

# **איחוד רשויות מקומיות במקבץ בקעת אונו**

בחינת ההשלכות של יישום המלצות לאיחוד רשויות ב"בקעת אונו", והצעת חלופות להגשה מטרתו של איחוד זה, בהתקדמות בסוגיות גבולות העיר רמת-גן.

**ד"ר אריאלה ורנסקי**



**המרכז למחקר העיר והאזור  
ע"ש פיליפ ואטל קלצניך**

**הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל  
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים**



# **איחוד רשות מקומית במקבץ בקעת אונו**

בחינת השלכות של יישום המלצות לאיחוד רשות  
ב"בקעת אונו", והצעת חלופות להגשמה מטרותיו של  
איחוד זה, בהתקנות בסוגיות גבולות העיר רמת-גן.

**ד"ר אריאלה ורנסקי**

תקציר מנהלים – תיאור הבעיה ועיקרי המלצות לפתרונה

#### פרק 1. מבוא, ורקע לבעה הנחקרת

1	כלי	1.1
1	הועדה לאיחוד רשותות מקומיות – "וועדת שחר"	1.2
3	זיקתו של מסמך זה אל המלצות הועדה בוגע למקבץ אונו	1.3

#### פרק 2. יישובי האזור והיוזמות לאיחוד

4	העיר רמת-גן	2.1
5	תוחום השיפוט של רמת גן שמזרחה לכיביש "גגה"	2.1.1
5	עודות אשר טיפולו במתחם המזרחי בעבר, והמלאcoutיהן	2.1.2
7	השלכות האיחוד על רמת-גן	2.1.3
8	"מקבץ בקעת אונו"	2.2
8	איחוד רשותות מקבץ אונו – ההגדלה והרצינול	2.2.1
10	החלופות השונות לאיחוד והמלצת ועדת שחר	2.2.2
12	עודות קודומות לוועדת שחר שטיפלו בנושא	2.2.3
14	הרשויות המקומיות ב"בקעת אונו"	2.3
14	מצב קיים	2.3.1
15	השלכות האיחוד של רשותות "בקעת אונו"	2.3.2
17	תגבורת הרשותות המקומיות, והמצב הנוכחי	2.3.3
19	סיכום	2.3.4

#### פרק 3. איחוד רשותות – הרעיון, היישום והלקחים

20	איחוד רשותות, יתרונות וחסרונות	3.1
20	بعد איחוד רשותות	3.1.1
21	הטענות נגד איחוד רשותות	3.1.2
23	עקרונות לאיחוד רשותות	3.1.3
	3.1.3.1 הצדים שבהם ניתן ליקוט על מנת לצמצם את מספר הרשותות המקומיות	
24	איחוד רשותות בארץ ובעולם	3.2
25	3.2.1 איחוד רשותות ושיטופי פעולה – הניסיון במדינות אחרות	
27	3.2.2 דוגמאות לשיתוף פעולה בין רשותות שלא ע"י איחודן	

#### פרק 4. טיעוני רמת-גן נגד האיחוד המוצע והצעות לפתרונות חלופיים

30	השפעת האיחוד המוצע על רמת-גן	4.1
30	טיעונים נוספים	4.1.2
30	4.1.2.1 הקשר של פונקציות שונות במתחם אל רמת גן	
31	4.1.2.2 כביש גהה	
33	4.1.2.3 עתודות הקרן על רמת גן	
33	4.1.2.4 שינוי גבולות המחוות	
33	4.1.2.5 יחס הרשותות האחרות לאיחוד המוצע	
33	4.1.2.6 הצורך בפיתוח מנגנון לשיתוף אורי	
34	הצעת פתרונות חלופיים	4.2
34	4.2.1 זיהוי הצדדים הרלוונטיים והאינטרסים השונים	
36	4.2.2 בחינת אפשרויות לשילוב בין האינטרסים	

#### פרק 5. סיכום, מסקנות וממלצות

39	כלי	5.1
39	ה להשכלות של יישום המלצות ועדת שחר על רמת-גן	5.2
41	השלכות האיחוד על רשותות מקבץ אונו	5.3
42	5.4 איחוד רשותות בישראל ובמדינות דמוקרטיות אחרות, ופתרונות חלופיים להשגת המטרות של איחוד רשותות	
43	מסקנות	5.5
45	המלצות	5.6
45	5.6.1 עקרונות מנחים לפתרונות חלופיים	
46	5.6.2 עמדתה של רמת גן: איחוד רשותות ויצירת מנגנונים לשיתוף פעולה אורי	
48	מקורות	

**נספחים**

נספח מס' 1	השוואה בין חמש ועדות
50	שלHon זיקה לנושא הגבולות המוניציפליים במקבץ אונו
52	נתונים כלכליים של יישובי מקבץ אונו

**עמ'****רשימת טבלאות ותרשימים**

3	תרשים מס' 1 מרכibi המחקר
14	טבלה מס' 1 מצב קיימ – כלל יישובי בקעת אונו
16	טבלה מס' 2 סיכום יתרונות וחסרונות התחומים החברתי
17	טבלה מס' 3 ריכוז השפעות האיחוד על פרמטרים כלכליים
18	טבלה מס' 4 תכנון עתידי מצרכי של יישובי בקעת אונו לשנת יעד 2020
18	טבלה מס' 5 סיכום נתונים היישובים של בקעת אונו
22	טבלה מס' 6 יתרונות וחסרונות איחוד הרשותות
25	טבלה מס' 7 איחוד רשותות מקומיות בישראל, 1949-1997
26	טבלה מס' 8 מספר הרשותות המקומיות שחדרו להתקיים, 1949-1997
50	טבלה מס' 11 השוואة בין חמש ועדות שלHon זיקה לנושא הגבולות המוניציפליים במקבץ אונו
52	טבלה מס' 22 השוואת נתונים של יישובי מקבץ אונו נתונים כלכליים שונים לשנת 1996

**עמ'****רשימת מפות**

IV	מפה מס' 1 האזור
V	מפה מס' 2 יישובי בקעת אונו
VI	מפה מס' 3 רמת-גן : המתחם המזרחי
7	מפה מס' 4 מתחם תל-השומר
11	מפה מס' 5 חלופות לאיחוד יישובי בקעת אונו

איחוד רשותות מקומיות במרקם בקביעת אונו – בחינת ההשלכות של יישום המלצות לאיחוד רשותות בקביעת אונו והצעת חלופות להגשה מטרותיו של איחוד זה, בהתקדמות בסוגיות גבולות העיר רמת-גן.

## תקציר מנהליים – תיאור הבעיה ועיקרי המלצות לפתרונה

מסמך זה בוחן את נושא איחוד רשותות מקומיות בישראל, ומציג חלופות להשגת המטרות של איחוד מסווג זה, בהסתמך על ניתונן של מדיניות אחרות ועל מאפייניה המייחדים של ישראל. המחקר בוחן לעומק אירוע אחד, הכוללת ארבע הצעות שונות לאיחוד הרשותות המקומיות בקביעת אונו מאז 1976. לשם כך, הטייע הממחקר במצאים מבדיקה שנעשתה על-ידי קבוצת הממחקר בנושא יישוב סכטוכים שבמרכזו לחקר העיר והאזור, בעקבות פניותה של עיריית רמת-גן, אשר ביקשה לבחון את ההשלכות העשויה להתלוות ליישום המלצותיה של ועדת שח"ר (משרד הפנים ב-1998), על העיר ועל תושביה. ועדת שח"ר מונתה על ידי שר הפנים בעקבות החלטות ממשלה ישראל משנת 1995 לבחון את האפשרויות של איחוד מספר רשותות מקומיות סמוכות.

**הועדה בוחנה בין היתר את הנושאים הבאים:** רשותות מקומיות שיש לאחדן; בחינות הפעולות ברשותות המקומיות, אשר לגבייהן קיימים יתרון באיחוד; שיפור ברמת השירות לאזוריים כתוצאה מביצוע האיחוד; חסכוון תקציבי הנובע מאיחוד רשותות; תוכניות אופרטיביות לאיחוד הרשותות.

ועדת שח"ר המליצה לאחד את שמוינה הרשותות בקביעת אונו לעיר אחת. היישובים הנכללים במרקם זה הם: קריית אונו, גני תикווה, סביון, גני יהודה, יהוד, נווה אפרים-מוניוסון, אור יהודה, המועצה האזורית אפעל וכן מרבית השטחים שבתחום השיפוט של עיריית רמת-גן הנמצאים מזרחה לכיביש גהה: שכונות קריית קրיניצי ותל ליטוונסקי ומתחם בית החולמים שיבא (ראו מפות 1, 2 ו-3).

### בדיקתינו הובילה למסקנות שלללו:

- קיימים סיכויים קלושים בלבד ליישום המלצותיה של ועדת שח"ר, וזאת עקב התנגדותן הנמרצת של השותפות הפטנציאלית לאיחוד.
- ליישום השינוי שהוצע על ידי ועדת שח"ר, במידה ויצא לפועל, עלולים להתלוות קשיים ונזקים בהקשרים חברתיים, ארגוניים ו�� כלכליים, שעל חלוקם מצביעים גם מחברי דו"ח הוועדה.
- גירועו של מתחם קריית קריניצי-ביה"ח שיבא בתחוםה של רמת-גן, כהמלצת ועדת שח"ר, עתיד לפגוע קשות בעיר רמת-גן.
- ראוי לדzon בהערכת תחומה של רמת-גן, כך שמתחם זה לא יהיה יותר מובלעת.
- לשטם קידום מטרות האיחוד המוצע על ידי ועדת שח"ר רצוי ואפשרי לגבש חלופה נוספת שנבנה על ידי הוועדה, בהליך משותף לרשותות השונות.
- חלופה זו עשויה לכלול שינוי גבולות מוניציפליים וגם מנגנוןים לשיתוף אזורי. על חלופה זו לגורום לכך שהאינטרסים המקומיים ובין האזוריים-מטרופוליניים יצאו נשכרים.

### להלן נתונים נבחרים מآلן שהובילו למסקנות הנ"ל, והברחות אחוריות:

פניתנו של משרד הפנים אל ועדת שח"ר לא כללה כל התייחסות לעיר רמת-גן. הפניה כללה את גבעת שמואל. כבר בתחילת עבודתنا, החלטה הוועדה שראוי לכלול את שטחי רמת-גן שמצויה

לדרך גהה בתוכום הבדיקה, ולגרוע ממנה את היישוב גבעת שמואל. גרייטהה של גבעת שמואל נומקה בכך שב副书记 כביש אזרוי מתוכנן מס' 471 יפריד ביןו לבין שאר יישובי בקעת אונו<sup>1</sup>. הוספה שטחי רמת-גן נבעה יש להניח מהיוותם מופרדים על ידי כביש גהה (מס' 4) מרוב שטхи רמת-גן<sup>2</sup>, והיותם מעין מובלעת בשטח שאותו בחנה הוועדה.

במהלך העבודה, מומחים מטעם ועדת שחר פנו אל כל הרשויות המקומיות שקרקעותיהן כוללות באזור בקעת אונו  בלבד רמת-גן, לקביעת פניות לעבודה. המלצותיה של ועדת שחר, העתידות לגורום, אם וכאשר יישמו, נזק כביז ובלתי הפיך לאינטראיסיט בסיסי של העיר רמת-גן גובשו ללא שיתוף נציגיה. אלו לא ידעו כלל על קיומם של הדיונים בנושא זה. החלטות בעניינה של העיר הגיעו אליה לאחר גיבוש המלצות, ולגמרי במקרה. במצב עניינים זה, וכפועל יוצאה ממנה, עמדתה של העירייה לא נכללה בשיקולי הוועדה. זאת ועוד – בדיקתנו העלתה שהבלת הרכונות והאינטרסים של רמת-גן בשיעור ועדת שחר, עשוייה הייתה להוביל את חסירה לגיבוש חלופות נוספת לאלו שהוצעו על ידם, ולהמלצות המשרות היטב את המטרות של השגתן פועלו, והן ישימות יותר מהמלצות שאוthon הציגו הוועדה בסיום דיוניה.

מסמך זה מציג, חלופות אחדות להשגת המטרות שאוthon הצב משרד הפנים בפני ועדת שחר, מהן העוננות ככל הנראה על האינטרסים של הצדדים המערבים, וכן בעלות פוטנציאלי ישימות גבוהה.

החלופות המוצגות כאן פותחו בעקבות בדיקת נתוני רמת-גן ויישובי אזור בקעת אונו, בჩינת הנסיון המctrבר בקשר לשינויי גבולות ואיחוד רשותי בישראל בכלל ובאזור זה בפרט וניתוח של הידע הבין-לאומי הרלוונטי לנושא הנחקר. בחלופות שלבנו המלצות בקשר למנגנון לשיתוף פעולה אזרוי, המקדמים את המטרות שבבסיסו של איחוד הרשות המוצע על יזוי ועדת שחר, וכן בקשר לשינויים בגבולות המוניציפליים באופןיים שונים מלשנידונו על ידי הוועדה, ובעיקר בקשר לשילוב בין שינויי גבולות/ איחוד רשותות לבין מנוגנים לשיתוף פעולה אזרוי.

המסמך ממליץ על גיבוש הפתרון הרצוי בהליך משותף של הידברות בין הרשויות באזור ובין לבין גורמים מרכזיים נוספים. פתרון מסווג זה, עתיד לענות טוב יותר על הצריכים והאינטרסים השונים, ובעיקר להיות מקובל, יישם וכייב. אפשרות אחת היא צירוף הרשותות הקטנות באזור לרשויות הגדלות הסמכות (פתח-תקווה, רמת-גן, וכו'), תוך ניצול יתרונות לגודל, פיתוח וידע של מסגרות קהילתיות ושל שיתופים אזרויים ורב-תחומיים. גישה מסווג זה חוסכת את העליות הכרוכות בהקמת רשויות חדשות<sup>3</sup>, וגם את אי הودאות הכרוכה בהפעלה של ישויות ארגוניות חדשות. נדרשים, יצירת תמריצים ופיתוח הסכמות להצטרפותן מרצון של הרשותות הקטנות.

את החלופות לנושא איחוד הרשותות מומלץ להערך על פי קритריונים, מדרדים ומשקלות מוסכמים בין הרשותות השונות. בסיס, ניתן להשתמש בקריטריונים שהנחו את ועדת שחר והם:  
1. יעילות כלכלית. 2. אפקטיביות ביצועית. 3. שורווניות. 4. מעורבות הציבור - דמוקרטיה מקומית. 5. מנהיגת תקין. 6. ישימות.

<sup>1</sup> כביש 471 עתיד לעבור בתוך תחום השיפוט של העיר פתח תקווה אולם ועדת שחר לא המליצה על שינוי גבולותיה של עיר זו עקב חצייתה ע"י הכביש המתוכנן.

<sup>2</sup> להוציא מתחם אוניברסיטת בר-אילן המכטיג' גם הוא ממוראה לכביש מס' 4.

<sup>3</sup> ועדת שחר בדקה וממצאה שללות מוקנית חדשה באור זה לקופת המדינה יהיה כ- 245-235 מיליון ש"ח. גם לפתרון כדוגמת המוצע במסמך זה היה עליות, אולם סביר להניח שהן יהיו נמוכות במידה ניכרת, ואילו התוצאות יהיו דומות ויתכן גבוהות יותר.

באזרז בקעת אונו קיים בסיס לשיתוף פעולה שבמרכזו פורום **ישובי בקעת אונו**. הילו מודעים לצורך בשיתוף פעולה, אולם מתנגדים בתוקף לאיחוץ המוצע, למרות זאת המלצה ועדת שחר על איחוץ שמונה רשותות וחלקים מרחוקות נוספת – רמות-גן, שהפגיעה הצפiosa בה רבה ומוחשית ככל הנראה יותר מאשר בשאר הרשותות.

ספק רב אם יש לשפטון המרכזי במדינת ישראל כלים לכפות איחוץ על רשותות מקומיות שאין רשות בכך. נראה כי במקרה זה אין לשפטון המרכזי גם דרך לשכנע את הרשותות המקומיות להסכים לאיחוץ שכן מוגדות לו. לנו נראה כי חברי ועדת שחר מודעים לכך. ניתן ללמידה זאת מتوزע מסמכי הוועדה המצביעים על שיקוליה, ובעיקר מהמלצת ועדת המומחים לאחד את האזרז לכדי שלוש רשותות מקומיות ולא לרשות אחת כפי שהוצע בסוף הדיוונים. ההמלצה שבסיום הדיוונים נבעה מטעמי כלכליות שהכריעו את שיקולי היישימות.

אנו סבורים כי ראוי להשקייע מאמץ בגיבוש מנגנונים אפקטיביים ויעילים של שיתוף פעולה אזורי, ובכלים לייצרת הסכומות בין הרשותות, הכלות אפשרויות לביטול או קביעה מחדש של גבולות מוניציפליים. נגישות מסווג זה נושא בהצלחה במדיניות אחרות. המלצתה בכונן זה של ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השפטון המקומיי- 1981), שהסתמוכה על בדיקות מעמיקות בישראל ובמדינות אחרות, טרם יושמו. כוונות רבות לאיחוץ רשותות בישראל לא יצאו לפועל. מרבית האיחודים שהצליחו, ארעו בשנותיה הראשונות של המדינה (ראו טבלאות מס' 7 ו- 8). גם אלו כללו בדרך כלל שתי רשותות בלבד, מעולם לא שמונה או תשע כמו במקרה זה.

"מערכת השפטון המקומי בארץ סובלת מבעיה כפולה: מחד גיסא, לא קיימות בה מסגרות אפקטיביות לשיתוף פעולה בין רשותות מקומיות, שעשויה לנטרל השלבות שליליות של מוגמת הפיצול, ומצדך גיסא, בהסתמוכה עם מנגנות הביזור, השפטון המרכזי נוטה להשתחרר מתחייבות לתפקידים רשויות מקומיות מתקשות למלא בעילות, ויכולתו בהתאם בין פעולות הרשותות המקומיות מצטמצמת" (רוזן 1997).

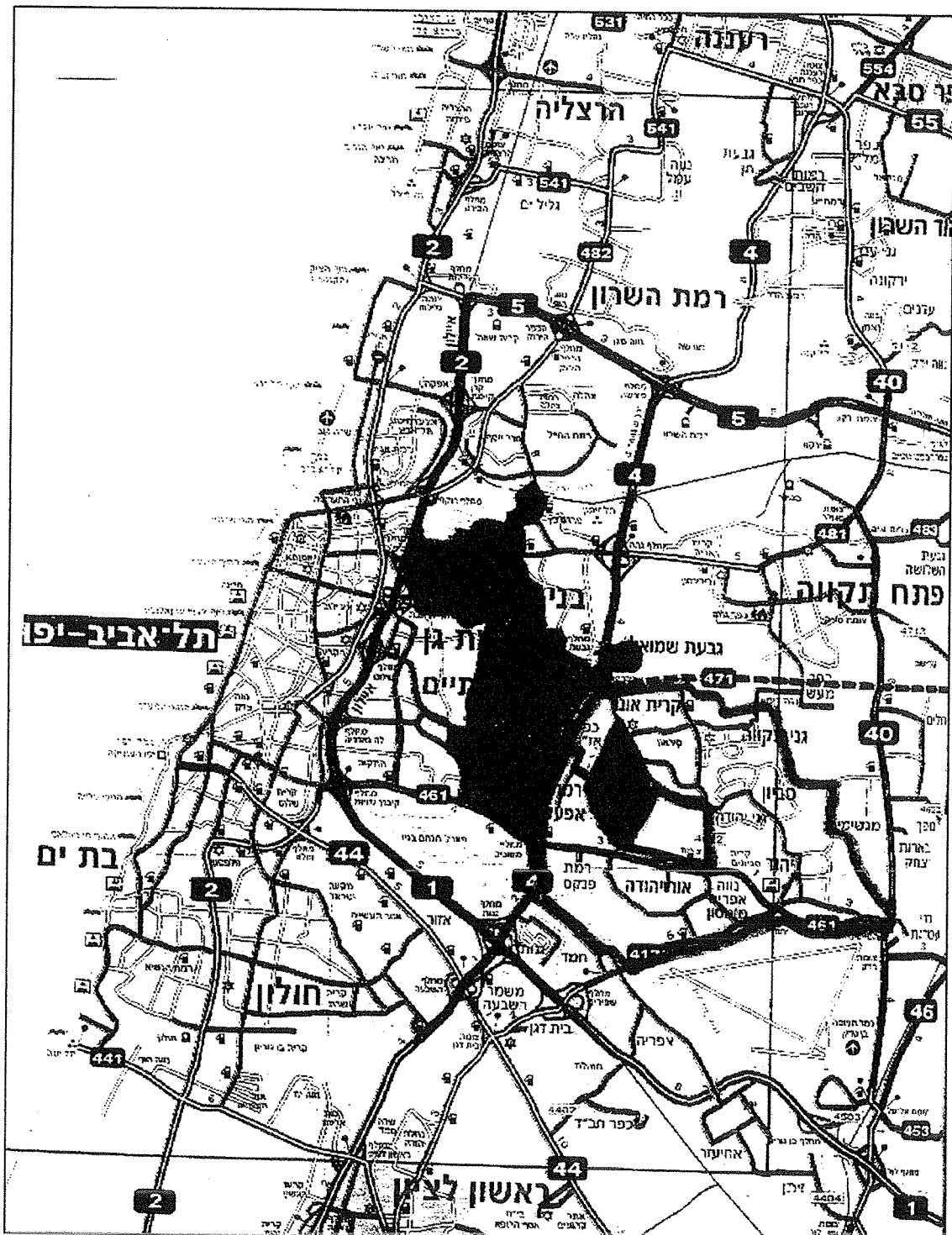
לבעיה הcupola שאotta מציין רוזן, נוכל אנו לציין פן שלישי: השפטון המרכזי עושה מאמצים אדריכים בניסיונות חווורים ונשנים לאיחוץ רשותות מקומיות, למורות התנדבותן העיקשת. שיורי הצלחה של ניסיונות אלו נמכרים ביותר, על פי כל המינים הרלוונטיים. לפניו פרזוקט, שבגינו השפטון המרכזי והמקומי הם ייחדיו במלכו.

נראה כי המערכות בשלות עת ליצאת מלכוד זה, והגיע הזמן להשקיע בפיתוח מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשותות, תוך לימוד מהנסיון במדינות דמוקרטיות אחרות והתאמאה למאפייניה המוסדיים/ פוליטיים/ חברתיים של ישראל. חלק ממאז זה, מן הדין שיופנה לפיתוח והתאמאה של כלים אשר יקדמו איחוץ רשותות מתוך הסכמה הדידית ומרצון.

מסמך זה מהווה נדבך ראשוני למחקר-פעולה שנועד להציג אסטרטגייה ומנגנון לאיחוץ ו/או שיתוף פעולה בין רשותות. הצענו לבצע מחקר-פעולה זה בהליך משותף לכל הגורמים הרלוונטיים, באופן שائزר בקעת אונו יהווה מאין פylieot לישום של מודל חדשני בישראל. אנו סבורים שגישה מסווג זה, עתידה לקדם את יישומן של מטרות מקומיות וממלכתיות חשובות,แมלו העומדות בסיס איחוץ הרשותות. מעבר לכך, יש בה כדי לקדם את השגתם של רצונות וצריכים של הרשותות השונות, ולקדם שימוש יעל במשאבים למיניהם.

בפרק 1-4 שלhlen ובנספחים מוצגים בפירוט הנתונים והמצאים, שהובילו למסקנות ולהמלצות שאוותן הצגנו באופן תמציתי כאן, והמפורטו בפרק 5 של מסמך זה.

**מפה מס' 1: האזור**

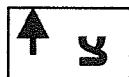
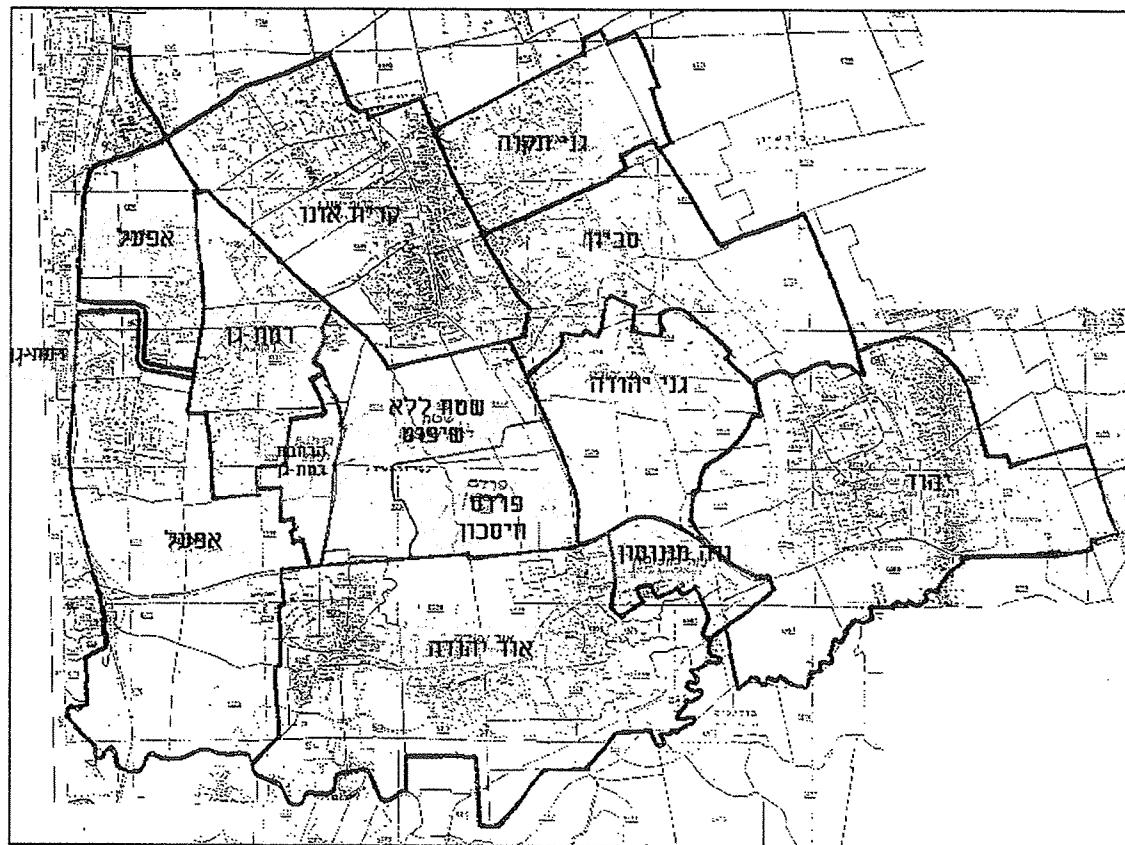


**מרקם:**

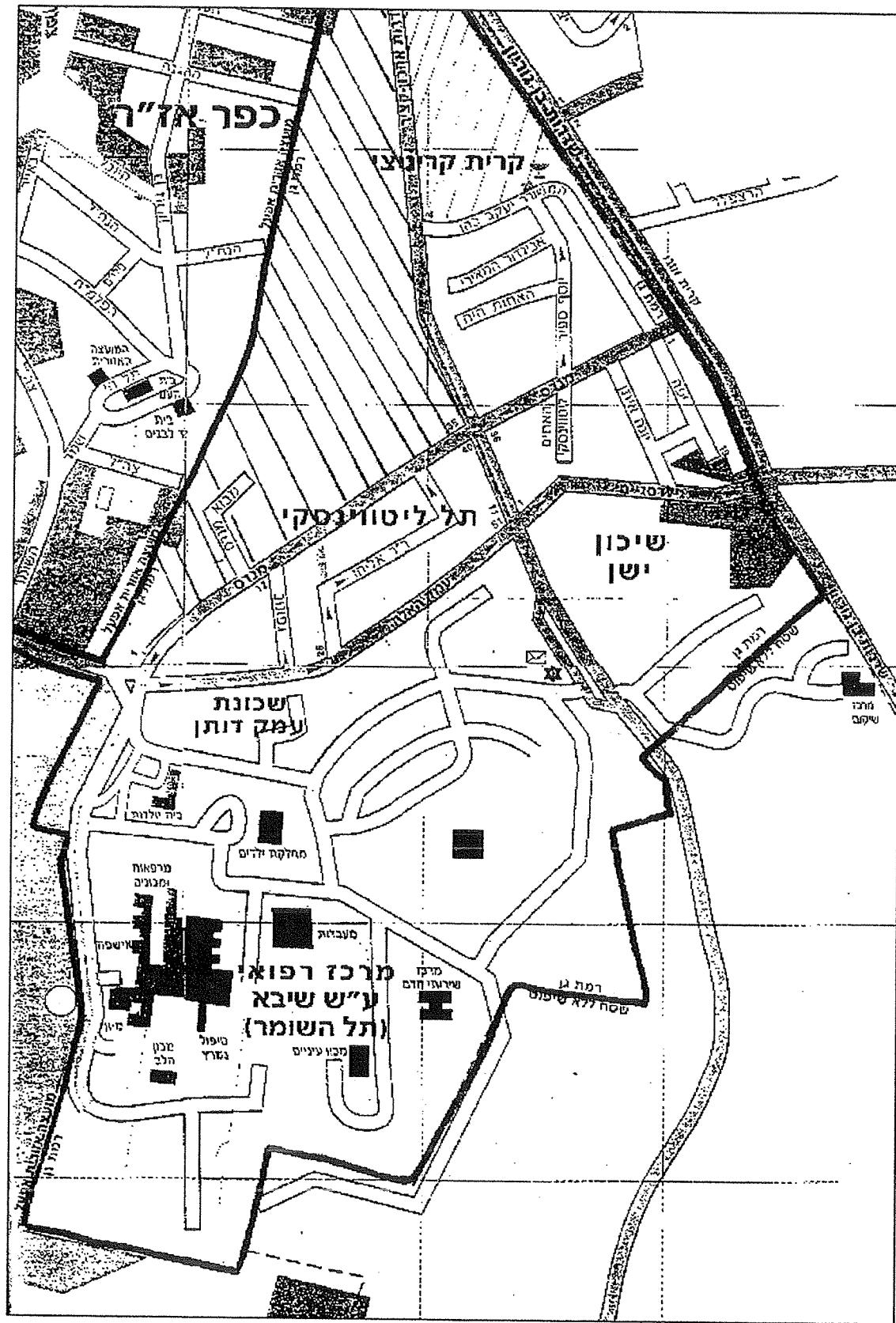
תחום רמת-גן

מקבץ אוננו

**מפה מס' 2: יישובי "בקעת אונו"**



**מפה מס' 3: רמת-גן: המתחם המזרחי**



# **פרק 1. מבוא ורקע לביקורת הנחקרות**

## **1.1 כללי**

מסמך זה בוחן את נושא איחוד רשותות מקומיות בישראל ומציג חלופות להגשת מטרותיו של איחוד זה, על ידי בחינה לעומק של אירוע אחד העוסק באיחוד רשותות בקבעתו אוננו. המחקר נערכ בעקבות פנימיתה של עיריית רמת-גן, אשר ביקשה לבדוק את ההשלכות העשויות להתלוות ליישום המלכוטיה של ועדת שח"ר לושא איחוד רשותות מקומיות בישראל (משרד הפנים 1998), על העיר ועל תושביה. ועדת שח"ר, המליצה על גՐיעת מרבית השטחים שבתחום השיפוט של עיריית רמת-גן הנמצאים ממזרח לכיביש מס' 4 (כביש גהה) מתחומי העיר, וצירופם לשות מוניציפלית חדשה – היישוב בקבעת אוננו, שעתיד לכלול בלבד שטחים אלו 8 רשותות מקומיות (קריית אוננו, גני תיקווה, שביעון, גני יהודה, יהוד, נווה אפרים-מנוסון, אור יהודה, המועצה האזורית אפעאל).

הnymוקים לאיחוד רשותות מתייחסים בעיקר לרצף האורבני, ליתרונות לגודל, שעשיים לבוא לידי ביטוי בייעול ושיפור השירותים לאזורה, ולהשתcoon בכוח אדם. כן מועלמים נימוקים הנוגעים לשיפור האפשרויות לפתח את האזור מותך וראייה תכנונית כוללת. המליצה להעברת חלק מtower רמת-גן אל הרשות החדשה נובעת מהיותו של שטח זה מעברו המזרחי של כביש ארצי.

הוועדה לא שמעה נציגים מטעם עיריית רמת-גן בטרם הגישה את מסקנותיה. רשותות נוספות האמורות להככל בעיר החדש מתנגדות בתוקף לצירוף המוצע.

ראש עיריית רמת-גן ובכירי העירייה סבורים כי השינוי המוצע בגבולות כורך בפגיעה קשה בעיר. אי לכך ביקשו ללמידה את הנושא לעומק, ולהציג מסמך הבוחן את המטרות, הcrcים והאינטרסים השונים, ומנתח את ההשלכות על רמת-גן בעקבות יישומו של האיחוד המוצע. תוך לימוד הנושא, מצאו כי קיימות חלופות להשגת המטרות שמעדו לפני המליכים על איחוד רשותות, תוך מזעור הפגיעה באינטרסים של הרשותות הכלולות באיחוד המוצע. מסמך זה עוסק גם בחלופות מסווג זה.

סוגיות איחוד רשותות באזורה בקבעת אוננו עלתה בעבר בועדה בראשותו של פרופ' אריה שח'ר משנת 1978 ושוב בועדה בראשותו של פרופ' ברוך קיפניס משנת 1987. המלצות שנגעו לאיחוד רשותות לא מומשו, בעיקר עקב התנגדותן.

## **1.2 הוועדה לאיחוד רשותות מקומיות – "וועדת שח"**

בעקבות החלטת ממשלה ישראל, (החלטה מס' 6038 מיום ה- 27 לאוגוסט 1995), הוטל על שר הפנים למנות וועדה מקצועית אשר תבחן את האפשרויות של איחוד מספר רשותות מקומיות סמוכות.

על פי החלטה זו מינה שר הפנים וועדה בראשותו של פרופ' אריה שח'ר, שהרכבה מנציגי ציבור, מומחים בתחום האקדמיה, נציגי שלטון מקומי, נציגי משרד האוצר ומשרד הפנים וכן יועצים העוסקים בתחום.

### הועדה בוחנה בין היתר את הנושאים הבאים:

- רשותות מקומיות שיש לאחדן.
- בחינת הפעולות ברשותות המקומיות, אשר לגביון קיימים יתרון באיחוד.
- שיפור ברמת השירותים לאזרחים כתוצאה מביצוע האיחוד.
- חסכון תקציבי הנובע מאיחוד רשותות.
- תוכניות אופרטיביות לאיחוד הרשותות.

לאחר גיבוש עקרונות לקביעת מקבצים ובחינת היתכנות איחוד רשותות מקומיות, הועדה בחרה

### 13. מקבצי יישובים ברחבי הארץ והם:

- כפר יונה – פרדסיה
- קריית עקרון – מזכרת בתיה – רחובות
- רמות השבים – הוד השרון
- מועצות אזוריות ברניר – גן רווה – גדרות
- אילת – מועצה אזורית חבל אילילות
- מועצות אזוריות תמר – הערבה התיכונה
- כפר תבור – מועצה אזורית הגליל התיכון
- באר יעקב – נס ציונה – רملת
- "קריית המפרץ"
- דלית אל כרמל – עספיה
- כפר קאסם – כפר ברא
- זכרון יעקב – בנימינה – גבעת עדה
- "בקעת אונו"

הועדה הסתיימה בצוותי מומחים אשר בחנו את המקבצים השונים לאור קריטריונים מסווגפים.

### הקריטריונים לבחינת הצעות לאיחוד רשותות:

#### 1. יעילות כלכלית

- 1.1 במתן שירותים מוניציפליים.
- 1.2 מבחינת התקציב המשלתי.
- 1.3 בהחלטות מקום של עסקים, מוסדות וمشקי בית.
- 1.4 בהשקעות בתשתיות ובחזקתה.

#### 2. אפקטיביות ביצועית

- 2.1 טיב השירותים.
- 2.2 תיכנון פיסי מותאם.
- 2.3 פיקוח על איכות השירות.
- 2.4 תרומה לצמיחה כלכלית אזורית.
- 2.5 תרומה לצמיחה כלכלית לאומיות.

#### 3. שוויוניות

- 3.1 בקרוב לשוויון מקומיות (נטול מסים ורמת שירותים).
- 3.2 בין מרכזו לשוליים.
- 3.3 הוגנות בתחומים שונים.

#### 4. מעורבות הציבור – דמוקרטיה מקומית

- 4.1 השפעה של קהילות מקומיות, אחריות הנבחרים כלפי בוחרים.
- 4.2 השפעה של המגזר העסקי המקומי.
- 4.3 תרומה לאותונומיה של השלטון המקומי.

## 5. מינימל תקין

5.1 שמירה על עקרונות מינימל תקין: הפרדה בין דרג פוליטי לדרג מקצועי, שקייפות וכו'.

## 6. יסימות

6.1 ישימות פוליטיות.

6.2 מגבלות חוקיות.

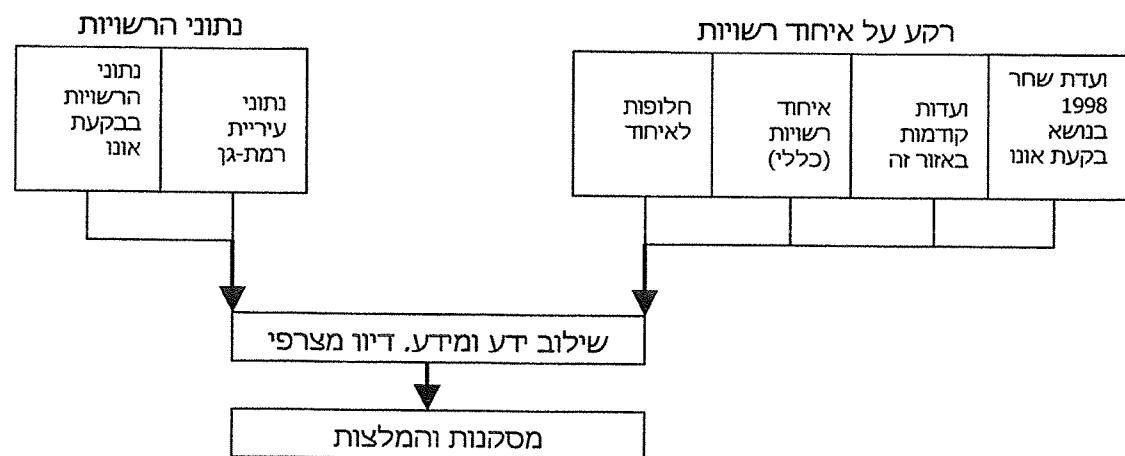
צוותי המומחים הגיעו את המלצותיהם לוועדה, וזו בינהם את שיקוליהם וגיבשה את המלצותיה, שכן במקרים אחדים שונות מההמלצות של צוותי הבדיקה.

## **1.3 זיקתו של מסמך זה אל המלצות הוועדה בגיןם אוננו**

המקורה של ישובי בקעת אוננו היה ככל הנראה אחד המרכיבים מבין מקבצי היישובים שנבדקו, אם לא המרכיב בינם. ראשית כיוון שמדובר ב"כמויות שיא" של רשותות מעורבות, שנית, הייתה מרבית ראשי הרשותות במקבץ הבינו מראש ובاصة אחת התנגדות לאיחוד המוצע, וسرבו אף להפגש עם צוות הבדיקה. למורת זאת, ולמרות המלצה צוות הבדיקה על חלוקת המקבץ לשולש רשותות נפרדות, בעיקר משיקולי ישימות, ועדת שחר המלצה על איחוד האזרור כולה לישוב אחד. החלטה זו נבעה ככל הנראה מחישובים המוראים על חסכוון רב ביותר בכיספי ציבור במידה ויישום איחוד במתכונת זו.

תרשים מס' 1 מתארים מרכיבי עבודה זו. הללו כוללים סקירה של ידע כללי בנושאים הרלוונטיים למחקר זה מצד אחד, ובcheinה של נתוני היישובים מן הצד השני. שילוב הידע והמידע שהוצע, מוביל אל מסקנות וממלצות בגין השלכות האיחוד המוצע על רמת-גן במיוחד, ועל ישובי בקעת אוננו בכלל, וכן בגין לאפשרויות נוספות להגשמה מטרות של איחוד רשותות, ושל איחוד רשותות בקעת אוננו בפרט.

לצורך הכנת מסמך זה, הושפנו נתונים שהיו חסרים במסמכי הוועדה לגבי ישובים שנציגיהם סרבו להשתתף בבדיקות שערך הצעות המקצועית, ובעיקר לגבי רמת-גן, שאליה לא פנתה הוועדה כלל, ונ נתונים אינם כוללים במסמכי הוועדה, למורות שמתוחם חשוב עתיד להיגרע מהעיר אם וכאשר יושמו הממלצות.



תרשים מס' 1 : מרכיבי המחקר

## **פרק 2. יישובי האזור והיוזמות לאיחוד**

### **2.1 העיר רמת-גן**

סעיף זה מציג את העיר רמת-גן (ובעיקר את השטחים שמצוrhoת לבביש גהה), מאפייניה, תיפוקודה במערכות האורבניות של ישראל בכלל ושל מחוזות תל-אביב ומרכזו בפרט. אנו מתמקדים כאן ברקע שמננו נובעת הפגיעה הקשה שצפויה לרמת-גן, ולהערכתנו לאזרור כולו עקב השינוי המוצע על-ידי ועדת שחר בגבולותיה.

רמת-גן שוכנת במרכזו של מישור החוף, בטבעת הפנימית של מטרופולין תל-אביב, ומשתרעת על שטח של כ- 13,000 דונם, מהם כ- 15% ממצוrhoת לבביש גהה. אוכלוסيتها מנתה בשנת 1996, כ- 133,500 נפש (תכנית מתאר מקומית רמת גן 2020, 1996), והיא השמיינית בישראל בגודל האוכלוסייה. המൂמד החברתי-כלכלי של רמת-גן גבוה. היא ממוקמת במקום ה- 97 מבין 117 רשויות מקומיות (1- נמוך ביותר, 111 גבוהה ביותר), ומשתetically לקבוצת הרוחה באשכול 9 מתוך 10 (1 - הנמוך ביותר, 10 הגבוה ביותר).

רמת-גן ושכנותיה יוצרות יחד רצף עירוני בניו. גבולותיה של העיר מפורצים מאד, ובפועל לא קיימת אבחנה בתחום הבניינים של היישובים השונים. **גבולות העיר הם:** מצפון: בני ברק, קריית אונו, צפון תל אביב. דרום: גבעת שמואל, מועצה אזורית אפעל, בני ברק, שטח ללא שיפור. מערב: גבעתיים ותל אביב. מזרח: דרום תל אביב, שטח ללא שיפור, אזור חקלאי.

רמת-גן מתמחה בתחום התעשייה ובשטחים ציבוריים פתוחים, ובנושאים אלו היא מספקת צרכים ברמה מטרופולינית ואף כל ארץית. קרובה לרוב משטחה הם שטחים ציבוריים פתוחים, והם כוללים פארק לאומי וספארי. השטחים המשמשים למסחר, משרדים ותעשייה מהווים רק 3% משטחה, אך חלקם מנוצלים בצורה אינטנסיבית מאד (אזור הבורסה). למעלה מ- 11% משטחה משמשים לשטחי ציבור, והם כוללים את אוניברסיטת בר-אילן ואת בית החולים שיבא, שהם בין ספקי התעסוקה הגדולים ביותר בארץ. רמת-גן מיצתה כמעט כמעט כל רזבות המקראין שלה, והיא נודעת כעת עדיפות גבוהה לתוכניות ציפוי ובינוי פיני.

המתחש המזרחי, שעליו המליצה ועדת שחר כמיועד להיגרע מהעיר, הוא בין השטחים היחידים בעיר, שם עתידים להישאר מבני מגורים בצפיפות בינונית נמוכה, לרבות דירות צמודות קרקע. במתחש זה ממוצע הגיל נמוך מאשר חלקו העיר, ווגדלו של משק בית ממוצע גובה יותר. מבחינת הרכב האוכלוסייה זהו מתחש אינטגרלי וחשוב מאד במרקם האורבני והחברתי של העיר.

גבולות רמת-גן שנעו פעמים אחדות בעבר<sup>1</sup>, בשנת 1961 סופחו לשטח שיפורתו של רמת-גן 1,316 דונם מעברו המזרחי של לבביש גהה. סיפור זה הוסיף לעיר שני מושדות עיקריים: קמפוס אוניברסיטת בר-אילן ובית החולים ע"ש ד"ר חיים שיבא, שבתל-השומר. בשנים האחרונות פנתה עיריות רמת-גן לשער הפנים בכמה בקשות להרחיב את גבולות העיר לכיוון דרום ומזרח במגמה לפתח ולגבות את הpunkציות המטרופוליניות, בעיקר בתחום הרפואה, המחקר וההשכלה

הגבואה. בשנת 1996 הורחב שטח אוניברסיטת בר אילן בכ- 200 דונם בהתאם לתוכניות ר"ג 1066 (תכנית מתאר מקומית רמת-גן). בעקבות ועדת החקירה בנושא מתחם תל-השומר (משרד הפנים 1995), מורחב CUT המתחם המזרחי.

בהתליכי יישום נמצאת הרחבה של תחום השיפוט שלה (באזור ביה"ח שיבא), בעקבות המלצות של ועדת החקירה ברשותו של יחזקאל הרמלך לגבי מתחם תל-השומר, אשר הכרעה בנדון בשנת 1995 (משרד הפנים, 1995). שטח זה, שעל צירופו לרמת-גן הוחלט רק לאחרונה, עתיד להגרע מתחומי רמת-גן, יחד עם שאר השטחים שמצויה לככיש גהה, אם וכאשר יישמו המלצות ועדת שחר.

### **1.1.2. תחום השיפוט של רמת-גן מזרחה לככיש מס' 4 (ככיש "גהה")**

נפרט כאן נתונים בנוגע לשטח המזרחי של רמת-גן, שהגביו עומדת שאלות האיחוד עם רשות נספנות, נציג את מקומו בכל הקשור להזוהה של העיר ולכלכלתה, ואת הזיקה שבינו לבין שאר חלקיה העיר. נבהיר כיצד מהווה המתחם המזרחי חלק אינטגרלי וחשוב ביותר מהעיר במה שנוגע לפונקציות שאוֹתן הוא משרת, ובאלו המיועדות לו בתוכניות מקומיות ואזוריות.

המתחם המזרחי מחובר לשטח העיקרי של עיריית רמת-גן בפרוזדור צר לאורך דרכ אלוף שדה (דרך ישנה, הנמצאת בתחום השיפוט של רמת-גן), וכיום גם על ידי כביש העובר לאורך רחוב תל-השומר (דרך שיבא), והנמצא בתחום השיפוט של המועצה האזורית אפעל. מתחם זה מחובר בכבישים העוברים צפונה בתחום המועצה האזורית גם אל מתחם אוניברסיטת בר אילן, שגם הוא בתחום רמת-גן, מצוי מזרחה לככיש גהה, ושלגביו לא חלה המלצהה של ועדת שחר לשינוי גבולות.

במתחם (המזרחי) שבמחלוקה מצויות שלוש יחידות משנה (ראו מפה מס' 3):

1. שכונות קריית קריניצי.
2. שכונות תל ליטוינסקי.
3. שטח ביה"ח תל-השומר, כולל שכון הרופאים.

### **2.1.2 ועדיות אשר טיפולו במתחם המזרחי בעבר, והמלצותיה<sup>2</sup>**

ועדת קיפניס (1986): המתחם המזרחי צורף לשטחי רמת-גן בשנת 1961. הוועדה לאיחוד רשותות משנת 1998, רأتה בשטח זה של רמת-גן חלק בלתי נפרד מן המركם העירוני של בקעת אונו, והמליצה לכלול אותו במסגרת איחוד רשותות לשם הקמת עיר חדשה. זו אינה הוועדה הראשונה שモמודדת עם שאלת שיוכו המוניציפלי של המתחם.

<sup>1</sup> שטח השיפוט של העיר התרחב במהלך השנים ונוסף לתמונה השטחים הבאים: 1943 – השכונות הצפוניות ותל בנימין, גפן, הלל. 1944 – השכונות הדרומיות רמת יצחק, תל יהודה ושיכונים נוספים. 1950 – שכונות עמידר ורמת השקמה. 1955 – שכונת רמת חן.

<sup>2</sup> ראו גם נספח מס' 1.

בדו"ח הועדה לחקירת גבולותיהן של העיריות פתח-תקווה ורמת-גן, ושל המועצות המקומיות גבעת שמואל, גני תקווה וקריית אונו משנת 1986, שבראשה עמד פרופ' ברוך קיפניס (משרד הפנים 1986), הועלו הנימוקים הבאים לאותה סוגיה, שכבר אז עמדה על הפרק:

- הצורך להפריד את שטחה המזרחי של רמת-גן נובע ממעבר כביש גהה, שהוא כביש ארצי ומשמש כקו מפריד בין שני החלקים ומוגבל בכניסות וביציאות. כמו כן נוצרת לכך סמיוכות לשכונות המועצה האזורית רמת אפעל, שטחה חקלאי מזרוח לכביש גהה.
- השכונות קריית קרייניצי ותל ליטוונסקי קטנות יחסית ואין יכולות לספק את השירותים במקום, למשל: תלמידי הזום הדומני בשכונות אלה, למדו בקריית אונו ותלמידי התיכון נאלצים להגיע לרמת-גן ממערב לבביש.

עודת קיפניס אומנם הציגה נימוקים אלו, שלדעתה מצדיקים את ניתוקו של מתחם קרייניצי-ביה"ח שבא מרמת-גן. למורות זאת, החלוקת שנבחרה בתום דיוני ועדת קיפניס, לא הכלילה את השטח הנ"ל בתחום היישוב המאוזך שעל הקמתו המליצה הוועדה. הנפקה הוא, הוועדה המליצה על העברת שטחים מתחום תל-השומר הסמוך לשטח הנדון לתוך שטח השיפוט של רמת-גן. ועדת קיפניס המליצה לאחד את רשותות גבעת שמואל, קרית אונו וגני תקווה, או את רשותות קרית אונו וגבעת שמואל בלבד. כמו כן המליצה הוועדה לצרף לרמת-גן ולעיר החדש שטחים שלא שיפוט, ואילו את אוניברסיטת בר אילן להעביר לרשות החדש. לモתר לצין כי המלצות ועדת קיפניס, כמו אלו של ועדות חקירה וועדות גבולות רבות שפעלו בישראל בעשוריים האחרונים, לא מומשו.

**ועדת הרמלץ בנושא מתחם תל-שומר (משרד הפנים 1995)**: מתחם תל-השומר הוא שטח חסר מעמד מוניציפלי הגובל עם מספר רשותות מקומיות: בצפון עם קרית אונו, במזרח עם גני יהודה, בדרום עם אור יהודה ובמערב עם רמת-גן ומועצה אזורית אפעל (מפה מס' 1.4). שטחו של המתחם כולל הוא 3,200 דונם כאשר המנהה הצבאי תופס בו כ- 2,000 דונם. לכל הרשותות הגובלות בחלק שאינו תפוס וمبונה (כ- 200 דונם), היו תביעות לצירוף השטח, כולל או חלקו לתוך תחומו.

בשנת 1994 הציגה רמת-גן את דרישותיה בנוגע למתחם זה כללה:

- בעקבות בקשותיהם של יזמים פרטיים, בעלי קרקעות בגוש 6233, על מנת לסייע אחת לתלמיד את קו הגבול המוניציפלי של רמת-גן לצד מזרחה.
- מנוקדת מבט מטרופולינית יש לראות את השטח המבוקש לצורך המשך הפיתוח של בית החולים שיבא, שבו יתרחב בייס רפואי, יוקמו מיתקנים מחקר ומשרדים לשירות בית החולים וכן ייבנו בסביבתו מפעלים טכנולוגיים עתידי ידע.
- ועדת החקירה למתחם תל-השומר המליצה לצרף את המרחב שבין הגבול המערבי של המתחם לבין דרך אהרון קצין לעיריית רמת-גן (מפה מס' 4.4).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> חלק אחר של מתחם תל-השומר, הידוע בשם "פרדס חסכון", נועד על פי המלצות ועדת הרמלץ למרכו תעשייה ותעסוקה, אשר יניהל ויפתח במשותף ובחלקים שונים על ידי עיריות אור יהודה וקרית אונו. ביוני 1999 הוגש שתי הרשותות להסתכמה בנוגע לחלוקת השטוח ביניהם, כשהגבול נקבע בעקבות ערכות תוכנית המקדמת את האינטרסים של כל אחת מהן (مدברי ארכ' יוסי פרחי, מתכנן מחוז תל-אביב ביום עיון בנושא יצירת קונטנסוס. ת"א - יוני 1999).

नימוקי הועודה למתחם תל-השומר, שענים על צרכי רמת-גן להרחבת תחומה, כללהו:

בעיריות רמת-גן קיים מחסור בקרקע לשם הרחבת מוסדות ציבור כמכליות למיניהם, לפיתוח בית החולים שיבא וסבבתו, למוסדות חינוך והוראה ציבוריים ולבתי ספר מקצועיים וטכנולוגיים. בית החולים שיבא עשוי להתרחב בשנים הקרובות לכדי 50% משטחו הנוכחי עקב היוטו המרכז הרפואי הגדול יותר במדינה, ולשם כך יידרשו לו שטחים נוספים בצמידות לאתרו הנוכחי. הוא גם אמור לפתח בית-ספר לרפואה, מרכז קונגרסים לענף הרפואה, וכן מבני משרדים לשירותים רפואיים ושירותי עזר פרטיים.

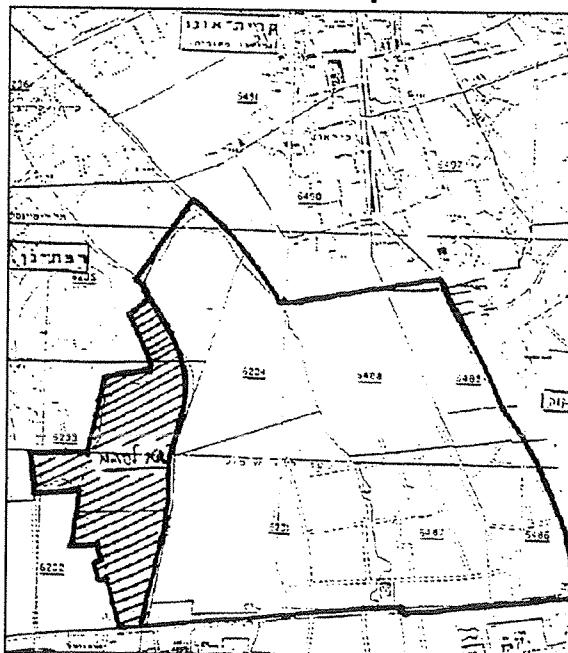
### 2.1.3 השלבות האיחוד על רמת-גן

בסיום סעיף פרק זה אנו מסיקים שבמקרה של הפרדת מתחם קרייניצי-ביה"ח שיבא משטחה של העיר בעקבות יישום המלצות ועדת שח"ר, ייגרמו נזקים כבדים מאד לתזרמתה ולכלכלה של רמת-גן. ייתכן ששיקולים מסווג זה עדמו לעניין וודאות קודמות אשר מנעו מהמליץ על צמצום תחומה של העיר, או אף הציבו על הצורך להגדילו.

להלן ההשלכות הצפויות מביצוע ההפרדה הנ"ל:

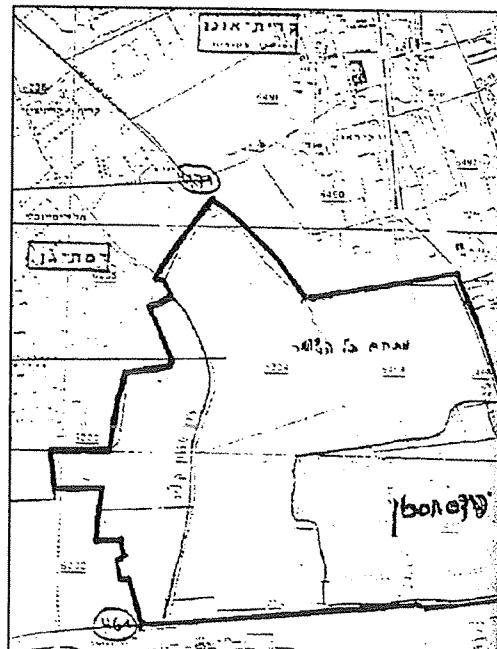
- תהייה פגיעה בחוסנו התקציבי של העירייה.
- אין אפשרות להחזיר לרמת-גן את כל ההשקעה שלא בתחם.
- ייפגעו תכניותיו של רמת-גן, שאמורות להרחיב את הבסיס הכלכלי שלו וביניהן הוספה ייחדות דיור והרחבת השטחים והשימושים בתחם תל-השומר.
- פגיעה באפשרויות לביצוע התכניות הקיימות היום להוספת שטחי מסחר ותעשייה ו Robbins בתמתחם.
- לרמת-גן אין שטחים חלופיים בהם ניתן למקם פעילותות שונות בעלות משקל ותרומה דומות.

#### II. המלצת ועדת החקירה לגבי רמת-גן בתחם תל-השומר



מקור: דוח ועדת החקירה למתחם תל-השומר

#### I. מתחם תל-השומר: שטח ללא שייפות



מפה מס' 4: מתחם תל-השומר

## 2.2 "מקבץ בקעת אונו"

### 2.2.1 איחוד רשוויות מקבץ אונו – ההגדרה והרצionarioל

הועדה לאיחוד רשוויות מקומיות (משרד הפנים 1998 א) המליצה לאחד את היישובים בבקעת אונו לעיר אחת על פי הגבולות הבאים (מפה מס' 1.1):

**בצפון:** כביש מס' 471 המתוכנן: גבולן הצפוני של מועצה אזורית אפעל, קריית אונו, ומועצה מקומית גני תקווה.

**במערב:** כביש 4 מצומת בר אילן בצפון ועד נחל איילון.

**בדרום:** הגבול הדרומי של הרשוויות המקומיות: אפעל, אור יהודה, נווה מונוסון וייחוד עד לצומת הטייסים.

**במזרח:** הגבול המזרחי של הרשוויות המקומיות: יהוד, סביון, גני תיקווה, עד לכביש 471.

**היישובים שייכלו בעיר החדשה הם:** קריית אונו, גני תיקווה, סביון, גני יהודה (היום בתחום המועצה האזורית דרום השרון), יהוד, נווה מונוסון, אור יהודה, המועצה האזורית אפעל, וקריית קרייניצי-תל ליטויסקי והמרכז הרפואי ע"ש שיבא שבתחום עיריית רמת-גן.

בתחילת גבעת שמואל נכללה אף היא בתוך שטח הבדיקה לנושא האיחוד, ולעומת זאת שטחה של רמת-גן לא נכללה. ועדת הבדיקה של משרד הפנים החליטה להוציא את גבעת שמואל ממקבץ האיחוד בשל מיקומה צפונית לכביש 471 (כביש מכבית) וצמידותה לפתח-תיקווה. בנוסף הוחלט להוציא את מתחם קריית קרייניצי-bih"ח שיבא לשטחים המועדים לאיחוד (משרד הפנים 1998).

#### אפיון היישובים בבקעת אונו

היישובים הבאים מוצגים כמי שאופיינו על ידי הוועדה לאיחוד רשוויות. יש לשים לב כי הוועדה לאיחוד רשוות לא פנתה לעיריית רמת-גן ובאשר נדרשה לאפיון את היישובים בבקעת אונו לא כללה את שטחה המזרחי של רמת-גן חלק מהאזור, כך שאחרי החלטת הוועדה לאיחוד הרשוויות בדבר האיחוד, עדיין נותר הצורך לאופינו ולבחון את התוצאות שבצירוף המתחם המזרחי של רמת-גן לעיר החדשה, באופן שיצדיק את העליות הכרוכות בהפרדו מהעירייה אליה הוא משתיך עכשווי (פירוט נתונים לגבי רמת-גן ולגבי המתחם הנדון בפרט, הוצג בסעיף 2.1 לעיל).

היישובים שנתנויהם מוצגים בדו"ח הוועדה הם: קריית אונו, אור יהודה, גני יהודה, גני תיקווה, יהוד, נווה מונוסון, סביון. כאמור מתחם קריית קרייניצי-תל ליטוינסקי-bih"ח תל השומר, לא כלל.

**מבנה דמוגרפי:** קיימות שונות ורבה בין היישובים. שונות זו נובעת במידה רבה מה貌וי השונה של היישובים: מועצה אזורית, מושב, ערים ומועצות מקומיות בסדרי גודל שונים. ישנה הפרדה ברורה בין הרשוויות הגדולות לרשוויות הקטנות, כאשר ברשוויות הקטנות מבנה הילאים מבוגר יחסית, קבועי הגידול איטיים, היקף האוכלוסייה יציב בעשור האחרון והאוכלוסייה הולכת ומתבגרת. הרשוויות הגדולות יותר מציעות בדרך כלל תהליכי צמיחה וגידול, תוך קלילות אוכלוסייה מהגרת, ריבוי טיבען גבואה יותר ומבנה גילאים צעריר יותר.

**מבנה חברתי-כלכלי:** למעט אור יהודה, כל הרשויות בקבעתו אונו בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים גובהים. ניתן להבחין בקבוצת יישובים אחת בעלת מאפיינים חברתיים-כלכליים מהגבויים בישראל (נוה מונוסון, סביוון, אפעל) ובqbוצה שנייה של יישובים בעלי מאפיינים נמוכים יותר, אך עדין כולן ברבע העליון של המדרג הארצי (גני תקווה, יהוד, קריית אונו).

**נמצא יחס הפוך בין גחל אוכלוסייה הרשות לבין מאפייניהם הכלכליים לפליי:** מאפיינים כלכליים-חברתיים גבוהים יותר מצויים ביישובים כסביוון, נוה מונוסון ואפעל שהם יישובים קטנים והומוגניים יותר.

**קיימת זיקה מרחיבת בין הרשויות:** הרשויות הקטנות פיתחו קשרים אל הרשויות הגדולות - המרכזים העירוניים הקרובים אליהן, בתחוםן צריכת שירותים חברתיים, מסחריים ועסקיים.

**קבוצות אוכלוסייה זהות חברתיות-הילתיות:** ביישובים הקטנים ובסכונות מסוימות בעירים קיימת זהות יהודית מובהקת. ביישובים בהם מובהקות שכונות חזקות בעלות זהות יהודית כבר היום קיימים מתח בין תושבי השכונות החזקות לשאר תושבי היישוב. הדבר מתבטא בעיקר בסירוב תושבי שכונות אלו להשתתף במערכות החינוך היישובית, כפי שקרה באור יהודה ובירוחם.

### nymoki houdah laiachod hareshiot

1. קיימת במתחמים אונו רציפות אורבניית כמעט מלאה והמתחם מוגדר היטב על ידי מערכת כבישים עורקיים, כולל כביש "מכביה" המתוכנן (471).
2. קיימים מערך שירותים המתפרק היום בצורה משותפת.
3. האיחוד מאפשר לקיים מגוון שירותי רחב יותר בעיקר בנושא בנושא של כניסה שירותי עם ספי כניסה מאוד גבוהים (ספורט ותרבות).
4. לאיחוד כל הרשויות המקומיות בקבעת אונו יתרונות כלכליים מובהקים: יתרון לנודל בהוצאות לנפש וחסכו שנתיים משמעותיים בהוצאות, חסכו בכוח אדם (כ- 300 משרות), חסכו לאוצר המדינה בהקטאות מענקאי איזון, צמצום מספר החברות הכלכליות. לפי חישובים של יועצי הוועדה, החספון הצפוי בהוצאות עם השלמת האיחוד צפוי להגיע לכ- 50-60 מיליון שקלים. החספון בمعنى האיזון הגיע לכ- 48 מיליון שקלים, אך חסכו זה לא יהיה מיידי, מכיוון שהענקים לא יקוץו מיד לאחר האיחוד. עלויות האיחוד, צפויות להגיע לכ- 113-99 מיליון שקלים (הוצאתה חד פעמי). המדינה תמשיך לשאת בתשלום מענקאי האיזון בשנים הראשונות לאחר האיחוד ותתכן גם השתתפות בפירעון מלות כתמרץ לביצוע האיחוד. סך כל העליות לתקציב המדינה עתידות להסתכם ב- 235-245 מיליון ש"ח.
5. האיחוד יוכל על פיתוח המרחב מתחם ראייה ותכנונית כוללת, לרבות פיתוח מתואם של מערך הכבישים והקציה וניצול יעילים של קרקע. האיחוד ימנע תכנון שימושי קרקע המונע משיקולי תחרות פנים אזורית על בסיס מס.
6. "מובלעת" תל ליטונסקי-קרירית קריניצי-המרכז הרפואי הרפואית ע"ש שיבא (תל השומר), הנמצאת כיום בתחום השיפוט של עיריית רמת-גן היא חלק בלתי נפרד מן המרכיב העירוני של בקבעת אונו ויש אפוא לכלול אותה בעיר המאוחצת החדשה.

## 2.2.2 החלטות השונות לאיחוד והמלצת ועדת שח"ר

הועדה לאיחוד רשותות מקומיות, הוקמה בראשות פרופ' אריה שח"ר, כועדה מקצועית על מנת לבחון את האפשרויות של איחוד רשותות סמכות וקביעת קרייטוריונים להקמת רשותות חדשות, בהתחשב בין היתר בגודל האוכלוסייה, שטח הרשות וקרבתה לרשויות אחרות.

### הypotheseshowto (ראו מפות מס' 5.1 – 5.3)

כותבי הדוח (משרד הפנים 1998), מצינים כי כבר בשלב הראשוני של הבדיקה הוחלט, בתיאום עם ועדת שח"ר, כי מקבץ הרשותות המוצעות לאיחוד יכלול את מתחם קריית קרייניצי, וויציא את גבעת שמואל ממסגרת האיחוד. תמורה בעינינו העובדה שלא מצוי לנכון לפנות לעיריית רמת-גן בנדון, ואף לא סקרו את נתוני הכלכליים-חברתיים-פיסיים של שטח זה בעבודתם.

#### הועדה לאיחוד רשותות בchnerה שלשypotheseshowto לאיחוד:

חלופה מס' 1: איחוד כל הרשותות שבפניית משרד הפנים, ללא גבעת שמואל ובתוספת מתחם קריית קרייניצי.

#### חלופה מס' 2: חלוקת המקבץ לשניים:

- א/or יהודה, נווה אפרים, רמת פינקס.
- יהוד, סביוון, גני תקווה, קריית אונו, מתחם קריית קרייניצי, כפר איז"ר ורמת אפעל.

#### חלופה מס' 3: חלוקת המקבץ לשלווה:

- א/or יהודה, נווה אפרים, רמת פינקס.
- יהוד (אליה יצטרף גני יהודה והשכונה החדשה המתוכננת על שטחי מושב מגשימים).
- סביוון, גני תקווה, קריית אונו, מתחם קריית קרייניצי, כפר איז"ר, רמת אפעל.

### המלצת הוועדה

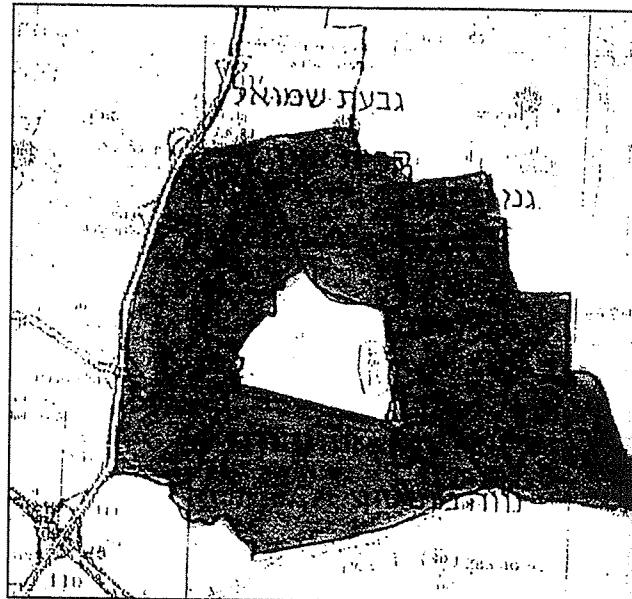
צוות הבדיקה המליץ לקבל את החלופה השלישית המורכבת משלווה תת מקבצים. למסקנה זו הגיעו הוועדה על פי הערכה שביצעה לגבי ההשלכות החברתיות, הכלכליות, הפוליטיות והפיסיות, אשר ייגרמו מעצם האיחוד. הסיבה להעדפה זו אינה מעמידה בראש את ההיבטים הכלכליים או התכנוניים אלא דוקא את היבט הנוגע באינטרסים החברתיים-קהילתיים של היישוב הבודד. לדעת חברי הוועדה, חלופה זו היא היחידה המאפשרת במידה מסוימת לשמר על זהות עצמית מקומית, ליצור קהילה מאוחזת ולמנוע מתוח וחיכוכים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

למרות זאת, מתוך שלושת החלופות שאנו בוחן ההחלטה נבחרה החלופה הראשונה המאתגרת את כל הרשותות של בקעת אונו לרשות מקומית חדשה אחת. הסיבות לבחירת חלופה זו נובעות בעיקר מטעמים כלכליים.

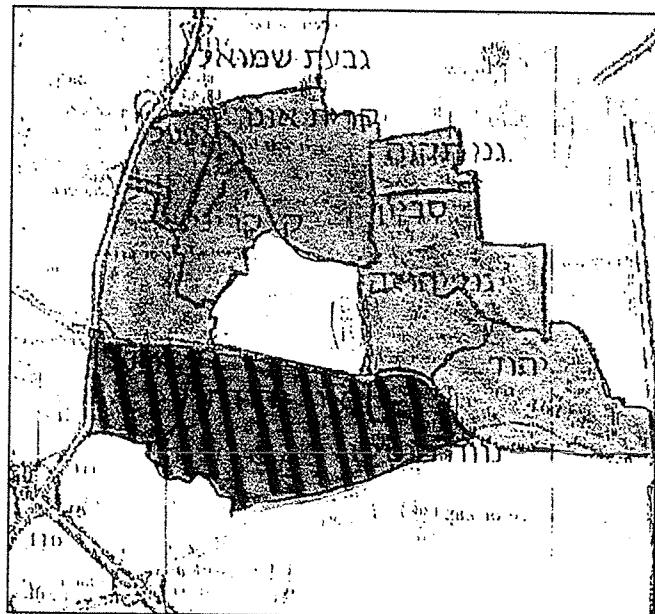
למרות היתרון של החלופה השלישית אותה צינה הוועדה, הוחלט כי חלופה האיחוד המלא הנתמכת מהיבטים רבים, תבחר. הנזנות הכלכלי-פיננסית מראה כי החלופה זו יתרונונות כלכליים גדולים שייתבטאו במצוות ניכר של עליות ובשיעור האפקטיביות הכלכלית. נוסף לכך לחלופה זו

יש יתרון על פני החלופות האחרות מן ההצעדים התכנוניים, יתרונות אלה מוגבלים בתורומה  
משמעותית להשגת יעדים לאומיים ובסירה על האינטראס הציבורי.

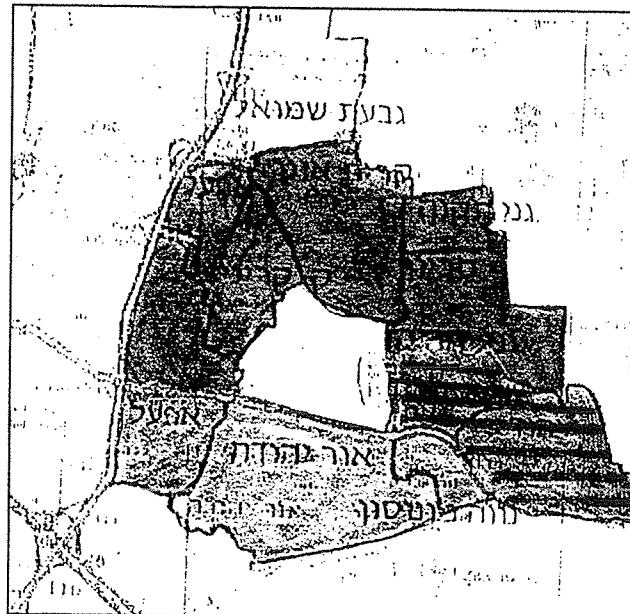
**חלופה מס' 1:  
איחוד שמונה הרשויות במקבץ**



**חלופה מס' 2:  
איחוד לפי כבישים מרחב**



**חלופה מס' 3:  
עיר ראהה**



**מפה מס' 5:  
חלופות לאיחוד יישובי בקעת אונו**

מקור: דוח ועדת שחר

חולופת האיחוד הכללי של כל שמותה הרשויות מהוועה ביטול מוחלט של כל המנגנוןים והישיות העצמאיות במרחב וליכודם בתחום מסגרת מוניציפלית אחת. משמעתו של האיחוד הוא צרוף שמותה רשותים בגדרים שונים ובעלויות מאפיינים שונים תוך טמיון ההבדלים במסגרת המאוחדת. סביר להניח כי בתהליך האיחוד יוטשטן הזהויות העצמאיות של היישובים השונים, צפויים להיווצר מתחמים חברתיים, ניכור, מאבק בין קבוצות אוכלוסייה והתנגדות נרחבת. מתוך זו"חוט הוועדה נראה כי קיימת מודעות לכך שהתרחשות מסווג זה אינה בגדר חלום בלבד. למורת זאת, הוועדה אינה מציגה מנגנון אשר עשוי לאפשר שמירה של זהות קיימת, או פיתוח של זהות חדשה. היא גם אינה מתיחסת לאפשרויות לשילוב כלים לミיתון קונפליקטיבים בתהליכי האיחוד. סביר להניח כי דברים אלו לא כוללים בסמכויות שהוטלו עליה. מן הדין לתת את הדעת לכך אם וכאשר הרשות ישתכוו להתחיל בהלכי איחוד.

המכשול העיקרי באיחוד הרשות בבקעת אונו צפוי לנבוע מהתנגדות הרשותות והתושבים להלך. בזיהית הוועדה מצוין כי חברי הוצאות הסכימו כי למורות של חלופה זו טובה יותר ברמה התיאורטית, רמת השימוש שלה נמוכה ויש להעדיין חלופות אחרות על פניה. (ראו בסעיף 2.3.2 פירוט השלכות האיחוד כפי שהוצעו על-ידי ועדת שחזור).

שם קידום ביצוע האיחוד ממליצה הוועדה להתחילהקדם צעדים בוני אימון: צעדים ראשונים היא מגדריה: 1. שינוי גבולות המחווזות. 2. הקמת מנהל איחוד. 3. ארגון ועדות לתכנון ובניה. 4. ביצוע פעילות לשיתוף הציבור. 5. מיסוד שיתופי פעולה מוניציפליים. 6. איחוד הדרגתי של מערך השירותים החברתיים. 7. שיתוף הציבור על מנת לצמצם התנגדויות.

### 2.2.3 **ועדות קודמות לעדחת שח"ר שטיפלו בנושא**

אין זו הפעם הראשונה, וסביר להניח שזו לא תהיה גם האחרונה, שהוקמה ועדת לדון באיחוד של מספר רשויות מקומיות. עדות שונות הוקמו למען מטרה זו, מתוכן עדות שdone במרקם ספציפיים לאזרם מסויים וביניהם עדות שdone בחקירת נושא הרשותות המקומיות בכלל, היתרונות וחסרונות הנובעים מאיחודן של רשויות.

#### **הועדות אליהן אנו מתיחסים בדו"ח זה הן:**

1. ועדת המתיחסת לנושא איחוד רשויות (חסרונות ויתרונות): **ועדת זגבר** (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – 1981).
2. ועדת המתיחסת לאיחוד/ שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בוגש דן: **ועדת בן-שח'ר** (בן-שח'ר (1973).
3. ועדות הנוגעות לאיחוד רשויות בבקעת אונו: **ועדת שח'ר 1976** (ריזין 1994), **ועדת קיפניס – 1986** (משרד הפנים 1986), **ועדת שח'ר 1998** (משרד הפנים 1998 א').
4. ועדת המתיחסת למתחם תל-השומר הגובל עם מספר רשויות מוניציפליות בבקעת אונו: **הועדה לחקירת מתחם תל-השומר** (משרד הפנים 1995) –  
(ראו גם נספח מס' 1: השוואת בין 5 ועדות בענין למטרותיהן, מסקנותיהן והמלצותיהן, מידת ואופן היישום של המלצות, וכן פירוט נוסף בסעיף 2.1 לעיל).

ועדת זנבר מונתה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1976. תפקידה היה לבחון את המערכת הקיימת ולהמליץ על דרכי אפשריות לשיפורה, בעיקר בתחום יחס שלטון מרכזי- מקומי ומימון הרשותות המקומיות. היא האירה את נושא איחוד הרשותות כולל על חסרוןותיו ויתרונותיו, מתוך בחינה של מספר איחודים רשיונות שבוצעו בארץ ובעולם, ותוך כדי התייחסות למאפייני הרשותות והאינטרסים השונים, החברתיים, הפוליטיים והכלכליים של כל רשות ורשות. הועדה אימצה את הגישה שיש להימנע מאיחוד רשות, הייתה שאן גודל אופטימלי לרשות מקומית, ושניתן להשיג יתרונות לגודל באספקת שירותים על ידי הגברת שיתוף הפעולה בין רשותות מקומיות סמוכות.

עודת בן-שחר הוקמה בשנת 1972 על-ידי משרד הפנים וראשי רשותות גוש דן. היא בנהה דרכיהם קונקרטיות להגברת שיתוף הפעולה בין הערים בגוש דן ואפשרות לעיריות ופרומה מוניציפלית בערים אלה (בן-שחר, 1973). צוות המומחים שמנוה לבחון סוגיות אלו, בוחן מספר חלופות לשיתוף פעולה מטרופלי. מגוון החלופות שנבחנו, נשכלו על פי קריטריונים של יעילות כלכלית, של חלוקת הכנסתה, של דמוקרטיה מקומית ומניעת סגסוגת חברתית, של טובת המשק הלאומי ושל שירותים פוליטית, מינלאית ומשפטית (רזין, 1994). בחינת זו, העלתה שככל הקритריונים תומכים בחלופה המציעה הकמת גוף שيعסוק בכל ה פעילויות המשותפות במטרופולין. איחוד רשותות מקומיות באזורי בקעת אונו עלה לדין ב尤דת בן-שחר מ- 1976. דו"ח ועדת זו המליץ על איחוד בהיקף נרחב באזורי הנדון (רזין, 1994).

尤דת חקירה בראשותו של פרופ' קיפניס (משרד הפנים 1986), המליצה, לבצע איחוד מוניציפלי של קריית אונו, גבעת שמואל ואולי גם גני תקווה, לצרף לרשויות החדש שתחים ללא שיפוט, ולהעביר אליה את אוניברסיטת בר אילן, שהייתה רובה בתחום השיפוט של רמת-גן. הועדה לחקרות מתחם תל-השומר דנה בחלופות שונות לצירוף חלקים שונים ממחתרם תל-השומר, המוגדר כשתת לא שיפוט, לרשותות בקעת אונו הגובלות עמו. אחת ההמלצות של ועדת זו היא להקים בחלק מהמחתרם אזור תעשייה ותעסוקה אשר ינהל ויפתח בשותף ובחלקים שווים בין מספר רשותות.

מסתבר שהמלצות החזרות ונשנות לאיחוד רשותות בקעת אונו לא עזרו להביא את הפרויקט לכל יישום. במהלך כל השנים, מאז הועלה רעיון זה לראשונה לא בוצע תהליכים מקדים או חלקים הפעילים על-פי המלצות הוועדות השונות שעסקו בנושא. חוסר יישום המלצות אלה משאיר את הבעיות האזוריות הכלכליות, הסביבתיות והטכנולוגיות ללא פתרון ממשי. על מנת למצוא מענה לבעיות האזור, ראוי לחזור ולעיין בהמלצות ועדת בן-שחר וועדת זנבר ובlıklar ממדיניות אחרות (ראו גם רzin 1998 ו- 1999), ולבוחן חלופות נוספות המאפשרות את השגת מטרות האיחוד בדרך של שיתופי פעולה.

ראוי לציין כי ישובי בקעת אונו החלו במלאת ביוזמתם. פורום ישובי בקעת אונו פועל בשיטה מזה שנים אחדות, ומטורתיו דומות עד להפליא למטרות שאוthon מנסים הממליצים על איחוד רשותות להשיג (עיריית קריית אונו 1996). לנו נראה כי ראוי לעודד פורום זה וodomio, ולפתח עימים וubarim כלים אשר יאפשרו לרשותות להשיג מטרות חשובות מתחם הסכמה בין הרשותות ובשיתופי התושבים, ולא בניגוד לדעתם ובمعין כפיה, כפי שמנסה השלטון המרכזי לעשות מדי פעם.

## 2.3 הרשויות המקומיות ב"בקעת אונו"

בסעיף זה נציג את כלל היישובים הנמצאים בבקעת אונו השיכים לתוכניות האיחוד המוניציפלי. נבחן את המצב הקיים באזור, את ההשלכות מאיחוד כל הרשות, ואת כלל התוכניות הקיימות באזור. מכך נshallיך בהמשך לגבי אפשרויות לשיתוף פעולה בין הרשותות ופיתוח האזור בעתיד.

הנתונים הבאים מתיחסים ליישובי בקעת אונו, מצב קיימים ומצב מתוכנן. הם מסתמכים בחלוקת על נתוני ועדת שחר (משרד הפנים 1998) וחלוקת לקוחים מtower זווית שהוקן על-ידי אגף התכנון והנדסה של עיריית קריית אונו (1996), בהקשר להתארגנות פורום ישובי בקעת אונו, ומתוונני למס'ם. המצב המתוכנן המוצג בזווית זה הוא צירוף של תוכניות מתאראר מקומיות של היישובים השונים בבקעת אונו. לא תהיה התייחסות ישירה למתחם קרייניצי שבתחום רמת-גן, שניתנוו נתוני הובא בסעיף 2.1 שלעיל.

### 2.3.1 מצב קיימ

ישובי בקעת אונו ממוקמים בטבעת החיצונית של מטרופולין תל אביב וכוללים שטח רשות: א/or יהוד, גבעת שמואל, גני תקווה, יהוד, מועצה אזורית אפעל (רמת אפעל, רמת פנס וConfigurer איז'ר), נווה מונוסון, סביון, וקריית אונו. (ראו מפות מס' 1 ו- 2). בתחילת 1996 מנת היישובים יחד כ - 116,000 נפש בשטח מוניציפלי כולל המגיע לכ- 27,000 דונם.

ישובי בקעת אונו הם בעיקר ישובי מגורים. חלק לא מבוטל מאזור המגורים מאופיינים בבניה צמודת קרקע בצפיפות נמוכה. בסה"כ היו בנויות באזור בשנת 1996 כ- 32,000 יח"ד בשטח כולל של 3,500,000 מ"ר.

בחלק מהיישובים פותחו אזורי תעסוקה, אולט תושבים ובין מאד מiomמים למקומות עבודה למרחב האזרחי ובמטרופולין תל אביב. השטח הבניי באזורי התעסוקה באזור מוערך בכ- 386,000 מ"ר. מספר ישובים כמו סביון, נווה מונוסון, וישובי המועצה האזורית אפעל, כמעט שאיןם מאליטיים בשטחים תעסוקות, למעט שירותים ציבוריים וஸחר מקומי. כח העבודה האזרחי כולל 46,000 נפש, בעוד שאזור מציע כ- 25,500 מקומות תעסוקה (לא כולל שטחי רמת-גן אשר ממזדרה לבבש גהה, ובעצם מצויים באזור זה עצמו).

בטבלה מס' 1 מוצגים נתונים היישובים בבקעת אונו וכן כוללים בה המתחם המזרחי של רמת-גן.

אוכלוסייה יח"ד	площадь בודום	מספר 氐ון	אזורים יעדי/דונם	כח עבודה אזור	площאות באזור	מגורים באזור	מגורים באזור	שטח בניי لتעסוקה מ"ר
116,000	32,000	32,000	25,000	46,000	25,500	46,000	25,500	386,000
133,500	44,919	44,919	13,174	3.5	13,174	3.5	13,174	100,000
2,332	570	570	2,000	0.80	2,000	0.80	2,000	10,000
32,700	118,332	118,332	29,500	1.11	29,500	1.11	29,500	35,500
486,000	32,700	32,700	32,700	1.11	32,700	1.11	32,700	486,000

טבלה מס' 1 : מצב קיים – כלל ישובי בקעת אונו

<sup>4</sup> לא כולל שטחי אוניברסיטה בר-אילן (סה"כ 120,000 מ"ר בניי, שחלקים משמשים לתעסוקה).

<sup>5</sup> לא כולל שטח הרחבה במתחם שיבא בעקבות ועדות מתחם תל השומר. כולל: קריית קרייניצק ותל ליטוינסקי – 710 דונם, במתחם בית"ח שיבא – 755 – אוניברסיטה בר-אילן – 545 דונם.

<sup>6</sup> כולל שטח מושב גני יהודה (הערכה).

<sup>7</sup> כולל אוכלוסייה גני יהודה המשתייכת למועצה אזורית דרום השרון (הערכה).

## 2.3.2 השלכות האיחוד של רשותות "בקעת אונו"

עיר בקעת אונו החדשה, אם תקום ותהייה מורכבת מ-:

1. שלוש ערים שבכל אחת 18-25 אלף תושבים: אור יהודה, יהוד, קריית אונו.
2. מועצה מקומית בינוייה בת 10,000 תושבים: גני תקווה.
3. שני יישובים קהילתיים קטנים בני כ-2,700 תושבים: נווה מונוסון וסביוון.
4. מועצה אזורית בת 5,000 תושבים: אפעל.
5. מושב: גני יהודה.
6. מתחם השיקל לעיר גודלה: מתחם קרייניצי-ביה"ח שיבא הנמצא בשטח השיפוט של רמת-גן.

**השלכות האיחוד מבחינה חברתית ארגונית ופוליטיית** (כפי שנחזה על ידי ועדת שחזור):

איחודן של שמונה הרשויות הללו ייצור רשות גודלה בה יטוושטו ההגדרות המקוריות של זהות חברתית-מרחבית. הדבר בולט במיוחד בקבוצות קטנות יחסית אך חזקות מאוד המתגוררות במרחב. סביר להניח כי אלה יעשו כל מאמץ למנוע טמיון ברשות המאוחזת ויאבקו לשמר את ייחודיותן עצמאיותן. לא סביר להניח כי במסגרת המאוחצת תתגבש זהות קהילתית מאוחצת או שיגדלו היקפי האינטראקטיות בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

**מערך השירותים:** האיחוד של כל רשותות בקעת אונו יכול להביא להרחבת השירותים הנהוגים כיום, אך יחד עם זאת עלולה להתלוות לכך ירידה באיכות ובנורמות השירות. אלו עשויים להביא להתרמורות תושבים.

**המבנה הארגוני:** איחוד הרשויות המוצע יביא ליצירת רשות גודלה (במונייני מדינת ישראל) אשר סביר כי יתפתחו בה מרכיבים ביוקרטיים הנובעים ממבנה ארגוני מסורבל המחייב פעילות תאום בין מוקדים שונים ובין פעילותם רבות המבוצעות בו זמנית. ברשות המאוחצת עליה הצורך בחפעלת מגוון קבלת החלטות מורכבים ובקורה אחר יישומים. להבטחת תפקוד מיטבי יהיה על הרשותlemnנות אנשי מקצוע בתחום הניהול לפיקידי מפתח בעיריה.

**התיבט הפוליטי:** שמונה ראשי הרשויות של בקעת אונו מתנגדים נחרצות לרעיון האיחוד ביניהן. הם פועלים תוך שיתוף פעולה של פורום ראשי הרשותות של בקעת אונו, ואף החלו בהכנות תכנית אסטרטגיית משותפת לכל יישובי הבקעה. רצונה של כל אחת מהרשויות לשמור על האינטרסים שלה עשוי ליזור מתח שיפגע בדרכי העבודה של הרשות המשותפת.

שיתופי הפעולה בין הרשויות הינם על בסיס פונקציונלי. היתרון לגודל מתבטא רק בשיתופי הפעולה תשתיתיים-פיסיים. חוסר הייעול ביצירת מערך שירותים משותף יחייב שימור הממערכות היחידיות הקיימות גם במסגרת המאוחצת.

(משרד הפנים 1998, עמ' 51-52).

חסרונות	יתרונות
קושי ביצירת קהילה מאוחזת.	מבנה דמוגרפי: עיר במקצת מהמצוע הארץ.
רצון קבועות חברתיות לשמר על זהותן ומעמדן עלול ליזור מתחים חברתיים ותחרות.	מאפיינים סוציאו אקונומיים מהגבוהים בישראל.
נורמות שירות.	חיזוק האטרקטיביות החברתית: האטרקטיביות של העיר החדשה תגדל לאחר ותהייה בה אוכלוסייה ברמה גבוהה יחסית, מגוון צורות מגורים, היצע שירותי עשיר, נגישות מיידית לגליון המטרופולן.
מקצועיות.	מקצועיות.
חלוקת סמכויות: צמצום מידת המעורבות של התושבים והטרת מימד הביקורת.	פגעה בייעילות ואפקטיביות הארגוניות.
קיים להגיע להחלטה משותפת בדבר מטרות ויעדים. לכל רשות המטרות והדgesים שלה.	מוקדי מתן שירות.
עמדות הנבחרים - נגד האיחוד.	מגון שירותים.
יצוג פוליטי וסדרי עדיפויות.	מגון שירותים.
מוקדי כוח: קשה לשער מה יהיו מוקדי הכת הפליטי בעיר החדשה.	חלוקת סמכויות: צמצום מידת המעורבות של התושבים והטרת מימד הביקורת.

**טבלה מס' 2 : סיכום היתרונות והחסרונות של האיחוד המוצע בתחום החברתי**

**השלפות האיחוד מבחןיה כלכלית- פיננסית** (ראו גם נספח מס' 2) :

**יתרון לגולן:** על פי ההשוואה שביצה ועדת שחר לרשותות אחרות ולנתונים ממוצעים, נמצא כי קיים יתרון מובהק לגודל בהוצאות לנפש וחסכון וDAO בסך 50-60 מיליון שקלים.

**ऋבי כוח אדט ועלויות השפר:** במקבץ נמצא עודף משרות מהותי. יהיה ניתן לקצץ כ- 300 משרות, בעיקר בתחום המינהל הכספי והכלכלי ובמנחי המחלקות. החסכון הצפוי בתוצאה מקיצוץ המשרות, בניכוי עלות השוואת תנאי השכר, תשלום פנסיה מוקדמת לנבחרים ועלות שכר הנהלות שיוקמו ברשויות קטנות יסתכם בכ- 24 מיליון שקלים.

**ארנוןגה:** במקבץ קיימים פערים מוחותיים בתעריף הארוןגה למגורים. עם ביצוע האיחוד, כתוצאה מדרישה להשואת תעריפים, תחול ירידה בהכנסות בסך של כ- 5-6 מיליון שקלים. בנוסך צפואה ירידה בסך של 1.5-1.5 מיליון ש"ח, כתוצאה מביטול מעמד עיר עולם של יהוד ואור יהודה.

**מענק האיזון:** בעת איחוד צפוי המענק להתבטל במלואו כתוצאה מירידה מוחותית בהוצאה הנורמטיבית המשקללת לנפש.

**הוצאות לפועלות:** נראה כי ניתן לחסוך כ- 22-28 מיליון ש"ח.

**עלויות האיחוד:** מרכיבות עלויות פיצויי פיטוריון, הקמת בית העירייה, שכר ליווצים ועלויות בלתי צפויות.

**הוצאות לתקציב המדינה:** בהנחה כי במשך שלוש שנים ראשונות ישולם המענק הנוכחי, בשנה הרביעית מחציתו ובשנה החמישית הוא יבוטל במלואו, ובהנחה כי המדינה תתן מענקים לכיסוי גירעון והשתתפות בפירעון המЛОות כתרמץ לביצוע האיחוד, تستכם בכ- 245-235 מיליון ש"ח.

**היבטים כלכליים נוספים:** ביצוע האיחוד ימנע תחרות על אזורי התעסוקה וכן יمنع קונפליקטים תכונניים אחרים בין הרשויות.

(משרד הפנים, 1998).

### ריבוז היתרונות והחסרונות הכלכליים בתוצאה האיחוד:

הנתונים מצביעים חד משמעית על כדאיות כלכלית ביצוע האיחוד מהטיבות הבאות:

1. חסכו שנתי בהוצאות בסך של כ- 44-50 מיליון שקלים.
  2. עלויות חד פעמיות מיידיות בסך של כ- 40-41 מיליון שקלים.
  3. חסכו שנתי לתקציב המדינה בתוצאה מביטול מענק האיזון בסך של כ- 48 מיליון שקלים.
- החסרון הבולט הינו בפיטורי 300 עובדים (משורות) בתנאים של אבטלה גוברת.

300	קיצוץ בשרות
50-44	חסכו בהוצאות הרשות – מיליון ש"ח עם השלם האיחוד
42-41	הוצאות חד פעמיות מיידיות – מיליון ש"ח
113-99	הוצאות אלטרנטיביות – מיליון ש"ח
48	חסכו לתקציב המדינה בתוצאה מהשעה על מענק האיזון – מיליון ש"ח
175	מתן מענק האיזון בתקופת בגיןם מיליון ש"ח
70-60	מתן תמריצים מיוחדים (מענקים) לביצוע האיחוד – מיליון ש"ח
יתרנו ברור	השוואת בסיס מס
יתרנו ברור	מניעת תחרות על אזורי תעסוקה

טבלה מס' 3 : ריכוז השפעות האיחוד על פרמטרים כלכליים

### **השלפות האיחוד מבחינה תכנונית**

1. האיחוד מעלה את הסיכוי להעצמת משלכם של שיקולים תכנוניים אופטימליים על פני שיקולים פוליטיים ואילו זרים הנובעים מגבولات מוניציפאלים. אלו יביאו לראיה תכנונית כוללת לאזור.
  2. הסרת גבולות מוניציפאלים תקטין את התחרויות על שימושי קרקע.
  3. איחוד יביא ליעילות בניצול הקרקע. בנוסף, אפשר האיחוד חלוקה הוגנת ואפקטיבית של יעודי קרקע בתחום הרשות המאוחצת.
  4. הניסיון בקבעתו אונו מלמד על קונפליקטים רבים סביב בעיות תחבורה. רשות מאוחצת תישא בנטל הכלול ותאפשר פיצוי בשימושי קרקע אחרים באזור אחר של הרשות.
  5. האיחוד מאפשר חלוקת הנהה בין מספר רב של תושבים בשימושים רצויים כ"שדות ארנונה" לצד חלוקת הנטל לגבי שימושים פחות רצויים כמו כבישים ראשיים, מתקנים הנדסיים ועוד.
  6. איחוד רשותות עשוי להביא ליתרונו בשמירה אל איכות חי כל התושבים מרחב. גובר הטטי שבסמוךות תכנון יUEL ניתן יהיה להפחית השפעות מזיקות.
- (משרד הפנים 1998, עמ' 156).

### **2.3.3 תגבות הרשותות המקומיות, והמצב המתווכנן**

הצotta שמונה על יד הוועדה לאיחוד רשותות במטרה לבחון את האפשרות לאיחוד יישובי בקבעת אונו לא זכה לשיתוף פעולה מצד רוב הרשותות השוכנות בקבעה. יותר מכך ראשי הרשותות המאוגדים במסגרת "פורום ראשי רשותות בקבעת אונו", הודיעו לאוזות באופן רשמי כי הם מתנגדים לreauון האיחוד וכי יסרבו לשותף פעולה בכל דרך עם מבצעי העבודה.

## מצב מתוכנן

הרשויות בקעת אונו אין רואות את האיחוד המוניציפלי לרשות אחת כאפשרה לפיתוח האזור בעtid. לכל אחת מהרשויות יש תכנית פיתוח המழמיה בראש את האינטרסים הפנימיים שלה, ולא בהכרח מביאה בחשבון אינטרסים של רשות גובלות. גישה זו אינה מקדמת התחשבות להשפעות כלל אזוריות או סביבתיות. נראה כי מצד הרצון לספק מקומות תעסוקה לתושבי האזור, שיקול מכרייע ביוזמות הרבות הוא שיפור "בסיס המס" של הרשות השונות.

קיים בכל הרשות יישן תכנון להרחבת האכלוס של פיהן (מצרפת) עד האוכלוסייה של בקעת אונו לשנת 2020 היו כ- 180,000 נפש. זהו שיעור גידול של 55%, שלא משמעו ארגוניות ומרחביות הדורשות היערכות תכנונית מקדימה.

גודל האוכלוסייה	שטח בניוי למגורים (מ"ר)	כמות יה"ז	שטח לתעסוקה (מ"ר)	מספר מקומות תעסוקה	סה"כ כח עבודה
180,000	8,100,000	53,000	2,900,000	82,000	72,000

טבלה מס' 4 : תכנון עתידי מצרפי של יישובי בקעת אונו לשנת יעד 2020 (קריית אונו, 1996)

### יעורי המגוון שמתאפשר מיצורוף התכניות של הרשות באזור:

- דגש על חיזוק אזרחי מגוריים, ניצול רזרבות הקרקע לתוספת משמעותית של יה"ז.
- יוכפל השיטה הבוני למגורים. התוספת נובעת מן מגידול האוכלוסייה והן משיפור ברוחות הדירות והתאמתו להרכבת צפוי של מSKI בית בעtid.
- לכל היישובים כוונות להרחיב את אזרחי התעסוקה בשטחים ו/או לקחת חלק במרכזו תעסוקה אזרחי משותף למספר רשותות מוניציפליות.
- הדגש בכל הרשותות הוא על הקמת "תעשייה טק שבahn השכר לעובד גבוהה יחסית, התרומה להכנסות גבוהות והפגיעה בסביבה מעטה".
- התכנון המצרפתי מציע מעבר ממצב של תלות חיצונית באספקת תעסוקה לתושבים, אל מצב של אספקת תעסוקה למוסכים מחוץ לאזור.

סה"כ שטח בניוי	יחס כח עבודה/מוסכים	שטח בניוי למגורים (מ"ר/נפש)	מספר מקומות תעסוקה (מ"ר)	cta בעודה (סה"כ)	גודל אוכלוסייה	מספר מקומות תעסוקה (מ"ר)	שטח בניוי לתעסוקה (מ"ר)	יחס ייחדות דירות	cta בעודה (סה"כ)	שיעור הגידול	מספר קיימים	בשנת 2020	שיעור הגידול
3,886,000	0.85	45	3,500,000	46,500	116,000	180,000	32,750	60%	72,100	55%	116,000	180,000	55%
11,000,000	1.7	45	26,500	26,500	82,000	82,000	386,000	210%	2,900,000	650%	82,000	82,000	210%
2,900,000	386,000	30	3,500,000	32,750	53,000	53,000	3,500,000	130%	72,100	55%	32,750	53,000	55%
82,000	32,750	45	8,100,000	46,500	180,000	180,000	8,100,000	60%	53,000	60%	46,500	72,100	55%
53,000	46,500	45	180,000	180,000			180,000		72,100				

טבלה מס' 5 : סיכום נתוני היישובים של בקעת אונו

### 2.3.4 סיכום

איחוד כל רשותות "בקעת אונו" מבטל ביטול מוחלט את כל המנגנוןים והישויות העצמאיות במרחב ומכלכד אותן בתחום מסגרת מוניציפלית אחת.

האחדות מהויה יתרון לגודל מבחינות ורבות – ביטול מספר גדול של רשותות הוא בעל פוטנציאלי ליתרונות מההיבטים הכלכליים והכלכליים.

היתרונות הארגוניים אינם חד שימושיים וכן גם טמון החסרונו העיקרי של האיחוד. במקבץ בקעת אונו מצוי מספר רב של יישובים המוריד את סיכוי הישימות. קיימת סבירות נמוכה כי האיחוד שאותו מציעה ועדת שחר יקבל את תמיכת הרשותות המקומיות באזורי ויתממש. שיווק המתחם המזרחי של רמת-גן (קריית קרייניצי ומתחם בה"ח שיבא) לאיחוד רשות בקעת אונו מעלה את היתרון לגודל של הרשות החדשנית, לאחר ובמהNESS זה ישן עתודות קרקע לפיתוח פעילויות עסקיות.

שיעור של מתחם זה לתכנית איחוד הרשותות ב"בקעת אונו", מוריד באופן משמעותי את רמת הישימות שלו. צירוף המתחם המזרחי של רמת-גן מחייב ניתוק של שטח זה מרשות מוניציפלית עירונית, שחלק גזול ומשמעותי מהפעולות העסקיות שלו ומהשכונות החזקות שלו כולל בו.

הציגת המצב המתוכנן באזור הינו חיבור של תכניות פרטניות של כל יישוב. בחיבור זה מודגשת רמת הפיתוח האפשרית שתאפשר עומסים על מערכות התשתיות בפרט ועל הסביבה בכלל. צפואה פגעה בדיםומי של היישובים עקב הכנסת פעילות רבה לתוכן מרכזי המגורים, דבר שיגרום לשינוי מהותי באופןו של האזור.

מבחינה תכנונית יש להסתכל על האזור כיחידה אחת ולמצוא דרכים לשיתוף פעולה שיטפלו בהשפעות החיצונית חיוביות ושליליות כאחד.

היתרונות הכלולים באיחוד מן ההיבטים הכלכליים והtechnological הינם קריטיים לפיתוח יציב וכולל לאזור, פיתוח המקטין את הנזקים הסביבתיים ומאפשר את ניצול פוטנציאלי הפיתוח הקיימים בו.

כבר היום פועל פורום רשותות בקעת אונו שמטרתו לקדם את שיתוף הפעולה בין היישובים באזור. שיתוף הפעולה בעתיד יצטרך לקדם צעדים שיבטיחו ראייה אזורית וסביבתית מקיפה לטווח ארוך, מעבר לרמה של כל יישוב ויישוב.

## **פרק 3. איחוד רשות – הרעיון, היסוד והלקחים**

### **3.1 איחוד רשות, יתרונות וחסרונות**

הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, על אף שהם נראים לכורה טכניים, הם בעלי השכלות מהותיות על עיצוב של מפת הרשות, ובכלל זה על דפוסי התכנון והפיתוח, מגוון השירותים הציבוריים והפערים המרחביים ביחס לגובה המיטים והשירותים הנינטניים בתמורה. אל מול הדרישת ליתר פתיחות, שיקיפות ותתchnות באינטרסים המקומיים (הליכים המשקפים דמוקרטיה מקומית), ניכבים בקצבו השני של הרץ, הליכים בהם שלטונו המרכזי כוח בלתי מוגבל לעשות כל העולה על רוחו בתחום זה. לצד חלופות קיצניות אלה יתכו מוצבי ביןיהם שונים, כאשר העיקריים שבהם כוללים סמכות של המדינה להכריע אך בכפיפות לסייעים משמעותיים (רזין וחוץ 2000).

עדין לא התגבשה דעת אחת המקובלות על כל הגוףים העוסקים בתכנון לגבי הצורך לפועל או שלא לפועל למען איחוד רשות מוניציפאליות קטנות לרשות אחת גדולה (הועדה הממלכתית וגוי 1981, Bish 1997, אלעזר 1998, רזין 1998). בכךן כל קיימת נטייה לאחד רשותות מאחר וכיימים יתרונות כלכליים ותכנוניים המצדיקים פעולה זו. כמשמעות ברשותות מקומיות קטנות מאד, בהעדר מסגרות אפקטיביות לשיתוף פעולה אורי, העלות הציבורית לתושב גבוהה במיוחד, וכן גוברת ההצדקה להتنגד להקמתן של רשותות קטנות מאד, וכן לחזור לאיחוד בין רשותות מסווג זה (רזין 1999).

ישומו של איחוד רשותות אינו מלאכה קללה. לעיתים קרובות האיחוד, שבאupon תיאורטי הוא צעד רצוי ביותר, בפועל, אינו כלל בר ביצוע. במקרים שבהם מתבצע בכל זאת איחוד רשותות, מתחווור לעיתים בדייבד כי ההשלכות השליליות על הקהילות הכלולות ביישובים המאוחדים רבות וקשות מהמצופה, והחסכון לקופת הציבור נמוך, או אף מתקזז כנגד העליונות המתלוות לאיחוד. אי לכך יש השוללים את הצורך לאחד רשותות, ומצביעים על דרכים חלופיות על מנת לקדם פרויקטים, להתמודד עם אתגרים, ולפתח בעיות המשותפות לרשותות סמוכות.

בחלק זה של המסמך נציג מגוון של דעות שהתגבשו בנוגע לאיחוד רשותות. הללו הם פרי של נסיוון ומחקר בישראל ובמדינות אחרות. הכרת הנתונים הללו:

- תאיר באופןים נוספים את סוגיות איחוד רשותות המקומיות ב"בקעת אונו"
- תתרום להבנת ההשלכות הצפויות של איחוד זה
- תצביע על דרכים להקטנת עלויות והגדלת תועלות איחוד רשותות, אם וכאש יתרחש
- וכן תצביע על דרכים נוספות להשגת המטרות של האיחוד המוצע – כולל או חלקן.

#### **3.1.1 بعد איחוד רשות**

המצדדים באיחוד רשותות מתייחסים בעיקר לגודל האוכלוסייה ביישוב וליעילות הכלכלית היוכלה לנבוע מכך. מן הרואי לציין כי גם המדגשים את הייעולות הכלכלית, מעדים לעתים שלא להמליץ על איחוד מסויבות חברתיות ופוליטיות.

השיקולים הכלכליים שנלקחים בחשבון כאשר מזכיר באיחוד רשות, או כאשר משווים בין רשותות מקומיות קטנות לבין רשותות מקומיות גדולות הם השיקולים הבאים:

1. **ה"יתרון לגודל"**: נמצא כי גודל האוכלוסייה ברשות המקומית הוא משתנה מרכזי המשפיע על חוסנה התקציבי. רשותות קטנות אינן נהנות מן "היתרון לגודל" שבו מחזיקות רשותות גדולות יחסית. בתקופה של ביזור פוליטי, בה קיימות מגמה לפיצול מוניציפלי, מתחזקות הבעיות התקציביות של רשותות קטנות, בפרט אם לא מתקיימים מנגנונים יעילים לשיתוף פעולה בין הרשותות המקומיות. השלטון המרכזי נוטה פחות לטפל בתפקידים שאוותם מתקשות רשותות קטנות לבצע ביעילות. מכאן שרצו לצמצם למינימום את מספר הרשותות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ- 10,000, ובפרט את מספר הרשותות הזרísticas המוניות אלפיים בודדים של תושבים.
2. כלל רמה גבוהה מאוד של הוצאות לנפש עשויה לשקף חסר יעלות, אם מסיבות דוגמת חסכנות לקטן או צפיפות אוכלוסייה נמוכה, ואם מסיבות דוגמת ריבוי שימושי קרקע עסקים. הוצאות נמוכות מאוד לנפש משקפות, בדרך כלל, מתן שירותים בהיקף מצומצם וברמה נמוכה (רוזין 1998).
3. ברשותות מקומיות קטנות, דוגמת סביוון, אין הוצאות לחינוך (מלבד גן ילדים), מכיוון שאין מפעילות שירותים חינוך מקומיים. ברשותות שתकציבן אינו כולל הוצאות משמעותית לחינוך אחוזה הרכנסות העצמיות גבוהה יותר, לאחר שמערכת החינוך ממומנת, לפחות חלקה, על ידי השתתפות משרד החינוך. אותו כלל על הוצאות רווחה, הממומנות ברובן על ידי הממשלה: ברשותות שאין בהן הוצאות רווחה משמעותיות, תוצאות לכך שתושביה אינם נמנים עם אוכלוסיות מצוקה, עולה אחוזה הרכנסות העצמיות.
4. הרכנסות עצמאיות גבוהות לנפש מאפייניות שלושה טיפוסים של רשותות מקומיות: מועצות אזוריות, רשותות מקומיות קטנות שאוכלוסייתן הומוגנית ואמידה, רשותות מקומיות הננהנות מבסיס מס גדול, שמקורו בשימושי קרקע שלא למגורים (רוזין 1998).

קיומו של רוב הרשותות המקומיות הקטנות הוא נטול כלכלי, שבישראל נופל במידה רבה על משלמי המסים המתגוררים ברשותות גדולות יותר. בדרך כלל נמצאות הרשותות הקטנות בעמדת נחיתות גם כshedzobir בתחרויות על שימושי קרקע עסקים, פרט לרשותות כפריות שיש להן רזבות קרקע גדולות. הנטייה לפיצול מוניציפלי גוברת בתקופה של ביזור פוליטי ומבליטה את בעיות התקציב הרכנסות בהעדר יתרונות לנוזל ברשותות קטנות, בפרט כאשר לא קיימים מנגנונים יעילים לשיתוף פעולה בין הרשותות המקומיות.

מן הרואי לפעול לאיחוד רשותות מקומיות קטנות, או למזוג רשותות קטנות ברשותות גדולות יותר, תוך התחשבות בשיקולים של דמוקרטיות מקומית והתמודדות עם מושלים פוליטיים (רוזין 1999, 1998).

### 3.1.2 התענות בנגד איחוד רשות

התוענים נגד איחוד רשות, אינם מעריכים מהאפשרויות הכלכליות שהאיחוד עשוי להביא, אם כי אומרים שאיחוד אינו תמיד ערובה לעילوت כלכלית (אלעזר 1998). לעומת זאת אלה מייחסים חשיבות רבה לנושאים החברתיים והארגוני, הכוללים בדרך כלל את רצון התושבים, את

האינטראקטיבית המתחדשת בין ארגונים שונים, ואת הרצון לפיתוח ייחודיים מסוימים בקרב קהילות שונות. כמו כן ביישובים קטנים מתקיימים יותר עוצמי קשר בין התושבים לרשויות המקומיות.

אחד הטענות נגד איחוד רשויות היא כי באיחוד רשויות נוצר מצב שבו השלטון המקומי משמש למעשה אך ורק למטרות שירותים ולניהולם. השקפה זו מתיחסת לתושבי המקום כגורם חסר כל כיפיות ורצונות עצמו לבני אופי הקהילה, אשר מתנהג כגוף פסיבי וודום, שמתנין לקבלת שירותים מסוימים מטעם המדינה והרשויות המקומיות באמצעות השלטון המקומי. חוקרים רבים, לדברי אלעזר (1998), סבורים כי אנשים שואפים היום להקים קהילה אזרחית או להשתיקך לקהילה מסווג זה. קהילות מארגנות למען יעדים אורחיים מצומצמים של חיים בצוותא, אך במצבם זה אינם מעוני מшибיבותם. **מעורבות אזרחית עשויה למנוע ניכור מוחלט** בין האזורה לבני הממשל, שכן היא מאפשרת לתושב המקום להתחבר עם הקהילה האזרחית המקומית. כמו כן, ככל שהازורה רוכש ניסיון רב יותר בנבכי הפוליטיקה המקומית ומתנסה אישית במערכות אזרחית, הוא עשוי להתיחס בהבנה רבה יותר לביעות המעסיקות את מנהיגיו בזירות הנגדות יותר וכך תנווט תחושת הניכור שלו כלפי המדינה.

טבלה מס' 6 מסכמת את החסרונות וה יתרונות הטמונה באיחוד רשויות. חשוב לציין שככל מקרה צרייך להיבחן לנוף ובדרך כלל הדברים אינם חד משמעותם, כפי שעשו הקורא להתרשם מקרים דוגמא, גידול בגובה המשאים המועברים לרשותן שלושת לא יתروس לשיפור מקובל הטבלה. ברמת השירותים והפתרונות, אם לא יהיה מלאה בשיפור יכולות הניהוליות והארגוניות בהן.

#### איוח רשות מוניציפלית

##### חרוגות

##### יתרונות

<p><b>מעורבות הציבור:</b> בעירייה גדולה יכולתם של תושבים להשפיע על נבחריהם, ובפרט על החלטות הנוגעות לכינויו פיתוח ולשירותים מוניציפליים בסביבה הקרובה, היא פחותה מאשר ברשותן. לעומת זו בולטת במיוחד בשרות השירותים מבחן הדתית תרבותית.</p> <p><b>באחד של מספר רשויות קטנות מטשטשת הזאות החברתיות-קהילתיות</b> של כל יישוב ויישוב. במיוחד במקומות קטנים יחסית אין חזות.</p> <p><b>ברשות גודלה קיים מבנה ארגוני מסורבל</b> המחייב תיאום בין פעולות רבות המבצעות בו זervatives.</p> <p><b>הרשויות קטנות אלה</b> עושים כל מאמץ כדי <u>לשמר על ייחודה ועצמותו</u> ויתנו במרחב לאחד. יכול להויזר פיזור ניאוגרפי, שיביא ל��וי תשתיות ונתיבי שירות ארכיטים.</p> <p><b>ההשקעה ראשונה גבולה</b> מתחייבת מאיחוד מוניציפלי.</p> <p><b>ההשקעה כזו יש להוציא בפרק זמן קצר.</b></p> <p><b>כפליות בכוח אדם:</b> פתרון לכך כרוך בתקופת זמן ארוכה.</p> <p><b>האחד המוניציפלי עלול להגביר את לחץ הביקוש על קרקע חקלאית ולסגורת "היהורים"</b> החקלאים בין הרשותות.</p> <p><b>קיים של יחידות עירוניות גדולות</b> מואוד על שבירת הקשר בין האזורה לרשות המקומית. לתוספת השירותים יכול להתלוות ירידת באיכות ובנורמות השירות.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>יעילות כלכלית:</b> מערכות שלטון מקומי הכלולות רשויות מקומיות גדולות יוצרו משליטן גדול וכוטצאה מכחן יכולות לשירותים ברמה גבוהה או במחיר נמוך.</li> <li><b>אספקת שירותים ותיאום הפיתוח:</b> לעירייה גודלה יתרון בתחום פיתוח וניהול מערכות תשתיות (שליטון מחוזי חזק בתחום תשתיות יכול לפחות על פיצול מוניציפלי).</li> <li>קיימת אפקטיביות בעמידה בתחום הכלכלי על השקעות ופיתוח כלכלי וכן אפשרות להתמודד עם בעיות סביבתיות.</li> <li>האחד לא יכול פעולה מתואמת בתחום הכלכלי הפיסי והפתרונות הכלכלי.</li> <li>לא יוכלו היבטים שליליים של תחרות בין רשות מקומית (כגון: פיתוח אזרחי תעשייה ורבים מדי וקטנים מדי).</li> <li><b>שוויון:</b> רשות מקומית אמידות, הנחות מבוסיס מס רב במיוחד, הנובע מרכיזו גבוה של שימושי קרקע עסקים ותשתיתיים ברשות, הנחות מיתרונו שום מענק אייזון לא ישווה לו.</li> <li>אפשרות למנוע סכוכני גבולות שמקורם בשיקולי בסיס מס.</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

טבלה מס' 6 : איחוד רשות מוניציפלית – יתרונות וחסרונות

את היתרונות הנובעים מאיחוד רשותיות ניתן לעיתים להשיג בדרכים שונות על ידי פיתוח מנוגנות לתיאום ולשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, ובכך יעסקו אחיזים מהסיעיפים שלහן.

### 3.1.3 עקרונות לאיחוד רשויות

במקרה של מחשבה על איחוד רשויות באזור מסוים, יש לבחון באופן מדויק את ההשפעות של פעולה כזו על כל אחת מהרשויות הכלולות באיחוד. ההשפעות יכולות להיות במספר תחומיים ולגעת באופן שונה בכל יישוב. כמו כן, ישנו תחומיים היכולים להיות מושפעים בצורה חיובית ומקדמת ולעומתם תחומיים אחרים יושפעו לרעה ויגרמו להרעה של המצב הקיים. להלן מוצגת רשימה עקרונית שיש לתת עליהם את הדעת ולפיה יש לעורך את הערכה לגבי כל תחום וכל רשות הנכללות באיחוד. עקרונות אלו הנחו את ועדת שחר בשיקוליה בנוגע לאיחוד רשויות (משרד הפנים 1998).

#### יעילות כלכלית

היעילות הכלכלית מבוססת על ניתוח הוצאות והכנסות הרשות המקומית, לצורך מידע על היקף ואיכות הפעולות המבוצעות על ידי הרשות. איחוד רשויות, משיקולי יעילות כלכלית, נובע מהתرونויות לגודל בתחום המנהל וספקת שירותים שונים. היתרון לגודל יכולם לבוא לידי ביטוי בחסכון בהוצאות או במתן שירותים מסוימים, או בשניים גם יחד.

#### הערכת הכספיות הכלכלית תצטרכ לחתה בחשבון מספר פרמטרים:

- חסכו כפוי בכוח אדם בתחוםים שונים.
- עלויות שכר לתושב: כאשר רמות השכר ברשות המתוכננת לאיחוד הן שונות, השכר נוטה להתיישר לפי רמת השכר הגבוה יותר. לכן יש לבחון שונות ברמות השכר ברשות הנדונות.
- יתרונות לגודל במינהל, בשירותים ותשתיות: יש לבדוק האם קיימות חוטר אחדות באספקת שירותים, וכן לבצע הערכת שיתופי פעולה קיימים עם רשויות מקומיות נוספות.
- חסכו אפשרי כתוצאה מהאיחוד בגופים נלוים, כגון מועצות דתיות ותאגידים עירוניים, מניעת היוזרות כפליות.
- חסכו לתקציב המדינה: בגובה מענק האיזון ובגובה מענקים מיוחדים ומענקים לכיסוי גירעונות.
- פיתוח שימושי קרקע עסקים המכניים מסים מקומיים שימושתיים, שלא היה מתאפשר ברשות קטנה עצמאית.
- שונות בתעריפי הארנונה.
- עלויות ביצוע האיחוד.
- התניות לתוצאות גידול האוכלוסייה ולשינויים צפויים בחותם החברתי-כלכלי ובהרכבת שימושי הקרקע בכל רשות. השפעת השינויים על המדיינים הכספיים.

## יעילות ביצועית

יעילות ביצועית נבחנת ברמת השירותים המוניציפאלים, ביכולת ניהולו, ובתchos התכנון והשוויניות. בכלל תחום יש לשים דגש על:

- רמת השירותים הציבוריים: שינוי חיובי ומשמעותי באיכות השירות החינוך, בריאות, תרבות, ספורט, דת ושתחי ציבור פתוחים, על פי סטנדרטים מסויימים.
- היכולת המקצועית: קיים צורך ביכולת ניהולת וככללית של מערכות מורכבות.
- התכנון הפיסי והקצאה מתואמת ורצינאלית של שימושי קרקע: מניעת כפילות וקונפליקטים בין שימושי הקרקע ברשות טמכות; מניעת תחרות על קרקע לפיתוח מגורים או שימושי קרקע עסקיים וכן שיפור הטיפול בנושאי איכות הסביבה.
- צורת תחום שיפוט המאפשרת מתן שירותים ותוכנו ופיתוח אפקטיבים.
- תרומות האיחוד להקטנת פערים בין רשוויות מקומיות – בסיס מס, בرمות מיטוי וברמות שירותים.

## עורבות הציבור – דמוקרטיה מקומית

על פי רצון התושבים, השפעה בתחום האחוריות של הנחקרים כלפי בוחריהם, יכולת התושבים להשפיע על אופי הפיתוח סבבים ועל ניהול החיים באזור מגוריהם. היוזרות חיכוכים עקב אורות חיים שונים, השפעה על דימוי היישוב ועל הזיהות המקומית.

## מנהל תקין

- פתרון בעיות של נורמות ניהול לא תקינות.
- הפרדה בין הדרוג הפוליטי לדרג המקצועי המבצע.
- שיקיפות: מערכת פתוחה לבקרת הציבור ומנגנוני ביקורת.

## ישימות

היענות הראשי הרשוויות ליוזמת האיחוד. הערכה לגבי המכשולות הפוליטיות הצפויות והאפשרות להתגבר עליהם. חזזמנויות פוליטיות לביצוע השינוי.  
(משרד הפנים 1998 א').

### 3.1.3.1 הצעדים שבهم ניתן לנוקוט על מנת לצמצם את מספר הרשוויות המקומיות

- א. להעלות את הסף המינימלי של מספר התושבים הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה במסגרת פקודת המועצות המקומיות (כיקום עומד על 3,000 תושבים).
- ב. לאחד רשוויות מקומיות קטנות או למוג רשוויות גדולות יותר, תוך התחשבות בשיקולים של דמוקרטיה מקומית והתמודדות עם מכשולים פוליטיים.
- ג. להימנע מהקצת רזרבות קרקע ומאישור להקמת אזורי תעסוקה בעת קביעת גובה מערכי האיזון לנפש, וכך להטיל את נטל ה"חסרונות לקוطن" של רשות מקומית קטנה על תושביה.
- ד. לצמצם ככל האפשר את התחשבות בגודל הרשות המקומית בעת קביעת גובה מערכי האיזון לנפש, וכך להטיל את נטל החסרונות לקוطن של רשות מקומית על תושביה.  
(ר Zion ע., 1998).

## 3.2 איחוד רשותות בארץ ובעולם

ההיסטוריה רצופה ניסיונות הן מוצלחים הן מוצלחים פחות, של איחוד רשותות קטנות לרשויות גדולות יותר. התובנות במספר איחודים שנעשו ותוצאותיהם יכולה ללמד אותנו לגבי ההשלכות של איחודים מעין אלה וכן על נחיצותם.

### איחוד רשותות שהתקיימו בישראל:

בישראל בוצעו בעבר, משנת 1955 ועד ל-1997, 21 איחודים רשותות. פעילות נמרצת לאיחוד הרשותות הייתה בעיקר בשנות ה-60.

שם הרשות החדשה	הרשויות שהתמזגו	שנה
עיריית אשקלון	עיריית מגדל-אשקלון + מועצה מקומית אשקלון	1955
מועצה אזורית אפק	מועצה אזורית אפק + מועצה אזורית מפעליות אפק	1955
מועצה מקו"ק טבעון	מועצה מקו"ק. עמל + מועצה מקו"ק טבעון	1958
עיריית פתח תקווה	מועצה מקו"ק כפר גנים + עיריית פתח תקווה	1962
מועצה מקומית הדר רמתים	מועצה מקו"ק רמת הדר + מועצה מקו"ק הדר רמתים	1963
מועצה אזורית חוף השרון	מועצה מקו"ק גליל ים + מועצה אזורית חוף השרון	1963
מועצה אזורית הריהודה	מועצה מקו"ק רמת רחל + מועצה אזורית הריהודה	1963
מועצה אזורית עמק חפר	מועצה מקו"ק בית יצחק + מועצה אזורית עמק חפר	1963
מועצה אזורית מרחבים	מועצה אזורית שלדים + מועצה אזורית מרחבים	1963
מועצה מקומית הוד השרון	מועצה מקומית מגדיאל + מועצה מקו"ק הוד השרון	1964
מועצה אזורית מטה יהודה	מועצה אזורית הריהודה + מועצה אזורית גיזו + מועצה אזורית האלה + מועצה אזורית אבן העזר	1964
מועצה אזורית קריית אנטא	מועצה אזורי קריית בנימין + מועצה מקומית כפר אנטא	1965
מועצה מקומית כרכור	מועצה מקומית כרכור + מועצה מקומית פרדס חנה	1969
מועצה מקומית קריית טבעון	מועצה מקו"ק קריית חרושת + מוע"מ קריית טבעון	1979
מועצה מקומית דרום השרון	מוע"ז אזורי הירקון + מוע"ז השרון התיכון + מוע"ז אזורית מפעליות אפק	1980
מועצה אזורית ירושאל	מועצה אזורית געתון + מועצה אזורית נעמן + מועצה אזורית סולם צור	1980
מועצה אזורית מטה אשר	מועצה אזורית געתון + מועצה אזורית נעמן + מועצה אזורית מוע"ז מרכז ציון	1983
מועצה אזורית לב השרון	מועצה אזורית הדר השרון + מוע"ז השרון הצפוני	1984
מועצה מקומית גדיידה-מכר	מוע"מ קמי אל מכיר + מועצה מקומית גדיידה	1988
מועצה אזורית מטה אשר	מוע"מ קמי חצרות יסף + מוע"ז מטה אשר	1989
		1996

טבלה מס' 7 : איחוד רשותות מקומיות בישראל, 1949-1997 (משרד הפנים 1998 א').

בתחילת שנות השמונים בדקה ועדת זנבר (הועדה הממלכתית וגוי 1981) מקרים ספציפיים, על מנת לבחון את החויניות לאיחוד רשותות:

**דוגמת קריית עקרון:** ישוב נכשל, אשר על פי ההיגיון היה צריך להתחאחד עם העיר רחובות. אך מאחר ושכונות דומות בפאתי העיר, אשר התמזגו בעבר עם העיר הגדולה, המשיכו לஸבול בירת שעת מכל הבעיות והליך אמורים אשר איפינו את קריית עקרון, וAYERDO את היתרונות הנובעים ממש עצמי, אשר התאפשר במתכונת שהיא מקובלת בעבר, האיחוד נדחה ושנים אחר כך עקרון הפכה לסייע הצלחה בעיר העומדת ברשות עצמה. בתקופה זו תהליך המטרופוליניזציה

המתאפשר של תל אביב הגיע לקריית עקרון, אז יכולת העיר ליהנות מן הצמיחה הכלכלית הנובעת ממעבר תושבים לפרברים ולעשות שימוש בהכנסות אלה לפיתוח מקומי – מכיוון ששמרה על זהותה.

מעוד מקרים שבדקה (מושבות השרון: כפר יונה, פרדסיה, קדימה וטל מונד וכן אזור נוסף של פרדס חנה-כרכור, גבעת עדה, בנימינה, זכרון יעקב ופרדס), הגיעו הוועדה למסקנה שאיחוד רשותי אינו מועיל ותמיד התוצאה היא מתחים ועימותים מיותרים ואנרגיה מבזבזת לריק. לכן מציעה ועדת זנבר כי את שאלת האיחוד יש להעלות למשאל עם מקומי, אשר ישקף את דעתם של התושבים במקום.

מספר רשותיות שחדרו להתקיים	שנתיים
3	1949 - 1961
12	1969 - 1972
0	1978 - 1970
7	1984 - 1979
2	1989 - 1985
1	1997 - 1990
25	סה"כ

טבלה מס' 8: מספר הרשותיות המקומיות שחדרו להתקיים, 1949-1997 (משרד הפנים 1998 א')

הפעולות לאיחוד רשות בישראל פחתה בשני העשורים האחרונים ובשנתיים שקדמו להקמת הוועדה לאיחוד רשות דוכה כליל.

עדות דגמי בנושא איחוד רملה-lod בchnerה היבטים אחדים בהקשר זה (משרד הפנים 1993):

1. יחס אוכלוסייה מעורבת: הוועדה מצאה נושא זה כבלתי רלוונטי לסוגיית האיחוד.
2. רכזו התושבים: התושבים לא הביעו עמדה.
3. רכזו הרשותיות: עיריית רملה התנגדה לאיחוד.
4. היבט תקציבי ופיתוח כלכלי: לא ניתן להצביע על חסכוון תקציבי בגין האיחוד, אך באיחוד הרשותיות טמון פוטנציאל חיובי ניכר בכל הכרוך בקידום התעשייה, מסחר, תחבורה ותשתיות, עידוד יצירות והשקעות בעיר משותפת.

מסקנות ועדת דגמי היו:

- לאור סעיף 4 המליצה הוועדה לאחד את lod ורملה, אך רק בהסכם.
- אם לא יהיה ניתן למשם פתרון של איחוד מלא, הומלץ למוגז את מרחבוי התכנון של lod ורמלה, לחזק את איגודי הערים המשותפים לשתי הערים ולהקים איגודי ערים וחברות כלכליות משותפות.
- העיריות לא תמכדו בהמלצות הוועדה ולא יישמו את המלצותיה.

### **3.2.1 איחוד רשות ושיתופי פעולה – הניתן במדיניות אחרות**

(על-פי, חוותה הממלכתית וגוי 1981, משרד הפנים 1998, אלעזר 1998, רזין 1999, רזין וחוזן 2000)

**בארה"ב** כוחו של השלטון המקומי רב, ברוב מדינות ארה"ב קיימות שונות רבה בגדרי הרשותות המקומיות וגם מגוון רחב של מסגרות של שיתוף פעולה בין היישובים. להלן מסקנות מקרים של איחוד רשויות בארץות הברית:

- צריכה להיות התאמה בין גודלה של היחידה לבין אופי המשימות המוטלות עליה: נראה כי יחידות קטנות של שלטון מקומי, בעלות תמריצים ומוטיבציה לשמרות מערכת קשרים פתוחה והזוקה עם התושבים מחד גיסא, ולשיתוף פעולה הדדי ביניהן מאיידךGIS, מתקדמות ברמה גבוהה בהרבה לעומת היחידות גדולות בשלטון המקומי.
- במקרים רבים נראה שהכפילות משרתת מטרת: הקמת ערכאים מקבילים חלופיים לתקורת, כדי שהמסרים יגיעו תמיד לעדט והמשימות ימשיכו להתבצע, גם כאשר חלק מהערכאים אינם עובד. כך מובטה תפקיד מוצלח בכל הניסיות. תיאוריה זו, "התיאוריה הקיברנטית", דוחה את ההיררכיה הארגונית עם גישה של שרשרא פיקוד ומוטבסטת על מטריצה הכוללת מספר מרכזיים או ריבוי ערכאים, המבטיחים את העברת המסרדים בכל הניסיות האפשריות.
- התגלה כי דברים נעשים על הצד הטוב ביותר, כאשר הם מאורגנים ביישיות קטנות בשיטה. ישיות גדולות הן מרווחות ומנתקות מן השיטה ומתקשות בקבלת מידע מדויק ואמין הנוכחי לקבלת החלטות ולנקיטת אמצעים הולמים את הנתונים. בישיות אלה אף גודלים הסיכויים להתפתחות קוונטילקטים בתחום המערכת הארגונית המשרתת אותם.
- איחוד רשויות הוכיח כי דווקא חל גידול בהוצאות מקומיות בהם מומש האיחוד. כאשר האיחוד מתרחש הלאה למעשה, יש צורך לכנות את "הוצאות המערב", הכוללים משרד איחוד, רכישת משרדים חדשים לשירות החדש, תשולם פיצויים לאלו אשר פוטרו עקב האיחוד ולעתים קרובות מדובר בתשלום הפנסיה גם לאלה הכספיים עדין לעבודה. הוצאות מעבר אלו אמורות להיות מוגבלות לפרק זמן קצר. יתר על כן מכיוון שמדובר בארגונים גדולים יותר, דורשים העובדים תוספת שכר, עקב הנטל הגadol יותר המוטל על כתפיהם. נמצא כי משימות רבות שנעו לפניה האיחוד בהתקבות בתחום הקהילה בתוך אחר האיחוד על ידי עובדים בשכר. ארגונים גדולים אף זוקקים למערכות ניהול ביורוקרטיות סבוכות יותר עם תוספת דרגות ניהול.

איחודים שהוכיחו את עצם **bara'hav** היו של רשויות מקומיות קטנות יחסית כמו פואבלו, במדינת קולורדו וסנט לואיס פארק, במדינת מיינסוטה, השוכנות בקרבתן של ערים מרכזיות, אשר נוצרו למעשה מתנועות המיזוג של העבר, **בהתאמה תושביהן**.

**במדינות אירופה:** באירופה קיימות שונות עצומה בין מדינות מבחינה גודלו המוצע של הרשותות המקומיות. ארצות אחדות קבעו גודל מינימום לרשות מקומית מבחינה יעילות אספקת השירותים, כגון 5,000-6,000 בדנמרק. בכלל, לא נמצא שם עדות מחקרית חד משמעות לכך שבאירופה גודל הרשות המקומית משפיע על העילות של אספקת שירותים (Martinis 1995 אצל רזין 1998). אחת הסיבות לכך היא שבמדינות אירופה המטאפיקיות בפיקול מוניציפלי רב, קיימים

בדרך כלל דרג מוחזי חזק, האחראי לשירותים מקומיים שלא ניתן לספקם ביעילות במסגרות הקטנות. בכמה מדינות אירופה זהה קשר דמיון מוחזק בין גודל הרשות ליעילות באספקת שירותים: ככלומר ההוצאות לנפש במtan שירותים מסוימים היו נמוכות במיוחד ברשות בינויוות (רוזין 1998).

באירופה מצויות כתם מגמות מנוגדות: בשני הڪנות נמצאות הונגריה והולנד (Verebelyi 1995, Westerveld 1995, אצל רוזין 1999). בהונגריהבולטת מגמה של פיצול רשותות עקב נטייה לדמוקרטיזציה, פירוק מסגרות שנכפו מלמעלה בידי השלטון הקומוניסטי וחזרה למסגרות היסטוריות. בהולנד לעומת זאת מתארח תהליך צמצום רשותות מקומיות אשר נמשך כבר עשר שנים. המניעים הם: שיפור יכולות כלכליות וניהוליות בעקבות תהליכי ביוזר פוליטי; הצורך להתמודד עם בעיות סביבתיות; מחסור בשטחים לפיתוח ברשותות הגודלות; ובעיתן הנהנים משירותים מקומיים שאינם משתפים במינום, היוות והם מתגוררים ברשותות טמכות. מחקרים הערכות שעשו שם בשנים האחרונות מציבים על כך שאין גודל אופטימלי לרשות מקומית. מקובלות שם ההנחה שיש לאחד רשותות שאוכלוסייתן קטנה מ- 2000 נפש, ולגבי רשותות גדולות יותר הנישה באיחוד גישה ומונעת משיקולים של פתרון בעיות. ראוי לציין שהמין הכלכלי בהולנד מאופיין בתרבות של היידרות ויצירת הסכומות בין הצדדים הרלוונטיים.

ברבות מדינות אירופה, ניתנים מענקים על מנת לעודד איחוד רשותות. המדבר בשני סוגים מענקים: אחד הוא מענק אד-הוק הנitin להגדלת כדיות האיחוד ולמיון הוצאות הכרוכות בו, ולמיון התנגדויות; והשני הוא אי עדכון מלא של השפעת האיחוד על המענק שהרשota המאוחדת אמרורה לקבל. בפינלנד לדוגמה ניתן מענק אד-הוק לתקופה של שלוש שנים, המחשב פר נפש. בצתרת כוללים התmericים לאיחוד רשותות, מענקים לכיסוי השקעות והוצאות שוטפות, ומימון הוצאות הכרוכות בשילוב מערכות המיסוי המקומיות (הגודל הממוצע של רשות מקומית בצתרת הוא כ- 1500 נפש בלבד).

על פי עדותו של סר ג'ון גראליק, תת מזכיר משרד איכות הטביה הבריטי בפני נציגי ועדת זנבר (הועודה הממלכתית 1981), מתוך ניסיון שהיא בבריטניה לאיחוד רשותות מקומיות קטנות, שלא על פי רצון התושבים, מתברר כי איחוד הרשותות שם קץ למערבות התושבים בחים האזרחיים והפוליטיים של יישוביהם. סדרי הגודל החדש נטרלו את השפעתם על המתרחש במקומות. לאחר האיחוד, השלטון המקומי לא נשען עוד על מעורבות האזרחים והוא תלוי כיסוי לחוטין בפקדים. ההוצאות הכרוכות במימוש המיזוגים גרמו לגידול בתקציבים המונייציפליים, והכנה של התשתיות הבירוקרטית דרש הוצאות גדולות נוספת, כך שהחיסכון המצופה התפוגג ונעלם או לא התmesh כלל. יתר על כן, תגובתו של הממשלה הפקידותי החדש לצורכי האורת הקיימת יعلاה מאשר בעבר.

### **3.2.2 דוגמאות לשיתוף פעולה בין רשותות שלא על ידי איחוד**

באירופה, יותר ממחצית מהרשויות המקומיות מנו פחות מ- 1,000 תושבים במדינות: צרפת, שווייץ, אוסטריה, חלק מדיניות גרמניה, איטליה, ספרד ויוון (CDLR 1995, משרד הפנים 1998). במדינות אלה, התפקידים אינם מבוצעים ביעילות ברשותות המקומיות מועברים

לדרוג גבולה יותר של השלטון המחויז/אזורני. כלומר קיים דרג ביןים האחראי לאספקת שירותים בעלי סף כניסה גבוהה. מערכות של שיתוף פעולה מסוימות גם הן בהתגברות על חסרונות קטנים, אך אין בכךן להוות פתרון מלא לכל הבעיות ברשויות הקטנות.

bara"ב, נעשה שימוש רב במנגנוןם מסועפים לשיתוף פעולה בין רשותות מקומיות ובעיקר באזוריים מיוחדים לשירותים שונים. מנגנון אלה הם לעתים מסגרות וולונטריות שהוקמו על ידי הרשותות המקומיות או מסגרות שהוקמו באמצעות חקיקה של המדינה. המנגנוןם פותרים בעיות ייעילות, ואכן השלטון המקומי המפוץל bara"ב מספק, בדרך כלל, שירותים ותשתיות ברמה מצוינת. אולם המנגנוןם לא מציעים פתרון מלא לבעיות תיאום בתחוםים כמו תכנון שימושי קרייע ופיתוח, ובעיקר אינם מטפלים בצורה נאותה בעיות שווניות. האחריות למגוון השירותים המקומיים מוטלת שם כמעט במלואה על רשות של אזוריים מיוחדים שנכפולותיהם כמעט אינם משתנים, כך שלשוני גבולות או אף להקמת ישוב קטן נוסף אין השפעה כמעט בהקשר של עלות השירותים השונים. רק לעיתים רחוקות גובשו שם הסדרים הлокחים בחשבון גם את ההכנסות של השלטון המקומי.

הניסיוני הבינלאומי מציבע על כך שמערכת מפוצלת הכוללת רשויות מקומיות קטנות מאוד וסבירely מחותר ייעילות, אלא אם לרשותות המקומיות סמכויות ואחריות מינימליים (ריזין 1999 עמ' 10).

## **פרק 4. טיעוני רמת-גן כנגד האיחוד המוצע והצעות לפתרונות חלופיים**

### **4.1 השפעת האיחוד המוצע על רמת-גן**

בxicomo של סעיף 2.1 שלעיל, מינו שורה של השפעות בלתי רצויות הטמונה בbijou של איחוד רשות בקטן אונו על העיר רמת-גן והן: פגעה בחוסנה התקציבי של העירייה; אין אפשרות להחזיר לרמת-גן את כל ההשקעה שלה בתחום; יפגעו תכניתה של רמת-גן לגבי מתחם בה"ח שיבא והשתחים שבסמוֹך לו, שאמורות להרחיב את הבסיס הכלכלי שלה. רמת-גן אין שטחים חלופיים בהם יהיה ניתן למקם פעילותות שונות בעלות משקל ותרומה דומות.

אחדים מטיуни רמת-גן כנגד איחוד אפשרי של שטחה המזרחי עם רשותות אחרות למטרת הקמת עיר חדשה נשמו כבר בשנת 1986 מול ועדת קיפניס שעסכה גם היא בסוגיה זו (משרד הפנים (1986:

- מבקשים לא להפקיע שטחים מתחום העירייה.
- מבקשים להוציא לשטחה של רמת-גן שטחים חסרי שיפוט הגובלים בתחוםה.
- חל שיפור רב ברמת השירותים שהעירייה נתנת לשכונותיה שמזרח לכבייש גהה.
- העירייה השקיעה מושבים רבים באזור עד אותו יום.

### **4.1.2 טיעונית נוספת**

שילוב המידע והניתוחים שהציגו בפרקם שליל מוביל לניסוחם של טיעונים נוספים כנגד הפרדת שטחה המזרחי של רמת-גן. הלו מתייחסים למספר נושאים שעליהם צריך לתת את הדעת בטרם ממשיכים בצעדים לביצועו של איחוד רשותות באזור זה:

1. הקשר של פונקציות שונות בתחום אל רמת-גן.
2. האם הפרדה של שני חלקים העיר על ידי כביש ארצי מונעת מהעיר לתפקד ברמה נאותה?
3. עתודות הקרקע של רמת-גן.
4. האיחוד כולל רשותות הנמצאות בשטח של שני מחוזות שונים.
5. יחס הרשותות האחרות לאיחוד המוצע.
6. הסיכוי לביצוע איחוד כה מרכיב קלוש ביותר. ראוי לתת את הדעת לפתרונות חלופיים המשיגים את מטרות האיחוד או לפחות את חלקו. לרמת-גן יש הצעות בנדון, והיא מעוניינת להשתתף בצוות שיגבש הצעות קונסטרוקטיביות לטובת כל המעורבים. (ראו להלן בסעיפים 4.2-5.5).

#### **4.1.2.1 הקשר של פונקציות שונות בתחום אל רמת-גן**

בנוסף לשכונות קרייניצי ותל ליטונסקי, שהן ייחדות חשובות מאוד להזורה, תזרימת והכלכלה של העיר, בתחום המדבר נמצא ייחודה משנה גדולה ומורכבת והוא: בית החולמים שיבא. בה"ח מהויה ייחודה תפקודית-תפעולית אחת, והוא משרת אזור גיאוגרפי ניכר בתחום מטרופולין תל אביב, וזאת בנוסף לתפקידיו במישור הארץ. קשרי הגומלין בין בה"ח ורמת-גן, מעבר להיבט

ההיסטוריה, הם בתחום יחסיו הציבור ובעובדה שעיריות רמת-גן נותנת גיבוי לשירותי ביה"ת. שיכון הרופאים שבמסגרת ביה"ח מקבל את השירותים בדומה לשכונות קריית קרייניצי ותל ליטוונסקי. עיריות רמת-גן סייעה להקמת בית היולדות של ביה"ח, והיא משקיעה בהקמת מוסדות בריאות מיוחדים, בעיקר לשירותי הקשיישים (מוסד לחולי אלצהיימר ובית חולים גראטורי), בתחום ביה"ח.

העברת ביה"ח לרשות אחרת תפגע מאד בתפקידו, לפחות בתקופת ההתארגנות שעשויה להמשך זמן רב. הרשות החדשת תהיה חלה ומופצת יותר מרמת-גן. גם מסיבה זו **עדיף שביה"ח** הנadol במדינה **יסתייע בתשתיות הכלכליות, חברתיות, פיסיות** של יושב ותיק שהומיח את עצמו בתחוםי הארגון והכלפה.

**תכניות עתידיות:** האזור יהווה בעתיד קומפלקס לשירותים רפואיים ונילוים ולפיתוח ענף תעשייתי מתמחה (רפואה שימושית). בתכנית לאזור מוצעת תוספת שכונות מגורים, שלושה בתים אבות ומלונות. הרחבותו אושרה לפני שנים ספורות בלבד (משרד הפנים 1995) והוא מיושמת בעת.

**אוניברסיטת בר אילן** אינה נכללת בשטח המוצע לאיחוד עם יישובי בקעת אונו. ההתייחסות אליה בעובודה זו באח עקב קרירים המקוריים בין שני מתחמי רמת-גן אשר ממוקה לכביש גהה, וכן על מנת לחזק את הטיעון כי כביש ארצى אינו מהו גורם המפריע לתפקיד העירוני. כביש גהה חוצה בין העיר לבין הקמפוס. גשר להולכי רגל מהוווה את החיבור הפיזי בין שני המתחמים. בעתיד, עקב ניצול זכויות אויר, הקשר בין צידי הכביש יהיה חזק וכמעט רצוף.

בעבר הייתה מתחם האוניברסיטה ממוקם בתחום השיפוט של שתי רשויות מקומיות, חלקו נמצא ברשות השיפוט של רמת-גן, ואילו השני בתחום השיפוט של גבעת שמואל. יחסינו הגומלין שבין אוניברסיטת בר אילן ובין הרשויות המוניציפליות שבתחום ישבה היו מזעריים. במקרים רבים הייתה קיימת מתחות על בסיס אספקת השירותים בין הרשויות לאוניברסיטה. ועדות קיפניס (משרד הפנים 1986) התרשמה כי ראוי שהאוניברסיטה תהיה תחת רשות מוניציפלית אחת, ורצו שתהא זו רשות בינוי או גדרה. הועודה המליצה לצרף את מתחם האוניברסיטה כולה לעיר החדש שתוכם עם איחוד הרשויות גבעת שמואל, קריית אונו וגני תיקווה. איחוד כזה לא התרบצע, אך המלצה להעביר את האוניברסיטה לרשות גדרה התבצעה על ידי סיפוח שטח כל האוניברסיטה לרמת-גן וכיום יושבת האוניברסיטה בתחום השיפוט של עיריית רמת-גן בלבד.

שטח ייחידה זו משתרע על כ- 600 דונם, הכוללים שטחים לעסקה (כ- 125,000 מ"ר ברוטו). הוא מספק תעסוקה לכ- 28% מכלל המועסקים ברמת-גן. מתחם זה אמור לעבור פיתוח נוסף בתחום האוניברסיטה. מס' הסטודנטים צפוי לעלות מכ- 14,000 בשנת 1996 לכ- 21,000 בשנת 2020 (רמת-גן, 1996).

#### 4.1.2.2 כביש גהה

עניין חשוב הכרוך בשאלת השיווק המוניציפלי של שטחה המזרחי של רמת-גן לשטח השיפוט של העיר הוא כביש מס' 4 (כביש גהה) שהינו כביש ארצى מהווה ציר מטרופוליני. עניין זה ראוי כאן להתייחסות, לאחר והעליה קטיעון לטיפול שטחה המזרחי של רמת-גן לעיר חדשה כבר בזווית

עדת קיפניס. נציגי ועדת קיפניס הדגישו את החשיבות של התאמות מרבית בין עורקי תנועה מטרופולינית לגבולות מוניציפליים. נוסף לכך הם טענו כי כל זכויות הדרך אמורות להימצא בתחום רשות מוניציפאלית אחת.

בגדי טיעונים אלה עלות הנקודות הבאות:

א. למרות טיעונים אלה שהעלתה ועדת קיפניס בשנת 1986, בחופה הנבחרת של אותה הוועדה, לא שונה המצב ואף הומלץ לסתה לרמת-גן שטח נוסף בגבול הדרומי מזרחי, הגובל עם ביה'ח תל השומר (משרד הפנים 1986).

ב. ערים גדולות רבות בישראל נחוצות על ידי כבישים עורקיים ואין כל כוונות (וגם צורך) לפצלן. ג. בעבר, דרך אלף שדה הייתה הדרך היחידה שקישרה בין שני חלקי העיר בפרוזדור צר. לפני שנים סללה דרך נוספת אלכסונית בין מוחלף אלף שדה לשטח המזרחי. דרך זו, דרך שיבא, שייכת לתוך השיפוט של המועצה האזורית אפעל. הדרך החדשה משפרת את הנגישות בין שני חלקי העיר הן לכלי רכב (מסלול קצר ומהיר יותר מדרך אלף שדה), והן להולכי רגל (דרך זו מלאה מדרכות נוחות עבור הולכי רגל). כך מושגת ההפרדה שנוצרת על ידי הכביש הסואן.

ד. אוניברסיטת בר אילן אף היא מקושרת עם הצד המערבי באמצעות גשר להולכי רגל המאפשר נגירות נוחה ובטוחה לסטודנטים ולמוסקרים במתמחם.

ה. ברמת-גן העוברים מספר כבישים המהווים ציריים מטרופוליניים וכביש גהה שבו אינם אינו יוצא דופן בכך. גם בכבישים אלה עומס התחרורה רב, ואף על פי כן ברור שם מהווים חלק אינטגרלי מהעיר. הצליריים המטרופוליניים הנוספים העוברים ברמת-גן הם: נתיבי איילון, זיבוטינסקי,ABA הילל, אלף שדה, בן גוריון, הרואה, דרך לוד, רכבת ורוקח מזרוח (מתוכנן).

ו. בתוך העיר החדשת המוצעת העוברים ציריים מטרופוליניים אחדים. לא סביר להציג פיצול של עיר ותיקה עקב קיומו של כביש עורקי, ובו בזמן להמליץ על יצרת עיר חדשה לצידי כבישים עורקיים אחדים.

ז. לרמת-גן, אשר לא שותפה בשיקולי הוועדה, הצעות נוספות העשוותקדם את המטריות הלאומיות, מלבד פגוע במרקומות. לדוגמה, צירוף השטח שבין מתחם קרייניצקי לבין כביש גהה לרמת-גן, ותוכנו המשלב לתוכו את כביש גהה. בזמנים שלعرקי קרקע מאמיים, וצורך דוחק לשמר קרקעות כשטחים פתוחים, שימוש ב"זכויות אויר" מעלה כבישים עורקיים, הוא פתרון העונה על צרכם רבים, ובין השאר הכביש יPsiיק להוות חיצנה בין חלקי העיר, ונitin יהיה ביכולת יחסית לחבר את חלקי העיר לא בנקודות ספורות אלא בקטעים משמעותיים.

בנושא הגדרות תחומי העיר על ידי כבישים עורקיים, ראוי להתייחס לעיקרונו בתכנון, המנחה בד"כ להפריד בין התנועה העירונית ובין התנועה הבינעירונית כך שלא תהיה חציה של תנועות אלו זו את זו. לעיקרונו זה יש התייחסות בדו"ח של ועדת הגבולות קריית מלאכי ובאר טוביה בו נאמר:

"קבלת העיקרונו זהה וניסיון להחיל אותו על כל מערכת הגבולות המוניציפליים בישראל יביאו לאנדראטומסיה גמורה במערכת, הבונה בעיקרונו זה אמורה להתבצע בעת קביעת גבולות חדשים. בעיית הכבישים בגבול אדמיניסטרטיבי השובבה כאשר התוויות הגבול שעשויה לעצב מערכת קשרים מרוחקים או להשפיע על עצמות ותדריותם. במקרה כזה החלטה המנהלית שעשויה להשפיע על קשרים אפקטיביים במרחב" (ועדת הגבולות, קריית מלאכי באר טוביה, בראשות פרופ' יוסף שלחוב, משרד הפנים 1996).

במקרה בו אנו עוסקים מערכת הקשרים בין שטחה המזרחי של רמת-גן לבין שטחה המערבי קיימת בפועל ומשרתה נאמנה את שני חלקי העיר. لكن אין זה ראוי להתעלם מהקיים בפועל ולהתייחס לכיביש גהה בגין המתיק את הקשר בין שני צידי העיר. שאלות הכיביש בכו גובל אינה מעלה ואין מוריידה בכלל הקשור לאינטראקציה בין שני חלקי העיר.

#### 4.1.2.3 עתודות הקרקע של רמת-גן

רמת-גן סובלת ממיחסור בקרקע לשטח הרחבות מוסדרות ציבור כמכליות למים, לפיתוח בייה"ח שבא וסבירתו, למוסדרות חינוך והוראה ציבוריים ולבתי ספר מתקיימים טכנולוגיים. כפי שהזכרנו לעיל, בייה"ח עשוי להתרחב בשנים הקרובות בכדי 50%, כמו כן מתוכננת הקמתם של מוסדרות נוספות לשירותי הקשייש שיישרתו את תושבי רמת-גן, וכן שירותים ותשויות שיש להקמתם בסמוך לבתים חולים גודל יתרון יחסית רב.

#### 4.1.2.4 שינוי גבולות המחוות

האחדות המוצע על-ידי ועדת שחזור כולל רשות מוניציפאליות הנמצאות בתחום שני מחוזות, מחוז תל אביב וממחוז המרכז. במקרה של איחוד מוניציפלי יהיה צורך לשנות את גבולות המחוות, דבר זה מחייב החלטת ממשלה.

#### 5.4.1.2.5 יחס הרשויות האחריות לאיחוד המוצע

כדי לאפשר את יישומו של איחוד הרשות יש לבחון את רצונן של הרשות לפועל ולסייע בדרך של שיתוף פעולה להצלחתו של האיחוד. הרשות הנקולות במקבץ "בקעת אונו" ברובן סיירבו אף לשימוש על האיחוד, ונמנעו מלהשתף פעולה עם ועדת שחזר. יותר מכך, הרשות המאוגדות במסגרת "פורום ראשי רשות בקעת אונו" (לא כולל את רמת-גן), הודיעו לצוות הוועדה באופן رسمي כי הם מתנגדים לreauון האיחוד וכי ייסרבו לשותף פעולה בכל דרך עם מעצמי העבודה. הרשות היחידות שכן שיתפו פעולה הן: אור יהודה, יהוד, נווה מונוסון והמועצה האזורית דרום השומרון (אוודות מושב גני יהודה). באוצרם פורום רשות מקומית ושיתופי פעולה, העשויים להוות בסיס טוב להשגתן של רבות ממטרות האיחוד, מבלי שזה יתבצע בפועל.

#### 4.1.2.6 הצורך בפיתוח מנגנוןים לשיתוף אזורי

הניסיונו החזר שוב ושוב לישם איחוד של רשות מקומיות באזור זה, פוגע בסופו של דבר בהשגת מטרות האיחוד, כיון שלא מושקע מאמץ בפיתוח מנגנוןים וכליים לשיתוף. ניתוח הנתונים שסקרנו לקרה הכתנו של מסמך זה, מצבע על כך שהצלחתן של יוזמות של איחוד רשות מקומיות בישראל פחתה בשני העשורים האחרונים. בשנים האחרונות כמעט ולא התבצע איחוד של רשות. במקביל התרחשה פעילות הפוכה, גברו הלחצים להקמת רשות חדשות עם דרישות של יישובים להתנקק מכבליה של הרשות המוניציפלית לה הי' משוכרים. ראוי שמאזינים ואמצעים יכוונו אל כיוונים כדוגמת אלו שעליהם הצבעה ועדת זנבר (הועדה הממלכתית 1981), ושכדונמתםanno מוצאים במדיניות נאורות ודמוקרטיות רבות, ובפיתוח מנגנוןים של מיתון קונפליקטים ויצירת קונסנסוס. אלו אפשרו להגיע להסכם בין רשות, לרבות לאיחוד רשות כאשר אפשרי ורלוונטי, מתוך הסכמה בין הצדדים המעורבים ובאופן המקדם את האינטרסים שלהם.

## 4.2 הצעת פתרונות חלופיים

### 4.2.1 זיהוי הצדדים הרלוונטיים והאינטרסים השונים

הרשויות שששתן כולן או חלקו במקבץ אונו, שעליו המלצה ועדת שחר כמייעד לכינון עיר חדשה<sup>8</sup>, נתנו ללחציו פיתוח רבים. לחצים אלה נובעים מהיותו חלק ממטרופולין תל אביב. הקירבה והגניות לגילען המטרופולין ולמרכז הפעילות, ובנוספ' לכך רזרבות הקרקע הקיימות באזור יוצרים אטרקטיביות גבוהה לפיתוח.

קיים השיקולים הפוליטיים והתחרות על שימושי וייעודי קרקע באזור יוצרים מתייחסות רבה להקשה על כוונות של תכנון כולל ועל שיקולי מיקום אופטימי לשימושי הקרקע השונים ובראש ובראשונה לשימושי מסחר ותעשייתית. כל רשות מעוניינת לבסס את מעמדה באזור על ידי מיצת אוכלוסייה איקוותית, מיצת מקומות תעסוקה ועל ידי כך הגדלת נכסיה ו"בסיס המש" שלה.

הרשויות המוניציפליות הקטנות (סביוו, נווה מונוסון ויישובי מועצה אזורית אפעל), מעוניינות לשומר על זהותן כבעלויות מעמד חברתי גבוה ועצמאי יהודית-יהודית. לעומת זאת הערים החלשות והגדלות יותר, כיהוד ואור יהודה, מעוניינות לשפר את תדמיתן החברתית ולהגדיל את כוחם הפוליטי והכלכלי.

בקעת אונו רבים מן הקונפליקטים סבבים בעיות תחבורה ומערך כבישים אופטימלי. הקשיים נובעים מהתנגדותן של הרשותות לשאת בנטל של תנועה עוברת דרכן, בעוד שהנהנים מכח היו תושבי רשות אחרת (משרד הפנים 1998, עמ' 138).

**הבעיות הקיימות באזור** (בהתמך בעיקר על דו"ח אגף התכנון והנדסה, קריית אונו, 1996):

מיקום: האזור ממוקם בתחום בו קיים תחבורה גבוהה הנבע מכמונות התנועה העוברת.

קיימות באזור השפעות חייניות שליליות הנגרמות מהקירבה של האזור לנמל"ג.

בנייה: קיימים באזור היקפי בנייה גבוהה והוא הופך יותר ויותר לספק תעסוקה ושירותים ברמה המטרופולינית. אין התייחסות להשכלה הסביבתית, שהשפיעה חוצה גבולות מוניציפאלים.

יתרונות לגודל: אי יכול של יתרונות לגודל בתכנון הפיתוח, גורם לעליות כלכלית נמוכה וכפיליות לא חיוניות בתשתיות ושירותים. בין היישובים קיימת תחרות קשה על אותו ביקוש, כמו כן מתקימת תחרות מול אזוריים אחרים במטרופולין.

פגיעה בשטחים הפתוחים: מרכזו הארץ כולו נמצא בתהיליך מואץ של צמצום השטחים הפתוחים. אזור מרכזי זה, אשר אוכלוסיתו בשנת 2020 תהיה כ- 180,000 נפש, נמצא בבעיה של מחסור בשטחים פתוחים. קיום מתקיים פיצול חרוצפים של השטחים הפתוחים וירידה ברמת השירות שלהם מעניקים. הנגישות אל השטחים הפתוחים אינה נוכח. קיים חשש כי השטחים הירוקים המהווים היום את ה"יראות היורוקות" של האזור יפוצלו על פי לחצים ואינטרסים צרים, ויהפכו בהדרגה לשטחים בניויים.

<sup>8</sup> אלה כוללות את: אור יהודה, נבי תקווה, יהוד, מועצה אזורית אפעל, נווה מונוסון, סביוו, קריית אונו, מושב גני יהודה ומועצה אזורית דרום השרון, ומתוכם קרייניצי-bih'ich שבא ברמת-גן)

**הפטונציאלי הקיטט באזורי** (בהתומך בעיקר על דוח אגף התכנון וההנדסה, קריית אונו, 1996):  
**מיקום:** מצד אחד האזור קרובה לגליין המטרופולין ומן הצד השני הוא נחנה מן הקירבה אל השוליים הירוקים הפתוחים. המיקום של האזור מאפשר גישה למרכז הדרכים הארץית והאזורית, והקירבה לנמל התעופה מהויה פוטנציאלית לעטיפות ברמה גבוהה.

**aicivities פיתוח:** קיימות באזורי זה איכויות התחלתיות טובות מבחינת אוכלוסייה ואיכות סביבתית. ישן וזרבות קרקע זמינות וקיימות אפשרות להקמת מטריות משותפות שיכולות לנצל יתרונות גדולים.

**קידום ערכי פיתוח:** מערכת תכנונית כוללת של כל האזור תהיה בעלת כוח לקדם את הנושאים הבאים:

- **זיהוי יתרונות חסרי לכל בקעת אונו.**
- **שמירת הדימוי האיכובי של האזור, שמירת הטורוגניות של סוגים מגוריים ופעריליות.**
- **חלוקת נושאי הפיתוח בין היישובים על פי יתרונות מיקום והעדפות של כל יישוב ולא שיקולים מכריעים של בסיס מס.**
- **תכנון תחבורה שייקח בחשבון את האזור ביחס לטביבותו, את הארגון המרחבי הפנימי של יישובי בקעת אונו ואת הקשר בין המגורים והפעילות בתחום האזור.**
- **הבטחת שטחים פתוחים לאוכלוסייה ושמירת צירם/רכפים המבטיחים גישה נוחה אליהם.**

**האפשרות למייצוי הפטונציאלי:** כדי למצות את הפטונציאלי הטמון באזורי צריים להתקיים שיתופי פעולה בין יישובי בקעת אונו בנושא התכנוני שייקח בחשבון את המרחב כיחידה תכנונית אחת, תוך כדי שיתוף פעולה בין היישובים, הגעה להסכנות לבני פרישת הפעילות, איתורו ועיטויו. ניתן לקיים שיתופי פעולה בנושא הכלכלי, ובנושא המסים ממטקנים נושא רוחות, וכן להפריד את התכנון משיקולים של בסיס המט.

נושא נוסף המהווה פוטנציאלי באזורי הוא אפשרויות הפיתוח הקיימות במתחם תל-השומר:

- אחד השיקולים המובילים בדיוני הוצע לחקרת מתחם תל-השומר (משרד הפנים 1995) היה העדפת ייעודי קרקע למטרות ארציות מחוזיות ומטרופולניות, על פני אינטראסים מקומיים צרים. לכן אחת ההצעות של הוועדה הייתה להשאיר רצואה ברוחב 200 מ' מצפון לככיש 461, בין צומת סביון ממזרח וצומת טוביים ממערב, במעבר גילי תחת פיקוח, אחריות מוניציפאלית, תכנון ניהול של הוועדה המחויזת לתוכנו ובניה במחוז תל אביב, וזאת לשם הבטחת מסדרון תשתיות הנדרשות ותחבורה עברו המחויז. לאחר שמחוז תל אביב חסר כל עתודות קרקע למתקני תשתיות חינמיים, סברה הוועדה כי יש להבטיח שטח חינמי למטרה זו בתחום המתחם הנדון.
- אחת החלופות של הוועדה לחקרת מתחם תל-השומר, מצינית אפשרות להעניק למתחם זה מעמד של מועצה תעשייתית למטרות פיתוח תעשיות עתיקות ידע וטכנולוגיה בשיתוף עם קריית אונו, או ר' יהודה, רמות-גן, גני יהודה, סביון ויישובי המועצה האזורית אפעל.
- לגבי מתחם פרדס חסכוון, שהוא אזור זמין לפיתוח במתחם, המליצה הוועדה על קביעתו במעמד של מרכז תעשייה ותעשייה אשר ינהל ויפורח בשותף ובחקלים שווים בין הערים אור יהודה וקריית אונו וזאת לצרכי תעשייה, מסחר, שירותים ציבוריים, אך לא למגורים.

הסיבה לכך היא שבשתי ערים אלה קיימים מחסורים בשטחים לפיתוח, וכך נמצא שטח גליילי פוטנציאלי ייחודי למטרה זו. לאחרונה הגיעו הרשותות להטכם בנוגע לחלוקתו של שטח זה ביניהם.<sup>9</sup>

#### 4.2.2 בחינות אפשרויות לשילוב בין האינטראסיטים

בסעיף זה נפרוש אפשרויות שונות להשגת מטרות כגון אלו שלאורך פעולה ועדת שחזור, כפי שעלו בבדיקות קודמות של נושא זה.

ועדת בר-שחר – הקמת עיריות גג ורפורמה מונייציפלית. בשנת 1972 הקים שר הפנים ועדת משותפת למשרד הפנים ולראשי רשויות גוש דן. הוועדה בוחנה את האפשרות לעירicity רפורמה מונייציפלית בערים אלה (בן-שחר, 1973).

- צוות המומחים שמונה לבדוק סוגיות אלו, בוחן מספר חלופות לשיתוף פעולה מטרופוליני:
1. שיתוף פעולה בכל תחום ותחום באמצעות איגוד ערים, הסכמים בין רשויות לאספקת שירותים ועוד.
  2. הקמת גוף-גג שיעסוק בכל הפעולות הקשורות, כגון איגוד ערים ובר-כלכלי, מועצה מטרופולינית או עירייה אחת.
  3. איחוד כולל של הערים לעירייה אחת.
  4. העברת הפעולות הקשורות לטיפולם של משרדי הממשלה.

בחינת החלופות על פי קוריטריונים שליעילות כלכלית, חלוקת הכנסתה, דמוקרטייה מקומית, מניעת טרגזיה חברתית, טובת המשק הלאומי ושל ישימות פוליטית, מינהלית ומשפטית, הובילה להמלצת על הקמתה של עיריית הגג. לדעת חברי הוועדה, עיריית הגג תהיה בעלי עצמה ואפקטיביות מחד, וב ذاتה היא מאפשרת המשך קיומן של הערים כגורם לשמור הקשר עם האזור מאידך. אך בבד קיומה של עיריית הגג יאפשר הגדלתה של האוטונומיה הפלטית של השלטון המקומי, תוך השגת תיאום מירבי שיביא לחיזוק עדמות המיקוח של האוכלוסייה המקומית בדרישותיה מול הממשלה והמוסדות האחרים. הוועדה המליצה להעביר לעיריית הגג מגוון פעילויות, וביניהן: תוכנן פיסי, תחבורה, תברואה, ביוב, איכות הסביבה, שירותים בבאות, שירותים וטרינריים, מגוון תחומי חברה, רווחה, נפש ותרבות. כמו כן, תספק עיריית הגג לעיריות החברות בה שירותים שונים. הערים ימשכו לחולש על התהומות הדורשים קשר ישיר עם התושב.

המלצות ועדת בר-שחר, זכו בברכתם של ראשיה הערים ושל הממשלה והיו אמורות להיות מוגשות לכינסת לשם חקיקה. בשל פרוץ מלחמת יום הכיפור והתרחשותן של תהיפות פוליטיות, ירד מן הפרק נושא הרפורמה המונייציפלית ולא יושמו המלצות הוועדה כהלכתן.

דו"ח ועדת זנבר (הועדה הממלכתית וגוי 1981) מצין מספר אפשרויות לשיתוף פעולה בין רשויות דוא"ח ועדת זנבר על ידי איחודן. אפשרויות אלה כוללות:

<sup>9</sup> לפי עדותו של אורכי יוסי פרחי, מתכנן מחוז תל-אביב ביום עיון בנושא יצירת קונסנסוס. ת"א - יוני 1999.

- הקמתה וועדות מתאימות שעניין לטפל בנושאים טכניים: התקשרות חווית בין רשוויות מקומיות לשם אספקת שירותים.
- חיזוק איגודי הערים לתפקידים מיוחדים או מערכות הפעולות למטרות כולניות בין ערים.
- הקמת פדרציות מרשות של ערים קטנות למטרות מוגבלות מסוימות ופדרציות אזוריות בין ערים להשגת מטרות כולניות.

ועדת זנבר הצינה מבנים אלטרנטיביים של שיתוף פעולה בין רשוויות בסולם אפשריות עליה בדרגת השיתוף בין הרשוויות:

1. פיצול מסגרות קיימות (רשוויות חדשות, מועצות רובע).
2. השארת המערכת הקיימת.
3. גופי תיאום ביןrstותיים.
4. מסגרות למכירת והפעלת שירותים ביןrstותיים (חויזים, שותפות, חברות).
5. מסגרות שיתוף ביןrstות (איגוד ערים חד תכליתי ואיגוד ערים כולני).
6. מסגרות על מוניציפליות (עירייה גג מטרופולינית, מועצה חבלית).
7. מיזוג רשוויות.

ועדת זנבר אינה ממליצה להחיל פתרון אחד, אלא לישם בכל אזור פתרון שיענה לביעות הטכניות שלו (שם, עמ' 103).

חברי הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, וועדת זנבר (1981), הגיעו למסקנה כי שינויים טריטוריאליים ובניינים קשים הרבה יותר ליישום מאשר שינויים פיסיים וארגוני, ולכן העדפה הוועדה להציג מספר פתרונות אפשריים לסטטוס שונים של ביעות מרחביות וمبرניות. פתרונות אלה מבוססים על עדוז לפיקוח מסגרות של שיתוף פעולה אורי. מסגרות מעין אלה שומרות על הייחודיות של הרשוויות המקומיות הבזזות, אך בעותה אחת מאפשרות להתגבר על מכלי הקשיים הנובעים מהגודל הקטן של היישובים (שם, עמ' 101).

בתוקופה שבה פעלתה וועדת זנבר היו קיימות מספר מסגרות של שיתוף פעולה אורי בעיקר במסגרת של "איגודי ערים". הוועדה סקרה שאין פתרון זה מספק, בעיקר מאחר שמדובר ארגונים שהחצטרפות אליהם בדרך כלל וולונטרית, עוסקים בתחוםים משנהים והתארגנותם היא תמיד למטרת טכנית.

אמצעי לעידוז השיתוף האורי בין רשוויות מקומיות, עירוניות וכפריות גם יחד, ראתה וועדת זנבר בהקמתה של "מועצה מחוזית", אשר תהווה מסגרת לתיאום ביןrstדי וביןrstותי ובמה ליבורן של הביעות העיקריות במסגרת האורי ולא הרשות הבזזות.

ההצעה לאיחוד רשוויות, באה בין השאר להתמודד עם בעיית הערים בקרבת הרשוויות המקומיות. רזין (1998) מציג שורה של דרכים נוספות לטיפול בעייה, ומציין גם את יתרונותיה ו מגבלותיה של כל אחת מהדריכים הללו לפני השקפתו.

א. להקים דרג עליון, מטרופוליני או אזרחי, של שלטון מקומי. כדיותו של צעד כזה שנואה בחלוקת ואין סיכויים רבים למשמעותו בתנאים של ביוזר פוליטי.

ב. להציג מסגרות לשיתוף בסיס המשם בין השלטון המרכזי לשיטון המקומי. צעד זה משמעתו היא חיזוק ההכנסות המועברות, וכך להגדיל את משאבי הרשות המקומיות, אך גם בו אי שוויון. משום כך יהיה צורך לבנות נסחת חלוקה, שתפצה רשותות תלוות. החסרונו הוא שבפועל, נוסחה זו עלולה להפוך את ההכנסות המועברות למרכיב נוסף במערכת האיזון.

ג. להציג מסגרות לשיתוף בסיס המשם בקרב רשויות מקומיות, שתכלולנה אזרחי תעשייה ועסקה חדשים. צעד כזה עשוי לתמוך בכך לצמצום הערים בקרב הרשות והן לצמצום חסכנות ליקוטן של רשויות קטנות. עיקר תרומתו – במיתון התחרות בין רשויות מקומיות סמכות על שימושי קרקע המשלימים מסים מקומיים גבוהים, וברציניותם של פיתוח שימושי הקרקע במרחב<sup>10</sup>.

(רוזין ע., 1998, עמ' 62).

בפרק הבא, פרק הסיכומים המתקנות והמלצות, נתיחס לאפשרויות השונות שפרשנו, מותן פרטפקטיב של הנתונים והמאפיינים המייחדים את האזור הנחקר. בפרק נציג אינטגרציה של המידע והנתונים לקרה גיבוש תוכנית פעולה בנושא גיבוש הסכמים וייצור מנוגנים לשינויי גבולות ושיתוף פעולה באזור בקעת אונו.

<sup>10</sup> הצעת חוק ברוח זו קודמה בשנים האחרונות ביוזמתו של חבר הכנסת ואנוו. בפועל קיימים בישראל אזוריים משותפים אחדים, כשהחולץ ביניהם הוא אזור צ.ח.ר. – המשותף לצפת, חצור וראש פינה.

## **פרק 5. סיכום, מסקנות ומלצות**

### **5.1 כללית**

פרק זה מביא את עיקרי הדברים מפרקיו השונים של המסמך ומתמקד **במסקנות ומלצות** שאליהם מובילה בדיקתנו.

מסמך זה בוחן את נושא איחוד רשותות מקומיות בישראל והציג חלופות להגשה מטרותינו של איחוד זה, על ידי חקר אירוע איחוד רשותות מקומיות בבקעת אונו. המחקר נערך בעקבות פניותה של עיריית רמת-גן, אשר ביקשה לבחון את ההשלכות העשויות להטלות ליישום המלצותיה של ועדת שחר לנושא איחוד רשותות מקומיות בישראל (משרד הפנים 1998), על העיר ועל תושביה. ועדת שחר, המליצה על גՐימת מרבית השטחים שבתחום השיפוט של עיריית רמת-גן הנמצאים ממערב לכיביש מס' 4 (כביש גהה) מתחומי העיר, וצירופם לשות מוניציפלית חדשה – הישוב בקעת אונו, שעדין לכלול בלבד שטחים אלו 8 רשותות מקומיות (קריית אונו, גני תיקווה, סביון, גני יהוד, יהוד, נווה אפרים-מוניsson, אור יהודה, המועצה האזורית אפעל), בשטח כולל של כ- 27,000 דונם (בשטח דומה לחצי העיר תל-אביב לערך). עבודתה של ועדת שחר נעשתה מבלי שנבחנה עמדתנה של רמת-גן. פרנסי העיר סבורים שהחלטתה של הוועדה כרוכה בפגיעה באינטרסים בטיסיים וחשובים של רמת-גן, וביקשו לבחון מה סוג הפגיעה ומידתה.

בדיקתנו העלתה כי למורות קיומן של מסגרות שיתוף פעולה ולולנטיות בין הרשותות שבבקעת אונו, הרשותות מתנגדות בתוקף לאיחוד ביניהן לכדי ישות אחת, כמתחייב מיישום המלצות ועדת שחר. להלן עיקרי מסקנותינו:

- בהמלצת ועדת שחר לאיחוד רשותות בבקעת אונו ניכרת ראייה אזורית מרחבית לטווח ארוך. יש בה התיחסות לצרכים לאומיים ומטרופוליניים, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה תכנונית. אולם איחוד זה זוכה להתנגדות נמרצת מצד ראשי הרשותות באזור, וסביר להניח שאינו בר ביצוע.
- לישום השינוי שהוצע על ידי ועדת שחר, במידה ויצא לפועל, עלולים להטלות קשיים ונזקים בהקשרים חברתיים, אירוגניים ואפ' כלכליים, שעל חלוקם מצביעים גם מחברי דו"ח הוועדה.
- גרידתו של מתחם קריית קרייניצי-ביה"ח שיבא מתחומה של רמת-גן, בהמלצת ועדת שחר, עתיד לפגוע קשות בעיר רמת-גן.
- ראוי לדון בהרחבת תחומה של רמת-גן, כך שהמת阪 הנדון לא יהיה יותר מובלעת.
- לשם קידום מטרות האיחוד המוצע על ידי ועדת שחר רצוי ואפשרי לבש חלופה נוספת שנבחנו על ידי הוועדה, בהליך **משותף** לרשויות השונות.
- חלופה זו עשויה לכלול שינוי גבולות מוניציפליים וגם מנגנוןים לשיתוף אזרחי. על חלופה זו לגרום לכך שהאינטרסים המקומיים וגט האזרחיים-מטרופוליטניים יצאו נשכרים.

### **5.2 ההשלכות של יישום המלצות ועדת שחר על רמת-גן**

בשנים האחרונות פנתה עיריית רמת-גן לשר הפנים בכמה בקשות להרחיב את גבולות העיר לכיוון דרום ומזרח במטרה לפתח ולגבוח את הפוכניות המטרופוליניות באזורה. כבר היום (בעקבות

המלצת ועדת החקירה ברשותו של יחזקאל הרملך לגבי מתחם תל-השומר - 1995), הרחבת תחומי השיפוט של רמת-גן נמצאת בתהליכי יישום (באזור בית-החולים שיבא). יישום המלצתה של ועדת שחר עתיד לגרום לניתוק שטח זה וכן שטח של כ- 1,460 דונם שהוא מזוהה עשרות שנים בתחום של רמת-גן (שכונות קרייניצי, ליטוינסקי ומתחם ביה"ח שיבא). עד זה עתיד לפוגע באופן משמעותי בפיתוח רמת-גן וברוחות תושביה, ולגרום נזקים כבדים מאד לתצמיחה ולכלכלתה. שיקוליות מסווג זה עמדו לעיני ועדות אשר דנו בעבר בנושא הגבולות המוניציפליים באזרח זה ושמעו את עמדתם של הצדדים השונים, לרבות רמת-גן. הללו נמנעו מלהמליץ על צמצום תחומה של רמת-גן, או אף הציבו על הדריך להגדילו.

**זהות עירונית, הרכבת האופלאוטייה ותמאל המגורים:** מתחם קריית קרייניצי נווה ליטוינסקי וביה"ח שיבא מהוועה חלק אנטיגרלי וחשוב מאוד במרכז האורבני של העיר, והוא קשור בזהותה ומהותה של העיר, גם אם מבחינה גיאוגרפית מסתמן כמרכז מעבר של כביש ראשי. לא במקרה נקרא החלק המרכזי של מתחם זה על שם ראש העיר הבלטי נשכח של העיר, אברהム קרייניצי, שעמד בראשה והנוהג אותה במשך 43 שנים<sup>11</sup>, מאז קיבלה מעמד של מועצה מקומית בשנת 1926.

זהו אחד השטחים היחידים ברמת-גן המיועד לבניין מגורים בצפיפות נמוכה, לרבות דירות צמודות קרקע. במתחם זה ממוצע הגיל נמוך מאשר בשאר חלקי העיר, וגודלו של משק בית ממוצע גבוה בהשוואה לממוצע העירוני. המתחם חשוב מאד בתמאל סוגים המגורים בעיר.

bih"ch שיבא, הוא מתקן אזרחי חשוב ביותר – המרכז הרפואי הגדול במדינה. בו בזמן אחדים ממתקני הוקמו ביוזמתה של עיריית רמת-גן או בהשתתפותה, ומשרתים בראש ובראשונה את אוכלוסيتها.

**יישום החלטות הוועדה יפגע בחוסנה התקציבי של העירייה:** ידוע כי מدد ההכנסות העצמאיותמושפע בדרך כלל מהרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, עמוק גביית המסים על ידי הרשות המקומית ומהיקף שימושי הקרקע שלא למגורים, המשלים מסיסים לרשות המקומית. מתחם תל-השומר הוא כת אחד מהאזורים החשובים ביותר עבור רמת-גן מן היבט הכלכלי. מכל שטחי הפעולות העסקית בעיר, 65% נמצאים כת מתחמים תל-השומר ובר אילן.

במתחם תל-השומר טמון פוטנציאל להרחבת ולגיון השירותים המקומיים והמטרופולניים ובכך הוא עתיד לתרום לאזרח כולם וגם לחוסנה התקציבי של רמת-גן. תוכניות בהקשר זה נמצאות בשלבי פירוט מתקדם. בציւון של אלו מושפעת לטובה ולעתים אף מותנית בהיות שטח זה כולל בתחוםי העיר.

bih"ch שיבא (תל-השומר), עתיד להתרחב מאד בשנים הקרובות. הוא עתיד לפתח ב"יס לרפואה", מרכז קונגרסים לענף הרפואה, וכן מבני משרדים לשירותים רפואיים ושירותי עזר פרטיים. על פי המתוכנן לאזרה תל-השומר בתכניות לשנת 2020 (תכנית המתאר לבית החולים: ר"ג, 865), ענפי התעסוקה העיקרית והתעשייתית יתפרשו על כ- 350,000 מ"ר (שטח רצפה), בהשוואה ל- 100,000

<sup>11</sup> יותר מכל ראש עיר אחר לא רק בארץ, אלא גם בעולם.

היום. אחוזי הבנייה עלו מכ- 15% ביום לכ- 50% בינויו ב- 2020. על פי המתווכן, מותחים תל- השומר יכלול את השטח הגדול ביותר למסחר כ- 54,000 מ"ר.

ראוי להזכיר – המתחם הנדון תורם לתקציב העירוני ומשמעות מקור הכנסה לעיריית רמת-גן באמצעות תשומתי מסים. מתחם תל-השומר הוא בעל רוזבות קרקעיות ופוטנציאלי פיתוח גדול. לשם שימוש מיטבי של פוטנציאל זה יידרש סיפוח שטחים נוספים בצדדים לאזור הנוכחי. במקומות אכן מצוי קרקע זמינה לפיתוח, חלקה בתחום הרחבה שאושרה בעקבות ועדת חקירה למתחם תל-השומר (משרד הפנים 1995). זו מתאימה לפיתוח ענף תעשייתי מותמחה על בסיס יתרונות המתחם. קיימות תוכניות ריעוניות המייעdet לשטח זה הקמת פארק הי-טק כולל מעבדות לפיתוח רפואי. כבר היום קיימים לחץ ביקושים לשטחים אלה.

גראעה של המתחם הנדון מתחומי רמת-גן, תיזור מחסור ניכר בקרקעות זמינות לפיתוח שטחים עסקיים ותפגע ביעילות הניצול של משאבי קרקע ובתשתיות פיזיות, מקצועיות וככלפיות.

שירותי הציבור: ברמת-גן קיימים מחסור בקרקע לשם פיתוח מוסדות חינוך והוראה ציבוריים לבניית בתים ספר מקצועיים וטכנולוגיים. כמו כן קיימים מחסור קרקע לשם הקמה, ובעיקר הרחבה של מוסדות ציבור לרבות מכללות.

### 5.3 השלכות האיחוד על רשות מקבץ אונו

הניתוח הכלכלי-פיננסי שאותו ערכה ועדת שחזור מציבע על כך שלחלופה של איחוד כל הרשות בבעלות אונו יש יתרונות כלכליים גדולים, שייתבטאו במצבים ניכר של עלויות וביפוי האפקטיביות הכלכלית. דוח' הועדה מציבע גם על יתרון של החלופה זו על פני החלופות האחרות שאווען בחנה מוקודת מבט של תכנון פיסי, בעיקר בכל הנוגע לאפשרות להשיג תיאום בהקצת קרקעות לשימושי קרקע שונים ובפיתוח ואחזקקה של תשתיות. יתרונות אלה מתבטאים בתמורה משמעותית להשגת יעדים לאומיים ושמירה על אינטרסים חשובים של הציבור הרחב.

בד בבד כריך האיחוד המוצע בפגיעה, פוטנציאלית לפחות, באינטרסים של קהילות וקבוצות העתידות להיכל בישות המוניציפלית החדשה, אם וכאשר תוקם. לנוכח הפגיעה החזiosa, קיימות התנגדות מקומיות גורפת לאיחוד המוצע. ועדת הבדיקה לנושא איחוד הרשות, אבחנה בעיות קשות העולות להטלות ליישום האיחוד, וכן, למרות היתרונות המהותיים בחلوפת האיחוד הכללי שאווען הציגה בפירות רב, נמנעה מהמליץ על החלופה זו, שהיא "אופטימלית" מבחינה כלכלית. היא הציבה על החלופה פחותה רדייקלית, של איחוד השטח לכדי שלוש רשותות חדשות כפתרון רצוי יותר עקב שיקולים ארגוניים וכלכליים. למרות זאת, נבחרה לבסוף החלופה הכלכלית, שהיא בעלי סיכויי מימוש נוכחים בהשוואה החלופות האחרות שנבחנו.

"חולפת האיחוד הכללי של כל השטחים הכלולים ב'בקעת אונו' מהוועה ביטול מוחלט של כל המנגנונים והישויות העצמאיות מרוחב וליכון בתוך מסגרת מוניציפאלית אחת. משמעו של האיחוד היא צירוף שמונה רשותות וחלקי רשותות במדלים שונים ובעליה מאפיינים שונים תוך טמיעה הדדית במסגרת המאוחדת" (משרד הפנים 1984 ב- עמ' 8).

בתהליך האיחוד יוטשטשו חולוטין הזיהויות העצמאיות של היישובים השונים, צפויים להיווצר מתחמים חברותיים, ניכור, מאבק בין קבוצות אוכלוסייה והתנדורות נרחבות. מתוך דוח'ות הוועדה

נראה כי קיימות מודעות לכך שהתרחשויות מסווג זה אינה בוגדר חלום בלבד. דו"חות הוועדה אינם מציגים מנוגנים אשר עשויים לאפשר שמיירה של זהות קיימות, או פיתוח של זהות חדשה. הוועדה לא התייחסה לאפשרויות לשילוב כלים לMITON קופוליטיים בתהליך האיחוד. סביר להניח כי דברים אלו לא כוללים בסמכיות שהוטלו עליה, וכן הדבר שתת את הדעת לכך בהמשך, במידה ורשותיהם ישוכנו להתחילה בהליכי איחוד על פי אחת החלופות שאוطن הציגה ועדת שחר או חלופה מוסכמת אחרת.

## 5.4 איחוד רשוויות בישראל ובמדינות דמוקרטיות אחרות, ופתרונות חלופיים להשגת מטרותיו של איחוד רשוות

לאיחוד רשוות יתרונות חשובים אולם גם חסכנות לא מבוטלים. אלו וגם אלו נדונו בהרחבה במסמך זה. המסמק מציג מספר הצלחות, לצד שורה של כישלונות בנושא של איחוד רשוות, תוך פירוט נתונים מתוך מחקרים ויישומים מהארץ ומארצות אחרות. המסקנה המתבקשת מניתוח הממצאים השונים היא שתנאי הכרחי לכך שאיחוד רשוות יבוצע בחברה דמוקרטית, ובמיוחד שאיחוד מסווג זה יseg את המטרות שלהם הוא מתבצע, הוא עניין, ונכונות של היישוות הנפרדות לאיחוד ביניהן. כאשר היוזמה מגיעה מצד השלטון המרכזי או גורם חיצוני אחר, דרישה העינותם של ראשי הרשוות ליזמות האיחוד. במידה והענות כזו לא קיימת, אך עדין ישנו רצון טוב למצוא פתרון אזורי משותף, יש צורך לבחון אפשרויות נוספות מלבד איחוד רשוות.

רוזן וחוץ (2000) מצינים בהקשר זה כי על הליך אופטימלי לשינוי גבולות מוניציפליים, בהקשר של התרבות הפוליטית בישראל, למצוא את נקודת האיזון בין הליך בירוקרטי פנימי לבני התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים ומגוריים, ויחד עם זאת לשמור את זכות ההכרעה בידי השלטון המרכזי. הפתורונות הקיצוניים (הגבלה נרחבת של סמכות השלטון המרכזי מחד אל מול סמכות בלתי מוגבלת שלו) עלולים לגרום יותר נזק מאשר להועל. שם שאין להסתמך על מודל הדמוקרטיה בארה"ב, שאינו מתאים לתרבות הפוליטית בארץ והסובל מבעיות וקשיים משל עצמו, כך אין לשוב לאחר למכבש של הליך בירוקרטי פנימי ללא כל שיקיפות ציבורית.

רמת-גן לא נשאלת כאמור כלל לגבי יחסה לאיחוד. לעומת זאת, רשותות הכלולות במקבץ נשאלו, ורובן הביעו את התנגדותם הנחרצת למליך זה. הרשוות הכלולות בפורום בקעת אונו אף תיאמו ביניהן סירוב להענות אף למפגש עם ועדת הבדיקה בנושא זה. למרות קיומן של מסגרות ראשוניות לשיתוף פעולה ותיומות בין הרשוות באזור, כל אחת מהן מעוניינת מטבע הדברים ובראש וראשונה לקדם את האינטרסים שלה, ובכך מנענת ראייה תכוננית כולה, שעשויה להועיל מנקודת מבט של כלל הציבור, ובמידה רבה גם של כל אחת מהרשוות. התכנון הארצי והמהווים אינם יורדים לרמת הפירוט המתבקש לצורך פיתוח מקומי מתואם, ובכל מקרה הם חסרי כלים על מנת לחיבב ולבקר את הפניות המורתי והכלכלי באזורי מסווג זה.

סקירת הספרות בתחום מצביעה על קיומו של חלופות אחזות להשגת המטרות שעמדו לפני הממליצים על איחוד רשוות (ראו גם הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – 1981, וכן רוזן 1999, 2000), תוך מזעור הפגיעה באינטרסים של הרשוות הכלולות באיחוד המוצע. תנאי

חשיבות להשגת המטרות הללו הוא גיבוש האמצעים להשגת מטרות אלה בהסכם, ובמידת האפשר בשיתוף של נציגי כל הצדדים הרלוונטיים.

כדי למצות את הפוטנציאל הטמון באוצר צרכיים להתקיים שיתופי פעולה בין יישובי בקעת אונו בנושא התכנוני, שייקחו בחשבון את המרחב כיחידה תכנונית אחת תוך כדי גיבוש הסכמות לגבי פרישת הפעילות, איתורן ועיטויו (בין הנושאים: רשות דרכים אופטימלית ותחרורה ציבורית מתואמת, וizzoור השפעות סביבתיות וחברתיות שליליות גם על ידי תיאום מיקומים של שימושי קרקע העשויים לגרום מטרד). ניתן לקיים שיתופי פעולה בנושא הכלכלי, ואך להפריד את התכנון משיקולים של בסיס המש, תוך ניצול יתרונות יחסיים ויתרונות נוספים, כך שטח ההישגים גדול ונחטיבים משבבים יקרים, ובראש וראשונה משבבי קרקע. קידומו של שיתוף פעולה בין היישובים מצרך תהליך של יצירת קונסנסוס לקביעת הביעות הקיימות והציפיות, המטרות המשותפות והנפרדות, הנושאים והזריפיות לשיתוף פעולה והמנגנוןם ליישומו (בנושא קונסנסוס ראו גם Susskind 1999, Innes 1996, Healey 1998).

**בין הפתרונות האפשריים – שילוב של שינוי גבולות ומנגנון תיאום ושיתוף פעולה.**

**רמת-גן היא בעלת נתוניות המאפשרת אותה להיות עיר מوبילה בשיתוף אזורי.**

על מנת שהרשויות יפעלו לקידום אינטרסים אזוריים וסביבתיים ולא רק מקומיים, יהיה צורך בನוסף לרצון טוב, בפיתוח של מנגנון עידוד, אכיפה ואף ענישה. התיאום עתיד לאפשר גיבוש של תוכניות ופתרונות יצירתיים המאפשרים התחשבות בצריכים המיוחדים של כל קהילה, שילוב וגישה בין אינטרסים שונים וקביעת קידमויות وعدיפויות מסוימות, בתהליך המתחשב בצריכים ובמטרות של כל אחד מהצדדים המעורבים.

## 5.5 מסקנות

1. בהמלצת ועדת שחזור לאיחוד רשותות בבקעת אונו (קריית אונו, גני תикווה, סביון, גני יהוד, יהוד, נווה מונוסון, אור יהוד, המועצה האזורית אפעל וכן קרית קרייניצי, תל ליטוינסקי ומתחם ביה"ח שיבא, שבתחים שטח השיפוט של רמת-גן) נובשו מתוך ראייה אזורית מרוחבית לטוחה ארוך. יש בה התיחסות לצריכים לאומיים וטראפוניים, מבחינה כלכלית ותכנונית. אולם אייחוד זה זוכה להתנגדות נמרצת מצד ראשי הרשות באזורי, וסביר להניח שאינו בר ביצוע.

2. קשה לזכות בתמיכה לאיחוד מספר גדול כל כך של הרשויות, זאת מאחר וכל רשות היא בעלת אופי מוגדר, זהות ומאפיינים מיוחדים שעליהם היא מעוניינת לשמור, וכן מערכת מורכבת של אינטרסים وعدיפויות.

3. המלצותיה של ועדת שחזור נובשו ללא שיתוף של מרבית הגורמים המעורבים והמושפעים. התושבים הכלולים בתוך הרשות לא שותפו כלל בתהליך, ומטבע הדברים עדמותיהם והעדפותיהם לא נכללו במסקנות הוועדה, מעבר לאינטרס ציפורני ערטילאי, שמתיחס לכל הנראה יותר לתושבים של כל מדינת ישראל מאשר של אלו שמתגוררים באזור זה בעת ושל אלו שיתגוררו בו בעתיד. לדוגמה, על פי מידע המצוי בעיריית רמת-גן, תושבי קרית קרייניצי ונווה ליטוינסקי נוטים להעדיף להיות תושבי רמת-גן, ולא שיועברו (ambil שנסألو כלל) אל

רשות חדשה. ועדת שחר לא המליצה על בחינת רצונות התושבים בהקשר לשאלת השיכון המונייפלי.

4. קשה להעלות על הדעת כלים שיאפשרו לשכנוע רשות להסכים ליותר על שטח שבו נמצא פרויקט או מתקן חשוב, שבו היא השקיעה במשך שנים רבות, והוא תורם בצורה משמעותית לתזריבתה והכנסותיה, במיוחד בשיטת זה טומן בחובו חלק נכבד מפוטנציאל הפיתוח שלה. במקרה זה, רמת-גן עלולה להיפגע קשה מבחן חברתי וכלכלי במקורה של יישום המלצות ועדת שחר, וכן היא מתנגדת בתוקף לישומו של איחוד רשות בקעת אונו וגריעת חלק חינוינית שטחה במסגרת הסדר זה.

5. על הסיכון הנזק ליישם את האיחוד הכלול הצביע גם צוות המומחים של ועדת שחר, וכן בחולפה המחלקת את המקבץ שלוש ערים מאוחדות. בכך הייתה מחשبة לצמצם את ניגודי האינטרסים שבאיחוד כולל, וכן להציג את ההיבטים החברתיים-כלכליים ביישוב הבודד, תוך שמירה על זהות עצמית מקומית ומונעת מותח וחיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. גם חלופה זו כרוכה בפגיעה קשה באינטרס מתחם רמת-גן, מעוררת את התנגדותה הנחרצת, וכן נפגעת יישומתה. בסופו של הדין בהמלצות ועדת שחר, הוחלט כאמור על בחירה באיחוד הכלול של מקבץ בקעת אונו לכדי רשות אחת ולא שלוש רשות, וזאת תוך העדפת הקרייטריוון הכלכלי על פני נושא הבציאות.

6. יישום כל אחת משלוש החולפות שנשקלו על ידי ועדת שחר עתידה לפגוע מאד ברמת-גן, שכן ככלן כוללות גריית מתחם בה"ח שיבא קריית קרייניצי מתחומה. גישה זו סותרת את מטרותיה החברתיות והכלכליות של העיר, וייתכן ולא הייתה מועלת בכלל לו נשאלת העירייה לעמדתה במהלך גיבוש החולפות. ראוי לציין שחשיבות עלויות האיחוד בכל אחת מהחולפות אינה מזכיר ولو ברמז פיזי עבר פגעה בכלכלה של רמת-גן.

7. ההגדרה הטורטוריאלית-גיאוגרפיה של היישות המונייפלית המוצעת נענת בהקשר לנושא רמת-גן על קביעת כביש מס' 4 (גהה) כגבול המערבי, ועל גrietut מתחם שיבא קריית קרייניצי מתחם תחומה של רמת-גן<sup>12</sup>. בנושא קביעת גבול בין רשות על-ידי כביש אזרחי, המלצה של הוועדה בהקשר לרמת-גן סותרת את גישתה בקביעת גבולות אחרים של אותו המקבץ. כך למשל כביש מס' 461 העובר כעת בין רשות, עתיד לחצות בין צפונה לדרמה של העיר החדשה. לעומת זאת, הוועדה לא הציעה תיקון עם גבולות של פתח-תקווה, שחלק משטחה מצוי מדרום לעומת זה, והוא עוקבר כעת בין רשות, עתיד לחצות בין צפונה לדרמה של העיר החדשה. לככיבש 471, ברצף טורטורייאלי לשטחן של קריית אונו וגני תקווה, העמידות על פיתוח לשירותים להיכיל בעיר החדשה. במסמך זה נימקנו מדו"ע גם במקורה של כביש גהה, (בדומה לשירותים ישובים בישראל, חלקם באזורי זה עצמו) אין זה מן ההיגיון ומהצדק לפצל את שטחה של עיר שבנוייה משני צדיו של כביש ראשי.

8. ראוי לנצל את הפוטנציאלי היחסי של רמת-גן כעיר המספקת שירותים לתושבה ולסביבה, ולא להחליש אותה למען הקמת עיר אחרת. אפשרות מומלצת היא הנגדת שטחה של רמת-גן תוך יצירת רצף בין מובלעת בה"ח שיבא קריית קרייניצי, תוך צירוף חלקים ממעצה אזורית אפעל אליה, בהמשך למגמה של ביטול מועצות אזוריות המפסיקות לשמש את יעדן ההיסטורי.

<sup>12</sup> אם יושמו המלצות ועדת שחר, ישאר עדין מתחם בר אילן, בתוך רמת-גן ממורה לבביש גהה. ראוי לציין שמתוך בר אילן הורחב בשנת 1996, בעקבות ועדת חקירה שבחנה המלצה לשינוי הגבול על פי הכביש, ושללה אותה.

9. במידה ויבוצע האיחוד הכלול, בטוחה הקוצר, ישן עלויות גבהת המורכבות מעליות של פיצויי פיטורין, הקמת בית עירייה, שכר ליוועצים ועלויות נוספות, צפויות ובתמי צפויות אחד. גם כשמוזכר בטוחה הקצר הוצאות הגבהות על האיחוד יכולות להמשך במשך ארבע-חמש שנים הראשונות, דבר המזכיר הערכות טוביה וכוננות רבה מצד הרשויות והתושבים. על פי חישובי ועדת שח"ר, העליות של האיחוד מkopfat המדינה יסתכם בכ- 235-245 מיליון ש"ח. מאידך, הוועדה צופה חסכוו רב בטוחה הארץ.

10. הניסיון במדינות אחרות מציבע על-כך שבמקרים מסווג זה, העליות גבהת לאין שיעור מהחינוך המודמים שנעשים, ועל פיהם מצדיקים את האיחוד המוצע, ואילו החסכוו בסASI ציבור מצטמצם מאד בהשוואה לחזו, או לא קיים כלל (ראו גם אלעזר 1998).

11. שינוי השיקום המוניציפלי של מתקן רפואי בסדר גודל של bih"ch Shiba, לא כל שכן העברתו לרשות מתגששת ולא יציבה בשנותיה הראשונות, תהיה בעלת השלכות שליליות על תיפקודה, לפחות בתקופת ההתארגנות שעשויה להימשך זמן רב. בית חולים שהוא הגדול במדינה, עדיף שייסתיע בתשתיות כלכליות, חברתיות ופייזיות של יישוב ותיק, שכבר הוכיח עצמו בתחוםי הארגון והכלכלה.

12. בין רשותות בקעת אונו מתרחש מצב של לחץ פיתוח ותחרות על שימושי الكرקע ויעודה. תחרות זו קשה במיוחד לאור הייררכיות הפוטנציאליים של האזור (קרובה לגרעון המטרופולין ובעל רזבות קרקע לפיתוח). מתח זה מונע חשיבה כלל אזורית ומשותפת בין הרשותות. בחינת המצב המתוכנן מעלה חיבור של תכניות פרטניות של כל יישוב. בחיבור זה מתבלטות רמת פיתוח גבוהה, שתיצור עומסים על מערכות התשתיות ועל הסביבה. צפוי פגעה בדיםויי היישובים ובאיכות החיים של תושביהם עקב הכנסת שימושי קרקע ופעילות בסמיכות בלתי סבירה בגליל אילוצי גבולות היישוב.

13. מבחינה תיכונית יש להסתכל על האזור המוגדר על ידי ועדת שח"ר, וייתכן בגבולות רחבים יותר, כicular אחות ולפתח כלים ומנגנונים לתיאום ושיתופי פעולה, שיוכלו להתמודד עם מגמות סותרות ועם השפעות חיוכניות – חיוכיות ושליליות אחד.

## 5.6 המלצות

אין ספק כי מערכת המتبוססת על שיתוף כל הרשותות באזור, ואשר תנסה לענות על האינטרסים של כל רשות, תהיה המערכת הייעלה ביוטר מנוקודת מבט ממלכתית ומקומית אחד. לשם מימוש המטרות שהנתנו את עבودתה של ועדת שח"ר ניתן להציג חלופות נוספות מלבד החלופות לאיחוד הרשותות שגובשו על-ידי חברי הוועדה. המשותף לחלופות שאוطن רצוי לגבש ולפתח: קידום אינטנסיב ממלכתיים, תוך חתירה לשיתוף פעולה בין הגורמים המעורבים, ニיצול הפוטנציאלים הקיימים באזורי ושמירת מרביתם של האינטרסים של הרשותות ושל הקהילות המושפעות.

### 5.6.1 עקרונות מנהיים לפתרונות חלופיים

1. בפתרון הביעות המרחביות והמבנהות בקבעת אונו צריך לזועז במידה קטנה ככל האפשר את המערכות הטריוריאליות, ובמקביל למצוא פתרונות למערכות הארגוניות והמנהליות. ככלומר שאיפה לייצור מסגרות לשיתופי פעולה בירושתיים.

2. יצרת יתרונות מרחביים (כמו יונרוון לגודל), על מנת להגבר את היעילות הכלכלית, תוך שימת לב לצמצום השלכות שליליות בתחום החברתיים והארגוני.
3. הקמת מספר גופי תיאום בירשותיים על פי תפקידים שונים.
4. מן הרואוי לפעול לאיחוד רשות מקומיות קטנות, או לミזוג רשות קטנות ברשותות גדולות יותר, וזאת התבסבות בשיקולים של דמוקרטיה מקומית והתמודדות עם מכשולים פוליטיים.
5. התאמת הפתרונות המוצעים לרצונות והעדפות של הקהילות והתושבים באזורי, באמצעות סקרים וייתכן אף מسئلן מקומי המלווה בהסביר ממצאה של המשמעות וההשלכות של החלטות שביניהן ווחרים.
6. מציאות פתרונות שייצמצמו באופן מרבי התנגדות של רשותות ותושבים.

## 5.6.2 **עמדתא של רמת-גן: אייחוז רשותות ויצירת מנגנוןים לשיתוף פעולה אזרחי**

הבחינות שערכנו הובילו אותנו להמליץ בפני עיריית רמת-גן לתמוך בהקמתם של מנגנוןים של תיאום ושיתופן פעולה בין היישויות השונות הכלכליות באזורי בקעת אונו וסביבתו ואף להציג וליזום מסגרות מסווג זה. בד בבד, לאור מודעות למוגבלות של הפנמה נHALIM חדשים ומנגנוןים חדשים במציאות האירוגנית-פוליטית בישראל, אנו סבורים כי רצוי לגבות גישה זו עם הקמתם כמות הרשותות המקומיות באזורי ויצירת הסכם לאייחוז רשותות ושינויי גבולות. באופן זה ניתן להציג בקלות רבה יותר להגדלת האינטרסים של כל יישוב בפני עצמו וגם לתיאום בין היישובים, שהוא חיוני בכל מקרה.

להלן מוגגת חלופה שמתאימה לצרכים ולאינטרסים של רמת-גן, ועתידה לשרת ככל הידוע לנו גם את האינטרסים של היישובים האחרים באזורי. אנו מודשים ומשיגים הצעה זו בעבודה שהיא מוגגת על דעתה של רמת-גן בלבד. כדי שכבר הדגשנו, יש לפתח ולבחר חלופות בתיאום ובשיתוף בין כל הצדדים המעורבים והמושפעים מהשינויים המוצעים.

1. יש להעדיף צירוף הרשותות הקטנות לרשותות גדולות קיימות, ואשר הוכיחו את עצמן, ללא יצירת ישויות חדשות. הדבר יחווק עליות כלכליות וארגוני בשיעורים אדירים, ובה בשעה יש בכך הגדלה של סבירות ההצלחה של הרשותות לעמוד בצדקה עיליה בנסיבות המוטלות עליהן. כאשר מדובר בישות מוניציפלית חדשה, אי הווודאות בנושאים אלו רובה ביותר.
- הדרישה היא שלא יגרע שטח מרמת-גן. מומלץ לצרף אליה חלק משטחה של המועצה האזורית אפעל (החלק הצפוני שבו נמצא היישוב כפר אז"ר והחלק המרכזי שבו נמצא היישוב רמת אפעל). תושבי המועצה האזורית מקבלים גם היום חלק מהשירותים שלהם הם נזקקים ברמת-גן (תיקון ממלכתי ועוד). מתחם קרייניצי-שייבא יתחבר לשאר שטחי העיר ויחד מליהו מובלעת". ציר גהה יוכל להשתלב בתוך שטחי העיר, עם חיבורים, וייתכן אף בינוי בקטיעים נבחרים מעליו.
- את חלקה הדרומי של המועצה אזורית אפעל שבו נמצא היישוב רמת פינס, ואת נווה מונוסון, מומלץ לצרף לרשות המקומית אוור יהודה. לאור יהודה ניתן כך, לשפר את תדמיתה החברתית ולהגדיל את כוחה הפוליטי והכלכלי.

- מומלץ לצרף את פתח-תקווה, וייתכן את גבעת שמואל, למערכת השיקולים של הגדרת רשוויות ושינויי גבולות.

2. יש למצוא פתרון תחרורני כולל, כך שיאפשר נגישות מקסימלית בין אזורי המגורים לאזורי הפעילות ולמערכת הכבישים הארץית והאזורית.

3. שיתופי פעולה בנושאים הכלכליים. אחדים מישובי בקעת אונו מתמחים בעיקר במגוריים, והם מעוניינים בהקצת שטחים לפעילויות כלכליות. כאשר לא מתחשים בתחוםה של רמת-גן שמצוין באזור זה עצמו, מוצג האזור כזוקק נואש לשטחים לפעילויות כלכליות לסוגיה. מימוש אחדים מהרעיונות המוצעים על ידי הרשותות השונות, משמעו פגיעה באיכות החיים של תושבי היישובים המציעים אותו ואו בשכניהם ברשותות השכנות. בנוסף לכך מטעוררות שאלות של שימוש יעיל במשאבי קרקע שבמחסור, ושיקולים של איכות הסביבה ומינית מטרדים ברמה האזורית. פיתוח היתרונות היחסיים והפוטנציאלי בהקשר הכלכלי במתוך ביה"ח שיבא וסביבה, מ透ך ראייה כלכלית ותכנונית כוללת עשויקדם את נושא הכלכלה התעסוקה ואיכות החיים באזור זה לטובה כל תושביו.

4. את החלופות לנושא איחוד הרשותות מומלץ להעיר על פי קרייטריונים מוסכמים בין הרשותות השונות. כבסיס, ניתן להשתמש בקריטריונים שהנתנו את ועדת שחר בהשוואה וראשוניות של המלצת ועדת שחר, והאפשרויות העולות מהדיון לעיל, נראה כי ניתן יהיה להגיע לchlופות העונות טוב יותר גם על קרייטריונים שהותוו על ידי הוועדה במיוחד בהמה שנוגע לאפקטיביות ביצועית, שיתוף הפעולה ובציאות של הפתורונות. להלן רישימת הקרייטריונים, הנגורות מכך:

1. יעילות כלכלית: במתן שירותים מוניציפליים; מבחינת התקציב הממשלתי; בהחלטות מיקום של עסקים, מוסדות ומשקי בית; בהשקעות בתשתיות ובהחזקה.

2. אפקטיביות ביצועית: טיב השירותים; תיכנון פיסי מותאם; פיקוח על איכות הסביבה; תרומה לצמיחה כלכלית אזורית; תרומה לצמיחה כלכלית לאומיות.

3. שוויוניות: בקרוב רשותות מקומיות (нетל מסים ורמת שירותים); בין מרכז לשוללים; הוגנות בתחוםים שונים.

4. עורבותה הציבור – דמוקרטייה מקומית: השפעה של קהילות מקומיות, אחריותם הבחריים כלפי בחוריהם.

5. מנהיגת תקין: שמייה על עקרונות מניה ותקין: הפרדה בין דרג פוליטי לדרג מקצועי, שקייפות ועוד.

6. ישימות: ישימות פוליטית; מגבלות חוקיות.

5. על מנת לפתח ולבטס תמיכה רתבה באפשרות לשינוי הגבולות וכן בנושא שיתוף פעולה אזורית, מומלץ לשתף את הציבור על ידי עירית סקר עדמות מكيف, והתחשבות בתוצאותיו בגיבוש הצעות והחלטות בנושא. בהמשך מומלץ לשתף את הציבור על ידי פרטומים, כינוסים ומפגן הסברים לתושבים על ההשלכות מביצוע שינויי הגבולות, וקבלת משוב לצורך שילובו בהחלטות מבניות ושותפות.

6. פורום ראשי רשותות בקעת אונו מהוועה בסיס חשוב לשיתופי פעולה באזור. פורום זה התחיל לגיבש ראייה תכנונית אזורית. ראוי להרחיב את תחומי הפעולה של פורום זה ואת בסיס השיתוף במערכות אינטנסיבית של רמת-גן, שהיא העיר הגדולה באזור.

## מקורות

אלעזר ד. ג., (1998 א), איחוד רשותות מקומיות: השקפות מوطעות, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציור ומדינה.

אלעזר ד. ג., (1998 ב), "איחוד רשותות – מאין של רוח או הפסד?" "הארץ" 6.7.1998  
בן-שחר ח., (1973), "רפורמה מוניציפלית בגוש דן". עיר ואזור 1.

הועדה הממלכתית לענייני השטון המקומי (1981), השלטון המקומי בישראל-דוח (דוח זנבר), ירושלים.

וൺסקי א., (1994 א), התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזור: הערכת ישימותן של גישות חלופיות בהתקומות בכבישים ארכיטקטוניים. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.  
וൺסקי א., (1994 ב), גבولات חיפה, טירת הכרמל והמוסעת האזורית חוף הכרמל. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

משרד הפנים (1986), דו"ח ועדת החקירה לבגלוותיהם של העיריות פתח תקווה ורמת-גן ושל המועצות המקומיות גבעת שמואל, גני תקווה, וקריית אונו (בראשות ב. קיפניסט).

משרד הפנים (1993), דו"ח ועדת החקירה בנושא איחוד רמתה-לוד (ועדת דגני) ירושלים.

משרד הפנים (1995), דו"ח ועדת החקירה למתחם תל-השומר (בראשות י. הרמלך) ירושלים.

משרד הפנים (1996), דו"ח המלצה ועדת הגבולות לקריית מלאכי ובאר טוביה (בראשות י. שלח) ירושלים.

משרד הפנים (1998 א), הועדה לאיחוד רשותות מקומיות (בראשות א' שחר), דו"ח מסכם, ירושלים.

משרד הפנים (1998 ב), הועדה לאיחוד רשותות מקומיות (בראשות א' שחר), ניתנות והערכת השכלות האיחוד, ירושלים.

עופר א., וספר ד., (1993), איחוד או ייחודה הערים רמתה-לוד, מתודולוגיה לבחינת ההשלכות של שינוי גבולות מוניציפליים. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

עיריית קריית אונו (1996), דו"ח בקעת אונו, מצב קים, תכניות, בעיות ופתרונות. קריית אונו.

עיריית רמת-גן (1995), תכנית מתאר מקומית רמת-גן 2020 - הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, עיריית רמת-גן – אגף ההנדסה.

רוזין ע., (1994), לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.

רוזין ע., (1997), "مدنיות-מרחביות להגשת תמונות העתיד": מפת השלטון המקומי בישראל לשנת 2020", בתוך שחר וzech, مدنיות התכנון הכלול, היבטים מרוחביים, כלכליים ומוניציפליים, ישראל 2020, תוכנית אב לישראל לשנות האלפיים, חיפה: הטכניון עמ' 101-137.

רוזין ע., (1998), פערים בחושן התקציבי של רשותות מקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.

רוזין ע., (1999), פערים התקציביים בין רשותות מקומיות קטנות לגודלות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.

רוזין ע., וחזון א., (1999), פיתוח מרכזיות תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי. ירושלים: מכון פולרסתה היימר למחקרים מדיניים.

רוזין ע., וחזון א., (2000), ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים – דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה. ירושלים: מכון פולרסתה היימר למחקרים מדיניים.

שחר א., ואחר (1997), תכנית מתאר מוחזית למחווז תל אביב: מצב קיים, בעיות וקווי מדיניות. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

Bish, R.L. (1997) "Thinking about Municipal Reorganization" paper prepared for the 19<sup>th</sup> Annual Elected Officials Symposium *Approaching 2001: Creating New Solutions*. Alberta.

CDLR (1995) The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, reports prepared in framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Strasbourg: Council of Europe Press.

Healey, P. (1998) Collaborative planning in a stakeholder society. Town planning Review 69 (1) 1-21.

Innes, E. I. (1996) "Planning through Consensus Building. A new view of the Comprehensive Planning Ideal". APA Journal. Autumn 460-472.

Martinis, M.R. (1995) "Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective", Environment and Planning, C: Government and Policy 13: 441-458.

Razin, E. (1998) "The impact of decentralization on fiscal disparities among local authorities in Israel", Space and Policy 2: 51-71.

Susskind, L. (ed.) et al (1999) The Consensus Building Handbook : A Comprehensive Guide to Reaching Agreement (In Press).

Verebelyi, I. (1995) "European treads and the Hungarian way", in: CDLR (1995) The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Reports prepared in framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), pp. 85-95. Strasbourg: Council of Europe Press.

Westerveld, H. W. (1995), "Policy of municipal boundary reforms in the Netherlands and a number of recent developments", in: CDLR (1995) The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Reports prepared in framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), pp. 97-103. Strasbourg: Council of Europe Press.

**נספח מס' 1 (טבלה נ-1): השוואת השוואת המוניציפליים במקבץ אונו**

העדרה	וואות שחרר	וואות שחרר	וואות גבר	וואות גבר	וואות קפינס	וואות חיקירה למתוחם תל רושמר	
שנה	1976	1981	1986	1995	1998	וואות חיקירה	
מטרות העצדה	ניסיוני לעיריות מוניציפליות.	רפורמה בהויזה המוניציפלי, את היחסים בין הרשותות ובין שליטון המדיעה לשינויו פתר-תקווים ורמות-גן, שהণאים הרצויים בಗובלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.	לבחון את השלטון המקומי, את היחסים בין הרשותות ובין שליטון המדיעה לשינויו פתר-תקווים ורמות-גן, שהणאים הרצויים בגובלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.	לערוך חיקירה בעגנון המוניציפליות הוגבלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.	על רשות חיקירה בעגנון המוניציפליות הוגבלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.	על רשות חיקירה בעגנון המוניציפליות הוגבלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.	וואות חיקירה בעגנון המוניציפליות הוגבלות: המקיים, תוך התיחסות להתאמתו מוגעניאלי של בשטה הרסר מעמדו המunts הוגבלות: להבייה להסכו כלכליות את מערכ השלבן המקומי.
מסקנות המוניציפליות	-	-	-	-	-	הוועדה מצאה כי רשות מקומית ואפליו קרופה מושמשת כתא באיסיס של תברה דומקרטיק קריית אונן, שבאותה רשותה רמת גן, אשר צציר לעיריה רמת גן. רמת-גן.	הוועדה המציאה על אורה מוניציפלי לרשות מקומית ואפליו קרופה מושמשת כתא באיסיס של תברה דומקרטיק קריית אונן, שבאותה רשותה רמת גן, אשר צציר לעיריה רמת גן. רמת-גן.

העיר המשך: מסקנות המחלצות	וואות שורה הווערת וואות גנבר הווערת הרקיקה למתהנים תל השומר	וואות קיניסט וואות הרקיקה	וואות שורה וואות גנבר
המלצות הטעינה רוג'ר הווערת גאנדר ערים רב תכלתי באורו אונו סיינט בשירותו ארכאה של נושאים.	המלצתה להקים מעצמות רבליווית, האמורנות להוניה עבר המג'ור הצעירן מסטרנת מקבילה בקירון למעצמות האזריות ב מג'ור הפהני. והוא פתחו היינען לישובים קלטנים הסובבים מושונות לוול, שלא ניתן למוגם מטעמים פליטים, או מתוך חושך מוגעה בהאמת בטיסים, של החברה הדומיננטית או מהמת היעדר רצף טריטוריאלי.	המלצות הווערת בשבי המלצות הווערת לא יישמו. מלחך מההמלצות הווערת מיימוש.	המלצתה להקים מעצמות רוג'ר הווערת גאנדר צורן שול בשנת 1989 מאמצים בהקמת מועצה תבלית אוניברסיטה בר אילן כולם לעתום המוניציפלי של עיריית רמת-גן. זאת בניגוד למלצתה לצורך שתה זה לשאות הרוחה שתוקם. מזאתה ישמשה התחמוץ הרשות החדשה לארץ את האזרחים לשות ארחות גדרה או בינויות.

**נספח מס' 2 (טבלה ג':) השוואת נתוניים של יישובי מכבז אונו - נתוניים כלכליים לשנות שוניות 1996**

רשות-גן	ממוחازע עיריות ארצית	ממוחازע למקבץ	סיכון רמות אטנאל	נזהה מוניטין	gid ותקווה ירחו	קריית אונו אור יהודיה	א/or יהודיה
3,386	2,953	4,054	5,116	3,508	3,339	3,735	3,568
3,604	3,321	4,640	5,126	4,112	3,572	4,076	3,992
2,749	2,012	2,262	4,840	1,937	2,144	1,740	2,744
-	345	547	-	731	1,020	926	272
			16.7%	-	23.4%	1.5%	12.7%
18.3%	18.9%	37.5%	2.3%	38.7%	10.2%	39.5%	29.5%
							53.2%
							32.8%
							גינעון מצטבר ביחס להוצאות

(מקור: משרד הפנים 1998, נתוניים מעיריות רמת-גן (הקלמיים)).

1 לא כולל גני יהודה, שהווא מושב המשתייך מבחינה מוניציפלית למועצה האזורית דרום השרון.