



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

ז' אלול תשפ"ד

10/09/2024

לכבוד

ח"כ משה ארבל, שר הפנים

שלום רב,

הנדון: המלצות ועדת החקירה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה בעניין חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין המועצה המקומית צור הדסה

רקע לעבודת הוועדה וממצאיה

בתאריך 23 במרץ 2017 מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר מרדכי כהן, ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפלי באזור ירושלים, יו"ש והשפלה (להלן: הוועדה או הוועדה הגיאוגרפית). בכתב מינוי הוועדה כלולות הרשויות המקומיות המצויות בתחום שטח השיפוט בו היא דנה.

בתאריך 27 ביוני 2023 הרחיב מנכ"ל משרד הפנים, מר רוני פרץ (הח"מ), את כתב המינוי של הוועדה, והיא מונתה לבחון ולהמליץ גם בעניין חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה והמועצה המקומית צור הדסה.

לעבודת החקירה של הוועדה בנושא זה קדמה השתלשלות העניינים הנוגעת להקמתה של המועצה המקומית צור הדסה וההיבטים הכלכליים בקיומה העצמאי: בתאריך 23 במרץ 2017 מונתה הוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה לבחון שינוי מעמד מוניציפלי (וכן שינוי גבולות) לוועד המקומי צור הדסה שבמועצה האזורית מטה יהודה. בחודש אוגוסט 2021 הגישה הוועדה את המלצתה להפריד את הוועד המקומי צור הדסה מהמועצה האזורית מטה יהודה, ולהקימו כמועצה מקומית עצמאית. ביום 14 באפריל 2022 קיבלה שרת הפנים דאז, גב' איילת שקד, את המלצת הוועדה, וקבעה כי ההכרזה בצו על הקמת המועצה המקומית תתבצע לאחר השלמת ההליכים הנדרשים להפרדת צור הדסה מהמועצה האזורית מטה יהודה.

לאחר פרסום החלטת השרה, הגיש הוועד המקומי צור הדסה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 6924/22) בה דרש, בין היתר, כי טרם שינוי מעמדו המוניציפלי של הישוב צור הדסה, יובטחו התנאים הכלכליים המאפשרים את קיומו כיישוב עצמאי. יצוין כי במסגרת הדיון בבג"ץ הצהירה המדינה כי "מיד בסמוך לאחר חתימת שר הפנים על צו להקמת המועצה המקומית צור הדסה, יורחב צו המינוי של הוועדה הגיאוגרפית לבחינת חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין המועצה המקומית צור הדסה...". בתאריך 21 במאי 2023 דחה בג"ץ את העתירה, בהיעדר עילה להתערבות

**רח' קפלן 2 ירושלים, ת.ד. 6158 טלפון: 073-332-0209/0201
אתר המשרד: www.moin.gov.il**



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

בהחלטת השר. במסגרת פסק הדין נכתב כי הצהרת המדינה, אשר הובאה לעיל, נותנת מענה משמעותי לעיקר החששות שעמדו ביסוד העתירה של הוועד המקומי.

מיד לאחר החלטת בג"ץ בנושא, בחודש מאי 2023 חתם שר הפנים, ח"כ משה ארבל (הנמען), על צווים ומפות להקמת המועצה המקומית צור הדסה ולגריעת שטחה מתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה. בהתאם להצהרת המדינה בפני בג"ץ, בתאריך 27 ביוני 2023 – זמן קצר לאחר ההכרזה על הקמת המועצה המקומית – הורחב כאמור כתב המינוי של הוועדה, והיא מונתה לבחון גם חלוקת הכנסות מהמועצה האזורית מטה יהודה למועצה המקומית צור הדסה. כתב המינוי כלל בחינת חלוקת הכנסות משבעה תאי שטח בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה יהודה (ר' פירוט בהמשך).

המועצה האזורית מטה יהודה כוללת 63 יישובים, בהם מתגוררים כ-51,000 תושבים. בהתאם לדירוג המדד החברתי-כלכלי לשנת 2021, מדורגת אוכלוסיית המועצה באשכול 7 מתוך 10 במדד. כמו כן, על פי דו"ח הוועדה, במועצה המקומית צור הדסה מתגוררים כ-12,000 תושבים. בהתאם לדירוג המדד החברתי-כלכלי לשנת 2021, מדורגת אוכלוסיית המועצה באשכול 8 מתוך 10 במדד. על פי הערכת הוועדה הגיאוגרפית, צפויה ירידה בדירוג החברתי-כלכלי של המועצה האזורית מטה יהודה, בשל גריעתם של תושבי צור הדסה, אשר מדורגים באשכול גבוה והיוו כ-20% מתושבי מטה יהודה בעת חישוב המדד בשנת 2019.

היישוב צור הדסה צפוי בשנים הקרובות לעבור צמיחה ופיתוח משמעותיים, וזאת על פי תכנית המתאר שאושרה עבורו בשנת 2018 (תכנית 151-0305631), הקובעת קיבולת של כ-5,700 יח"ד עבור כ-20,000 תושבים. בשנים האחרונות קודמה ואושרה סדרת תכניות מפורטות החלות כמעט על כל היישוב, כך שכבר בטווח הזמן הקרוב קיימת זמינות לפיתוח בהיקף משמעותי. עם זאת, מבדיקת הוועדה עולה כי בשנים האחרונות קיים קושי בשיווק יח"ד ביישוב, כאשר מאז אישור תכנית המתאר שווקה קרקע לבניית כ-100 יח"ד בלבד, ומנגד מוצעות כ-500 יח"ד במכרזים חוזרים או דחויים.

יצוין כי בקביל לעבודת הוועדה בנושא שבנדון, בחנה הוועדה סוגיה נוספת והיא חלוקת הכנסות לעיריית בית שמש משטחים מניבים בתחום המועצה האזורית מטה יהודה (נוסף על בחינת שינוי גבולות בין השתיים), אשר הוועדה לקחה בחשבון כחלק מבחינת ההשפעה הכוללת על איתנותה הפיננסית של המועצה האזורית.



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

פירוט מתחמי הבקשה

כאמור, כתב המינוי שניתן לוועדה כולל 7 תאי שטח בהיקף כולל של 4,163 דונם, המצויים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה יהודה ומיועדים לבחינת חלוקת הכנסות בינה לבין צור הדסה. להלן יוצג פירוט תאי השטח, וחויב הארנונה המוערך מכל תא שטח על בסיס תחשיב שערכה הוועדה:¹

- **תא שטח 1 – בית חולים איתנים (כ-107 דונם):** תא השטח כולל בית חולים ממשלתי למתמודדי נפש, המשתרע על 24,760 מ"ר, וקיימות בו זכויות בנייה לא מנוצלות בהיקף של כ-2,500 מ"ר. חיוב הארנונה השנתי למתחם זה לשנת 2024 עמד על 536,000 ₪, לאחר הנחה של 55% לה הוא זכאי כמוסד רפואי ממשלתי.
- **תא שטח 2 – מתחם איקאה (כ-53 דונם):** תא שטח המאוכלס ברובו על ידי סניף אשתאול של רשת איקאה, המשתרע על 24,794 מ"ר זכויות בנייה למסחר. נוסף על כך קיימות בתא השטח זכויות בנייה של כ-32,565 מ"ר לתעשייה ועוד כ-7,080 מ"ר למבני ציבור אשר אינן ממומשות. על פי הערכת הגורמים המעורבים קיימת סבירות נמוכה למימוש זכויות אלו, היות והן חלות על שטחי החנייה המהווים חלק בלתי נפרד ממתחם איקאה. חיוב הארנונה למתחם זה לשנת 2024 עמד על כ-3.65 מיליון ₪.
- **תא שטח 3 – מחצבת הר טוב (כ-552 דונם):** במהלך שנת 2023 נעו שטחי החציבה המוגדרים ברישיון למחצבה זו בין 19 ל-31 דונם. בשנים האחרונות התנהל הליך משפטי בין מפעילת המחצבה לבין המועצה האזורית מטה יהודה באשר לתעריפים וחיובי הארנונה המושגים על המחצבה, במסגרת תהליכי השגה וערר. בשנת 2023, כחלק מפתרון ביניים בו נקטה המועצה האזורית, חויבה המחצבה בתעריף של 28.01 ₪ למ"ר (נוסף על חיוב לקרקע תפוסה בגובה של 17.41 ₪ למ"ר) במקום התעריף המקובל של 73.28 ₪ למ"ר, ובהתאם לכך עמד חיוב הארנונה לתא השטח על כ-1.265 מיליון ₪.
- **תא שטח 4 – מחצבת זנוח (כ-1,580 דונם):** במהלך שנת 2023 נעו שטחי החציבה מכוח הרישיון בין 285 ל-249 דונם. מלבד זאת כולל תא השטח תעשייה הקשורה במחצבה, וחברת שפיר (מפעילת המחצבה עד שנת 2023) מקדמת תכנית לאזור תעשייה נוסף בתא השטח, בהיקף של כ-180 דונם. במהלך שנת 2023 עמד חיוב הארנונה לתא השטח על כ-1.12 מיליון ₪.
- **תא שטח 5 – מחצבת עציונה צפון (כ-1,031 דונם):** בשנת 2023 חל רישיון החציבה על כ-690 דונם מתא השטח. בשנת 2024 חיוב שטח הכרייה בפועל היה על כ-8.4 דונם, וחויב קרקע תפוסה היה על שטח של 722.5 דונם. נכון לשנת 2023 עמד חיוב הארנונה מהשטח על כ-4.13 מיליון ₪.

¹ יצוין כי חיובי המחצבות עשויים להשתנות מדי שנה, בהתאם לשטחי החציבה בפועל במסגרת רישיונות החציבה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

- **תא שטח 6 – מחצבת עציונה דרום (כ-731 דונם):** תא שטח זה מצוי בצמוד לתא שטח 5 מדרום, וכולל שטחים המיועדים למחצבה עתידית. תכנית מפורטת לפיתוח המחצבה העתידית מצויה בתחילת הליכי תכנון.
 - **תא שטח 7 – חוות הלוויינים בעמק האלה (כ-107 דונם):** בתא השטח מצויה תחנת ממסר לוויינית, המשמשת לניהול, בקרה ושליטה על שידורי לוויין לערוצי טלוויזיה מרחבי העולם. בשנת 2023 עמד חיוב הארנונה ממתקן זה על כ-1.42 מיליון ₪.
- בהתאם לאמור לעיל, על פי התחשיבים שערכה הוועדה, סך ההכנסות השנתיות משטחי כתב המינוי מוערך בכ-12.2 מיליון ₪. זאת בשים לב לכך שקיים תא שטח אשר טרם פותח (מחצבת עציונה דרום), ולכך שהחיוב על שטחי המחצבות משתנה משנה לשנה. בהנחה כי שיעור הגבייה בפועל מתאי השטח יעמוד על כ-95% מהחיוב השוטף, העריכה הוועדה כי פוטנציאל ההכנסות בפועל עומד על כ-11.5 מיליון ₪ בשנה, נכון לשנים 2023 ו-2024.

תמצית עמדות הצדדים

המועצה האזורית מטה יהודה

- המועצה האזורית מטה יהודה ציינה כי היא תומכת בתהליך ההפרדה, ועושה כל שביכולתה על מנת לסייע לביצועה המוצלח, לרבות אספקת כלל השירותים לתושבי צור הדסה בתקופת המעבר.
- המועצה האזורית השקיעה בשנים האחרונות עשרות מיליוני שקלים כדי לתמוך בתנופת הפיתוח המשמעותית בצור הדסה. לצורך מימון השקעותיה לקחה על עצמה המועצה התחייבויות גבוהות, עליהן היא עדיין משלמת, ומחזירה סכומים ניכרים כל שנה.
- בדיונים על הפירוק לא דובר על חלוקת הכנסות, ולכן המועצה הסכימה לקחת על עצמה את כל ההתחייבויות עבור הנכסים שנבנו ושיהיו של צור הדסה: מבני ציבור, בתי ספר מפוארים, גני ילדים, גינות. במידה ויוחלט על חלוקת הכנסות, ראוי שהמועצה המקומית צור הדסה תשלם את החובות של מטה יהודה לבנקים, בגובה של כ-40 מיליון ₪ שהשקיעה המועצה האזורית בצור הדסה.
- סוכם עם משרד הפנים כי המשרד ימצא פתרון לגירעון הצפוי בסך של 12 מיליון ₪. מענק האיזון למטה יהודה קוצץ בחצי השנה האחרונה ב-6 מיליון ₪ (12 מיליון ₪ במונחים שנתיים). כלומר, מטה יהודה שילמה את חלקה בהיפרדות.
- קרן הארנונה שהוקמה לאחרונה מיועדת לתת מענה למועצה המקומית צור הדסה על בניית מגורים. בקרן הארנונה תהיה המועצה האזורית מטה יהודה בצד של הרשויות התורמות. על-



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

פי האומדנים שגובשו, בעוד מספר שנים תתרום המועצה האזורית מטה יהודה לקופת הקרן כ- 10 מיליון ₪, בעוד המועצה המקומית דצור הדסה – בה עתידות להיבנות אלפי יחידות דיור – תקבל סכומים ניכרים מקרן הארנונה.

- מעבר לכך שלמועצה האזורית קוזזו 12 מיליון ₪ ממענקי איזון (במונחים שנתיים), והיא תחויב בתשלומים לקרן הארנונה, ניתן לוועדה בנוסף על כל אלה מנדט לחלוקת הכנסות מארנונה מנכסים מניבים, שאף אינם צמודי דופן לצור הדסה.
- המועצה האזורית הציעה להעביר לצור הדסה 4 מיליון ש"ח לשנה לתקופה של 10 שנים, וכן חלוקת הכנסות בשיעור של 40 אחוז מאזור תעשייה חדש משותף שמתוכנן לקום תוך 8 שנים בתחומי המועצה האזורית באזור תרקומיה.²
- המועצה האזורית מטה יהודה היא זו שיזמה והביאה את "איקאה" להקמת מרכז מסחרי בתחומה, ומאז כולם רוצים לנגוס ממנה. המועצה ציינה כי היא מוכנה לתת לצור הדסה 15%-20% מההכנסות של אזור תעסוקה זה, וכי היא מוכנה ליזום הקמת אזור תעסוקה משותף לצור הדסה ולמטה יהודה.
- לעמדת המועצה, קיים צורך להסתכל על מצבה הכלכלי הקשה, ועל המנדטים הנוספים בהם היא כלולה, לרבות חלוקת הכנסות עם בית שמש ושינוי גבולות עם קריית יערים.
- המועצה ציינה כי בצמוד לצור הדסה עומד לקום אזור תעסוקה חדש ביער האנגלי עבור הישוב ביתר עילית. לעמדתה, המועצה המקומית צור הדסה חייבת גם היא ליהנות ממנו, כך שלא כל המענה לצרכיה הכלכליים של צור הדסה ייפול על מטה יהודה.
- המועצה ציינה כי במידה ותוטל עליה האחריות לכיסוי כל הגרעון המוניציפלי של המועצה המקומית צור הדסה, היא לא תעמוד בזה ותתפרק כלכלית.

המועצה המקומית צור הדסה

- המועצה המקומית צור הדסה ציינה כי היא מוקירה תודה למועצה האזורית מטה יהודה על ההתנהלות בתקופת המעבר, ומודה לה על שיתוף הפעולה ביניהן.
- המנדט של הוועדה הינו חלוקת הכנסות, ועל כן ביקשה המועצה המקומית כי החלוקה תהיה לא רק מהארנונה, אלא גם מכל ההכנסות הצפויות בתאי השטח של המנדט, כולל היטלי השבחה.
- תושבי צור הדסה היו חלק מהמועצה האזורית מטה יהודה על כל החובות וכל הזכויות. תושבי צור הדסה לא באים כעניים בפתח, אלא כמי שהיו להם זכויות בשטחים אלו. לתושב המועצה

² יצוין כי אזור תעשייה עתידי זה אינו מצוי במתחמים הנדונים בכתב המינוי הנוכחי.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

המקומית צור הדסה שהיה תושב המועצה האזורית מטה יהודה אין פחות זכויות באיקאה מתושב רמת רחל.

- צור הדסה היוותה ערב ההפרדות 19.4 אחוז מתושבי מטה יהודה, ולכן יחס החלוקה בפיצול צריך לעמוד על 20: 80 אחוז. לעמדת המועצה המקומית, על הוועדה בהמלצותיה לקחת את כל ההכנסות של המועצה האזורית מטה יהודה ולחלק אותן ביחס האמור לעיל. כלל 20 האחוזים המגיעים למועצה המקומית צור הדסה צריכים להינתן מהשטחים המניבים שבמנדט. מקובל על המועצה המקומית צור הדסה שאם חלק מההכנסות של המועצה האזורית מטה יהודה יועברו לעיריית בית שמש, אזי גם צור הדסה צריכה לשאת בנטל.
- משרד הפנים הודיע לבג"ץ שהגירעון שנובע מהפרדות צור הדסה ושאותו יש לכסות מכלל המקורות עומד על 12.53 מיליון ₪ לשנה. מתוכם 4 מיליון ₪ יכוסו באמצעות חלוקת הכנסות מהשטחים המניבים של מטה יהודה. עמדת המועצה המקומית היא כי חלוקת ההכנסות מתאי השטח שבמנדט, צריכה לכסות כמעט את כל הגירעון הצפוי.

עמותת 'תושבים למען צור הדסה'

- לעמדת עמותת התושבים, ההחלטה להפריד את הישוב צור הדסה מהמועצה האזורית מטה יהודה הינה החלטה פוליטית ולא כלכלית.
- עמדת העמותה הייתה ונותרה כי אין היתכנות כלכלית להפרדת הישוב מהמועצה האזורית מטה יהודה, וכי במקרה של הליך הפרדה יש לבצע מראש חלוקת נכסים ראויה וצודקת עם המועצה האזורית באופן שיבטיח זכות קיום כלכלי ליישוב צור הדסה.
- על פי בדיקה שנערכה על ידי חברה לייעוץ כלכלי, הגרעון הצפוי הנובע מהפרדות צור הדסה מהמועצה האזורית, יעמוד על 20 מיליון ₪ לשנה, כ-7.5 מיליון ₪ מעבר להערכת הוועדה הקודמת.
- צור הדסה זכאית לחלקה היחסי בכלל הנכסים המסחריים במועצה האזורית מטה יהודה לרבות שטחי תעשייה, תעסוקה ומסחר מניבי ארנונה, בהתאם לחלק היחסי של הכנסותיה. זכות זו צריכה להיות מחושבת יחסית בהתאם לצפי האוכלוסייה ביישוב לפי התכניות המאושרות, אל מול אוכלוסיית מטה יהודה. עמדת העמותה הינה כי ללא חלוקה שכזאת, תיווצר פגיעה חמורה בזכויות תושבי צור הדסה והפליה כנגדם.
- גם אם ימומש היעוד המסחרי בתכנית המתאר בצור הדסה באופן מלא, היקף כלל נכסי הארנונה המניבה לא יעלה על 2 מ"ר לתושב. הארנונה המניבה הצפויה לפי תכנית המתאר לא תשנה מהותית את הגרעון הצפוי לצור הדסה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

- לעמדת עמותת התושבים, כתב המינוי לוועדה ניתן ללא סמכות, בניגוד לפסק הדין תוך הפליית תושבי צור הדסה, היות והוא כולל אפשרות לחלק הכנסות רק מחלק מנכסי המועצה האזורית מטה יהודה. העמותה הודיעה כי היא שומרת על זכותה לפנות לבית המשפט העליון.

תמצית ממצאי הוועדה

בבואה לגבש את המלצותיה, מצאה הוועדה כי הסוגיה הנידונה מורכבת מאד, מכמה סיבות: היעדר נתוני ביצוע ונתונים כלכליים הנוגעים למועצה המקומית צור הדסה שלא מכבר קמה; העובדה כי מצבה הכלכלי של המועצה האזורית מטה יהודה אינו איתן, וחלוקת הכנסות מתחומה עשויה לפגוע ביכולתה לספק שירותים לתושביה; והתחזיות הצופות כי המועצה המקומית צור הדסה תייצר גירעון תקציבי מובנה, אם כי קיימת מחלוקת באשר להיקפו. על כן, בבואה לדון בסוגיה מורכבת זו בחנה הוועדה מספר נושאים:

1. הגירעון הצפוי של המועצה המקומית צור הדסה והדרכים המוצעות לכיסויו:

בפני הוועדה הוצגו תחזיות שונות באשר לגירעון השנתי הצפוי של המועצה המקומית צור הדסה, אשר הוכנו על ידי גורמים שונים. ככלל תחזיות אלו נעו על טווח רחב, בין הערכת גירעון שנתי של כ-5.14 מיליון ₪ (בטווח הקצר וללא אכלוס משמעותי) שחזתה הוועדה הגיאוגרפית אשר המליצה על פיצול צור הדסה ממטה יהודה; לבין הערכת גירעון של כ-24 מיליון ₪ בשנה (עם השלמת בניית שכונת סנסן ביישוב, אשר תביא לכ-15,000 תושבים ביישוב) על ידי חברת דלויט, אותה שכר הוועד המקומי צור הדסה דאז. בכך נכללה גם הצעת התקציב שהכין עבור משרד הפנים ר"ח איתן ויינברג מהצוות המפרק (האמון על תהליך ההפרדה של הוועד המקומי מהמועצה האזורית), לפיה צפוי הגירעון לעמוד על כ-12.54 מיליון ₪ בשנה. על בסיס כלל התחזיות שבחנה, סברה הוועדה כי למועצה המקומית צור הדסה צפוי גירעון שנתי של לא פחות מ-14.5 מיליון ₪, וזאת לאחר ביצוע פעימה ראשונה של העלאת הארנונה במועצה בשיעור ריאלי של 7.5%, ובהנחה שהיא תנהל תקציב הוצאות מצומצם לתושב (ביחס למועצה המקומית החציונית היציבה).

אל מול הפערים הצפויים, קבע הצוות המפרק מתווה לכיסוי הגירעון הצפוי בתקציבה השנתי של המועצה המקומית, כדלהלן³:

א. העלאת תעריף הארנונה הכולל של צור הדסה ב-7.5% לשנה במשך ארבע השנים הקרובות מעבר למקדם האוטומטי הנקבע מדי שנה. רכיב זה הוערך בכ-1.2 מיליון ₪ לשנה.

³ יובהר כי מתווה זה נועד לכיסוי הגירעון בהיקף שהוערך על ידי ר"ח ויינברג מהצוות המפרק, שכאמור עומד על כ-12.54 מיליון ₪.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

- ב. הגדלת חיוב הארנונה העסקית הנגבית במועצה בגין תוספת 6,000 מ"ר זכויות בנייה שימושו, החל משנת 2025. רכיב זה הוערך בכ-802 אלף ₪ בשנת 2025, ובכ-926 אלף ₪ בשנת 2027.
- ג. העברה כספית חד פעמית מהמועצה האזורית מטה יהודה למועצה המקומית צור הדסה בגין ניתוח יתרות מנכסים והתחייבויות שיועברו לאחר שינוי המעמד המוניציפלי. סכום זה הוערך בכ-3.4 מיליון ₪ חד פעמי בשנת 2024.
- ד. שימוש בעודפים שנצברו בקופת הוועד המקומי צור הדסה לכיסוי הגירעון. רכיב חד פעמי זה הוערך בכ-3.2 מיליון ₪ בשנת 2024, וב-2 מיליון ₪ בשנת 2025.
- ה. להשלמת מתווה המימון והתאמתו לכיסוי כלל הגירעון הצפוי למועצה המקומית צור הדסה, הניח הצוות המפרק כי תתווספנה הכנסות חיצוניות ממענקים ומחלוקת הכנסות, בהיקף של כ-8.5 מיליון ₪ בשנת 2024, 9.3 מיליון ₪ בשנת 2025, 7.9 מיליון ₪ בשנת 2026 ו-6.4 מיליון ₪ בשנת 2027.

החלטת המועצה על העלאת תעריפי הארנונה לשנת 2024 התקבלה ואושרה, והסכומים החד פעמיים מהמועצה האזורית מטה יהודה ומעודפי הוועד המקומי הועברו זה מכבר. לצד זאת, הוועדה הביעה ספק באשר ליכולת לממש את תכניות הבניה לתעסוקה בלוח הזמנים הנקוב במתווה, לאור אי-הצלחתם של חלק ממאמצי שיווק הקרקעות ביישוב צור הדסה. כמו כן, ניתן לראות כי מתווה זה מניח תוספת שנתית משמעותית של הכנסות ממקורות חיצוניים למועצה המקומית, הנדרשים לצורך כיסוי הגירעון.

2. השפעת הפירוק על מענקי האיזון לשתי הרשויות:

הוועדה בדקה את השפעת הפירוק על מודל מענקי האיזון להם יהיו זכאיות שתי הרשויות המקומיות. על פי הערכתה, נראה כי היקף מודל מענק האיזון למועצה האזורית מטה יהודה יהיה נמוך בשיעור ניכר מהמענק בשנת 2023 (20,518 אלפי ₪) ו-2022 (47,848 אלפי ₪), ואף ייתכן כי הוא יתאפס. הוועדה ציינה בנוסף, כי עד מימושה המלא של הפחתה זו יחלוף זמן, בשל "מנגנון ההחלקה" המיועד למנוע הפחתות בשיעורים חדים במענק. ההסבר להפחתה הניכרת במודל המענק של מטה יהודה בין השנים 2022 ל-2023 הוא הפרדת צור הדסה מהמועצה האזורית. לצד זאת העריכה הוועדה כי מענק המודל למועצה המקומית צור הדסה בשנת 2024 יהיה חיובי וגבוה. הערכות אלו מבוססות על העובדה שמספר התושבים ברשות (היות והמענק מחושב פר תושב) וסיווגם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות, מהווים מרכיבים מרכזיים בחישוב נוסחת המענק. על כן, הפרדת הרשויות אשר צמצמה את היקף תושבי המועצה האזורית מטה יהודה בכ-12,000 תושבים, הביאה להקטנה משמעותית בזכאותה למענק. מאידך, תושבי צור הדסה משויכים לדירוג חברתי-כלכלי גבוה מהמוצע בקרב תושבי מטה יהודה, ולאור משקלם הגדול בקרב אוכלוסיית



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

המועצה האזורית ניתן להניח כי הדירוג הרציף של תושבי מטה יהודה ירד במדד זה (ועל כן ייתכן כי הירידה בזכאותה למענק תתמתן).

גם בראייה המצרפית מצאה הוועדה כי היקף המקורות העומדים לרשות שתי הרשויות יחד מהמענק, פחת באופן משמעותי עקב הפיצול. על פי נתוני 2023 הרי שהיקף מודל המענק למטה יהודה פחת ב-27 מיליון ₪, בעוד שמודל המענק לצור הדסה עלה ל-1.2 מיליון ₪, כך שמענק המודל המצרפי לשתי הרשויות צנח בכ-25.5 מיליון ₪. משמעות נתונים אלו היא כי בשל מהלך מנהלי להפרדת רשויות, ללא סיוע חיצוני תפחת באופן ניכר יכולתן הכלכלית של שתי הרשויות יחדיו לשמור על רמת השירותים שסופקה לתושביהן ערב ההפרדה.

3. בחינת התפתחות הכנסות המועצה המקומית בהתאם לתכניות הבניה והתממשותן

התכניות המאושרות לפיתוחה של צור הדסה מציגות תמהיל שימושים הכולל בניה למגורים בהיקף של כ-2,945 יח"ד מחד, והרחבת מע"ר בהיקף של כ-100,000 מ"ר תעסוקה מאידך. על פי הבדיקה שערכה הוועדה, ככל שיש כוונה לכסות את כל הגירעון הצפוי למועצה המקומית צור הדסה (בהיקף שלא יפחת מ-14.5 מיליון ₪ על פי הערכתה כאמור לעיל) באמצעות הכנסות מארנונה שאינה למגורים – הרי שבממוצע יש צורך בהקמת 150,000 מ"ר שאינם למגורים, מעבר לתוכניות המאושרות. מכך עולה כי תוספת הבנייה שאינה למגורים תיתן מענה אך ורק לתוספת בניית יחידות הדירוג הצפויה היישוב, ולא יהיה בה כדי לכסות את הגירעון הראשוני של המועצה המקומית. זאת תחת ההנחה שכל התכניות לבנייה שאינה למגורים תתממשנה, כאשר בראייה ארצית שיעור המימוש שלהן נמוך משמעותית משיעור המימוש של בנייה למגורים. יתרה מזו, נמצא כי מקודמת תכנית לפיתוח אזור תעסוקה גדול בשטחה המוניציפלי של ביתר עילית, בסמוך לצור הדסה מעבר לקו הירוק (תכנית יוש/426/9, הופקדה ביום 10.2.20), אשר יהווה תחרות ואף חסם מסוים לפיתוח מע"ר בצור הדסה. זאת כאשר מבחינה חוקית לא ניתן יהיה לחלק ממנו הכנסות לצור הדסה, המצויה בתוך תחומי הקו הירוק.

לאור זאת סברה הוועדה, כי ככל שקיים צורך לספק לתושבי צור הדסה שירות מוניציפלי ראוי, ובהתבסס על תכניות הפיתוח הקיימות והפוטנציאל למימושן, אין כל התכנות להביא את המועצה המקומית צור הדסה לאיזון כלכלי עצמאי ללא תלות במענקים מהממשלה (הן מענקי איזון והן מענקים נוספים).



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

תמצית המלצות הוועדה

לאור מצבה הכלכלי של המועצה האזורית מטה יהודה, לאור העבודה כי נבחנת כעת במקביל גם האפשרות של שינויי גבולות וחלוקת הכנסות בין המועצה ובין עיריית בית שמש, וכן לאור ההפחתה המשמעותית במענק האיזון לו היא זכאית, סברה הוועדה כי במצב רגיל לא הייתה ממליצה כלל על חלוקת הכנסות מהמועצה האזורית מטה יהודה לרשויות מקומיות אחרות. עם זאת, היות ובקשת חלוקת ההכנסות נועדה עבור המועצה המקומית צור הדסה, שהייתה חלק אינטגרלי מהמועצה האזורית, ובשל שיתוף השירותים המתקיים גם לאחר הפיצול בין שתי הרשויות, סברה הוועדה כי באופן חריג יש מקום לחלוקת הכנסות זהירה בין שתי הרשויות, תוך שמירה והקפדה שלא לפגוע בגיעה גדולה מהנחוץ במועצה האזורית מטה יהודה ובתושביה.

בבואה לבחון את חלוקת ההכנסות בין הרשויות, בחנה הוועדה בין השאר את תוצאותיו של מודל חלוקה סכמתי המשמש אותה באופן קבוע בהמלצותיה לחלוקת הכנסות, תוך התאמה למקרה הנדון. מודל זה כלל ארבעה פרמטרים: (1) מספר תושבים לשנת 2023, לו ניתן משקל גבוה של 40%, בשל שיעורה הגבוה של אוכלוסיית צור הדסה מתוך אוכלוסיית מטה יהודה. (2) המדד החברתי-כלכלי, עבורו ניתן משקל גבוה של 30%, בשל השונות הקיימת בין תושבי הרשויות. (3) מדד האיתנות הפיננסית, לו ניתן משקל של 20%. (4) שיעור גבייה מהחיוב השוטף נטו (ממוצע בשלוש השנים האחרונות), אשר קיבל משקל של 10%. שני הפרמטרים האחרונים קיבלו משקולות נמוכים יחסית, בשל היעדר שונות מהותית בין שתי הרשויות.

לצד זאת, ציינה הוועדה כי יישום המודל על מטה יהודה וצור הדסה כפשוטו, בעייתי עד בלתי אפשרי. זאת, מאחר ובסיס הנתונים הנבחן הינו נתוני ביצוע לשנת 2021, בעוד המועצה המקומית צור הדסה הוקמה אך בשלהי 2023 ואין בנמצא נתוני ביצוע כלכליים עבורה. במקביל ומאותה הסיבה, גם הנתונים באשר למועצה האזורית מטה יהודה אינם מדויקים, מאחר ואין בנמצא בעת עבודת הוועדה דו"חות כספיים מעודכנים עבורה לאחר הפרדת צור הדסה. לאור זאת, בחרה הוועדה להשתמש במודל זה תוך התאמות ובמידת האפשר, כבסיס ראשוני בלבד לבחינת חלוקת ההכנסות הרצויה בין הצדדים. בכדי להתגבר על המחסור בנתונים, הניחה הוועדה הנחות שונות, וכן בדקה נתוני ביצוע ברשויות הדומות למועצה המקומית צור הדסה בכל הנוגע להיקף האוכלוסייה, שיוך התושבים לאשכול חברתי-כלכלי ותמהיל השטחים המחויבים בארנונה (מגורים ושאינם למגורים) כדוגמת אורנית, אפרת, כוכב יאיר ומיתר.

תוצאות חישוב שיעורי החלוקה על-פי מודל החלוקה הסכמתי שהגדירה הוועדה היו: 64% למועצה האזורית מטה יהודה ו- 36% למועצה המקומית צור הדסה. כמו כן, כאמור, על פי תחשיבים שערכה הוועדה, סך ההכנסות מתאי השטח הכלולים בכתב המינוי מוערך בכ- 11.5 מיליון ₪ בשנה בפועל



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

(בהנחת שיעור גבייה של 95%). לפיכך, ציינה הוועדה כי חלקה התיאורטי של צור הדסה (36%) בחלוקה מכלל שטחי כתב המינוי עומד על סכום של **כ-4.14 מיליון ₪** – סכום אשר אין בו כדי לכסות את הגירעון הצפוי של צור הדסה, הגדול ממנו פי שלושה. כמו כן נמצא כי מתווה כיסוי הגירעון שהוצע על ידי הצוות המפרק צפוי לטפל רק בחלק מהגירעון של המועצה המקומית, ולא בכולו⁴.

יחד עם זאת, מעבר לתוצאות המודל הסכמתי נתנה הוועדה את דעתה על מספר מגמות ונתונים נוספים, הרלוונטיים לדעתה למקרה הנידון:

- היעדר פוטנציאל פיתוח לצור הדסה, הנובע הן מהיעדר שטחים המיועדים לפיתוח והן בשל התחרות הצפויה עם אזור התעסוקה המתוכנן בביתר עילית.
- עומק הגירעון השוטף הדורש טיפול במועצה המקומית צור הדסה.
- פוטנציאל מצומצם למקורות לחלוקת הכנסות בין הרשויות, אל מול שיעורם הגבוה של תושבי צור הדסה מכלל תושבי המועצה האזורית מטה יהודה: תושבי צור הדסה היוו כ-20% מכלל תושבי המועצה האזורית טרם הפיצול, ולעומת זאת מלוא פוטנציאל ההכנסות מתאי השטח שניתנו לוועדה (העומד על כ-12 מיליון ₪) מהווה כ-12% בלבד מסך חיוב הארנונה שלא למגורים במטה יהודה.
- קיומו של פוטנציאל נוסף להגדלת הכנסות במועצה האזורית מטה יהודה, מהגדלת תעריף הארנונה שלא למגורים אל מול התעריף הנורמטיבי.
- הסכמת המועצה האזורית מטה יהודה לחלוק הכנסות בהיקף של 4 מיליון ₪ לשנה עם צור הדסה.

לאור היבטים אלו, סברה הוועדה כי חלקה של המועצה המקומית צור הדסה בהכנסות צריך להיות גבוה יותר מאשר תוצאות המודל הסכמתי. על כן, **המליצה הוועדה על חלוקה של 45% מההכנסות לצור הדסה, לעומת 55% למועצה האזורית מטה יהודה, וזאת לאחר הותרת תקורה ניהולית בשיעור של 10% בידי המועצה האזורית מטה יהודה.**

המלצה זו אינה תקפה לתא שטח מס' 1 (בית החולים איתנים) אשר הוועדה סברה כי אין לכלול בחלוקת ההכנסות, היות ומדובר במתקן ממשלתי אשר היקף ההכנסות ממנו נמוך מלכתחילה, ועלות השירותים המסופקים לו מהמועצה האזורית מטה יהודה אינה שונה באופן ניכר מהסכום

⁴ יובהר כי, כפי שעולה ממתווה כיסוי הגירעון שהוצג לעיל, חלוקת ההכנסות מהווה מרכיב אחד בלבד ממתווה זה. מכאן כי על פי המתווה, חלוקת ההכנסות כשלעצמה אינה אמורה לכסות את כל הגירעון הצפוי למועצה המקומית צור הדסה.



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

המתקבל ממנו. מלבד זאת **המליצה הוועדה להחיל את החלוקה המתוארת לעיל על ששת תאי השטח הנותרים (מס' 7-2)**. זאת, לרבות תא שטח מס' 6 אשר איננו מניב הכנסות נכון להיום, אך מתוכננת לקום בו בעתיד מחצבה.

נוסף על כך, התייחסה הוועדה לנושא של מענקים מיוחדים ומענק איזון כצעדים נלווים להחלטה הנוגעת לחלוקת הכנסות, אולם עניינים אלו אינם נכללים במסגרת כתב המינוי שניתן לה. כמו כן, המליצה הוועדה לבדוק את ההיתכנות להרחבת אזור התעסוקה של ביתר עילית אל עברו המערבי של הקו הירוק, כך שגם המועצה המקומית צור הדסה תוכל ליהנות מהכנסותיו; לערוך בדיקת היתכנות לאיתור שטח, לצורך הקמת אזור תעסוקה למועצה המקומית צור הדסה בתחום המועצה האזורית מטה יהודה; ולבחון את המלצותיה בעתיד, לרבות הצורך בעדכון, במידה ותתממשנה תכניות הפיתוח לשטחים המסחריים וליחידות הדירור בצור הדסה.

עמדת הרשויות המקומיות ביחס להמלצות הוועדה

המועצה האזורית מטה יהודה

המועצה האזורית מטה יהודה הגישה את עמדתה בנושא שבנידון, במשולב עם עמדתה ביחס להמלצות הוועדה בנושא שינוי הגבולות וחלוקת ההכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה ועיריית בית שמש (אשר, כאמור, נבחן בוועדה במקביל לנושא הנידון כאן). לעמדת המועצה האזורית לא ניתן להתייחס לנושאים אלו בנפרד, היות ותקציב המועצה, הכנסותיה והוצאותיה הם כלים שלובים, ויש להתייחס אל שני המקרים תוך ראיית התמונה המלאה. לעמדת המועצה, לא בכדי נקבע בדו"ח הוועדה בנושא הנידון כאן כי, כדברי הוועדה, "במצב הרגיל לא הייתה הוועדה ממליצה כלל על חלוקת הכנסות ממטה יהודה לרשויות אחרות". אלא שלמרות דבריה אלו, בכל זאת מצאה הוועדה לנכון להמליץ על חלוקת הכנסות מסוימת לטובת המועצה המקומית צור הדסה, תוך שהיא קובעת כי תעשה זאת בצורה זהירה. לעמדת המועצה האזורית, באופן תמוה התעלמו לחלוטין שני דו"חות הוועדה שבנידון מהתוצאות וההמלצות של הדו"ח השני, ובנקודה זו נעוץ כשל מהותי.

בהתייחסה לנושא חלוקת הכנסות עם המועצה המקומית צור הדסה, הנידון כאן, הביעה המועצה האזורית התנגדות להמלצות הוועדה, וטענה כי יש לתקן אותן בשני אופנים: (1) יש לקבוע כי יועברו למועצה המקומית צור הדסה 20% מההכנסות מתאי השטח המיועדים לחלוקה, במקום 45% כפי שהמליצה הוועדה, וזאת בהתאם לשיעור תושבי צור הדסה מקרב תושבי המועצה האזורית מטה יהודה ערב הפיצול. (2) יש להגביל את טווח השנים בהן יחולקו ההכנסות שבנידון לתקופה של 10



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

שנים, כפי שהחליטה מליאת מועצת מטה יהודה בשלהי שנת 2023. להלן פירוט נימוקיה וטענותיה של המועצה האזורית:

באשר לשיעורי החלוקה, טענה המועצה כי גם חלוקה על פי המודל התיאורטי שבחנה הוועדה (העברת 36% מההכנסות למועצה המקומית צור הדסה) הייתה מעמידה אותה במצב גירעוני ובלתי נסבל, בו תושבי מטה יהודה נפגעים בשל אי קבלת השירותים המגיעים להם. עם זאת, לאור השיקולים שפורטו בדו"ח, הוועדה סברה כי יש להגדיל את חלקה של המועצה המקומית צור הדסה אף מעבר לכך, ל-45% מההכנסות.

עוד בעניין זה טענה המועצה האזורית כי הוועדה התעלמה מכך שהיא כלל אינה זכאית, ואף לא תהיה זכאית, לקבלת מענק איזון, כך שבפועל היא מאבדת סכום מצרפי של כ-28 מיליון ₪. לעומת זאת, למועצה המקומית צור הדסה ניתן יהיה להסדיר מענקי איזון מאת המדינה, בין אם בדרך של סטטוס "עיר בהקמה", או בדרכים אחרות המאפשרות לה לקבל מענקי איזון עקב הבנייה המאסיבית המתקיימת בתחומה. עוד צוין כי לצורך איזון תקציבה של המועצה המקומית צור הדסה נדרשים מענקי איזון בהיקף של כ-12 מיליון ₪ בשנה, סכום המהווה טיפה בים עבור המדינה. בנוסף טענה המועצה כי אין ולא צפויים להתפתח בשנים הקרובות אזורי הכנסות עתידיות במועצה האזורית מטה יהודה, אשר יוכלו להסדיר את הגירעון אשר יצטבר בתקציבה.

נוסף על כך נטען כי על פי שיטת "קרן הארנונה" עליה החליטה הממשלה, המועצה האזורית מטה יהודה תידרש לתרום כספים לקרן מכיוון שאין אצלה בנייה מאסיבית, בעוד המועצה המקומית צור הדסה ועיריית בית שמש יהיו זכאיות לכספים מהקרן בשל הבנייה המאסיבית המתקיימת בתחומן. בשל כך מתקיים, לעמדת המועצה, מצב אבסורדי, בו היא סובלת מהפחתות ניכרות בתקציבה ופגיעה בשירותים שמקבלים תושביה, בעוד רשויות אחרות מסביבה נוגסות ולוקחות מתקציבי תושביה ללא הרף. בהקשר זה צוין כי הוועדה כלל לא העלתה נתונים אלו בדו"ח, והתעלמה מהם לחלוטין, ומשכך הדו"ח ומסקנותיו נמצאים חסרים ולא מדויקים.

באשר לבקשת המועצה האזורית להגביל את טווח השנים לחלוקה: המועצה הזכירה כי למרות הקושי הרב, היא סברה בעבר כי עליה לנסות ולאפשר למועצה המקומית החדשה לצאת לדרכה בצורה הטובה ביותר, ככל שיכלה לאפשר זאת. משכך פעלה המועצה, ובהחלטת מליאת המועצה החליטה בשלהי שנת 2023 להעמיד מימון לטובת דרכה החדשה של צור הדסה על סך 4 מיליון ₪, אך זאת למשך 10 שנים בלבד (הוער כי החלטה זו התקבלה טרם ידעה המועצה על אודות ההשלכות הכבדות, הגירעון שיווצר, ודרישות עיריית בית שמש ורשויות אחרות לחלוקת הכנסות). לעמדת המועצה, לא יעלה על הדעת כי היא תישא בעול של העברת כספי תושביה לתושבי המועצה המקומית צור הדסה לנצח נצחים. לדבריה, ברמת התפיסה לפיה יש להעמיד את המועצה המקומית



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

החדשה צור הדסה על רגליה, אין זה נכון כי היא תיהנה לנצח מתשלומים שיועברו לה על ידי המועצה האזורית מטה יהודה, תוך שהדבר מטיל עול בלתי סביר על תושביה של השנייה. בנוסף, קביעת המועד האמור (10 שנים) תביא לכך שהמועצה המקומית צור הדסה תפעל במרץ במשך שנים אלו לעמוד על רגליה, ולהיות עצמאית ובעלת הכנסות התואמות את צרכיה האמתיים. לדברי המועצה, הוועדה התעלמה בדו"ח מהגבלת שנות החלוקה במסגרת החלטת מליאת המועצה. על כן מדובר בכשל מהותי בהמלצות הוועדה, שכן לא זו הייתה כוונת המועצה האזורית ואף לא סביר שהחלוקה לא תתוחם למספר שנים מוגדר.

המועצה המקומית צור הדסה

המועצה המקומית צור הדסה התנגדה להמלצות הוועדה, ולעצם מתן כתב המינוי כך שתיבחן חלוקת הכנסות ממספר שטחים מצומצם בלבד, כמפורט להלן:

- לדברי המועצה, מתשובת המדינה לבג"ץ (בג"ץ 6924/22) השתמע כי משרד הפנים יבחן חלוקת הכנסות הוגנת לצור הדסה, אשר תאפשר לה לתפקד כרשות מקומית עצמאית. אולם, כתב המינוי שניתן הגדיר מראש שטחים מצומצמים ביותר אשר מהם תיבחן החלוקה לצור הדסה, ובכך למעשה סוכלה מראש כוונת המדינה לאפשר לצור הדסה לתפקד כמועצה עצמאית.
- לעמדת המועצה, הוועדה לא נתנה את המשקל הראוי לנסיבות המיוחדות של המקרה הנידון, השונה לגמרי ממקרים אחרים של חלוקת הכנסות, היות ולא מדובר בחלוקה לרשות הנעדרת זיקה וזכות בשטחי החלוקה, אלא במקרה של "פירוק שיתוף": תושבי צור הדסה, המהווים כ-20% ממטה יהודה, הופרדו ממנה, ואין הצדקה שמהלך זה לא יבוא יחד עם הצמדת 20% מהשטחים המניבים של המועצה האזורית לאותם התושבים. במקום זאת, הוועדה המליצה להעביר לצור הדסה 45% מההכנסות, מחלק קטן מאד של השטחים המניבים במטה יהודה. המועצה ציינה כי על פי תקציבה המאושר של המועצה האזורית מטה יהודה לשנת 2024, ההכנסות הצפויות מארנונה שלא למגורים עומדות על 110 מיליון ₪, בשעה שעל פי המלצות הוועדה יעמוד חלקה של צור הדסה על כ-5 מיליון ₪ בלבד (פחות מ-5%).
- המועצה ציינה כי צור הדסה תוכננה במשך השנים כיישוב בתוך המועצה האזורית מטה יהודה, ועל כן לא תוכננו לה שטחי מסחר ותעסוקה. זאת מתוך ראייה כוללת, לפיה ייהנו תושבי צור הדסה מהשטחים המניבים בשאר שטחי המועצה האזורית, שכן מדובר על קופה אחת. לעמדת המועצה, הוועדה אינה רשאית להתעלם מעובדה זו, ולהשאיר למועצה האזורית מטה יהודה את כל השטחים שתוכננו במקור גם עבור תושבי צור הדסה. כמו כן, טיעון הוועדה לפיו העברת נתח גדול יותר מההכנסות תביא לפגיעה קשה במטה יהודה, אינו יכול להצדיק פגיעה קשה בהרבה בצור הדסה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

- עוד ציינה המועצה כי חרף ממצאיה של הוועדה כי צפוי לצור הדסה גירעון של כ-14.5 מיליון ₪ בשנה (בהנחה של תקציב רזה ומצומצם), היא המליצה להעביר לה רק כשליש מהסכום הנדרש לכיסוי הגרעון שלה. כך במקום לקבוע חלוקה צודקת, בחרה הוועדה להעביר את הבעיה מהמגרש שלה אל מגרשו של משרד הפנים, והמליצה להגדיל את המענקים הממשלתיים לצור הדסה. לדברי המועצה, ראוי היה כי הוועדה תפנה לשר בבקשה לצרף שטחים נוספים למנדט הוועדה, לקבוע שצור הדסה תקבל 20% מהכנסות הארנונה שלא למגורים במטה יהודה, ולהמליץ לממשלה שלא להקטין את מענק האיזון למטה יהודה. נוסף על כך נטען כי מענקי ממשלה אינם מובטחים, ובוודאי שצור הדסה אינה יכולה להסתמך עליהם לאורך השנים.
- המועצה ציינה כי הוועדה התעלמה מהחיסכון הכספי הגדול של המועצה האזורית מטה יהודה כתוצאה מהפיצול. על פי נתוני ההתחשבויות שהועברו למועצה המקומית על ידי המועצה האזורית מטה יהודה, זו השקיעה בצור הדסה כ-8.8 מיליון ₪ בשנה מעבר לחלקם של תושבי צור הדסה במענק האיזון ומעבר להכנסות הארנונה שהועברו אליה מהוועד המקומי צור הדסה. לאחר הפיצול לא תידרש המועצה האזורית להשקיע סכומים אלו, ועל כן – אם ייושמו המלצות הוועדה – היא תחסוך 8.8 מיליון ₪ בעודה מעבירה 5 מיליון ₪ בלבד. במידה ומענק האיזון של מטה יהודה לא יפחת כתוצאה מהפיצול, הרי שהחיסכון יהיה כ-14.8 מיליון ₪ שנה, סכום שמתקרב לחלק המגיע לצור הדסה בהכנסות הארנונה על פי מספר תושביה – 19.2 מיליון ₪.
- לדברי המועצה, הוועדה התעלמה מכך שההוצאה לתושב במטה יהודה עומדת על כ-10,000 ₪ לשנה, לעומת כ-6,000 ₪ בלבד בצור הדסה. גם בהפחתת הוצאות ייחודיות שיש למועצה אזורית, עדיין מדובר בפער ניכר של לפחות 2,000 ₪ לתושב. לעמדת המועצה, גם נקודה זו מעידה כי הוועדה נתנה משקל רב מדי ל"פגיעה" במטה יהודה, במקום לדאוג לכך שחלקם של תושבי צור הדסה לא ייפגע לעומת תושבי מטה יהודה.
- עוד העירה המועצה כי ככל שעיריית בית שמש אמורה לקבל חלק מההכנסות מהשטחים שמהם אמורה צור הדסה לקבל הכנסות, הרי שהפגיעה בצור הדסה תהיה גדולה עוד יותר ומוצדקת פחות.
- על מנת למנוע שחיקה בחלקה של המועצה המקומית צור הדסה, לעמדתה יש לקבוע סכום שקלי אותו תעביר לה המועצה האזורית מטה יהודה, ולא אחוז מהגבייה בשטחים מסוימים.
- בנוסף סברה המועצה כי עליה להיות זכאית גם לחלק היחסי מהיטלי ההשבחה שייגבו מהשטחים המניבים ארנונה שלא למגורים בתחומי מטה יהודה, ולכל הפחות מהשטחים הכלולים במנדט הוועדה.

לאור כל זאת, ביקשה המועצה המקומית צור הדסה את הדברים הבאים:



**מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי**

- קביעה כי חלקה של המועצה המקומית צור הדסה יעמוד על 20% מההכנסות של המועצה האזורית מטה יהודה מארנונה שלא למגורים, וסכום זה יעודכן מדי שנה בהתאם לעליית שיעורי הארנונה במטה יהודה (ההעלאה הרוחבית בכל הארץ בצירוף העלאה במטה יהודה ככל שתהיה).
- קביעה כי יועברו למועצה המקומית צור הדסה 20% מהיטלי ההשבחה שייגבו מהשטחים המניבים במועצה האזורית מטה יהודה.
- לחילופין, חובה לקבוע כי חלקה של המועצה המקומית צור הדסה בשטחים הכלולים במנדט הוועדה יעלה מ-45% לאחוז גבוה בהרבה.
- קביעה כי תוקפה של ההחלטה יהיה מיום הקמת המועצה המקומית צור הדסה (ביום 1.6.2023).
- נוסף על כך ביקשה המועצה כי בעוד שנים בודדות תבחן הוועדה הגיאוגרפית את חלוקת ההכנסות על סמך נתונים מעודכנים, וזאת במיוחד לאור הגידול המשמעותי הצפוי במספר תושבי צור הדסה מחד, והבנייה המתוכננת של שטחים מניבים בצור הדסה מאידך.

עמדת הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים

הממונה על מחוז ירושלים המליץ לקבל את המלצות הוועדה.

המלצת המנכ"ל

לאחר שקראתי את דו"ח הוועדה, את ההמלצה ונימוקיה, ולאחר שקיימתי דיונים עם גורמים מקצועיים במטה ובמחוז המשרד, הריני ממליץ בפניך לקבל את המלצות הוועדה באופן חלקי, לאמור:

1. אמליץ לקבוע חלוקת הכנסות מארנונה מתאי השטח 2-7, בשיעור של 55% למועצה האזורית מטה יהודה ו-45% למועצה המקומית צור הדסה, אשר תחולק לאחר הותרת תקורה של 10% בידי המועצה האזורית מטה יהודה, וזאת בהתאם להמלצות הוועדה ומהנימוקים שיפורטו בהמשך. באשר להמלצתי שלא לחלק את ההכנסות מתא שטח 1 (בית חולים איתנים): לאור ממצאי הוועדה כי היקף ההכנסות מתא שטח זה נמוך, ואינו שונה מהותית מעלות השירותים המסופקים לו על ידי המועצה האזורית מטה יהודה, אני סבור כי נכון להותיר הכנסות אלו במועצה האזורית אשר מספקת לו שירותים.
2. יחד עם זאת אמליץ לקבוע, תוך סטייה מהמלצות הוועדה, כי בשנים הראשונות לחלוקה ועד לתאריך 31 בדצמבר 2027, יוגדל חלקה של המועצה המקומית צור הדסה כך שיעמוד על 60% מההכנסות מתאי השטח 2-7 שבכתב המינוי, ואילו חלקה של המועצה האזורית מטה יהודה



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

יעמוד על 40% (כל זאת לאחר הפחתת תקורה של 10%). זאת מהסיבות הבאות: ראשית, אני סבור כי יש צורך לספק למועצה המקומית צור הדסה תמיכה משמעותית יותר בשנים הראשונות לקיומה כמועצה מקומית נפרדת, על מנת לסייע להתבססותה ולתפקודה באופן המיטבי בתחילת דרכה. זאת, בין השאר בשים לב לעובדה שלא בוצעה חלוקת הכנסות בין שתי הרשויות מאז הוכרזה צור הדסה כמועצה מקומית נפרדת (ביום 24 במאי 2023) ועד היום, כאשר עד אותו המועד הייתה צור הדסה חלק מהמועצה האזורית מטה יהודה. בהקשר זה אני גם סבור כי בפרק הזמן הראשוני בו יוגדל חלקה בהכנסות, תוכל המועצה המקומית צור הדסה לפעול להגדלת הכנסותיה העצמיות (בין אם בפיתוח השטחים המניבים המאושרים בתחומה ובין אם בדרכים אחרות) באופן שיאפשר לה להיערך למועד בו יעמוד חלקה בחלוקת הכנסות על 45%.

שנית, המלצתי מתחשבת בעובדה שמליאת המועצה האזורית מטה יהודה אישרה בתחילת שנת 2023 העברת 4 מיליון ₪ בשנה למועצה המקומית צור הדסה, החל ממועד ההפיכה של היישוב למועצה מקומית נפרדת⁵, ואף הביעה את נכונותה לקיים העברה זו בפני הוועדה.

3. אדגיש כי במקרה זה, חלוקת ההכנסות היא אחד הכלים (אם כי לא היחיד כפי שהובהר) בהם עושה המשרד שימוש בכדי להוציא לפועל את הקמת המועצה המקומית הנפרדת ולשם ביסוס איתנותה הפיננסית של המועצה, על מנת שתוכל לכסות את גירעונה התקציבי ולספק שירותים לתושביה.

היות שחלוקת ההכנסות מהווה מרכיב אחד בלבד מתוך המתווה שגיבש הצוות המפרק לכיסוי גירעונה של המועצה המקומית צור הדסה (אשר הוצג לעיל), אין היא אמורה לכסות את כל הגירעון הצפוי למועצה המקומית. על אף סטייתי מהמלצות הוועדה, הרי שככלל המלצות אלו והמסקנות העומדות בבסיסן מקובלות עליי במידה רבה. אני סבור כי במקרה מורכב זה, המלצת הוועדה מאזנת באופן ראוי בין המאמץ לייצב ולאזן את תקציב המועצה המקומית צור הדסה (יחד עם כלים נוספים שנקטים הן על ידי המועצה והן על ידי המשרד והממשלה), לבין השמירה על מצבה הכלכלי של המועצה האזורית מטה יהודה שגם היא מתמודדת עם אתגרים כלכליים שונים. זאת לאור מצבה הכלכלי של המועצה האזורית, שהינו תוצאה בין השאר של הפגיעה המשמעותית שחלה במענק האיזון לו היא זכאית בעקבות ההפרדה. בנוסף אציין, כי במקביל לסוגיה הנדונה כאן, בחנה הוועדה גם את סוגיית חלוקת ההכנסות מהמועצה האזורית מטה יהודה לעיריית בית שמש, וכי אף

⁵ יוער כי המועצה אישרה את העברת הסכום לתקופה מוגבלת של 10 שנים. בעניין זה יובהר שהן המלצות הוועדה והן המלצת המנכ"ל המפורטת במסמך זה אינן מקבלות את הבקשה להגביל את חלוקת ההכנסות בזמן, וזאת מהנימוקים המופיעים בדו"ח הוועדה ובמסמך זה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

במקרה זה ייתכן שיוחלט כי המועצה האזורית מטה יהודה תעביר חלק מהכנסותיה (אף כי, בניגוד לדברי המועצה המקומית צור הדסה, סוגיה זו נוגעת לשטחים מניבים אחרים מאלו הנבחרים כאן). עם זאת, ראיתי לנכון לסטות במעט מהמלצות הוועדה, באופן שלטעמי אינו חורג ממהות ההמלצות והעקרונות המנחים אותן, וזאת ביחס לשנים הראשונות לחלוקה ומהנימוקים שהצגתי לעיל.

מעבר לכך, להלן התייחסותי לטענות שהעלו המועצה המקומית צור הדסה והמועצה האזורית מטה יהודה בנוגע להמלצות הוועדה:

ראשית, המועצה המקומית צור הדסה טענה כי בעצם מתן כתב המינוי כך שייכלל בו מספר מצומצם של שטחים, סוכלה מראש כוונת המדינה לקיים חלוקת הכנסות הוגנת אשר תאפשר לה לתפקד כמועצה עצמאית. לעניין זה אשיב כי כתב המינוי ניתן בהתאם לסמכות ולמרחב שיקול הדעת הנתונים בידי שר הפנים מכוח החוק (ונאצלו לי, הח"מ). בנוסף, הצהרת המדינה בפני בית המשפט לפיה "מיד בסמוך לאחר חתימת שר הפנים על צו להקמת המועצה המקומית צור הדסה, יורחב צו המינוי של הוועדה הגיאוגרפית לבחינת חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין המועצה המקומית צור הדסה..." לא התייחסה לחלוקת הכנסות מכלל המתחמים המניבים במועצה האזורית מטה יהודה, אלא באופן כללי להובלת מהלך אשר יוביל לחלוקה הוגנת בין הרשויות. עוד אציין כי ככלל, בחינה של חלוקת הכנסות מכלל השטחים המניבים של רשות אחת לרשות אחרת, כפי שביקשה המועצה המקומית, איננה מהלך מקובל. קל וחומר במקרה זה, בו נבחנת זה מכבר חלוקת הכנסות לעיריית בית שמש מכמה שטחים מניבים בתחומה של המועצה האזורית מטה יהודה; ובו מרבית השטחים המניבים בתחומה של המועצה האזורית מטה יהודה מצויים במרחק רב מהמועצה המקומית צור הדסה.

טענה נוספת של המועצה המקומית צור הדסה, הקשורה לזו הראשונה, היא כי מדובר למעשה במקרה של "פירוק שיתוף", ובהתאם לכך תושבי צור הדסה זכאים לקבלת שיעור של 20% (השווה לחלקם היחסי במועצה האזורית) מהכנסות כלל השטחים המניבים של המועצה האזורית מטה יהודה. לעניין זה אשיב כי אין מדובר כאן בפירוק שיתוף כי אם בהפרדה מוניציפלית, שלה משמעויות מנהליות וחוקיות שונות. על כן, הטענה כי תושבי צור הדסה זכאים באופן אינהרנטי לחלק מוגדר מכלל נכסי המועצה האזורית איננה רלוונטית למקרה זה. נכון יותר לומר כי הסוגיה העומדת לפתחנו היא הבטחת יציבותן הכלכלית של שתי הרשויות לאחר ההפרדה, וזאת באמצעים העומדים לרשות המשרד, ותוך התחשבות בתנאים ובמגבלות הקיימים בפועל. בתוך כך, כפי שהראתה הוועדה, לאור מצבה הכלכלי הקיים והצפוי של המועצה האזורית מטה יהודה, לא ניתן להסתמך על חלוקה מהכנסותיה כפתרון בלעדי לייצוב כלכלי של המועצה המקומית צור הדסה, וניתן לראות בו פתרון חלקי לצד מהלכים נוספים ומשלימים כאמור לעיל.



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

באשר לטענת המועצה המקומית צור הדסה כי פיצול הרשויות חסך למועצה האזורית מטה יהודה הוצאות רבות שהושקעו מדי שנה ביישוב צור הדסה, אשיב כי הוועדה ערכה ניתוח מעמיק אודות מצבן הכלכלי הצפוי של שתי הרשויות המקומיות, אשר היווה בסיס משמעותי להמלצותיה. בתוך כך, קבעה הוועדה כי הסכום השנתי אשר לדברי המועצה המקומית צור הדסה ייחסך למועצה האזורית מטה יהודה, כלל אינו משתווה למרכיבים אחרים אשר נבחנו במאזן הכספי של מטה יהודה, ובראשם ההפחתה המשמעותית הצפויה במענק האיזון שלה.

באשר לבקשת המועצה המקומית צור הדסה כי חלוקת ההכנסות תחול גם על הכנסות מהיטלי השבחה, הרי שלאור ממצאי הוועדה ולאור בדיקה שנערכה במטה משרד הפנים, נראה שלא צפויות הכנסות משמעותיות מהיטלי השבחה משטחי כתב המינוי, וממילא חלוקה של היטלי השבחה נהוגה רק לעיתים רחוקות וכאשר עולה הצדקה מיוחדת לכך.

באשר לטענות המועצה האזורית מטה יהודה כנגד שיעורי החלוקה עליהם המליצה הוועדה, אשיב כי המלצות הוועדה (וכן המלצתי אשר פורטה לעיל) גובשו מתוך הכרה במצבה הכלכלי של המועצה האזורית מטה יהודה. בתוך כך, בניגוד לטענת המועצה, הוועדה כן הצביעה על האפשרות שמענק האיזון של המועצה האזורית יתאפס, ולקחה אפשרות זו בחשבון כחלק מהבסיס להמלצותיה. עוד אוסיף, כי בקשת המועצה לפיה יועברו למועצה המקומית צור הדסה 20% מההכנסות (בהתאם לחלקם היחסי של תושביה במועצה האזורית ערב הפיצול), איננה סבירה בעיניי. אינני רואה במקרה זה הגיון בחלוקה אך ורק על פי היחס בין אוכלוסיות הרשויות המקומיות, כאשר תאי השטח הכלולים בכתב המינוי מהווים חלק מצומצם מכלל השטחים המניבים בתחומה של המועצה האזורית.

באשר לטענות המועצה כי יש להתייחס להשלכות "הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדירור" ("קרן הארנונה") עליה ועל הרשויות השכנות לה – אציין ראשית שעדיין אין בנמצא נתונים סופיים לגבי ההשלכות של קרן זו על תקציבן של הרשויות המקומיות הכלולות בכתב המינוי, לשנים לבוא. יחד עם זאת, יובהר כי "קרן הארנונה" אינה עתידה לפגוע בבסיס ההכנסות הקיים של הרשויות המקומיות, היות והתשלום לקרן מיועד להתבצע רק מתוספת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים, וזאת בשיעורים מסוימים הקבועים בחוק. על כן אין באפשרות זו בכדי להמעט מההצדקה לחלוקת הכנסות במקרה הנידון כאן.

באשר לטענת המועצה האזורית מטה יהודה לפיה יש להגביל את חלוקת ההכנסות לתקופה של 10 שנים: ראשית, אבקש להביע את הערכתי למועצה האזורית מטה יהודה על פועלה לסייע לצור הדסה בתקופת הפיכתה לרשות מקומית עצמאית, ועל הנכונות שהביעה להעביר למועצה המקומית 4 מיליון ₪ לשנה. יחד עם זאת, אינני מקבל את עמדת המועצה האזורית לפיה יש להגביל את שנות



מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל הכללי

החלוקה, וזאת ממספר טעמים: ראשית, כפי שהראתה הוועדה, קיימים מספר תנאים אשר צפויים להציב אתגר בפני מאמציה של המועצה המקומית צור הדסה לפתח מקורות הכנסה עצמיים, במידה הדרושה לה (אם כי אין בהכרח פירוש הדבר, כי המועצה המקומית לא תצליח בעתיד להגדיל את שיעור הכנסותיה העצמיות). בין תנאים אלו: מחסור בשטחים מניבים בתכניות המאושרות עבודה, פוטנציאל מוגבל להוספת שטחים מניבים בתחומה בשל מגבלות סביבתיות, ותחרות עם אזורי תעסוקה אחרים במרחב הסמוך לה. שנית, קשה להעריך במדויק האם יהיה נכון ואפשרי להפסיק את חלוקת ההכנסות. הדבר תלוי במידה רבה בהתפתחות שתי הרשויות בשנים לבוא וכן בהתקדמות התכנון בהן. מובן כי בהתאם למדיניות הנהוגה במקרים מסוג זה, ניתן יהיה לשוב ולבחון את נושא חלוקת ההכנסות בין שתי הרשויות בעתיד בתוך מספר שנים, אך זאת במידה ויחול שינוי נסיבות משמעותי בשטחי כתב המינוי ו/או במצבן של הרשויות המקומיות המעורבות.

בברכה,


מנכ"ל משרד הפנים


משה ארבל
שר הפנים

הנני מקבל את המלצת המנכ"ל:

התשפ"ד כ"ו אלול

(29 קמסטמר 2024)

