

נוהל הגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית, חלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד רשויות מקומיות.

1. מבוא

1.1. רקע

משרד הפנים מינה שש ועדות חקירה לשינוי תחומי שיפוט, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי. הוועדות מחולקות לפי תאי שטח גאוגרפיים - הגליל העליון והעמקים; הגליל המערבי; חיפה; מרכז; ירושלים, שפלה, יהודה ושומרון; דרום. בנוסף לוועדות אלה, מונתה ועדת חקירה להסדרת תחום השיפוט של ועדים מקומיים במועצות אזוריות. שבע ועדות אלה (להלן - הוועדות הגאוגרפיות) דנות בנושאים המובאים לפתחן, בהתאם לכתבי המינוי שהוצאו לכל ועדה ומתעדכנים מעת לעת.

1.2. מטרת הוועדות

מטרתן של הוועדות היא לדון ולהמליץ לשר הפנים בסוגיות שונות ומוגדרות בנושאי גבולות שיפוט, חלוקת הכנסות ומעמד מוניציפאלי של רשויות המצויות במרחב שעליו הן מופקדות, וזאת מתוך ראייה אזורית ובחינה מתמדת של מרחב זה. בנוסף לכך, דנות ועדות אלה גם בהקמת איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות.

1.3. כתבי המינוי

הנושאים שבהם דנה כל ועדה מוגדרים בכתב המינוי של הוועדה. כתב המינוי מתעדכן מעת לעת, בהתאם למדיניות המשרד ולאחר עבודת מטה סדורה. החלטתו של מנכ"ל משרד הפנים להרחיב את כתב המינוי כך שיכלול נושא חדש, יכולה להתבסס על יוזמת משרד הפנים, בין על פי שיקול דעתו ובין על פי בקשות של ועדה גיאוגרפית, רשות מקומית, משרדי ממשלה או גורמים נוספים.

1.4. מטרת הנוהל

נוהל זה נועד להסדיר את אופן הגשת הבקשות על ידי רשות מקומית לבחינת הוועדה הגיאוגרפית, לעניין שינוי תחום שיפוט, קביעת אזור לחלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד עם רשות מקומית אחרת. הנוהל מתאר את אופן הטיפול והעבודה של משרד הפנים ביחס לתהליך הגשת בקשה של הרשות המקומית ובחינת הבקשה.

2. אופן הגשת בקשה על ידי רשות מקומית

א. רשות מקומית המבקשת לשנות את תחום שיפוט, ליטול חלק בחלוקת הכנסות, להקים איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, לשנות את מעמדה המוניציפאלי או להתאחד עם רשות מקומית אחרת, תפנה בקשה למנכ"ל משרד הפנים, לראש מנהל הפיתוח ומנהל אגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים, באמצעות המייל vgg@moin.gov.il, המופיע באתר משרד הפנים. יובהר, כי ייתכן שהבקשה וצירופותיה יועברו לידיעה או להתייחסות של גורמים שונים ובכלל זאת לאלה הנוגעים לנושא הבקשה.

ב. את כלל מסמכי הבקשה יש להגיש בגרסה אלקטרונית בחלוקה לקבצים נפרדים, כמפורט בסעיף 3 בחוזר זה, בנוסף למידע המבוקש בכל אחד מהסעיפים הספציפיים בהמשך הנוהל. יודגש, כי בקשה אשר תוגש ללא כלל המסמכים הנדרשים לאתיבחן.

ג. לא תטופל בקשה של רשות מקומית שאינה מתייחסת לשטחים מוגדרים ומתוחמים, הן ביחס לשינוי גבולות והן ביחס לחלוקת הכנסות. משכך, אין לבקש העברת שטחים מרשות מקומית באופן כולל ולא חלוקת הכנסות מרשות מקומית באופן כולל, אלא ממתקנים או שטחים מוגדרים בלבד.

ד. קיומו של שיח משותף בין הרשויות המקומיות המעורבות לפני הגשת הבקשה ותחילת עבודתה של הוועדה, יתרום ליעילות עבודתה ולהענקת המשקל הראוי להבנות בין הצדדים. על כן רואה משרד הפנים בחיוב את קיומו של שיח משותף בין הרשויות המקומיות כשלב מקדים להגשת בקשה.

ככל שלרשות המקומית אין גישה למערכות מידע גאוגרפיות, ניתן לפנות לאגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים בבקשה לקבלת סיוע טכני בהכנת המפות הנדרשות לצורך הגשת הבקשות, וזאת לאחר הגשת כלל המסמכים כמפורט בהמשך חוזר זה.

3 מסמכי הבקשה

3.1 בעת הגשת בקשה ביחס לכל אחד מהנושאים האמורים בסעיף 3, יש לצרף את המסמכים הבאים:

- א. פרוטוקול של מליאת מועצת הרשות המקומית, המאשרת פנייה למשרד הפנים בבקשה כאמור.
- ב. מסמך תמציתי, המפרט את הסיבות והנימוקים המצדיקים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, את עריכת השינויים המוצעים ואת ההשלכות הצפויות על הרשות המקומית המבקשת כתוצאה מהשינוי (כגון: השלכות כלכליות, ארגוניות, דמוגרפיות, חברתיות, תחבורתיות וכו'). יש לפרט במסגרת סעיף זה את רזרבות הקרקע המצויות כיום בידי הרשות, בין היתר לצורך פיתוח מגורים, תעשייה, מסחר, תעסוקה ומוסדות ציבור ומגמות ההתפתחות של הרשות המקומית בעשור הקרוב.
- ג. העתק מהודעה של ראש הרשות המקומית המבקשת לראש הרשות המקומית שממנה מבוקשת העברת השטח, חלוקת ההכנסות או שעמה מבוקש להתאחד, בדבר הגשת הבקשה כאמור למשרד הפנים.
- ד. פירוט פעולותיה של הרשות המקומית המבקשת אל מול הרשות המקומית שממנה מבוקשת העברת השטח, חלוקת ההכנסות או שעמה מבוקש להתאחד, לבחינה מוקדמת של הנושא, לרבות ההסכמות שאליהן הגיעו ונקודות המחלוקת.
- ה. פירוט כלל הבקשות ביחס לנושאים האמורים בסעיף 3, שהוגשו על ידי הרשות המקומית בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה הנוכחית.

3.2 בהתאם לנושא הבקשה יש לצרף, בנוסף לאמור בסעיף 3.1, גם את המידע הבא:

3.2.1 תחומי שיפוט

- א. מפת הבקשה וקבצי מיפוי (בגרסה אלקטרונית פתוחה לעריכה באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות), הכוללים את גבולות השטחים המבוקשים להעברה. פירוט לגבי אופן ההגשה של קבצי המיפוי מופיע בנוהל הגשת קבצי מיפוי, המצורף כנספח א' לחוזר זה.
- ב. פירוט ייעודו של השטח המבוקש להעברה וכלל התוכניות על פי תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות תקפות ומוצעות באותו שטח. כמו כן, יש לציין מהו הפיתוח שהרשות המבקשת מעוניינת לקדם בשטח והאם המבוקש תואם את תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות המפורטות.
- ג. התייחסות לשינויי גבולות של הרשות שנערכו בעשר השנים שקדמו להגשת הבקשה ופירוט של פעולות הפיתוח והשימושים שנעשו בשטחים שהועברו לתחום הרשות.

ככל שמדובר בבקשה לצירוף שטח מניב לתחום הרשות המקומית, יש לצרף גם את המסמכים האמורים בסעיף 3.2.2. (ב) עד (ד).

3.2.2 חלוקת הכנסות

- א. מפת הבקשה וקבצי מיפוי (בגרסה אלקטרונית פתוחה לעריכה באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות), הכוללים את גבולות האזור שממנו מבקשת הרשות המקומית לבצע חלוקת הכנסות. פירוט לגבי אופן ההגשה של קבצי המיפוי מופיע בנוהל הגשת קבצי מיפוי המצורף כנספח א' לחוזר זה.
- ב. אומדן ההכנסות הצפויות באזור המבוקש לחלוקת הכנסות והשפעתה של חלוקת ההכנסות המבוקשת על תקציבה של הרשות המקומית המבקשת ועל יכולתה לספק שירותים לתושביה.
- ג. זיקתה של הרשות המבקשת לאזור המיועד לחלוקת הכנסות והשפעתו של אזור זה על הרשות המקומית המבקשת (כגון: השלכות כלכליות, ארגוניות, דמוגרפיות, חברתיות, תחבורתיות וכו').
- ד. פירוט בדבר התנהלותה, מצבה הכלכלי והכנסותיה של הרשות המקומית המבקשת. במסגרת זו על הרשות המקומית המבקשת להתייחס לכלל מקורות הכנסתה הקיימים והעתידיים, שיעור גביית הארנונה בתחומה, שיעור הגירעון המצטבר ושיעור עומס המלוות שלה.

3.2.3 שינוי מעמד מוניציפאלי

- א. גודל האוכלוסייה הקיים והצפוי בעשור הקרוב, בהתאם לתוכניות פיתוח מאושרות ברשות המקומית.
- ב. יש לציין מה הן תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות התקפות והמוצעות וכן לפרט את שימושי הקרקע הקיימים והמתוכננים ברשות.

3.2.4 איחוד רשויות

- א. מסמך ייזום לאיחוד הרשויות, שיכלול, בין היתר, את המרכיבים הבאים: מיפוי ראשוני של שיתופי פעולה קיימים בין הרשויות המקומיות הנכללות בבקשת האיחוד, נכסים ועוגנים מרכזיים ברשויות המקומיות ובאזוריהן, אשר יש בהם כדי לשמש מנוף להצלחת האיחוד והמטרות העיקריות שלשמן מבוקש לאחד את הרשויות.
- ב. גודל האוכלוסייה הקיים והצפוי בעשור הקרוב, בהתאם לתוכניות פיתוח מאושרות ברשות המבקשת וככל הניתן, גם בכל אחת מהרשויות המקומיות שאותן מבוקש לאחד.
- ג. פירוט מצבה הכלכלי של הרשות המקומית שמבקשת להתאחד לאורך 10 השנים האחרונות ובכלל זאת גביית ארנונה והיטלים, עמידה בהחזר חובות ואיזון תקציבי.
- ד. יודגש, כי הגשת בקשה לאיחוד רשויות מקומיות על ידי רשות מקומית יכולה להיעשות רק על ידי רשות מקומית הנכללת בבקשה לאיחוד.

3.2.5 הסדרת ועדים מקומיים

- הוועדה הגאוגרפית להסדרת תחום השיפוט בוועדים המקומיים פועלת מתוקף כתב המינוי שלה לגבי כל המועצות האזוריות.
- ככלל, הוועדה פועלת על דרך בחינה והסדרה כוללת של תחומי הוועדים המקומיים בתחומי כל מועצה אזורית. עם זאת, מועצה אזורית המבקשת לערוך שינוי פרטני לאחר סיום הסדרת תחומה על ידי הוועדה, או המבקשת לבצע שינוי חלקי עובר להסדרת תחומה באופן מלא, נדרשת לצרף את המסמכים הבאים:
- א. מסמך המפרט בתמצית את כלל הסיבות והנימוקים המצדיקים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, את השינויים המוצעים, כמו גם את ההשלכות הצפויות על הוועדים המקומיים שאת תחומם היא מבקשת לשנות.
 - ב. ככל שמדובר בבקשה לביצוע שינוי חלקי טרם ביצוע בחינה והסדרה כוללת של כלל הוועדים המקומיים בתחומה, מסמך המבהיר את הצורך הקיים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, בהסדרה החלקית המבוקשת, בנפרד וטרם ביצעו של הליך הסדרה כולל של כלל הוועדים המקומיים בתחום המועצה.

3.2.6 איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות

- איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (להלן - "אשכול") הוא איגוד ערים המוקם על מנת לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתוף פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו.
- בקשה להקמת אשכול תוגש באופן משותף על ידי כלל הרשויות המקומיות המבקשות להיכלל באשכול, זאת בהתאם למפורט ב"נוהל הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות", המצוי בעמוד האשכולות באתר משרד הפנים.

יצוין, כי במסגרת כלל השלבים שתוארו לעיל, יש באפשרותן של הרשויות המקומיות לפנות לאגף לתכנון מפת השלטון המקומי ולקבל סיוע והדרכה לגבי אופן הגשת הבקשה בכתובת המייל vgg@moin.gov.il.

4 בחינת הבקשה והעברת הנושא לבחינה בוועדה הגיאוגרפית הרלוונטית

- 4.1 עם הגשת בקשה על ידי הרשות המקומית בהתאם לנוהל, תיבחן הבקשה על ידי גורמי המקצוע במשרד הפנים. לאחר בחינת הבקשה, יעבירו גורמי המקצוע את חוות דעתם לשר הפנים או למנכ"ל המשרד שסמכות השר הואצלה לו, לצורך קבלת החלטתו בדבר מינוי ועדת חקירה בעניין הבקשה.
- 4.2 לאחר עיון בחוות דעתם של הגורמים המקצועיים ובבקשתה של הרשות המקומית, יחליטו שר הפנים או מנכ"ל משרד הפנים האם יש מקום לקבל את הבקשה למינוי ועדת חקירה במלואה, באופן חלקי או לדחותה.
- 4.3 אם יחליט שר הפנים או מנכ"ל משרד הפנים לקבל את הבקשה במלואה או באופן חלקי, יוכן כתב הרחבת מינוי לוועדה הגאוגרפית הרלוונטית וייחתם על ידיו.
- 4.4 אין לפנות לוועדה הגאוגרפית אלא רק לאחר פרסום הודעה על תחילת עבודתה, בעניינים שנמסרו לה בלבד ובהתאם לפרטי ההתקשרות המופיעים באתר האינטרנט של הוועדה.

5. עבודת הוועדה

5.1 במסגרת בחינת הנושאים המצויים בכתב המינוי של הוועדה, תקיים הוועדה דיונים פומביים הפתוחים לציבור הרחב, סיורים בשטח בהתאם לצורך ודיונים פנימיים.

5.2 גורמים המעוניינים להופיע בפני הוועדה, יעבירו למנהל הוועדה פנייה בכתב, שתמוען לוועדה כולה. בקשתם תיבחן בהתאם לשיקול דעתה של הוועדה ובהתאם ללוחות הזמנים של עבודתה. הפנייה למנהל הוועדה תיעשה בהתאם לדרכי ההתקשרות המופיעות באתר האינטרנט של כל ועדה. לא תתאפשר פנייה פרטנית לחברי הוועדה או עובדיה מחוץ למסגרת זו.

5.3 יודגש, כי הוועדות הגאוגרפיות הן ועדות מקצועיות ועצמאיות, הבוחנות את הנושאים שנמסרו להן באופן בלתי תלוי.

6. הגשת המלצותיה של הוועדה

6.1 בסיום עבודתה, תערוך הוועדה דו"ח מסכם בדבר עבודתה והמלצותיה בנוגע לנושא כפי שנקבע בכתב המינוי ותגיש אותו למשרד הפנים.

6.2 לאחר הגשת הדו"ח החתום על ידי חברי הוועדה, יתאפשר על ידי אגף תכנון מפת השלטון המקומי לרשויות המקומיות הרלוונטיות להעביר את התייחסותן לדו"ח.

6.3 לאחר מכן יוגש הדו"ח למנכ"ל משרד הפנים, אשר יגבש את המלצתו ויעביר אותה לשר הפנים. שר הפנים יחליט האם לדחות או לאמץ את המלצות הוועדה, במלואן או בחלקן.

6.4 יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 9ב' לפקודת העיריות, טרם החלטה סופית בעניין הכרזה על אזור חלוקת הכנסות נדרשת קבלת הסכמתו של שר האוצר.

6.5 יובהר, כי כל החלטה בדבר שינוי גבולות או חלוקת ההכנסות לא תיכנס לתוקפה אלא לאחר חתימת השר על הצו הנדרש ופרסומו ברשומות.

נוהל זה מחליף את הנוהל הקודם, שפורסם בחוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23 ביוני 2008.

נספח א - נוהל הגשת מפה וקבצי מיפוי בבקשה לשינוי גבולות שיפוט וחלוקת הכנסות

רשות מקומית המבקשת להרחיב את תחום שיפוט או להכריז על אזור לחלוקת הכנסות, תצטרף לפנייתה למשרד הפנים מפות שיוכנו בהתאם לנוהל זה. ככל שלרשות המקומית אין גישה למערכת GIS, ניתן לפנות לאגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים בבקשה לקבלת סיוע טכני בהכנת המפה, לאחר הגשת כלל מסמכי הבקשה לפי הנוהל. בקשה לשינוי תחום שיפוט או הכרזת אזור לחלוקת הכנסות תכלול את הקבצים הבאים:

1. מפה

המפה היא חלק בלתי נפרד ממסמכי הבקשה של הרשות המקומית ותפקידה להמחיש את השטח המבוקש להעברה לתחומה או את האזור המבוקש לחלוקת הכנסות ואת גבולותיהם. את המפה יש להגיש באופן הבא:

1. מפת הבקשה תוגש כקובץ נפרד, בפורמט JPG או PDF.
2. מפת הבקשה תציג את גבול השיפוט הקיים של הרשות המבקשת ואת השטח המבוקש להעברה או את האזור המבוקש לחלוקת הכנסות.
3. על מפת הבקשה יוצגו שם הרשות המבקשת ושם הרשות שממנה מבוקש להעביר את השטח או שבה ממוקם אזור מבוקש לחלוקת הכנסות. אם מדובר במועצות אזוריות, יוצגו על המפה גם גבולות ושמות של הוועדים המקומיים.
4. גבולות השיפוט של הרשויות המקומיות ישורטטו בהתבסס על הגבולות הסטטוטוריים המעודכנים ביותר של הרשויות המקומיות, כפי שהם מפורסמים באתר משרד הפנים.
5. גבולותיו של השטח המבוקש להעברה או של האזור לחלוקת הכנסות יתבססו על אחד או יותר מהפרמטרים הבאים:
 - קדסטר עדכני (גושים וחלקות).
 - תוכנית מאושרת, או הנמצאת בהליך תכנוני (יש לציין את מספר התוכנית).
 - תוואי שטח לפי אורתופוטו.
6. כאשר הבקשה כוללת העברת שטחים או אזורים לחלוקת הכנסות מיותר מרשות מקומית אחת, יש לציין באמצעות תוויות עבור כל אחד מהשטחים או האזורים מאיזו רשות מבקשים להעבירו.
7. כאשר הבקשה מתייחסת להעברת מספר שטחים מתוך נימוקים שונים, יש לשרטט כל גבול שטח באופן נפרד, בהתאם לנימוקים הרלוונטיים להעברתו.
8. כל שטח או מתחם מבוקש לשינוי גבולות יסומן בערך ספרתי (1,2,3 וכו'). כל אזור מבוקש להכרזת חלוקת הכנסות יסומן בערך אלפביתי (א, ב, ג וכו').
9. למפת הבקשה המציגה שטחים מבוקשים להעברה תצורף טבלת שטחים כלהלן:

שטח בדונמים	מספר המתחם על המפה	
	1	שטח מבוקש להעברה מרשות (שם הרשות המעבירה) (שם הרשות המבקשת)
	2	
	סה"כ	

10. למפה המציגה אזור מבוקש להכרזה על חלוקת הכנסות תצורף טבלת שטחים כלהלן:

שטח בדונמים	שם המתחם על המפה	שם האזור
	א	שטח X מבוקש לחלוקת הכנסות מרשות א' לרשות ב'. (יש לציין את שם האזור שלגביו מבקשת הרשות להכריז על חלוקת הכנסות ואת שם הרשות המקומית שבה הוא ממוקם)
	ב	
	סה"כ	

2. קבצי מיפוי של השטחים המבוקשים.

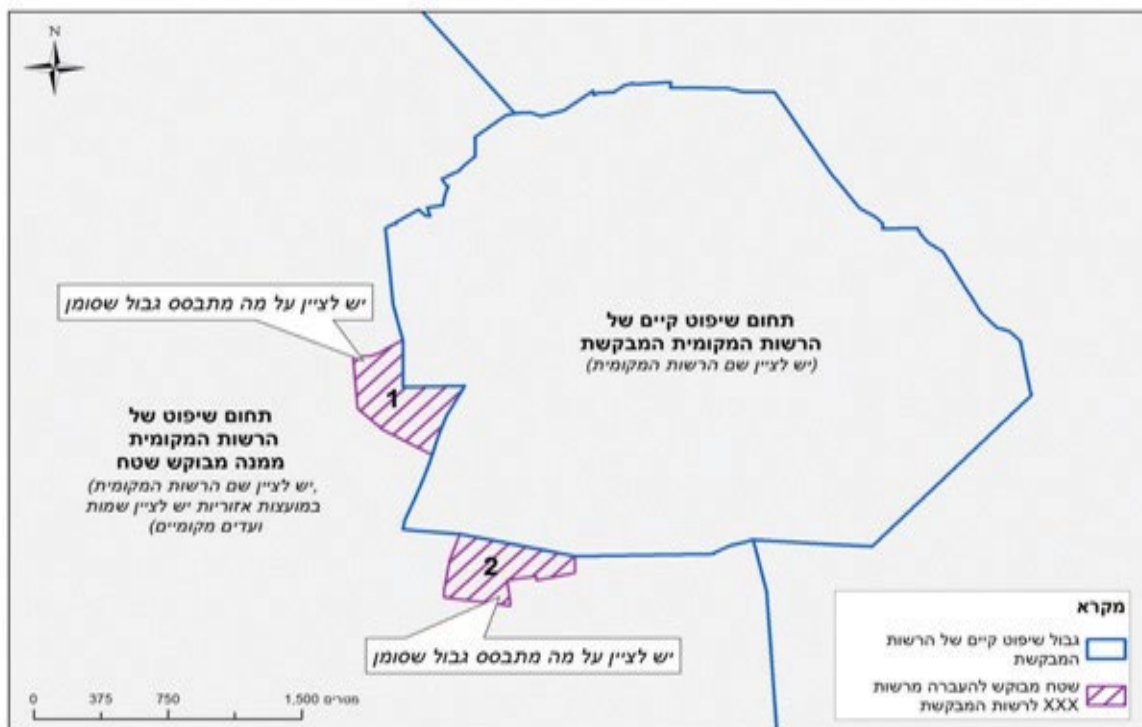
את הקבצים יש להגיש בתצורה הבאה:

1. הקבצים יוגשו בפורמט shp או dwg.

2. הקבצים יהיו מעוגנים ברשת ישראל החדשה (ITM)

3. על הקבצים להכיל רק את הפוליגון של השטחים המבוקשים להעברה או אזור לחלוקת הכנסות.

דוגמא למפת שטחים מבוקשים להעברה:



דוגמא למפת אזור מבוקש להכרזה על חלוקת הכנסות:

