

דעתו של השר או מנכ"ל המשרד, לעתים בעקבות סיורים שעשה השר. רוב המענקים שניתנו מרזבת השר בשנים 1997-1999 לא לוו בנימוקים שלכאורה מצביעים על בעיות מיוחדות של הרשויות שדרשו פתרון דחוף. המשרד לא קבע נהלים מסודרים בכל הנוגע להגשת בקשות מפורטות מנומקות בידי הרשויות לקבלת מענק מהרזרבה ולטיפול של המשרד בבקשות אלה באופן שיבטיח הקפדה על עקרון השוויון, בד בבד עם בחינת מצבה המיוחדת של הרשות. נהלים כאלה דרושים הן לנוכח ההיקף הכספי של הרזרבה - כ-150 מיליון ש"ח בשנת 1999 - והן לנוכח הרגישות הפוליטית הקיימת במערכת הקשרים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

גם המענקים המיוחדים שנכללו בתקציב האמור לא תמיד הוקצו על פי קריטריונים שוויוניים. מדובר בעיקר במענקים להתיישבות צעירה שנקבעו בהסכמים קואליציוניים, וחולקו תחילה על פי החלטת משרד האוצר, ולאחר מכן על פי החלטת משרד ראש הממשלה. משרד הפנים, ששימש צינור להעברת הכספים, לא קבע נהלים לחלוקת מענקים אלה ולפיקוח על השימוש בהם.

תכנון שטחים לתעסוקה וניצולם

1. תכנון וייעוד שטחים לתעסוקה, לתעשייה, למסחר ולשירותים (להלן - שטחים לתעסוקה) הם נושאים בתכנית מתאר ארצית, מחוזית ומקומית. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), מפורטים מוסדות התכנון של המדינה, הסמכויות של כל אחד מהם, סוגי התכניות - דרכי עריכתן, אישורן וכוחן. אלה מוסדות התכנון: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) הממונה, בין היתר, על הכנת תכניות מתאר ארציות ואישור תכניות מתאר מחוזיות ושינויים בהן; ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה בכל אחד מששת המחוזות במדינה, המופקדת, בין היתר, על הכנת תכנית מתאר מחוזית לפי הוראות המועצה הארצית והגשתה לאישור המועצה הארצית, וכן על אישור תכניות מתאר מקומיות, בהתאם לסמכויות הקבועות בחוק; ועדה מקומית לתכנון ולבנייה בכל מרחב תכנון מקומי כמפורט בחוק, שתפקידה מפורטים בחוק. משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, וכן בעל קרקע, או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגיש למועדה המקומית. בדרך כלל, אלא אם כן נאמר אחרת במפורש בתכנית, גוברת תכנית מתאר ארצית על פני תכנית מתאר מחוזית. תכנית מתאר מחוזית גוברת על תכנית מתאר מקומית, והאחרונה גוברת על פני התכנית המפורטת. בתכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה ובתכניות מתאר מחוזיות סומנו שטחים לתעסוקה.

2. מינהל התכנון שבמשרד הפנים הוא גוף מטה המפעיל את עבודת התכנון של המועצה הארצית. לפי חוק התכנון והבנייה יש לכל ועדה מחוזית מתכנן מחוז, שבין תפקידיו לבדוק בדיקה תכנונית מוקדמת תכנית שבסמכות הוועדה. לשכת התכנון במחוז מסייעת לעבודת הוועדה המחוזית, בין היתר, בהכנת המסמכים לקראת הדיונים בוועדה, בהכנת סקרים ובהנחיות. מהנדס הוועדה המקומית, הממונה על פי חוק התכנון והבנייה, וצוות מנהלי, מסייעים לוועדה המקומית בעבודתה.

משרד מבקר המדינה בדק במהלך יולי 1998-יוני 1999, לסירוגין, את נושא תכנונם ואישורם של שטחים לתעסוקה¹ (לא כולל את ענף הכרייה והחציבה). הבדיקה נערכה במשרד הפנים (להלן - המשרד) - במינהל התכנון ובמינהל לשלטון ומינהל מקומי ובוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה, במחוז המרכז ובמחוז הצפון.

שטחי תעסוקה משותפים

1. בתכנון שטחים לתעסוקה צריך לשקול, בין היתר: ניצול מיטבי של הקרקע שהיא משאב מוגבל, מזעור הפגיעה בסביבה, מניעת פגיעה באיכות החיים, ונגישות למגוון מקומות תעסוקה לתושבי הרשות המקומית. לשיוך המוניציפלי של שטחים לתעסוקה יש חשיבות רבה, בעיקר בשל השפעתו על חוסן הכספי של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. המסים המקומיים שמשלמים התושבים אינם מכסים את עלות התשתיות והשירותים המסופקים לשכונות מגורים.

לעומת זאת, שימושי קרקע עסקיים מגיבים מסים מקומיים גבוהים יחסית, מעל לעלות התשתיות והשירותים שמספקת להם הרשות המקומית². לכן ארנונה משטחים לתעסוקה³ היא מרכיב חשוב בתקציב הרשות המקומית. יוצא, אפוא⁴, שהצורך הלאומי בשמירה על משאב הקרקע מתנגש עם רצונם של ראשי הרשויות המקומיות להקים בתחומן שטחים לתעסוקה, ולהגדיל על ידי כך את הכנסותיהן מארנונה. במצב כמתואר, מוסדות התכנון המתמודדים עם לחצים לפיתוח יתר של שטחים לתעסוקה - רבים מדי וקטנים מדי, המכרסמים בשטחים הפתוחים - גיבשו מדיניות, להעדיף שטחי תעסוקה בין-עירוניים גדולים, המשותפים לכמה רשויות מקומיות. לשטחי תעסוקה משותפים גדולים יש יתרונות, והם תורמים לניצול מושכל של משאב הקרקע ושל תקבולי הארנונה, ועשויים להגדיל את האפשרויות למגוון סוגי תעסוקה. מדיניות זו מבוססת על ההנחה שהפיתוח הכלכלי והפיתוח התעשייתי הם אינטרס כלל אזורי משותף לרשויות המקומיות הכלולות באותו אזור, ויש חשיבות לשיתוף הפעולה ביניהן לניהול משותף של אזור תעשייה, מסחר, תירות ושירותים. כמה ועדות ציבוריות⁵ שדנו בנושא בעשור האחרון המליצו להקים שטחי תעסוקה משותפים מנימוקים שונים, ובהם: יתרונות לגודל, חיסכון בפיתוח תשתיות ובתחזוקה שוטפת, ניצול מושכל של משאב הקרקע. מתשובת המשרד עולה, כי המלצות הוועדות אומצו בידי שר הפנים.

¹ ראו דוח שנתי 45 (עמ' 361).

² לפי סקר תעריפי הארנונה של היחידה לכלכלה במרכז לשלטון מקומי בישראל לשנת 1998, שהופק בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ.

³ ראו בדוח זה בפרק "ערי פיתוח - הכנסות מארנונה משטחי תעסוקה בדרום" עמ' 000.

⁴ "צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי 'כללי המשחק' - ערן רזין ואנה חזן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, דצמבר 1996.

פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: "מימד השלטון המקומי" - ערן רזין ואנה חזן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, דצמבר 1994.

"השיוך המוניציפלי של אזורי תעסוקה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני" - אופקים בגיאוגרפיה 39, 1994, עמ' 31.

"מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני" - ערן רזין, שלמה חסון, אנה חזן, עיר ואזור 23.

⁵ 1. ועדה לבדיקת שימושים חורגים בקרקע חקלאית, פעילות יצרנית נוספת במשק משפחתי. בראשות מ. כהן (קדמון) - דוח הועדה מ-21.6.94.

2. ועדה בראשות מינהל התכנון לשעבר שמינה השר לאיכות הסביבה, דוח מיוני 1995.

3. ועדה לבחינת עידוד השקעות הון וכלי מעורבות חלופיים - דוח מדצמבר 1996.

(המשך ההערה בעמ' הבא)

בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות סומנו שטחים לתעסוקה ונקבעו עקרונות בדבר תכנונם ואישורם של שטחי תעסוקה בין-עירוניים משותפים. בתכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה (להלן - תמ"א 31), שאושרה בידי הממשלה ב-19.2.93 סומנו שטחי תעסוקה בין-עירוניים שישמשו להקמת מבנים לתעשייה ומלאכה לסוגיה וכן שימושים נלווים, מתוך כוונה ליצור ריכוזים תעשייתיים גדולים, המאורגנים במסגרת קריות, ומנוהלים ומתוחזקים בידי גופי ניהול ותחזוקה, והכול תוך שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים סביבתיים. במסגרת הדיונים להכנת תמ"א 35⁶ הוצע לרכז את הפעילות בפארקים תעסוקתיים בין-עירוניים, המשרתים כמה יישובים הנמצאים בסמיכות גיאוגרפית ובכך להביא לפיתוח כושר התחרות האזורי. בהוראות תכנית תמ"א 35 שבהכנה נקבע, כי לא תאושר במרקם העירוני המגובש תכנית מתאר מחוזית המשנה את ייעודו של שטח לשטח המיועד לתעסוקה, אלא אם אזור התעסוקה החדש מצוי בתחום שיפוטן של כמה רשויות מקומיות, או שהכנסות הארנונה והיטלי השבחה בגינו מתחלקות בין רשויות מקומיות אחדות. בהוראות תכנית מתאר מחוזית למחוז מרכז (להלן - תמ"מ 21/3)⁷ נקבע, כי פיתוח אזורי תעשייה, מלאכה ותעסוקה בשטחה של מועצה אזורית ייעשה בקרבת המרכזים האורבניים ברצף עם אזורי תעשייה, מלאכה ותעסוקה קיימים תוך עידוד שיתוף פעולה אזורי של רשויות עירוניות ואזוריות בתכנון, הקמה ותפעול. גם בתכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון (להלן - תמ"מ 9/2)⁸, נכללו הוראות בדבר שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות להקמת אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת הכנסות ביניהן כתנאי לאישור אזורי תעסוקה חדשים.

משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) מסייע לקידום מפעלי תעשייה בהתאם לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, באמצעות הטבות שונות שנקבעו בחוק, וכן בקידום הקמת אזורי תעשייה באזורי פיתוח. לדעתו של משרד התמ"ס, פריסה רחבה של אזורי התעסוקה יוצרת מצב שבו הן הקרקע והן התקציב מנוצלים באופן בלתי יעיל, והקמת אזורי תעסוקה משותפים תביא לייעול ההקצאה של הקרקע תוך מימוש ביקושים אפשריים של שטחי תעשייה. לפיתוח שטחי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות יש יתרון לגודל והם עשויים לשמש עוגן תעסוקתי יעיל לכלל תושבי האזור. שיטה זאת רצויה הן מנקודת מבטם של היזמים שנהנים מאזור תעסוקה גדול יותר והן מנקודת ראותם של היישובים העירוניים הקטנים, שכן מובטח להם בשיטה זאת עוגן תעסוקתי ללא יצירת תלות של היישוב במפעל כלשהו. ב-8.9.97 החליטה

* 4. דוח משרד המסחר והתעשייה היחידה לפיתוח תשתית לתעשייה באזורי עדיפות לאומית, תיאור מצב קיים, ממצאים והמלצות, שהוכן בידי ר"ח יצחקי, במארכ 1997.

5. ועדה לייעול וזירוז הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים - דוח מדצמבר 1997.

6. ועדה לאיחוד רשויות מקומיות שמינה שר הפנים בהתאם להחלטת ממשלה 6038, 252, 792, בראשות פרופ' אריה שחר - דוח מיוני 1998.

7. ועדת היגוי לתכנית מתאר מחוזית, מחוז המרכז, תמ"מ 21/3 - דוח מיוני 1997.

⁶ תכנית המתאר הארצית לבנייה וקליטת עלייה תמ"א 31 אושרה ב-19/2/93 והיתה בתוקף עד 11 בפברואר 1998. ב-5.11.96 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנת תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח (תמ"א 35) לשנת היעד 2020, שתחליף את תמ"א 31 עם פקיעת תוקפה. כדי למנוע חלל תכנוני העלול להיווצר בתקופה שבין פקיעת תמ"א 31 לבין כניסתה לתוקף של תמ"א 35 החליטה המועצה הארצית באפריל 1997 לעדכן את תמ"א 31 ולהאריך את תוקפה עד לכניסתה לתוקף של תמ"א 35.

⁷ תמ"מ 21/3 היא תכנית לשינוי תמ"מ 3. התכנית הופקדה בהתאם לחוק התכנון והבנייה, ועד מועד הביקורת באוגוסט 1999 טרם אושרה.

לתכנית הוגשו התנגדויות על פי החוק.

⁸ תמ"מ 9/2 היא תכנית לשינוי תמ"מ 2, ביום 7.9.99 הוחלט להפקיד את התכנית בתנאים.

הממשלה לאמץ את עמדתו של משרד התמ"ס להמשיך את תהליך יציאתו ממעורבות במימון ובהקמתן של תשתיות באזורי תעשייה עירוניים קטנים, ולהתמקד בתכנון ובפיתוח של אזורי תעשייה בין-עירוניים מרחביים.

2. בדרך כלל, אזור תעסוקה משותף ממוקם בתחומה (תחום שיפוט) של רשות אחת, ולהקמתו ולניהולו נחתם הסכם בין הרשויות השותפות. ההכנסות מארנונה, המתקבלות מהעסקים המצויים באזור התעסוקה המשותף, מחולקות בין הרשויות המקומיות השותפות בהתאם להסכם.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1999, היו כ-50 אזורי תעסוקה משותפים, שלהקמתם ולניהולם נחתם הסכם בין רשויות מקומיות שאושר בידי המשרד.

להקמת אזור תעסוקה משותף יש היבטים משפטיים וחוקיים שונים הטעונים הסדר חקיקתי. המשרד הכין טיוטת תזכיר להצעת חוק בשם: "חוק הרשויות המקומיות והכרזה על אזור משותף והסדרים לחלוקת הכנסות והוצאות, התשנ"ו-1996". החוק נועד לאפשר לשר הפנים לקבוע בצו כי אזור מסוים יהיה אזור משותף, ובו בזמן לקבוע את חלוקת ההכנסות וההוצאות בגין אותו אזור בין הרשויות המקומיות. ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק החליטה, בישיבתה מינואר 1996, להעביר את נוסח הצעת החוק של המשרד שיהיה מתואם עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) לוועדת הפנים של הכנסת. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1999, טרם הושלמו הליכי החקיקה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי הצעת חוק לפתרון הסוגיה לא קודמה עקב הסתייגות של משרדי ממשלה אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות הקמתם של שטחי תעסוקה משותפים מחד גיסא, ולנוכח הספק לגבי הבסיס החוקי של ההסדרים הקיימים, מאידך גיסא, על המשרד לפעול באופן נמרץ לקדם את יוזמת החקיקה בנושא.

ניצול שטחים לתעסוקה

1. תכנון מושכל של אזורי תעסוקה צריך להביא בחשבון את האינטרסים הלאומיים, האזוריים והמקומיים, וכן שיקולים של שימור שטחים פתוחים⁹ והשפעה על כיווני ההתפתחויות של שימושי קרקע עסקיים. לשם כך, מן הראוי שתהיה מערכת מידע אמינה ושלמה על האזורים שכבר תוכננו ומידת אכלוסם ועל האזורים שבתכנון לשלביו.

מערכות המידע במינהל התכנון ובלשכות התכנון במחוזות הן מיושנות ואי אפשר להפיק מהן נתונים מרוכזים על היקף הניצול של אזורי תעסוקה מאושרים. התוכנה הקיימת מיושנת, ואי אפשר להפיק ממנה נתונים לפי חתכים, כגון סוגי תכניות ושלבי הטיפול בהן. כתוצאה מכך, אי אפשר להבטיח שלשכת התכנון המחוזית תחליט על בסיס נתונים עדכני, והדבר מאריך ומסרבל את עבודת מוסדות התכנון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מינהל התכנון, כי לפי תמ"א 35 לפני אישור תכנית לאזור תעסוקה חדש יידרש למלא 70% משטחי התעסוקה המאושרים בתכניות מתאר מחוזיות, באופן כזה יתחיל להיווצר בסיס נתונים.

⁹ ראו דוח מבקר המדינה מס' 48, בפרק "הגנה על שטחים פתוחים", עמ' 577.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בכך. מן הראוי לשקול הקמת מערכות מידע חדשות שיכללו נתונים עדכניים, ואולי גם מסד נתונים היסטורי. הדבר ישפר את עבודת ועדות התכנון ויתרום גם לשקיפות בתחום חשוב זה.

2. באזור המרכז יש עודף היצע של שטחים לתעסוקה היוצר תפרוסת לא יעילה של שימושי קרקע. העודף מתבטא ברמת התכנון בתכניות סטטוטוריות קיימות ובתכניות שבהכנה, וברמת המצאי הקיים בפועל. על עודף היצע זה מתוסף היצע גדול והולך של בנייה בלתי חוקית לתעשייה ותעסוקה במגזר החקלאי.¹⁰

כבר בנובמבר 1995 כתבה מתכנתת מחוז המרכז למנכ"ל המשרד ולראש מנהל התכנון, שבתכניות הנמצאות בשלבים שונים יש כמות של פי שלושה שטחים לתעסוקה מהביקוש החזוי, לכן הרבה אזורי תעסוקה לא יתמלאו. ברוח של הוועדה המחוזית מחוז המרכז (שהיתה, באותה עת, ועדת היגוי לתמ"מ 21/3) מיוני 1997, ובהערות של הוועדה המחוזית מחוז תל אביב לתמ"מ 21/3 מאוגוסט 1998, נאמר, כי תכנון אזורי התעסוקה במחוז המרכז הוא פי כמה מהצרכים הריאליים במטרופולין בטווח התכנון והוא נעשה על שטחים פתוחים, וכי הדבר עשוי לגרום נזק בלתי הפיך.

בתשובתו של מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה נאמר, שמינהל התכנון עושה מאמצים להביא לתוקף את תמ"מ 7/3 - תכנית המתאר המחוזית לתעסוקה לא חקלאית למושבים במחוז המרכז. התכנית המסדירה נושאים רבים בתחום זה תובא לדיון מסכם וצפויה לקבל תוקף עוד בשנת 1999 עוד הסביר מינהל התכנון, שהקפדה על אזורי התעסוקה המסומנים בתמ"מ 21/3 ובתמ"מ 9/2 והסדרת התעסוקה הלא חקלאית במושבים, בכל זאת עשויה להביא לתכנון רציונלי יותר בשנים הבאות בתחום התעסוקה.

3. פיתוח ראשוני של אזור תעסוקה/תעשייה כרוך בהשקעה בסכומים ניכרים. עודף בשטחים לתעסוקה מביא לכך שההשקעה בתשתיות לא מנוצלת. באזורי תעשייה שאינם מנוצלים או שהמפעלים שהיו בהם הועתקו למקום אחר, השקעה בתשתיות מתבלית. יתר על כן, מקומות אלה עלולים להפוך למקומות שיש בהם משום מפגע סביבתי. נוסף על כך, הקמת אזורי תעסוקה על חשבון שטחים פתוחים פוגעת במשאב הקרקע שהוא משאב מוגבל.

בביקורת הועלה, כי אזורי תעשייה במחוז הצפון אינם מנוצלים במלואם, בין היתר עקב מעבר של מפעלי טכסטיל לירדן, מצרים ומעבר קרני. למרות זאת, אושרו תכניות נוספות לאזורי תעסוקה במחוז הצפון. כך, למשל, הוקם אזור תעשייה המשותף לכמה רשויות מקומיות: "בר לב" סמוך לאזור התעשייה כרמיאל ולאזור התעשייה "תרדיון" שבמועצה האזורית משגב, שאינם מנוצלים במלואם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על לשכת התכנון המחוזית לרכז נתונים על היקף ניצולם של אזורי התעשייה בתחומה, ועל מגמות של העתקת ענפי תעשייה מסיבות כלכליות שונות (כגון: מדיניות החשיפה ליבוא ועלויות שכר עבודה) לאזורים אחרים. כן ראוי לשקול להתנות הקמת אזורי תעסוקה חדשים, בניצול אזורי תעסוקה קיימים והשקעה בהשגחה ותחזוקה שלהם, כדי לאפשר בעתיד הקמת מפעלים נוספים במקום.

¹⁰ ראו ברוח זה בפרק "שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים" (עמ' 417).