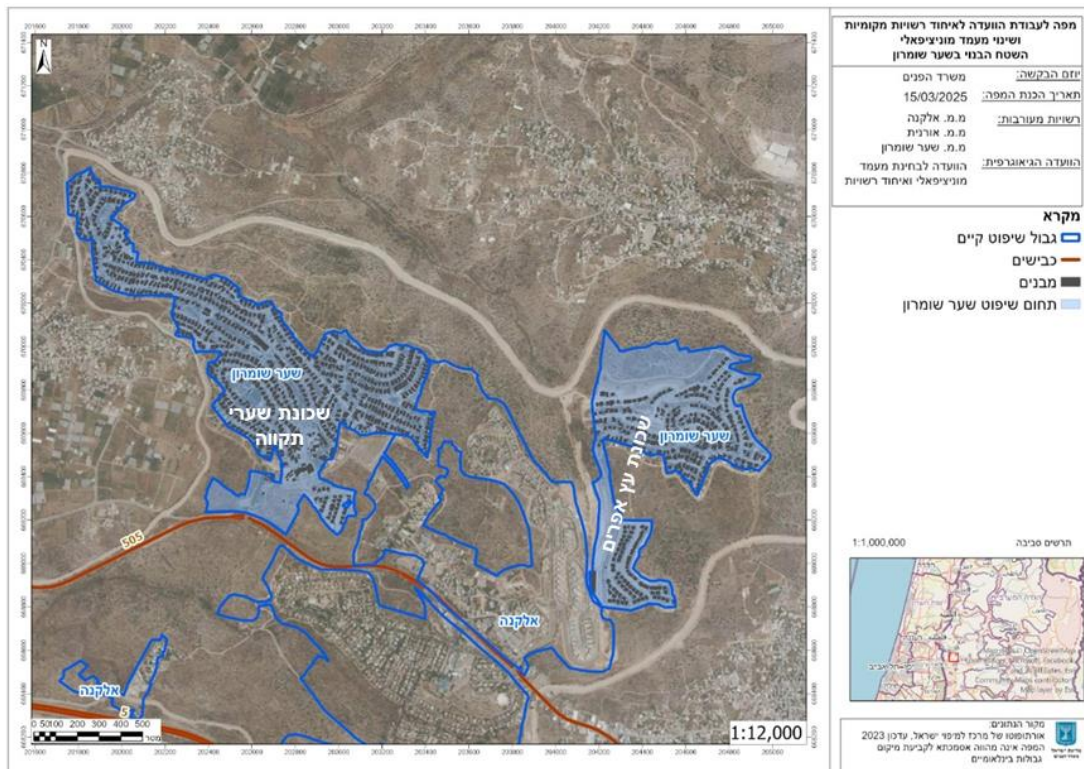
תחום השיפוט של שער שומרון מצוי ברצף כמעט מלא עם זה של אלקנה כאשר חלקים מגבולות השיפוט משויכים. רצף בנוי קיים בין הרשויות באזור שכונת עץ אפרים. אין רשויות נוספות הגובלות בשער שומרון.

להלן הצגה של שכונות שער שומרון :

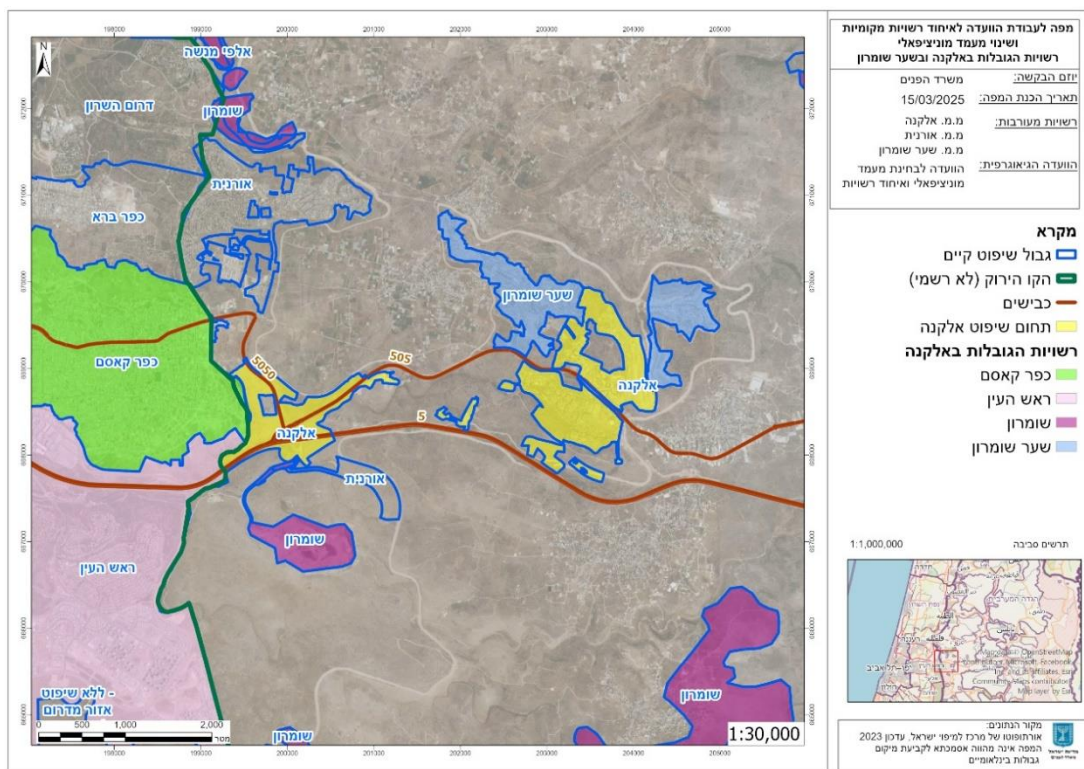
שערי תקווה הוקמה כישוב פרברי על ידי יזם פרטי ועל קרקע פרטית, כאשר היוזמה להקמת הישוב החלה בשנת 1980, בשנת 1982 החלה העלייה על הקרקע והאכלוס החל ב-1983. הבניה הייתה במתכונת של "בנה ביתך" והחברה היזמית הייתה אחראית על פיתוח התשתיות בישוב, אך בסופו של דבר נערך הפיתוח בישוב בסיוע ממשלתי. עיקר הבניה נעשתה לפני שנת 2000 אך בשנת 2013 נוספה בניה קבלנית מרוכזת. ערב הקמת שער שומרון מנה הישוב 6,025 תושבים (מרשם האוכלוסין מאי 2021).

עץ אפרים הוקמה גם היא כישוב פרברי על קרקע פרטית בידי היזם שהחל בהקמת שערי תקווה וזאת לאחר התחלת ההקמה של שערי תקווה. הקמת הישוב אושרה ב-1982 וגם הוא נבנה במתכונת של בנה ביתך כאשר היזם הפרטי היה אחראי גם על פיתוח התשתיות. כחצי מהבניה נעשתה עד סוף שנות התשעים ולאחר מכן החל גל בניה נוסף החל משנת 2010. פרויקטים חדשים המצויים בשלבי בניה ואכלוס מביאים למיצוי כמעט מלא של הקרקעות הפנויות בשכונה. ערב הקמת שער שומרון מנה הישוב 2,553 תושבים (מרשם האוכלוסין מאי 2021).

מהמפורט לעיל עולה כי שער שומרון כולה הינה פרי תכנון והקמה של יזמים פרטיים על קרקעות פרטיות, והעדר מעורבות המדינה מתבטא בשטחים הציבוריים, הן ברוחב הדרכים ורמת פיתוחן והן במערך השטחים לצרכי ציבור. הישובים המקוריים נתפשו כחלק ממועצה אזורית אשר אמורה לספק את השירותים לציבור לאו דווקא בשטחי הישובים, על אף גודלם. תוכניות שערי תקווה ועץ אפרים, כמו גם התוכניות הראשונות של אורנית כללו שטחי מסחר מצומצמים בלבד.



מפה מס' 6 : בינוי על רקע תחום שיפוט שער שומרון⁷



מפה מס' 7 : שער שומרון, אלקנה והרשויות הגובלות

⁷ מבוסס על שכבת מבנים ממאגר נתוני בנט"ל של משרד הפנים. ייתכנו נתונים חסרים

האונה המזרחית – אלקנה

אלקנה הינה מועצה מקומית נבחרת בעלת אופי של ישוב פרברי שהוקמה על ידי גרעין שהתגבש החל משנת 1973 ועלה על הקרקע בשנת 1977 לאחר אישור ועדת השרים לענייני התיישבות. בהמשך הקרקע שווקה על ידי רמ"י ולאורך השנים נבנו שכונות שחלקן בבניה פרטית צמודת קרקע וחלקן בבניה מרוכזת, לרבות בנייני קומות. משרד הבינוי והשיכון מלווה את פיתוח הישוב מאז הקמתו.

באלקנה בנויות 939 יחידות דיור קרקע, ובתחומה 16,000 מ"ר בנויים של שטחי מסחר ומשרדים וכן 7,000 מ"ר בנויים של בתי מלאכה באזור תעסוקה (נתוני הדוחות המבוקרים 2023). עם זאת ועל אף היצע התעסוקה, אופיו של הישוב הוא פרברי ומרבית תושביו עובדים מחוץ לו (כ-78% עפ"י מפקד האוכלוסין, למ"ס, 2022). המצב המתואר של הקצאת שטחים לתעסוקה כמו גם שטחי ציבור נרחבים שונה מזה של אורנית ושער שומרון, ומיוחס לליווי של משרד הבינוי והשיכון את ההקמה והפיתוח.⁸

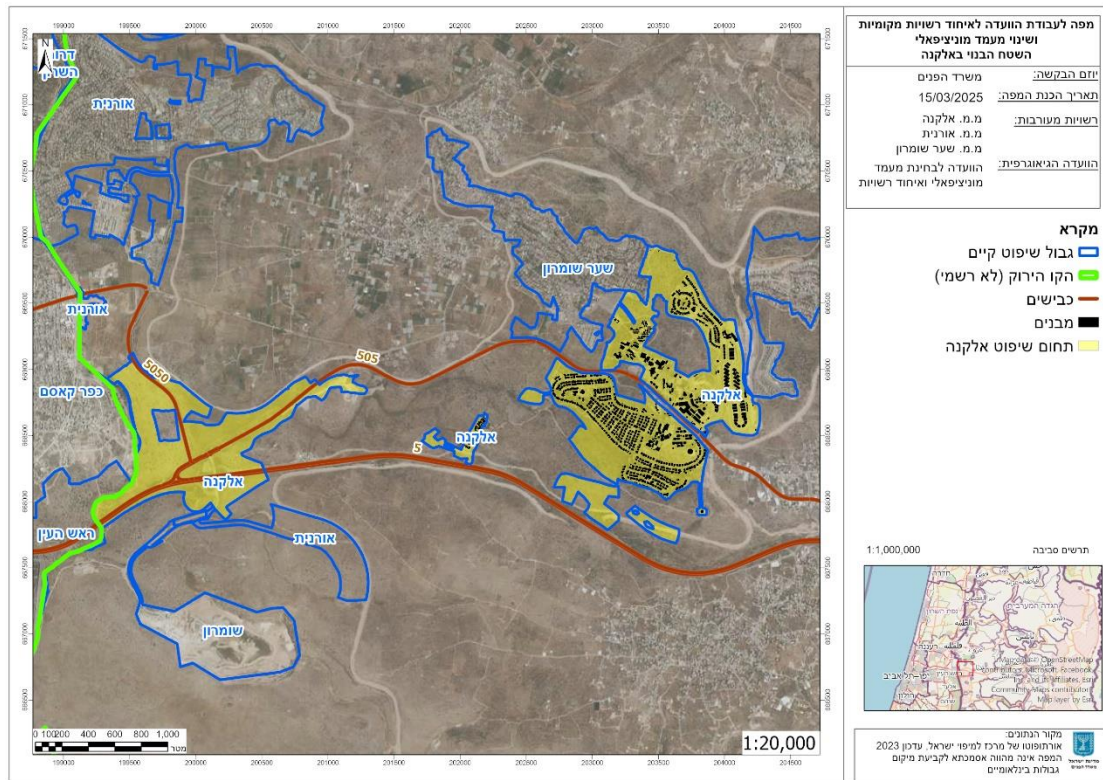
תחום השיפוט של אלקנה באזור בו מרוכזים המגורים בנוי ברובו. עם זאת, עדיין קיימות יתרות קרקע לא מפותחות באזור זה. בנוסף וכמתואר לעיל, לאלקנה קרקעות המהוות חלק מאזור התעשייה שער שומרון, מנותקות מהישוב ומצויות גם בקרבה לאורנית.

במצב הקיים תחום השיפוט בחלקו המזרחי של אלקנה מרוחק 3.7 ק"מ ממחלף שער שומרון אך כביש הגישה לאזור המובנה של אלקנה מצוי במרחק נסיעה של 4.3 ק"מ ממנו, כאשר אין פיתוח בצמידות לכביש. חלקו של אזור התעשייה שער שומרון המצוי בתחום השיפוט של אלקנה ממוקם במחלף שער שומרון ולמעשה במרכז מרחב המנדט.

המרחק המרבי בקו אווירי בין קצות הרשות הינו 5 ק"מ ומרחק זה מבטא את התפרשות תחום השיפוט. במצב הקיים מוטת השליטה במרחקי נסיעה של אלקנה הינה 2.3 ק"מ מצפון לדרום. בעתיד, עם פיתוח אזור התעשייה ומתחם קריית החינוך הצמוד לה (המהווה חלק מתוכנית אזור התעשייה שער השומרון) והצורך של הרשות לספק שם שירותים מוניציפליים תגדל מוטת השליטה ל-6.9 ממערב למזרח.

תחום השיפוט של אלקנה צמוד דופן לזה של שער השומרון וכן לתחום השיפוט של כפר קאסם (מחוז מרכז) ומוא"ז שומרון (מחוז יו"ש). כמו כן תחום השיפוט של אלקנה סמוך לזה של אורנית (במרחק של 0.9 ק"מ). ראו מפה 6 לעיל. כמוצג לעיל אלקנה הינה החוליה המקשרת בין שני חלקי שער שומרון אשר חולקים מערכות תשתית משותפות, בדגש על הכבישים, כאשר כל התנועה לשער שומרון חייבת לעבור דרך מערכות הכבישים של אלקנה.

⁸ בהתאם לדברי ראש המועצה שער שומרון מר אבי רואה בדיון הפומבי בתאריך 3.3.25



מפה מס' 8: בינוי על רקע תחום שיפוט אלקנה

משמעויות המבנה הפיזי במרחב

לגבולות המוניציפליים שבמרחב כתב המינוי משמעויות באשר לתכנון פיתוח ולאספקת השירותים במרחב ובין השאר:

1. צורך בתיאום תשתיות בין הרשויות
2. צורך בבחינה הדדית של השפעת התוכניות על הרשות הגובלת
3. חוסר יעילות בחלוקת מבני הציבור במרחב
4. חוסר יעילות בתכנון שירות קווי כגון הסעות ואיסוף אשפה

3.2 מאפיינים חברתיים – כלכליים

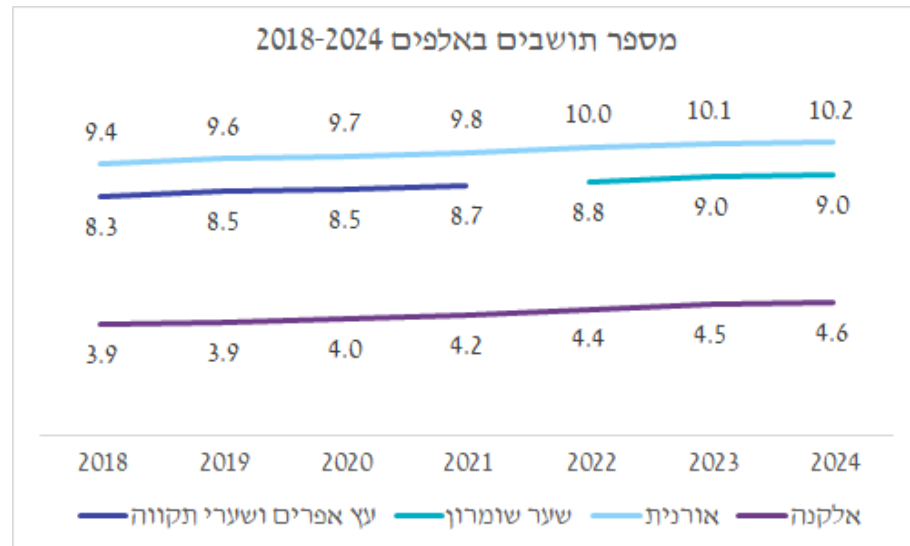
3.2.1 דמוגרפיה⁹

אלקנה מונה כ-4,587 תושבים. החל משנת 2020 האוכלוסייה גדלה בקצב גבוה, כאשר הגידול השנתי הממוצע הינו 3.25% ותוספת האוכלוסייה עומדת על 678 תושבים בחומש האחרון. קצב הגידול השנתי הממוצע הינו כפול מזה של חציון המועצות המקומיות העומד על 1.7%.

אורנית מונה כ-10,179 תושבים. החל משנת 2020 האוכלוסייה גדלה בקצב ממוצע של 1.16% ותוספת האוכלוסייה הייתה כ-571 תושבים בחומש האחרון. קצב הגידול השנתי הממוצע נמוך מזה של חציון המועצות המקומיות העומד על 1.7%.

⁹ נתוני האוכלוסייה המוצגים בסעיף זה מקורם במרשם האוכלוסין (אוקטובר 2024). נתונים נוספים לקוחים מנתוני מרשם האוכלוסין לאורך השנים.

שער שומרון מונה כ- 9,029 תושבים. המקרה של שער שומרון שונה משום שהרשות הוכרזה בשנת 2022, והורכבה משני יישובים נפרדים: עץ אפרים ושערי תקווה. בגרף המצורף מוצג סך התושבים של עץ אפרים ושערי תקווה לפני האיחוד, כלומר בין השנים 2018-2021. גם בשער שומרון ניתן לראות גידול אוכלוסייה אם כי בקצב נמוך במקצת מזה של הרשויות האחרות, 1.4% בממוצע בשנה.



תרשים מס' 1: אורנית, אלקנה, שער שומרון, עץ אפרים ושערי תקווה, גידול אוכלוסייה בשנים 2018-2024

3.2.2 מקורות גידול האוכלוסייה

מבחינת נתוני המועצות בשנים 2018-2022 (נתוני למ"ס) עולה שמאזן ההגירה השנתי הממוצע הינו חיובי בכל היישובים: 0.4% באורנית, 0.1% באלקנה. בשער שומרון הנתון מתייחס לשנה אחת בלבד - 2022 - ועומד על 1.1%.

בשנת 2022, השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים, שיעור מאזן ההגירה באורנית עומד על 1.1% ואילו באלקנה עומד על 2.8% (נתוני למ"ס). כך שמאזן ההגירה מראה על שיפור משמעותי, ומגמה זו צפויה להימשך בשנים הקרובות עם השלמת אכלוס הפרויקטים שבבנייה.

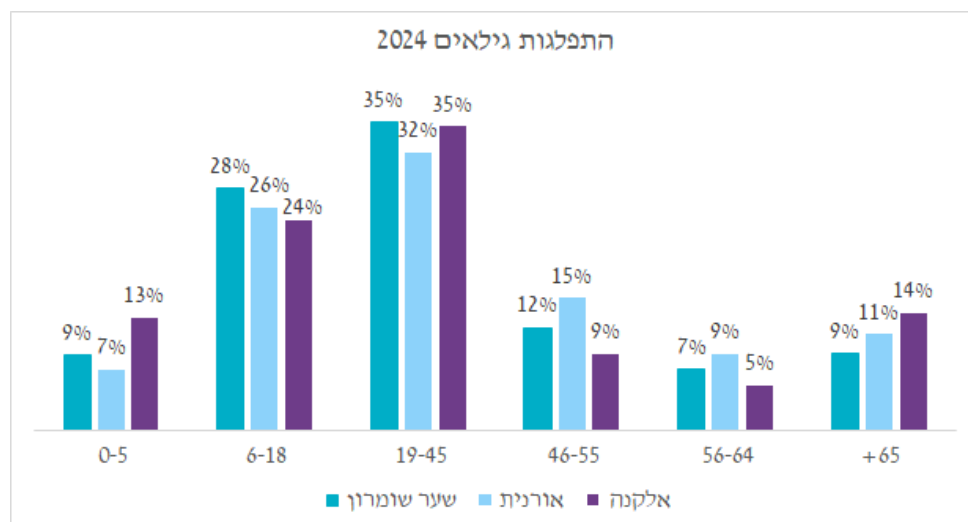
אורנית גדלה בקצב אחיד לאורך העשור האחרון, ובחומש האחרון שיעור הגידול הממוצע עמד על 1.1%. בעשור שלפני כן גדלה אורנית בקצב גבוה מאוד של למעלה מ-3% בשנה, ואף הגיעה ל-5% ול-7.3% בשנת 2012. בשנים אלה פותח היישוב במהרה ונוצלו מרבית עתודות הקרקע במרחב. ההגירה באורנית הינה חיובית לרוב, כאשר למועצה נכנסים מדי שנה למעלה מ-100 תושבים חדשים (נטו). עם זאת ניתן לראות ירידה במספר הנכנסים השנתי מכמה מאות לפני כעשור לכ-100 בשנים האחרונות, כנגזרת של היקף הבנייה הנמוך ביישוב.

אלקנה לעומת רשויות אלו חוותה בעשור האחרון תקופה של הגירה שלילית כמעט בכל שנה, כולל שנים של מאזן הגירה שעמד על 3%- ואף יותר. עם זאת החל מ-2020 עם אכלוס שכונות חדשות בישוב, המגמה התהפכה וב-2022 שיעור ההגירה החיובית זינק ל-2.8%.

כאמור אין נתוני עבר עבור שער שומרון.

3.2.3 התפלגות הגילאים

התפלגות הגילאים מלמדת כי **באלקנה ובשער שומרון** האוכלוסייה צעירה ושיעור הילדים והנוער עומד על כ- 37%, גבוה משיעורם של בני קבוצה זו בכלל האוכלוסייה היהודית במדינת ישראל (33%). לעומת זאת, שיעור הילדים והנוער באורנית עומד על 33%. שיעור בני 65 ומעלה באורנית עומד על כ-11% מהאוכלוסייה וזהה לשיעור בני קבוצה זו באוכלוסייה היהודית בישראל. זאת, לעומת 14% באלקנה ו-9% בלבד בשער שומרון. סך כל התפלגות הגילאים לשנת 2024 במועצות דומה, כפי שניתן לראות מהנתונים בתרשים.



תרשים מס' 2 : התפלגות הגילאים

התפלגות הגילאים (0-18, +65) בין השנים 2020-2024 נותרה יציבה יחסית. בשער שומרון שיעור התושבים בגילאים 0-18 ירד מ-38% ל-37%, ושיעור התושבים בני 65 ומעלה עלה מ-8% ל-9%. באורנית שיעור התושבים בני 0-18 בשנים אלה ירד מ-34% ל-33%, ושיעור התושבים בני 65 ומעלה עלה מ-9% ל-10%. באלקנה שיעור התושבים בני 0-18 עלה מ-37% ל-38%, ושיעור התושבים בני 65 ומעלה נותר 14%.

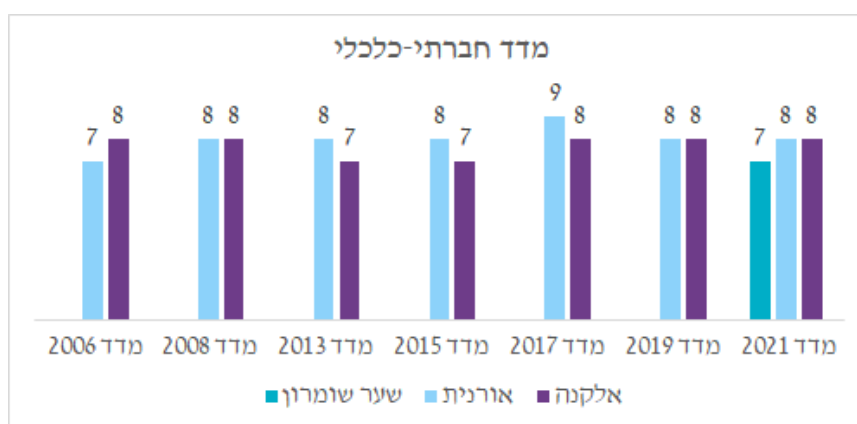
התפלגות הגילאים יציבה יחסית ואינה מעידה על מגמה מיוחדת לכאן או לכאן. העלייה בהגירה הנכנסת בצירוף עם נתוני הגילאים, מעידים על תושבים חדשים צעירים יחסית ששומרים על ההתפלגות הקיימת.

3.2.4 אפיון חברתי - כלכלי

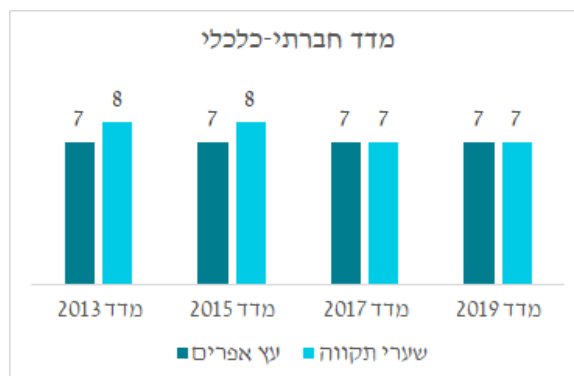
במועצות אורנית ואלקנה האוכלוסייה בעלת מאפיינים חברתיים כלכליים חזקים יחסית, שתי המועצות מדורגות 8 במדד.

לאורך העשור האחרון דירוג המועצות אורנית ואלקנה נע בין 7 ל-8, אורנית אף הגיעה ל-9 במדד 2017. הגירה למועצות מבחוץ כמעט ולא משפיעה על הדירוג ולא נוצרים פערים בין התושבים הוותיקים לאלו הנכנסים.

לצד תושבי אורנית ואלקנה, תושבי שער שומרון¹⁰ אינם רחוקים מהם ומדורגים כיום באשכול 7. כמו כן, בשנים שקדמו להקמת שער שומרון, תושבי שני הוועדים המרכיבים אותה היו מדורגים באשכולות 7-8.



תרשים מס' 3: מגמות במדד החברתי-כלכלי ברשויות כתב המנדט בשנים 2006-2021



תרשים מס' 4: מגמות במדד החברתי-כלכלי בוועדים המקומיים טרם הקמת שער שומרון בשנים 2013-2019¹¹

גודל משק בית ממוצע באורנית עומד על 4.5 נ"מ/משק בית, באלקנה 4.9 נ"מ/משק בית, ובשער שומרון 5.64 נ"מ/משק בית. בכל הרשויות גודל משק בית ממוצע גבוה מזה של כלל האוכלוסייה הישראלית, העומד על 3.5 נ"מ/משק בית הממוצע.

¹⁰ כרשות חדשה שהוקמה ב-2022, לשער שומרון יש אשכול חברתי-כלכלי רק עבור המדד האחרון.

¹¹ אין נתונים זמינים לשנים קודמות יותר.

מנתוני הלמ"ס לשנת 2021 (השנה האחרונה שנבדקה) עולה כי ממוצע השכר בשנת לשכירים עמד באורנית על 16,298 ₪ לחודש, באלקנה עמד על 13,700 ₪ לחודש, ובמועצה האזורית שומרון (עץ אפרים ושערי תקווה היו חלק ממנה), השכר הממוצע עמד על 11,569 ₪. השכר הממוצע במועצה אזורית שומרון היה בדומה לזה של הממוצע בכלל ישראל (11,574 ₪), בעוד שהשכר באלקנה ואורנית גבוה ממנו ב 20-50%.

באורנית, אלקנה ושער שומרון ממוצע הזכאים לבגרות גבוה ביחס לממוצע הארצי ובשנת 2021-22 עמד שיעור הזכאות באורנית על 92%, באלקנה על 87% ובשער שומרון על 89% (לעומת 64% ממוצע ארצי). יש לציין כי אחוז הזכאים לתעודות בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות נמוך יותר ועומד על 89% באורנית, 83% באלקנה ו - 82% בשער שומרון.

בשלוש הרשויות האוכלוסייה יהודית בעיקרה, כאשר על פי נתוני מפקד האוכלוסין 2022 קיים שוני ביניהן בשיוך המגזרי:¹²

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

טבלה מס' 2: שיוך מגזרי

שקלול הנתונים ביחס להיקף האוכלוסייה ביישובים מעלה כי מספר התושבים המגדירים עצמן דתיים ומספר התושבים המגדירים עצמם חילוניים כמעט שווה (9,360, 9,380 בהתאמה) כאשר כל קבוצה מהווה 39% מכלל התושבים במרחב המנדט. קבוצת המגדירים עצמם מסורתיים מונה כ- 3,600 תושבים והיא מונה כ- 15% מתושבי המרחב.

¹² מפקד האוכלוסין בוצע עוד קודם להקמת הרשות שער שומרון ולכן לא קיימים עבורה נתונים, אלא לכל ועד מקומי בנפרד.

4. סקירה כלכלית של הרשויות בכתב המינוי

עיקרי הדברים

פרק זה מציג סקירה השוואתית של הנתונים הכלכליים המעידים על מידת איתנותן והתנהלותן הכלכלית של הרשויות המעורבות במנדט זה. לצורך גיבוש תמונת המצב בנושא, ההשוואות המוצגות בפרק הן בין הרשויות בכתב המנדט, הן אל מול סטנדרט כלל ארצי של עיריות ומועצות מקומיות המוגדרות כיציבות,¹³ והן אל מול 27 הרשויות הקטנות בישראל,¹⁴ אשר מספר תושביהן נמוך מ-5,000, ועומדות בליבו של מהלך איחוד הרשויות, שעליו הצהיר משרד הפנים באוגוסט 2023.

בנוגע למידת החוסן הכלכלי של הרשויות במנדט, כפי שמשתקף מהנתונים שיוצגו בהמשך, ניתן להתרשם כי תמונת המצב הינה כדלהלן: הנתונים של שלוש רשויות המנדט אינם מעידים על איתנות כלכלית גבוהה בהשוואה כלל ארצית. בחינת כלל המאפיינים הכלכליים של רשויות אלו מראה כי אלקנה מעט חזקה יותר מאורנית ומשער שומרון, בעיקר עקב רמת הכנסות גבוהה יותר, אך היא סובלת ממגרעות המאפיינות רשויות קטנות. שער שומרון הינה רשות חדשה הנמצאת בתהליך הקמה עם ועדה ממונה ולכן מסווגת בהבראה, אורנית נכנסה לתהליך הבראה ואלקנה מסווגת במצב ביניים.

מבחינת המשאבים והנכסים הפיננסיים של הרשויות, אפשר לראות כי בשלוש הרשויות מיעוט שטחי ארנונה שלא למגורים ולכן לרשויות הכנסות נמוכות. נתונים אלו משתקפים במענק איזון חיובי ודירוג נמוך (יחסית) או בינוני במדד האיתנות הפיננסית. יש לציין, כי חיוב הארנונה למגורים לתושב של שלוש הרשויות אינו נמוך, ואף גבוה מחציון הרשויות היציבות, זאת עקב יחידות דיור גדולות ביחס למספר הנפשות בהן ולא כתוצאה מתעריפים גבוהים.

בנוגע למקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות והישענותן על תקציבים חיצוניים אפשר לראות כי אמנם ההכנסות העצמיות לתושב של אלקנה גבוהות מחציון הרשויות היציבות, אך מהוות חצי מתקציב הרשות, והיתר מתקציבים ממשלתיים, דבר אשר לעיתים מאפיין רשויות קטנות. באורנית ובשער שומרון ההכנסות העצמיות לתושב דומות ונמוכות מחציון הרשויות היציבות, אך מהוות כ-60% לערך מתקציב הרשות. כלומר, לאלקנה אמנם הכנסות גבוהות יותר לתושב, אך המקור של רובן הוא מהעברות ממשלתיות.

בנוגע לרמת ההוצאה לתושב, באלקנה היא גבוהה מבין כל רשויות המנדט ואף גבוהה מחציון הרשויות היציבות, זאת הודות להכנסות יחסית גבוהות לתושב כאמור. לעומת זאת ההוצאה לתושב באורנית ובשער שומרון היא נמוכה מחציון הרשויות היציבות.

¹³ הסטנדרט המוצג הוא חציון העריות והמועצות המקומיות המסווגות כיציבות.

¹⁴ הרשויות הקטנות: אלונה, אליכין, אלקנה, ג'ש (גוש חלב), הערבה התיכונה, הר אדר, יבנאל, יסוד המעלה, כאוכב אבו אל-היג'א, כפר ברא, כפר כמא, כפר שמריהו, כפר תבור, מגדל, מגילות ים המלח, מזרעה, מטולה, מסעדה, מעיליא, מעלה אפרים, סאג'ור, ע'ג'יר, עין קנייא, פסוטה, קדומים, ראש פינה, תמר.

בנוגע להתנהלות הכלכלית של הרשויות אפשר לראות כי בחשבון השוטף אלקנה מאוזנת ואילו אורנית ושער שומרון עם גירעון של 6%-8%. בחשבון המצטבר הן כולן עם גירעונות, וחלקן עם גירעונות עמוקים: אלקנה עומדת בחומש האחרון על גירעון מצטבר יציב של 5%-6%, שער שומרון כרשות חדשה הוקמה עם גירעון מובנה שהצליח להצטמצם במעט (כ-16% גירעון מצטבר) ולאורנית גירעון עמוק של יותר משליש מתקציבה (36%). בנוגע לעומס המלוות, לשלוש הרשויות עומס מלוות הנע סביב 14%-20% בדומה לחציון הרשויות היציבות. שיעור הגבייה של שלוש רשויות המנדט גבוה, באורנית ובשער שומרון הוא דומה לחציון הרשויות היציבות (92%-93%) ואילו באלקנה גבוה מכך וקרוב ל-100%.

ההוצאה על מנהל כללי וכספי באלקנה היא גבוהה ועומדת לערך על פי 2 מיתר רשויות המנדט ומחציון הרשויות היציבות. ההוצאה על מנהל כללי וכספי באורנית דומה לחציון הרשויות היציבות ובשער שומרון היא מעט גבוהה יותר.

4.1 רקע ראשוני - כלכלי¹⁵

שם הרשות	סיווג מצב הרשות	הוצאות הרשות 2023 (נ"ח) לתושב ¹⁶	שיעור הכנסות עצמיות 2023	חיוב ארנונה שלא למגורים 2023 (נ"ח) לתושב ¹⁷	דירוג מדד האיתנות הפיננסית 2022	מענק מודל 2024 (נ"ח) לתושב	פער בין ההוצאה לתושב בפועל ביחס לנורמטיבית מתחשיב מענק האיזון 2023
שער שומרון	הבראה	5,341	61%	108	76	1,120	11%
אורנית	הבראה	5,610	58%	174	135	370	18%
אלקנה	ביניים	8,626	51%	425	130	1,013	57%

טבלה מס' 3: רקע כלכלי מבוסס דוחות מבוקרים 2023

נתונין של שלוש הרשויות אינם מעידים על איתנות כלכלית. מדד האיתנות הפיננסית¹⁸ של אורנית ואלקנה הוא קצת מעל החציון (135 ו-130 התאמה), ואילו של שער שומרון הוא בשליש התחתון של הרשויות ועומד על 76. שלוש הרשויות זכאיות למענק מודל¹⁹, שער שומרון ואלקנה מעל 1,000 ₪ לתושב ושל אורנית נמוך בכ-65%-70% מהן. כמו כן, חיוב הארנונה שלא למגורים של שלוש הרשויות נמוך ועומד על מאות בודדות של שקלים לתושב. שיעור ההכנסות העצמיות של

¹⁵ הנתונים הכספיים מבוססים על דוחות מבוקרים 2023 (למעט נתוני מענק האיזון שנלקחו מנתוני משרד הפנים - הקצאת מענק איזון לשנת 2024).

¹⁶ בניכוי גירעון שוטף, תקבולי מים, תשלומי פנסיה, פירעון מלוות, הנחות ארנונה ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

¹⁷ בניכוי הנחות ארנונה אחרת, בתוספת חלק הכנסות עצמיות ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

¹⁸ מדד האיתנות הפיננסית נועד לשקף את מידת העצמאות הכלכלית של הרשות המקומית, ומסוגלותה לספק שירותים ראויים לתושבים ועסקים בתחום שיפוט. כאשר הרשות המדורגת במקום ה-1 הינה הרשות בעלת האיתנות הפיננסית הנמוכה ביותר ורשות המדורגת במקום ה-256 הינה הרשות החסונה ביותר.

¹⁹ פירוט והרחבה בסעיף 4.4 בפרק זה.

אלקנה עומד על כמחצית מהכנסות הרשות, באורנית הוא 58% ובשער שומרון אף עובר את ה-60%.

4.2 התנהלות כלכלית של הרשויות²⁰

שם הרשות	אחוז גבייה מהשוטף 2023	שיעור עודף / גירעון שוטף מסך הכנסות הרשות 2023	שיעור עודף / גירעון מצטבר מסך הכנסות הרשות 2023	שיעור עומס המלוות מסך הכנסות הרשות 2023	עומס מלוות לתושב 2023 (₪ לתושב)
שער שומרון	92%	-6.4%	-15.9%	16.8%	992
אורנית	93%	-7.7%	-36.2%	20.3%	1,273
אלקנה	99%	-0.7%	-6.0%	14.2%	1,433
חציון עיריות ומו"מ יציבות	93%	0.0%	-3.0%	16.2%	1,389
חציון רשויות קטנות	88%	0.0%	0.3%	12.1%	1,065

טבלה מס' 4: התנהלות פיננסית 2023

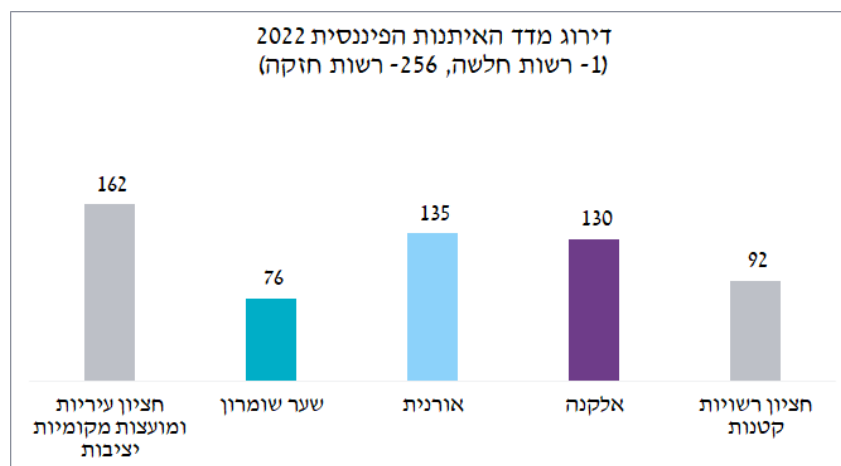
בנוגע למדדים המעידים על התנהלותה של הרשות, באורנית ובשער שומרון שיעור גביית הארנונה מהשוטף קרוב לחציון הרשויות היציבות ובאלקנה אף גבוה ממנו ועומד כמעט על 100%. מבחינת עודף וגירעון תקציבי, בשוטף אלקנה מאוזנת אך שער שומרון ואורנית בעלות גירעון של כ-6% -8%. במצטבר לכולן גירעון הגבוה מחציון הרשויות היציבות. אורנית אף מחזיקה בגירעון מצטבר העומד על מעל שליש מתקציב הרשות. עומס המלוות לתושב בשלוש הרשויות עומד על כ-1,000-1,500 ₪. בשער שומרון הוא הנמוך ביותר ואילו באלקנה הוא גבוה ביותר בפער של כמעט 50%.

4.3 איתנות פיננסית של הרשויות - סקירה השוואתית

בפרק זה תוצג השוואה בין הרשויות על בסיס מדד האיתנות הפיננסית. מדד האיתנות הפיננסית הינו מדד הבוחן את חוסנה הכלכלי של הרשות על בסיס הנתונים: הכנסות מארנונה למגורים לתושב (לאחר ניכוי הנחות), הכנסות מארנונה שלא למגורים לתושב, יתר הכנסות עצמיות לתושב, הכנסות מהיטלי השבחה לתושב (ממוצע של שלוש השנים האחרונות), מענק איזון (מודל) לנפש והוצאות הרשות על פנסיות. להלן דירוג הרשויות לפי מדד האיתנות הפיננסית לרשויות מקומיות, כאשר 256 - האיתנה ביותר ו-1 החלשה ביותר.²¹

²⁰ הנתונים מבוססים על דוחות מבוקרים 2023. בנוסף, שיעור עודף / גירעון שוטף, עודף / גירעון מצטבר ועומס המלוות מחושבים על בסיס הכנסות מהתקציב הרגיל, בניכוי הנחות ארנונה, מלוות לאיזון ומענקים לכיסוי גירעון מצטבר ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

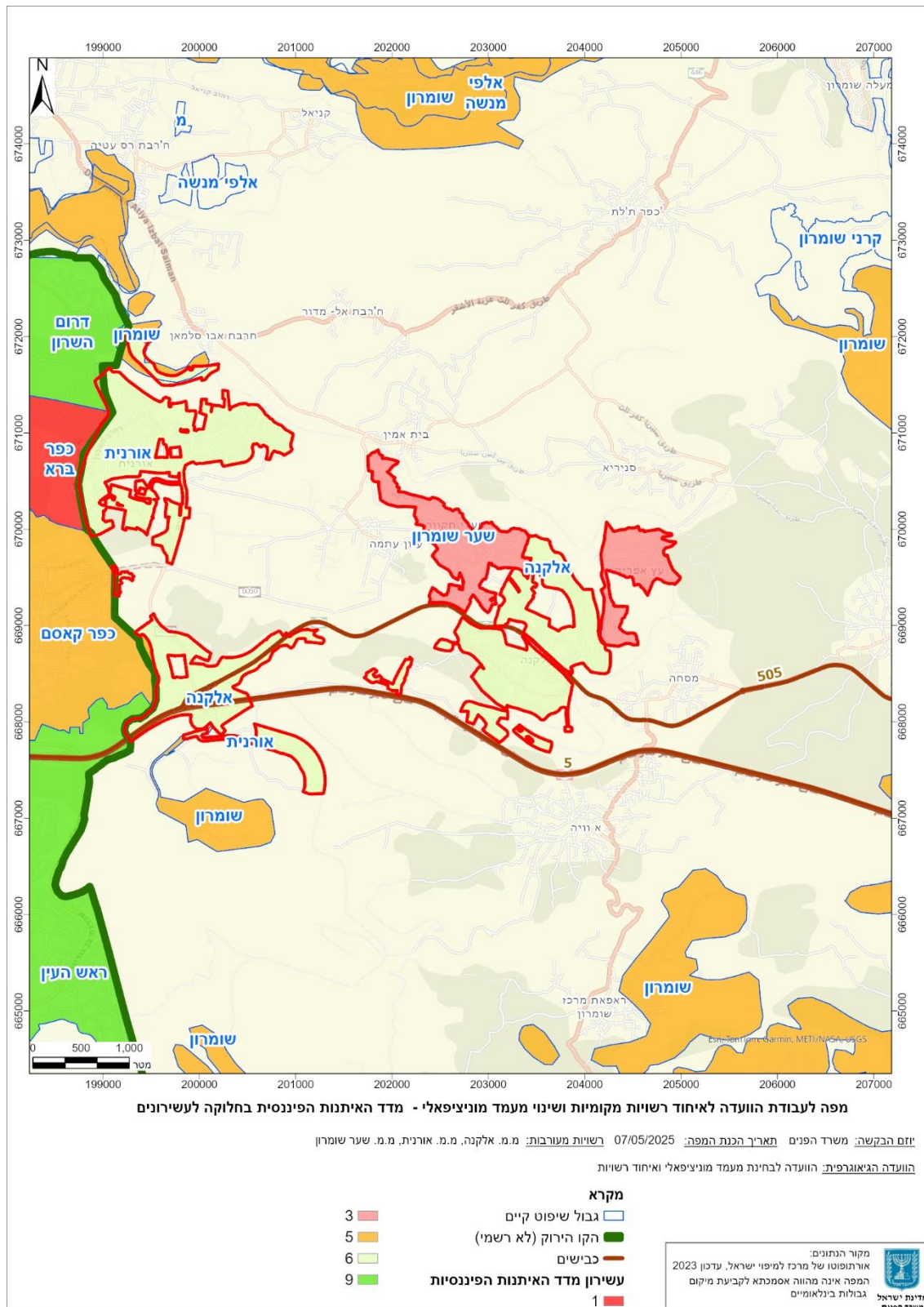
²¹ מתוך 256 רשויות בישראל בהן מתגוררים תושבים ובהשמטת שתי המועצות התעשייתיות מהמדד וצור הדסה אשר הוקמה לאחר שנת הנתונים עליהם מבוסס המדד.



תרשים מס' 5: מדד האיתנות הפיננסית 2022

מדד האיתנות הפיננסית מצביע על כך שמתוך 256 רשויות, דירוגן של אורנית ואלקנה קרוב יחסית זה לזה וגבוה במעט מהחציון הכלל הארצי, ואילו שער שומרון נמוכה מהן בלפחות 50 מקומות.

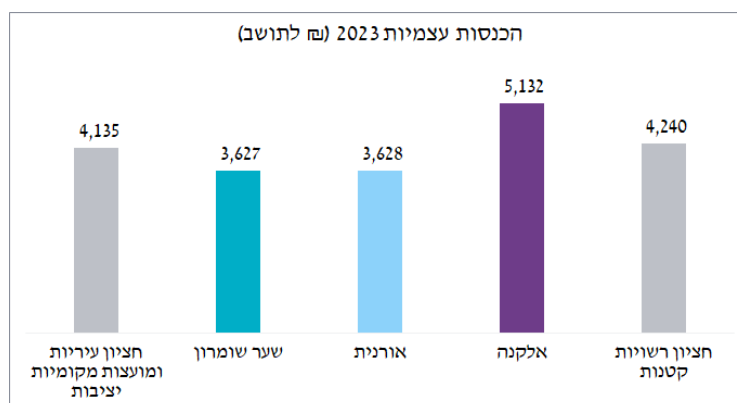
מפה מס' 9 להלן מציגה את עשירון האיתנות הפיננסית של כל אחת מרשויות המנדט בהשוואה לרשויות בסביבה. השיוך של שער שומרון לאשכול נמוך בולט בהשוואה לרשויות המנדט והסביבה.



מפה מס' 9 : מפת איתנות פיננסית בחלוקה לעשירונים ברשויות כתב המנדט ובסביבתן.

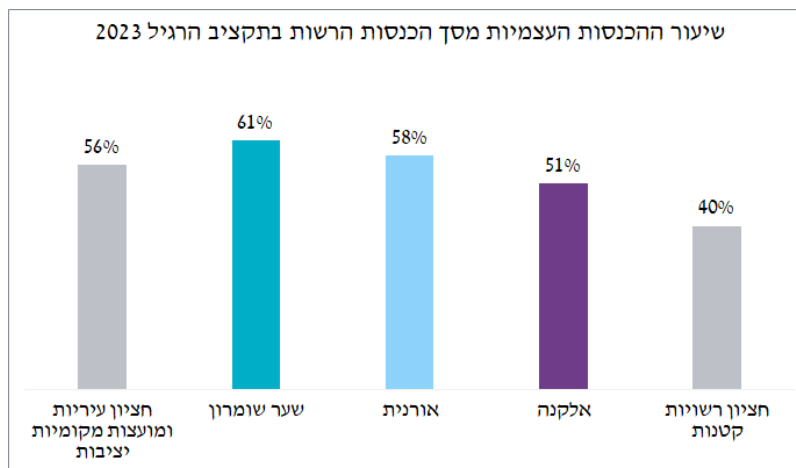
4.4 הכנסות הרשות - סקירה השוואתית

בפרק זה תוצג השוואה של סעיפי הכנסה שונים של הרשויות בכתב המנדט. סעיפים אלו מהווים אינדיקציה נוספת למידת חוסן הכלכלי של הרשויות. להשלמת התמונה מוצגים גם הנתונים של חציון העיריות והמועצות המקומיות היציבות וחציון הרשויות המקומיות הקטנות. ההשוואה כוללת את סעיפי ההכנסה הבאים: הכנסות עצמיות לתושב, שיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות, מענק איזון לתושב²² ושיעור מענקי משרד הפנים מתוך סך הכנסות הרשות.



תרשים מס' 6: הכנסות עצמיות²³ (ש"ח לתושב) 2023

ההכנסות העצמיות של אלקנה גבוהות מכל קבוצות ההשוואה בלפחות 20%, ואילו ההכנסות העצמיות של אורנית ושער שומרון הן זהות ונמוכות מכל קבוצות ההשוואה בלפחות 10%. הפער בהכנסות עצמיות לתושב של אלקנה בהשוואה לאורנית ולשער שומרון עומד על 40%.



תרשים מס' 7: הכנסות עצמיות מסך הכנסות הרשות²⁴ 2023

שיעור ההכנסות העצמיות מעיד על היקף מקורות ההכנסה העצמיים ועל היכולת להתבסס על

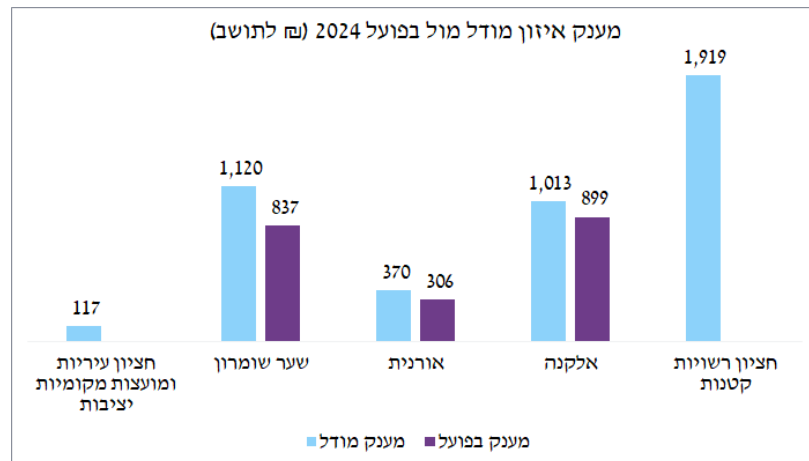
²² מענק המודל מחושב מתוך נוסחת מענק האיזון של משרד הפנים, ומבטא את הפער בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הנורמטיבית של הרשות לתושב. מענק מודל שלילי מעיד על רשות חזקה ומענק חיובי להיפך.

²³ בניכוי הנחות ארנונה ובתוספת חלק הכנסות עצמיות ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

²⁴ בניכוי הנחות ארנונה, מלוות לאיזון ומענקים לכיסוי גירעון מצטבר ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

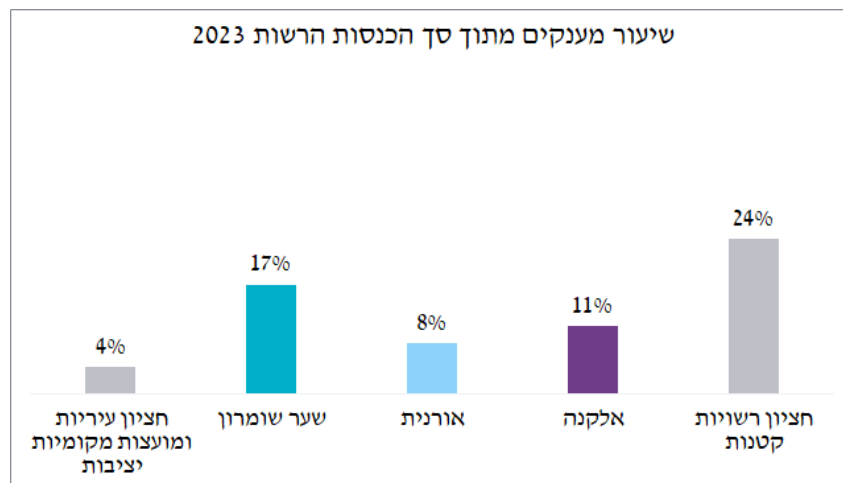
תקציב שאינו ממקור ממשלתי. שיעור ההכנסות העצמיות של שער שומרון ואורנית גבוה מחציון הרשויות היציבות ב-9% וב-3.5% בהתאמה, ואילו שיעור ההכנסות העצמיות של אלקנה נמוך מחציון הרשויות היציבות ב-9%.

להלן תרשים המציג את גובה מענק האיזון לתושב. מענק האיזון, המהווה חלק מהכנסות הרשויות מלמד על איתנותן :



תרשים מס' 8 : מענק מודל מול בפועל (ש' לתושב) 2024

שלוש רשויות המנדט זכאיות למענק מודל אשר גבוה ממענק המודל של הרשות החצינית היציבה, אורנית פי 3 ואילו אלקנה ושער שומרון פי 9. עם זאת, מענק המודל של אלקנה נמוך בכ-50% ממענק המודל של חציון הרשויות הקטנות. המענק בפועל של שלוש רשויות המנדט נמוך ב-10%-25% ממענק המודל.²⁵



תרשים מס' 9 : שיעור מענקי משרד הפנים²⁶ מסך הכנסות הרשות²⁷ 2023

²⁵ פערים אלו בין המודל לבין המענק בפועל נובעים עקב הרצון שלא לייצר זעזוע כלכלי לרשות המקומית, עקב שינויים שחלו בנתונים הקובעים את נוסחת המענק. לכן, המענק בפועל משתנה בקצב יחסית מתון יותר מנוסחת המענק עצמה. בטווח הארוך המענק בפועל אמור להתכנס למענק המודל, אך זאת גם בתלות בסך המענק המוקצה תקציבית בכל הרשויות בישראל ובשינויים שחלים ברשויות מקומיות אחרות במקביל.

²⁶ למעט מענקים לכיסוי גירעון מצטבר

²⁷ בניכוי הנחות ארנונה, מלוות לאיזון ומענקים לכיסוי גירעון מצטבר ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

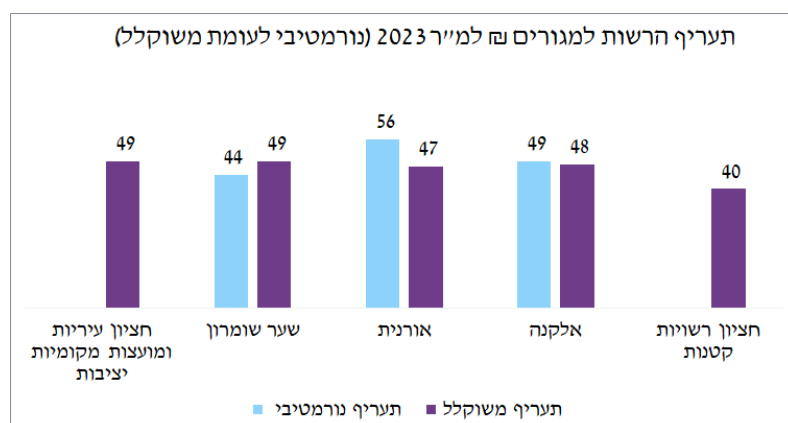
שיעור המענקים אשר שלוש רשויות המנדט מקבלות ממשרד הפנים גבוה בלפחות פי 2 משיעור המענקים של הרשות החצינית היציבה. עם זאת, שיעור המענקים של אלקנה נמוך בכ-45% מחציון הרשויות הקטנות.

4.5 שומת הארנונה - סקירה השוואתית

בפרק זה יוצגו ניתוחים השוואתיים של מאפיינים שונים בשומות הארנונה של הרשויות בכתב המנדט. להשלמת התמונה מוצגים גם הנתונים של חציון העיריות והמועצות המקומיות היציבות וחציון הרשויות הקטנות. ההשוואה כוללת את סעיפי ההכנסה הבאים: חיוב הארנונה למגורים לתושב בניכוי הנחות, חיוב הארנונה לא למגורים לתושב בניכוי הנחות, מ"ר עסקי משוקלל²⁸ לתושב לפי סיווגי ארנונה ראשיים, התפלגות שטחי הארנונה של הרשות לפי סיווגים ראשיים והשוואה של התעריף בפועל ברשות אל מול התעריף הנורמטיבי (בסיווגים: מגורים, משרדים, שירותים ומסחר, ותעשייה ומלאכה).

ארנונה למגורים

תעריף:



תרשים מס' 10: תעריפי ארנונה למגורים (₪ למ"ר)²⁹ 2023

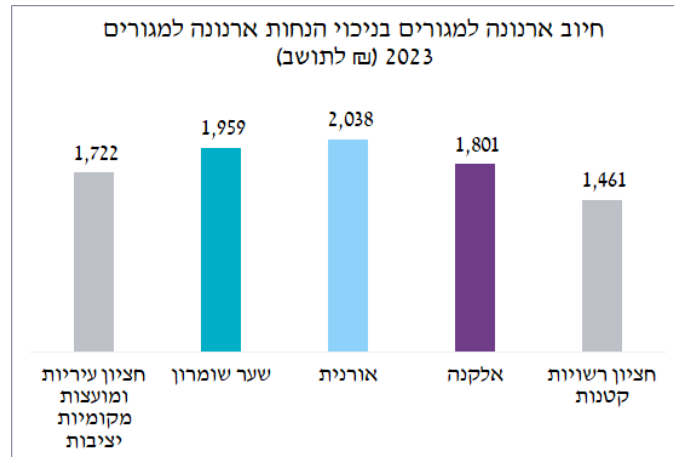
התעריף המשוקלל למגורים בשלוש רשויות המנדט דומה מאוד וקרוב לתעריף של חציון הרשויות היציבות. אורנית מעט נמוכה מהתעריף הנורמטיבי המוגדר לפי נוסחת מענק האיזון.³⁰

²⁸ מ"ר עסקי משוקלל מתחשב בסיווג ונותן משקל שונה לכל סיווג בהתאם לתעריף של הסיווג, כך מ"ר בנקים אינו מקבל משקל שווה כמו מ"ר תעשייה.

²⁹ בהתחשב במקדם שיטח החישוב.

³⁰ התעריף בסיווג מגורים לשנת 2025: באלקנה 51.24 ₪ למ"ר, באורנית 55.53-50.65 ₪ למ"ר כתלות בגודל הנכס ובשער שומרון 56.57 ₪ למ"ר.

חיוב לתושב:

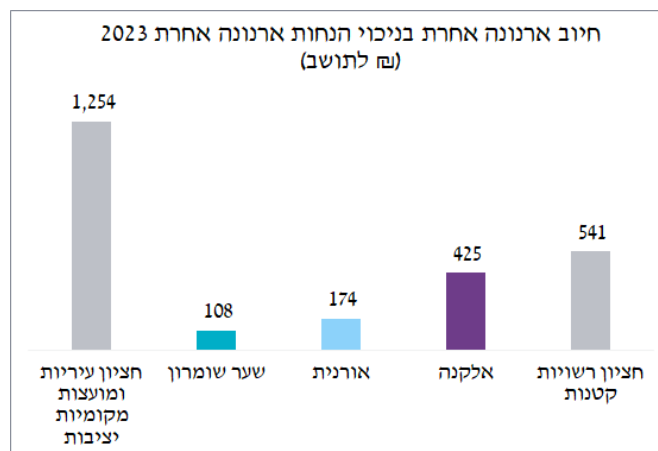


תרשים מס' 11: חיוב ארנונה למגורים בניכוי הנחות ארנונה למגורים (ש"ח לתושב) 2023

חיוב הארנונה למגורים בשלוש רשויות המנדט גבוה מחציון הרשויות היציבות ונע סביב 1,800-2,000 ש"ח לתושב. כמו כן, חיוב הארנונה למגורים של אלקנה גבוה גם מחציון הרשויות הקטנות.

ארנונה שלא למגורים

חיוב לתושב:

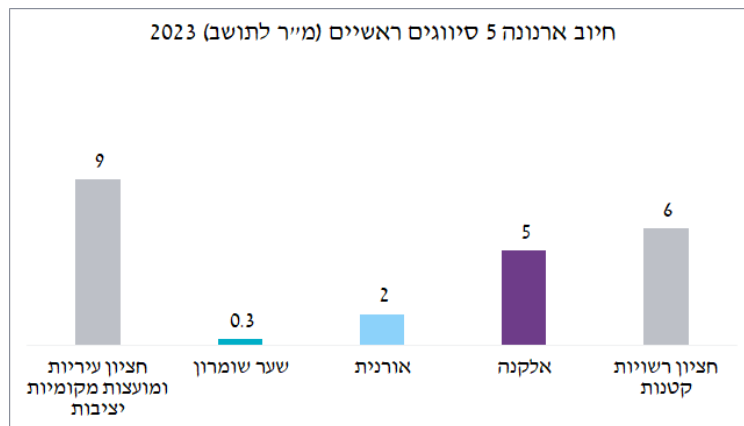


תרשים מס' 12: חיוב ארנונה לא למגורים בניכוי הנחות ארנונה לא למגורים³¹ (ש"ח לתושב) 2023

חיוב ארנונה שלא למגורים בשלוש רשויות המנדט הוא נמוך מאוד, באורנית ובשער שומרון הוא אף נמוך במיוחד. אפשר לראות זאת דרך ההשוואה לחיוב של חציון הרשויות היציבות, אשר גבוה פי 3 מהחיוב באלקנה, פי 7 מהחיוב באורנית ופי 12 מהחיוב בשער שומרון. החיוב בכל רשויות המנדט אף נמוך מחציון הרשויות הקטנות.

³¹ בתוספת חלק הכנסות עצמיות מארנונה ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

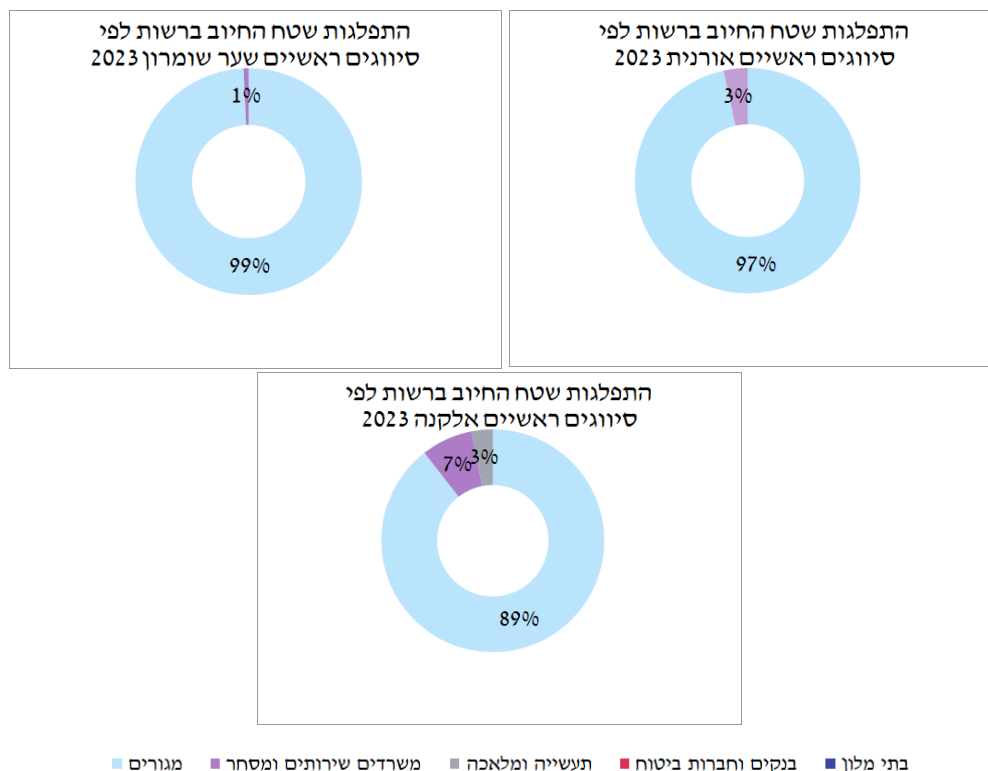
שטח מחויב לתושב :



תרשים מס' 13 : מ"ר עסקי משוקלל (מ"ר לתושב) 2023

שלוש רשויות המנדט מעוטות בשטחי ארנונה שלא למגורים. שטחי הארנונה שלא למגורים בשער שומרון אף לא מגיעים ל-1 מ"ר לתושב.

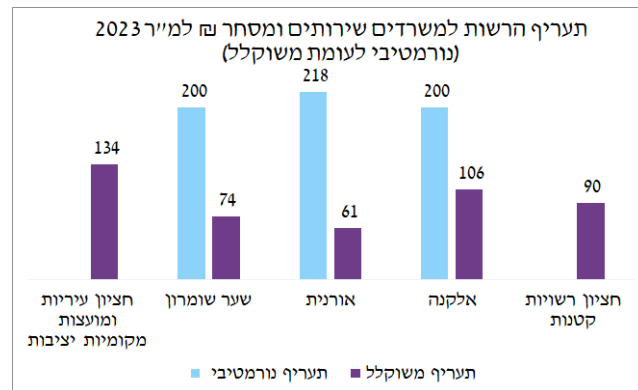
התפלגות שטח הרשויות לפי סיווגים ראשיים :



תרשים מס' 14 : התפלגויות שטחי הארנונה ברשויות (2023)

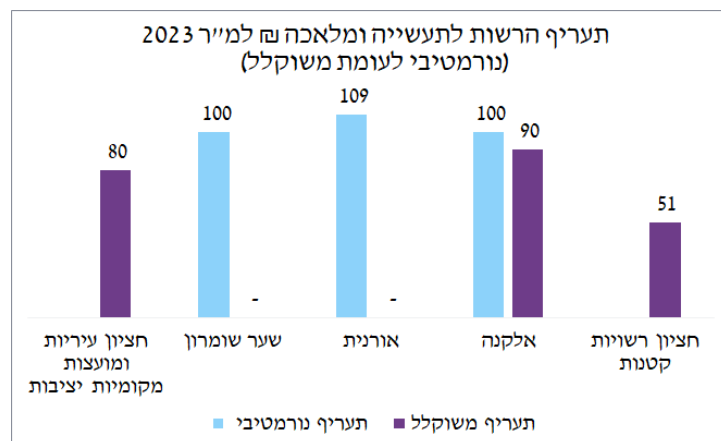
לפחות 90% משטח חיוב הארנונה בשלוש רשויות המנדט מסווגים כמגורים. אפשר לראות כי באלקנה היקף שטח חיוב הארנונה שלא למגורים הוא הגבוה מבין רשויות המנדט, מסווג הן כמשרדים שירותים ומסחר והן כתעשייה ומלאכה, ואילו באורנית ובשער שומרון שטח חיוב הארנונה שלא למגורים מסווג אך ורק כמשרדים שירותים ומסחר.

תעריפים:³²



תרשים מס' 15: תעריפי משרדים שירותים ומסחר (נ"ל למ"ר) 2023

התעריף המשוקלל למשרדים שירותים ומסחר באלקנה גבוה בהשוואה לשתי האחרות ב-40%-70%, אך בשלושתן הוא נמוך בלפחות 50% מהתעריף הנורמטיבי וב-20%-55% מתעריף של הרשות החצינית היציבה.³³



תרשים מס' 16: תעריפי תעשייה ומלאכה (נ"ל למ"ר) 2023

³² יצוין כי התעריף המשוקלל משקף את התעריף המשוקלל בפועל של הנכסים שמחויבים ברשות המקומית. יתכן ובצו המסים של הרשות המקומית קיימים תעריפים שונים ואף גבוהים יותר משמעותית.

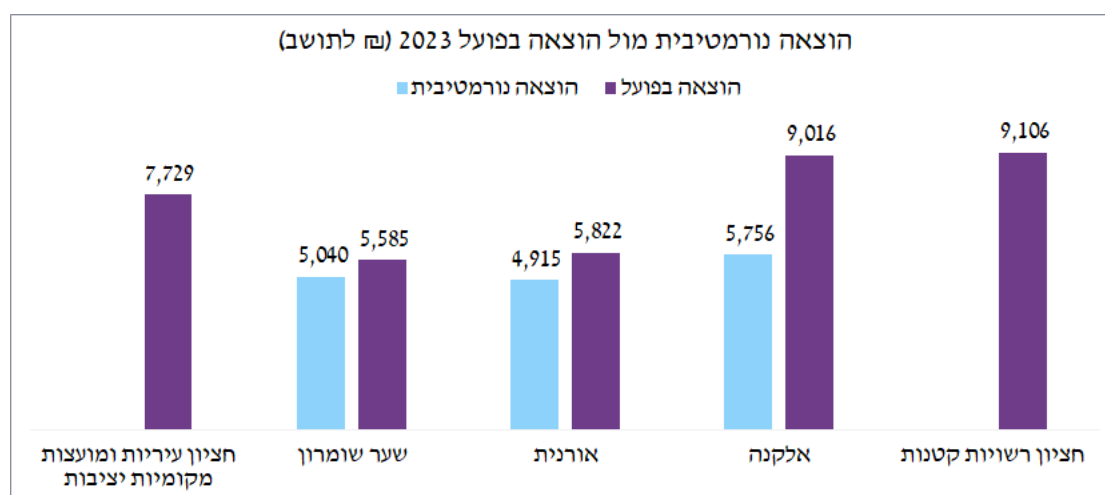
³³ שער שומרון ואורנית העלו את תעריפי הארנונה בסיווג משרדים שירותים ומסחר מאז הדו"ח הכספי המבוקר האחרון ולשנת 2025 בשער שומרון הוא עומד על כ-100 נ"ל למ"ר ובאורנית על כ-110 נ"ל למ"ר.

באורנית ובשער שומרון אין נכסים מסיווג תעשייה ומלאכה. תעריף תעשייה ומלאכה באלקנה גבוה ב-12.5% מחציון הרשויות היציבות, ונמוך ב-10% מהתעריף הנורמטיבי המוגדר בנוסחת מענק האיזון.

4.6 הוצאות הרשות - סקירה השוואתית

בפרק זה תוצג השוואה בין הרשויות על בסיס ההוצאה בפועל לתושב³⁴ של הרשות, לעומת ההוצאה הנורמטיבית שלה, לפי נוסחת מענק האיזון. מדד זה מהווה במידה מסוימת תמצית תמונת מצב לחוזקה של הרשות, אל מול סטנדרט הוצאה שנקבע לה בנוסחת מענק האיזון, כאשר הוצאה הגבוהה מזו שהוגדרה כנורמטיבית, מעידה על כך שתושבי הרשות מקבלים לפחות את המינימום שנקבע לה בנוסחה.

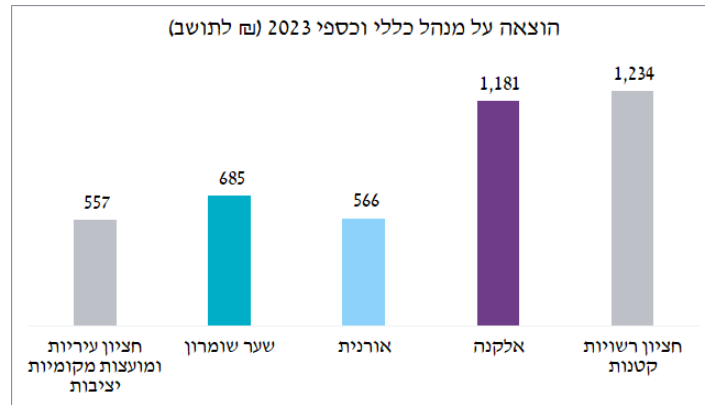
כמו כן, תוצג השוואה בין הרשויות של ההוצאות על מנהל כללי וכספי ושיעורן מתוך סך הוצאות הרשות. הוצאות אלו הן המבטאות המובהקות ביותר לעלות מנגנון הניהול הרשותי, אשר מציג יתרון לגודל שמתקיים ברשויות גדולות בתחום זה.



תרשים מס' 17 : הוצאה נורמטיבית מול בפועל (ש"ל לתושב) 2023

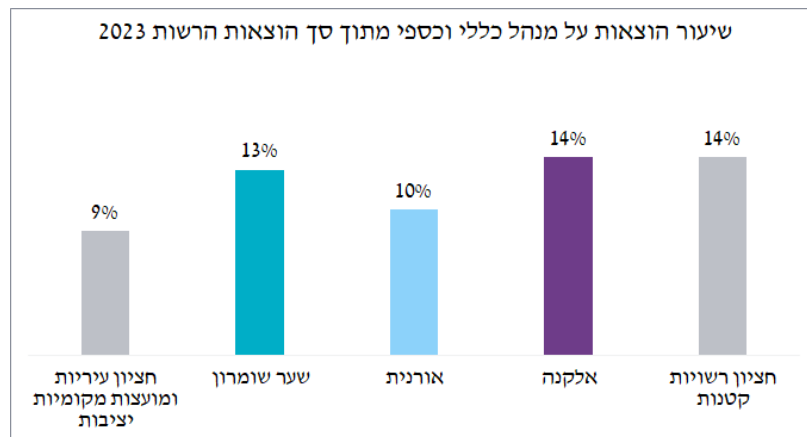
ההוצאה בפועל לתושב של אלקנה גבוהה ב-18% מההוצאה בפועל של חציון הרשויות היציבות, ואילו הוצאה בפועל לתושב של אורנית ושער שומרון נמוכה ביותר מ-25% מההוצאה בפועל לתושב של חציון הרשויות היציבות.

³⁴ ההוצאה בפועל לתושב מנוכה גירעון שוטף, תקבולי מים, תשלומי פנסיה ופירעון מלוות. תחשיב זה הינו הקרוב ביותר להוצאה הנורמטיבית המחושבת בנוסחת מענק האיזון.



תרשים מס' 18: הוצאה על מנהל כללי וכספי (ש"ח לתושב) 2023

הוצאה על מנהל כללי וכספי לתושב של אורנית גבוהה במעט מחציון הרשויות היציבות, של שער שומרון גבוהה ביותר מ-20% ואילו של אלקנה גבוהה פי 2 מההוצאה על מנהל כללי וכספי של חציון הרשויות היציבות.



תרשים מס' 19: שיעור ההוצאות על מנהל כללי וכספי מסך הוצאות הרשות³⁵ 2023

גם כשיעור מתקציב הרשות, אפשר לראות תמונה דומה בכל הנוגע להוצאה על מנהל כללי וכספי. שיעור ההוצאות על מנהל כללי וכספי של שלוש הרשויות גבוה מחציון הרשויות היציבות, אורנית ביותר מ-10%, שער שומרון ביותר מ-30% ואלקנה ביותר מ-50%.

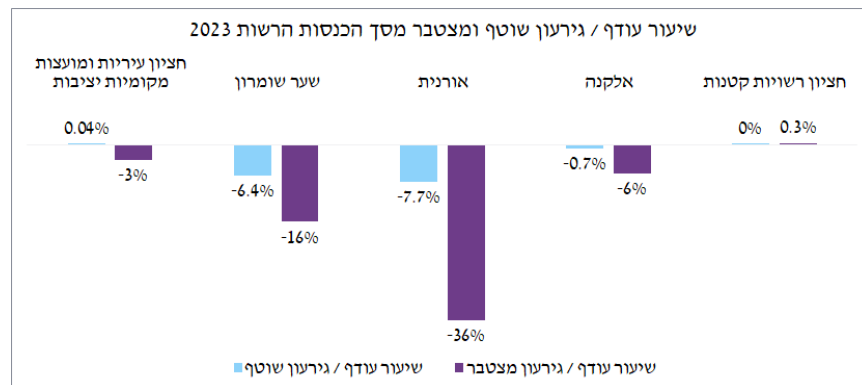
4.7 מדדים פיננסיים - סקירה השוואתית

בפרק זה תוצג השוואה של המדדים הפיננסיים בין הרשויות בכתב המנדט לבין חציון העיריות והמועצות המקומיות היציבות ולחציון הרשויות הקטנות. יושוו המדדים: עודף / גירעון שוטף, עודף / גירעון מצטבר ועומס מלוות כשיעור מסך הכנסות הרשות.³⁶ אלו מדדים המעידים במידה מסוימת על התנהלות הרשות.

³⁵ בניכוי הנחות ארנונה, גירעון שוטף, פירעון מלוות, תקבולי מים, תשלומי פנסיה ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

³⁶ בניכוי הנחות ארנונה, מלוות לאיזון ומענקים לכיסוי גירעון מצטבר ובהתחשב בחלוקת הכנסות.

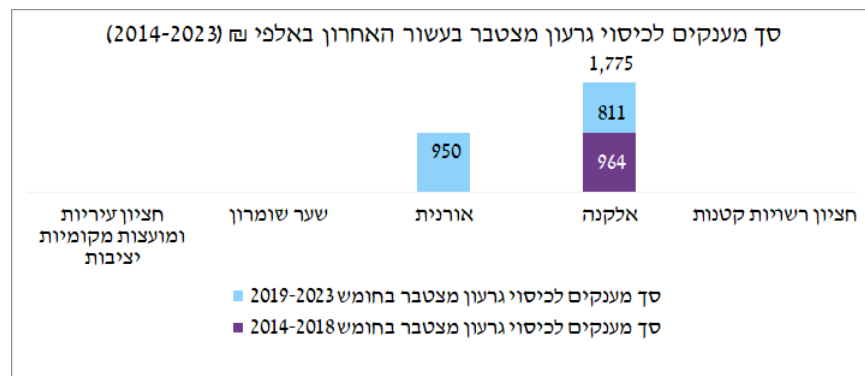
עודף / גירעון שוטף



תרשים מס' 20: שיעור עודף/גירעון שוטף ומצטבר 2023

בתקציב השוטף אלקנה מאוזנת, ואילו אורנית ושער שומרון בעלות גירעון של 6%-8%. בתקציב המצטבר שלוש הרשויות בגירעון, אורנית עם גירעון גבוה מאוד ועומד על מעל שליש מתקציב הרשות, שער שומרון עם גירעון של 16% מתקציב הרשות ואלקנה עם גירעון של 6% מתקציב הרשות.

מענקים לכיסוי גירעון מצטבר



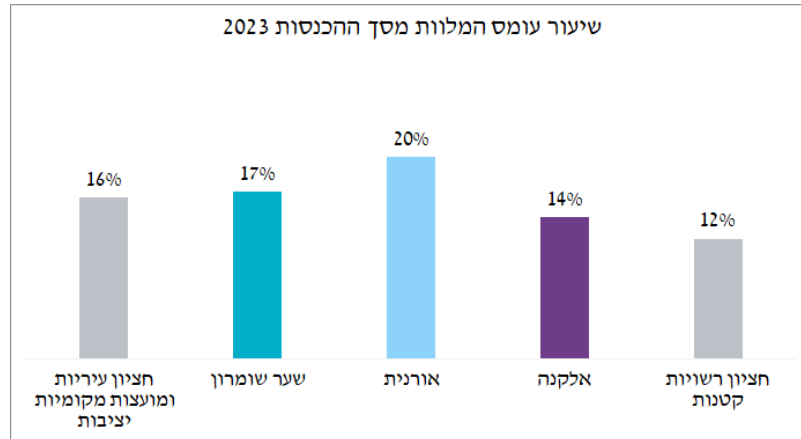
תרשים מס' 21: סך מענקים לכיסוי גירעון מצטבר בעשור 2014-2023

בהמשך לנתון של גירעון מצטבר גבוה ברשויות המנדט, אורנית ואלקנה קיבלו לאורך השנים מענקים לכיסוי הגירעונות. אורנית נכנסה לגירעון בחומש האחרון 2019-2023 ולכן המענק ניתן לה בחומש זה. אלקנה נמצאת בגירעון במרבית מהעשור האחרון,³⁷ ולכן קיבלה מענקים לכיסוי הגירעונות גם בחומש 2014-2018 וגם בחומש 2019-2023. גובה המענקים בכל חומש לכל רשות עמד על כ-800-950 אלפי ₪.

בסך הכול אורנית ואלקנה קיבלו בעשור האחרון מענקי כיסוי גירעון מצטבר בהיקף של 2.7 מיליון ₪.

³⁷ החל משנת 2015 עד היום (2023).

עומס המלוות



תרשים מס' 22 : שיעור עומס מלוות 2023

שיעור עומס המלוות של שלוש הרשויות נע בין 14%-20% וקרוב לחציון הרשויות היציבות. אורנית מחזיקה בשיעור עומס המלוות הגבוה ביותר מבין רשויות המנדט, לאחר שער שומרון, כששתיהן עם שיעור עומס מלוות הגבוה מחציון הרשויות היציבות. אלקנה לעומת זאת עם נתון הנמוך מחציון הרשויות היציבות. נתון זה יכול להעיד על התנהלות כלכלית תקינה לחלוטין ואף על "מינוף" ונטילת הלוואות לטובת פיתוח כלכלי. אולם, לא קיים פילוח בדוחות הכספיים המבוקרים אודות המלוות של הרשות, כך שלא ניתן לדעת את המטרות שלשמן נטלו את ההלוואות.

5. סקירה תכנונית של הרשויות בכתב המינוי

עיקרי הדברים

ביישובי המנדט מתגוררים כ – 24,000 תושבים בכ-4,900 יחידות דיור, במרחב המחולק לשתי אונות אשר האוכלוסייה נחלקת ביניהם באופן כמעט שווה. מבחינת תשתיות כל אונה מהווה מרחב עצמאי כאשר באונה המזרחית נדרשת ראייה כוללת ותיאום היקפי בניה ותשתיות בין אלקנה ושער שומרון, וזאת בשל היותן משולבות זו בזו. תחומי השיפוט של הרשויות אינם רציפים ולעיתים כוללים איים מוניציפליים. מרבית השטחים המשויכים לתחומי השיפוט מבונים. מימוש תוכניות הבינוי יביא לצמידות דופן בין אורנית ושער שומרון.

תוכניות הבניה כוללות תוספת של 652 יחידות דיור (מאוסרות ובהכנה/תהליך אישור) באונה המערבית, וכן תוספת של 2,626 יחידות דיור (מאוסרות ובהכנה/תהליך אישור) באונה המזרחית כולה. בשל מורכבות תהליכי האישור והבניה ביו"ש אין ודאות לגבי מועד אישור התוכניות ומימושן. אלקנה צפויה להכפיל את עצמה ובשער שומרון צפוי גידול משמעותי אשר יהפוך אותה לגדולה במרחב, בשעה שאורנית ואלקנה יהיו דומות במספר תושביהן. בחלוקה פנים מרחבית צפויה האונה המזרחית להיות בגודל כפול משל האונה המערבית (אורנית).

הישוב	סה"כ יח"ד בתכניות	סה"כ אוכלוסייה מוערכת עשור	סה"כ אוכלוסייה במימוש מלא	גידול אוכלוסייה במימוש מלא
אורנית	652	11,200	13,100	29%
שער שומרון	1,765	10,600	15,500	72%
אלקנה	861	7,800 (הערכה 5-10 שנים)	10,300	124%

אופן פרישת תחומי השיפוט של הרשויות במרחב מחייב תיאום בין הרשויות לצורך תכנון ופיתוח המרחב, בעיקר בהקשר של הקמת התשתיות (החל מבחינת תוואים במרחב, דרך בחינת קיבולת ועד לתיאום חיבור התשתיות, בייחוד בנוגע לעתודות התכנון בעץ אפרים – 630 יח"ד, הנשענות כולן על תשתיות אלקנה) וכן בהקשר של אופי הבינוי. אזור המיועד לשטחי ציבור, הנמצא בתחומי תכנית אזור התעסוקה שער שומרון העתידי, מחייב גם בחינה מרחבית של צרכי הרשויות.

מטרת פרק זה היא בעיקרה הצגת תוכניות הפיתוח של הרשויות אשר טרם מומשו והמשמעויות שלהן לעניין הפרישה הפיזית של הבניה בישובים ואופק גידול האוכלוסייה.

להלן יוצגו התוכניות המאוסרות ואלו שבשלבי אישור לכל רשות. המידע המובא בפרק מתבסס על מידע הקיים באתר מינהל התכנון וכן על תוכניות אשר הרשויות העבירו לידי הוועדה את פרטיהן. יצוין כי למרות שהועברו מספר בקשות לרשויות וכן למועצת התכנון העליונה (מת"ע) לקבלת החומרים, טרם הועברו תשובות מכל הרשויות וייתכן כי המידע בפרק זה חסר. הפרק אינו כולל

מידע שניתן בעל פה ללא שהועברו מסמכים רלוונטיים המוכיחים אותו ופירוט סטטוס האישור של התוכנית. כמו כן מוצגת הערכה ראשונית של פוטנציאל האכלוס בתוכניות השונות.³⁸

5.1 רקע כללי

מערכת התכנון ביו"ש

מערכת התכנון במחוז יו"ש כוללת ועדות מקומיות לרשויות אשר באחריותן הוצאת היתרי בניה ומועצת תכנון עליונה (מת"ע) אשר באחריותה אישור תוכניות. אישור תוכניות נשען בין השאר גם על שיקולים תכנוניים, מדיניות בינוי צמוד דופן שגובשה ביו"ש, צרכי הצבא (איסורי בניה) וכן על מבנה הבעלויות על הקרקע ומשמעותו לגבי תחום התוכנית, פיתוח תשתיות ונגישות בתחום התוכנית. תוכניות מתאר ארציות אינן חלות על יו"ש אך באזור יו"ש מקודמות תוכניות מקבילות לחלק מהתוכניות הארציות ובכללן תוכניות מתאר אזוריות מאושרות לדרכים, מתקני שידור, מתקני מים, תחנות תדלוק, מתקנים פוטו-וולטאים וכן תוכניות אזוריות בתהליכי אישור למסילות ברזל, כריה וחציבה, ניהול מי נגר ועוד. מבחינת מערך השטחים הפתוחים באזור יו"ש ישנם שטחים שהוכרזו כיערות וכן שטחים שהוכרזו כשמורות ואתרי עתיקות. כמו כן מקודם הליך תכנון מסדרונות אקולוגיים. עם זאת אין תוכנית כוללת המציגה ראייה אזורית כוללת, מדרג פיתוח ויעדי פיתוח לכל ישוב (כדוגמת תמ"א 35 על שינוייה), או תוכנית המציגה את מערך השטחים המוגנים כמכלול ואת ההנחיות התכנוניות עבורם (כדוגמת פרק השטחים המוגנים בתמ"א 1/).

בתחום יו"ש אין תוכנית מתאר מחוזית הקובעת את פרישת ייעודי הקרקע במרחב וכן את תחומי הפיתוח ליישובים ויעדי אכלוס. תוכניות מתאר קיימות עבור חלק מהיישובים (בעיקר עבור יישובים קטנים) ולא נמצא כי הוגשו למוסדות התכנון תוכניות מתאר כוללניות לרשויות מקומיות ובכלל זה מועצות אזוריות, אם כי לעיתים ישנם מהלכים של תוכניות אב כגון במגילות ים המלח או ביישובי צפון השומרון. כמו כן לא קיימת ביו"ש צפיפות מינימום (המקבילה לתמ"א 35 על תיקוניה).

תהליכי הפיתוח ברשויות כתב המינוי ומשמעויות נבחרות

הגופים העוסקים בתכנון ביו"ש דומים לאלו של שאר חלקי ישראל: משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל, החטיבה להתיישבות (במגזר הכפרי) ויזמים פרטיים. כפי שהוצג בפרק הרקע על הרשויות, חלקים מהיישובים אורנית והשכונות שערי תקווה ועץ אפרים (שער שומרון דהיום) תוכננו והוקמו על ידי יזמים פרטיים, ובחלקם גם התשתיות, ואילו הישוב אלקנה קודם על ידי משרד השיכון, רמ"י והחטיבה להתיישבות. על פי ראשי הרשויות, היסטוריה זו של הקמת היישובים הביאה לפער הגדול בתשתיות לטובת אלקנה ביחס לשאר הרשויות. בין היישובים קיים גם שוני בתפיסת היצע השטחים שאינם למגורים, כאשר באלקנה ישנם שטחים מרובים המיועדים למבני ציבור ולתעסוקה ומסחר, בעוד שבאורנית ישנו היצע פחות של שטחים למבני ציבור ובתכנון המקורי לא היו שטחים

³⁸ ההערכה מתבססת על גודל משק בית ממוצע בכל רשות אשר הוצג בפרק הצגת הרשויות: אורנית עומד על 4.5 נ"מ/משק בית, אלקנה 4.9 נ"מ/משק בית, שער שומרון 5.64 נ"מ/משק בית.

לתעסוקה (בשנים האחרונות אושרה תוכנית תעסוקה). שוני נוסף קיים בין אלקנה ויישובי שער שומרון, מאחר והאחרונים נועדו להיות ועדים מקומיים המסתמכים על המועצה האזורית ומרכזיה לצורך קבלת השירותים, ובהתאמה היקף השטחים המיועדים לשימושים ציבוריים בהם מצומצם.

כאמור, בתחומי רשויות המנדט אין תוכניות מתאר העוסקות במלוא תחום השיפוט וקובעות יעדי פיתוח ויעדי אוכלוסייה. יחד עם זאת, מרבית התוכניות שאושרו בעבר מומשו.

חשוב לציין כי עתודות הצמיחה של הרשויות מחוץ לתחום השיפוט שלהן מוגבלות, כאשר לצד החסם של הקו הירוק וגדר ההפרדה³⁹ ומגבלות הבניה לאורכה, קיימים גם חסמים של בעלויות על הקרקע כאשר הכרזת קרקע בבעלות המדינה מחייבת תהליך הכרזה ארוך, וקרקע פרטית המשויכת לפלסטינאים לא יכולה להיחשב כקרקע פוטנציאלית להתרחבות. כלומר, כמעט ולא ניתן להעריך את פוטנציאל הצמיחה של הרשויות מעבר לשטחים שבתחום שיפוטן. עם זאת, קרקעות עשויות להפוך לזמינות לתכנון בעקבות הכרזתן כקרקע מדינה או רכישתן בידי גורמים פרטיים, אך אין הדבר מבטיח אם הן עומדות בדרישות מת"ע והמינהל האזרחי. משום כך, במרחב כתב המינוי בעתיד עשויות להתווסף עתודות פיתוח, אך הדבר לא יהיה פרי תכנית אב או מתאר.

5.2 אורנית

הישוב אורנית מבונה במרבית תחום השיפוט שלו. בישוב בנויות 2,269 יחידות דיור כאשר בחומש האחרון נוספו בישוב 153 יחידות דיור (5% ממלאי הדיור).

יתרות הבניה בתוכניות מאושרות ובתהליכי אישור הן כדלהלן:

פוטנציאל אכלוס		הצגת התוכניות			
הערות	סה"כ תושבים	הערות	מס' יחידות דיור / שטחים עסקיים	תאריך סטטוס	תוכנית מספר
תוכניות מאושרות					
צפי לאכלוס בעשור	797	לא נמצאו מגבלות על פיתוח השטח	177 יח"ד	2018	18 / 121
	297	לא נמצאו מגבלות לפיתוח השטח	66 יח"ד	2021	24 / 121
	45	רוב המגרשים בתוכנית מומשו	10 יח"ד	2017	15 / 121
	0	מסחר ותעסוקה	38,500 מ"ר	2015	23 / 121

³⁹ בסיוור הוועדה הציגה אורנית כוונות תכנון מעבר לגדר ההפרדה כאשר התוכנית טרם קודמה.

פוטנציאל אכלוס		הצגת התוכניות			
הערות	סה"כ תושבים	הערות	מס' יחידות דיור / שטחים עסקיים	תאריך סטטוס	תוכנית מספר
תוכניות בתהליכי אישור					
ייתכן כי האכלוס יתחיל כבר במהלך העשור	1,064	280 יח"ד דיור מוגן + 112 יח"ד רגילות התוכנית טרם אושרה	392 יח"ד	הוגשה 2021	25 / 121
	32	עפ"י הנחת חישוב של 2 יח"ד לד'	7 יח"ד	מופקדת 2021	121 / 3 5 / 9
	2,235		652 יח"ד 38,500 מ"ר		סה"כ
	1,139		253 יח"ד		סה"כ בתוכניות מאושרות
	1,096		399 יח"ד		סה"כ בתוכניות בתהליכי אישור

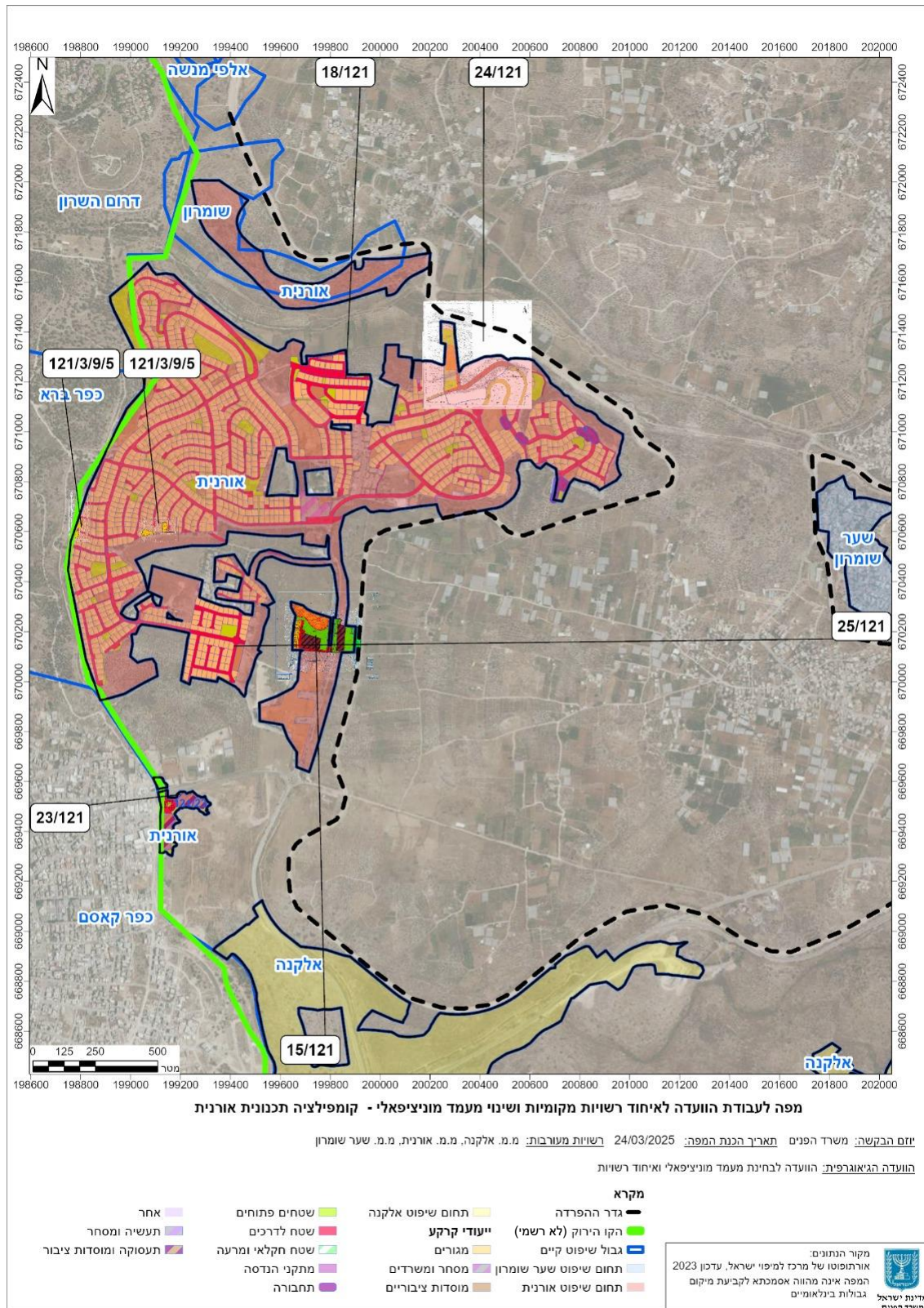
טבלה מס' 5 : היצע יחידות דיור בתוכניות באורנית

בתחומי אורנית כ-500 ד' שלא נמצאו לגביהם תוכניות. שטח זה בנוי ממתחמים בגדלים שונים הפזורים ברחבי הישוב. חלק מהשטחים עשויים להיות מוגבלים במימוש בשל קרבה לגדר ההפרדה. מימוש מלא של השטח יאפשר הוספת יחידות דיור, מוסדות ציבור, ושטחי תעסוקה ומסחר לישוב. זאת, בהתאם לצפיפויות בינוי שייקבעו בתוכניות מפורטות. במידה ויצלחו תהליכי תכנון עבור שטחים אלו או מקצתם יגדל מלאי הדירות בישוב.

סה"כ הערכת גידול אוכלוסייה מהתוכניות השונות הינו כ-2,900 תושבים וסך אוכלוסיית אורנית עשויה להגיע עד לכ-13,100 תושבים – תוספת של כ-29% ביחס לקיים. עם זאת מוערך כי בעשור הקרוב תוספת האוכלוסייה תהיה קטנה יותר, 1,100 תושבים וסך התושבים יהיה 11,200 תושבים.

תוספת יחידות הדיור בישוב הינה פוטנציאל לתוספת אוכלוסייה של עד 2,920 תושבים (בהתאם לגודל משפחה ממוצע בישוב). אולם מאחר ו-280 יחידות דיור מתוך המלאי התכנוני מיועדות לדיור מוגן חושבה תוספת קטנה יותר. במידה והדירות יאוכלסו על ידי תושבים שאינם מן הישוב, משמע ללא פינוי של יחידות מגורים לטובת כניסת משפחות, הרי שפוטנציאל תוספת האוכלוסייה יהיה נמוך יותר ויעמוד על 2,200 תושבים.

חסמים אפשריים במימוש הקיבולת הינם מגבלות על בניה במחוז יו"ש אשר בעבר עיכבו הוצאת היתרי בנייה או עיכובים באישור תוכנית 121/25. לא זוהו חסמים משמעותיים אחרים להוצאת היתרי בניה מתוקף התוכניות המאושרות. מעיון בתצ"א לא עולה כי החלו בהכשרת השטחים להקמת השכונות החדשות.



מפה מס' 10 : קומפילציית תוכניות באורנית

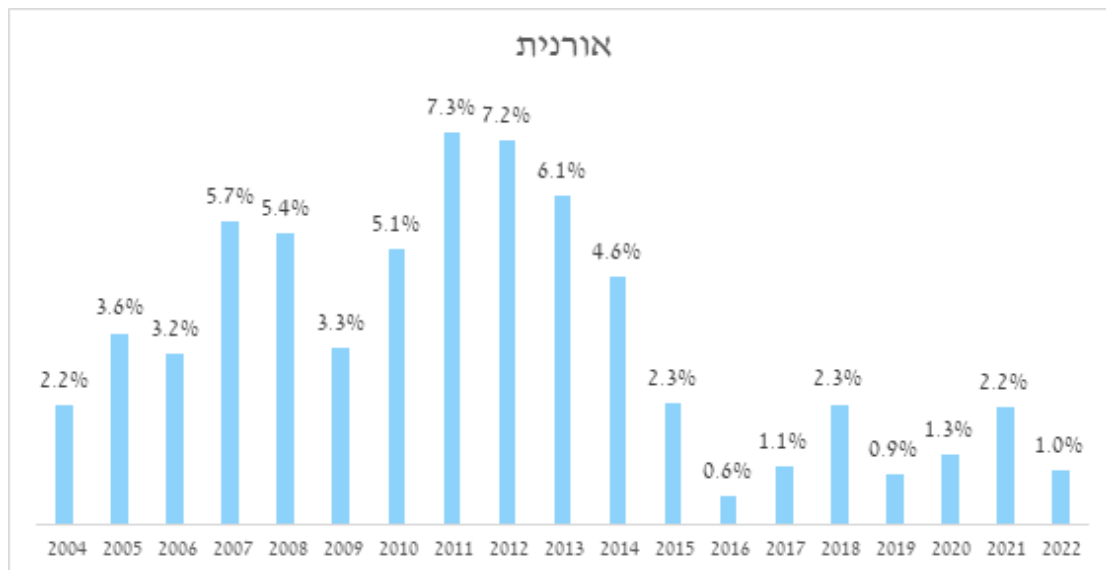
5.2.1 מגמות פיתוח – אורנית

מגורים

קצב הבניה והפיתוח באורנית איטי: כ-30 יחידות דיור בשנה בממוצע בחומש האחרון, כאשר לשוב יתרות פיתוח מאושרות אשר טרם מומשו בהיקף של כ-250 יחידות דיור, וכן יחידות דיור בהיקף דומה בתוכניות בתהליכי אישור.

קצב הוצאת היתרי הבניה בישוב אף הוא נמוך כאשר על פי המידע המפורסם בלמ"ס הוצאו ברשות 11 היתרי בניה בלבד בשנים האחרונות. אכלוס עבור יחידות הדיור שבהיתרים צפוי בשנים 2026-7 בהיקף של כ-50 תושבים.

קצב הבניה על פי התוכניות המאושרות הוא שצפוי להכתיב את קצב גידול האוכלוסייה בישוב כאשר בחומש האחרון גידול האוכלוסייה איטי, בממוצע של 1.16% בשנה. ההגירה לישוב אמנם חיובית אך נמוכה (פחות מחצי אחוז בשנה בממוצע) ואף הריבוי הטבעי נמוך בצורה ניכרת ביחס לממוצע הארצי. הסתכלות בנתוני העבר מלמדת כי היו שנים של גידול אוכלוסייה מואץ, ככל הנראה במקביל לתקופות בניה כאשר כל העשור האחרון מתאפיין בגידול אוכלוסייה שהוא נמוך מהגידול הממוצע במדינה או דומה לו.



תרשים מס' 23: קצב גידול האוכלוסייה באורנית 2004-2022

מאחר ועתודות הבניה של אורנית הינן במתחמים מוגדרים סביר להניח כי כל תוכנית תפותח ותאוכלס בהינף אחד. ככלל, ניתן להניח שהתוכניות ימומשו ויאוכלסו בתוך העשור הקרוב.

במידה ויהיו עיכובים במימוש התוכניות יש להניח כי קצב גידול האוכלוסייה יהיה בהתאם לממוצע החומש האחרון - 1.16% - כאשר בתוך עשור יתווספו כ-1,200 תושבים. עם זאת, חשוב לציין כי

במידה ולא תהיה בניה חדשה תיתכן חזרה לקצב גידול האוכלוסייה הנמוך שאפיין את הישוב בשנת 2016 או 2019 בין השאר על רקע התבגרות האוכלוסייה ועזיבת צעירים שחלקה נובע מהעדר פתרונות מגורים בישוב כאשר ייתכן אף תרחיש של קיטון במספר התושבים.

שטחים מניבים

באורנית בנויים כיום 17,000 מ"ר של משרדים ומסחר. בחומש האחרון הייתה ירידה של 1,000 מ"ר בהיקף השטחים הבנויים בייעודים אלו.

לפי התוכניות שאותרו, בתחום השיפוט של אורנית בקרבת מחלף שער השומרון צפויה הקמת מתחם מסחר ותעסוקה אשר יש בו זכויות ל- 38,000 מ"ר. לא נמצא או נמסר מהרשות מידע המעיד על תחילת העבודה על המתחם (כגון זיהוי עבודות פיתוח במתחם או היתרים) ועל כן אין צפי למימושו. מימוש מלא של המתחם יביא להגדלת היצע השטחים המניבים ברשות ליותר מפי 3 ביחס למצב הקיים.

5.3 שער שומרון

הישוב שער שומרון, על שתי שכונותיו, מבונה במרבית תחום השיפוט שלו. בישוב בנויות 1,661 יחידות דיור. מאחר ומועצה מקומית שער שומרון הוקמה רק בשנת 2022, אין נמצא נתונים עבור קצת הצמיחה בחומש.⁴⁰ ידוע כי בין שנת 2023 ל-2024 נוספו בישוב 26 דירות.

להלן רשימת תוכניות מאושרות ובתהליכי אישור אשר אותרו ע"י צוות הוועדה או אשר מידע לגביהם נמסר על ידי המועצה.

יתרות הבניה בתוכניות הינה כדלהלן:

פוטנציאל אכלוס		הצגת התוכניות				
הסבר	סה"כ תושבים	הערות	מס' יחידות דיור	מס' מגרשים	תאריך הסטטוס	תוכנית מספר
תוכניות מאושרות						
צפי לאכלוס בעשור	134	עץ אפרים בבניה, לקראת אכלוס	24	8	2009	2 / 126
	1,411	עץ אפרים כולל מבנה ציבור	252	36	אושרה למתן תוקף, טרם פורסמה 4/2025	6 / 126

⁴⁰ הלמ"ס החלה באיסוף מידע מספר היחידות הבנויות במוא"ז רק בשנת 2023, ועל כן אין מידע לגבי היחידות הבנויות בוועדים המקומיים עץ אפרים ושערי תקווה בשנים 2019-2022.

פוטנציאל אכלוס		הצגת התוכניות				
הסבר	סה"כ תושבים	הערות	מס' יחידות דיור	מס' מגרשים	תאריך הסטטוס	תוכנית מספר
	67	עץ אפרים	12	6	מאושרת 2025	16 / 126
תוכניות בתהליכי אישור						
ייתכן כי האכלוס יתחיל כבר במהלך העשור	1,075	שערי תקווה	192	53	דיון בהתנגדויות 2024	15 / 122
	274	עץ אפרים	49	5	הפקדה להתנגדויות 1/2025	8 / 2 / 126
	1,075	עץ אפרים כולל מבנה ציבור	192	6	הפקדה להתנגדויות 3/2025	1 / 6 / 126
	448	עץ אפרים	80	6	הפקדה להתנגדויות 1/2025	15 / 126
מוערך אכלוס בטווח הבינוני ארוך	268	עץ אפרים	48	1	בבדיקה תכנונית 2025	1 / 7 / 126
	705	שערי תקווה	126	9	לקראת פתיחת תיק במת"ע	14 / 123
מימוש חלקי במשקי בית קטנים. מוערך אכלוס בטווח הארוך.	1,011	הוספת יחידת משנה במגרשים מימוש על פי צרכי בעלי הנכסים	790	790	לקראת פתיחת תיק במת"ע	22 / 122
	6,468		1765	920	סה"כ	
	1,612		288	סה"כ בתוכניות מאושרות		
	2,872		513	סה"כ בתוכניות בתהליכי אישור		
	1,984		964	סה"כ בתוכניות שהוגשו למת"ע		

טבלה מס' 6: היצע יחידות דיור בתוכניות בשער שומרון

בתחומי שער שומרון מתחם בשטח של כ-66 ד' שלא נמצא לגביו תוכניות. שטח זה ממוקם בכניסה לשכונת שערי תקווה וכיום מצויה בו פינת חי לצד פארק ובית קפה.

סה"כ הערכת גידול אוכלוסייה מהתוכניות השונות הינו כ – 6,500 תושבים וסך אוכלוסיית שער שומרון עשויה להגיע עד לכ- 15,500 תושבים – תוספת של כ- 72% ביחס לקיים. מתוך פוטנציאל

זה צפוי כי בעשור יהיה אכלוס חלקי של כ – 1,600 תושבים וסך האוכלוסייה יגיע לכ- 10,600 **תושבים**, בהתאם לפירוט הבא:

- פוטנציאל קיבולת האוכלוסייה במגרשים הפנויים בתוכניות המאושרות עומד על כ- 1,600 תושבים וקיימת סבירות גבוהה כי מלאי תכנוני זה ימומש בתוך כעשור.
- בתוכניות המצויות בתהליך במת"ע קיבולת של כ- 900,2 תושבים נוספים. במידה והתוכניות יאושרו סביר כי אכלוסן יהיה בתוך 10-15 שנים.
- תוכניות שרק הוגשו למת"ע וכוללות 964 יחידות דיור הינן פוטנציאל אכלוס לכ- 2,000 תושבים חדשים.⁴¹ צפי האכלוס עבורם הינו בטווח הארוך כאשר מרבית יחידות הדיור הינן תוספת יחידת משנה בקטנות מגרשי מגורים בנויים המאפשרת לבעלי הנכסים להוסיף יחידה במגרש או לפצל יחידה קיימת, והדבר תלוי ביוזמה אישית בעיקר.

חסמים אפשריים במימוש הקיבולת הינם מגבלות על בניה במחוז יו"ש אשר בעבר עיכבו הוצאת היתרי בנייה או עיכובים באישור תוכניות המכילות 1,477 יחידות דיור המצויות בהפקדה להתנגדויות או הוגשו למת"ע. ייתכנו חסמים משמעותיים אחרים להוצאת היתרי בניה מאחר וחלק ממתחמי התכנון מחייבים פיתוח והקמת תשתיות.

כל תוספת הבניה בטווח הקצר-בינוני (תוכניות מאושרות) ומרבית יחידות הדיור הנמצאות בתהליכי אישור (לא כולל תוכניות אשר טרם הוגשו) מיועדות לשכונת עץ אפרים, סה"כ כ-630 יחידות דיור. משמעות הדבר היא הכבדה על תשתיות התנועה של אלקנה אשר הן דרך הגישה העיקרית לשכונה, כפי שפורט בהרחבה בפרק המאפיינים הפיזיים. עולה כי תוספת יחידות הדיור הצמודות לאלקנה, מהווה כשני שליש מסך היחידות הבנויות כיום באלקנה. זאת, בתוספת לבניה הצפויה באלקנה בהתאם לפירוט בהמשך.

על פי רוב, במרחב תכנון אחד או ברשות הכוללת את שכונות שער שומרון, תוספת בניה כזו הייתה נשענת על תוכנית מתאר הבוחנת את השפעתה על כל היבטי התכנון והפיתוח של המרחב המשותף. במצב הקיים קודמו התוכניות ללא ראייה מרחבית ובחינת משמעותיות תוספת הבניה לגבי התשתיות. מאחר ואלקנה מהווה אזור מפריד בין חלקי שער שומרון עולה כי שער שומרון אינה יכולה לטפל בתשתיות הנגישות לשכונה, לרבות הרחבתן או הוספת תשתיות חדשות כי השטח אינו בתחום שיפוט. למעט כביש 505 כל שאר הכבישים הינם פנימיים ובאחריות הרשות המקומית והטיפול בהם נעשה מתקציבה. כך, אם לצורך פיתוח שכונה חדשה נדרשת הרחבת קיבולת הכבישים באלקנה או שיפורים בתחום רמת השירות בכבישים (הוספת כיכרות ורמזורים לדוגמא) על מנת שיהיה שירות טוב יותר לתושבי עץ אפרים, אין הדבר באחריות שער שומרון. קל וחומר כאשר מדובר בסלילת כביש בתוואי חדש. גם תכנון צמוד דופן של אלקנה המתחבר לרחובות פנימיים של

⁴¹ תוכנית מס' 122/22 מאפשרת בניה יחידת משנה בחלק מזכויות בניה בבתיים קיימים. לצורך כך ניתנה תוספת זכויות של כ- 100 מ"ר ליחידת דיור, כאשר יתאפשר גם פיצול היחידות הקיימות. הונח כי יחידות המשנה, אם ימומשו, יהיו יחידות קטנות אשר סביר כי גודל משק בית ממוצע בהם לא יהיה הגודל הממוצע באורנית (5.64 נ' אלא 3.2 נפשות. החישוב מניח 30-45% מימוש של האפשרות להוסיף יחידת משנה.

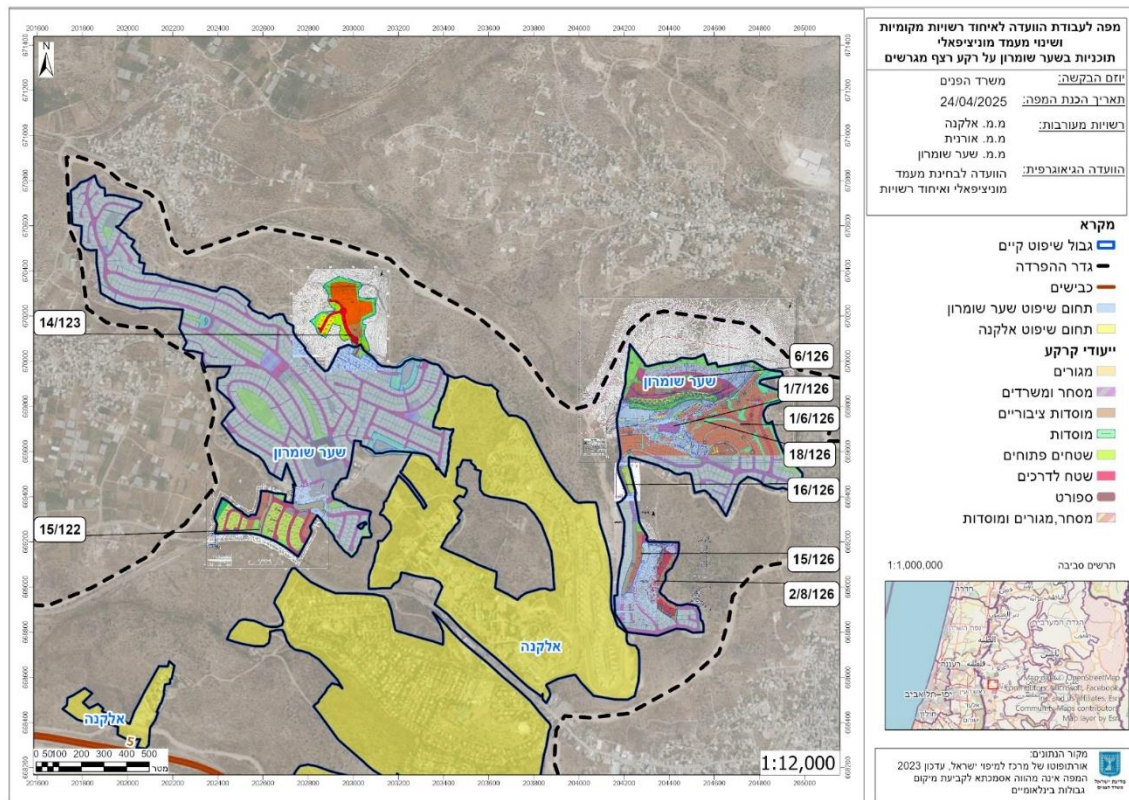
שער שומרון ולהפך אינו מתייחס למשמעות תוספת התנועה על הכבישים הקיימים והשפעתה על תושבי הרשות השכנה.

היבט אחר של הבניה הינו תוספת מבני הציבור המתאפשרת בתוכניות בתחום עץ אפרים. בשל הנתק הפיזי בין שכונות שער שומרון, מבני ציבור אלו ישמשו בעיקר את תושבי שכונת עץ אפרים. חלוקת המרחב בין שתי רשויות אינה מאפשרת את תכנון מערכת השירותים בצורה אחודה וכוללת בהתאם לצרכי התושבים במרחב השירות של מוסדות ציבור אלו, כמפורט בפרק 6 ניהול השירותים המוניציפליים.

בנוסף, מרבית יחידות הדיור בתוכניות הינן על קרקע בבעלות פרטית כאשר המדינה אינה שותפה בהקמת התשתיות. המצב הקיים של חלוקת התשתיות הנדרשות למתחמי הבניה החדשים בין שתי רשויות ושני מרחבי תכנון כאשר המדינה מסייעת רק בפיתוח הנגזר בבינוי בקרקע בבעלותה (משמע לא בשער שומרון) מעלה קושי במימון צרכי הקמה או שדרוג בתחומי אלקנה. במצב הנוכחי של המפה המוניציפלית במרחב, הטיפול בתשתיות ובתכנון מערך השירותים מחייב את שיתוף הפעולה בין הרשויות ואת אלקנה להשקיע תקציבים בפיתוח התשתיות הנדרשות.⁴²

במסגרת דיוני הוועדה הציג מתכנן המחוז מטעם משרד הבינוי והשיכון, אדריכל טימור מגרלי, את כוונת המשרד להכין תוכנית אב לכלל גוש הישובים (אורנית אלקנה ושער שומרון). זאת, על אף שחלק ניכר מהשטח הינו קרקע בבעלות פרטית (אשר המדינה אינה מקדמת בה תכנון), בשל הצורך בראיה אחודה של הפיתוח במרחב זה ומשמעויות התכנון על התשתיות. עם זאת, התוכנית נמצאת בחיתוליה כאשר תוכניות הבניה המוצגות לעיל מקודמות במוסדות התכנון.

⁴² במיוחד בשם לב לעובדה שכל התכניות בעץ אפרים הינן על קרקע פרטית



מפה מס' 11 : קומפליציית תוכניות מאושרות ומקודמות בשער שומרון

5.3.1 מגמות פיתוח – שער שומרון

מגורים

כאמור לעיל אין מידע אודות קצב הוספת יחידות דיור בשנים שקדמו להקמת מועצת שער שומרון ובשנתיים האחרונות ידוע על הוספת 26 יחידות דיור.

לרשות עתודות בניה בתוכניות מאושרות, בהכנה ובשלבי אישור שונים, בהיקף של 1,765 יח"ד, אשר יכפילו (ואף יותר מכך) את יחידות הדיור ברשות.⁴³ כמתואר לעיל ובשל יתרות תכנוניות נמוכות עד לאחרונה, קצב הבניה והפיתוח בשער שומרון בשנים האחרונות היה איטי.

כיום מצויות בבניה יחידות דיור חדשות אשר מוערכות בכ- 50-100 יחידות.⁴⁴ קצב הוצאת היתרי הבניה בישוב אף הוא נמוך כאשר על פי המידע המפורסם בלמ"ס הוצאו ברשות 12 היתרי בניה בלבד בשנים האחרונות. אכלוס עבור יחידות הדיור שבהיתרים ובבניה צפוי בשנים 9-2026 בהיקף של 400-500 תושבים.

⁴³ אף שההיצע בתוכניות משמעו הכפלה ויותר של הבינוי הקיים, תוספת האוכלוסייה הצפויה הינה בשיעור של 65% מהקיים בלבד. כאמור חלק מהיצע מיחידות הדיור הינו הוספת יחידה בנכסים קיימים, ועל כן צפוי ששיעור המימוש יהיה נמוך, בנוסף היחידות הללו צפויות להיות קטנות ועל כן משקי הבית צפויים להיות קטנים מהממוצע ברשות.

⁴⁴ אין דרך לקבוע במדויק את היקף הבניה מאחר ואין אפשרות לאתר את היתרי הבניה.

קצב הבניה על פי התוכניות המאושרות הוא שצפוי להכתיב את קצב גידול האוכלוסייה ברשות. בהעדר נתוני עבר אודות אוכלוסיית המועצה אין אפשרות לזהות את דפוסי ההגירה בישוב, אולם הונח כי בדומה לאלקנה ואורנית קיים ביקוש למגורים גם בשער שומרון ועל כן צפוי כי יהיו ביקושים לבניה העתידית. כאמור לעיל, מוערך כי בתוך 10 שנים ייבנו ויאוכלסו היחידות שבתכניות המאושרות וחלק מאלו המצויות בהכנה אשר קיבולתן במימוש מלא הינו 4,500 תושבים, וחלק מקיבולת זו תהייה כבר בעשור הקרוב.⁴⁵

⁴⁵ ההנחה היא שבעשור יאוכלס חלק מיחידות הדיוור אך לא בהכרח שבעשור גודל משקי הבית החדשים יהיה זהה לממוצע בשער שומרון.

5.4 אלקנה

הישוב אלקנה מבונה ברוב חלקו המזרחי של תחום השיפוט שלו בעוד שחלקו המערבי פנוי לגמרי (כלול בתחום תוכנית יו"ש/192). בישוב בנויות 939 יחידות דיור כאשר בחומש האחרון נוספו בישוב 114 יחידות דיור (12% ממלאי הדיור).

יתרות הבניה בתוכניות מאושרות הינה כדלהלן :

פוטנציאל אכלוס		הצגת התוכניות			
הערות	סה"כ תושבים	הערות	מס' יחידות דיור/ שטחים עסקיים	תאריך סטטוס	תוכנית מספר
תוכניות מאושרות					
צפי לאכלוס בעשור	1,666	לא נמצאו מגבלות על פיתוח השטח	340 יח"ד	2024	125/25
	---	שימושי שירותי דרך, תחנת תדלוק, מתקני תחבורה	1,050 מ"ר	2000	125/15
תוכניות בתהליכי אישור					
ייתכן כי האכלוס יתחיל כבר במהלך העשור	2,450	התוכנית נמצא ברצף מלא לבינוי של שער שומרון. ייתכנו חסמי ביוב ופיתוחי דרכים.	500 יח"ד	הועברה לתיקונים לאחר התנגדויות	125/26
	103	התקבל אישור הדרג המדיני לקידום 5/2023	21 יח"ד	לפני דיון במת"ע	125/27
	---	הנתון כולל רק את זכויות הבנייה בתחום השיפוט של אלקנה. השטח מצוי במנדט חלוקת הכנסות. בנוסף שטח מבני ציבור.	84,000 מ"ר	לאחר דיון התנגדויות	יו"ש/192
	4,219		861 יח"ד 85,050 מ"ר		סה"כ
	1,666		340 יח"ד 1,050 מ"ר		סה"כ בתוכניות מאושרות
	2,553		521 יח"ד 84,000 מ"ר		סה"כ בתוכניות בתהליכי אישור

טבלה מס' 7: היצע יחידות דיור בתוכניות באלקנה

בתחומי אלקנה כ- 250 ד' שלא נמצאו לגביהם תוכניות. חשוב לציין כי שטחים אלו הינם ספיחים של שטחים מתוכננים וכן שטחים המוגבלים בבניה בשל גדר ההפרדה, ועל כן לא ניתן לראות בהם עתודה של ממש. לפיכך, ניתן לראות את הרשות ככזו שמצתה את הפוטנציאל התכנוני שלה.

לצד התוכניות ברשות נמצאים בבניה שני מתחמים: מתחם דיור מוגן ובו, על פי דיווחי המועצה, 280 יח"ד שאכלוסן צפוי במהלך 2025 (1-500,500 תושבים, ר' התייחסות בהמשך) וכן צפוי סיום אכלוס שכונת מגורים חדשה. אין מידע זמין אודות הוצאת היתרים באלקנה, אך מתוך מצגת שהועברה על ידי המועצה מצויות בבניה 200 יחידות דיור אשר צפויות להתאכלס בנוסף על הדיור המוגן (1,000 תושבים) – סה"כ תוספת הצפויה בטווח הקצר-בינוני 1,500 תושבים.

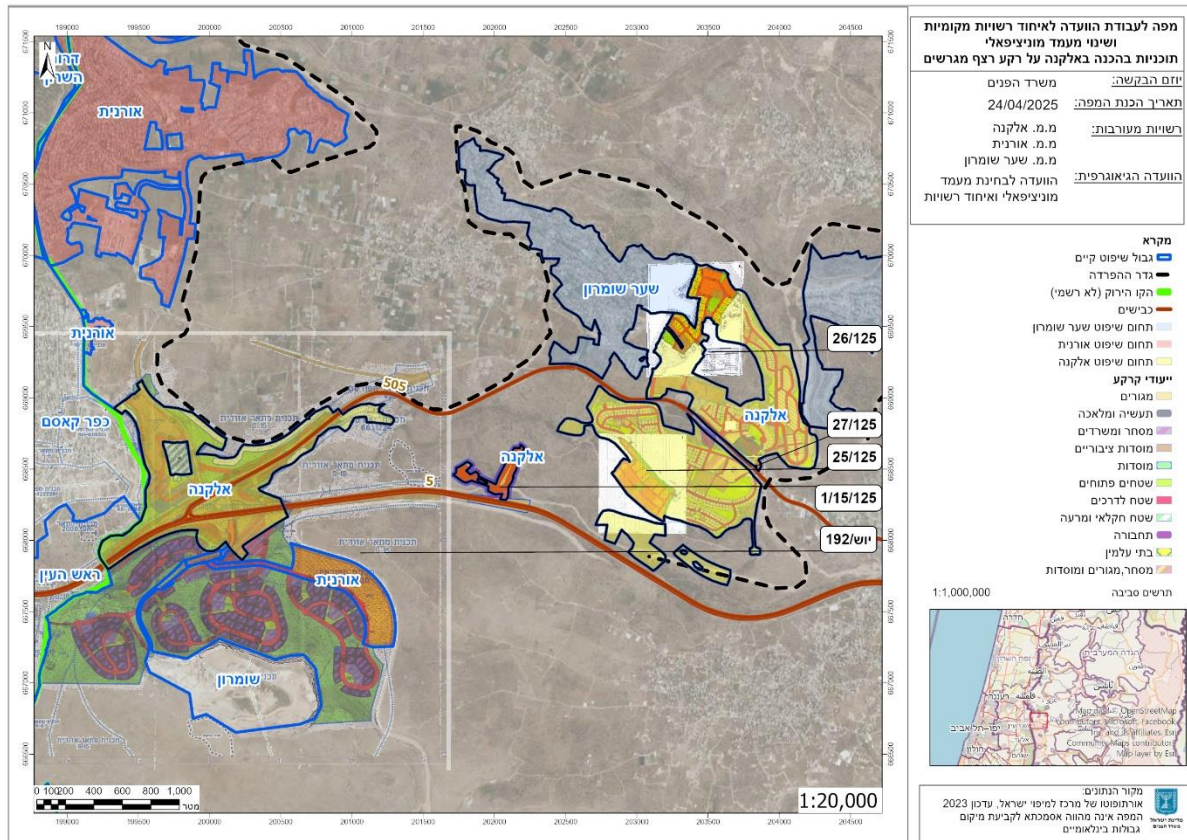
תוספת יחידות הדיור בתוכניות המאושרות ובתוכניות בהכנה וכן הדירות שבבניה מהוות פוטנציאל לתוספת אוכלוסייה של עד 5,700 תושבים (בהתאם לגודל משפחה ממוצע ביישוב) – משמע ישוב **בהיקף אוכלוסייה של 10,300 תושבים** – יותר מכפל האוכלוסייה הקיימת ביישוב (גידול של 124%). עם זאת, מוערך כי בתקופה של 5-10 שנים המימוש יהיה נמוך יותר וסך האוכלוסייה **יגיע לכ- 7,800 תושבים**, משמע תוספת של 3,200 תושבים, בהתאם להנחות הבאות:

- 200 יחידות מצויות בבניה וניתן להניח כי ימומשו במלואן (כ-1,000 תושבים).
- 340 יחידות דיור בלבד מהמלאי הינן תוכניות מאושרות שניתן להניח כי ימומשו במלואן (כ-1,700 תושבים).
- מלאי של 280 יח"ד בדיור מוגן: ככל שאת הדיור המוגן יאכלסו תושבי אלקנה, הרי שהדירות המתפנות ישמשו לקליטת משפחות חדשות. אולם, ככל שהמקום יאכלס תושבים שאינם באלקנה הרי שתוספת האוכלוסייה הנגזרת ממנו תעמוד על כ-500 תושבים בלבד (ולא 1,500).
- 500 יחידות דיור הינן בתחום תוכנית בין אלקנה לשער שומרון המצויה במחלוקת, אשר בחלוף שנתיים מיום ההחלטה טרם הוגשו לה תיקונים. ייתכן שהתיקונים יביאו להפחתה בהיקף יחידות הדיור המוצעות בה. המחלוקת בתוכנית התגלעה לאור צמידות הדופן של אלקנה לשכונת שערי תקווה ואופי הבינוני השונה. תוכנית זו ממחישה את הקושי שנוצר מהמפה המוניציפלית שתוארה לעיל כאשר אלקנה קידמה תכנית ללא התייחסות לתושבי שער שומרון.

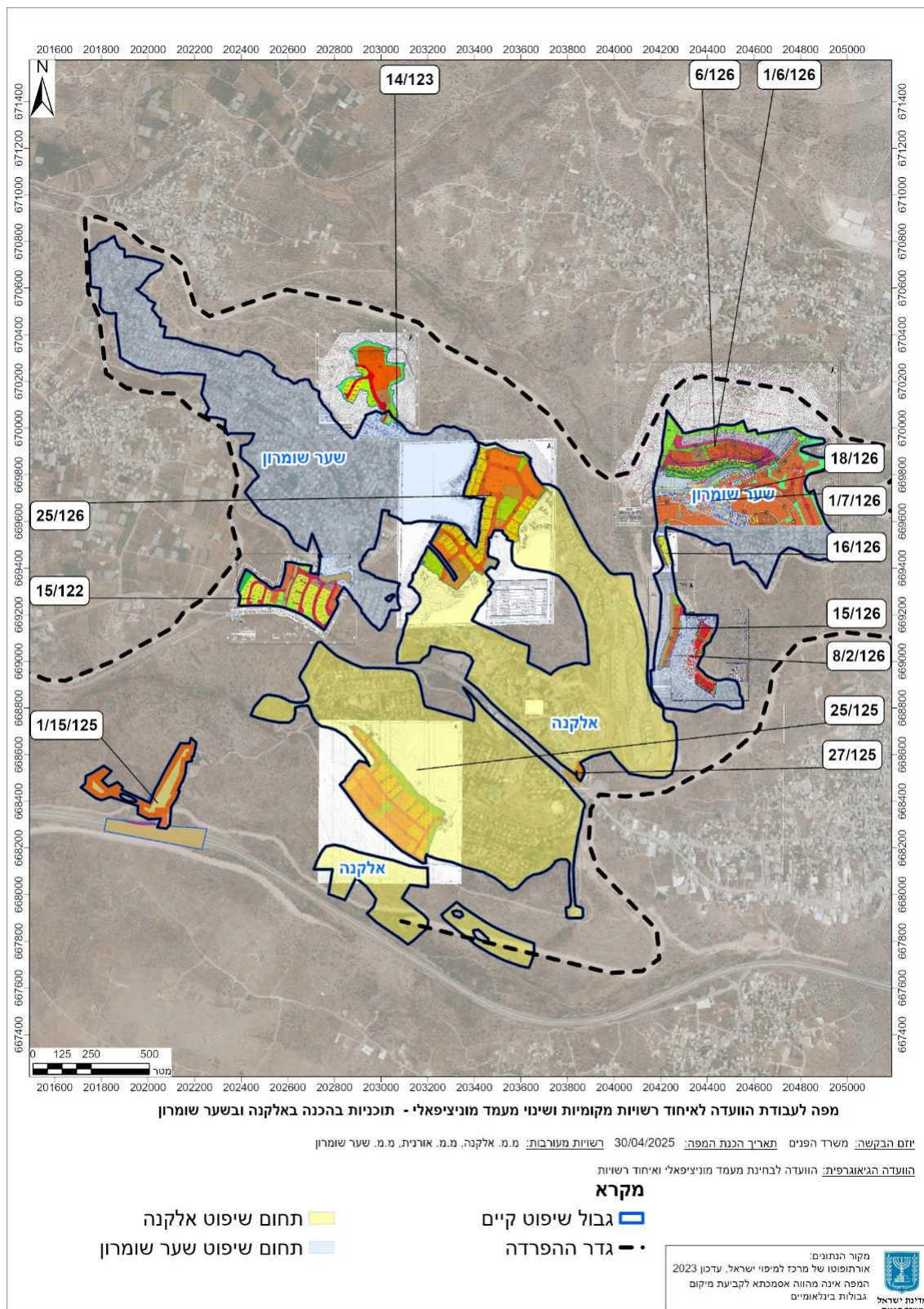
חסמים אפשריים נוספים במימוש הקיבולת הינם מגבלות על בניה במחוז יו"ש אשר בעבר עיכבו הוצאת היתרי בנייה או עיכובים באישור תוכנית 125/26, 125/27. כמו כן, ייתכן שבתהליך אישור התוכניות יעלו חסמים נוספים להסרה כגון מערכת דרכים וקיבולת מט"ש.

מהאמור לעיל ניתן להעריך כי בכל מקרה תוספת האוכלוסייה כתוצאה מהמלאי התכנוני לא תפחת מ- 3,000 תושבים, משמע גידול של 65% ביחס לקיים. בנוסף, לפי דיווח המועצה בדיור המוגן 49,000 מ"ר חלקם מניבים ארנונה שאינה למגורים.

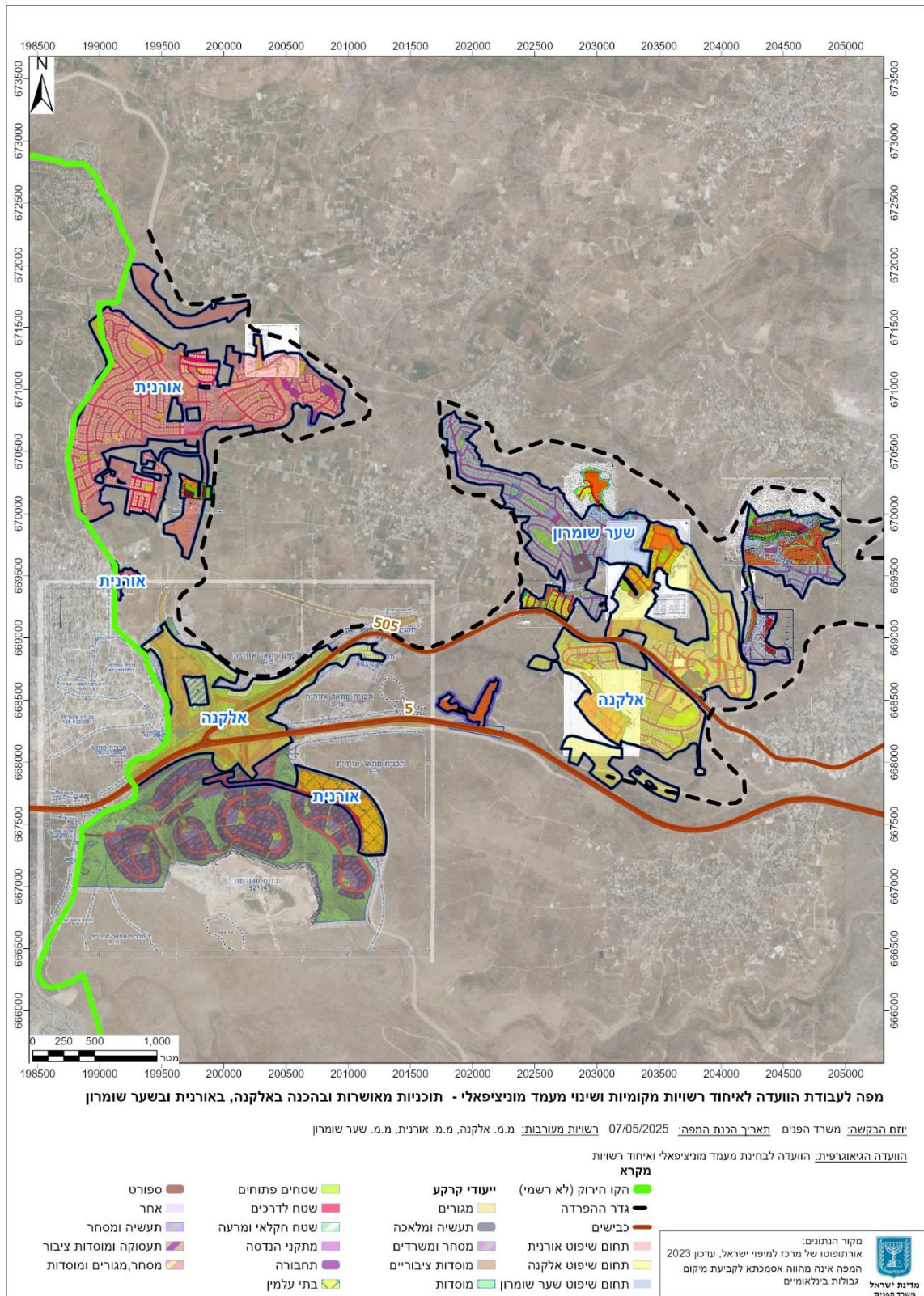
יצוין כי על אף פניות הוועדה לרשות, לא התקבלו מסמכי תוכניות מאושרות, בתהליכי אישור או בהכנה וכן לא התקבל מידע אודות היתרים. המידע שלהלן מבוסס על מידע באתרי מינהל התכנון, רמ"י ותב"ע עכשיו.



מפה מס' 12 : קומפילציית תוכניות מאושרות ומקודמות באלקנה



מפה מס' 13 : קומפילציית תוכניות בהכנה/אישור בשער שומרון ובאלקנה



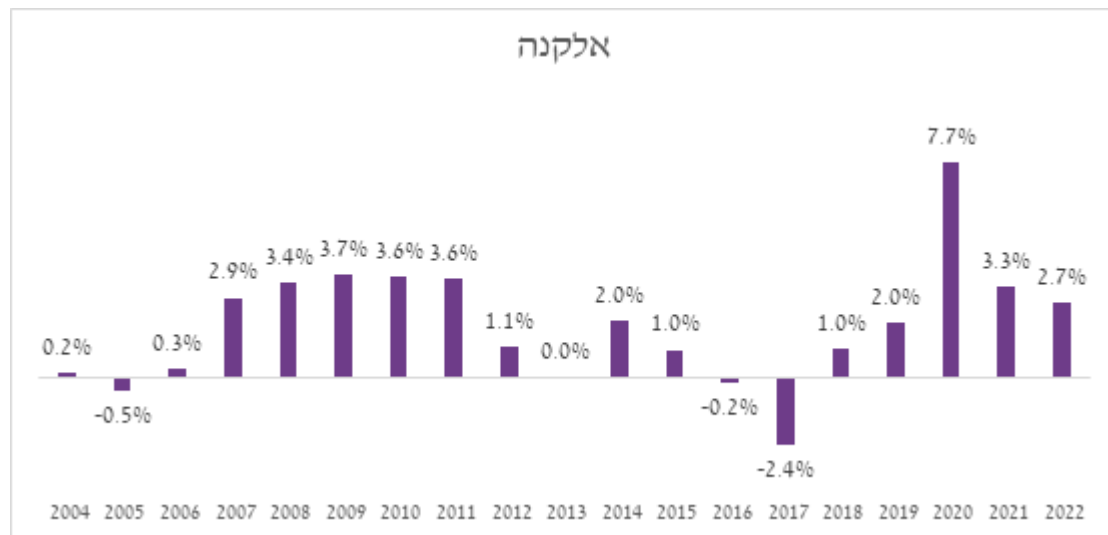
מפה מס' 14: קומפילציה של תוכניות במרחב אלקנה שער שומרון (מאושרות ובהכנה)

מגמות פיתוח – אלקנה

מגורים

20% מהדירות באלקנה נוספו בחומש האחרון, וב-10-5 השנים הבאות צפוי אכלוס של 540 יחידות דיור לצד אכלוס 280 יחידות דיור מוגן, ופוטנציאל האכלוס הינו 3,200 תושבים.

לאור תוכניות האכלוס והבניה צפוי שאלקנה תמשיך את מגמת גידול האוכלוסייה המאפיינת את השנים האחרונות וצפוי כי בטווח הבינוני הישוב לא יחזור לקצב גידול האוכלוסייה האיטי שאפיין אותו בשנים 2011-2020 או 2004-2007 (עד כדי גידול שלילי). חשוב לציין כי אף אם יהיו עיכובים במימוש תוכנית 125/25 עדיין צפוי גידול של 2-3% בממוצע בשנה וזאת בשל תנופת הבניה שהייתה במועצה לאחרונה, לרבות אכלוס הדיור המוגן. מכאן כי ללא אכלוס תכנית 125/25 ניתן להניח שהיקף האוכלוסייה יכול לגדול לכ-6,100 תושבים (כאמור, בעשור) בקצב גידול שנתי ממוצע של 2.9%. גידול צפוי זה הוא גבוה מהממוצע בחומש האחרון בכלל ישראל שעמד על 1.9%.



תרשים מס' 24: קצב גידול האוכלוסייה באלקנה 2004-2022

שטחים מניבים

באלקנה בנויים כיום 23,000 מ"ר של משרדים, מסחר ותעשייה, כאשר בחומש האחרון חלה כמעט הכפלה של היקף השטחים המניבים.

לפי התוכניות שאותרו, בתחום השיפוט של אלקנה בקרבת כביש 5 וכן בקרבת מחלף שער השומרון צפוי פיתוח של שטחים מניבים שהעיקר שבהם הינו אזור התעשייה, ובהם זכויות בהיקף של 85,000 מ"ר. מתוכם 84,000 תלויים באישור תוכנית וכן הם כלולים בהסכם חלוקת הכנסות בין הרשויות – שומרון, שער שומרון, אורנית ואלקנה. על פי מידע שנמסר מהמועצה מתוכנן חידוש והעלאת היקף הבניה במרכז המסחרי של הישוב, אולם לידי הוועדה לא נמסרה התוכנית וכן היא לא נמצאה

במאגרי המידע התכנוניים שפורטו לעיל. מאחר והתוכנית טרם אושרה צפוי כי הכנסות בגינה יהיו בעוד 10-15 שנים לפחות.

5.5 תוכנית יוש/ 192: אזור התעשייה שער שומרון (לאחר דיון בהתנגדויות)

מטרת תכנית זו הינה הקמת אזור תעשייה חדש, כאשר התוכנית חלה גם על מחלף שער השומרון, מרכז התחבורה ובית העלמין האזורי. חלק משטחים אלו מצויים בתחום השיפוט של אלקנה והיתר בתחום ללא שיפוט הצמוד למחצבת נחל רבה המצויה התחום השיפוט שומרון. שטח התוכנית 2,690 ד'.

התכנית כוללת שטחים למסחר ותעשייה עתירת ידע (כ- 100 ד'), שטחים לתעשייה קלה ומלאכה (כ- 550 ד'), וכן שטחי מסחר המשולבים בשטחי תיירות או תחבורה (כ- 65 ד'). 72 ד' משטח התכנית מיועדים למבנים ומוסדות ציבור (ר' להלן). עוד כוללת התכנית שטח לבית עלמין אזורי (כ- 150 ד') המיועד לתת מענה לצרכי רשויות כתב המינוי וישובים נוספים באזור השומרון. סך הזכויות באזור הינו כ- 1,300,000 מ"ר.

האזור מיועד להיות מנוהל על ידי מינהלת ייעודית (הוקם תאגיד פארק עסקים שער שומרון ובו שותפות שומרון אלקנה ואורנית, ללא שער שומרון). המינהלת תהיה באחריות הרשויות המקומיות וכן באחריות ועדה מיוחדת לתכנון ובניה שתוקם לצד הרשויות המקומיות אלקנה, אורנית, שער שומרון ושומרון. בין השאר נקבעו בתכנית רכיבי ביטחון אשר יוקמו ויתוחזקו על ידי הרשויות המקומיות ועל חשבונן, וזאת כתנאי להוצאת היתרי בניה ולאכלוס, ובפיקוח הוועדה המיוחדת.

התכנית תפותח בארבעה שלבים אשר תלויים בביצוע מטלות תחבורתיות הכוללות הסטת כביש 505 והקמת רמזורים (שלב א), הקמת נת"צ בכביש 5 ושדרוג המרכז התחבורתי (שלב ב'), שדרוג מחלף שער השומרון והקמת גשר (שלב ג) והקמת מתע"ן לאורך כביש 5 (שלב ד').

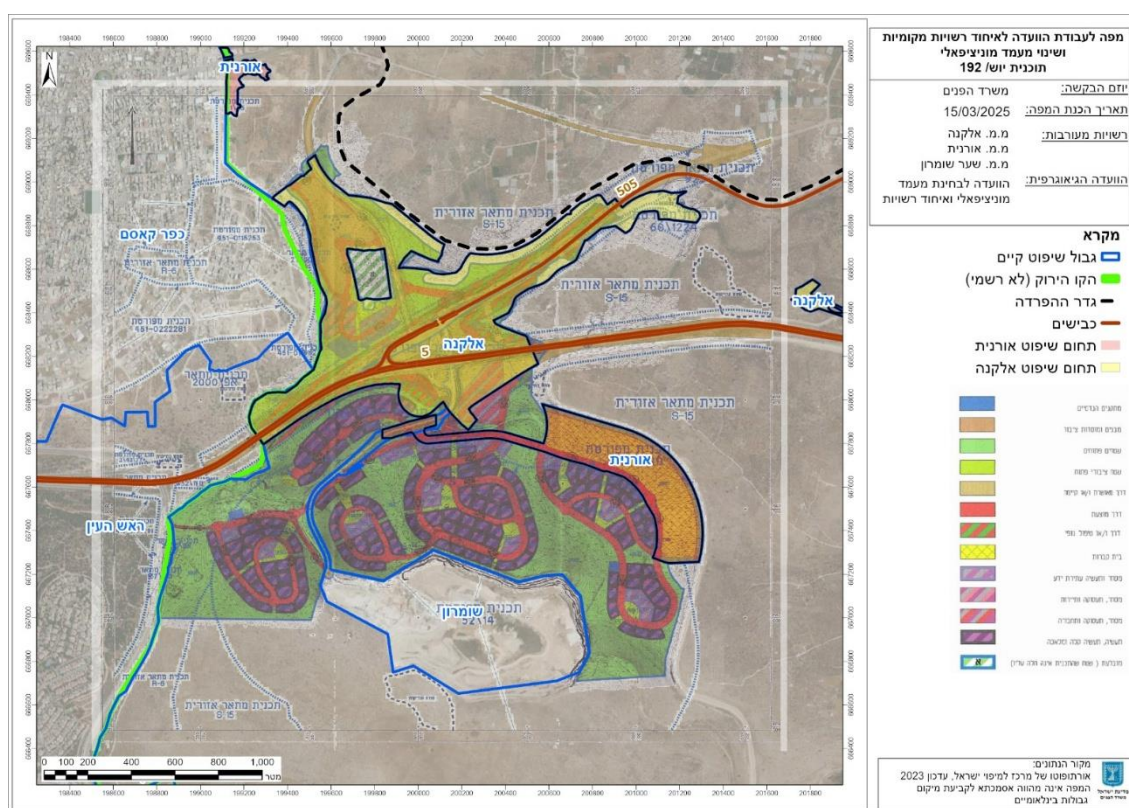
כאמור חלק משטח התכנית מצוי בתחום השיפוט של אלקנה, וכולל:

- 8 מגרשים ובהם זכויות בהיקף של 84,000 מ"ר בייעודי מסחר, תעסוקה ותיירות או מסחר ותעשייה עתירת ידע. כלל האזור ינוהל על ידי מינהלת אזור תעשייה. לפי השלבויות שנקבעה לתוכנית המגרשים הסחירים בתחום אלקנה הינם בשלב פיתוח א'.
- בנוסף בתחום אלקנה מגרש בייעוד מבני ציבור בשטח של כ- 72 ד'. השימושים המוצעים במגרש זה נקבעו גם על בסיס שיתוף והתייעצות עם המועצה האזורית שומרון, והמועצות המקומיות אלקנה ואורנית (2017) כאשר הפרוגרמה נקבעה על פי הצרכים שהעלו הרשויות.⁴⁶ הפרוגרמה המוצעת לשטח זה הינה 4 מוסדות חינוך על יסודיים - ממלכתי וממ"ד (סה"כ 88 כיתות) - העונים לצורך בישובים, מוסד חינוך מיוחד (10 כיתות) ואופציה לבית ספר תיכון מקצועי נוסף. כמו כן מוצעים מבני תרבות (ביניהם היכל תרבות אזורי), בית חולים פרטי, מרכז להתפתחות

⁴⁶ במועד הכנת התכנית שער שומרון לא הייתה קיימת.

הילד, ביי"ח גריאטרי וקאנטרי קלאב אזורי. לפי הוראות התוכנית בשטחים אלו ניתן למקם גם מבני דת, רווחה, מינהלת אזורי תעשייה, משרדים לרשויות המקומיות ומרכז חירום והצלה. מהשימושים המוצעים למרחב זה ואופן קביעתם עולה כי המרחב, על אף שמצוי בתחום השיפוט של אלקנה, תוכנן כמרכז השירותים של המרחב כולו והפעלתו תחייב שיתופי פעולה בין הרשויות השונות כאשר חלוקת השטח לשימושים השונים תיעשה על ידי הוועדה המיוחדת המשותפת ל-4 הרשויות.

לתכנית זו השפעה על מרחב רשויות כתב המינוי כולו, בשל הוספת שטחי מסחר, מרכז תחבורתי ושטחי ציבור. אלו יחייבו תיאומים בין הרשויות. כמו כן, אזור התעסוקה יוצר הזדמנות להוספת תחנת רכבת קלה בקו לאריאל אשר נכון להיום לא קיים ויאפשר את שדרוג הנגישות לכלל המרחב. צפויה חלוקת הכנסות במרחב, על בסיס הסכמה שהתקבלה בוועדה הגיאוגרפית ירושלים יו"ש ושפלה, בין שומרון (21%), אלקנה (29%), אורנית (29%). חלקה של שער שומרון (21%) יועד לה מתוך חלקה המקורי של שומרון שעמד על 42%.



מפה מס' 15 : תכנית יוש / 192

6. ניהול השירותים המוניציפליים

פרק זה יציג את מערך השירותים ברשויות. בנוסף יוצגו בפרק העמידה בספי כניסה לשירותים ציבוריים בכל רשות במצב הקיים, ובתרחיש איחוד.

בין תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בולט היבט אספקת שירותים מוניציפליים, חלקם מתוקף החוק וחלקם כתפקיד שהועבר או הוטל עליהן עם השנים. רשויות שונות קובעות את היצע ומגוון סל השירותים הניתן לתושביהן בהתאם לצרכי התושבים וליכולות המועצה (תקציביות, ארגוניות ומשאבי אנוש). לא נקבע סל שירותים מחייב ועל כן אין דרך להעריך את תפקוד המועצה על פי סל השירותים שהיא מעניקה. יחד עם זאת, הממשלה אישרה (2016) מדריך להקצאת קרקע לשירותי ציבור, המחייב את גורמי התכנון להקצות קרקע לצרכי ציבור עבור אספקת שירותים שונים וזאת כתלות במספר התושבים ברשות ובמאפייניהם. מדריך זה מאפשר להעריך את השירותים שמצופה מהרשות לספק ביישוביה. המדריך בוחן את היקף השירותים הנדרש בהתייחס למספר המשתמשים הפוטנציאלי גם בהקשר של קבוצות גיל עפ"י פרופיל השירותים. כך לדוגמה נבחן גודל שנתון לקבוצת גני הילדים ולקבוצת בתי הספר, לא רק עבור מוסדות חינוך אלא גם עבור ביקוש למועדוני נוער. קבוצת המבוגרים נבחנת לדוגמה עבור צרכי שירותי דת או תרבות, ועבור קבוצת בני 65+ נבחן הצורך במועדוני גיל הזהב ובמועדונים טיפוליים לקשישים.

שלוש הרשויות מפעילות מערכות שירותים. קיימת התמחות מסויימת של אלקנה בחינוך למגזר הדתי ולאורנית לשירותי החינוך העל יסודי והמיוחד לציבור החילוני. בנוסף, באלקנה היצע מגרשים למבני ציבור והיצע שירותי ציבור רחב יותר ביחס לרשויות האחרות, ובמיוחד ביחס לשער שומרון. שלוש המועצות חברות באשכול רשויות יו"ש ובאיגוד רשויות לאיכות הסביבה יו"ש, ולכל רשות ועדה מקומית לתכנון ובנייה. מעבר לנושא החינוך העל יסודי והשותפויות באיגודים, לא נמצא כי יש שיתופי פעולה בתחומי השירותים.

6.1. רקע כללי

הפרקים הקודמים תיארו את מבנה חלוקת הרשויות והתושבים במרחב, בדגש על החלוקה בין האונה המזרחית (שער שומרון ואלקנה) והמערבית (אורנית וחלקים מתחום שיפוט אלקנה) ואת התפלגות האוכלוסייה למגזר הדתי והחילוני. כמו כן, הוצג הרקע ההיסטורי והיזמי להקמת ארבע הישובים (כולל עץ אפרים ושערי תקווה שכיום הן שכונות של שער שומרון) אשר מבחינת מערך השירותים, התבטא בשוני בהקצאת מגרשים לצרכי ציבור בין הישובים. כמו כן לא נמצאה פרוגרמה להקצאת שטחים לשירותי הציבור באף אחת מהרשויות. כחלק מנסיבות הקמתן, השכונות בשער שומרון הוקמו כוועדים מקומיים במועצה אזורית (שומרון) ונסמכו על המועצה ומרכזי השירות שלה. איחודם לכלל רשות מקומית אחת וניתוקם ממערך השירותים של המועצה האזורית לא לווה בתכנון מערכת השירותים והיערכות לצורך בהקצאת קרקעות נוספות למטרה זו.

מפה מס' 16 מראה את פיזור המגרשים המיועדים לשטחי ציבור ברשויות⁴⁷ וממנה ניתן ללמוד כי עיקר השטחים הפנויים מצויים בתחומי השיפוט של אלקנה, לרבות בשטח תוכנית אזור התעשייה שער שומרון (יוש/192). בנוסף לכך הוועדה מצאה כי בשכונת עץ אפרים, לדוגמא, שבה אוכלוסייה דתית וחילונית, לא אושרו מגרשים שגודלם מתאים להקמת בית ספר יסודי, אף לא בתוכנית החדשה שאושרה לאחרונה (126/6). גם בתחומי שכונת שערי תקווה אין יתרות של מגרשים ביעוד מבנה ציבור. הוועדה למדה כי המגרשים ביעוד מבנה ציבור אשר תוכננו עבור צרכי כלל הרשויות במרחב המובלעת (ראה לעיל יוש/192) מצויים בתחום השיפוט של אלקנה, ושימושם לטובת כלל המרחב תלוי בתוכניות הפיתוח של הרשות ובצרכים שלו.

הוועדה מציינת כי קיים שיתוף פעולה בין הרשויות המבטא את התנהגות האזור כמרחב תפקודי אחד, באופן שיוך ילדים לבתי ספר במרחב. באורנית ובשער שומרון אוכלוסייה מעורבת דתית וחילונית, ובאלקנה אוכלוסייה דתית בלבד. שלוש הרשויות מפעילות בתחומן בתי ספר יסודיים בהתאם למאפייני התושבים, אולם אלקנה מספקת את שירותי החינוך העל יסודי למגזר הדתי⁴⁸ ואילו אורנית מספקת שירותים אלו למגזר החילוני. עם זאת, ראשי הרשויות טענו בדיונים הפומביים כי אין שיתופי פעולה בין הרשויות:

1. ראשת אורנית בדיון ב 17.9 טענה כי אין בפועל סינרגיה מהותית בין אורנית לבין שתי המועצות האחרות (וליתר אזור השומרון), כאשר פרט לשימוש בשירותי החינוך הדתי באלקנה, יתר השירותים, אם אינם במועצה, נצרכים בראש העין ובתחומי הקו הירוק. בדיון הציגה גזברית אורנית טיעון ולפיו שיתופי הפעולה במכרזים משותפים בין המועצות יחסית זניחים שכן במקום בו אורנית סבורה כי נדרש לייצר יתרון לגודל היא פונה לאשכול או למשכ"ל בכדי לקדם זאת, ולכן רשות גדולה מאוחדת לאו דווקא תסייע בהקשר זה. מעבר לכך, קיימים שיתופי פעולה כבר כיום בין הרשויות בתחומים כגון חינוך מיוחד דתי באלקנה וחינוך מיוחד חילוני באורנית, כל אלו פתוחים לכלל תושבי המרחב.
2. אלקנה הציגה במצגת מה-3.3.2025 כי מרבית השירותים נצרכים בתחומי היישוב.
3. ראש מועצת שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) הציג בדיון הוועדה ב-3.2025, כי אמורה להתקיים סינרגיה טבעית בין שער שומרון לבין אלקנה (חינוך, מוקד ביטחון וכו'), אך בפועל זו אינה מתקיימת עקב חוסר שיתוף פעולה מצד ראש מועצת אלקנה.

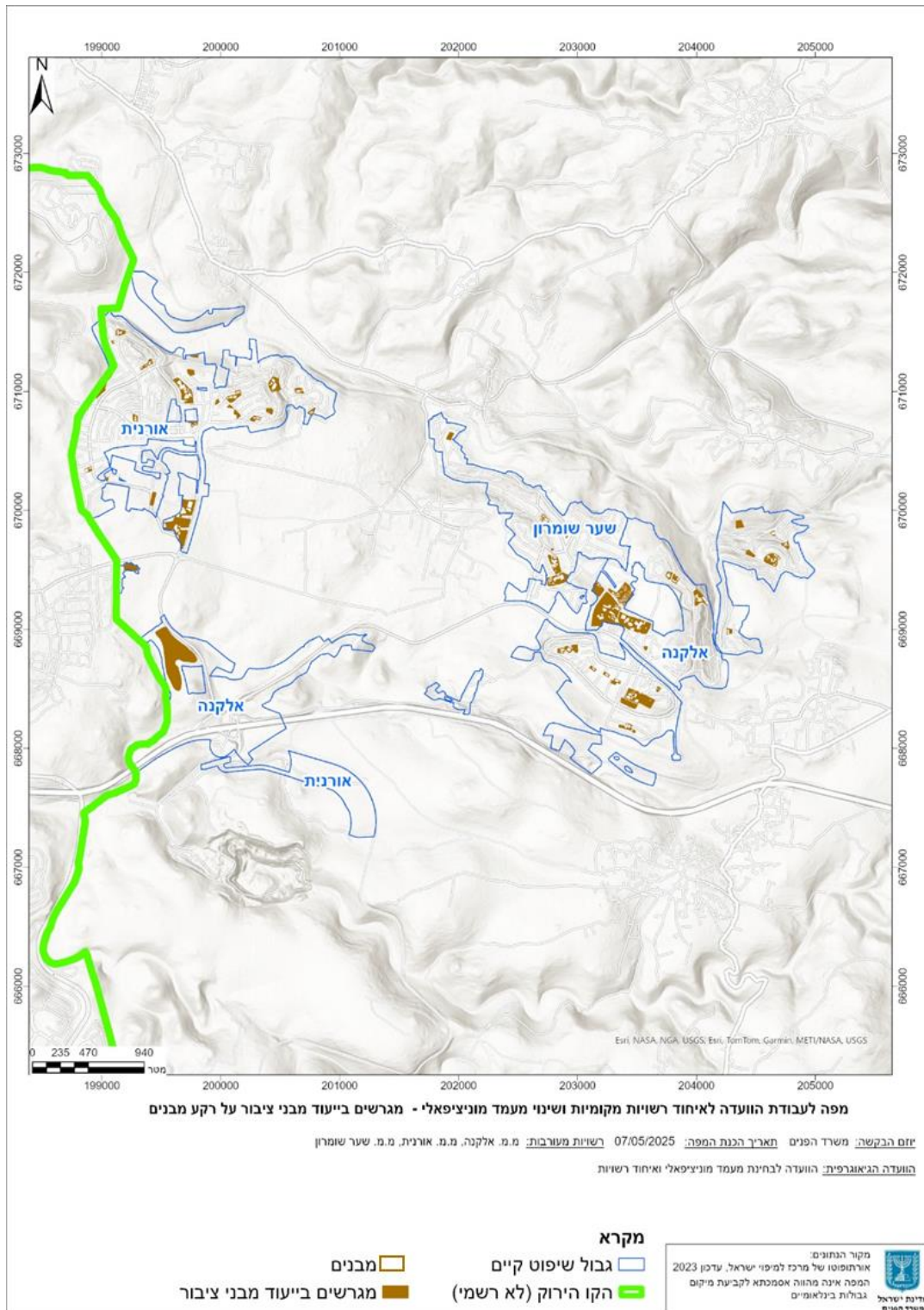
בהתאם לפרישה המרחבית והשילוב של אלקנה ושער שומרון זו בזו, תושבי שכונות שער שומרון מקבלים שירותים רחוק מביתם, כאשר אם היו ניתנים באלקנה שירותים חלופיים (בהסדר בין הרשויות), הללו היו משפרים את נגישותם של התושבים לשירותים, למעט תלמידי החינוך העל יסודי הדתי.

⁴⁷ תיתכן השמטה של מגרשי ציבור בחלק מהתוכניות המקודמות בשל העדר קבצים דיגיטליים. צוות הוועדה ניסה להציג את מירב השטחים.

⁴⁸ הוצג לוועדה כי בקיץ 2024 היה משבר בין שער שומרון ואלקנה על רקע סירובה של אלקנה לקלוט את ילדי שער שומרון בבתי הספר בתחומה. אלקנה הסבירה זאת בכך שהיה גידול בצרכי היישוב אצלה ולא נותר מקום לילדי חוץ. דוגמא זו מחדדת את הצורך בהתייחסות כוללת מרחבית תוך ראיית כלל צרכי הרשויות ופיתוח השירותים הנדרשים לאור תחזית כוללת.

בנוסף, עפ"י חוות דעת משרד הרווחה והביטחון החברתי (ר' פרק עמדות), קיים כיום בשלוש הרשויות מחסור משמעותי במעני רווחה מאחר וקיים קושי בגיוס תקציבים, אין עמידה בספי כניסה לשירותים, קיים קושי בפיתוח מענים אזוריים וישנו חוסר במבני ציבור. החוסרים הקיימים כוללים גם טיפול באלימות במשפחה, מועדוניות לילדים עם מוגבלויות טיפול משפחתי ועוד. בנוסף בשל מספר התקנים הקטן בכל מחלקה ביחס למספר תחומי הטיפול הנדרשים לא מתאפשרת התמחות.

לסיכום, במרחב ישנו אי שוויון בפרישת מגרשי השירותים לציבור בין הרשויות, הן במצב הקיים והן במצב העתידי. חלקם נגרמו עקב איחוד שני ועדים מקומיים לרשות מקומית ללא מתן מענה לחוסר במגרשים ייעודיים לשירותי ציבור, וכן בשל ייעוד בתחום אלקנה של מגרש גדול לשירותי ציבור עבור כל המרחב. קיימים שיתופי פעולה בחינוך העל יסודי בין הרשויות אך לא נמצא כי ישנם שיתופי פעולה נוספים. בשל העדר ראיה אזורית, נמנעים שירותי המצריכים עמידה בספי כניסה גבוהים.



מפה מס' 16: שטחי ציבור ברשויות כתב המינוי

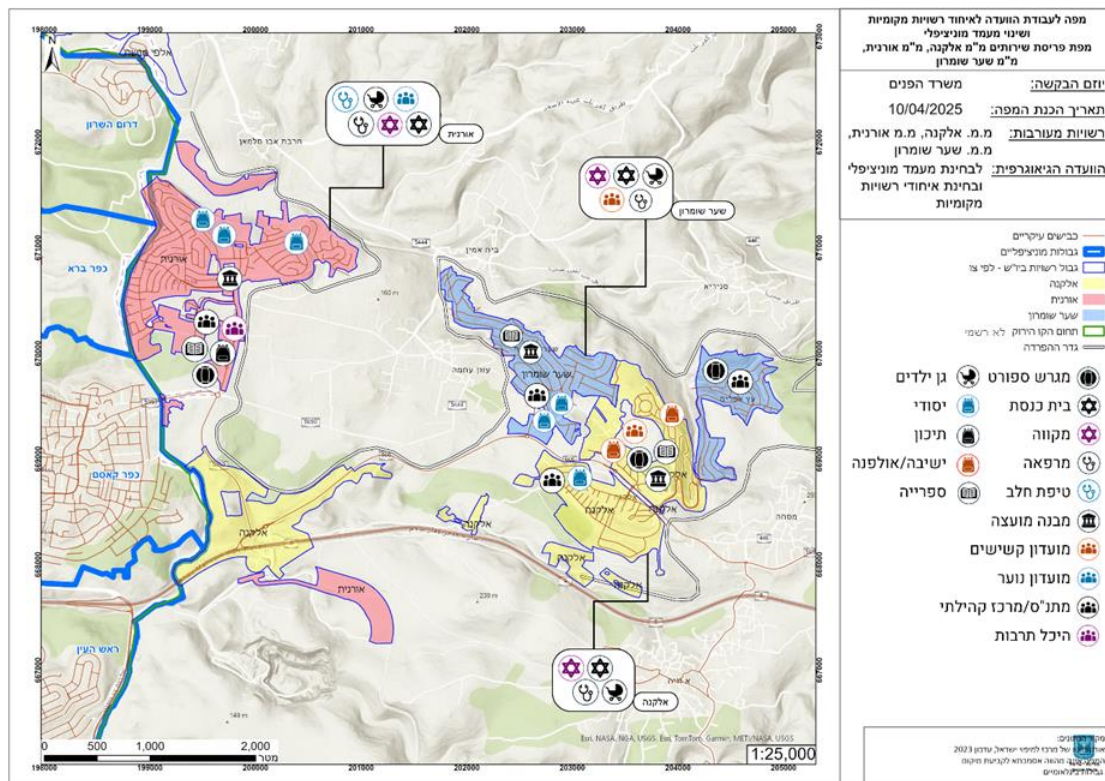
6.2 מערך השירותים ברשויות

תחום השירות	אלקנה	שער שומרון	אורנית
חינוך	בית ספר יסודי ממלכתי דתי (24 כיתות), ישיבה תיכונית ימ"ה אורט (21 כיתות) ואולפנת אורט (36 כיתות) הקולטות תלמידים ותלמידות מכל האזור. תיכון ואולפנה לחינוך מיוחד עם 16 כיתות סך הכול. ביסודי ממ"ד, כיתות חינוך מיוחד, ושני גני חינוך מיוחד. שירות פסיכולוגי חינוכי, ובית ספר למחוננים ומצטיינים ל-350 תלמידים. 12 כיתות מעונות יום המופעלות והרשאה להקמה של 6 נוספים. שירות מתי"א ראש העין. מרכז פדגוגי המשמש את צוותי החינוך.	שני בית ספר יסודיים, אחד ממלכתי דתי ואחד ממלכתי.	שלושה בתי ספר יסודיים, שניים ממלכתיים ואחד ממלכתי דתי. בית ספר יובלים (ממלכתי דתי) – 317 תלמידים, 13 כיתות בית ספר קשת (ממלכתי) – 706 תלמידים, 23 כיתות חטיבת ביניים (ממלכתי) – 447 תלמידים, 14 כיתות בית ספר תיכון (ממלכתי) – קולט תלמידים מכל המרחב – 512 תלמידים, 17 כיתות. בחינוך המיוחד מופעלים 4 גני ילדים, ומספר כיתות ללקויי למידה. שירות פסיכולוגי חינוכי.
רווחה	המחלקה לשירותים חברתיים מציעה עובדות סוציאליות לצרכים שונים – חובה – חוק נוער, סדרי דין. בנוסף – מוגבלויות, ותיקים, קהילה, אלימות במשפחה, מענה לחירום. רכזת מתנדבים, רכזת קהילה תומכת, רכזת ית"ד תעסוקה, נתיבים להורות, מועדונית צמי"ד (צופים בעלי צרכים מיוחדים)	המחלקה לשירותים חברתיים מטפלת בנושאים הללו, שהם שירותי חובה: השמה למסגרות מלידה עד זקנה, מעונות לפעוטות בסיכון, מעון יום שיקומי, תמיכה באנשים עם מוגבלויות ועוד. שירותים שאינם חובה מתקבלים מחוץ לישוב, במימון משרד הרווחה. הפעלת מועדונים במועצה: מופת לניצולי שואה, מועדון מוער, מועדון צבר לוותיקים, שי"ל, מעגל חיים לצעירים בסיכון, מוגנות לנוער בסיכון, טיפולים משפחתיים, דיאדי, הדרכות הוריות, טיפולים רגשיים (הסדר עם מטפלים), קבוצות הורים בנושאים נבחרים, קבוצות מתנדבים	המחלקה לשירותים חברתיים מציעה עובדות סוציאליות לצרכים שונים. מעון יום לקשיש.

חינוך לא פורמלי, תרבות וספורט	מתנ"ס ומרכז ספורט, ספרייה, שירות חינוך לא פורמלי מפותח בשני מרכזי פיס, במועדון נוער, במרכז סניף בני עקיבא, ובמרכז תנועת עוז. קאנטרי יישובי, מגרשי ספורט ומתקנים כושר מפוזרים ביישוב. למרבית בתי הכנסת אולמות לאירועים עד 250 איש. אולם צביה עד 350 איש. מועדון גיל הזהב עד 350 איש. אולם פיס ליד ממ"ד כרמים, ואולם נוסף ליד האולפנה – לספורט והופעות עד 900 איש כל אחד. אודיטוריום אורות אלקנה – עד 400 איש. בנוסף עוד אולמות בודדים עד 200 איש.	מרכז פיס ומועדון לחוגים. בעץ אפרים מופעל מרכז ספורט, ושני מרכזים לגיל הזהב. בשערי תקווה מרכז אחד לגיל הזהב.	מתנ"ס ומרכז ספורט עם שני אולמות ספורט, מגרש כדורגל וכדורסל, מתקנים לחינוך בלתי פורמלי. בית ספר לחינוך מבוגרים, היל"ה וספרייה. באורנית פועל קאנטרי בבעלות התושבים, ואולם מופעים "תרבותא".
דת	מועצה דתית, מקווה נשים וגברים, פעילות תורנית, שיעורי תורה	לשכת רבנות, מחלקת דת ויהדות, מקווה נשים, גמ"חים	מועצה דתית, 2 מקוואות לנשים – הארבל והתאנה, פעילות תורנית, לימודי יהדות, קייטנות, גמ"ח, בדיקת תפילין ומזוזות
חירום והצלה	מוקד ביטחון, כיתת כוננות וצוותי חירום, מוקד 106, תחנת כיבוי והצלה, מד"א ושירות אמבולנסים, שיטור קהילתי, מערך מצלמות אבטחה.	חלקת ביטחון, קבוצות אזוריות, נקודת משטרה, נקודת כיבוי אש, מוקד 106.	נקודת משטרה, צוות כבאות, אמבולנס ומתנדבי מד"א, וכן רבש"צ האחראי על הקשר מול צה"ל ומחלקת הגנה לאירועים ביטחוניים. מפעילה מוקד 107.

טבלה מס' 8: פירוט מערך השירותים.

המפה שלהלן מראה את השירותים הניתנים בכל אחת מהמועצות שבנדון:



7. תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה⁴⁹

7.1 עמדת הרשויות שבכתב המינוי

עמדת המועצה המקומית שער שומרון:

העמדה: בעד איחוד מוניציפלי בין שער שומרון (שערי תקווה ועץ אפרים) ואלקנה, עם אפשרות לצירוף אורנית בעתיד.

נימוקי העמדה:

- **גיאוגרפיה ורצף תכנוני** - שער שומרון ואלקנה מצויות באותו תא שטח ומתפקדות בפועל כיחידה תפקודית אחת, ולכן יש צורך בתוכנית אב משותפת ותפיסת תכנון חדשה וכוללת במרחב עירוני מתפתח: תחבורה, עסקים, חינוך, תרבות, תשתיות וביטחון תחת ראייה מרחבית כוללת. ריבוי הרשויות בתא שטח זה מקשה על קידום תשתיות ופיתוח כלכלי. כמו כן, יש צורך בניהול אסטרטגי לעתיד ההתיישבות - שער שומרון, אלקנה ואורנית נמצאות במרחב מתפתח, שצפוי לחוות גידול אוכלוסין משמעותי בשנים הקרובות.
- **ניהול מוניציפלי ותפעולי** - הפעלת מערכת אחת תביא לחיסכון בהוצאות, איחוד שירותים ותפעול מוניציפלי יעיל יותר. האיחוד יוביל להפחתת כפילויות בכוח אדם, הפחתת הוצאות תפעול ושיפור היכולת לנצל משאבים באופן מיטבי. בנוסף, תושבי שער שומרון מקבלים שירותים חיצוניים מאלקנה ואורנית בתחומים שונים. המצב הנוכחי מוביל לסרבול ניהולי ולעיתים להחלטות בלתי עקביות שפוגעות בתושבים. איחוד הרשויות ייצור מערכת מוניציפלית אחת מאורגנת ומקצועית יותר. כמו כן, האיחוד יאפשר הקמת תוכניות חינוכיות אחידות שישרתו את כל תושבי האזור וימנעו הבדלים מלאכותיים בתנאים בין תלמידים.
- **כלכלה** - רשות אחת גדולה תוכל לנצל טוב יותר מענקי ממשלה ומשאבים חיצוניים לפיתוח התשתיות והשירותים. בכך, ניתן יהיה להשקיע יותר בפרויקטים אסטרטגיים, כמו פארק התעשיות נחל רבה,⁵⁰ אשר כיום מתעכב עקב מבנה מוניציפלי מפוצל, סובל מהתנהלות מקוטעת וחוסר מימוש הפוטנציאל הכלכלי שלו. כיום אין הכנסות משמעותיות לרשויות הסמוכות, ואזור תעשייה משותף יתחיל להניב הכנסות רק בעוד 5-10 שנים.
- **ביטחון** - כיום, מערך הביטחון מנוהל בנפרד על ידי כל רשות, מה שיוצר פערים בתיאום בין היישובים השונים ומוביל למענה ביטחוני פחות יעיל. האיחוד יאפשר יצירת מערכת ביטחון אזורית מאוחדת, כולל מוקד שליטה משותף, מצלמות חכמות וגדרות הגנה מתואמות, שיספקו מענה טוב יותר לאיומים הביטחוניים באזור.
- **מוצע לבצע את האיחוד בשלבים:**
שלב א': איחוד שער שומרון עם אלקנה.

⁴⁹ העמדות בפרק זה מקורן בתמלולי הדיונים הפומביים ובניירות העמדה כפי שהוגשו לוועדה, סיכום שמיעת הציבור ומסמכים שהוגשו ע"י הרשויות. פירוט מלא מופיע במערכת "הדר" והועלה [לאתר הוועדה](#).
⁵⁰ ככל הידוע לוועדה הכוונה לאזור התעסוקה שער שומרון המקודם בתוכנית יוש/192, לפירוט ר' סעיף 5.5.

- שלב ב': בחינה עתידית של צירוף אורנית לאיחוד.
- לחלופין: הקמת מועצה אזורית משותפת לשלוש הרשויות תוך שמירה על ייחודיות כל יישוב.
- אלו האתגרים העיקריים שצריך יהיה להתמודד איתם במידה ויוחלט על איחוד:
- צורך בתקציב ייעודי מהמדינה - דרוש תקציב מוסכם מראש בין משרד הפנים, האוצר והרשויות לצורך הקמת מערכת מאוחדת, פיתוח תשתיות, ותמיכה בתהליך האיחוד.
 - קרקעות פרטיות לעומת אדמות מדינה – שכונות שערי תקווה ועץ אפרים בנויות על קרקע פרטית, מה שמקשה על קבלת תקציבים ופיתוח כולל.
 - מתחים חברתיים-דתיים - אלקנה חוששת מאיבוד הצביון הדתי והשפעת אוכלוסיית שער שומרון על החלטות עתידיות.
 - תכנון תחבורתי - האזור מתבסס על ציר כניסה אחד (400 מ'), ויש צורך בתכנון כבישים ומסופי תחבורה משותפים.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת שער שומרון ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	מר אבי רואה, ראש המועצה המקומית שער שומרון	עמדה בעל פה, דיון פומבי ראשון מיום 17.09.2024
עמדת שער שומרון ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	מר אבי רואה, ראש המועצה המקומית שער שומרון	עמדה בעל פה, דיון פומבי שני מיום 03.03.2025
עמדת שער שומרון ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	מר אבי רואה, ראש המועצה המקומית שער שומרון	מצגת עמדה לוועדה הגאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 27.03.2025

עמדת המועצה המקומית אורנית:

העמדה: אורנית מתנגדת לאיחוד עם שער שומרון ואלקנה.

נימוקי העמדה:

- **שירות לתושב** - המועצה סבורה כי האיחוד יוביל להעדפת היישובים האחרים על חשבון אורנית. כמו כן, עלויות אספקת שירותים יגדלו בשל המרחק מהיישובים האחרים.
- **גיאוגרפיה** - אורנית מנותקת לחלוטין מהיישובים האחרים בגלל גדר ההפרדה. אין רצף טריטוריאלי, והמרחק בין היישובים דורש נסיעה של 10-15 דקות. יער קק"ל מהווה חיצ בין אורנית לשער שומרון ואלקנה.
- **כלכלה ועצמאות הניהולית** - אורנית נמצאת בתהליכי הבראה, ומשרד הפנים הכיר בתוכנית לא רק מטעמים בירוקרטיים, אלא, מתוך הבנה לאן הולך היישוב ואמונה ביכולתו להבריא את

עצמו, ולכן אין הצדקה לכפות עליו איחוד. הרשות צפויה להגיע לאיזון תקציבי עד 2026, וקיים חשש שהכנסות של אורנית ישמשו לכיסוי גירעונות של רשויות אחרות חלשות יותר מבחינה כלכלית. כמו כן, הרשות חוששת מעלייה בהוצאות התפעול והשכר בעקבות מעבר לרשות גדולה יותר, והיא מבהירה שהיא מתנהלת ביעילות עם 40 משרות בלבד. מקור להכנסות משמעותיות יהיה בעתיד מפיתוח אזורי מסחר ודיור. חשש שמרכז הכובד הניהולי והפוליטי של הרשות המאוחדת לא ייתן מענה מספק לאורנית, ושתאבד העצמאות בקבלת החלטות בתוך רשות מאוחדת.

- **חברה וקהילה** - אוכלוסיית אורנית ברובה חילונית, בניגוד לאופי הדתי יותר של שאר היישובים. התושבים בחרו לגור באורנית בשל קרבתה למרכז הארץ ולא מטעמים אידיאולוגיים הקשורים ליהודה ושומרון. במועצה מביעים חשש שאיחוד יביא לפגיעה בצביון הקהילתי שלה. אורנית מגדירה את עצמה כיישוב הממוקם "במפגש בין יהודה ושומרון למרכז הארץ" והתושבים חווים את עצמם כחיים "ביו"ש אך לא עוברים מחסום", ומדגישים את הקרבה הרבה למרכז הארץ כמרכיב בזהות הקהילתית והאורבנית שלהם. אורנית חוגגת השנה 40 להיווסדה, והדיון בזהות היישוב מקבל משקל מיוחד ברקע זה.
- **ביטחון** - צורך לשמור על מערך שירותים ואבטחה נפרד בשל מיקומה הייחודי. אורנית תצטרך לשמר שירותי חירום נפרדים.
- **עתיד היישוב** - לאורך השנים חשה המועצה כי ריחף מעליה איום האיחוד. תחושת חוסר ודאות מתמשכת שמכבידה על התושבים וההנהגה. עתה היא מבקשת "לשחרר את אורנית לדרך עצמאית". במקום לאחד רשויות, ניתן להמשיך ולפתח שיתופי פעולה נקודתיים בתחומים בהם יש אינטרס משותף, מבלי לפגוע בעצמאות היישובים.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת אורנית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	גב' אור פירון זומר, ראש המועצה המקומית אורנית וגב' רחל משה, מנכ"לית המועצה המקומית אורנית	עמדה בעל פה, דיון פומבי ראשון מיום 17.09.2024
עמדת אורנית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	גב' אור פירון זומר, ראש המועצה המקומית אורנית, גב' רחל משה, מנכ"לית המועצה המקומית אורנית וגב' אולגה ששקיס, גזברית המועצה המקומית	עמדה בעל פה, דיון פומבי שני מיום 03.03.2025
עמדת אורנית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	גב' אור פירון זומר, ראש המועצה המקומית אורנית גב' רחל משה, מנכ"לית המועצה המקומית אורנית גב' אולגה ששקיס, גזברית המועצה המקומית	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת אורנית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	המועצה המקומית אורנית	מצגת עמדה לוועדה הגאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 25.03.2025

עמדת המועצה המקומית אלקנה:

העמדה: אלקנה מתנגדת לאיחוד המוצע עם שער שומרון ואורנית.

העמדה כוללת את הניתוח הכלכלי-חברתי שהציגה קבוצת גיאוקרטוגרפיה, יועצת למועצה המקומית אלקנה, בדיון הפומבי -25.3.25. לוועדה הוגש גם "[דו"ח גיאוקרטוגרפיה](#)". **התייחסות פרטנית לחוות דעת זו מוצגת בפרק הדיון.**

נימוקי העמדה:

- **קהילה** - אלקנה היא יישוב דתי-לאומי מגובש עם אורח חיים מסורתי-דתי. היא שומרת על סגנון חיים ייחודי, הכולל קהילה מגובשת, מוסדות חינוך מותאמים, ושמירה על ערכי ההתיישבות הציונית-דתית. איחוד עם רשויות בעלות אוכלוסייה מעורבת חילונית-דתית עלול לפגוע בצביון זה וליצור מתחים בין האוכלוסיות השונות. ישנם פערים באורח החיים ובמבנה הקהילתי - בעוד שאלקנה מאופיינת כיישוב דתי-לאומי, באורנית ובשער שומרון קיימות אוכלוסיות מגוונות, כולל תושבים חילונים רבים, ובפועל אורחות החיים ביישובים שונות. לאיחוד יכולות להיות השלכות חמורות על הפעילות הקהילתית, במיוחד עבור מבוגרים. בסקר תושבים, צוין כי כ-70% מהתושבים חיים באלקנה מעל 16 שנה, והיישוב מתאפיין בזהות דתית מובהקת, תחושת שייכות גבוהה, פעילות התנדבותית נרחבת וקהילה רב-דורית חזקה. קיים חשש כבד שאלקנה "תיעלם" מבחינת זהותה היישובית, לא רק כסמל מוניציפלי, אלא, כקהילה בעלת עבר, זיכרון, טקסים ומסורת. מדובר בתהליך של שחיקת ייחודיות וזהות, לטובת איחוד בירוקרטי, שלא לוקח בחשבון את נפש הקהילה.
- **דמוגרפיה** - ישנו חשש משינויים דמוגרפים ופגיעה בייצוג הפוליטי, כיוון שאלקנה היא הרשות הקטנה מבין השלוש, עם כ-5,000 תושבים בלבד, בעוד ששער שומרון ואורנית מונות כ-10,000 ו-11,500 תושבים בהתאמה. באיחוד, אלקנה תהווה רק כחמישית מאוכלוסיית הרשות החדשה, מה שיקטין משמעותית את כוחה הפוליטי ואת יכולתה להשפיע על קבלת ההחלטות. תושביה עלולים למצוא את עצמם במיעוט, עם ייצוג נמוך יותר במועצה המאוחדת.
- **כלכלה ועצמאות הניהולית** - אלקנה היא רשות מאוזנת כלכלית עם ניהול תקציבי תקין. מנגד, שער שומרון מתמודדת עם גירעון תקציבי מובהק, וקיים חשש שאיחוד עם שער שומרון יאלץ את אלקנה לקחת על עצמה את החובות וההתחייבויות של רשות אחרת, ובכך תיתכן פגיעה ביציבות הכלכלית וביכולתה להשקיע בפיתוח המקומי. חשש נוסף, שתקציבי פיתוח ינותבו לרשויות החלשות יותר, כמו שער שומרון, על חשבון אלקנה, שהיום מקבלת 400 אלף ש"ח, ובאיחוד הסכום ייקבע על ידי רשות מאוחדת ותושבי אלקנה יאבדו שליטה על התקציב שלהם.

אלקנה היא מועצה עצמאית שמקבלת החלטות על פי הצרכים של תושביה. אם תתאחד עם שתי הרשויות האחרות, היא תהפוך לחלק קטן בתוך רשות גדולה יותר, והחלטות לגבי סדרי העדיפויות והתקציבים עלולות להיות מוכתבות על ידי הרשויות הגדולות יותר, מה שיפגע ביכולת של אלקנה להכתיב את עתידה ולפעול לפי צורכי תושביה.

- **תכנון** - אלקנה נמצאת בתהליכי פיתוח מואצים, עם תוכניות להרחבת שכונות, מוסדות חינוך ותשתיות והאיחוד עלול להביא להסבת תקציבים ופרויקטים לטובת צרכים של הרשויות הגדולות, ובכך לעכב או לפגוע בתוכניות הפיתוח של אלקנה. קיימת תחזית כי תושבי אלקנה יגיעו ל-11,000 עד 2030, תוך גידול מהיר של 2.9% בשנה, הגבוה ביותר מבין שלוש הרשויות. יש חשש שהאיחוד עלול לבלום את הצמיחה ולהסיט משאבים ממנה.

- **שיתופי פעולה** - אלקנה מתפקדת באופן עצמאי ואינה תלויה בשער שומרון ובאורנית. כיום יש שיתופי פעולה נקודתיים בתחומי חינוך, ביטחון ותשתיות, וניתן להמשיך לקיים שיתופי פעולה מבלי לכפות איחוד מלא שעלול לפגוע בעצמאות היישובים. הוצע לשקול שיתופי פעולה באמצעות תאגידי מים וביוב אזוריים, תאגידי איכות סביבה, וכו', ללא צורך באיחוד מוניציפלי כולל, מתוך מטרה לייעל ולחזק שיתופי פעולה קיימים.

- **שירות לתושב** - מועצת אלקנה מספקת כיום שירותים איכותיים ומותאמים לאוכלוסייה שלה, במיוחד בתחומי החינוך, התרבות והרווחה. חשש מרכזי שברשות מאוחדת סדרי העדיפויות בניהול התקציב והשירותים הציבוריים ישתנו, ותושבי אלקנה עלולים לסבול מירידה באיכות השירותים שהם מקבלים כיום.

- **חינוך** - לאלקנה מערכת חינוך ייחודית שמשלבת חינוך ממלכתי-דתי, תוכניות למצטיינים, ומסגרות חינוך מיוחד המשולבות בבתי הספר הרגילים. איחוד עם רשויות אחרות, שבהן סדרי העדיפויות החינוכיים שונים, עלול לפגוע בייחודיות של מערכת זו, וליצור מצב שבו תלמידי אלקנה לא יזכו לתמיכה והמשאבים שהם מקבלים כיום. מחקר פנימי של המועצה מצביע על ירידה צפויה של כ-28% בתקציבי השירותים המוניציפליים והממלכתיים, בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, כתוצאה מהאיחוד.

- **ביטחון** - האיחוד עלול לשבש את ניהול הביטחון המקומי, אשר כיום מותאם לצרכים של כל יישוב בנפרד.

- **תחבורה** - אין פתרונות תחבורתיים מתואמים בין היישובים ותשתיות התחבורה הציבורית באזור חלשות ואינן מותאמות לצרכים, בתכנון, ביעדים, ובקישור למרכזי תעסוקה.

- **טענות על התנהלות משרד הפנים / הוועדה**

- חוסר במסמכים מהותיים - מועצת אלקנה טוענת כי משרד הפנים מעכב ומסתיר מסמכים קריטיים הנוגעים לסמכות הוועדה ולתשתית ההחלטה על בחינת האיחוד. המועצה דורשת לעכב את ההליך עד קבלת מלוא המסמכים.
- שינוי מתמשך במדיניות משרד הפנים - בעבר נקבע קריטריון לפיו יישוב עם מעל 5,000 תושבים לא ייכלל באיחוד.

- התערבות פוליטית - נטען כי לשר הפנים יש ניגוד עניינים בשל מעורבות של אחיו בתהליך.
- תהליך לא הוגן - נטען כי סדר היום של הדיונים שונה באופן פתאומי וצומצם, מה שפגע בזכותם של נציגי אלקנה להציג את טענותיהם בצורה מסודרת.
- פגיעה בזכות הציבור להשמיע את קולו - נטען כי לא ניתנה לתושבי אלקנה, במיוחד למבוגרים, אפשרות ראויה להשתתף בדיון וליצג את עמדתם.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת אלקנה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	מר אסף מינצר, ראש המועצה המקומית אלקנה ד"ר ועו"ד סער פאוקר, משרד הרצוג פוקס נאמן	עמדה בעל פה, דיון פומבי שני מיום 03.03.2025
עמדת אלקנה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	מר אסף מינצר, ראש המועצה המקומית אלקנה ד"ר ועו"ד סער פאוקר, משרד הרצוג פוקס נאמן	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025
עמדת אלקנה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	המועצה המקומית אלקנה	מצגת עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ומיזוג רשויות, מיום 03.03.2025
עמדת אלקנה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	המועצה המקומית אלקנה	מצגת עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 25.03.2025
עמדת קבוצת גיאוקרטוגרפיה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה, מטעם אלקנה	בוריס דנילביץ', קבוצת גיאוקרטוגרפיה - מטעם אלקנה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025
עמדת קבוצת גיאוקרטוגרפיה ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה, מטעם אלקנה	גיאוקרטוגרפיה, אסטרטגיה של מידע - מחקרי שוק ודעת קהל, ניתוח פוטנציאל שוק, מערכות מידע ופתרונות עתירי-מידע	מצגת עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 25.03.2025
המשמעות של איחוד רשויות אלקנה, שער שומרון ואורנית למועצה אחת חוות דעת חברתית - כלכלית מרץ 2	גיאוקרטוגרפיה, אסטרטגיה של מידע - מחקרי שוק ודעת קהל, ניתוח פוטנציאל שוק, מערכות מידע ופתרונות עתירי-מידע	דו"ח גיאוקרטוגרפיה, מרץ 2025

7.2 עמדת משרדי ממשלה וגופים סטטוטוריים

עמדת המינהל האזרחי ביו"ש

העמדה: המינהל האזרחי תומך באיחוד בדגש על אלקנה ושער שומרון, על בסיס הצדקה תכנונית.

נימוקי העמדה:

- **ראייה אזורית תכנונית** - המינהל מדגיש כי מרחב היישובים מחייב ראייה אזורית כוללת, כאשר במצב הנוכחי כל יישוב מטופל בנפרד. ראייה כוללת תייעל את התיאומים ותמנע כפילויות. אורנית אינה חלק מהמרחב הרלוונטי מבחינה תכנונית ונתפסת כיישוב מרוחק שאינו משתייך ישירות לאותו מרחב תפקודי של שער שומרון ואלקנה. לכן, חבירה של אורנית לאיחוד תיחשב ליותר מורכבת ומעוררת קושי מבחינת יעילות הניהול התכנוני.
- **ראייה תשתיתית כוללת** - קיימת הצדקה תכנונית ברורה לאיחוד בין שני היישובים המרכזיים אלקנה ושער שומרון כדי לטפל ביעילות בתשתיות כמו כבישים, ביוב ואזורי תעשייה משותפים, תוך מניעת כפילויות וסרבול ניהולי.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת המינהל האזרחי ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	שירן בובו, ראש מדור התיישבות ותכנון במינהל האזרחי	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

עמדת מועצת תכנון עליונה יו"ש

העמדה: תמיכה באיחוד של אלקנה ושער שומרון.

נימוקי העמדה:

- **קשר תכנוני הדוק בין אלקנה לשער שומרון** - שני היישובים "אחוזים זה בזה". תשתיות כמו כבישים וביוב חוצות בין היישובים ודורשות תיאומים מרובים. מועצת התכנון רואה יתרון בראייה מרחבית כוללת שתאפשר ניהול יעיל ומרוכז במקום ריבוי רשויות.
- **היעדר רצף טריטוריאלי עם אורנית** - במקרה של אורנית, המצב שונה, כיוון שאין רצף טריטוריאלי, והיא במידת מה מרוחקת משער שומרון ומאלקנה. המינהל לא מציג הכרעה, אלא מדגיש שיש צדדים לכאן ולכאן באיחודה לשער שומרון ואלקנה.
- **חשיבות אזור התעשייה שער שומרון** - מדובר בתוכנית משמעותית למרחב. התוכנית הופקדה, הוגשו התנגדויות והוועדה עוסקת בהן כעת. מועצת התכנון העליונה מעריכה שהתוכנית צפויה לקבל תוקף (אם לא יהיו עיכובים משפטיים) עד שנת 2026.

- **ראייה אזורית תכנונית** - המינהל מדגיש כי עליו לפעול בראייה אזורית כוללת, גם אם במצב הנוכחי כל יישוב מטופל בנפרד. ראייה כוללת תייעל את התיאומים ותמנע כפילויות.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת מינהל התכנון ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	יהודה אלקלעי, מתכנן ויו"ר מועצת תכנון עליונה יו"ש	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025 (השתתפות בזום)

עמדת משרד הבינוי והשיכון

העמדה: משרד הבינוי והשיכון תומך באיחוד הרשויות מתוך ראייה אזורית כוללת של פיתוח ותכנון.

נימוקי העמדה:

- **תפקוד המשרד במרחב** - המשרד עוסק ביזום, תכנון, פיתוח מקרקעין, שיווק וקשר עם האוכלוסייה, ולכן רואה באיחוד כלי שיכול ליעל ולשפר את התכנון והפיתוח של האזור.
- **יתרון מיקום של שלושת היישובים** - שלושת היישובים תחומים על ידי מרחב ביטחוני, ופונים גיאוגרפית לעבר מערב, אל גוש דן שבו נמצאים יעדי תעסוקה, תרבות, וחיי מסחר. המשרד רואה בכך הזדמנות לתכנון מרחבי כולל שיקדם את האזור כיחידה אחת.
- **קריאה לתכנון פונקציונלי ואיכותי** - המשרד מציין שראייה כוללת של האזור, הן מבחינה פיזית והן מבחינה תפקודית, תאפשר פיתוח יעיל יותר ותענה על צרכים של כלל התושבים במרחב כולל תשתיות, דיור, תעסוקה ושירותים.
- **היסטוריה של מעורבות במרחב** - המשרד לקח חלק בוועדות גיאוגרפיות קודמות באזור, שעד כה הסתיימו ללא המלצות מובהקות. לכן הוא מדגיש את הצורך הפעם לקדם מהלך עם תוצאה ברורה.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת משרד הבינוי והשיכון ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	טימור מגרלי, נציג משרד הבינוי והשיכון	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

עמדת משרד החינוך - מחוז מרכז

העמדה: המשרד אינו מתנגד לאיחוד.

נימוקי העמדה:

- בכל הקשור לענייני החינוך אין באיחוד הרשויות או השארתן כישויות נפרדות פגיעה או העדפה, הן לבתי הספר והן לתלמידים.
- עם זאת, אין ספק כי איחוד הרשויות מקל על עבודת הפיקוח של משרד החינוך.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת משרד החינוך בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	ורדה אופיר, מנהלת מחוז מרכז, משרד החינוך	מכתב עמדה לוועדה הגאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 24.03.2025

עמדת משרד הרווחה והביטחון החברתי

העמדה: משרד הרווחה תומך באיחוד שצפוי לשפר ולהרחיב את שירותי הרווחה לתושבים של שלוש הרשויות.

נימוקי העמדה:

- **רצף גאוגרפי ומאפיינים דומים** - שלוש הרשויות סמוכות גאוגרפית ובעלות מאפיינים קהילתיים ודמוגרפיים דומים, מה שיוצר בסיס טבעי לאיחוד.
- **מחסור במענים ושירותים** - כיום קיים חוסר משמעותי במענים חיוניים בשלוש הרשויות, לדוגמה: טיפול באלימות במשפחה, מועדוניות לילדים עם מוגבלות, טיפול משפחתי, מחסור במבני ציבור.⁵¹ תושבים רבים נאלצים לפנות לרשויות מרוחקות כמו פתח תקווה או ראש העין, שם אין תמיד מקום פנוי.
- **קושי תפקודי של מחלקות הרווחה** - בכל אחת מהרשויות קיים מספר תקנים מצומצם, המאלץ עובדים סוציאליים לטפל באוכלוסיות מגוונות, ללא התמחות, דבר המקשה על פיתוח שירותים מותאמים.
- **יתרונות האיחוד מבחינת הרווחה** - הקמת רשות אחת תאפשר: ניצול מרבי של תקציבי רווחה, פיתוח שירותים ייעודיים לאוכלוסיות היעד, התמקצעות צוותי העבודה הסוציאלית, מבנה ארגוני מוסדר ומתאים לצרכים, שיפור הביטחון החברתי והתפקוד המקצועי.

⁵¹ כנראה בין היתר כתוצאה מאי הגעה לספי הכניסה המוגדרים לקבלת שירותים אלו.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת משרד הרווחה והביטחון החברתי בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	-אבישג רוזנבאום, מנהלת נפת מזרח, משרד הרווחה והביטחון החברתי -כפיר רייך, ממונה מחוזי רשו"מ, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מחוז תל אביב והמרכז	מכתב עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 27.03.2025

עמדת רשות המים

העמדה: רשות המים אינה מתנגדת לאיחוד המועצות ואף רואה בכך יתרונות.

נימוקי העמדה:

- **הקמת תאגיד מים וביוב אזורי חדש ביהודה ושומרון** - בימים אלו מתקיים מהלך לצירוף או הקמה של תאגיד מים וביוב אזורי חדש באזור ביהודה ושומרון.
- **אי-פגיעה בהתנהלות הנוכחית** - לדעת רשות המים, האיחוד המוניציפלי של המועצות המקומיות לא צפוי לפגוע בהתנהלות התחום התשתיתי או התפעולי הקשור למים וביוב.
- **פוטנציאל לשיפור שירותים** - רשות המים רואה במהלך כזה הזדמנות לשיפור ההתנהלות והשירותים בתחום המים והביוב, ככל שהאיחוד יתבצע בתיאום עם מהלכי הרשות.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת רשות המים בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	רו"ח אביעד בלולו, מנהל אגף התאגידים, רשות המים	מכתב עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 27.03.2025

7.3 עמדות גופים נוספים

עמדת מרכז השלטון המקומי

העמדה: מרכז השלטון המקומי מתנגד למהלך האיחוד בין אלקנה, שער שומרון ואורנית, מהותית ומעשית כאחד. לטענתם, מדובר במהלך שגוי שאינו משרת את טובת התושבים ואינו מגובה בניסיון מקצועי חיובי ממקרים דומים בעבר.

נימוקי העמדה:

- **היעדר הסכמת היישובים והתושבים מובילה לכישלון האיחוד** – איחודים שנעשו ללא הסכמת הרשויות והתושבים לרוב כשלו והובילו לפירוק (אל שאגור, עיר הכרמל, באקה ג'ת, ג'וליס ועוד).
- **פגיעה בזכויות התושבים** – כפיית איחוד פוגעת בזכות התושב לבחור את מקום מגוריו, את אופיו הקהילתי, את התרבות הסובבת ואת נציגיו ברשות. ייצוג התושבים נחלש: פחות מושבים במועצה, קושי להיבחר, איבוד השפעה מקומית. קיימת אף פסיקה משפטית רחבה שמדגישה את חשיבות זכות הבחירה המקומית.
- **הבדלים תרבותיים וקהילתיים - פערים מהותיים** – אלקנה – יישוב דתי-תורני; אורנית – חילונית ברובה; שער שומרון – מגוונת אך חלשה קהילתית. קיים פוטנציאל ממשי למתחים ופיצול בתוך המועצה המאוחדת. השירותים המוניציפליים יידרשו להתרחב בהתאם להבדלים בצרכים, דבר שיפגע בהתייעלות.
- **ניתוח כלכלי – אין חיסכון, יש הפסדים** – מחקרים מראים כי חיסכון תקציבי מאיחוד אינו ודאי ואף נדיר. לא הוצג תחשיב כלכלי כלשהו על ידי משרד הפנים להוכחת כדאיות האיחוד. איחודים בעבר הובילו לעיתים לגירעונות עצומים ולא לחיסכון (למשל בדרום השרון, מטה אשר, דלית אל כרמל). נדרשות השקעות גבוהות: פיצויים, יועצים, תשתיות, תקני כוח אדם, מענקי הסתגלות – כולם עלולים לעלות יותר ממה ש"נחסך". גידול במספר התושבים ידרוש תוספת עובדים, מנהלים, מחלקות – ולא צמצום. אין חיסכון בהוצאות לנפש כאשר בוחנים את התמונה הרחבה. גודל הרשות הוא יתרון מוטל בספק. יתרון הגודל מתממש (אם בכלל) עד 7,000–10,000 תושבים – מעבר לכך אין יתרון ואולי אף חיסרון. רשות גדולה מדי עלולה להפוך לאיטית, ביורוקרטית ומנותקת מהתושב. השירותים דווקא עלולים להיפגע, במיוחד לתושבים בפריפריה של הרשות המאוחדת.
- **חוסן כלכלי של הרשויות המועמדות לאיחוד** – שער שומרון – רשות חלשה, לא התייצבה עדיין מהאיחוד הקודם, מתפקדת תחת מינוי חיצוני, עם קשיים תקציביים ותפעוליים. אורנית – בגירעון של מעל 35 מיליון ש"ח, בהליך הבראה תחת חשב מלווה. אלקנה – על אף צמיחה עתידית, מצבה אינו כזה שמאפשר נשיאת שתי רשויות נוספות. אין היגיון להעמיס על רשות גרעונית או לא מאוזנת והאחריות הכלכלית תיפול על משרד הפנים והתושבים.
- **תכנון לקוי, חוסר מדיניות סדורה** – משרד הפנים לא ערך תכנית איחוד מפורטת, לא ליווה כראוי איחודים בעבר ולא סיפק תמיכה למאוחדים. שער שומרון עצמה אוחדה רק לאחרונה (2022), ועדיין לא נקלטה – וכבר מוצע איחוד נוסף. אין מדיניות איחודים סדורה – נראה שהמהלך נעשה בצורה שרירותית. לא ברור מדוע אורנית בכלל מועמדת לאיחוד – היא חורגת מהקריטריונים ששר הפנים עצמו התווה.
- **חלופות לאיחודים** – האיחוד הנוכחי לא יביא להתייעלות כלכלית משמעותית, לא ישפר את השירותים, ויגביר את הסיכון הכלכלי, החברתי והמוניציפלי. קיימות חלופות עדיפות: שיתופי פעולה בין רשויות, חלוקת תפקידים, מענקים ייעודיים, הקמת אזורי תעסוקה משותפים ועוד. איחוד רשויות הוא מהלך דרמטי – שיש לנקוט בו רק במקרים חריגים, לא כפתרון כוללני.

- **קריאה לעצירת המהלך** - לאור מכלול הנתונים שהוצגו בפני הוועדה: כלכליים, חברתיים ותפעוליים, המרכז סבור שאין מקום לקדם את האיחוד בנסיבות הנוכחיות, וממליץ להימנע מהמלצה לשר הפנים לבצעו.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת מרכז השלטון המקומי ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	עו"ד שחר בן עמי, מרכז השלטון המקומי בישראל	עמדה בעל פה, דיון פומבי של ישי מיום 25.03.2025
עמדת מרכז השלטון המקומי ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	עו"ד שחר בן עמי, מרכז השלטון המקומי בישראל	מכתב עמדה לוועדה הגיאוגרפית לשינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות, מיום 27.04.2025

7.4 עמדת התושבים במועצות הנבחרות לאיחוד

הוועדה קיימה מפגש "שמיעת ציבור" עם תושבי שלוש הרשויות, אשר נוהל באמצעים מקוונים בשעות הערב. במפגש זה שמעה הוועדה את עמדות התושבים בכל הנוגע למהלך האיחוד הנבחן בין שלוש הרשויות ואת חששותיהם מהשפעות האיחוד על הקהילה והשירותים. במפגש השתתפו כ- 300 תושבים ותושבות, בהם ראשי המועצות השונות. להלן ריכוז עיקרי העמדות שהוצגו בפני הוועדה:

עמדת תושבי המועצה המקומית שער שומרון

העמדה: הובעה תמיכה על ידי חלק מהמשתתפים בדיון וחלק אחר לא התנגד, אך הביע חששות בשל האיחוד המוניציפלי שהתרחש לפני כשנתיים וחצי.

נימוקי העמדה:

- **חשש מהאיחוד** - בשל אי-שביעות רצון מתהליך הקמת שער שומרון והשלכותיו, קיימת אי-בהירות לגבי תחומים שונים, כגון: מענקים, ייצוג התושבים, מעמדה של המועצה לאחר האיחוד – האם תהיה מועצה מקומית, אזורית או עירונית - ומה יהיה שמה של המועצה החדשה. כמו כן, הנהלת המועצה כיום ממונה, והתושבים מרגישים שאין להם ייצוג הולם במועצה, כיוון שאין להם חברי מליאה. הנציגים היחידים הם נציגי משרד הפנים, מה שמביא לתחושת ניכור וחוסר שייכות. בתהליך ההקמה, הובטח לתושבי שער שומרון מענק הקמה של בין 80 ל-120 מיליון ש"ח, אך בפועל התקבל רק 10% מהסכום המובטח, והעניין גורם לתסכול ולהגדלת הקשיים הכלכליים של המועצה. תושבים שאלו אם תוקם מועצה ממונה למשך 4 או 6 שנים, כפי שנכתב בצו במינהל האזרחי, או שייערכו בחירות למועצה החדשה. באופן כללי, תושבי שער שומרון ביקשו הבהרות ופתרונות לסוגיות המטרידות אותם, תוך שאיפה לשיפור הייצוג והמצב הכלכלי של המועצה לאחר האיחוד.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת תושבי שער שומרון בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת רייזאיט, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	סיכום מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025
עמדת תושבי שער שומרון בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת Summit, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	תמלול מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025

עמדת תושבי המועצה המקומית אורנית

העמדה: מרבית המשתתפים בדיון התנגדו לאיחוד.

להלן הנימוקים לעמדה:

- **צביון היישוב** - אורנית בעלת זהות חילונית-קהילתית ייחודית שאינה תואמת את שער שומרון או אלקנה. החשש: שהאיחוד "ישאב" את אורנית פנימה וימחק את אופייה. התושבים מביעים את הצורך לחזק חוסן קהילה ולא בפירוק. הזכות שהייתה להם לבחור איפה לגור נלקחת מהם.
- **תכנון** - אין רצף גיאוגרפי ואורנית רחוקה משאר המועצות וכתוצאה מכך קיים ריחוק מחלק מהשירותים המוניציפליים.
- **תקצוב** - תושבים חוששים להיות "שכונה זניחה" ברשות רחוקה, מה שיוביל להעדפה תקציבית של יישובים אחרים על חשבון אורנית.
- **ביטחון** - התקופה הנוכחית מאוד מאתגרת והשומרון יהיה במרכז החשיבה הביטחונית, כרצועה הצרה ששומרת על כל מדינת ישראל - ה"חומה ומגדל" של מדינת ישראל. העובדה שבין היישובים אין רצף טריטוריאלי ויש ביניהם כפרים ערביים, פוגעת בתחושת הביטחון.
- **פגיעה בחינוך המיוחד** - אורנית משקיעה רבות בחינוך המיוחד: גן תקשורתי, תוכניות שילוב, מרכז תמיכה למשפחות. דוברים מהקהילה העידו על מקרים שבהם תלמידים שעברו לשערי תקווה לא קיבלו תמיכה. תושבים חוששים שילדיהם יפגעו, וההשקעה תתפוגג.
- **תמיכה בשיתופי פעולה, אך לא באיחוד** - תושבים בעד שיתוף פעולה בין רשויות בתחומים ממוקדים כמו ביטחון, חינוך או תשתיות. עם זאת, מתנגדים לאיחוד פורמלי שיגזול את האוטונומיה המקומית.
- **ניתוק בין הרשות לתושבים** - כיום התושבים נהנים מקשר אישי להנהגה המקומית. איחוד משמעותו ריחוק, ניכור ואובדן יכולת השפעה.

- **אמון נמוך במערכת הממשלתית** - קיימת תחושת תסכול שההליך נכפה על אורנית, והתושבים הביעו עייפות מתמשכת מהחזרתיות של ההצעות לאיחוד, שמופיעות כל כמה שנים בלי שינוי מהותי.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת תושבי אורנית בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת רייזאיט, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	סיכום מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025
עמדת תושבי אורנית בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת Summit, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	תמלול מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025

עמדת תושבי המועצה המקומית אלקנה

העמדה: מרבית המשתתפים בדיון התנגדו לאיחוד.

נימוקי העמדה:

- **כלכלה** - באלקנה מתנהלים בתקציב מאוזן, ללא חובות כבדים. שער שומרון ואורנית סובלות מגירעונות ומקבלות מענקי איזון. תושבי אלקנה חוששים שייאלצו "לממן" את החובות של האחרים. ובנוסף, קיים חשש מפגיעה במענקים משמעותיים שמשרד הפנים מעניק, והשפעתם על המשאבים שהיישוב מקבל.
- **שירות לתושב** - השירותים היום ניתנים במהירות וביעילות, וקיים טיפול בתקלות מים, ניקיון סביבתי, תחזוקה. ישנו חשש שהאיחוד יפגע בזמינות השירותים עקב גודל הרשות, בירוקרטיה וריחוק.
- **קהילה** – אלקנה מאופיינת כקהילה דתית, מלוכדת, עם חיים תוססים של מספר דורות יחד. נאמר כי: "אנחנו גרים פה בחמולות, שלושה דורות. זה נדיר". איחוד עלול לפרק את זהות היישוב ולגרום לאובדן תחושת בית. הודגשה חשיבות הפעילות הקהילתית באלקנה, במיוחד עבור הקהילה המבוגרת, שנהנית מפעילות קבועה ומשמעותית, כולל הרצאות, אירועים, סדנאות, והובע חשש שהבעיות הכלכליות שייווצרו עם האיחוד, יפגעו בפעילויות השונות ויובילו לצמצום או ביטול התמיכה בפעילות זו עקב סדרי עדיפויות אחרים.
- **חינוך** – באלקנה יש השקעה גדולה בחינוך ופרויקטים חינוכיים עתידיים (הקמת מדרשה, ישיבה חדשה). איחוד עלול לעצור מיזמים אלו או להסיט את התקציבים.

- **ירידת ערך נכסים** – האובדן הצפוי בצביון הקהילתי, יחד עם פגיעה בשירותים, צפוי לגרום לעזיבת תושבים, ובכך יפגע שוק הדיור ושווי הנכסים באלקנה.
- **תוכניות פיתוח מרכז תעסוקה עתידי לאלקנה** - האיחוד עלול לפגוע בהשגת ההכנסות הצפויות מהמיזם.
- **עמדת הנוער** – נוער אלקנה מאורגן ומעורב, פעיל ומחובר – מדריכים, בני נוער, משפחות. איחוד משמעותו בשבילם אובדן הזהות והמסגרת לנוער.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדת תושבי אלקנה בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת רייזאייט, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	סיכום מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025
עמדת תושבי אלקנה בנושא מנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	נערך על ידי חברת Summit, עבור הוועדה הגאוגרפית לבחינת איחוד רשויות	תמלול מפגש שמיעת ציבור של תושבי שער שומרון, אורנית ואלקנה 17.02.2025

עמדות תושבים⁵²

ג'וש גולדשמיד, תושב שער שומרון (שערי תקווה), לשעבר גזבר מועצה אזורית שומרון

תומך באיחוד המוניציפלי בין שער שומרון (שערי תקווה, עץ אפרים) ואלקנה. עמדתו מתבססת על נימוקים תכנוניים, כלכליים וחברתיים. הוא רואה בשלושת היישובים מרחב אחד טבעי ואחיד מבחינת תכנון, תחבורה, מוסדות ציבור ושירותים. לדבריו, אורנית היא מרחב נפרד, מנותק מבחינת תחבורה, מוסדות חינוך, שירותים ועוד, ולא מתאימה לאיחוד בשלב הראשון.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	ג'וש גולדשמיד, תושב שערי תקווה	עמדה בעל פה, דיון פומבי ראשון מיום 17.09.2024

דוד מזרחי, תושב שער שומרון, לשעבר יושב ראש הוועד המקומי

מתנגד למהלך איחוד המועצות בשל השלכות כלכליות וניהוליות שעלולות לפגוע בשירותים לתושבים, בצביון היישובים וברמת הייצוג הדמוקרטי. זאת לצד, חוסר שקיפות בתהליך, היעדר עבודת מטה מסודרת וחוסר התייחסות לעמדת התושבים.

⁵² העמדות המוצגות בסעיף זה הן עמדות אישיות של תושבים פרטיים שקיבלו את זכות הדיבור בדיונים הפומביים של הוועדה בבחינת איחוד המועצה המקומית שער שומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	דוד מזרחי, תושב שער שומרון ולשעבר יושב ראש הוועד המקומי	עמדה בעל פה, דיון פומבי שני מיום 03.03.2025
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	דוד מזרחי, תושב שער שומרון ולשעבר יושב ראש הוועד המקומי	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

רמי אורפז, תושב שער שומרון (שערי תקווה)

מתנגד לאיחוד לאור ניסיון עבר של איחוד שערי אפריים ועץ תקווה שלטענתו פגעה משמעותית ביישובים. רואה יתרון באיחוד הרשויות רק לצורך התייעלות כלכלית ואיחוד אינטרסים כלכליים, שיפתירו את הקיפאון שפגע באזור בשני העשורים האחרונים, במיוחד בנוגע לפיתוח אזור התעשייה שער שומרון.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	רמי אורפז, תושב שערי תקווה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

חיימון בלומנפלד, תושב שער שומרון (שערי תקווה)

תומך באיחוד. הוועדות הקודמות שהמליצו על איחוד הרשויות לא טעו וחבל שהמלצתם לא יושמה קודם לכן כי הפיצול בין הרשויות מונע את פיתוח המרחב, גם בהקשר של הדירור וגם של אזור התעשייה. לדבריו, המרחק של אורנית אינו מהווה בעיה, ובעיר דוגמת פתח תקווה כל התושבים מקבלים אותו היחס, הכול מנוהל במנגנון אחד, עם ראש עיר מוביל ומתקבלות החלטות לטובת הכלל.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	חיימון בלומנפלד, תושב שערי תקווה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

ניסן סלומינסקי, תושב אלקנה ולשעבר ראש המועצה וחבר כנסת

מתנגד לאיחוד אלקנה, שהיה ממקימה, רואה באיחוד מהלך בעייתי שלא ישרת את תושבי אלקנה אלא יפגע בהם. סבור שהאיחוד יוביל לפגיעה בצביון היישוב, בהשפעת תושביו על קבלת ההחלטות,

בשירותים הניתנים להם ובאיכות חייהם. לטענתו אין חיסכון כלכלי באיחוד ואין בזה היגיון תקציבי או ניהולי – על כל רשות לבנות עצמה לפי צביונה.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	ניסן סלומינסקי, תושב אלקנה ולשעבר ראש המועצה וחבר כנסת	עמדה בעל פה, דיון פומבי שני מיום 03.03.2025

צביקה רוזן, תושב אלקנה

מתנגד לאיחוד. בחר במגורים באלקנה מתוך אידיאולוגיה, דורש שקיפות בקריטריונים שעל פיהם תתקבל ההחלטה כיוון שבלתי אפשרי להבין אותם, מדגיש שההחלטות מתקבלות על ידי אנשים ולא ישות אמורפית בשם "המדינה", ולכן חובת ההסבר והשקיפות קיימת.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	צביקה רוזן, תושב אלקנה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

טוביה ארליך, חבר מועצה ותושב אלקנה

מתנגד לאיחוד. לדבריו, חסרה שקיפות בתהליך והצגת שיקולי המדינה. תושבי אלקנה לא יודעים לאילו נתונים ושיקולים עליהם להתייחס כשהם רוצים להתמודד עם נושא איחוד הרשויות. רמת השירותים באלקנה גבוה ויכולה להתקלקל.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	טוביה ארליך, חבר מועצה ותושב אלקנה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

עמדת שמעון רוקח, תושב אלקנה

מתנגד לאיחוד. לטענתו, משרד הפנים מנע תקציבים משער שומרון וגרם לה לגירעון על מנת להצדיק כעת את איחודה עם אלקנה ואורנית. האיחוד ייפגע באיכות השירותים לתושב.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	עמדת שמעון רוקח, תושב אלקנה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

עמדת אריה קציר, תושב אלקנה

מתנגד לאיחוד. הוא מדגיש שהאיחוד יהרוס את הזהות הייחודית של אלקנה, והיישוב יהפוך להיות גדול ומשוסע, בין חילונים לדתיים.

מקורות:

נושא	מאת	סוג העמדה
עמדה אישית ביחס למנדט איחוד רשויות שער שומרון, אורנית ואלקנה	עמדת אריה קציר, תושב אלקנה	עמדה בעל פה, דיון פומבי שלישי מיום 25.03.2025

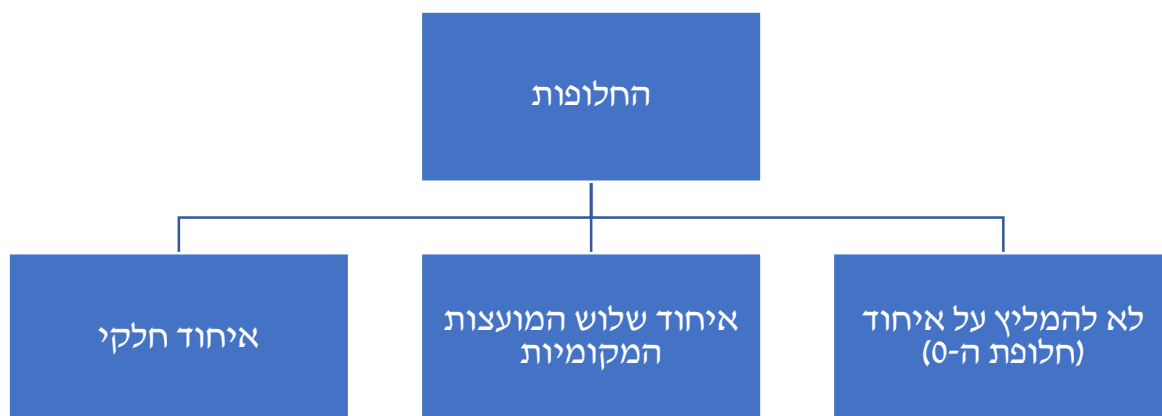
8. דיון ומסקנות

כתב המינוי שניתן לוועדה הטיל עליה לבחון את משמעויות איחוד אלקנה, אורנית ושער שומרון, ולהמליץ לשר בסוגיה זו. הוועדה למדה את הרקע לכתב המינוי, את מאפייני הרשויות והיבטים שונים של פעילותן. כמו כן קיימה הוועדה סיורים בשלוש המועצות המקומיות, בהם למדה מקרוב על מאפייני הרשויות, העשייה והפיתוח כמו גם על האתגרים העומדים בפניהן, וכן קיימה מפגש "שמיעת ציבור" עם תושבי שלוש הרשויות. בנוסף, שמעה הוועדה או קיבלה בכתב עמדות של משרדי ממשלה וגופים שונים.

בסיום תהליך הלמידה וההכרות, קיימה הוועדה דיונים פנימיים בין חבריה לגיבוש המלצותיה בנושא. פרק זה יפרוס את הדיון כפי שהתקיים בעבודת הוועדה.

הקדמה

כתב המינוי עוסק בשלוש מועצות מקומיות, אחת מהן (שער שומרון) נוצרה בשנת 2022 כחיבור בין שני ועדים מקומיים מהמועצה האזורית שומרון והאחרות רשויות ותיקות. כל הישובים הוקמו באותה תקופה של אמצע שנות השבעים עד אמצע שנות השמונים. הרשויות הנין בגדלי אוכלוסייה של 4,600 (אלקנה) עד 10,200 (אורנית) תושבים. הוועדה ניתחה את מבחר החלופות העומדות לפניה בכתב המינוי ומצאה כי אלו החלופות הרלוונטיות לדיוניה:



- א. **חלופת האפס - לא להמליץ על איחוד** - חלופה זו למעשה מותירה את המצב הנוכחי על כנו, כאשר במרחב זה יוותרו 3 מועצות מקומיות (אורנית, שער שומרון ואלקנה).
- ב. **חלופת איחוד מלא** - איחוד 3 הרשויות שבכתב המינוי. המלצה על חלופה זו, תהיה בהלימה להמלצות ועדות עבר- החל מוועדת לייבוץ ב-2001, ועדת שחורי ב-2003 (אחת מ-8 ועדות החקירה לבחינת איחודי רשויות ב-2003), ועדת אפרתי ב-2008 והוועדה הגאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה ("ועדת יושפליים") משנת 2017.
- ג. **איחוד חלקי** חלופת איחוד בין שתי רשויות בלבד.

מספר נושאים בסיסיים עומדים על הפרק כחלק מתהליך הבחינה של הרשויות, הניתנים לחלוקה ל-2 שאלות בסיסיות:

1. האם יש הצדקה לאיחוד של מי משלוש הרשויות העומדות על הפרק?

2. האם חלופה של איחוד מלא או חלקי במרחב זה ראויה להמלצה?

בחינתה של הוועדה מתבססת על מספר עקרונות בסיסיים על פי שתי השאלות הללו.

נושאי הבחינה בהם עסקה הוועדה הינם, בין השאר, האם בטווח העתידי יצאו התושבים נשכרים, בשים לב לשאלה אם תושבי שלוש הרשויות יוכלו להמשיך וליהנות משירותים ברמה שאינה פחותה מאלו הקיימים כיום. זאת, לצד שיקולים רוחביים נוספים וביניהם, עמידותן הכלכלית של הרשויות, ראייה תכנונית אחודה של המרחב, כמו גם השפעות רוחביות שונות של היבטים לאומיים במידת הנדרש ושיפור ביכולת מתן השירותים של משרדי הממשלה.

השיקולים ששקלה הוועדה כוללים בין השאר את ההיבטים הבאים:

1. גודל הרשויות המועמדות לאיחוד והשפעתו על תפקודן
2. אופק הצמיחה של הרשויות המועמדות לאיחוד
3. מאפייני אוכלוסיית הרשויות
4. התנהלות כלכלית של הרשויות
5. מערך השירותים ברשויות
6. משמעות תכנוניות, כלכליות ותפקודיות כתוצאה ממהלך האיחוד
7. עמדות שהוצגו בפני הוועדה

8.1. האם יש הצדקה לאיחוד מי משלוש הרשויות העומדות על הפרק?

התשובה לשאלה זו נסמכת על מספר פרמטרים, אשר ייבחנו כל אחד בנפרד:

8.1.1 הקשר המרחבי

מנדט הוועדה עוסק בשלוש רשויות, אשר מספר תושביהן ביחד עומד על כ- 24,000 תושבים (מרשם האוכלוסין 10/2024). שאלת הקשר המרחבי בין הרשויות והפרישה הפיזית, לרבות האפשרות לחיבוריות תפקודית, הינה שאלה משמעותית בדיון.

שלוש הרשויות בעלות אופי פרברי ומצויות סמוך זו לזו במובלעת מוגדרת ותחומה בין כביש 5 ובין גדר ההפרדה. הגישה אל כל הרשויות מתבצעת על ידי מחלף שער השומרון שעל כביש 5, ומרכז תחבורה ציבורית המצוי במרכזן משמש את שלושתן. גדר ההפרדה חוסמת את כיווני ההתפתחות של שלוש הרשויות. הוועדה למדה כי ביו"ש אין רצף של תחומי שיפוט הרשויות. גם רשויות כתב המינוי עצמן לא בנויות ברצף ביניהן, כמו גם בתוך תחום שיפוטן. בין תחומי השיפוט של אורנית ואלקנה קיים מרחק של 1.2 ק"מ (מרחק נסיעה בשטח ללא שיפוט) אך בתוך תחומי השיפוט של אלקנה ושל שער שומרון קיימים מרחקים גדולים יותר.⁵³

⁵³ משכונות המגורים של אלקנה אל שטח אזה"ת העתידי שער שומרון, ובין שכונות עץ אפרים ושערי תקווה בשער שומרון.

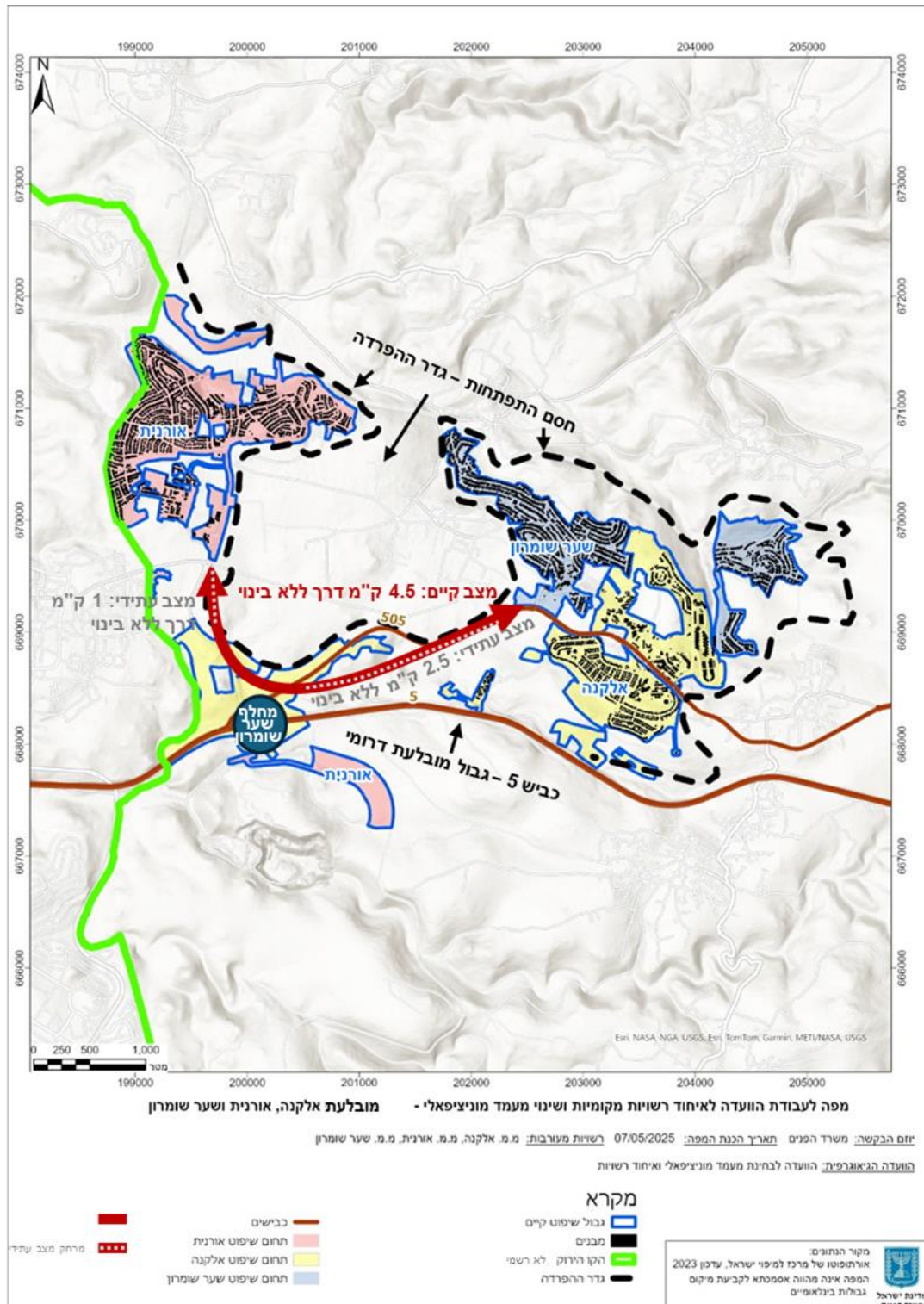
מפה מס' 18 להלן מציגה את המובלעת התחומה בין כביש 5 ובין גדר ההפרדה, את פרישת תחומי השיפוט של שלוש הרשויות, את מרחקי הנסיעה בשטחים ללא רצף בינוי לעומת המצב העתידי שיצמצם שטחים אלו עם השלמת תוכניות הפיתוח. מהמפה ניתן לראות את מחלף שער השומרון שהוא פורטל הכניסה למובלעת, את סמיכות ו/או צמידות הרשויות ואת החלקים הלא בנויים, הניכרים בעת הנסיעה בין הרשויות (אורנית ואזור המגורים אלקנה שער שומרון).

בחינת הוועדה את הפרישה המרחבית העלתה כי במצב הקיים רשויות המנדט מחולקות לשתי אוניות מופרדות תפקודית, האונה המערבית שבה מצויה אורנית והאונה המזרחית שבה שלובות זו בזו אלקנה ושער שומרון.

בחינה של תוכניות הפיתוח למרחב מעלה תמונה שונה, כאשר תוכניות בהכנה ובשלבי ביצוע מציירות מרחב מפותח הרבה יותר, הסובב סביב מרכז תפקודי כמוצג במפה 19 להלן.

אזור התעשייה שער שומרון צפוי להיות מרכז המרחב. הוא מצוי במחלף שער השומרון. חלק משטח התוכנית מיועד להוות מרכז בעל אופי מוניציפלי מרחבי ובו קריית חינוך ושטחים המתאימים לשימושים מוניציפליים כגון: מרכז תרבות, בריאות, ספורט, משרדי רשות, מרכז חירום והצלה – שימושים אותם העלו רשויות המרחב בעת הכנת התוכנית. שטחים אלו ממוקמים לצד שטחי תעסוקה, מסחר ומשרדים שישמשו את תושבי רשויות כתב המינוי ואחרים.

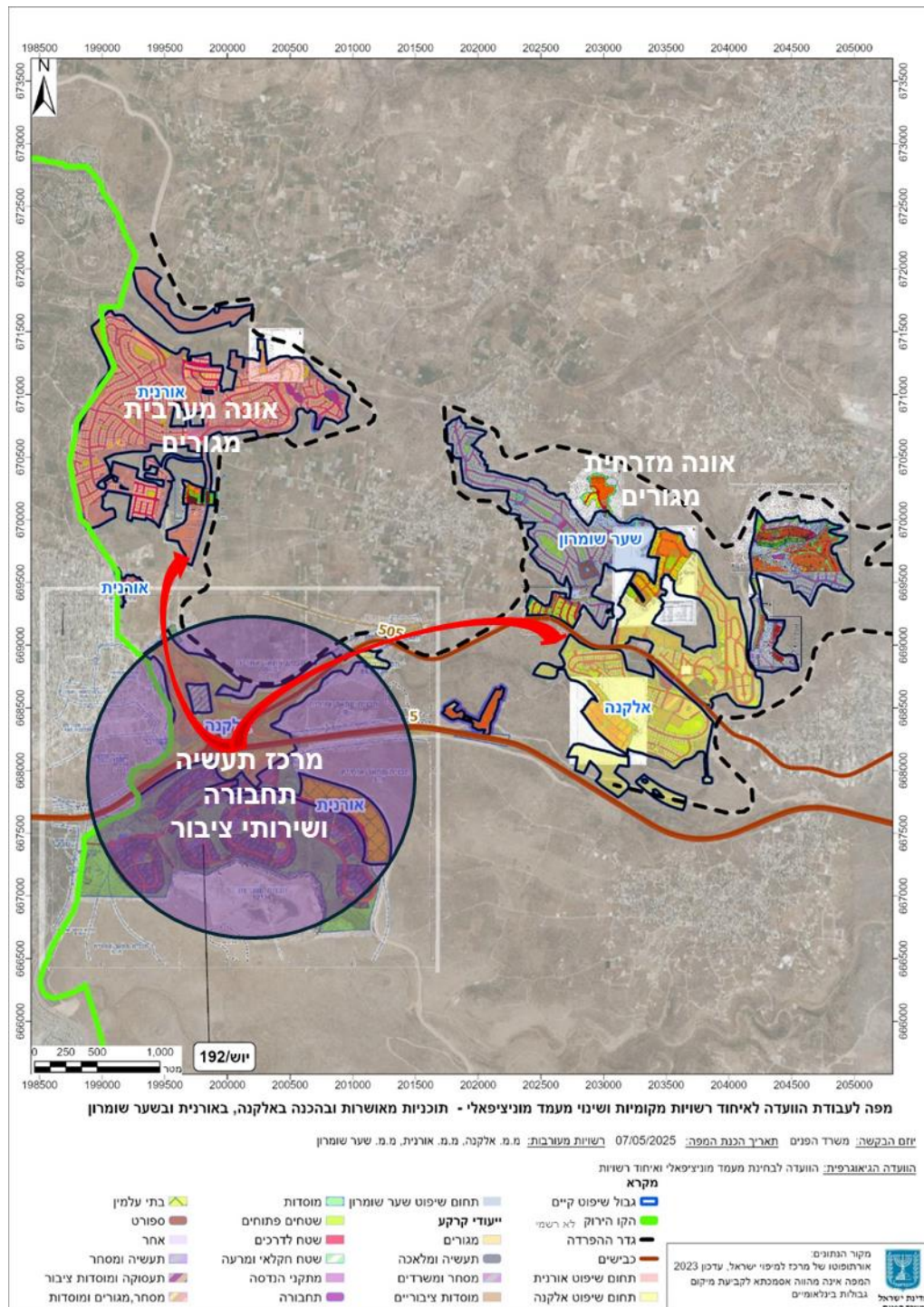
מן המרכז המתואר נשלחות שתי זרועות נפרדות, האחת האונה המערבית-אורנית, והשנייה האונה המזרחית שער שומרון-אלקנה.



מפה מס' 18: מובלעת רשויות כתב המיניו וקשרים בין הרשויות בהווה והעתיד

במצב הנוכחי, כפי שניכר מהמפה לעיל ומפה 19 להלן, קיימת הפרדה פיזית בין שתי האונות. הוועדה סיירה במקום וראתה כי אין רצף בנוי בין אורנית לשער שומרון (שכונת שערי תקווה) אך מצאה כי שערי תקווה ואלקנה מהוות רצף בנוי אחד של שכונות מגורים נושקות, כאשר תוכניות בהכנה ובשלבי אישור מרחיבות את אזורי ההשקה בין תחומי הרשות. יצוין כי מיקום שכונות

המגורים, במיוחד אלו שבתכנון, אינו בהכרח פרי תכנון כולל מקדים אלא בעיקר ניצול הזדמנויות על פי הבעלות על הקרקע.



מפה מס' 19 : פרישה מרחבית רשויות כתב המנדט

קשר מרחבי עשוי להיבנות גם לאחר בניה ראשונית, אולם ההיסטוריה של הקמת שכונות הרשויות מלמדת כי למעט השכונות באלקנה, שנבנו על קרקעות בבעלות מדינה, שאר התכנון קודם על ידי בעלי קרקע פרטיים, אשר הכינו תוכניות שלא נשענו על ראייה אסטרטגית אזורית. כאמור, עד היום תוכניות נעשות בהתאם לזמינות הקרקעות ולא בהתאם לראיה אזורית.⁵⁴ בישיבת הוועדה בתאריך 25.3.25 הציג מתכנן מחוז מרכז של משרד הבינוי והשיכון, מר טימור מגרלי, את כוונת המשרד להתחיל בהכנת תוכנית אזורית, למרות שהרשויות אורנית ושער שומרון נמצאות על קרקע בבעלות פרטית.

היעדר ראיית המרחב כמרחב אחד מייצרת מספר אתגרים תכנוניים, ביטחוניים וחינוכיים לדעת הוועדה:

אתגרי תכנון:

1. **תיאום תשתיות למגורים** - היעדר תיאום בהקמת תשתיות הנדסיות, לרבות דרכים. דוגמא לחוסר תיאום הינה קושי בהקמת תאגיד ביוב וכביש הגישה לשכונות העתידיות של עץ אפרים, הדורש שיתוף פעולה בין שער שומרון לאלקנה,⁵⁵ כאשר בשכונה 630 יחידות דיור מוצעות המהוות כשני שלישים מסך יחידות הדיור שבאלקנה.
2. **אישור תוכניות** - אישור תכנית 26/125 מעוכב בשל השפעות התכנית שבשטח אלקנה על השטח הסמוך שבשטח שער שומרון, מצב שרשות מקומית אחודה אמורה לפתור.
3. **פיתוח עתידי** - במרחב המנדט צפוי פיתוח משמעותי של אזור תעשייה ומרכז תחבורתי אזוריים אשר מחולקים בין תחומי השיפוט של שלוש הרשויות, לרבות אזור ללא שיפוט:
 - אזור התעשייה שער שומרון מחייב תיאום לקידום הפיתוח והשיוך המוניציפלי. שלביות פיתוח אזור התעשייה תלויה בקידום תקציבים לפיתוח כביש 5 ותחבורה ציבורית אשר מחייבים עבודה כגוף אחד, הפעלת ועדה מיוחדת לתכנון ובניה בה חברות הרשויות ומימון הקמת אמצעי ביטחון בתכנית. קידום אזור התעשייה מחייב שיתוף פעולה בין הרשויות הן מבחינת קידום המימוש והסרת חסמי השלביות (כגון רימזור, גישור, מתע"ן) והן מבחינת מימון מרכיבי הביטחון. כיום ישנו תאגיד "פארק עסקים שער השומרון" בו חברות הרשויות אלקנה אורנית ושומרון. המועצה המקומית שער שומרון אינה חברה בו, על אף שהוסכם כי חלק מהכנסות שומרון יועברו אליה ועל אף שהרשות הוקמה כבר ב-2022.

בדיון הפומבי בתאריך 25.3.25 יו"ר שערי תקווה לשעבר (2002-2016) מר חיימון בלומנפלד פירט מניסיונו כיצד ריבוי הרשויות במרחב עיכב את קידום אזור התעשייה שער שומרון (תוכנית יוש/192 לאחר דיון בהתנגדויות, 2024) אשר יוזמת הקמתו עלתה לפני כעשרים וחמש שנים: "כבר 15 שנה רבים, למי לשייך מוניציפלי, ההוא רוצה למשוך לפה...".

⁵⁴ לדוגמא, בסיוור הוועדה באורנית הציגה ראשת המועצה את הכוונה לקדם תכנון על מתחם ה"בננה" המצוי מעבר לגדר ההפרדה בניתוק מהבינוי והתשתית של הרשות, כאשר התכנון יתמודד עם סוגיית גדר ההפרדה והצורך לייצר פתח מעבר בתוכה.

⁵⁵ עפ"י דברי יו"ר מת"ע מר יהודה אלקלעי בדיון בתאריך 25.3.25

- המרכז התחבורתי מחייב תיאום ושיתוף פעולה לצורך קידום שירות איכותי בתחבורה ציבורית לתושבי מרחב המנדט עפ"י צרכי כלל התושבים.
 - קידום שירות רק"ל לאזור⁵⁶ – הוספת תחנה במחלף שער השומרון.
4. **שטחים מניבים -** אין תיאום בין תשתיות השטחים המניבים, לצורך יצירת מענה מגוון ויעיל לצרכי התושבים, ללא יצירת ספי כניסה מסחריים.

אתגרי ביטחון:

המרחב הנדון מתמודד עם אתגרים ביטחוניים מאחר ושלוש הרשויות הן מרחב אחד הצמוד לגדר ההפרדה וצמודות לכפרים, שנמצאים בשטח B, מעברה השני של הגדר. כיום אין ראייה ביטחונית אחודה, והרשויות טרם הקימו חדר מצב משותף. בדיון הפומבי (25.3.25) נוכחה הוועדה כיצד מחלוקות שונות בין הרשויות עיכבו את הקמת החמ"ל המשותף (טרם הוקם עד מועד הישיבה).

אתגרי שירותי חינוך ומבנים ציבוריים:

אתגר משמעותי במרחב הינו העדר תכנון בראייה אחודה של מערך השירותים בדגש על ההתמחות בחינוך לזרם הממלכתי והדתי ומערכת החינוך העל יסודית.

קיים ביטוי להתנהגות כמרחב תפקודי אחוד בהתמחות שנוצרה לאספקת שירותי החינוך בין הרשויות כפי שהוצג בפרק ניהול השירותים המוניציפליים (מס' 6). אולם, עדיין קיימת בעייתיות במרחב שנוצרה כאמור בפרק ניהול השירותים המוניציפליים, הן מאחר והישובים הוקמו על ידי יזמים פרטיים והן מאחר וחלק מהם הוקמו כוועדים במועצה אזורית. בפועל לא נמצאה פרוגרמה להקצאת שטחים לשירותי הציבור בישובים אלו והדבר מקבל ביטוי בפרישת מגרשי הציבור במרחב ובמיוחד בבתרות נמוכות של מגרשי ציבור באורנית ובשער שומרון. הוועדה מציינת כי עם איחוד שערי תקווה ועץ אפרים לרשות מקומית אחת לא ניתן מענה לחוסר מובנה בשטחי ציבור ברשות החדשה.

לדוגמה, הוועדה מצאה כי בשכונת עץ אפרים, שבה אוכלוסייה דתית וחילונית, לא אושרו מגרשים שגודלם מתאים להקמת בית ספר יסודי, אף לא בתוכנית החדשה שאושרה לאחרונה (6/126). מצד שני הוועדה למדה כי המגרשים ביעוד מבנה ציבור אשר תוכננו עבור צרכי כלל הרשויות במרחב המובלעת (ראה לעיל יוש/192) מצויים בתחום השיפוט של אלקנה, ושימושם לטובת כלל המרחב תלוי בתוכניות הפיתוח של הרשות ובצרכים שלו.

דוגמה לבעייתיות המצב הנוכחי עלתה בדיון הוועדה ובסיוור שערכה, בהם הוצג מצב לפיו העדר ראייה אחודה למרחב הביא לפגיעה בתלמידים. כפי שנמסר לוועדה, בקיץ 2024 ראתה אלקנה כי אין לה מקום עבור כלל ילדי המרחב הדתיים (בחינוך העל יסודי) והודיעה שעל הרשויות למצוא פתרונות חלופיים עבור שנת הלימודים תשפ"ה העומדת בפתח.

היבט אחר הוא הזדקנות האוכלוסייה בשלוש הרשויות והצורך להקים שירותים חדשים בכלל הרשויות כאשר לא לכולם יש ספי כניסה. הצמידות בין שער שומרון ואלקנה והסמיכות הגבוהה

⁵⁶ במסגרת קו פתח תקווה-אריאל הנמצא בתכנון ראשוני.

לאורנית מחדדות את ההצדקה למתן שירותים עבור כלל המרחב הנדון בתחומו ובנוחות מרבית לתושבים, ולא ברשויות מרוחקות יותר.

מהאמור לעיל עולה, כי נדרש הצורך בראייה אחודה המשקללת את צרכי כלל תושבי המרחב ולא צרכי ישוב זה או אחר.

החשיבות שיש להקמת רשות מאוחדת בכל מרחב המנדט עלתה גם על ידי נציגים רשמיים העוסקים בתכנון בישיבת הוועדה בתאריך 25.3.25 :

- אדר' יהודה אלקלעי יו"ר מועצת תכנון עליונה יו"ש : "...כאשר מסתכלים על אלקנה ושער שומרון, אנחנו רואים למעשה שהם אחוזים זה בזה. אחד עובר דרך השני [...] ואני חושב שברמה תכנונית, נכון שתהיה ראייה אחרת של כל הדבר הזה... זה באשר לשער שומרון ואלקנה [...] בהיבט התכנוני אני חושב שהעובדה שהן סמוכות ומשפיעות ויש צירים מקבילים ודומים, אני חושב שיש יתרון בזה שזה יהיה תחת גוף אחד ברמת החשיבה, אני חושב שזה יותר נכון יהיה תכנונית. כמישהו שמסתכל על זה כמכלול אחד. [...] בגלל שהדברים, שהיישובים ממש משולבים אחד לשני, עד כדי כך שתשתיות של אחד משולבות עם השני, והתיאומים האלה מצריכים תיאומים בין רשויות, במקום שיהיו תיאומים, פנימי בתוך רשות. לדוגמה, זה יכול להיות עם קו ביוב וכדומה, עם כביש וכולי....."
- רב סרן שירן בובו ראש מדור התיישבות ותכנון במינהל האזרחי יו"ש : "...המדיניות התכנונית, כפי שהיא הוצגה על ידי יהודה, היא שיש להסתכל על המרחב הזה כמרחב אחד. [...] אנחנו חושבים שככה נכון להסתכל על שני האזורים האלה [שער שומרון ואלקנה] כאזור אחד משותף וכאזור אחד ציבורי."
- אדר' טימור מגרלי מתכנן מחוז מרכז משרד הבינוי והשיכון העלה את הצורך להפוך את שלוש הרשויות לרשות אחת בהסתמך על המאפיינים שלה : "... דבר ראשון המיקום, מיקום גיאוגרפי. שלושת היישובים הם תחומים על ידי מרחב ביטחון, וכל הפנים של היישובים האלו מערבה לכיוון גוש דן, לכיוון יעדי התעסוקה, יוממות, תרבות ומסחר." עוד הדגיש בדבריו כי, כיישוב אחד משרד השיכון יוכל לערוך תוכנית מרחבית משמעותית, דבר שאינו אפשרי במצב הנוכחי, ובהסתמך על מלאי קרקעות מדינה במרחב, יוכל אף לממש פרויקטים של שדרוג תשתיות. "האיחוד הזה יאפשר להסתכל בצורה הרבה יותר משמעותית, הרבה יותר מעמיקה, גם לקבל תקציבים כחלק מקידום קרקעות, קרקעות המדינה שיש גם במרחב, ולקבל תקציבים לקידום תשתיות". כמו כן, עלה הצורך להסתכל על מערך שירותי הציבור בראייה אחודה של רשות אחת, לרבות האפשרות להוסיף שירותים בספים גבוהים כדוגמת מרכז אתלטיקה או אצטדיון. אף כי אדר' מגרלי העלה אפשרויות של שיתופי פעולה והתאגדויות, הוא סיכם באומרו : "אני חושב שהסתכלות צריכה להיות אחודה לטובת כולם".

מרחב כתב המינוי מחולק כאמור לשתי אונות, והדיון באיחוד הרשויות המרכיבות את האונה המזרחית (אלקנה ושער שומרון) אקוטי יותר מהסיבות הבאות :

1. המחסור שתואר בשטחי ציבור בשער שומרון, בשים לב לשכונת עץ אפרים הצמודה לאלקנה אך תושביה משויכים למערך השירותים של שער שומרון בשערי תקווה. בהקשר זה יצוין כי שער שומרון גם מפעילה שלוחה של המועצה בעץ אפרים על כל המשמעויות הכלכליות הנגזרות מכך.
2. המעבר לשכונת עץ אפרים עובר דרך הישוב אלקנה הן בכביש הגישה היחיד לאלקנה - שדרות שלמה המלך, והן בכבישים פנימיים בין השכונות מיישרים, איילים ומגדל הלבנון.
3. התוכנית החדשה בשכונת עץ אפרים מס' 6/126, 1/6 (444 יח"ד) נשענת גם היא על מערכת הדרכים הפנימית של אלקנה ומעמיסה עליה.
4. אין לשער שומרון רצף בשטחי שיפוט המאפשר לסלול כביש גישה חדש לשכונת עץ אפרים.
5. תשתיות ביוב, מים וחשמל בשכונת עץ אפרים נשענות על אלו של אלקנה.
6. מערכת הדרכים של השכונה המוצעת באלקנה מס' 26/125 נשענת מצד אחד על כביש הגישה וכביש קריית החינוך באלקנה, ומצד שני על דרכים פנימיות בשערי תקווה (ככל הנראה רחובות צוק ודן בשערי תקווה).
7. על פי התנגדויות שהוצגו במת"ע הבינוי בשכונה מס' 26/125, המשיק לשכונת שערי תקווה שבשער שומרון, אינו תואם את הבינוי בשכונה זו ואינו מתחשב באופי השכונה.

נושא הצורך באיחוד חלק מהמרחב או כולו עלה בדיוני הוועדה גם על ידי ראשי הרשויות. בעניין חשיבות יצירת מרחב תכנוני אחד התבטא ראש מועצת שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) בדיון הוועדה בתאריך 17.9.2024 כי בפועל המרחב של אלקנה ושער שומרון הוא מרחב תכנוני ותפעולי אחד כולו, המאופיין כסמי עירוני, ולא נכון להמשיך בהפרדה המוניציפלית שלו. טיעון המרחב התכנוני האחד לא נאמר בהקשר לאורנית, ועמדת ראשת המועצה באורנית בדיון זה הייתה כי הרשות אינה חלק מהמרחב התכנוני האחד של שער שומרון ואלקנה, וכי גדר ההפרדה מייצרת חיץ בין אורנית לבין. להבנת הוועדה מועצה מקומית אלקנה לא טענה נגד הצורך בראייה תכנונית אחודה של שתי הרשויות.

הוועדה סבורה כי נושא הראייה התכנונית האחודה הינו נקודת תמך מהותית, אך לא יחידה, בדיון על איחוד רשויות במרחב זה. הצורך בראייה אחודה של מרחב זה הכרחי בין אם הרשויות ירצו בכך ובין אם לאו. עוד מצאה הוועדה כי [ועדת החקירה הגיאוגרפית ירושלים יו"ש והשפלה משנת 2017](#) העלתה את אותו טיעון כתימוכין להמלצתה על איחוד: *"עיון מדוקדק במפה מעלה כי מבחינה גיאוגרפית לפחות, גוש ההתיישבות המזרחי מתפקד כבר היום כישות מוניציפלית בהיבטים שונים: הם חולקים את אותם כבישי גישה, מתמודדים עם אותן בעיות תשתית, פינוי אשפה, סוגיות סביבתיות ועוד. שלושת הישובים ייסעו לעבודה דרך אותן הדרכים ויעמדו באותם פקקי תנועה. אורנית אכן מרוחקת מהם כאשר בתווך ישנה מובלעת של הרשות הפלסטינית והישוב עזון עת'מה. יחד עם זאת גדר ההפרדה מייצרת רצף טריטוריאלי ישראלי" (עמ' 33). זאת ועוד, טיעון זה בדבר מרחב תכנוני אחד עלה גם בדיוני [ועדת החקירה משנת 2003 בראשות ד"ר נילי שחורי](#), שמצאה כי אלקנה, אורנית והוועדים המקומיים דאז שערי תקווה ועץ אפרים: *"מהווים רצף גיאוגרפי כמעט מלא" (עמ' 124).**

לסיכום, מרחב המנדט הינו אזור מובחן גיאוגרפית, כאשר שלוש הרשויות שבו סמוכות זו לזו ותכנון אזור התעשייה שער שומרון מתייחס אליהן כאל אזור תפקודי אחד, שמרכזו באזור מחלף שער השומרון. עם זאת, בהסתכלות על מפת גבולות הרשויות עולה כי האונה המזרחית (אלקנה ושער שומרון) הינה מרחב עם רצף של בינוי קיים ומתוכנן, צמוד דופן וכרוך זה בזה, כאשר שתי הרשויות (אלקנה ושער שומרון) משתמשות באותן תשתיות בהווה וכך גם בעתיד הקרוב. לעומת זאת באונה המערבית הרשויות (אורנית ואלקנה, שלה שייך השטח המיועד למשרדים ולשטחי ציבור באזה"ת שער שומרון) סמוכות זו לזו אך לא צמודות דופן ולעת הזאת אין יתרון תכנוני בהכללת אורנית כחלק מרשות גדולה במרחב.

הוועדה סבורה כי בדומה לכל הוועדות הקודמות שעסקו בנושא ובהתאם לעמדת נציגי המינהל האזרחי ביו"ש ומשרד הבינוי והשיכון שהופיעו בפני הוועדה, אכן המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון מצויות במרחב אורבני אחד, כשאורנית מעט מרוחקת מהן. איחוד הרשויות במרחב או חלקן (האונה המזרחית) הומלץ על ידי נציגי גופי התכנון השונים האחראים על תכנון ופיתוח האזור, כמו גם בוועדות חקירה קודמות.

8.1.2 גודל נוכחי ועתידי

גודל רשות מקומית מהווה לאורך השנים (בישראל ואף בעולם) פקטור בכל הנוגע לדיונים על איחודי רשויות מקומיות, יותר מכל פרמטר אחר. רשות מקומית קטנה⁵⁷ עומדת לדיון על איחודי רשויות בשל אתגר היעילות הכלכלית באספקת שירותים. גם בכתבי המינוי הנוכחיים, רוב הרשויות העומדות על הפרק להתאחד הינן מתחת ל-5,000 תושבים ובכללן אלקנה אשר כאמור לעיל, מונה נכון לחודש אוקטובר 2024 כ-4,600 תושבים (על פי נתוני מרשם האוכלוסין).

מספר תושביה של אלקנה לכשעצמו נמוך מהרף המינימלי הקבוע בחוק להקמת מועצה מקומית חדשה בישראל, 10,000 תושבים (אפילו לא במסגרת הגמישות הניתנת לשר במקרים מיוחדים, העומדת על 5,000 תושבים). מכאן, אם כיום היה מבקש השר להכריז על אלקנה כרשות, לא היו בידיו הכלים החוקיים לעשות זאת.

⁵⁷ על המונח קטנה ניתן לקיים דיון, אשר נראה כי יסתיים ללא מסקנה ברורה. ניתן באופן גס לומר כי קיימים שני **צירים. הראשון הוא ציר הייצוגיות והשני ציר היעילות.** ככל שהרשות מקומית קטנה יותר היא תייצג נאמנה את העדפות התושבים שלה ובכך תוביל לחשיפת העדפותיהם (מודל Tiebout) ובמצב הקיצוני של מודל זה, רשות מקומית של תושב אחד תהווה את היחידה המיטבית לחשיפת העדפות הציבור ולייצוגו. מנגד, רשות מקומית שכזו תהיה לא יעילה כלכלית. לכן, הציר השני של המודל הוא ציר היעילות, כך שככל שהרשות גדולה יותר היא תנצל טוב יותר את היתרון לגודל (כשגם במקרה זה מחקרי עבר הראו כי היתרון לגודל מגיע לכדי מיצוי במספר תושבים מסוים). על כן, נדרשת אופטימיזציה בין הייצוגיות ליעילות, כאשר אין הכרח להניח כי בכל מדינה ואף בכל מקרה בוחן של איחוד רשויות בתוך אותה מדינה האופטימיזציה תגיע באותה נקודת גודל. קיימים פרמטרים רבים נוספים, כגון הרכב האוכלוסייה, פרישה גיאוגרפית של הרשות ועוד, היכולים להשפיע בכל מקרה בוחן באופן שונה.

נושא גודל הרשות שימש כפקטור מרכזי בבחינת איחודי רשויות מקומיות בעבר,⁵⁸ כשבדוח [ועדת שחר](#) (1998)⁵⁹ נכתב במפורש (עמוד 58): "עיקר הנטל הנובע מחסרונות לקוטן נופל על המדינה ולא על תושבי הרשויות המקומיות הקטנות. ניתן להסיק לפיכך, שברשויות מקומיות קטנות בולטת אי יעילות הנובעת מהיעדר יתרונות לגודל".

עולה השאלה האם אלקנה המועמדת לאיחוד בכתב מינוי זה, שגודלה מתקרב ל- 5,000 תושבים נמצאת באופן מובהק מתחת לרף האופטימלי? אין בנמצא מספר קסם, אשר מתחת לו הרשות אינה יעילה ומעליו הרשות יעילה. מספר זה מושפע ממגוון פרמטרים וביניהם תפקידי הרשות המקומית, אופן מילוי תפקידה, יישום תחומי האחריות המונחים לפתחה וכדו'. עם זאת, מספר רב של מחקרים בחנו באמצעים שונים את האופטימיזציה באספקת שירותים מקומיים, ואין בנמצא למיטב ידיעת הוועדה מחקר המוכיח כי מתחת ל-5,000 תושבים תיתכן יעילות מוניציפלית. להרחבה ראה [נספח 10.6](#).

כלומר, גם אם לא ברור מהו גודל רשות אופטימלי, הרי שאין למיטב ידיעתה של הוועדה מחקר כלכלי שמציג כי היתרון לגודל נעצר ברף הנמוך מ-5,000 תושבים, ומראה שרשויות כדוגמת אלקנה על פי הספרות המקצועית הן "יעילות כלכלית". יודגש כי את העלות העודפת כתוצאה מחוסר היעילות הכלכלית, לא סופגים רק אלקנה ותושביה, אלא המדינה (ורשויות מקומיות אחרות, המקבלות מענקים מופחתים), המממנת את אלקנה בתקציבי יתר במענקים השונים, כפי שיוצג בהמשך.

כאמור, רשות מקומית קטנה כמעט תמיד תעמוד לדיון על איחודי רשויות. כפי שהוצג לעיל, מבין שלוש הרשויות בכתב מינוי זה רק אלקנה מצויה מתחת לרף 5,000 התושבים, כאשר הרשות מציגה שיעור צמיחה דמוגרפית גבוה יחסית בחומש האחרון (3.25% לעומת 1.4% בחציון המועצות המקומיות והעיריות בישראל). על פי הנתונים שהוצגו על ידי אלקנה במהלך דיוני הוועדה ובדגש על [המצגת מתאריך 3.3.2025](#), צפויה אוכלוסיית היישוב להכפיל את עצמה ויותר עד שנת 2030, כשניתוח הוועדה מעלה, כי קיימת סבירות לקליטת עד 2,000 תושבים (בתוך כעשור). באשר לשאר תוכניות הבניה שמטרתן הכפלה של היצע יחידות הדיר ביישוב, הוועדה למדה כי קיימת אי ודאות לגבי מועד אישורן ומימושן. **בשל כך סבורה הוועדה שגודל האוכלוסייה בתרחיש סביר בעשור הקרוב יעמוד על כ-7,800 תושבים.**

הערכת הוועדה לצמיחה הדמוגרפית באלקנה מתחשבת בין השאר בהנחה כי קצב בנייתן של יחידות דיור בשטחי יו"ש תלוי לא רק ברשות המקומית, בגופי התכנון הממלכתיים (רמ"י, משרד הבינוי והשיכון) או ביזמים, אלא, בהקשרים מדיניים רחבים. [בדוח האיחוד של ועדת החקירה הגאוגרפית ירושלים יו"ש והשפלה משנת 2017](#) הוצג כי אלקנה צפויה עד 2027 לגדול בכ-2,500 עד 3,000 תושבים בעקבות בנייתן ותכנון של כ-650 יחידות דיור. בפועל, מאז שנת כתיבת הדוח ועד היום (כ-8 שנים) צמחה המועצה בכ-600 תושבים בלבד (קצב גידול ממוצע של 1.7% בשנה, נמוך מעמדת

⁵⁸ הוועדה התלבטה האם דוח היוצא בשנת 2025, יכול וראוי להישען על מסקנותיה של ועדת חקירה שהגישה המלצות בשנת 1998. לאחר עיון מפורט בדוח ועדת שחר, והבנת חשיבותו הוועדה סבורה שהתשובה לכך חיובית. דוח ועדת שחר היה דוח מקיף שחרג בהרבה מסוגיית איחוד פרטני כזה או אחר, והתשתית שהציב, בהחלט רלוונטית גם לימינו אנו. ⁵⁹ ועדת שחר (בראשות פרופ' אריה שחר ז"ל) הייתה הוועדה המשמעותית ביותר שפעלה בישראל בכל הנוגע לאיחודי רשויות. מסקנותיה פורסמו ב-1998 ואלו שימשו כבסיס לתוכנית איחוד הרשויות הגדולה של שנת 2003.

המועצה באותה עת שהציגה צפי של 4-6% גידול שנתי ממוצע). הוועדה סבורה כי גם תוספת האוכלוסייה שצוינה לעיל, עלולה להיתקל באותם מכשולים בהם נתקלה אלקנה בעשור החולף, כששאפה להגדיל את מספר תושביה.

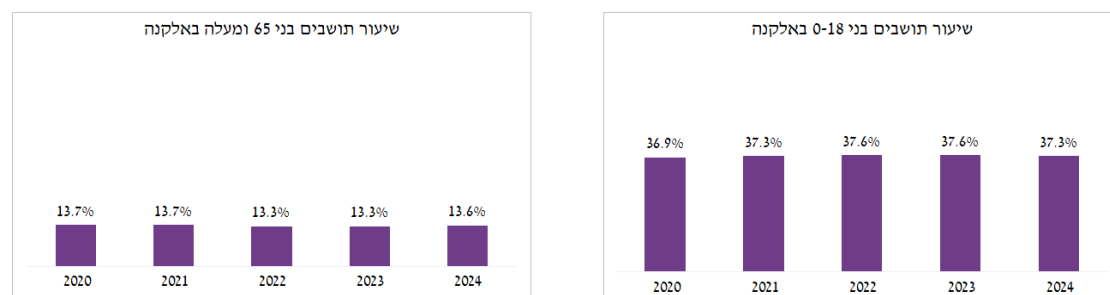
בשער שומרון ובאורנית כבר כיום מספר תושבים גבוה מ-5,000, וכפי שהוצג בפרק התכנוני, הן בעלות אופק צמיחה, כאשר אורנית עברה את רף 10,000 התושבים ולשער שומרון צפי גידול בעשור הקרוב, אשר יקרב אותה לסף זה. שתי הרשויות עשויות להמשיך ולגדול באם יאושרו וימומשו תוכניות.

עמדת הוועדה היא כי סוגיית הגודל של שלוש המועצות המקומיות בכתב המינוי, אינה יכולה להוות את העילה היחידה או העיקרית לאיחוד במקרה זה, שכן אורנית עברה את רף 10,000 התושבים, שער שומרון אינה רחוקה מרף זה ועשויה להגיע אליו בחומש הקרוב. באשר לאלקנה, הוועדה סבורה כי בעשור הקרוב קיים סיכוי קטן כי תגיע לרף זה וזאת בהתאם לתוכניות צמיחה שבחנה הוועדה ופערים בעבר בין צפי גידול לגידול בפועל באלקנה, אם כי סביר שתצא מקבוצת הרשויות הקטנות המונות עד 5,000 תושבים. על כן, גודלה של אלקנה, אינו יכול לשמש כטיעון יחידי בהמלצה בדבר שינוי ארגוני במרחב.

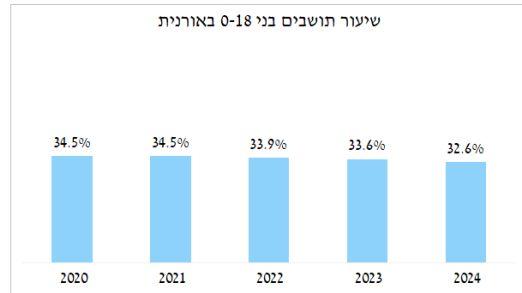
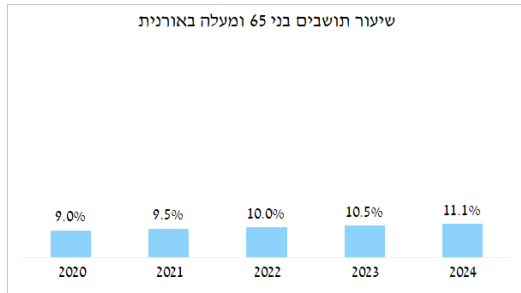
8.1.3. מבנה דמוגרפי

המבנה הדמוגרפי של רשות כולל תמהיל של תושבים בגילאים שונים אשר עבורם נדרשים שירותים שונים. תמהיל הגילאים ישפיע על מספר המשתמשים בשירותים השונים ובהתאמה על חיסכון ויעילות באספקתם, כמו גם על ביקוש יציב לאורך שנים לשירות, ושימוש מתמשך במתקנים הציבוריים. היבט אחר הוא יציבות בקבוצת גיל העבודה המאפשרת לרשות לגבות תשלומי ארנונה עם הנחות קטנות יחסית (בניגוד להנחות ארנונה על פי חוק הניתנות לאוכלוסייה מעל גיל 65) ובכך לזכות ליציבות כלכלית.

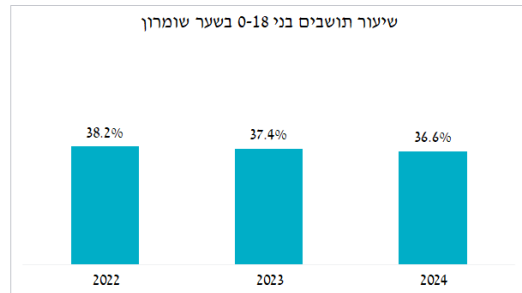
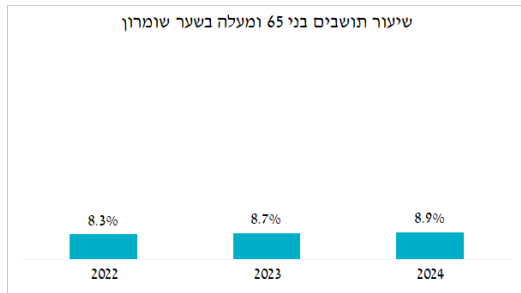
תרשימים 25 עד 27 להלן מציגים את ההתפתחות הדמוגרפית בשלוש הרשויות :



תרשים מס' 25- התפתחות דמוגרפית באלקנה



תרשים מס' 26- התפתחות דמוגרפית באורנית



תרשים מס' 27- התפתחות דמוגרפית בשער שומרון

קצב הגידול השנתי הממוצע בחומש האחרון באורנית ובשער שומרון נמוך יחסית (כ-1.16%, 2.1% בהתאמה) בניגוד לאלקנה (3.25%).

מהתרשים לעיל עולה כי קיימת עלייה קלה באלקנה של כ-1% בחומש האחרון בכל הנוגע לשיעור הילדים ובני הנוער. יצוין כי ייתכן שינוי ועליה נוספת בהיקף הילדים ובני הנוער לאור הקליטה בשנים האחרונות והקליטה הצפויה בשנים הקרובות בפרויקטים שבבניה אשר אמורה להתאפיין באוכלוסייה דתית צעירה.

לצד זאת זוהתה סטגנציה בשיעור התושבים בני 65+ באלקנה, אם כי מבחינת מספר התושבים יש עליה של כ-21% המתבטאת בתוספת של כ-108 תושבים בקבוצת הגיל, אשר מחייבים את הגדלת מערך השירותים הייחודיים לגילאי 65+. בנוסף, במועד כתיבת דוח זה אמור להתאכלס המרכז לדיוור מוגן שהוקם בשוב כאשר אם הוא ימשוך תושבים מחוץ לרשות יגדלו הביקושים לשירותים ייחודיים עבור בני גיל זה. מגמות אלו ישפיעו גם על הכנסות המועצה בשל ההנחות ובשל הירידה בגודל יחידות הדיוור (בדיוור המוגן).

אורנית ושער שומרון, בניגוד לאלקנה, חוות שתייהן תהליך של התבגרות האוכלוסייה כאשר קיימת ירידה הן בשיעור והן במספר הילדים ובני הנוער לצד עלייה הן בשיעור והן במספר הוותיקים בחומש האחרון. בהעדר כניסת אוכלוסייה חדשה וצעירה ממשיכה המגמה שתוארה לעיל.

בשתי הרשויות זוהתה מגמת קיטון בשנתוני הילדים ואם תימשך מגמה זו יעלה חשש של ייתור כמחצית ממוסדות החינוך בשוב, במיוחד כאשר ישנה חלוקה לחינוך ממלכתי לצד ממ"ד, כמו גם פגיעה אפשרית ביעילות הכלכלית של הפעלת השירותים, ו/או צורך בבחינה של שינוי בפעילות במוסדות החינוך:

- אורנית: גודל שנתון בגילאי 6-18 : 217 ילדים, גודל שנתון בגילאי 0-5 : 119 ילדים
- שער שומרון: גודל שנתון בגילאי 6-18 : 210 ילדים, גודל שנתון בגילאי 0-5 : 130 ילדים

באשר לבני 65+ ישנה כאמור עליה בשתי הרשויות. עליה במספר בני 65+ מחייבת את המועצה לשנות דפוסי עבודה, לרבות הוספת תקנים ושירותים אשר בשל גודל האוכלוסייה בכל ישוב בנפרד אין עמידה בספי כניסה לחלק מהשירותים ותיתכן יעילות כלכלית נמוכה בהפעלת שאר השירותים:

- אורנית: כ-25% גידול בשיעור בני 65+ ברשות
- שער שומרון: כ-7% גידול בשיעור בני 65+ ברשות

לצד כל אלה צוין בעמדת משרד הרווחה והביטחון החברתי בעמדה שהועברה לוועדה (ר' פרק 7) כי בשלוש הרשויות קיים כיום מחסור משמעותי במעני רווחה מאחר וקיים קושי בגיוס תקציבים, אין עמידה בספי כניסה לשירותים לכל רשות בנפרד ולצד זאת קושי בפיתוח מענים אזוריים.

אלקנה הינה רשות החווה גידול אוכלוסייה גבוה ביחס לשאר הרשויות ועליה בשיעור הצעירים באוכלוסייה, בניגוד לשתי הרשויות האחרות. אורנית ושער שומרון חוות עלייה בשיעור בני גיל הזהב בתחומן, אולם היישובים קטנים יחסית מכדי להפעיל ביעילות מערכות שירותים לתושבים אלו. הגידול בקבוצת אוכלוסייה זו ישפיע על הכנסות הרשות מארנונה למגורים וכביד על תקציבי הרשויות.

היבטים קהילתיים ומאפיינים דתיים

נושא השונות בין תושבי הרשויות נלמד על ידי הוועדה כחלק מלימוד מאפייני הרשויות, ונבחן לאור טענות הרשויות והתושבים. כל הרשויות הינן עירוניות-פרבריות באופיין (ללא קשר למעמדן המוניציפלי בהווה – מועצות מקומיות, או בעבר, ועדים מקומיים לשכונות שער שומרון). משום כך עליהן להיבחן בהשוואה לקהילות עירוניות מגוונות. קיימות רשויות מקומיות רבות מאד בישראל בהן יש שוני בין האוכלוסיות המגוונות שבשטחן.⁶⁰

במהלך דיוני הוועדה עלו טיעונים בנושא ההרכב הדמוגרפי והצרכים החברתיים והדתיים השונים של כל אוכלוסייה. ראשת מועצת אורנית טענה בדיון הוועדה ב-17.9.2024 כי תושבי אורנית בפועל הם משפרי דיור רגילים ללא המטען האידיאולוגי של רשויות מקומיות ביו"ש. לכן, חיבור ביניהם לבין אלקנה ושער שומרון אינו נכון ואף עשוי להוריד את מחירי הנכסים באורנית. טיעון זה בדבר צרכים תרבותיים שונים לאוכלוסיות שונות הועלה גם על ידי אלקנה במצגת שהועברה לוועדה ב-

⁶⁰ רוב העיריות הגדולות הן מעורבות במידה כזו או אחרת גם של מגזרים וגם של זרמים דתיים שונים במגזר היהודי (י"ם, ת"א וח'פה בודאלי), אך גם רשויות קטנות יותר לעתים מערבות מספר מגזרים. כך למשל עיריית אופקים מורכבת מכ-30% תושבים חרדים, או מועצה מקומית גבעת זאב אשר כמחצית מתושביה מוגדרים כחרדים, או עירייה כגון מעלות תרשיחא המורכבת מתושבי מעלות היהודיים ותושבי תרשיחא הערבים.

3.3.2025, כשבה נטען כי האופי של אלקנה הוא דתי (כבישי המועצה למשל סגורים בשבתות) ותושביה בחרו בסוג כזה של מרחב חיים ואין סיבה לשנות אותו.

הוועדה סבורה כי למרות שנטען שמדובר באוכלוסיות עם צרכים שונים, נראה שהפערים בין האוכלוסיות ניתנים לגישור גם ברשות מאוחדת. כל הרשויות מצויות מעבר לקו הירוק ולכל התושבים נכונות לעבור לגור באזור יו"ש. אמנם אלקנה היא רשות מקומית בעלת צביון דתי, אך בשתי הרשויות האחרות האוכלוסייה מעורבת, דתיים וחילונים. בכל מקרה שוני זה אינו מהווה בהכרח בעיה.

הוועדה סבורה כי אין סיבה כי כבישי אלקנה הפנימיים ייפתחו בשבתות כתוצאה מאיחוד עם מי מהרשויות, כמו שאין ציפייה כי כבישי אורנית או שער שומרון ייסגרו לתנועה כתוצאה מאיחוד, אך קיימת ציפייה כי יכובדו צרכי כלל התושבים ובשבת תישאר נגישות לכל תושבי החילוניים של הרשות, כפי שקורה היום.

בדו"ח גיאוקרטוגרפיה (מטעם אלקנה) הוצג בעמוד 12 גם נושא השוני הפוליטי בין שלוש הרשויות, כאשר הוצג תרשים המתאר את דפוסי ההצבעה שלטענת מחברי הדוח שונים בין שלוש הרשויות. הטענה כי בשנת 2025 זיהוי פוליטי הינו עילה להפרדה מוניציפלית, אינה מהווה טיעון קביל לשיטתה של הוועדה.

לסיכום, הוועדה מציינת כי קיים דיון תמידי בשאלה האם איחוד בין שונים או בין דומים נכון יותר, או האם שוני שכזה מהווה חסם לאיחוד. לשאלה זו אין בהכרח תשובה אחידה. עם זאת, המקרה הנוכחי מעלה שאלה האם אכן מדובר באוכלוסיות כה שונות עד שאינן יכולות לנהל רשות מאוחדת. שלוש המועצות מורכבות מתושבים באשכולות חברתיים כלכליים גבוהים (7 ו-8), הן מצויות בפועל בשטחי יו"ש, ומצויה בהן אוכלוסייה דתית לאומית לצד אוכלוסייה חילונית או מסורתית (גם כאשר באלקנה האוכלוסייה היא רק דתית, הרי שבפועל המרחב האורבני המשותף אותו היא חולקת עם שער שומרון, כולל גם תושבים שאינם דתיים). בכל מקרה, אין מדובר בשוני תרבותי קיצוני, אלא ברבדים שונים של אוכלוסייה הדומה במאפיינים רבים ובראשם דמיון גבוה בממד החברתי כלכלי.

שונות אוכלוסייה אינה בהכרח גורם האמור למנוע איחוד, אולם במקרה הנוכחי לא נראה כי יש שונות גדולה, אם בכלל, בין תושבי הרשויות, אשר עשויה הייתה להוות נטל גבוה מדי על האיחוד.

8.1.4. התנהלות כלכלית של שלוש המועצות

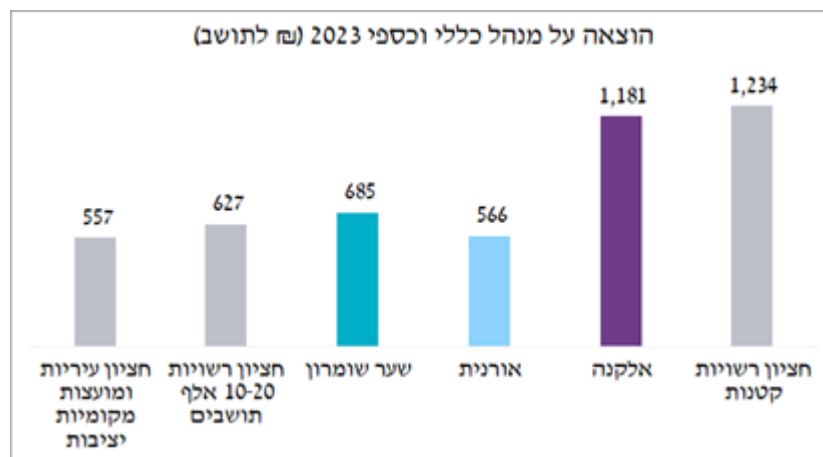
א. **התנהלות המועצות לאורך השנים** - אורנית ואלקנה היו עד לא מכבר רשויות שהוגדרו כ"יציבות" על פי הגדרת משרד הפנים. אלקנה נגרעה מהרשימה על בסיס דוחות מבוקרים 2018 ואילו אורנית על בסיס דוחות מבוקרים 2019. כמו כן, אורנית ואלקנה קיבלו בעשור האחרון מענקי כיסוי גירעון מצטבר בהיקף של 2.7 מיליון ₪. אורנית ושער שומרון מוגדרות כיום במצב של "הבראה", ואילו אלקנה מוגדרת במצב "ביניים". אלקנה מאוזנת בתקציב השוטף ובעלת גירעון מצטבר של כ-6%.

אורנית אישרה ב-2023 תקציב גרעוני, וכפי שנרשם בדוח הכספי המבוקר, התקציב היה בהגדרתו גרעוני (כלומר- לא הייתה חריגה לא מתוכננת, אלא אישור התקציב בוצע תוך הכרת משרד הפנים כי הוא גרעוני). אורנית עמדה ביעדי התקציב והגירעון בפועל היה בהתאם למתוכנן ולא חרג ממנו. ב-2026 הרשות אמורה לעבור לאיזון תקציבי, על פי דברי גזברית אורנית בדיון הוועדה שנערך ב- 3.3.2025.

שער שומרון גרעוני הן בתקציב והן בפועל (כפי שגם חזתה ועדת החקירה בשנת 2022 שדנה על הקמת הרשות). המועצה לא חרגה בגירעון בפועל מזה שנרשם בתקציב.

ב. הסתמכות על מענקים- כפי שהוצג לעיל בפרק הכלכלי, שלוש הרשויות אינן מסתמכות במידה רבה על מענקים. שלושתן מצויות במקום סביר מבחינה כלל ארצית בכל הנוגע לשיעור המענקים מסך התקציב שלהן או במענק האיזון לתושב. המשמעות היא כי הן פחות רגישות לשינויים פתאומיים בנוסחת מענק האיזון.

ג. הוצאה על מינהל כללי וכספי- הוצאה זו (שהיא בפועל הוצאה על תקורה ניהולית) היא למעשה ה"מחיר הניהולי" שרשויות נדרשות לשלם בכדי לספק שירותים לתושבים. על אף שקשה לפלח הוצאה זו באופן מדויק ולבחון מה מהווה תקורה שאינה מקושרת ישירות לשירות לתושב, בחרה הוועדה לראות בהוצאות על מינהל כללי וכספי כהוצאות המהוות תקורה, אשר אין בגינה שירות ישיר לתושב. דוח בנק ישראל משנת 2005 בנושא: "[ממצאים ראשוניים מאיחוד הרשויות הגדול](#)", שבחן את ממצאי איחודי הרשויות של שנת 2003, מצא כי עלויות המינהל ברשויות מקומיות הקטנות מ-10,000 תושבים גבוהות בכפי 4 מאלו של הרשויות הגדולות יותר, כאשר בדוח לא התייחסו לסיבות הגורמות לפער זה.



תרשים מס' 28 - הוצאות על מינהל כללי וכספי לתושב

אלקנה מציגה בסעיף זה הוצאות יחסית גבוהות כאשר כ-90% מהרשויות מוציאות פר תושב פחות ממנה על מינהל כללי וכספי. נתון זה נובע בראש ובראשונה מגודלה של אלקנה. שער שומרון ואורנית גדולות יחסית לאלקנה והוצאותיהן על מינהל כללי וכספי אינן גבוהות בהשוואה כלל ארצית. כפי שניתן לראות בתרשים לעיל ההוצאה לתושב על מנהל

כללי וכספי באורנית ובשער שומרון דומה להוצאה של חציון הרשויות היציבות ושל חציון הרשויות עם גודל אוכלוסייה הצפוי להיות ברשות המאוחדת, ואילו הוצאותיה של אלקנה בסעיף זה גדולות בכ-פי 2.

לסיכום, רשויות המנדט מתמודדות עם גירעונות מצטברים, ואורנית ושער שומרון אף עם תקציב שוטף גירעוני. שלוש הרשויות אמנם נסמכות על מענק איזון, אך הוא לא גבוה באופן מיוחד. ההוצאות בגין תקורה ניהולית באורנית ובשער שומרון אינן גבוהות במיוחד, אך באלקנה הן בולטות בגובהן כתוצאה מחסרון לקוטן.

לסיכום שאלה הצורך באיחוד הרשויות, הוועדה מצאה כי מדובר במרחב תפקודי אחד שבנוי כמובלעת ובה שתי אונויות, אשר במצב הנוכחי הינן מנותקות זו מזו. לנוכח תוכניות הפיתוח במרחב (בעיקר תוכניות בשלבי אישור), תהיה התרחבות בניה והגדלת הרצף הבנוי, כאשר מחלף שער השומרון יהפוך למרכז תפקודי הכולל מסחר, תעסוקה ומבני ציבור, עבור תושבי הרשויות והאונויות השונות יהוו שלוחות למזרח ולמערב.

הוועדה הגיעה למסקנה כי למצב הנוכחי חסרונות רבים באשר לפיתוח מרחב תכנון משותף של מערכות תשתיות לשלוש הרשויות, כמו גם באשר לפיתוח וניהול אזור תעשייה שער שומרון העתידי, פיתוח מערך שירותים יעיל מתוך ראייה מרחבית כוללת וקידום היבטים של בטחון כלל הישובים והתושבים.

הוועדה סבורה כי נימוק הפרישה המרחבית מצדיק את הצורך באיחוד רשויות במרחב, אף אם הרשויות במרחב גדולות באופן יחסי, או בשלבי צמיחה.

8.2 בחינת החלופות לאיחוד רשויות

פרק זה יבחן את ההיתכנות לאיחוד מלא או חלקי של הרשויות בכתב המנדט על פי החלופות שהוצגו בהקדמה. הפרק נשען על פרק 8.1 בדוח שעוסק בשאלה האם יש הצדקה לאיחוד מי משלוש הרשויות העומדות על הפרק.

8.2.1 דיון בחלופה א: שמירה על המצב הקיים ללא איחוד

בבואה לדון בחלופה זו הוועדה בחנה היבטים של גודל הרשויות, מצבן הכלכלי, השירותים המוניציפליים המשמעותיים המרחביות (נושאים אשר נדונו בהרחבה בסעיף 8.1), יתרונות למשק ואפשרויות של שיתוף פעולה בין הרשויות במרחב כחלופה לאיחוד.

א. **הצדקה לאיחוד במרחב:** כאמור בסיכום סעיף 8.1 לעיל, הוועדה סבורה כי קיימת הצדקה לאיחוד רשויות במרחב בשל אופן פרישת תחומי השיפוט של הרשויות וצמידותן/סמיכותן. חלוקת המרחב בין שלוש רשויות מקשה על ניהולו ופיתוחו כבר כיום כאשר בפני הרשויות

האתגר שבפיתוח וניהול אזור התעשייה הנמצא בשלבי אישור מתקדמים. המבנה הנוכחי גם פוגע ביעילות אספקת השירותים לציבור התושבים. איחוד רשויות תואם את מבנה המרחב אשר הינו מובלעת בו צפוי להתפתח מרכז פיזי שהוא גם מרכז תפקודי לתושבי הרשויות.

ב. **שיתופי פעולה במרחב כחלופה לאיחוד:** ראשת מועצת אורנית טענה בדיון הוועדה ב-17.9.2024 כי אין בפועל סינרגיה מהותית בין אורנית לבין שתי המועצות האחרות (וליתר אזור השומרון), כאשר פרט לשימוש בשירותי החינוך הדתי באלקנה, יתר השירותים, אם אינם במועצה, נצרכים בראש העין ובתחומי הקו הירוק. בדיון הציגה גזברית אורנית טיעון ולפיו שיתופי הפעולה במכרזים משותפים בין המועצות יחסית זניחים שכן במקום בו אורנית סבורה כי נדרש לייצר יתרון לגודל היא פונה לאשכול או למשכ"ל בכדי לקדם זאת, ולכן רשות גדולה מאוחדת לאו דווקא תסייע בהקשר זה. מעבר לכך, קיימים שיתופי פעולה כבר כיום בין הרשויות בתחומים כגון חינוך מיוחד דתי באלקנה וחינוך מיוחד חילוני באורנית, כל אלו פתוחים לכלל תושבי המרחב. שיתוף פעולה בין הרשויות קיים בתאגיד לפיתוח עסקי של שער השומרון בו חברות אלקנה ואורנית לצד שומרון, אך לא שער שומרון. בהקשר זה שיתוף שער שומרון חשוב מאחר והיא מחויבת במימון חלק מהוצאות הקמת אזור התעסוקה וכן היא חברה בוועדה המיוחדת לתכנון ובניה שתוקם לצורך פיתוח האזור.

אלקנה הציגה במצגת מה-3.2025 כי מרבית השירותים נצרכים בתחומי היישוב. על פי דברי ראש מועצת שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) בדיון הוועדה ב-3.3.2025, אמורה להתקיים סינרגיה טבעית בין שער שומרון לבין אלקנה (חינוך, מוקד ביטחון וכו'), אך בפועל זו אינה מתקיימת עקב חוסר שיתוף פעולה מצד ראש מועצת אלקנה. על טענה זו ענה היועץ המשפטי מטעם אלקנה בדיון הוועדה ב-3.3.2025 כי ככל שיש מחלוקות בין רשויות, איחוד לכדי רשות אחידה לא יוביל לפתרון המחלוקות. בנושא זה יודגש כי לדעת הוועדה, פעולת איחוד מונעת מחלוקות מראש, שכן תהיה רשות אחת האחראית על כל השטח ומכאן כי יתייתרו כל המחלוקות.⁶¹ לכן טענות בנוגע לחוסר שיתוף פעולה עתידי בין היישובים אינן רלוונטיות שכן אלו ייפתרו פנימית ברשות.

מהאמור לעיל עולה כי לא הוצגו בפני הוועדה תהליכים משמעותיים או עדויות לחיסכון בהתייעלות כתוצאה מהתארגנות משותפת של הרשויות כיום, לרבות דרך אשכול רשויות יו"ש. על כן, הוועדה סבורה כי דרך של שיתוף פעולה חלף איחוד רשויות אינה מעשית במקרה של כתב מינוי זה.

לאור הקשר הפיזי ההדוק, הצרכים הקהילתיים המשותפים והצורך בשיתוף פעולה בתכנון, פיתוח ואספקת שירותים, הגיעה הוועדה למסקנה כי נכון לאחד רשויות, כולן או חלקן, במרחב, ואין הצדקה להמשך המצב הקיים.

⁶¹ אין בזאת בכדי ליתר מחלוקות, אולם אלו ייפתרו פנימית ברשות כפי שנפתרות מחלוקות בכל רשות מקומית, באופן דמוקרטי בדיוני מועצת הרשות, ככל החלטה מקצועית או פוליטית על חלוקת משאבים או החלטת מדיניות אחרת. הכוונה, כי מחלוקות ככל שיהיו לא יצריכו התערבות חיצונית.

איחוד באונה המזרחית (שער שומרון ואלקנה) הינו חיוני להמשך תפקוד הרשויות שער שומרון ואלקנה, אשר שלובות זו בזו וההפרדה המוניציפלית מייצרת קושי בפיתוח היישובים כבר כיום. איחוד מלא של שער שומרון ואלקנה עם אורנית חשוב לפיתוח המובלעת כולה, אך לא חיוני בעת הזאת.

משום כך הוועדה פסלה את חלופת ה-0: שמירה על המצב הקיים ללא איחוד. זאת, רק על רקע תכנוני גרידא, ללא שבחנה עדיין שיקולים אחרים, אשר ינותחו בהמשך הפרק. ככל שאלו לא יצביעו על בעיה מהותית ובלתי פתירה באיחוד כזה או אחר, הרי שמסקנת הוועדה תיוותר בעינה.

8.2.2 דיון בחלופה ב' ו-ג': איחוד כל הרשויות או חלקן

בבואה לדון בין שתי חלופות האיחוד, מלא או חלקי, התייחסה הוועדה לשיקולים כלכליים, דמוגרפיים ותכנוניים.

כאמור, הוועדה השתכנעה כי חיבור בין אלקנה ושער שומרון הכרחי בשל היבטים תכנוניים ובשל המבנה הפיזי הייחודי שתואר בהרחבה (סעיף 8.1). הוועדה סבורה כי נימוק זה גובר על חסרונות שניתן להצביע עליהם באיחוד רשות במצב ביניים עם רשות בתהליכי הקמה וגרעונית. חולשותיה הכלכליות של שער שומרון אכן מהוות מורכבות באיחוד, אך בראיה המצטברת של יתרונות הפיתוח הטמונים באיחוד, משקלה נמוך מהיתרונות המתקבלים. סעיף 8.3 להלן יציג את ההיבטים השונים של האיחוד בין הרשויות.

ניתוח חלופה ב': איחוד מלא שער שומרון ואלקנה עם אורנית

הוועדה בחנה האם עדיף איחוד של אורנית עם אלקנה ושער שומרון על פני איחוד של שתי רשויות אלו בלבד.

היבטים כלכליים:

הוועדה סברה כי איחוד של 3 הרשויות בעת הזו משמעו, באופן טבעי, איחוד של אלקנה ושער שומרון אל תוך אורנית כרשות הגדולה במרחב.⁶² עם זאת, אורנית נמצאת בתקופה של אתגרים כלכליים מאד משמעותיים הכוללים התמודדות עם גירעון מצטבר משמעותי ועם הצורך בתזרים מזומנים שיאפשר מימון של הוצאות השוטפות הקיימות במועצה תוך צמצומן.

⁶² יודגש כי הוועדה אינה רואה הכרח לאחד על ידי הרשות הגדולה במרחב. אולם, חלופה לפיה אלקנה, הקטנה מבין רשויות האיחוד תקלוט את שתי הרשויות אינה סבירה לדעת הוועדה וזאת על אף שהדבר לא יחייב את פיזור הרשות הקיימות ועל אף מצבה הכלכלי היציב, זאת מאחר שמדובר בהכפלת התושבים פי חמישה כאשר המנגנון שברשות בעל ניסיון בניהול של רשות קטנה, ובנוסף אורנית ושער שומרון הן רשויות עם בעיות כלכליות אשר יקשו על הובלת איחוד מוצלח על ידי אלקנה. שער שומרון הינה רשות בהקמה ושרויה בעצמה בבעיות כלכליות ועל כן הוועדה סבורה כי גם היא לא תוכל להתמודד עם משמעות של הכפלת אוכלוסייה פי 3 כאש בנוסף יפורקו 2 רשויות המנוהלות על ידי נבחרים ויוחלפו בוועדה ממונה.

הוועדה סבורה כי אורנית לא תוכל לשאת בתקופה מאתגרת כזו איחוד לתוכה של שתי רשויות נוספות, במיוחד כאשר שער שומרון בעצמה נמצאת בתקופה מאתגרת ובגירעון שוטף המחייב גם אותה להתמודד עם מחסור בהכנסות והעדף אפשרות לתת שירות מיטבי ברמה הנורמטיבית לתושביה. הדבר נכון במיוחד לאור העובדה כי טרם החל פיתוח אזור התעשייה המשותף של שלוש הרשויות וייקח פרק זמן לא ידוע עד שיתקבלו הכנסות ממנו לרשויות.

מודל חלופי של איחוד אורנית ושער שומרון גם יחד תחת אלקנה, נראה בעיני הוועדה יומרני. אלקנה, על אף התנהלותה הראויה, היא עדיין רשות מקומית של פחות מ-5,000 תושבים, וחלופה לפיה היא תהווה את האכסניה המוניציפלית לעוד כ-20,000 תושבים המפוצלים בשתי רשויות נפרדות, אחת מהן שזה מכבר הוקמה, נראית כחלופה לא סבירה בעיני הוועדה, שמעולם למיטב ידיעתה לא בוצעה בישראל.

גם מודל בו הרשות הקטנה תוגדר כרשות המאחדת, כשהגוף הנבחר בה לא יהיה זה שיתפרק, נראה כחדשני יחסית. עם זאת, במקרה הנוכחי, מכיוון שבפועל בשער שומרון אין הנהגה נבחרת והיא רשות בהקמה, הרי יש היגיון במהלך מסוג זה. איחוד משולש עם אורנית, כשזו לא תשמש כרשות המאחדת, נראה כמהלך שונה לחלוטין. על אף התנהלותה הכלכלית הבעייתית בשנים האחרונות שהובילה אותה לתוכנית הבראה, הרי שהיא עדיין רשות מקומית ותיקה ומבוססת יחסית, עם איתנות פיננסית גבוהה משל אלקנה, והיא גדולה יותר מפי 2 במספר תושביה. לכן, הוועדה סבורה כי החלופה של איחוד אורנית ושער שומרון תחת אלקנה אינה סבירה, לפחות נכון להיום.

היבטים תכנוניים:

בהתאם ללימוד הוועדה (מחומרים המוצגים בפרקים השונים בדוח זה) ובהתאם לניתוח שערכה ואשר הוצג בסעיף 8.1 לעיל היא סבורה כי ההפרדה המוניציפלית מייצרת קושי בפיתוח היישובים, ואיחוד מלא חשוב לפיתוח המובלעת כולה, אך עם זאת לא חיוני בעת הזאת. הבנת הוועדה נשענת בין השאר על דברי נציגי המנהל האזרחי ביו"ש ומתכנן מחוז מרכז של משרד הבינוי והשיכון שהופיעו לפניה.

בבחינת החלופה של איחוד שלוש הרשויות לעומת איחוד שתי רשויות - שער שומרון עם אלקנה, עולה השאלה יושגו יתרונות משמעותיים באיחוד הרחב. הוועדה סבורה כי בעת הזו אין יתרונות תכנוניים משמעותיים לחיבור אורנית מהסיבות שלהלן:

1. בהיבט התכנוני אורנית מצויה באזור נפרד.
2. עבור אורנית נדרשות תשתיות עצמאיות וכן היקפי התכנון בה ומאפייניו אינם נוגעים באזור הבנוי והמפותח של שער שומרון ו/או אלקנה.
3. מערכת הדרכים של אורנית נפרדת.

עם זאת הוועדה מדגישה כי בראיה המרחבית היתרון באיחוד שלוש הרשויות צפוי לצמוח בעיקר בטווח הבינוני או הארוך לאחר פיתוח אזור התעסוקה והשלמת הפיתוח של אורנית בחלקה הדרומי. אז יהיה שימוש של אלקנה ואורנית בתשתיות משותפות כולל שימוש משותף פוטנציאלי בעתודת שטחי הציבור שבתוכנית יוש/192 (אזה"ת שער שומרון, מופקדת 2024) ובמערכת הדרכים.

עוד יצוין כי בעשרות השנים האחרונות לא התבצע איחוד רשויות מורכב (יותר משתי רשויות). טיעון זה מצטרף לטיעונים הקודמים בדבר החיסרון של הוספת אורנית לאיחוד.

חלופת מועצה אזורית

בהקשר של בחינת איחוד של כלל הרשויות במנדט הועלה בדיונים הנושא של חלופת המועצה האזורית - מנכ"לית אורנית, בדיון הוועדה ב-3.3.2025. התייחסה לנושא זה של חלופת המועצה האזורית המשותפת וגרסה כי ניהול יישוב של 11,000 תושבים בפורמט של ועד מקומי מתנדב אינה אפשרית והדבר יפגע בתושבים.

הוועדה נתנה את הדעת על סוגיית ניהול יישובים גדולים בעבר וסבורה שבתנאים מסוימים הדבר אפשרי. אולם, עקב העובדה שעדיין אין חקיקה מתאימה המסדירה את זכויותיו של הוועד הגדול (כולל סוגיית ההתנדבות אותה העלתה מנכ"לית אורנית), הרי שהוועדה נוטה להסכים עם הטיעון, כי חלופת המועצה האזורית נראית כחלופה נחותה מיתר החלופות העומדות על הפרק.

מן מהאמור לעיל עולה כי מסקנת הוועדה היא לאחד רק את שער שומרון ואלקנה ולא את כל הרשויות שבתב המינוי. יצוין כי המלצה זו של הוועדה שונה מהמלצות עבר. לדעת הוועדה השוני נובע מכך שבמועד המלצות העבר על האיחוד, היו בפועל במרחב זה שתי רשויות מקומיות: אורנית ואלקנה ולא איחוד של שתיהן הוצע להוסיף שני ועדים כשכונות ברשות המאוחדת. הקמתה של שער שומרון יצרה מצב בו איחוד שכזה לא רק שיצריך איחוד בין שלוש רשויות מקומיות, עם המורכבות כאמור לעיל,⁶³ אלא גם ששער שומרון עם הקמתה הפכה להיות רשות גרעונית אשר מטילה עול נוסף על איחוד משולש.⁶⁴ מכאן כי התנאים בהם נכתבו המלצות העבר שונים מהתנאים בעת הדיון הנוכחי באיחוד.

לאחר שבחנה את ההיבטים השונים של חלופת איחוד אלקנה ושער שומרון מול חלופת איחוד שלוש הרשויות במרחב, סבורה הוועדה כי ככל שהמטרה לייצר רשות חזקה ואחודה במרחב המובלעת, הרי שבשלב הראשון נכון לאחד את אלקנה ושער שומרון ובעתיד להמשיך לבחינה מלאה של רשויות המרחב. זאת, על בסיס תנאים שאמורים להתפתח במרחב זה הכוללים את המשך הבניה והפיתוח במרחב, התייצבות כלכלית של הרשויות והקמת אזור התעשייה שער שומרון.

מכאן כי בעת הזו נכון יותר לדעת הוועדה להמליץ על איחוד מצומצם של שתי רשויות בלבד הכולל את אלקנה ואת שער שומרון.

⁶³ איחוד של יותר משלוש רשויות מקומיות לא בוצע בהצלחה בישראל בעשרות השנים האחרונות (שני איחודים שכאלו בוצעו במגזר הלא יהודי במסגרת איחודי 2003 והם פורקו בסופו של דבר). אין באמור לעיל בכדי להוריד מהפרק כל דיון על איחוד של יותר מרשות אחת. עם זאת, הוועדה סבורה כי אולי אחת הסיבות שעל אף ארבע ועדות החקירה שהמליצו מאז שנת 2000 על איחוד אורנית, אלקנה ושני הוועדים המקומיים (טרם הפיכתם למועצה מקומית שער שומרון), הייתה העובדה כי מדובר באיחוד משולש.

⁶⁴ רשות מקומית נוספת שהוקמה כפיצול ועד מקומי ממועצה אזורית הייתה צור הדסה. ההבדל הכלכלי בין שני מקרי הבוחן הוא כי צור הדסה עברה עם הסכמות מסוימות לחלוקת הכנסות בינה לבין מטה יהודה ממנה יצאה צור הדסה, כאשר ההכנסות הן משטחים מניבים בהווה. שער שומרון עברה עם תיקון בהסכם חלוקת הכנסות מאזור תעשייה שער שומרון, כאשר מועצה אזורית שומרון ויתרה בו על הכנסות עתידיות ולא על הכנסות בהווה. על כן, שער שומרון גרעונית כבר בהווה, ונאלצת להעלות ארנונות מגורים באופן שוטף בכדי להגיע לאיזון עתידי.

מכאן כי הוועדה פסלה את חלופה ב' של איחוד שלוש הרשויות.

הוועדה הגיעה למסקנה שקיים חיסרון משמעותי באיחוד כלל הרשויות, הנובע מההתמודדות רשות מאוחדת כזו עם שתי רשויות גרעוניות באיחוד: אורנית ושער שומרון. בנוסף, אורנית אינה משולבת תכנונית ופיזית בתוך שער שומרון ואלקנה, כפי שאלו שזורות זו בזו. חסרון ההתמודדות הכלכלית בחלופה זו עולה על היתרונות שיש בעת הזאת מאיחוד שלוש הרשויות.

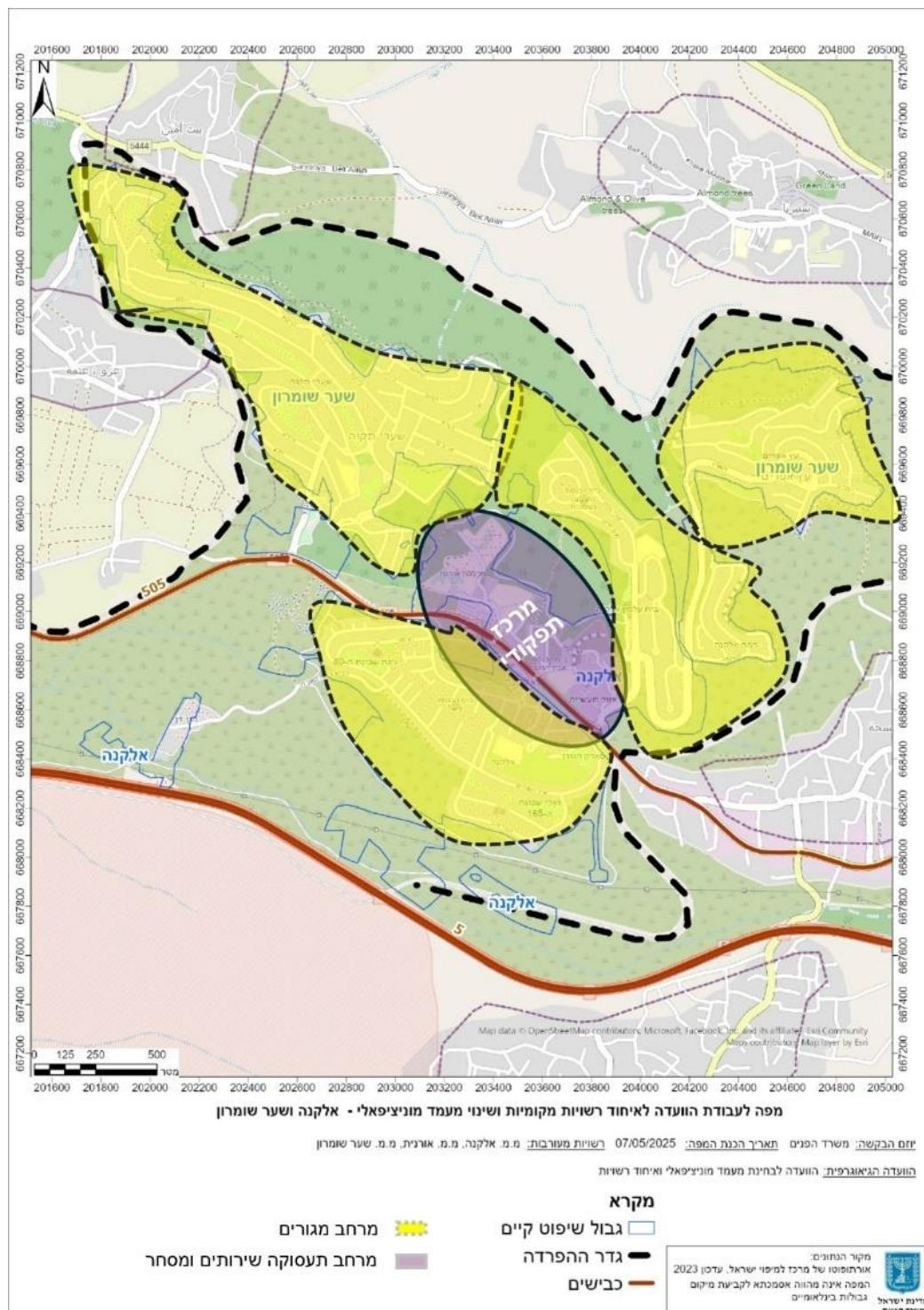
8.3 ניתוח חלופה ג' – איחוד חלקי שער שומרון ואלקנה

8.3.1 היבטים תכנוניים של איחוד שער שומרון ואלקנה

כאמור האיחוד הינו בתא שטח אחד, כששתי הרשויות שזורות בתוכו. מכאן כי האיחוד יתקן פגם תכנוני, אשר נובע מתהליך הקמת הישובים והרשויות לאורך השנים, ולא מהחלטה סדורה ומנומקת. הוועדה רואה במצב הנוכחי תוצר לוואי של התהליך שהסתיים בשנת 2022 עת הוחלט על הקמת הרשות המקומית שער שומרון, ורואה באיחוד המוצע חוליה נוספת בתהליך שהחל עם הקמת המועצה המקומית שער שומרון.

מהבחינה המרחבית הרשות המוצעת נחלקת למספר אזורי מגורים, כאשר שכונות אלקנה המצויות ממזרח לרחוב מגדל הלבנון תתחברנה לשכונות בשער שומרון לאור התכנון הקיים. שכונת עץ אפרים כבר היום מחוברת בפועל לשכונות שלאורך רחוב מגדל הלבנון. תושבי הרשויות הללו חולקים היום תשתיות ושירותים בעיקר בהקשר של המרכז המסחרי הוותיק באלקנה והחדש בשער אפרים, כביש הגישה ומערכת החינוך העל יסודית בזרם הממ"ד.⁶⁵ איחוד בין שתיהן יוכל לאפשר תכנון מוניציפלי נכון יותר תוך ראייה תכנונית אחודה על כל תאי השטח.

⁶⁵ הוועדה ציינה מספר פעמים אודות המשבר בקליטת תלמידים משער שומרון לאלקנה בשנת 2024. עם זאת, בפועל ולאורך השנים האחרונות נקלטו באלקנה תלמידים משער שומרון ואלו עדיין לומדים בה.



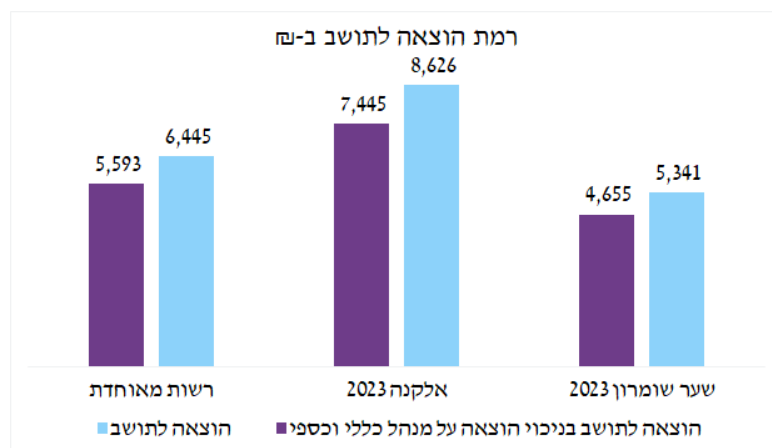
מפה מס' 20 : מבנה תפקודי של הרשות לאחר האיחוד המוצע

8.3.2 היבטים כלכליים של איחוד שער שומרון ואלקנה

להלן יוצגו תוצאות ניתוח הוועדה באשר להשפעות האיחוד על הרשויות.

רמת ההוצאה לתושב

התרשים להלן מציג את סימולציית ההוצאות⁶⁶ של אלקנה ושער שומרון בתרחישים שונים לפני ואחרי האיחוד:



תרשים מס' 29 - רמת ההוצאה לתושב

בתרשים לעיל מוצגות שתי עמודות לכל תרחיש. בשני התרחישים מימין העמודה בתכלת מבטאת את סך ההוצאה לתושב בשער שומרון ובאלקנה, כאשר נראה כי ההוצאה לתושב באלקנה גבוהה בכ-60% מזו של שער שומרון. עם זאת, נתון גולמי זה לא מביא בחשבון את קוטנה היחסי של אלקנה, המתבטא בהוצאה מינהלית גבוהה. לכן, שתי העמודות הסגולות מימין מציגות את ההוצאה לתושב בניכוי הוצאות מינהל כללי וכספי.

ההוצאות ברשות המאוחדת, מוצגות בתרחיש השמאלי.

בתרחיש הכולל את הוצאות מנהל כללי וכספי בתוך סך ההוצאה לתושב⁶⁷, כ-9,000 תושבי שער שומרון מרוויחים ממהלך האיחוד עלייה של 20.7% בהוצאות לתושב, ואילו כ-4,600 תושבי אלקנה מפסידים 25.3% בהוצאה לתושב. בתרחיש הוצאה לתושב שאינו כולל את ההוצאה על מנהל כללי וכספי כ-9,000 תושבי שער שומרון מרוויחים ממהלך האיחוד עלייה של 20.1% בהוצאות לתושב, ואילו כ-4,600 תושבי אלקנה מפסידים 24.9% בהוצאה לתושב.

⁶⁶ סך ההוצאה לתושב בניכוי גירעון שוטף, תקבולי מים, תשלומי פנסיה, פירעון מלוות, הנחות ארנונה ובהתחשב בחלוקת הכנסות 2023. פרמטר זה שונה במעט מתחשיב ההוצאה הנורמטיבית בנוסחת מענק האיוון, שאינו מקזז את הנחות הארנונה ואת חלוקת הכנסות.

⁶⁷ מבחינה חשבונאית בוצעה סכימה פשוטה של הוצאות המינהל הכללי והכספי בשתי הרשויות. כלומר, אין מרכיב של התייעלות. זה יוצג בהמשך הסעיף.

עלויות מינהלה

נבחנו עלויות המינהלה של הרשות המאוחדת. עלות מינהלית קיימת לא רק בתקציב מינהל כללי וכספי אלא כמעט בכל שירות עירוני, בשל מרכיב של עלות קבועה. זו יכולה להיחסך כתוצאה ממהלך של איחוד. הטבלה להלן מתארת את החיסכון הצפוי במיליוני ₪ רק מתקציב מינהל כללי וכספי כתוצאה מיישום של אחת משתי חלופות איחוד:

שער שומרון	אלקנה	
685 ₪	1,181 ₪	הוצאה על מינהל כללי וכספי לתושב (2023)

טבלה מס' 9 - חיסכון משוער בהוצאות מינהל כללי וכספי ממהלך של איחוד

ההתייעלות בהוצאות מנהל כללי וכספי כתוצאה מהאיחוד מבוססות על הקטנת ההוצאה לתושב על מנהל כללי וכספי של אלקנה והשוואתו לזה של תושב שער שומרון, וצפויות לעמוד במצטבר על כ-2,250 אלפי שקלים. כ-170 ₪ מתוך ההוצאה לתושב מתפנים להשקעה בתושב, המהווים כ-2.5% מרמת ההוצאה לתושב.

כלומר, רק בהקשר למינהל כללי וכספי, היתרון לגודל אמור להוביל לחיסכון של מיליוני שקלים וזאת ללא הנחה של התייעלות נוספת בהוצאות אלו (דהיינו, ללא התחשבות בעלות השולית הפוחתת עבור כל תושב תוספתי ברשות המקומית בהוצאות על מינהל כללי וכספי) או יתרון לגודל בתחומים אחרים.

מצב בו מצבו הכלכלי של פרט אחד שופר ומצבו הכלכלי של פרט אחר הורע, אבל הרווחים של המרוויח גדולים יותר מסך ההפסד של המפסיד, כפי שהוצג לעיל, קרוי במונחים כלכליים: "שיפור קלדור היקס". הגידול ב"עושר המרחבי" הוא עקב ההתייעלות בהוצאות, לפחות במינהל הכללי והכספי, כאשר הוועדה סבורה כי בתחומי הוצאה נוספים אמורה לחול התייעלות נוספת, ובכך יגדל ה"עושר" ברשות המאוחדת כולה, גם אם בסופו של דבר, תושבי אלקנה עדיין יתכן ועלולים להיפגע במידה מסוימת בכל הנוגע לרמת הוצאה לתושב (כאשר המשלים לכך הוא גידול בהוצאה לתושב שיחוו תושבי שער שומרון). יש להדגיש כי החלוקה בעושר המרחבי במקרה זה אינה פגיעה בחזק לטובת החלש אלא חלוקת עושר בין רשות בינונית לרשות חלשה יחסית. לכן, תידרש תמיכה חיצונית מהמרחב או מהממשלה בכדי לתקן עיוות זה.

מסקנת הוועדה היא כי בעת הזו נכון לבצע איחוד במרחב אשר יכלול את שער שומרון ואלקנה בלבד. היתרונות באיחוד שער שומרון ואלקנה נוגעים בעיקר למבנה הפיזי, לאספקת השירותים ולתיקון הפגמים שנוצרו עם הקמת המועצה המקומית שער שומרון (הכוללים גרעון ידוע מראש, רשות מפוצלת על ידי רשות אחרת והעדר טיפול במחסור מובנה במגרשים למבני ציבור). יתרונות אלו עולים על החסרונות באיחוד.

8.3.3 מענה לטענות אלקנה

פגיעה כלכלית בתושבי אלקנה וירידה ברמת השירותים

בדיוני הוועדה הועלתה ע"י ראש מועצת אלקנה טענה כי איחוד עם מועצה מקומית שער שומרון הגרעונית אינו לטובת תושבי אלקנה (3.3.2025), משום שלדבריו שער שומרון אינה מצליחה להתאזן כלכלית, והיא בגירעון מובנה המופיע בבסיס התקציב שלה, בניגוד לאלקנה המאוזנת. לטענתו איחוד במובן זה יוביל לעליית הארנונה לתושבי אלקנה כמו שנעשה בשער שומרון (כולל מדידה בשיטה מרחיבה יותר של הנכסים), וירידה ברמת השירותים לתושבי אלקנה. בנוסף בדוח גיאוקרטוגרפיה נטען כי **"קיימת חשיבות גבוהה לשמירה על איתנות אלקנה במטרה להעניק לאוכלוסיית הילדים והגיל השלישי שירותים מוניציפליים נאותים, כפי שקיים היום, בתחומי השירותים המקומיים והממלכתיים"** (עמוד 12), כלומר הרשות טוענת כי איחוד עשוי להעיב על מצבה הכלכלי של אלקנה. מעבר לכך, בדוח זה של גיאוקרטוגרפיה (עמוד 15) נטען כי ההוצאות לתושב בתחומי החינוך והרווחה באלקנה גבוהות לעומת אלו שבשער שומרון, ואיחוד יוביל לפגיעה בתושב עקב ירידת ההוצאה פר תושב באלקנה.

הוועדה סבורה כי סוגיה זו אכן עלולה להעיב במידה מסוימת על האיחוד. שער שומרון מצויה בהליך הבראה עקב גרעון גבוה יחסית, לעומת אלקנה המצליחה לשמור על איזון, וזאת על אף תעריפי ארנונה נמוכים יחסית. עם זאת, השאלה שהוועדה מתמודדת איתה היא **האם חיבור בין שתי רשויות כאשר אחת מהן, הקטנה דווקא, יחסית במצב כלכלי טוב (הנובע בראש ובראשונה מהתנהלות כלכלית) והאחרת במצב פחות טוב, אמור להיות מגבילה על תהליך האיחוד?** התשובה אינה חד משמעית.

א. ראשית יודגש כי הוועדה מודעת לכך שאלקנה אינה רשות חזקה מאד במונחים כלל ארציים, אלא חוזקה הוא יחסי למרחב.

ב. לדעת הוועדה יש להתחשב בכך ששער שומרון הוקמה מראש עם גירעון תקופתי מובנה בתקציב. הסכם שנחתם במאי 2022 בין המועצה האזורית שומרון למועצה המקומית שער שומרון מעניק לשער שומרון זכויות עתידיות של מחצית מאלו של המועצה האזורית שומרון ממתחם התעשייה שער שומרון וממחצבת נחל רבה (לאורנית ואלקנה) 29% כל אחת במתחמים אלו). כלומר, שער שומרון אמורה בעתיד להתאזן כלכלית (על פי עמדת ראש מועצת שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) שנאמרה בדיון ב-3.3.2025. על פי תוכנית ההבראה ב-2028 המועצה אמורה להיות מאוזנת, בין היתר גם עקב הכנסות עסקיות, וגם עקב איזון כתוצאה מסיום ההוצאות הכרוכות בהקמה. הוועדה סבורה שאכן סוגיה זו של מצבה הכלכלי של שער שומרון הינה סוגיה שתידרש להיות מטופלת ככל שתהליך האיחוד יתקדם, ולא יהיה זה נכון להטיל על אלקנה נטל טיפול בגירעונות אלו.

ג. הוועדה סבורה כי בעתיד תחול התייעלות כתוצאה מהאיחוד בתחומי ההוצאה הממלכתיים (חינוך ורווחה),⁶⁸ לצד תחומי הוצאה מוניציפליים. מטעמי שמרנות, ההתייעלות היחידה

⁶⁸ ראשית, התייעלות שכזו אמורה להתרחש גם עקב קיצוץ במשרות מינהליות כפולות, כגון מנהל מחלקת חינוך, שכירת מבנים למחלקת חינוך וכו'. התייעלות שכזו יכולה להיות גם עקב ניהול נכון יותר של הוצאת התקציב על חינוך ברשות, ראייה אחודה של הסעות החינוך במרחב, ניהול תחת יתרון לגודל של פעילויות רווחה שונות וכו'. זהו למעשה המרכיב של היתרון לגודל שהוועדה שואפת לממש ברשויות קטנות יחסית כגון שתי אלו העומדות על הפרק, כשגם לאחר איחוד לא צפויות לעבור את רף 20,000 התושבים, שבו כפי שמוצג בנספח, נטען כי היתרון לגודל מתקרב לכדי מיצוי.

שהניחה הוועדה היא בתחומי המינהל הכללי והכספי, כך שחלק מה"הפסד" שמתארת אלקנה, מבחינה חשבונאית עקב איחוד עם רשות בעלת משאבים נמוכים משלה, עשוי להתקזז עם חיסכון בהוצאות מינהליות ואחרות שבהן יהיה חיסכון בעלות נפש, לצד שיפור ביכולת הגבייה, כך שזו תתאם את הנהוג באלקנה, ולא בשער שומרון.

ד. הוועדה סבורה כי נכון לבחון את אופן אספקת השירותים לכלל התושבים במרחב, ועל פניו אך הגיוני כי אלקנה תספק שירותים לתושבי שער שומרון המצויים בקרבה פיזית גבוהה אליה, גם אם המשמעות הינה כי אלו ירוויחו ותושבי אלקנה יפסידו, מכיוון שהרווח הצפוי לתושבי שער שומרון גדול יותר מאשר ההפסד הקל ברמת השירותים לתושבי אלקנה, ככל שזה אכן ייגרם בסופו של דבר. הוועדה בחנה את "הטוב המרחבי" ומצאה כי למעשה האיחוד אמור להוביל לשיפור.

פגיעה בתקציב הרשות המאוחדת

בדוח גיאוקרטוגרפיה נטען⁶⁹ כי תחול פגיעה בתקציב הרשות המאוחדת לעומת אלקנה כרשות נפרדת. זאת, עקב אי יעילות שתיווצר מהאיחוד בין רשות יחסית חלשה כלכלית כשער שומרון לבין אלקנה, ואף יחול גידול בעלויות השכר עקב גידול במספר העובדים בדומה לרשויות באותו סדר גודל לרשות המאוחדת אלקנה שער שומרון.

עמדת הוועדה היא כי ישנם שלושה היבטים כלכליים בסוגיה זו, הניצבים לצד הפן התכנוני-מרחבי, העומד בלב דיוני הוועדה בדוח זה:

א. התייעלות - הגם שהוועדה מצאה כי רמת ההוצאה לנפש של תושבי אלקנה עשויה לקטון כתוצאה מהאיחוד, הרי שככל שהנהגת המועצה תשכיל להתייעל כחלק מהאיחוד, הרי שהפגיעה שתחול תהיה בהיקף נמוך מזה המתואר בדוח גיאוקרטוגרפיה. מכאן כי הוועדה סבורה שאין סיבה שהוצאות המינהל של שער שומרון יועמסו באופן מלא על תקציב המועצה המאוחדת (לדוגמא יבוטלו כפל תפקידים, כל משרדי המועצות יכונסו במבנה אחד במקום שניים כיום ועוד). בנוסף, נכון לשנת 2023 כפי שהוצג בפרק הכלכלי לעיל (תרשים מס' 82) ההוצאה על מינהל כללי וכספי באלקנה גבוהה בכ-72% מזו שבשער שומרון, בין היתר עקב יתרונות לגודל שמציעה שער שומרון ביחס לאלקנה. לדעת הוועדה סביר כי תתבצע התכנסות להוצאות המינהל לתושב של שער שומרון ולא לזו של אלקנה, בכל תרחיש של איחוד רשויות, ומכך יתפנו כ-3.2 מיליון ₪ להשקעה בשירותים נוספים.

ב. הנחת גידול במשרות כתוצאה מהשוואה לרשויות דומות - הוצגה הנחת מוצא בדוח גיאוקרטוגרפיה לפיה היקף המשרות ברשות המאוחדת (אלקנה-שער שומרון) יהיה דומה לזה של רשויות באותו סדר גודל, כאשר אלו מעסיקות עובדים בשיעור גבוה בעשרות אחוזים ממספר העובדים של הרשות המאוחדת, וכפועל יוצא פער של כ-10 מיליון ₪ בהעסקת עובדים. הוועדה סבורה כי איחוד רשויות לא יוסיף עובדים, רק משום שברשויות דומות אליהן הושוותה הרשות המאוחדת ישנם יותר עובדים. אין למיטב ידיעת הוועדה חובת העסקת עובדים תוספתיים, שאינם סטטוטוריים, ואם כבר - צפויה דווקא ירידה במספר

⁶⁹דוח גיאוקרטוגרפיה עמודים 19-23.

העובדים לנפש, עקב היעדר צורך במשרות כפולות שיבוטלו⁷⁰ כחלק מהאיחוד. **עלייה במספר**

העובדים ככל שתהיה הינה החלטה ניהולית תלויה תקציב ולא גזירת גורל.

ג. הגדלת תקציבי פיתוח והשקעות מצד המדינה - מתכנן מחוז מרכז של משרד הבינוי והשיכון הצביע על כך שאיחוד הרשויות יאפשר למדינה לממש פרויקטים של שדרוג תשתיות והקצאת תקציבים ייעודיים לכך.

התנהלות לא אחראית של שער שומרון ואורנית ביחס לאלקנה

בדוח גיאוקרטוגרפיה (עמוד 15) נטען כי: "באלקנה שיעור הגביה הממוצע מארנונה למגורים עמד על 94% ואף עלה בין השנים 2022-2023 מ-91% ל-97% דבר המעיד על התייעלות ושיפור מגמה. לעומתה שתי הרשויות האחרות מציגות שיעורי גביה נמוכים יותר- אורנית (84%), שער שומרון (73%) ולפיכך, אין בתהליכי ההתייעלות שנקטה אלקנה בגביית מיסי הארנונה ובפרמטרים רבים אחרים לשפר את מצבה הכלכלי סיבה לפגוע בהצלחתה ולחבר אליה רשויות שאינן מציגות מדדי התייעלות דומים".

הוועדה בחנה את הטענה. שיעור הגבייה שידוע לוועדה מדוחות 2023 עומד על 99% באלקנה לעומת 92% בשער שומרון. פער זה של כ-7.6% אכן מהווה עדות לניהול נכון יותר באלקנה. עם זאת עמדת הוועדה היא כי האיחוד יהווה הזדמנות להתייעלות ולשיפור בהתנהלות הכלכלית של שער שומרון, ביניהן גבייה בשיעור גבוה יותר, ונצפה למשל כי שיעור הגבייה יעלה בשער שומרון עד לרמה של אלקנה, ככל שזו תוגדר כרשות הגובה.⁷¹ מהלך זה, אם יתרחש, יניב תוספת של כ-1.25 מיליון שקלים לקופת המועצה המאוחדת, מעבר להכנסות שער שומרון כיום. מכאן כי לרשות המאוחדת תהיה הזדמנות להגדלת הכנסותיה כתוצאה בשיפור ההתנהלות הכלכלית, כמו העלאת שיעור הגבייה ובכל מקרה הוועדה לא צופה תרחיש כי האיחוד יביא להקטנת הגביה בקרב תושבי אלקנה. יתר על כן, בבחינת חלופות האיחוד, הוועדה שמה לנגד עיניה את היכולת להמשך מתן שירותים לתושבים באופן שאינו פוחת מהיום, ואף במתן שירותים משופרים יותר. כלומר, שאם ויומלץ על איחוד לא תהיה פגיעה בתושבים בטווח הארוך.

פגיעה עקב העלאת תעריפי ארנונה

חשש זה שהועלה בין היתר גם בדוח גיאוקרטוגרפיה⁷² הוא כי תעריפי הארנונה ברשות, הנמוכים מהתעריפים ברשויות האחרות, יעלו בכ-10%.

עמדת הוועדה היא כי על פניו, אכן מצב זה של תעריפי ארנונה שונים במועצה אחת ללא סיבה סבירה (למשל כמו באורנית בה ישנם שלושה תעריפים על פי סוג הנכס וגודלו), אלא רק על פי מרחב מסוים, הוא בעייתי. צפוי לאורך זמן כי יאוחדו הצווים, או שיווצר שוני בתעריפים על בסיס שיקולי מדיניות מוניציפלית ולא רק על בסיס שיקול היסטורי, אך אין סיבה להניח כי החל מ"היום

⁷⁰ לפחות 4 משרות סטטוטוריות כפולות בשתי הרשויות יתבטלו: מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מנהל מח' חינוך. צפי חסכון של כ-800 אלפי ₪ בשנה (לאחר ניכוי התייקרות המשרות שיוותרו, כתוצאה מגידול במספר התושבים ברשות אשר משפיע על מדרגת השכר).

⁷¹ לא בהכרח תתקיים הטענה ההפוכה לפיה איחוד תחת שער שומרון כרשות מאחדת, יוביל לירידת שיעור הגבייה. באיחודי 2003 נמצא כי בטווח הזמן הקצר הייתה ירידה בשיעור הגבייה במגזר היהודי, אולם בטווח הארוך לא נמצאה עדות לכך (ריינגוורץ 2011).

⁷² דוח גיאוקרטוגרפיה עמוד 16.

הראשון" לאיחוד תתבצע האחדה זו. גם באיחודי עבר כגון יהוד מונסון לא חלה האחדה שכזו בטווח הזמן המידי אלא רק לאחר למעלה מעשור. ברשויות מאוחדות נוספות עד כה ישנם פערים בצווי הארנונה. במועצה המקומית קדימה צורן, גם כיום ישנם שלושה אזורי מס למגורים, במועצה המקומית בנימינה גבעת עדה צו המיסים מחולק לפי שני אזורים: בנימינה וגבעת עדה, ולהם תעריפים עסקיים שונים בחלק מהסיווגים. כלומר, בפועל אין סיבה להניח כי יחול שינוי מיידי בתעריפי הארנונה ברשות המאוחדת, וזה בוודאי שלא אמור להיות בכפייה רגולטורית. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי אכן תעריף הארנונה למגורים באלקנה נמוך. הוא נמוך גם ביחס לתעריף הנורמטיבי הקבוע במענק האיזון לאלקנה (כלומר- אלקנה לכאורה מחושבת בנוסחת המענק בתעריף ארנונה גבוה יותר ובפועל מפסידה כסף), אך גם בהשוואה לרשויות במרחב כפי שאלקנה עצמה הציגה. יצוין כל שינוי בצו הארנונה אמור יהיה להיות מבוצע בהחלטת מועצת הרשות ולא בכפייה רגולטורית.

פגיעה באיכות היחס לתושב

בדיון ב-3.3.2025 נטען על ידי ראש מועצת אלקנה כי במועצה מקומית קטנה כמו אלקנה כל תושב מקבל התייחסות אישית מהמועצה ומראש המועצה, המחויב לתושביו. לטענתו חיבור למועצה מקומית גדולה יותר תבטל את היכולת הזו. יתירה מכך, אלקנה תמיד תהיה הרשות הקטנה בכל איחוד, ולכן לא רק יאבד היחס האישי אלא גם יאבד ה"קול" שלה בתוך כל חלופת איחוד שתעמוד על הפרק, החל משיקול איפה להשקיע כספי פיתוח וכלה בשיקול איפה לקיים אירוע עירוני. דוח גיאוקרטוגרפיה אף הציג חשש מפני הפסקת ההתנדבות הענפה באלקנה כתוצאה ממהלך זה של איחוד רשויות, עקב הריחוק שיחול בין הרשות המאוחדת לתושבי אלקנה.

א. הוועדה סבורה כי אכן, יתרונה של רשות קטנה הוא בקשר הבינאישי של ההנהגה והתושבים. עם זאת, הוועדה מציינת כי אלקנה עצמה צופה שבעתיד הקרוב (לטענתה בתוך חומש) יוכפל מספר תושביה עד לכ-10,000. מכאן כי התהליכים אותם יוזמת אלקנה עצמה עשויים להחליש את הקשר האישי שבין התושב וראש המועצה.

ב. הוועדה סבורה כי לכלל תושבי הרשות המוצעת אינטרסים זהים הן מבחינת פיתוח הישוב ומערכת השירותים והן מבחינת פיתוח תשתיות. על כן לא בהכרח שתושבי שער שומרון המתאחדת עם אלקנה יציגו דרישות שונות מהותית מאלו של תושבי אלקנה. בנוסף, באשר להחלטות הרשות המאוחדת על השקעות, ככל שיהיו, בתחומי שער שומרון הרי שהוועדה רואה בזאת גם "טוב מרחבי". כמו כן, כפי שצוין בסעיף 8'ג לעיל, מתכנן מחוז מרכז של משרד הבינוי והשיכון הצביע על כך שאיחוד הרשויות יאפשר למדינה להשקיע גם בשער שומרון ועל כן פיתוח זה לא יהיה על חשבון תקציב אלקנה.

ג. בכל מקרה מציינת הוועדה כי קיבולת האוכלוסייה ביישוב המאוחד, על פי תוכניות מאושרות ובשלבי אישור וכן יחידות בבנייה, הינו כ- 26,000 תושבים במימוש מלא, ותושבי "שכונת אלקנה" יהיו כ- 40% מהאוכלוסייה.

ד. חשש מהפסקת ההתנדבות- הוועדה סבורה כי קהילת אלקנה אינה צפויה להשתנות כתוצאה מהאיחוד ועל כן מי שהתנדב בקהילה סביר כי ימשיך לעשות זו. קהילה אינה תוצר של מבנה מוניציפלי, אלא של קשרים שנוצרים לעיתים על רקע קרבה גאוגרפית, שאינה משתנה כתוצאה מהאיחוד, ולעיתים על רקע קשרים אחרים. הקהילות יכולות להיות תוך רשויות או על

רשויות ומספר קהילות יכולות לפעול ברשות אחת. אין חולק על כך שרשות קטנה קרובה יותר לתושב וקל יותר להפעיל מערכי התנדבות אישיים בה. עם זאת, הוועדה סבורה כי מערך ההתנדבות שאפיין את אלקנה כיישוב קטן יוכל להיות רלוונטי ולהוות אכסניה טובה גם לרשות המקומית שער שומרון שתתווסף אליה.

התייחסות למסקנות איחודי עבר

מסקנות סקירת הספרות בדו"ח גיאוקרטוגרפיה מעלות את הטיעון כי "איחודים רבים בוטלו או לא בוצעו, בעיקר בשל הבדלים תרבותיים, התנגדות תושבים וקושי בניהול אחיד אשר הביא לגירעונות בתקציב המאוחד" (עמוד 23).

עמדת הוועדה היא כי טיעון זה נכון בחלקו הראשון, שכן אכן חלק גדול מהאיחודים שתוכננו בתוכנית האיחוד של שנת 2003 לא יצאו לפועל ו-4 איחודים במגזר הלא יהודי אף בוטלו. עם זאת, אין הוכחה לכך שהביטול היה עקב הסיבות שהוזכרו לעיל. גם בארבעת האיחודים במגזר הלא יהודי שיצאו לפועל ולאורך השנים פורקו, לא קיים דוח מחקר אמין הגורס כי הביטול היה עקב סיבות מקצועיות שניתן לנמקן. בפועל, בחלק ממקרי הבחון הללו, כלל לא התחיל תהליך איחוד אמיתי.

סקירת הספרות המוצגת בדוח גיאוקרטוגרפיה בעמוד 25, שוב מגלה חלק מהתמונה. כך לדוגמא, אכן המודל שהוצג על ידי Tiebout בשנת 1956 מבהיר את החשיבות בריבוי רשויות מקומיות לצורך יצירת תחרות ובכך חשיפת העדפות התושב בכדי להתגבר על תופעת הטרמפיסט. עם זאת, גם מחקר זה גרס כי בפועל התוצר הרצוי ללא מגבלות על המודל יוביל למצב לא סביר ולא יעיל של כמות רשויות מקומיות ככמות תושבי המדינה, ולכן הציג מגבלה של אופטימיזציה (עמוד 5) :

"For every pattern community services... there is an optimal community size. This optimum is defined in terms of the number of residents for which this bundle of services can be".

כלומר, לכל סוג של שירות עירוני קיים גודל קהילה אופטימלי. לכן, הצגת הטיעון של מודל זה ללא מגבלת האופטימיזציה אינה נכונה ובוודאי שאינה משקפת את המודל (נספח 10.6 מציג נושא זה בהרחבה). גם המאמר הראשון שמוצג בסקירה בדו"ח גיאוקרטוגרפיה, של מכון פלורסהיימר משנת 2011 (המאמר המדובר הוא של ד"ר יניב ריינגוורץ מאוניברסיטת חיפה) מציג נכון את ההשערה הכתובה בו בדבר הפוטנציאל לפגיעה במימוש העדפות התושבים עקב גודל הרשות ובמיוחד אם יש שונות בין התושבים. בנוגע לגודל רשות, כאמור, אין חולק על כך שכל שהרשות קטנה יותר הסיכוי למימוש העדפות התושבים גבוה יותר (המודל שהוצג לעיל), אך נדרשת שאיפה לאופטימיזציה במספר התושבים במתח שבין גודל רשות ליעילותה, שכן אחרת הרשות תיאלץ להקצות עלויות גבוהות למינהלה ולא תוכל לספק שירות לתושביה.

בנוגע לשונות גבוהה בין תושבי הרשות, יצוין כי שונות אכן עשויה היא להוביל לפגיעה מסויימת ברמת השירות, אם כי הדבר תלוי גם באופי הרשות המתאחדת (מועצה אזורית למשל, עקב השלטון הדו רובדי יכולה להכיל בתוכה שונות אוכלוסייה טוב יותר מעירייה או מועצה מקומית, בה אין יכולת ל"אוטונומיה" למרחבים בתוך הרשות). עם זאת, במקרה הנוכחי, אין בפועל שונות מהותית בין האוכלוסיות פרט למרכיב הדתי שחזק יותר באלקנה, אך גם במקרה זה אין מדובר בשוני מהותי של אוכלוסיות בעלות צרכים שונים לחלוטין, כפי שתואר בהרחבה בפרק השירותים. ככל שאלקנה בוחרת לצטט את מחקרו של ד"ר ריינגוורץ, ראוי גם היה כי תוצג מסקנתו של ד"ר ריינגוורץ בתקציר המחקר (עמוד 4) : "ממצאי המחקר מעידים כי איחודי הרשויות הביאו לירידה של כ-7%

בהוצאות הרשויות המקומיות אשר אוחדו. עיקר החיסכון התבטא בצמצום הוצאות הפעולות המוניציפליות... כמו כן, לא התגלתה השפעה לרעה של האיחוד על רמת השירותים המוניציפליים המסופקים לתושבי הרשויות המאוחדות". כלומר, על פי המחקר אותו בחרה אלקנה לצטט, נראה כי איחודי 2003 הובילו לתוצאות חיוביות בהיבטים כלכליים.

בנוגע למחקר האחרון שמצוטט בדוח גיאוקרטוגרפיה, הרי שמחקר זה של ד"ר ריינגוורץ מ-2011 אכן תומך באיחוד מרצון על פני איחוד בכפייה. איחודים מרצון כמו כל הסכם מרצון ולא בכפייה צפויים להוביל לתוצאות חיוביות לאורך זמן. במקרה הנוכחי, שער שומרון הביעו רצון לאיחוד. אלקנה מציגים לאורך 22 השנים האחרונות, מאז ועדת החקירה של 2003, התנגדות גורפת לכל מהלך של איחוד (פרט לדוח ועדת אפרתי מ-2008 בו דווקא אלקנה תמכו באיחוד, ככל שהאיחוד יהיה במתכונת של מועצה אזורית), ללא הצגה של רשות פרטנית כזו או אחרת עמה הייתה למועצה רצון להתאחד. לכן, במקרה זה מדובר באיחוד בהסכמה חלקית של צד אחד ללא רצון של הצד השני. על אף שמצב זה אינו מיטבי, הרי שלמיטב הבנתה של הוועדה, ברוב המכריע של מקרי הבוחן שנבדקו זהו המצב. כמעט שאין בנמצא מקרי בוחן של איחודים בהם שתי הרשויות הביעו הסכמה להתאחד זו עם זו. לראייה, מאז שהופץ חוזר מנכ"ל 02/2008 בדבר קריאה לאיחודים בהסכמה לא התרחש אף איחוד בהסכמה בישראל.

לסיכום, איחוד בין שער שומרון ואלקנה יתקן את הפגם בפרישת הרשויות במרחב ויהווה צעד לקראת איחוד עתידי של כלל רשויות המרחב. ככלל, ההצדקה המרכזית לאיחוד הינה התכנון ופרישת הרשויות במרחב. אף כי ייתכן שתושבי אלקנה יפגעו במידה מסויימת מהאיחוד, הרי ש"הטוב המרחבי" במספר תחומים יגדל. הוועדה צופה כי האיחוד עשוי להביא להגדלת ההכנסות מארנונה ולייעול הוצאות מינהלה. העובדה כי רבים מתושבי שער שומרון תומכים או אינם מתנגדים למהלך וכן תמיכתו של ראש מועצת שער שומרון (יו"ר ועדה ממונה) בכך, אמורה להקל על ההחלטה.

8.4 מסקנות בנוגע לאיחוד שער שומרון ואלקנה

8.4.1 הרשות המאחדת

הוועדה ממליצה כי אלקנה תהיה הרשות המאחדת.

המלצה זו נסמכת על מספר פרמטרים.

1. **אלקנה היא רשות ותיקה ומבוססת**, לעומת שער שומרון שהוקמה לאחרונה. אלקנה הינה רשות נבחרת ומוסדותיה המינהליים פועלים כשורה. איחוד שער שומרון אל תוך אלקנה ימנע את פיזור המועצה והקמת מועצה ממונה.
2. **התנהלותה הראויה של אלקנה, הן בפן הכלכלי והן בפן הביצועי** כפי שהוצג לוועדה בדיוניה ונדון בהרחבה בפרק זה. אלקנה רשות מאוזנת כלכלית, עם יכולת ביצוע טובה, ותשתית טובה לפרויקטים של התנדבות וחי קהילה (בהיעדר סל שירותים מוניציפלי

- המאפשר מדידה אחודה של רמת הביצוע אין לוועדה יכולת לאמת מידע זה או לבחון אותו השוואתית והיא מסתמכת על המוצג בפניה על ידי הרשויות).
3. **אלקנה היא החזקה כלכלית מבין שתי הרשויות**, וזאת על אף שהיא קטנה יחסית. יודגש כי האיחוד אינו מייצר מקורות הכנסה עצמיים חדשים, אולם ייתכן כי יסייע בזירוז הקמת אזור התעסוקה ובחלוקת ההכנסות ממנו.
4. **סוגיית הגידול הדמוגרפי**. הוועדה מצאה ששתי הרשויות צפויות לגדול, כאשר בשל בשלות התוכניות באלקנה יצטמצם הפער בגודל בינה ובין שער שומרון גם אם לא יתבטל כליל.

8.5 תמיכה כלכלית באיחוד

האיחוד המוצע אמור להוביל לכך שמרבית תושבי הרשות המאוחדת יצאו נשכרים, ואף להביא לתועלת כלכלית ישירה, אך בראש ובראשונה לראייה תכנונית נכונה יותר של כל המרחב. לצד זאת, צמצום רשויות במרחב יתכן אף ויסייע בקידום הקמת אזור התעשייה וכתוצאה מכך, הגדלת מקורות ההכנסה לרשויות בטווח זמן קצר יותר.

מעבר לצעדי התייעלות, הנמצאים בתחום אחריותה הבלעדי של אלקנה כרשות מאחדת, מוצע כי משרד הפנים ישקול האם ניתן לחלק באופן שונה את ההכנסות העסקיות במרחב, הן הנוכחיות והן העתידיות. זאת, עקב העובדה כי על פניו קשייה הכלכליים של שער שומרון נוצרו ביום היווסדה והפרדתה מהמועצה האזורית שומרון, כפי שגם חזתה ועדת החקירה הגאוגרפית שדנה בנושא בשנת 2022, ושחזתה גירעון מובנה של למעלה מ-3 מיליון ₪ לשנה. הכנסות במרחב יכולות להיות בהווה מרשויות מקומיות סמוכות ביו"ש, בדגש על מועצה אזורית שומרון ממנה יצאה שער שומרון לפני כשלוש שנים, ומרשויות במחוז מרכז הסמוכות לאלקנה ושער שומרון. בעתיד, מוצע לבחון מחדש את מודל חלוקת ההכנסות מאזור התעשייה שער שומרון.

כל אלו מוצעים, לצד תמיכה ממשלתית בשנים הראשונות באיחוד בתקציבים ייעודיים, אשר עקב הנסיבות הייחודיות של היטמעות רשות גדולה יחסית בתוך רשות קטנה שאינה מהחזקות בישראל, יש לבחון תמיכה בה באופן מוגדל.

8.6 סיכום הדיון

הוועדה סקרה את כלל החומרים העומדים בפניה, כולל את דוחות העבר.

דוחות ועדות החקירה ההיסטוריים הציגו עמדה עקבית בדבר איחוד של שתי המועצות המקומיות (אורנית ואלקנה) עם שני הוועדים המקומיים שערי תקווה ועץ אפרים, שבינתיים הפכו לכשעצמם למועצה מקומית שער שומרון.

חקירת הוועדה העלתה כי שלוש הרשויות חולקות את אותו מרחב תפקודי, כאשר שער שומרון ואורנית שלובות זו בזו. עם זאת, בעת הזו הוועדה סבורה כי חיוני לאחד את שער שומרון ואלקנה

ללא אורנית, כאשר הרשות המאחדת תהיה אלקנה בשל היותה רשות נבחרת ותיקה. ראש המועצה הממונה שער שומרון הביע תמיכה באיחוד עם אלקנה.

הוועדה סבורה כי איחוד שער שומרון אל תוך אלקנה מטיל עליה אתגר כלכלי ייחודי בשל המצב הגירעוני של שער שומרון ועל כן אם יאוחדו הרשויות מומלץ כי משרד הפנים יפעל להעביר תקציבים לטובת הרשות המאוחדת, וכן יפעל להגדלת הכנסות הרשות המאוחדת על ידי חלוקת הכנסות מהמרחב.

9. המלצות הוועדה

לאחר שהוועדה שמעה ובחנה את עמדתם של כל הנוגעים בדבר, קיימה סיורים בתחומי הרשויות, ערכה מפגש שמיעת ציבור ושמעה את ניתוחי היועצים המקצועיים המלווים אותה, נערכו הדיונים בהם נבחנה שאלת איחוד הרשויות בין אורנית, שער שומרון ואלקנה בהתאם לכתב המינוי שקיבלה.

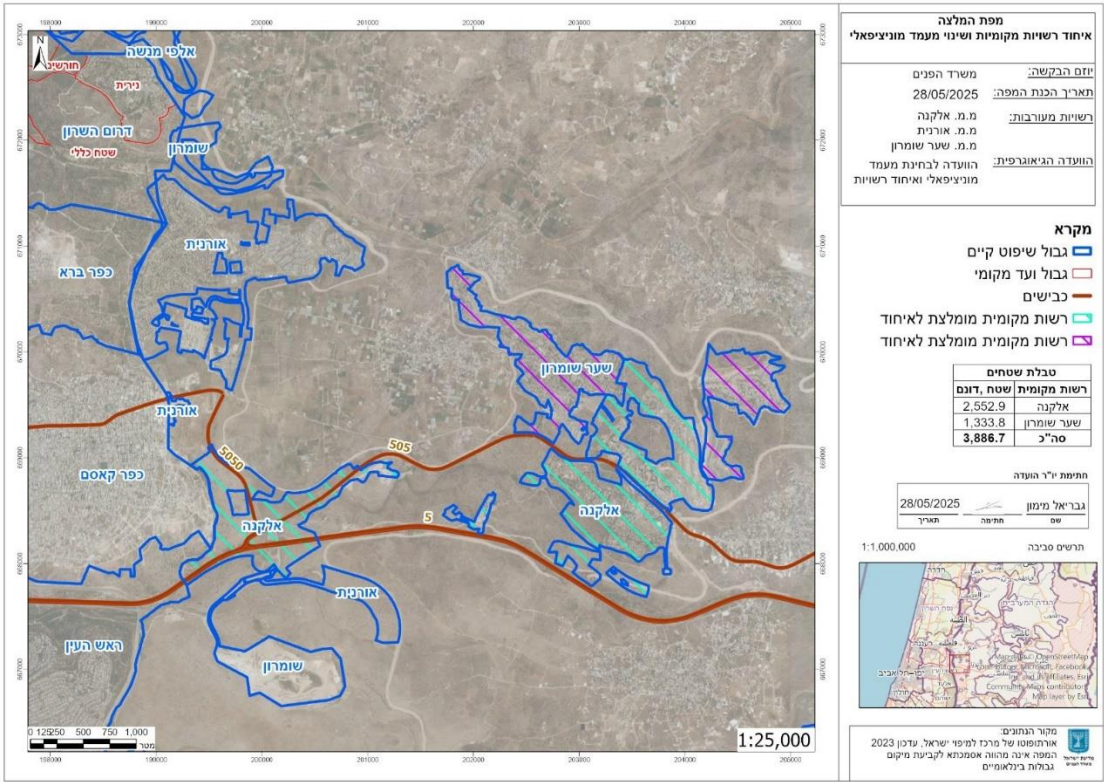
הוועדה ממליצה על איחודן של המועצות המקומיות אלקנה ושער שומרון, תוך הגדרתה של המועצה המקומית אלקנה כרשות המאחדת.

כמו כן, לדעת חברי הוועדה ראוי לתמוך המלצה זו בצעדים הבאים:

- הקצאת מענקי איחוד ייעודיים לתקציב השוטף, כשעל מענקים אלו להיות פומביים ושקופים.
- טיפול בבעיית הגירעון התקציבי השוטף בשער שומרון, שנוצר כתוצאה מהקמתה כרשות עצמאית והיה צפוי מראש.
- בחינת סוגיית חלוקת ההכנסות במרחב – מוצע כי יידון נושא חלוקת ההכנסות מאזור התעשייה שער שומרון.⁷³ כמו כן, רצוי לבחון גם חלוקת הכנסות ממקורות הכנסה נוספים במרחב, המניבים הכנסות כבר בטווח הזמן הנוכחי בתוך יו"ש, לצד בחינה גם ממערב לקו הירוק.
- הקצאת תקציב פיתוח ייעודי לשיפור תשתיות
- העמדת סיוע ארגוני לרשות המאחדת
- קיום תהליכי הערכה ובקרה לבחינת תוצאות האיחוד

⁷³ מתחם זה מצוי במנדט פתוח בוועדה הגיאוגרפית ירושלים יו"ש ושפלה

9.1 מפת המלצה



מפה מס' 21 : מפת המלצה

9.2 חתימות חברי הוועדה

תאריך	הגדרת תפקיד	שם	חתימה
28.5.2025	יו"ר הוועדה	רו"ח גבריאל מימון	
28.5.2025	חברת ועדה	גבי טליה עומר	
28.5.2025	חבר ועדה	מר מייאס זחאלקה	
28.5.2025	חבר ועדה	אדרי' ירון טוראל	
28.5.2025	חבר ועדה	מר אבשלום שלומוב	

10. נספחים

10.1 כתב המינוי של חברי הוועדה:



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

מינוי ועדת חקירה לבחינת מעמד מוניציפלי ולבחינת איחוד רשויות מקומיות

בתוקף הסמכות לפי סעיפים 3 ו-8 לפקודת העיריות¹, שנאצלה לי², וכן לצורך הפעלת סמכות שרת הפנים לפי פקודת המועצות המקומיות³, אני ממנה את ועדת החקירה הקבועה לבחינת מעמד מוניציפאלי ולבחינת איחוד רשויות מקומיות, שחבריה הם:

מר גבריאל מימון, יו"ר

מר מייאס זחאלקה

מר ירון טוראל

גב' טליה עומר

מר אבשלום שלומוב

לבחון ולהמליץ בפני שרת הפנים בדבר שינוי המעמד המוניציפלי של המועצה המקומית חריש.

ט' ניסן ה'תשפ"ב (10 באפריל 2022)

יאיר הירש

המנהל הכללי

10.2 כתב מינוי הוועדה:



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

מינוי ועדת חקירה לבחינת מעמד מוניציפלי ולבחינת איחוד רשויות מקומיות

בתוקף הסמכות לפי סעיפים 3, 6, 8, 9 ו-9 לפקודת העיריות¹, שהואצלה לי², ולצורך גיבוש המלצות למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון בנוגע להפעלת סמכויותיו, ובהמשך לכתב המינוי של ועדת החקירה הקבועה לבחינת מעמד מוניציפלי ולבחינת איחוד רשויות מקומיות מיום ט' ניסן תשפ"ב (10.4.2022), כפי שתוקן מעת לעת³ אני ממנה את הוועדה האמורה לבחון ולהמליץ לשר הפנים בשנים 2024-2025 גם בדבר נושאים אלה:

1. איחוד המועצה המקומית מעלה אפרים עם המועצה האזורית ערבות הירדן.
2. איחוד המועצה האזורית מגילות ים המלח עם המועצה האזורית ערבות הירדן.
3. איחוד המועצה המקומית מגדל עם המועצה האזורית עמק הירדן או עם עיריית טבריה או עם המועצה האזורית הגליל התחתון.
4. איחוד המועצה האזורית אלונה עם המועצה האזורית מנשה.
5. איחוד המועצה המקומית אליכין עם המועצה האזורית עמק חפר או עם עיריית חדרה.
6. איחוד המועצה המקומית שער השומרון, המועצה המקומית אורנית והמועצה המקומית אלקנה.
7. איחוד המועצה המקומית כאוכב אבו אל היג'א עם המועצה האזורית משגב או עם המועצה המקומית כפר מנדא.
8. איחוד המועצה המקומית כפר ברא עם המועצה האזורית דרום השרון או עם עיריית כפר קאסם.
9. איחוד עיריית קרית אונו, עיריית גני תקווה ועיריית גבעת שמואל, ואם יומלץ על איחוד כאמור - שינוי גבולות בין עיריית רמת גן לרשות המאוחדת באזור מתחם אוניברסיטת בר אילן, או חלוקת הכנסות בין עיריית רמת גן לרשות המאוחדת מהמתחם האמור – כמסומן במפה המצורפת לכתב מינוי זה.

י"א בתמוז התשפ"ד (17 ביולי 2024)



רון פרץ
המנהל הכללי

¹ דיני מדינת ישראל, טסח חלק 8, עמ' 197.

² י"ם חקלאית, עמ' 1523.

³ ביום כ"ב אייר תשפ"ב (23.5.2022) וביום ז' סיוון תשפ"ב (18.6.2022).

כתובת: ת.ד. 6158 ירושלים, טלפון: 91061 טלפון: 02-6701412/3/4 פקס: 02-5697989
אתר המשרד: www.moin.gov.il

[illegible]

10.4 נוכחים בדיוני הועדה:

מספר ישיבה	תאריך	שם	תפקיד
1	17.9.2024	רו"ח גבריאל מימון	יו"ר הוועדה
		אדרי' ירון טוראל	חבר וועדה
		מר אבשלום שלומוב	חבר וועדה
		גבי' טליה עומר	חברת וועדה
		גבי' ניקה גלפנד	מנהלת הוועדה
		מר ניר דוד	רכז אדמיניסטרטיבי של הוועדה
		גבי' מרב בשור	יועצת כלכלית לוועדה
		מר עודד סטקלוב	יועץ כלכלי לוועדה
		גבי' דפנה מנגן	יועצת תכנון לוועדה
		מר נדב וקנין	ויועץ תכנון לוועדה GIS רכז
		מר ירון שיינן	יו"ר הוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה
		מר אילן בר	מנהל הוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה
		מר אבי רואה	ראש המועצה המקומית שער שומרון
		מר אבי הרשקוביץ	מנכ"ל המועצה המקומית שער שומרון
		מר עמיחי דרורי	גזבר המועצה המקומית שער שומרון
		גבי' אור פירון זומר	ראשת המועצה המקומית אורנית
		גבי' רחל משה	מנכ"לית המועצה המקומית אורנית
		מר דוד מזרחי	תושב שערי תקווה
		מר גיוש גולדשמיד	תושב שערי תקווה, יועץ עצמאי ניהול ופיתוח עסקי
		מר חיימון בלומנפלד	תושב שערי תקווה
2	3.3.2025	רו"ח גבריאל מימון	יו"ר הוועדה
		אדרי' ירון טוראל	חבר וועדה
		מר מייאס זחאלקה	חבר וועדה
		גבי' טליה עומר	חברת וועדה
		גבי' אסנת הלל רוזמרין	מנהלת הוועדה
		גבי' אור שלי לוי	רכזת אדמיניסטרטיבית של הוועדה
		מר רני פינצי	יועץ כלכלי לוועדה
		גבי' מרב בשור	יועצת כלכלית לוועדה
		גבי' דפנה מנגן	יועצת תכנון לוועדה
		מר נדב וקנין	ויועץ תכנון לוועדה GIS רכז
		מר אסף מינצר	ראש המועצה המקומית אלקנה
		עו"ד טוביה ארליך	סגן יו"ר המועצה המקומית אלקנה
		ד"ר אשר דל	יועמ"ש המועצה המקומית אלקנה
		עו"ד וד"ר סער פאוקר	משרד הרצוג פוקס נאמן

מנכ"ל המועצה המקומית אלקנה	מר אסף שפירא		
מנהלת היחידה האסטרטגית כלכלית במועצה המקומית אלקנה	גב' ענת פרידמן		
גזברית המועצה המקומית אלקנה	גב' עתליה צבי		
תושב אלקנה	מר אבישי דאום		
תושב אלקנה	מר בין ציון קליבנסקי		
תושב אלקנה	מר עמי מזרחי		
תושב אלקנה	מר אופיר בצר		
חבר כנסת וראש המועצה המקומית אלקנה לשעבר	מר ניסן סלומינסקי		
ראש המועצה המקומית שער שומרון	מר אבי רואה		
דובר המועצה המקומית שער שומרון	מר נחמן שפירא		
ראש המועצה המקומית אורנית	גב' אור פירון זומר		
מנכ"לית המועצה המקומית אורנית	גב' רחל משה		
גזברית המועצה המקומית	גב' אולגה ששקיס		
ממונה על המחוז – מחוז יהודה ושומרון	גב' תמי נאסה		
רכזת ועדה גיאוגרפית חיפה	גב' יעל צוקרמן		
ממונה מחוז רשות מקומית משרד הרווחה	מר כפיר רייך		
משרד הבינוי והשיכון	מר טימור מגרלי		
תושב שערי תקווה	מר דוד מזרחי		
תושב שערי תקווה, יועץ עצמאי ניהול ופיתוח עסקי	מר גיוש גולדשמיד		
נציג המחוז – מחוז יהודה ושומרון	מר חגי ברוכיאן		
יו"ר הוועדה	רו"ח גבריאל מימון	25.3.2025	3
חבר וועדה	מר מייאס זחאלקה		
חברת וועדה	גב' טליה עומר		
חבר הוועדה	מר אבשלום שלומוב		
מנהלת הוועדה	גב' אסנת הלל רוזמרין		
רכזת אדמיניסטרטיבית של הוועדה	גב' אור שלי לוי		
יועצת כלכלית לוועדה	מר עודד סטקלוב		
יועצת תכנון לוועדה	גב' דפנה מנגן		
ראש המועצה המקומית אלקנה	מר אסף מינצר		
סגן יו"ר המועצה המקומית אלקנה	עו"ד טוביה ארליך		
מנכ"ל המועצה המקומית אלקנה	מר אסף שפירא		
גזברית המועצה המקומית אלקנה	גב' עתליה צבי		
מנהלת היחידה האסטרטגית כלכלית במועצה המקומית אלקנה	גב' ענת פרידמן		
יועמ"ש המועצה המקומית אלקנה	ד"ר אשר דל		
חבר המועצה המקומית אלקנה	צביקה רוזן		

ד"ר ועו"ד סער פאוקר	משרד הרצוג פוקס נאמן מטעם אלקנה
עו"ד סועאד בלעים	משרד הרצוג פוקס נאמן מטעם אלקנה
בוריס דנילביץ'	קבוצת גיאוקרטוגרפיה - מטעם אלקנה
גב' אור פירון זומר	ראש המועצה המקומית אורנית
גב' רחל משה	מנכ"לית המועצה המקומית אורנית
גב' אולגה ששקיס	גזברית המועצה המקומית
מר יהודה אלקלעי	מתכנן ויו"ר מועצת תכנון עליונה יו"ש (בזום)
רס"ן שירן בובו	ראש מדור התיישבות ותכנון במינהל האזרחי
מר טימור מגרלי	נציג משרד הבינוי והשיכון
מר חגי ברוכיאן	נציג המחוז – מחוז יהודה ושומרון
עו"ד שחר בן עמי	נציג מרכז השלטון המקומי בישראל
עו"ד לינוי ג'ובני	מרכז השלטון המקומי בישראל – מחלקה מוניציפלית
מר יניב כהן	מנכ"ל חברת אביב
מר דוד מזרחי	תושב שערי תקווה
מר רמי אורפז	תושב שערי תקווה
מר חיימון גלומנפלד	תושב שערי תקווה
מר מוטי מינצר	תושב אלקנה
מר שמעון רוקח	תושב אלקנה
מר אריה קציר	תושב מייסד אלקנה
מר בן ציון קליבנסקי	תושב אלקנה
מר עובדיה פאטל	תושב אלקנה
גב' שירי שוורץ	תושבת אלקנה
מר אורי אדמנית	תושב אלקנה
מר רחמים אשואל	תושב אלקנה
מר נפתלי מוזס	תושב אלקנה
מר סיעד בלעום	תושב אלקנה

10.5. מקורות עיקריים:

מאגרי נתוני למ"ס 2014-2024

אתר GOVMAP

אתר XPLAN

אתר תכנון זמין

אתרי הרשויות המקומיות : שער שומרון, אלקנה, אורנית

אתר איתור תוכנית מתאר רשות מקרקעי ישראל

דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות

מרשם אוכלוסין

מטריצת מענק איזון

צווי ארנונה של המועצות

GOOGLE EARTH

אתר מכרזים של רשות מקרקעי ישראל

חומרים שהתקבלו מהרשויות

10.6 גודל אופטימלי לראשות מקומית

המחקר	השנה	מדינה	מס' תושבים אופטימלי
בן בסט ושות' ⁷⁴	2013	כללי	7,000
Bikker and Van der Linde. ⁷⁵	2016	הולנד	48,200-57,100
Blom Hansen et al. ⁷⁶	2016	כללי- (דגש על תחום החינוך)	10,000
Bönisch et al. ⁷⁷	2011	גרמניה	8,000
Cunha Marques and De Witte ⁷⁸	2011	פורטוגל (דגש על משק המים)	160,000-180,000
D'Inverno et al. ⁷⁹	2022	בלגיה	10,000
Hortas Rico and Rios ⁸⁰	2020	ספרד	6,000-8,000
Mckinlay Douglas Limited ⁸¹	2006	כללי	10,000-20,000
Moiso et al. ⁸²	2010	פינלנד (שירותים חברתיים)	20,000-50,000
Turley et al. ⁸³	2018	אירלנד	6,000 (הסף המיני (תחום שירותי תכנון). לתחומים אחרים ישנם ספי אוכי גבוהים יותר)

טבלת נספח מס' 1: טבלת השוואה קצרה ומדגמית (לפי סדר א"ב) סקירה בינ"ל בנוגע לגודל רשות אופטימלי

⁷⁴ בן בסט א., דהן מ. קלור א., 2013, "ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

⁷⁵ Bikker, J., & Van der Linde, D. (2016). [Scale economies in local public administration](#). *Local government studies*, 42(3), 441-463.

⁷⁶ Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2016). [Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation](#), *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.

⁷⁷ Bönisch, P., Haug, P., Illy, A.; Schreier, L. (2011): "[Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter?](#)", IWH Discussion Papers, No. 18/2011, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale),

⁷⁸ Cunha Marques, R., & De Witte, K. (2011). [Is big better? On scale and scope economies in the Portuguese water sector](#). *Economic Modelling*, 28(2011), 1009-1016.

⁷⁹ D'Inverno, G., Moesen, W., & De Witte, K. (2022). [Local government size and service level provision. Evidence from conditional non-parametric analysis](#). *Socio-Economic Planning Sciences*, 81.

⁸⁰ Hortas-Rico, M., & Rios, V. (2020). [Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach](#). *Regional Studies*, 54(7), 958-973.

⁸¹ McKinlay Douglas Limited (2006), "[Local government structure and efficiency](#)", report prepared for Local Government New Zealand,

⁸² Moiso, A., Loikkanen, H. A., & Oulasvirta, L. (2010). [Public services at the local level-The Finnish way](#).

⁸³ Turley, G., McDonagh, J., McNena, S., & Grzedzinski, A. (2018). [Optimum territorial reforms in local government: An empirical analysis of scale economies in Ireland](#). *The Economic and Social Review*, 44(4, Winter), 463-488.