

פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים

תקציר

בסוף שנת 2011 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-7.8 מיליון תושבים¹, מהם כ-1.6 מיליון (כ-20.5%) מקרב מגזרי המיעוטים². על פי נתוני משרד הפנים, בישראל 84 רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי - 11 עיריות, 70 מועצות מקומיות ו-3 מועצות אזוריות. מהתפלגות הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים בשנת 2009³ עולה כי 96% מהרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים מדורגות באשכולות 1-4.

ביישובים רבים במגזרי המיעוטים קיים מחסור באזורי תעשייה ותעסוקה מוסדרים בתחומי המלאכה, התעשייה והמסחר. רק 2.4% משטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים הערביים⁴. ביישובים שבהם יש אזור תעשייה, שטחו הכללי קטן לא אחת מהשטח המקובל של אזורי תעשייה ביישובים אחרים⁵. כמו כן, ברבים מיישובי מגזרי המיעוטים עסקים רבים אינם מוסדרים סטטוטורית בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ופועלים ללא רישיון עסק בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), ופעמים רבות מפעלים ובתי מלאכה הנמצאים במרכזי היישובים יוצרים מטרד עבור התושבים ומהווים חסם לפיתוח טוב יותר של המרקם הפנים-יישובי ולהעלאת רמת החיים, ועל כן יש חשיבות רבה בהוצאתם אל מחוץ למרכזי היישובים.

99% מהארנונה על תעשייה ועסקים נגבים ברשויות המקומיות במגזר היהודי, ורק 1% נגבה ברשויות במגזרי המיעוטים. ארנונה על תעשייה ומסחר היא חלק קטן יחסית מההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים, בין היתר בשל היעדר תשתיות כלכליות מקומיות מתאימות, שהן תנאי הכרחי להקמת מפעלים, לפרויקטים כלכליים, לקידום השקעות וכו'. כמו כן, קרקעות רבות הנמצאות בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים הן קרקעות בבעלות פרטית. תכנון, פיתוח ואכלוס של אזורי תעשייה על קרקע פרטית כרוכים בחסמים רבים הן מצד בעלי קרקעות והן מצד הרשויות המקומיות⁶.

ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בפיתוח התעשייה במגזרי המיעוטים אחד הכלים החשובים שיכולים לתרום לשיפור מצבה התעסוקתי והחברתי-כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים ולהגביר את תחושת שייכותה למדינה. להשגת מטרה זו פועלת הממשלה

1 לא כולל עובדים זרים; מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011.

2 ערבים, דרוזים וצ'רקסים.

3 מדי פעם בפעם ממיינת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות לפי מדד חברתי-כלכלי שבו קריטריונים שונים, כגון רמת החיים, צפיפות הדיוור ושיעור האבטלה ביישוב. אשכול 1 משקף מדד חברתי-כלכלי נמוך ואשכול 10 משקף מדד חברתי-כלכלי גבוה.

4 המכון הישראלי לדמוקרטיה, תעסוקת ערבים בישראל, האתגר של הכלכלה הישראלית, יוני 2010.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 51-56; והמכון הישראלי לדמוקרטיה, תעסוקת ערבים בישראל, האתגר של הכלכלה הישראלית, יוני 2010.

6 קשיים להשיג את הסכמת הבעלים על הקרקעות להקמת אזורי תעשייה בהן; והצורך במימון עלויות התכנון ופיתוח התשתיות ובמתן פיצויים בגין הפקעות.

באמצעות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), משרד המשלח אחרים והרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי).⁷ תקצוב פעולות אלה נעשה בין היתר באמצעות כספים שהוקצו לכך על פי החלטות ממשלה ייעודיות⁸ ובאמצעות כספים שהקצה לכך משרד התמ"ת.

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על שמירת זכויותיהם של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל, ובכלל זה אוכלוסיות המיעוטים. חשוב מאוד כי מדינת ישראל תפעל לקידום של המגזרים הלא יהודיים בכל תחומי החיים, זאת כדי לקיים שוויון הזדמנויות ולשלב את כלל הקבוצות בחברה הישראלית כאזרחים שווים זכויות. דבר זה עולה בקנה אחד עם ערכי מדינת ישראל ועם הנאמר במגילת העצמאות כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2011 - פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים. בבדיקה נבחנו פעולות הרשויות המקומיות נצרת, כיסרא-סמיע ופקיעין, כפר קאסם ובאקה אל-גרבייה לקידום פיתוח אזורי תעשייה בתחומן.⁹ כמו כן נבדקו הפעולות שעשו משרד התמ"ת והרשות לפיתוח כלכלי לשם קידום התכנון והפיתוח של אזורי תעשייה ביישובים שלעיל. בדיקות השלמה נעשו בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה במחוזות צפון, חיפה ומרכז; בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה עירון-ואדי עארה וקסם; במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים; במעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ; ברשות הממשלתית למים ולביוב; ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).¹⁰ כמו כן נעשו מספר בדיקות השלמה לאחר מועד סיום הביקורת.

-
- 7 הרשות לפיתוח כלכלי הוקמה במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה, על פי החלטת ממשלה 1204 מפברואר 2007.
- 8 בשנים 2010-2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה בהיקף של יותר משני מיליארד ש"ח, אשר כללו תכניות רב-שנתיות לפיתוח כלכלי ותעסוקתי ביישובי מגזרי המיעוטים, בין היתר באמצעות השקעה בפיתוח אזורי תעשייה ושילוב רשויות מקומיות במינהלות של אזורי תעשייה קיימים.
- 9 הקמת אזור תעשייה ביזמת משרד התמ"ת; הקמת אזור תעשייה ביזמת הרשות המקומית; הקמת אזור תעשייה ביזמה משותפת של הרשות המקומית ויזם.
- 10 בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, נקבע שמינהל מקרקעי ישראל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל, אשר תבוא במקום המינהל. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, מועד הקמת הרשות נקבע ל-1.1.10, ואולם נקבע בחוק כי "רשות מקרקעי ישראל לא תחל לפעול אלא לאחר שנחתם הסכם קיבוצי המסדיר את זכויותיהם של עובדי מינהל מקרקעי ישראל". עד מועד סיום הביקורת טרם הוכרזה הרשות.

עיקרי הממצאים

פעולות השלטון המרכזי והמקומי לתכנון ולפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים

פעולות משרד התמ"ת: הועלה כי לצורך הסדרת פעולותיו לפיתוח אזורי התעשייה הכין משרד התמ"ת הסכם פיתוח בינו ובין הרשויות המקומיות והעבירו לחתימתן. ההסכם נועד בין היתר לקבוע את תחומי האחריות בנוגע להקמת התשתיות ולתחזוקתן. נמצא כי הרשויות המקומיות נצרת ופקיעין, שבתחום שיפוטן החל המשרד בפיתוח אזורי תעשייה, טרם חתמו על הסכמי הפיתוח. עוד הועלה כי בעבר העביר משרד התמ"ת את האחריות לתחזוקת התשתיות שהקים באזורי התעשייה השונים לרשויות המקומיות בלי להסדיר זאת בהסכם.

לתכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות חשיבות רבה בהשגת היעדים במרב היעילות¹¹. נמצא כי למשרד התמ"ת אין תכניות עבודה רב-שנתיות לפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים וממילא אין לו תכניות עבודה שנתיות הנגזרות מהן, לפיתוח אזור התעשייה בנצרת ולאזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין, לרבות לוחות זמנים לפיתוח אזורי התעשייה ולשיווקם ופירוט המקורות התקציביים הדרושים להשלמת הפיתוח והשיווק.

פעולות הרשות לפיתוח כלכלי: הרשות לפיתוח כלכלי פועלת להעצמת מגזרי המיעוטים, בעיקר בפן הכלכלי. למימוש מטרה זו פועלת הרשות בין היתר לפיתוח אזורי תעשייה, בשיתוף משרד התמ"ת. פעילות זו מתקיימת ברובה לפי תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בשנים 2010-2014, שאושרה בהחלטת ממשלה (להלן - תכנית החומש)¹². נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר החלטת הממשלה על תכנית החומש, עדיין לא הכינה הרשות לפיתוח כלכלי מודל ותכנית עבודה להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי התעשייה ולא גיבשה מדדי תוצאה לתכניות העבודה לפיתוח אזורי התעשייה שבאחריות משרד התמ"ת, אף שנדרשה לעשות כל אלה בהחלטת הממשלה על תכנית החומש.

רקע כללי

נצרת: בעיר פועל אזור תעשייה אחד (אזור התעשייה הדרומי) ששטחו כ-165 דונם. נוסף על כך, נמצאים בשלבי הקמה שני אזורים המיועדים לתעשייה, למלאכה ולמסחר. העיר מאופיינת בריבוי עסקים ובתי מלאכה הפועלים בשכונות מגורים ובאזורים שאינם מוסדרים מבחינה תכנונית, והגורמים לתושבים מטרדים שונים וקשיי תחבורה.

11 ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת על האיגודים (דצמבר 2000), עמ' 84.

12 החלטה מ-21.3.10. תכנית החומש כוללת בין היתר סעיפים העוסקים בנושא פיתוח אזורי תעשייה במגזרי מיעוטים, ומטילה על משרד התמ"ת לפעול ליישום סעיפים אלה.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: בשנת 2000 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה צפון תכנית שקידמו המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין בשיתוף משרד התמ"ת להקמת אזור תעשייה משותף לשני היישובים. עם אישור התכנית החל משרד התמ"ת בעבודות הפיתוח, אולם עד מועד סיום הביקורת לא שווקו הקרקעות באזור התעשייה המשותף (ראו להלן), אף שעבודות הפיתוח המאפשרות שיווק הסתיימו זה מכבר.

באקה אל-גרבייה (להלן - באקה)¹³: על פי תכנית המתאר של העיר¹⁴, מאושרים בתחומה שני מתחמים המיועדים לתעשייה ולמלאכה: אזור תעשייה בצדה הדרום-מזרחי של העיר, ששטחו כ-86 דונם (להלן - אזור התעשייה הדרום-מזרחי) ואזור מלאכה בצדה המערבי של העיר ששטחו כ-18 דונם. בתחום העיר¹⁵ מתקיימת פעילות של בתי מלאכה ותעשייה באזורים שלא יועדו לכך על פי התכנון העירוני הקיים. אף שקיים צורך מעשי בהעברת בתי המלאכה והתעשייה הפועלים כיום במקומות שלא יועדו לכך למקומות מוסדרים, טרם הונחה התשתית התכנונית להעברתם.

ריכוז מידע ומיפוי עסקים ברשויות המקומיות

נצרת: אף שעברו 17 שנים מהמיפוי האחרון של עסקי המלאכה והתעשייה הפועלים בעיר שעשתה העירייה, ולמרות מסקנות היחידה לתכנון אסטרטגי ומידע בעירייה משנת 2006 בדבר הצורך בעדכון המיפוי, לא עשתה העירייה מיפוי חדש. היעדר נתונים מעודכנים על העסקים עלול לפגוע בהיערכותה של העירייה לתכנון אזורי תעשייה חדשים ולפינוי מטרדים משכונות המגורים.

באקה: מממצאי בדיקה שעשתה הרשות לפיתוח כלכלי בשנת 2011, בין היתר בעיר באקה-ג'ת, עולה כי קיים פוטנציאל גבוה לביקושים לשטחי תעסוקה בעיר, וכי יותר מ-80% מהעסקים בעיר פועלים באזורים שלא יועדו לכך. הועלה כי אין ברשות עיריית באקה נתונים מפורטים ועדכניים על העסקים הגורמים למטרדים, על עסקים שיש בהם פוטנציאל זיהום וסיכון לאוכלוסייה ונתונים על צרכיה להעתקת העסקים לאזור תעשייה מוסדר.

קידום תכנון סטטוטורי של אזורי תעשייה

נצרת: נמצא כי טרם אושרה תכנית בניין עיר מפורטת כוללת לאזור התעשייה הדרומי בנצרת המסדירה את השימושים בו (תעשייה ומלאכה), אף שהאזור מאוכלס במלואו. היעדר תכנית כאמור עלול לפגוע בטיפול העירייה בעסקים, הן מבחינת יישום ההוראות שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, והן מבחינת יישום ההוראות שנקבעו בחוק רישוי עסקים, וכן עלול לפגוע בביקוח העירייה על העסקים מתוקף חוקים אלה.

13 עד סוף אוקטובר 2011 הייתה באקה כלולה בתחום השיפוט של העיר המאוחדת באקה-ג'ת. ב-21.7.10 אישרה הכנסת את חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות באקה אל גרבייה וג'ת), התש"ע-2010, שבו נקבע כי שתי הרשויות שאוחדו בשנת 2003 יחזרו להיות שתי רשויות מקומיות נפרדות. באוקטובר 2011 התקיימו בחירות נפרדות לשתי הרשויות באקה וג'ת.

14 תכנית עץ/125. התכנית אושרה ביולי 1991 והודעה על אישורה פורסמה בילקוט הפרסומים בינואר 1995.

15 בתוך שכונות מגורים או בצמוד לאזור התעשייה הדרום-מזרחי.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: בתקנון תכנית המתאר המקומית לאזור התעשייה המשותף (להלן - תקנון תכנית המתאר או התקנון) נקבע כי התכנית תמומש בתוך 10 שנים מיום אישורה כחוק¹⁶, וכי אם התכנית לא תמומש בפרק זמן זה היא תבוטל. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, לא מולאו התנאים שנקבעו בתקנון למימוש התכנית. המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין ומשרד התמ"ת לא פעלו לאישור תכנית מתאר חדשה לאזור התעשייה או לחלופין לעדכון התקנון בנוגע לפרק הזמן למימוש התכנית הקיימת. מכאן שכל עבודות התשתית שנעשו באזור התעשייה לאחר יותר מעשר שנים מיום אישור התכנית, נעשו שלא על פי תכנית תקפה.

באקה: הועלה כי עיריית באקה יזמה תכנית מפורטת¹⁷ להרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי, שהוא אזור התעשייה היחיד שפועל בתחום העיר, וכי במועד סיום הביקורת טרם מילאה העירייה את דרישות הסף¹⁸ לקליטת התכנית והגשתה לדיון, אותן קבעו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עירון-ואדי עארה (בשנים 2009 ו-2011) והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (בשנת 2011).

כפר קאסם: עיריית כפר קאסם החלה לפני יותר מעשר שנים בקידום שלוש תכניות¹⁹ להקמת אזור התעשייה המערבי, ובשנת 2007 החליטה הוועדה המחוזית מרכז להפקיד בתנאים את שלוש התכניות. במשך כשנתיים לא פעלה העירייה ליישום הנחיות הוועדה המחוזית לשינוי התכניות והתאמתן לדרישות הוועדה. דרך פעולתה של העירייה גרמה לעיכוב באישור התכנית, והיא עלולה לגרום לעיכובים נוספים בפיתוח אזור התעשייה.

פיתוח אזורי תעשייה בשיתוף הרשויות המקומיות ומשרד התמ"ת

נצרת: נמצא כי העירייה טרם מינתה מינהלה לאזור התעשייה הצפוני - פארק התעשייה נצרת - אף שהוחל בעבודות להקמתו, וזאת בניגוד להוראות תכנית ג/9914 שאושרה בשנת 2003. הועלה כי מהנדס העירייה נתן אישור לחברה המנהלת את עבודות התכנון והפיתוח של אזור התעשייה מטעם משרד התמ"ת שממנו השתמע כי אישר לבצע עבודות באזור התעשייה הטעונות היתר כדיון. בעקבות כך ביצעה החברה המנהלת במשך שנת 2011 עבודות עפר שלב א' ללא קבלת היתר בנייה. עוד הועלה כי משרד התמ"ת לא פיקח על החברה המנהלת כדי להבטיח כי היא מקיימת את התחייבויותיה לפעול על פי כל דין.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: בניגוד לנקבע בתקנון תכנית המתאר של אזור התעשייה המשותף, המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין לא הקימו מינהלה לאזור התעשייה. הועלה כי זה יותר משנתיים לא שוקה הקרקע באזור התעשייה המשותף, בין היתר בשל השוני במעמדן של המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין: פקיעין הוגדרה יישוב קו עימות, ובשל כך ניתן לה

16 התקנון קובע כי מימוש התכנית ייעשה בארבעה שלבים; בכל שלב יבוצעו עבודות פיתוח בכמה מגרשים בשטח התכנית, והתנאי למעבר משלב אחד לאחר מותנה בשיווק של 90% מהמגרשים שנכללו בשלב הקודם.

17 תכנית ענ/1158. התכנית פורסמה ברשומות בשנת 2001.

18 דרישות הסף לקליטת התכנית בוועדות התכנון כללו, בין היתר דרישות טכניות.

19 תכנית ק/3305/1; תכנית ק/3305/2; תכנית 1/3307. שטחן הכולל של התכניות הוא כ-483 דונם.

פטור מדמי חכירה עבור קרקעות באזורי תעשייה²⁰, ואילו כיסרא-סמיע הוגדרה יישוב באזור עדיפות לאומית, וממילא לא ניתן לה פטור זה. גורמים שונים ראו במצב מיוחד זה - מצב בלתי רצוי.

פיתוח אזורי תעשייה ותחזוקתם על ידי הרשויות המקומיות
באקה: נמצא כי מאז אישור התכנית לאזור התעשייה הדרום-מזרחי בסוף שנות השבעים של המאה העשרים, לא ביצעה עיריית באקה פיתוח מלא של תשתיות בסיסיות החיוניות לקיום פעילות סדירה של מלאכה ותעשייה באזור התעשייה, אף שהאזור פועל בתפוסה כמעט מלאה.

כפר קאסם: בצדה הדרום-מערבי של כפר קאסם, מדרום לכביש מספר 5, הוקם לפני יותר משנתיים אזור התעשייה הלוגיסטי. הקרקע שעליה הוקם אזור התעשייה היא בבעלות פרטית של כמה בעלים. העירייה השכילה לנצל את יתרונה היחסי בתחום הנגישות והקימה בשיתוף חברה שחכרה קרקעות מהבעלים את אזור התעשייה הלוגיסטי, המושך אליו חברות ויזמים מחוץ ליישוב. עם הקמת אזור התעשייה ואכלוסו, שטרם הסתיימו, הצליחה העירייה להגדיל את הכנסותיה העצמיות ואף להגדיל את היצע התעסוקה. אזור התעשייה משמש דוגמה לשיתוף פעולה פורה בין המגזר הפרטי ובין השלטון המקומי, המסייע להפחתת תלותן של הרשויות המקומיות בסיועו של השלטון המרכזי.

בנייה בלתי חוקית באזורי התעשייה

כפר קאסם: על קרקעות שעליהן מתוכנן אזור התעשייה המערבי בכפר קאסם הקימו גורמים פרטיים במשך השנים כ-100 מבנים ללא היתר. חלק מהמבנים האמורים נבנו בהתאם להיתרי בנייה שהתירו הקמת מבנה חקלאי, אולם השימוש שנעשה בהם לא היה למטרות חקלאיות.

סיכום והמלצות

בשנים 2010-2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה בהיקף של יותר משני מיליארד ש"ח, אשר כללו תכניות רב-שנתיות לפיתוח כלכלי ותעסוקתי ביישובי מגזרי המיעוטים, בין היתר באמצעות השקעה בפיתוח אזורי תעשייה ושילוב רשויות מקומיות במינהלות של אזורי תעשייה קיימים. אף על פי כן ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו מלמדים כי תכנון ופיתוח אזורי התעשייה בהם נעשה בקצב אטי, בשל התמשכות הפעולות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפיתוח אזורי תעשייה. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם משרד ראש הממשלה ומשרד התמ"ת, להחיש את פעולותיהם לפיתוח אזורי התעשייה ולעקוב אחר הליכי יישום ההחלטות, ועל הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים לפעול אף הן למען קידום הקמתם של אזורי תעשייה בתחומי שיפוטן.

20 על פי החלטה 817 של מועצת ממ"י בנושא מדיניות אחידה במתן הנחות בקרקע מ-10.2.98 ועל פי סעיף 40(ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

על משרד התמ"ת להחיש את טיפולו בכריתת הסכמי פיתוח עם הרשויות המקומיות שבהן הוא עוסק בפיתוח אזורי תעשייה, ובכללן נצרת ופקיעין, ובעתיד אף להתנות את ביצוע עבודות הפיתוח בחתימת הרשויות על הסכמי פיתוח. כמו כן, על משרד התמ"ת להכין תכניות עבודה רב-שנתיות לפיתוח אזורי התעשייה ברשויות המקומיות.

על הרשות לפיתוח כלכלי להשלים בהקדם את טיפולה בגיבוש מודל להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי תעשייה ברשויות המקומיות שנכללו בתכנית החומש, וכן להשלים את קביעת מדדי התוצאה הנוגעים לביצוע התכנית לפיתוח אזורי תעשייה שנכללה בתכנית החומש, על מנת למנוע עיכובים במימוש יעדי תכנית החומש, הקצובה בזמן.

נוכח ריבוי העסקים הפועלים בנצרת באזורים שאינם מיועדים לכך, חשוב שעיריית נצרת תקדם פיתוחם של אזורי תעשייה חדשים. כמו כן, על העירייה למפות מחדש את כלל העסקים הפועלים בתחום שיפוטה ולמנות מינהלה לאזור התעשייה הצפוני. נוסף על כך, על העירייה ועל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נצרת לפעול במרץ להשלמת הטיפול בתכנית המפורטת הכוללת החלה על אזור התעשייה הדרומי ולוודא כי עבודות הפיתוח והבנייה באזורי התעשייה יבוצעו בהתאם להוראות שנקבעו בחוקים ובתקנות ובהתאם להיתרי בנייה מאושרים כדין.

על המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין, בשיתוף משרד התמ"ת, לאשר תכנית חדשה לאזור התעשייה או לתקן את התכנית הקיימת וכן להקים לאזור התעשייה מינהלה ובכך לקיים את התנאים המקדמיים לשיווק הקרקעות באזור התעשייה המשותף. כמו כן, על המועצה המקומית פקיעין להסדיר את חתימתה על הסכם הפיתוח בהקדם. על עיריית באקה לקבוע את צרכיה המפורטים בדבר שטחי תעשייה ומלאכה, להשלים את פיתוח התשתיות באזור התעשייה הדרום-מזרחי ולהגיש את התכנית להרחבת אזור תעשייה זה על פי דרישות הסף התכנוניות, הדרושות לשם קידומה במוסדות התכנון; על עיריית כפר קאסם לפעול במרץ לקידום תכנון אזור התעשייה המערבי ובד בבד לטפל, בשיתוף הוועדה המקומית קסם, בבנייה הבלתי חוקית הקיימת בו.



מבוא²¹

בסוף שנת 2011 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל כ-7.8 מיליון תושבים²², מהם כ-1.6 מיליון (כ-20.5%) מהמגורים הלא יהודיים: ערבים, דרוזים²³ וצ'רקסים²⁴ (להלן - מגזרי המיעוטים).

כ-71% מאוכלוסיית מגזרי המיעוטים מתגוררים ביישובים ערביים ודרוזיים, כ-25% מתגוררים ביישובים מערביים, וכ-4% מתגוררים ביישובים לא מוכרים, בעיקר יישובים בדואים בנגב. כ-44%

21 הנתונים בפרק זה הם על פי מסמכי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה ומשרד הפנים, אלא אם צוין אחרת.
22 לא כולל עובדים זרים.
23 שהם כ-8% מכלל אוכלוסיית מגזרי המיעוטים.
24 האוכלוסייה הצ'רקסית מונה כ-4,300 נפש ומתגוררת בעיקר בשני יישובים: כפר כמא וא-ריחאנייה שבצפון הארץ.

מאוכלוסיית מגזרי המיעוטים מתגוררים במחוז הצפון, ובמחוז זה שיעורם בכלל האוכלוסייה הוא 53%. בישראל 84 רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי - 11 עיריות, 70 מועצות מקומיות ו-3 מועצות אזוריות.

אפיוני תעסוקה בקרב מגזרי המיעוטים

פערים כלכליים בין מגזרי המיעוטים ובין המגזר היהודי באים לידי ביטוי בתחומי התעסוקה, התעשייה והמסחר, בתשתיות הכלכליות ביישובים ועוד. הפערים הכלכליים נובעים הן מגורמים חיצוניים, כגון היעדר הזדמנויות שוות ומחסור בתשתיות ראויות, והן מגורמים פנימיים הנוגעים לאורח החיים במגזרי המיעוטים, כמו מיעוט יציאת נשים לעבודה ורמת השכלה נמוכה בקרב כוח העבודה. הממשלה השקיעה בשנים האחרונות משאבים רבים בפיתוח תשתיות ביישובי מגזרי המיעוטים, אך אלו לא הביאו למיצוי מלאו הפוטנציאל הטמון באוכלוסייה זו (ראו להלן).

שיעור ההשתתפות של מגזרי המיעוטים בכוח העבודה האזרחי²⁵ נמוך באופן יחסי: בשנת 2010 היה שיעור ההשתתפות בקרב הנשים ממגזרי המיעוטים 27%, לעומת 76% בקרב הנשים במגזר היהודי, ושיעור ההשתתפות בקרב הגברים ממגזרי המיעוטים היה 73%, לעומת 80% אצל הגברים במגזר היהודי. שיעור תרומתה של אוכלוסיית מגזרי המיעוטים לתוצר הלאומי הגולמי מוערכת בכ-8% בלבד, אף שאוכלוסייה זו היא כאמור כחמישית מאוכלוסיית המדינה. שיעור הבלתי מועסקים (משתתפים בכוח העבודה, אך מובטלים) באוכלוסיית מגזרי המיעוטים גדול יותר משיעורם באוכלוסייה במגזר היהודי. ההכנסה הממוצעת ברוטו של משקי הבית במגזרי המיעוטים היא כ-57% מההכנסה של משקי הבית במגזר היהודי.

בשנת 2008 הועסקו 25% מהגברים ממגזרי המיעוטים שהשתתפו בכוח העבודה בענף הבינוי, 19% במסחר ותיקונים ו-17% בתעשייה. 43% מהנשים ממגזרים אלה עבדו בענף החינוך ורק 6% בתעשייה.

הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ממינת מדי פעם בפעם את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות לפי מדד חברתי-כלכלי שבו קריטריונים שונים, כגון רמת החיים, צפיפות הדיוור ושיעור האבטלה ביישוב; אשכול 1 משקף מדד חברתי-כלכלי נמוך ואשכול 10 משקף מדד חברתי-כלכלי גבוה. מהתפלגות הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים בשנת 2009 עולה כי 96% מהרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים מדורגות באשכולות 1-4, בעוד שלוש רשויות²⁶ מדורגות באשכול 5 ורשות אחת²⁷ מדורגת באשכול 6.

תקציבי הרשויות המקומיות ממומנים מכספים שמעבירה אליהן המדינה ומהכנסות עצמיות.²⁸ בתשלומי הארנונה על שטחי מגורים, תעשייה, מסחר, חקלאות ושירותים שונים טמון הפוטנציאל המרכזי להכנסה העצמית²⁹. הארנונה על מגורים אינה מכסה בדרך כלל את עלות השירותים שהרשות המקומית מספקת לתושביה, ואילו הארנונה על תעשייה גבוהה מעלות השירותים

25 כלל האנשים שמותר להם לעבוד על פי חוק.

26 גיש (גוש חלב), פסוטה וכפר כמא.

27 מייעליא.

28 הכנסות שהרשויות עצמן גובות מפרטים וממוסדות, כגון ארנונה כללית, אגרות ותשלומים.

29 מימוש פוטנציאל זה תלוי בשיעור הגבייה בכל רשות ורשות.

שהרשות המקומית מספקת. נוסף על כך, ההכנסות מארנונה על תעשייה מקטינות את תלות הרשות בשלטון המרכזי. הרשויות המקומיות פועלות אפוא להגדיל את הכנסתן מארנונה על תעשייה³⁰.

מהנתונים על אומדן גביית הארנונה לשנת 2009 עולה כי סך גביית כל הארנונה בשנה זו נאמד בכ-14 מיליארד ש"ח - כ-98.4% מהם נגבו ברשויות במגזר היהודי³¹, ורק 1.6% נגבו במגזרי המיעוטים³². עוד עולה כי 52% מסך הארנונה שנגבתה מכל המגזרים הייתה על תעשייה ועסקים, 44% הייתה על מגורים וכ-4% הייתה ארנונה ממשלתית³³. 99% מהארנונה על תעשייה ועסקים נגבים ברשויות במגזר היהודי, ורק 1% מארנונה זו נגבה ברשויות במגזרי המיעוטים³⁴.

מסקר שעשה המרכז לשלטון המקומי בישראל בשנת 2010 (ראו להלן) עולה כי ב-64 רשויות במגזר הערבי הארנונה מהווה כ-13% בלבד מהכנסותיה השוטפות של הרשות. עוד עולה כי ב-13 רשויות דרוזיות וצ'רקסיות שיעור הגבייה מעסקים מגיע בממוצע ל-12.7%. שיעור גביית הארנונה³⁵ ברשויות הערביות הוא 48% בממוצע, וברשויות הדרוזיות והצ'רקסיות - כ-58% בממוצע.

ההכנסות של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים מארנונה על תעשייה ומסחר הן חלק קטן יחסית מכלל ההכנסות העצמיות שלהן, בין היתר בשל היעדר תשתיות כלכליות מקומיות מתאימות, שהן תנאי הכרחי להקמת מפעלים, פיתוח פרויקטים כלכליים, קידום השקעות וכו'.

אפיוני התעשייה במגזרי המיעוטים

ביישובים רבים במגזרי המיעוטים קיים מחסור באזורי תעשייה ותעסוקה מוסדרים בתחומי התעשייה, המלאכה והמסחר. גם ביישובים שבהם קיים אזור תעשייה, שטחו הכללי קטן לא אחת מהשטח המקובל של אזורי תעשייה ביישובים אחרים³⁶. כמו כן, ברבים מיישובי מגזרי המיעוטים עסקים רבים אינם מוסדרים סטטוטורית בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ופועלים ללא רישיון עסק בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). פעמים רבות מפעלים ובתי מלאכה הנמצאים במרכזי היישובים יוצרים מטריד לתושבים ומהווים חסם לפיתוח טוב יותר של המרקם הפנים-יישובי ולהעלאת רמת החיים, ועל כן יש חשיבות רבה בהוצאתם אל מחוץ למרכזי היישובים.

משנות השבעים של המאה העשרים החלה התעשייה במגזרי המיעוטים להתפתח בשלושה שלבים עיקריים על פי רצף כרונולוגי: (1) בשנים 1973-1997 התפתחה תעשייה זעירה בתוך היישובים. התפתחות זו גרמה למטרדים סביבתיים ותברואתיים ונתקלה בחסמים רבים³⁷; (2) בשנת 1997 אימץ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) מודל חדש שעיקרו הקמת אזורי תעשייה ייעודיים מחוץ ליישובים. עד ינואר 2011 הוקמו לפי מודל זה 26 אזורי תעשייה ייעודיים,

-
- | | |
|----|--|
| 30 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, עמ' 51-56. |
| 31 | ברשויות במגזר היהודי נכללות גם רשויות מקומיות מעורבות. |
| 32 | לא כולל היישובים הלא מוכרים בנגב. |
| 33 | הארנונה המשולמת על ידי משרדי הממשלה, פרט למוסד לביטוח לאומי ולחברות ממשלתיות. |
| 34 | מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות", 3.9.09. |
| 35 | לא כולל גבייה מחובות מצטברים. |
| 36 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, עמ' 51-56; המכון הישראלי לדמוקרטיה, תעסוקת ערבים בישראל, האתגר של הכלכלה הישראלית, יוני 2010 (ראו להלן). |
| 37 | רמת תחזוקה ירודה של תשתיות ביישובי מגזרי המיעוטים; היצע קרקעות מצומצם; בעיות מינהליות וניהוליות ברשויות המקומיות ועוד. |

מרביתם בשנים 1997-2001. גם מודל זה נתקל בחסמים רבים³⁸ והביא לחשיבה מחודשת לגבי מודל מועדף לאזורי תעשייה במגזרי המיעוטים; (3) משנת 2001 ממשלת ישראל מעודדת פיתוח והרחבה של אזורי תעשייה מרחביים משותפים מינהלית למגזר היהודי ולמגזרי המיעוטים. גם מודל זה נתקל בחסמים שונים, כגון חוסר אמון הדדי בין המגזרים וחשש מצמצום בסיס המס של הרשויות השותפות באזור התעשייה (ראו להלן בפרק על אזורי תעשייה משותפים). יודגש כי גם לאחר שנת 2001 הוקמו והורחבו אזורי תעשייה ייעודיים במגזרי המיעוטים, אולם בשטחים ובהיקפים תקציביים קטנים לעומת השנים 1992-2001.³⁹

קרקעות רבות הנמצאות בתחום הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים הן קרקעות בבעלות פרטית. תכנון אזורי תעשייה על קרקע פרטית, פיתוחם ואכלוסם כרוכים בחסמים רבים הן מצד בעלי הקרקעות והן מצד הרשויות המקומיות.⁴⁰

דוח שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה ביוני 2010 בנושא "תעסוקת ערבים בישראל" מעלה כי רק 2.4% משטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים הערביים. על פי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי)⁴¹ מינואר 2009, 56% מהעסקים במגזר הערבי מדווחים על מחסור בשטחים לתעשייה ומציינים כי הדבר מהווה חסם להתפתחותם, לעומת 16% בלבד מהעסקים היהודיים.

להלן ממצאי שלוש בדיקות עדכניות שבחנו את צורכי הרשויות במגזרי המיעוטים באזורי תעשייה ותעסוקה.

1. דוח מחקר של הרשות לפיתוח כלכלי: הרשות לפיתוח כלכלי יזמה, בשיתוף משרדי התמ"ת, האוצר והפנים, בדיקה לבחינת הצורך בהקמת אזורי תעסוקה במגזרי המיעוטים, ולצורך כך קיימה מחקר ב-19 רשויות מקומיות במגזרי המיעוטים. המחקר החל בדצמבר 2010 והסתיים במהלך שנת 2011. בסיכום ממצאי המחקר מאוקטובר 2011 צוין כי כמעט בכל היישובים שנבחנו קיים ביקוש ער לאזורי תעסוקה שאין עליו מענה במצב הקיים (בסביבה המקומית או בסביבה הקרובה). במסגרת המחקר נקבע כי במקרים רבים החסם העיקרי לפיתוח אזורי תעסוקה במגזרי המיעוטים הוא הבעלות הפרטית על הקרקע. הפתרון שמציע המחקר הוא הקמת מינהלה ייעודית לכל אחד מאזורים אלה, שתפעל להסרת החסמים המונעים את פיתוח אזור התעסוקה.

בדוח סיכום לשנת הפעילות 2010 של הרשות לפיתוח כלכלי צוין כי ממצאי המחקר יסייעו בקבלת החלטות כלליות ופרטניות בנושא אזורי תעסוקה, בהתחשב במגבלות תכנוניות ומגבלות אחרות. כמו כן צוין כי ממצאי המחקר ישמשו בהמשך לעבודות מטה לקידום אזורי תעסוקה, בשיתוף משרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר, משרד התמ"ת ומשרד הפנים.

38 היעדר פוטנציאל של קרקע ייעודית לתעשייה; תשתיות בלתי מפותחות; רמת נמוכה של תחזוקה; בעיות מינהליות וניהוליות ברשויות המקומיות; מאפיינים תרבותיים ייחודיים הקשורים לתעסוקת נשים ערביות; מיתוג נמוך של אזורי תעשייה ייעודיים במגזרי המיעוטים ועוד.

39 מתוך מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, אזורי תעשייה משותפים ליהודים ובני מיעוטים ותומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים, ינואר 2011.

40 קשיים להשיג את הסכמת הבעלים על הקרקעות להקמת אזורי תעשייה בהן; והצורך במימון עלויות התכנון ופיתוח התשתיות ובמתן פיצויים בגין הפקעות.

41 הרשות לפיתוח כלכלי הוקמה במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה, על פי החלטת ממשלה מ-15.2.07. הרשות הוקמה כדי להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, ולשמש גוף לתיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב בנושא הפעילות הממשלתית לקידום הכלכלי של מגזרים אלה.

2. בדיקה של מינהל אזורי פיתוח במשרד התמ"ת: מינהל אזורי פיתוח⁴² עשה בדיקה בשנת 2011 לאיתור יישובים במגזרי המיעוטים שבהם מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים (או קבוצת יישובים סמוכים שאוכלוסייתם יחד מונה יותר ממספר זה), לצורך בחינת הקמת אזורי תעשייה בהם ירוכזו עסקים הקיימים בתוך יישובים אלה והיוצרים מטריד לתושביהם. בסיכום ממצאי הבדיקה ממאי 2011 צוין כי במסגרת הבדיקה הראשונית אותרו 33 יישובים אשר אין להם אזור תעשייה מוסדר. בסיכום הוצע להקים 15 אזורי תעשייה חדשים.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי במהלך השנה עדכן המשרד את התכנית, לפינוי עסקים שהם בגדר מטריד לאזורי תעשייה מוסדרים, בתקציב של כ-700 מיליון ש"ח, הכוללים 35 מיליון ש"ח לתכנון ראשוני של אזורים אלו. משרד התמ"ת הוסיף כי "תכנית זו מחייבת החלטת ממשלה" (ההדגשה במקור).

3. סקר של מרכז השלטון המקומי בישראל⁴³: מרכז השלטון המקומי בישראל, בשיתוף הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, עשה בשנת 2010 סקר צרכים ב-64 רשויות מקומיות במגזר הערבי וב-13 רשויות במגזרים הדרוזי והצ'רקסי. מתוצאות הסקר עולה כי ב-41 מ-64 הרשויות הערביות (64%) ובשמונה מ-13 הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות (62%) אין אזור תעשייה מוסדר, קרי אזור תעשייה ייעודי מאושר סטטוטורית. עוד נמצא כי 33 רשויות מקומיות ערביות מתכננות להקים בשטחן אזור תעשייה מוסדר.

פיתוח אזורי תעשייה ככלי לפיתוח כלכלי

במסקנות דוח המחקר שעשתה הרשות לפיתוח כלכלי בשנים 2010-2011 הודגשו היתרונות בהקמת אזורי תעסוקה ביישובים שבהם קיים ביקוש לכך, ובהם: (1) פינוי מרכז היישוב מעסקים שאינם תואמים מרכז עירוני והסדרת האזורים המפונים לשימושים מתאימים, ועקב כך שיפור רמת המסחר והתיירות ביישוב והעלאת רמת החיים בו; (2) הכשרה של עסקים שפעילותם בלתי חוקית; (3) מתן אפשרות להגדלת היקף העסקים (שעד כה נמנע מהם להתרחב) והגדלת גביית הארנונה בעקבות כך; (4) הקמת עסקים חדשים ומודרניים יותר, אשר יביאו להגדלת פוטנציאל התעסוקה ולהעלאת רמת החיים.

רקע נורמטיבי

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), סמכויותיה של העירייה הן בין היתר "לבנות ולקיים בנייני ציבור, לעשות עבודות ציבוריות אחרות ולבנות ולקיים חנויות ובתיים... לבצע מפעלים, שעליהם העיד השר [שר הפנים] בכתב כי הם מפעלים לתועלת הציבור... להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם"⁴⁴.

42 מינהל אזורי פיתוח פועל במשרד התמ"ת לעידוד פעילות עסקית במשק, באמצעות ייזום, איתור קרקעות לתעשייה, תכנון הקמת אזורי תעשייה, הקמתם ואכלוסם באזורים בעלי עדיפות לאומית הנקראים "אזורי פיתוח", כמפורט בהמשך.

43 מרכז השלטון המקומי בישראל הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות והמועצות המקומיות בישראל. הוא הוקם על ידן כדי לייצגן ולקדם את ענייניהן במסגרת המגזר הציבורי.

44 סעיף 249(1)-(3) לפקודת העיריות.

בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבעו סמכויות דומות. בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כי "המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה... (2) לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפורו ולקידום עניניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם... (4) להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור; (5) להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות; (6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת עניניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי, או כל סוג שבהם"⁴⁵.

בעניין הסמכות שניתנה לרשות מקומית לבצע פעולות לתועלת התושבים, קבע בית המשפט העליון כי "רשות מקומית, כל רשות בתחומיה, אמורה לדאוג ל'רווחת' המוניציפאלית של התושבים - כך בתיכנון עיר, כך בהספקת מים, כך בשירותי ביוב, כך בבניית כבישים ומידרכות, כך בבניית פארקים וכך בעוד כיוצא באלה שירותים משירותים למיניהם"⁴⁶.

בחודשים ספטמבר 2011 - פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים. בבדיקה נבחנו פעולות הרשויות המקומיות נצרת, באקה אל-גרבייה, כפר קאסם, כיסרא-סמיע ופקיעין לקידום פיתוח אזורי תעשייה בתחומן, זאת על פי מאפייני ההקמה השונים: הקמה בשיתוף משרד התמ"ת - בנצרת, בכיסרא-סמיע ובפקיעין; והקמה ביזמת הרשות המקומית או בשיתוף פעולה בינה ובין יזם פרטי - בכפר קאסם ובבאקה אל-גרבייה.

כמו כן, נבדקו פעולות משרד התמ"ת והרשות לפיתוח כלכלי לקידום התכנון והפיתוח של אזורי תעשייה ביישובים האמורים לעיל, לרבות לפי החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא. בבדיקות השלמה נעשו בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה במחוזות צפון, חיפה ומרכז; בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה עירון-ואדי עארה (להלן - הוועדה המקומית עירון) וקסם; במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ; ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים); ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ")⁴⁷. נוסף על כך נעשו מספר בדיקות השלמה לאחר מועד סיום הביקורת.

פעולות השלטון המרכזי לתכנון ולפיתוח אזורי תעשייה במגזרי מיעוטים

כאמור, רמת הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי במגזרי המיעוטים פחותה מרמת הפיתוח במגזר היהודי. ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בצורך בפיתוח התעשייה ותהליכי התיעוש במגזרי המיעוטים כלי חשוב העשוי לתרום לשיפור מצבם התעסוקתי והחברתי-כלכלי של מגזרים אלה, והכירו בצורך להגביר את שילובה החברתי והכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים במדינה ואת תחושת שייכותה של

45 סעיף 146 לצו. סמכות דומה נקבעה בסעיף 63(א) לצו המועצות האזוריות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

46 רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, דינים ועוד (2006).

47 בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, נקבע שמינהל מקרקעי ישראל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל, אשר תבוא במקום המינהל. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, מועד הקמת הרשות נקבע ל-1.1.10, ואולם נקבע בחוק כי "רשות מקרקעי ישראל לא תחל לפעול אלא לאחר שנחתם הסכם קיבוצי המסדיר את זכויותיהם של עובדי מינהל מקרקעי ישראל". עד מועד סיום הביקורת טרם הוכרזה הרשות.

אוכלוסייה זו. מדיניות ממשלות ישראל בפיתוח התעשייה במגזרי המיעוטים הותאמה למאפייניהם הייחודיים.⁴⁸

החלטות ממשלה לפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים קיבלה הממשלה שורה של החלטות על פיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים⁴⁹. יישום מרבית החלטות התפרס על פני שנים מספר. התקציבים שהוקצו בהחלטות הממשלה לפיתוח אזורי תעשייה - בהיקף של מאות מיליוני ש"ח - התפרסו אף הם על פני כמה שנים, ותקציבים שלא נוצלו נוידו בין החלטות הממשלה השונות אשר התקבלו במשך השנים⁵⁰.

בשנים 2010-2012 התקבלו שלוש החלטות ממשלה, אשר כללו תכניות רב-שנתיות לפיתוח כלכלי ותעסוקתי ביישובי מגזרי המיעוטים, העצמת האוכלוסייה בהם והגדלת שיעור השתתפותה בכוח העבודה. ההיקף התקציבי של שלוש החלטות הממשלה הוא כ-2.16 מיליארד ש"ח, מהם כ-133 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ולשילוב רשויות מקומיות באזורי תעשייה משותפים קיימים, 15 מיליון ש"ח להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי תעשייה משותפים ועוד 250 מיליון ש"ח ליישום תכנית לעידוד הביקוש לעובדים ממגזרי המיעוטים, שתכלול בין היתר פיתוח אזורי תעשייה קיימים והקמת אזורי תעשייה חדשים. להלן הפרטים:

1. החלטת ממשלה 1539 : ב-21.3.10 החליטה הממשלה על תכנית חומש לשנים 2010-2014 לפיתוח כלכלי ב-12 יישובים⁵¹ במגזרי המיעוטים שבהם מתגוררים יותר מ-300,000 תושבים (להלן - תכנית החומש). התכנית מתמקדת בארבעה נושאים מרכזיים: פיתוח כלכלי-תעסוקתי; דיור ונדל"ן; נגישות תחבורתית; ביטחון אישי ואכיפה. בהחלטה נקבע בין היתר כי משרד התמ"ת ישלים בתקופת ביצוע התכנית פיתוח של תשתיות באזורי תעשייה קיימים - בתקציב של 61.65 מיליון ש"ח; יפתח אזורי תעשייה ותעסוקה בקרקע בבעלות פרטית - בתקציב של 20 מיליון ש"ח; ויפעל לשילוב רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים במינהלות של אזורי תעשייה משותפים קיימים - בתקציב של 9.5 מיליון ש"ח. החלטת הממשלה עוסקת גם בהקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי תעשייה משותפים בתקציב של 15 מיליון ש"ח. בהחלטה נקבע כי הרשות לפיתוח כלכלי תהיה אחראית לניהול תכנית החומש.

48 דוח של מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים, ינואר 2011.

49 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), בפרק "פיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח במגזר המיעוטים", עמ' 51. בדוח יש סקירה של החלטות הממשלה שהתקבלו בעניין זה משנת 1991.

50 האחריות לביצוע התכניות שנקבעו בהחלטות הממשלה בנושא פיתוח אזורי תעשייה הוטלה על משרד התמ"ת. יישום התכניות תוקצב ממשרדי הממשלה השונים, לרבות משרד התמ"ת.

51 להלן רשימת היישובים שבהם מתקיימת התכנית: מר'אר, סח'נין, שפרעם, נצרת, עראבה, טמרה, כפר קאסם, אום אל-פחם, קלנסווה, טירה, רהט ועיר הכרמל (דאליית אל-כרמל ועספיא). ב-1.12.08 אושר בכנסת תיקון לחוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספיא) (התשס"ט-2008), והאישור הביא לסיום איחוד הרשויות האמורות לעיל ופירוק עיר הכרמל, וכיום כל אחת מהן מתפקדת כמועצה מקומית בפני עצמה, כך שכיום נכללים למעשה בתכנית החומש 13 יישובים.

2. החלטת ממשלה 2861 : בהמשך להחלטת ממשלה קודמת (החלטה 412 (ערב/1))⁵² החליטה הממשלה ב-13.2.11 על תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של יישובים דרוזיים וצ'רקסיים בשנים 2011-2014. בהחלטה נקבע גם כי משרד התמ"ת ימשיך לפתח ולהרחיב אזורי תעשייה קיימים ולתמוך באזורי תעשייה הנמצאים בשלבי הקמה, כגון אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ולפקיעין (ראו בהמשך), בסכום כולל של 36 מיליון ש"ח. עוד קבעה ההחלטה כי על משרד התמ"ת להכין תכנית בהיקף של 6 מיליון ש"ח, שתיפרס על פני ארבע שנים, לשילוב רשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות במינהלות של אזורי תעשייה משותפים קיימים.

3. החלטת ממשלה 4193 : בהתאם להמלצות הוועדה לשינוי חברת-כלכלי (הידועה בכינויה "ועדת טרכטנברג") החליטה הממשלה ב-29.1.12 כי יש לפעול להסרת החסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במעגל התעסוקה. להשגת מטרה זו קבעה הממשלה בין היתר כי על מנכ"ל משרד התמ"ת, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי והממונה על התקציבים במשרד האוצר לגבש תכנית לעידוד הביקוש לעובדים מקרב מגזרי המיעוטים ולשפור תשתיות התעסוקה במגזרים אלה. התכנית תכלול בין היתר ביצוע השלמות פיתוח באזורי תעשייה קיימים ביישובים במגזרי המיעוטים וסיוע במימון פיתוח של אזורי ייעודיים, כדי שיהיה אפשר להעביר אליהם עסקים שהם בגדר מטרד מאזורי המגורים. סך התקצוב לסעיף התכנית לעידוד הביקוש לעובדים מקרב מגזרי המיעוטים נקבע על 250 מיליון ש"ח בשנים 2012-2016.

פעולות משרד התמ"ת לתכנון ולפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים

אזורי תעשייה ברשויות המקומיות במגזרי המיעוטים נכללו, על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון), באזורי פיתוח א'. בתוספת השנייה לחוק נקבע כי "תחומי אזור פיתוח א' יהיו כמפורט להלן... (4) אזורי תעשייה ביישובי מיעוטים; בפסקה זו, 'יישוב מיעוטים' - יישוב ש-80% מתושביו אינם יהודים, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה". אחת הדרכים שבהן מעודדת הממשלה הקמת מפעלי תעשייה באזורי פיתוח⁵³ היא בניית התשתיות הדרושות להקמת המפעלים והעמדתן לרשות היזמים במחיר מופחת. משרד התמ"ת פועל באמצעות מינהל אזורי פיתוח (להלן גם - המינהל) לפיתוח תשתיות באזורי הפיתוח בין היתר במגזרי המיעוטים. כמו כן פועל המינהל לקידום שילובן של רשויות מקומיות במגזרי המיעוטים במינהלות קיימות של אזורי תעשייה משותפים.

רשויות מקומיות במגזרי המיעוטים פונות למשרד התמ"ת בבקשה לקבל סיוע בפיתוח אזורי תעשייה בשטח שיפוטן. מינהל אזורי פיתוח בוחן כל בקשה לגופה, על פי זמינות התקציבים וסדרי העדיפויות שלו. המינהל אף עושה בדיקות היתכנות לחלק מאזורי התעשייה שהרשויות המקומיות מבקשות לפתח בסיועו. בדיקת ההיתכנות כוללת סקר שבוחן בין היתר את הצרכים של הרשות המקומית, את היצע שטחי התעשייה המצויים בסביבתה ואת פוטנציאל השיווק שלהם.

52 החלטת ממשלה מ-31.8.06 שכללה תכנית רב-שנתית לפיתוח 16 יישובים מהמגזר הדרוזי והמגזר הצ'רקסי בשנים 2006-2009. בהחלטה מ-2006 נקבע כי משרד התמ"ת יפעל לפיתוח ולהרחבה של אזורי תעשייה קיימים, להקמת אזורי תעשייה חדשים, לתמיכה באזורי תעשייה הנמצאים בשלבי הקמה וכן לשילוב יישובים באזורי תעשייה קיימים, בתקציב של 10 מיליון ש"ח. בשל המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008 הוקפאו התקציבים למימוש התכנית בשנים 2008 ו-2009 והועברו לשנים 2010 ו-2011.

53 אזורי פיתוח א' וב' (הנקראים גם אזורי עדיפות לאומית), שנקבעו בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון, נהנים מהטבות וממענקים של המדינה, בין היתר בתחום התעשייה והמלאכה, כפי שנקבע בחוק זה.

על פי נתוני משרד התמ"ת, התקציבים שהוקצו בהחלטות הממשלה השונות לפיתוח אזורי התעשייה שבתחומי הרשויות המקומיות שבהן התקיימה הביקורת (ראו להלן) הם חלקיים ואינם אמורים לכסות את מלוא עלויות עבודות הפיתוח באזורי התעשייה. השלמת התקציבים תבצע בעתיד, בין היתר באמצעות תקצוב החלטות ממשלה חדשות שיכללו תכניות עבודה להמשך הפיתוח והשיווק של אזורי התעשייה.

על פי נתוני משרד התמ"ת, בשנים 2008-2010 הוקצו יותר מ-100 מיליון ש"ח לפיתוח 22 אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים.

פיתוח אזורי תעשייה על קרקע בבעלות פרטית

כאמור, רבות מהקרקעות המצויות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים הן קרקעות בבעלות פרטית. תכנית העבודה של מינהל אזורי פיתוח לשנת 2011 כללה ביצוע עבודות פיתוח של אזורי תעשייה על קרקע בבעלות פרטית. הדבר התאפשר בעקבות החלטת הממשלה מ-21.3.10 בדבר תכנית החומש, שקבעה כאמור, בין היתר שמשרד התמ"ת יגבש תכנית עבודה לפיתוח תשתיות באזורי תעשייה ותעסוקה כאלה, וכן יפעל לפיתוח אזורים אלה בתקופת ביצוע התכנית (2010-2014) בתקציב של 20 מיליון ש"ח. עיקר הפעילות לפיתוח אזורי תעשייה על קרקע בבעלות פרטית בשנת 2011 הייתה פעילות תכנונית.

הרשות לפיתוח כלכלי מסרה בתשובתה מינואר 2013 כי כל התקציב אשר יועד בתכנית החומש לקידום פיתוח אזורי תעשייה על קרקע בבעלות פרטית הועבר למשרד התמ"ת "עד שנת 2012".

אזורי תעשייה משותפים לכמה רשויות מקומיות

אזור תעשייה משותף נועד בין היתר לספק תעסוקה לתושבי הרשויות המקומיות השותפות בו וגם לרשויות מקומיות אחרות הסמוכות לו אך אינן שותפות בו⁵⁴. לאזור תעשייה כזה אחריות כמה רשויות מקומיות, והן מפעילות אותו באמצעות מינהלה שהן מקימות. תפקידי המינהלה הם בין היתר ניהול, ארגון ותחזוקה של אזור התעשייה המשותף. לכל אחת מהרשויות המקומיות השותפות באזור התעשייה מועבר, בהתאם להסכם ביניהן, חלקה בסך תשלומי הארנונה של מפעלי התעשייה, המלאכה והמסחר בו.

שילוב רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים באזורי תעשייה משותפים למגזר היהודי ולמגזרי המיעוטים נתקל בחסמים רבים. החסמים קשורים בין היתר למשקעי עבר, לתחושות קיפוח בקרב בני המיעוטים ולחוסר אמון הדדי בין המגזר היהודי ובין מגזרי המיעוטים. כמו כן מקשים על השילוב, אינטרסים פוליטיים פנימיים של ראשי רשויות מקומיות מקרב מגזרי המיעוטים שבשלהם הם נוטים שלא להיכנס לשותפויות כאלה, וחשש מצמצום הכנסות הרשויות המקומיות השותפות באזור התעשייה⁵⁵.

54 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), עמ' 56.

55 מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, אזורי תעשייה משותפים ליהודים ובני מיעוטים ותומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים, ינואר 2011.

כמה החלטות שקיבלה הממשלה קבעו כי על משרד התמ"ת לפעול לשילוב רשויות מקומיות מקרב מגזרי המיעוטים באזורי תעשייה משותפים קיימים או לפעול להקמת אזורי תעשייה משותפים שיכללו רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים⁵⁶.

בהוראת מנכ"ל משרד התמ"ת מנובמבר 2010 נקבע כי המענקים הממשלתיים שיוענקו למינהלת אזור תעשייה שתסכים לצרף רשות מקומית ממגזרי המיעוטים, יהיו בסך של עד 500,000 ש"ח לשנה ויינתנו למשך שלוש שנים לכל היותר.

מנתוני מינהל אזורי פיתוח עולה כי משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת אושרו בקשות של שבעה יישובים ממגזרי המיעוטים להצטרף לחמישה אזורי תעשייה משותפים ליישובים יהודיים וליישובים מקרב מגזרי המיעוטים⁵⁷. חמשת אזורי התעשייה שצירפו את הרשויות ממגזרי המיעוטים קיבלו מהמדינה מענק כולל שהסתכם ב-7.5 מיליון ש"ח. עוד עולה מהנתונים כי במועד ביצוע הביקורת נבחן צירופן של רשויות מקומיות נוספות ממגזרי המיעוטים לאזורי תעשייה משותפים.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו מאוגוסט 2012 כי קיים תקציב ייעודי למינהלות אזורי תעשייה משותפים למגזר היהודי ולמגזרי המיעוטים ומימושו תלוי בהסכמת הרשויות המקומיות לשתף פעולה ביניהן.

הסכם פיתוח בין משרד התמ"ת ובין הרשויות המקומיות

1. עם השלמת עבודות הפיתוח על ידי מינהל אזורי פיתוח, עוברת האחריות לתחזוקת תשתיות אזור התעשייה ושדרוגן לידי הרשות המקומית או הרשויות המקומיות המנהלות את אזור התעשייה המשותף, ככל שנדרש. אי-תחזוקת התשתיות באזורי התעשייה או תחזוקתן ברמה שאינה מספקת גורמת לבלאי מוגבר של התשתיות, לפגיעה בשירותים, לנטישה של עסקים ולמעברם לאזורי תעשייה אחרים ולהידרדרות כללית של אזור התעשייה.

הביקורת העלתה כי האחריות לתחזוקת התשתיות שהוקמו על ידי מינהל אזורי פיתוח באזורי התעשייה השונים הועברה לרשויות המקומיות בלי להסדיר זאת בהסכם, עניין שחשיבותו רבה להצלחתו ולהפעלתו התקינה של אזור התעשייה לאחר הקמתו.

2. בתחילת שנת 2011 החל משרד התמ"ת במיסוד הסכמי פיתוח בינו ובין הרשויות המקומיות, המסדירים את חלוקת תחומי האחריות בין משרד התמ"ת ובין הרשויות המקומיות בפיתוח התשתיות ובתחזוקתן.

נמצא, כי במועד סיום הביקורת עיריית נצרת והמועצה המקומית פקיעין טרם חתמו על הסכמי הפיתוח עם משרד התמ"ת, אף שהמשרד החל בפיתוח אזורי תעשייה בתחום יישובים אלה, כמפורט להלן:

56 לדוגמה, החלטה 3957 מ-22.7.05 אשר הקצתה 4 מיליון ש"ח לשילוב שבע רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים בחמישה אזורי תעשייה משותפים קיימים; והחלטה 1539 מ-21.3.10 שהקצתה 9.5 מיליון ש"ח לשילוב רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים במינהלות אזורי תעשייה משותפים קיימים, בין היתר באמצעות מתן מענקים ממשלתיים למינהלות - תמריץ לשילוב הרשויות ממגזרי המיעוטים.

57 פסוטה וחורפיש באזור התעשייה "דלתון"; טורעאן באזור התעשייה "קדמת גליל"; רהט באזור התעשייה "עידן הנגב"; איכסאל באזור התעשייה "יזרעאל"; ודאליית אל-כרמל ועספייא באזור התעשייה "מבוא כרמל".

נצרת : החברה המנהלת מטעם משרד התמ"ת את פיתוח אזור התעשייה הצפוני בנצרת (ראו להלן) הגישה ב-25.1.11 את הסכם הפיתוח לעיריית נצרת לחתימתה ומסרה לעירייה כי החתימה על הסכם היא תנאי לביצוע עבודות התשתית והעפר באזור התעשייה.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם חתמה העירייה על הסכם הפיתוח עם משרד התמ"ת, שכן בכוונתה לגבש נוסח מעודכן להסכם שיכלול גם את תאגיד "הרי נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ", האחראי למערכות המים והביוב בעיר נצרת. עוד הועלה כי במשך שנת 2011 ביצע משרד התמ"ת עבודות עפר חלקיות באזור התעשייה, כמובא בהמשך.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי הצעה מעודכנת להסכם פיתוח נמצאת בבדיקה של הגורמים המוסמכים בעירייה לקראת חתימה עליה.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין : הועלה כי החברה המנהלת מטעם משרד התמ"ת את העבודות להקמת אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין (ראו להלן) שלחה למועצה המקומית כיסרא-סמיע את טיוטת הסכם הפיתוח לחתימתה ב-14.9.10.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, לא נחתם הסכם פיתוח בין המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין ובין משרד התמ"ת, הגם שבאזור התעשייה המשותף החלו העבודות לפיתוח.

לאחר התכתובות בין משרד התמ"ת ובין המועצות המקומיות בנושא הסכם הפיתוח ולאחר שמשרד התמ"ת שלח למועצות המקומיות ב-26.7.12 נוסח עדכני של טיוטת הסכם הפיתוח, שלחה המועצה המקומית כיסרא-סמיע למשרד התמ"ת ב-29.8.12 הסכם חתום, ואילו המועצה המקומית פקיעין טרם חתמה על הסכם.

נמצא כי במשך השנים ניזוקו חלק מהתשתיות שכבר הוקמו באזור התעשייה. נזקים אלו נגרמו הן בשל בלייה טבעית (אי-שימוש בקווי המים זה כמה שנים) והן בשל נזקי אדם (גנבת רשתות ברזל של פתחי ניקוז).

משרד התמ"ת מסר בתשובתו מאוגוסט 2012 כי הליך מיסוד הסכמי הפיתוח עם הרשויות המקומיות נתקל בקשיים, מכיוון שלראשונה מעורבים בפיתוח אזורי התעשייה גם תאגידי מים וביוב, דבר המחייב את מינהל אזורי פיתוח להגיע להסכמות גם עם גופים אלו. המשרד הוסיף כי הליך מיסוד הסכמי הפיתוח נמשך, לרבות מול הרשויות המקומיות שנבדקו (כיסרא-סמיע, פקיעין ונצרת). עוד מסר משרד התמ"ת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי נכון למועד מתן תשובתו הוא מתנה את מתן מימון הפיתוח באזורי התעשייה בחתימת הסכם עם הרשויות המקומיות.

סגן מנהל מינהל אזורי פיתוח מסר לצוות הביקורת בינואר 2012 כי כל עוד לא ייחתם הסכם פיתוח עם המועצות המקומיות לא ניתן להתחיל בתהליכי שיווק הקרקע.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "רק לאחרונה נשלחה למועצה טיוטת הסכם הפיתוח. המועצה בודקת את החוזה ותחתום עליו בהקדם (ככל שלא יהיו לה השגות על האמור בו)".

חתימה על הסכמי פיתוח בין משרד התמ"ת ובין רשויות מקומיות, לרבות הסכמים המסדירים את נושא האחריות לתחזוקת התשתיות, נועדה להסדיר את יחסי הגומלין ביניהם, להבטיח קיום מיטבי של התחייבויות הצדדים לממש את המטרות שלהן יועדו התקציבים להקמת אזורי התעשייה, למנוע השתהות בהקמתם של אזורים אלה ולהשיג את היעדים שנקבעו בהחלטה להקים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת, עיריית נצרת והמועצה המקומית פקיעין להחיש את חתימת הסכמי הפיתוח ביניהם, זאת על מנת להבטיח את קיום ההתחייבויות שקיבלו עליהם הצדדים, את פעילותם הסדירה של אזורי התעשייה שהוקמו ואת תקינותן של התשתיות באזורי התעשייה ומניעת בלייתן.

תכניות עבודה רב-שנתיות לפיתוח אזורי התעשייה

להכנת תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות יש חשיבות רבה בהשגת היעדים במרב היעילות⁵⁸. בתכנית עבודה רב-שנתית ובתכנית שנתי הנגזרת ממנה, מוגדרים היעדים, אבני הדרך, המשאבים, המקורות התקציביים ולוחות הזמנים ליישומה.

נמצא כי למשרד התמ"ת אין תכניות עבודה רב-שנתיות וממילא אין לו תכניות עבודה שנתיים הנגזרות מהן, לפיתוח אזורי התעשייה ביישובים נצרת, כיסרא-סמיע ופקיעין, ובכלל זה לא הגדיר לוחות זמנים לפיתוח אזורי התעשייה ולשיווקם ולא קבע מהם המקורות התקציביים הדרושים לשם כך. בהיעדר תכניות עבודה החל משרד התמ"ת בעבודות הפיתוח באזורי תעשייה אלו בשלבים, על פי מידת הזמינות של התקציבים שהוקצו לעבודות ועל פי קצב התקדמות האישורים השונים הנדרשים בעניין זה, בלי שהתחייב התחייבות ברורה למועד סיום העבודות. להלן פירוט:

אזור התעשייה הצפוני בנצרת: כבר בשנת 1996 נתן מ"מ למשרד התמ"ת הרשאה לתכנון ופיתוח של אזור התעשייה הצפוני בנצרת. בהחלטת ממשלה מ-22.7.05 מ-3957 בנושא עידוד התעשייה והתעסוקה ביישובי המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי נקבע כי משרד התמ"ת יסייע בפיתוח אזור תעשייה זה (פארק התעשייה נצרת), ולשם כך הוקצו 2 מיליון ש"ח. גם בתכנית החומש שאושרה כאמור בהחלטת הממשלה מ-21.3.10 הוקצו 10 מיליון ש"ח לפיתוח אזור התעשייה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הסתכמו עלויות עבודות הפיתוח באזור התעשייה הצפוני בכ-3.5 מיליון ש"ח ביניהם עבודות עפר שלב א', כאשר אומדן עלויות פיתוח אזור התעשייה משנת 2010 היה כ-61 מיליון ש"ח.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: בשנת 2009 הסתיימו עבודות הפיתוח⁵⁹ באזור התעשייה (לא כולל השלמת פיתוח וריצוף מדרכות, תאורה, חיבורי מים וביוב, יישור שטח מסחרי ועוד). במאי 2011, לאחר השלמת חלק מהעבודות ותיקון חלק מהליקויים, בוצעה מסירה ראשונית של אזור התעשייה לרשויות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין. עד שנת 2010 העביר משרד התמ"ת כ-20 מיליון ש"ח לביצוע עבודות הפיתוח באזור התעשייה. החלטת ממשלה 2861 מפברואר 2011 הקצתה 22 מיליון ש"ח להשלמת עבודות הפיתוח באזור התעשייה המשותף, ומסכום זה ניצל משרד התמ"ת בשנת 2011 כמיליון ש"ח. על פי נתוני משרד

58 ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת על איגודים (דצמבר 2000), בפרק "קרן ידע לאקדמאים במח"ר", עמ' 84.

59 עבודות פיתוח שלב א' החלו ביוני 2000 באמצעות חברה מנהלת מטעם משרד התמ"ת. צו התחלת העבודות לשלב ב' ניתן לקבלן בשנת 2007.

התמ"ת מינואר 2012, הערכת העלות הכוללת של הקמת התשתיות באזור התעשייה היא 44 מיליון ש"ח⁶⁰.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת על שלא הכין תכניות עבודה רב-שנתיות הנוגעות לאזורי התעשייה לפני שהחל בפיתוחם, ובכללן לוחות זמנים לפיתוח התשתיות ולשיווק הקרקעות, פירוט המקורות התקציביים הדרושים לכך ופירוט של שלבי הביצוע עד מסירת אזור התעשייה לאחריות הרשות המקומית. היעדר תכניות עבודה עלול לפגוע בהשגת היעדים במרב היעילות.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו מאוגוסט 2012 כי למרות הקושי "לבצע תכנון מפורט כאשר לוח הזמנים בפועל הנו תלוי קצב השיווק וקבלת התקצוב - היבטים שאינם ידועים מראש", בכוונתו לשלב בתכנית העבודה של מינהל אזורי פיתוח עבודה לבחינת תכנית רב-שנתית לפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים, שתכלול קביעת לוחות זמנים ומקורות תקציביים. כמו כן יבצע מינהל אזורי פיתוח תכנון מפורט לפיתוח אזורי התעשייה, שיהיה מותנה בכמה הנחות יסוד - הזרמת תקציב וקצב שיווק הקרקעות. על בסיס תכנון זה ניתן יהיה לקבוע אבני דרך מוגדרות לטווח ארוך ולבצע בקרה אחר התקדמות הפרויקטים. עוד מסר משרד התמ"ת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי בעוד שבעבר תכניות העבודה היו כפופות לתקציבים שהתקבלו ולשיווק קרקעות, הרי שבשנה זו עוסק המשרד בהכנת תכניות רב-שנתיות ללא תלות בתקציב.

פעולות הרשות לפיתוח כלכלי לתכנון ולפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים

עיקר פעילות הרשות לפיתוח כלכלי בפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים מתקיימת בהתאם לתכנית החומש. בתכנית החומש נקבע כאמור, כי הרשות לפיתוח כלכלי תהיה אחראית לבחינת צורכי הרשויות המקומיות בנוגע להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי התעשייה ולגיבוש מודל אשר יכלול מתווה להקמתן בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטת הממשלה בתקציב של 15 מיליון ש"ח.

1. נמצא כי במועד ביצוע הביקורת בחנה הרשות לפיתוח כלכלי היתכנות הקמת חברות כלכליות בעזרת חברות ייעוץ חיצוניות, וכי טרם גיבשה מודל או תכנית עבודה להקמת חברות כלכליות אזוריות או להקמת מינהלות לאזורי התעשייה ברשויות המקומיות שנכללו בתכנית החומש.

בישיבה של הצוות הבין-משרדי המלווה את ביצוע תכנית החומש שהתקיימה ב-30.4.12, לאחר מועד סיום הביקורת, נדון נושא הקמת חברות כלכליות ומינהלות לאזורי תעשייה. בדיון סוכם כי הצוות יתמוך בקידום הקמתן של חברות כלכליות בחמישה יישובים, וכי הרשות לפיתוח כלכלי תמסור למשרדי הפנים והאוצר נתונים לגבי הכדאיות של הקמת החברות הכלכליות ביישובים אלה, לצורך קידום הקמתן. אשר להקמת מינהלות לאזורי תעשייה, סוכם כי משרד התמ"ת יגבש טיוטה של הוראת מנכ"ל להקמת מינהלות לאזורי תעשייה, בין היתר על סמך קריטריונים אשר עלו בדיון, וכי טיוטה זו תוגש לחברי הצוות הבין-משרדי להערוטיהם ולבדיקתם, ורק לאחר מכן יוחלט על היקף התקציב לנושא זה.

60 סכום זה כולל את ההשקעות שכבר בוצעו.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות לפיתוח כלכלי כי נכון למועד סיום הביקורת עברו כשנתיים ממועד ההחלטה להכנת מודל להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי תעשייה, אולם טרם אושר מודל כאמור לרשויות המקומיות שנכללו בתכנית החומש, דבר העלול להביא לעיכובים במימוש יעדי התכנית, הקצובה בזמן.

הרשות לפיתוח כלכלי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי נכון לאותה עת לא קיימות חברות כלכליות ומינהלות לאזורי תעשייה ברשויות במגזרי המיעוטים⁶¹. הרשות ציינה כי הצוות הבין-משרדי קיים בשנתיים האחרונות כמה דיונים שבהם נבחנו בין היתר הסוגיות הנוגעות להקמת חברות כלכליות ומינהלות לאזורי תעשייה. לאחר כמה סבבי פניות לרשויות המקומיות הכלולות בתכנית החומש וקבלת תגובותיהן, שלא היה בהן כדי לקדם את הנושא מבחינה מקצועית, פנתה הרשות לפיתוח כלכלי לחברות הייעוץ המלוות את הרשויות המקומיות במימוש תכנית החומש ממרץ 2011, ואלו ביצעו בדיקות כלכליות שתוצאותיהן שימשו להכנת תכנית עסקיות להקמת חברות כלכליות בחמש רשויות מקומיות⁶². לדברי הרשות, המשך ההליך לבחינת כדאיות הקמת החברות הכלכליות במשרד הפנים מחייב לקבל מכל אחת מהרשויות אסמכתאות שבהן מצוין אישור מליאת המועצה להקמת החברה הכלכלית.

הרשות לפיתוח כלכלי מסרה בתשובתה מינואר 2013 כי במסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי להקמת חברות כלכליות ופעילות חברות הייעוץ בנושא, התברר "כי אין מודל אשר יכול להיות משותף לכלל יישובי מגזר המיעוטים להקמת חברה כלכלית וכי לכל יישוב יש לקדם הקמת חברה בהתאם למאפייניו הייחודיים וכך אכן נעשה". הרשות הוסיפה כי בנוגע להקמת מינהלות לאזורי תעשייה, הכינה הרשות בשיתוף משרד התמ"ת טיוטת הוראת מנכ"ל, והיא מצויה בהליכי אישור סופיים.

2. בהחלטת הממשלה ממרץ 2010 על תכנית החומש נקבע כי הרשות לפיתוח כלכלי תהיה אחראית לניהול התכנית בכללותה, תעסוק בליווי מקצועי, תקיים פעולות מעקב ובקרה ותפעל לפרסום התכנית. לצורך כך קבעה החלטת הממשלה תקציב של 5 מיליון ש"ח. עוד נקבע בהחלטה כי על הרשות להכין, בשיתוף האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, מדדי תוצאה עבור תכניות העבודה⁶³ למימוש תכנית החומש שבאחריות משרדי הממשלה השונים עד 31.12.10.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2012, טרם סיימה הרשות לפיתוח כלכלי את עבודתה לקביעת מדדי תוצאה עבור תכניות העבודה שבאחריות משרדי הממשלה, ובהם תכנית העבודה לפיתוח אזורי תעשייה שבאחריות משרד התמ"ת.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות לפיתוח כלכלי על שטרם סיימה את תהליך הגיבוש של מדדי התוצאה, דבר העלול לפגוע במעקב אחר ביצוע תכנית החומש, בתהליך פיתוח אזורי התעשייה ובהשגת יעדי הקמתם.

הרשות לפיתוח כלכלי מסרה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי נקבעו מדדי תוצאה כלליים הנוגעים לפיתוח אזורי התעשייה⁶⁴, וכי במועד מתן תשובתה היא פועלת, בשיתוף משרדי הממשלה השונים ובהם משרד התמ"ת, לגיבוש מדדי תוצאה לתכניות העבודה הפרטניות.

61 למעט חברה כלכלית הפועלת באום אל-פחם.

62 נצרת, כפר קאסם, שפרעם, סח'נין ורהט.

63 מדדי התוצאה מאפשרים בין היתר לברוק אם ביצוע התכנית היה אפקטיבי.

64 שיעור הבלתי מועסקים ביישובי תכנית החומש, שיעור הגידול בהכנסות העצמיות ברשויות המקומיות, רמת ההכנסה לנפש ברוטו והגדלת שיעור המועסקים.

פעולות הרשויות המקומיות לתכנון ולפיתוח אזורי תעשייה בתחום שיפוטן

רקע כללי

פיתוח של אזורי תעשייה בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות מביא לפתיחת מקומות תעסוקה חדשים, להגדלת הכנסותיהן של הרשויות, לשיפור ברמת החיים ובמתן השירותים העירוניים לתושבים ולהנעה של המערכת הכלכלית ברשות המקומית. משרד מבקר המדינה בדק את נושא פיתוח אזורי תעשייה ברשויות המקומיות המצוינות להלן:

נצרת: העיר מאופיינת בריכוז עסקים ובתי מלאכה הפועלים בשכונות מגורים ובאזורים שאינם מוסדרים מהבחינה התכנונית, והגורמים לתושבים מטרדים שונים וקשיי תחבורה.

שטח השיפוט של העיר (מרחב התכנון המקומי שלה) הוא 14,200 דונם, ובו פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נצרת (להלן - הוועדה המקומית נצרת). מנתוני הלמ"ס עולה כי סך שטחי התעשייה והמלאכה בתחום השיפוט של העיר שהיו חייבים בארנונה בשנת 2009 הוא כ-58,000 מ"ר.

תכנית המתאר של העיר נצרת (ג/11810) מחולקת ל-14 מתחמי תכנון⁶⁵. שניים מהמתחמים מיועדים בין היתר לבנייה לתעסוקה⁶⁶, ואלה הם: 1. מתחם "אזור המחצבות, גבעת ההגמון ואזור התעשייה" מדרום לעיר וצמוד לכביש מספר 60, שבו יועד שטח של כ-134 דונם לבנייה לתעסוקה. במתחם זה מצויים (א) אזור התעשייה הדרומי ששטחו כ-165 דונם (ברוטו). אזור התעשייה מאוכלס במלואו, ובכ-117 דונם ממנו מתקיימת פעילות של תעשייה, מלאכה ומסחר. יצוין כי אזור זה פועל ללא תכנית בניין עיר מפורטת החלה על כל שטחו (בעניין זה ראו להלן). (ב) בשטח ששימש בעבר לפעילות של מחצבות ייעדה תכנית מפורטת ג/13551⁶⁷ שטח של כ-41 דונם לאזור תעסוקה, שבו מותרת בנייה לתעשייה נקייה ולמלאכה קלה. הועלה כי טרם הוחל בעבודות הפיתוח והתשתיות בשטח זה. 2. מתחם "מרכז מסחרי-תעסוקתי צפון" בצפון העיר וסמוך לכביש 79, שבו יועד שטח של כ-350 דונם לבנייה לתעסוקה. במתחם זה אושרה תכנית בניין עיר מפורטת להקמת אזור תעשייה צפוני (פארק התעשייה נצרת)⁶⁸ ששטחו כ-231 דונם, מהם כ-106 דונם המיועדים לתעשייה וכ-5 דונם המיועדים למרכז מסחרי ושירותים⁶⁹. אזור זה נכלל בתכנית משרד התמ"ת לפיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים על פי החלטות ממשלה מהשנים 2005 ו-2010⁷⁰ (בעניין

65 בתכנית המתאר צוין כי מתחם נוסף, שלא נכלל בתכנית המתאר, מאחר שלא היה בעת הכנתה בשטח השיפוט של העיר נצרת, נחשב כחלק אינטגרלי (מהבחינה התכנונית ומהבחינה האורבנית) ממרקם העיר נצרת. בהתאם לכך מסרה עיריית נצרת בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לצורך תכנון מפורט היא חילקה את העיר ל-15 מתחמים.

66 בתכנית לא מפורטים השימושים המותרים בתחום התעסוקה.

67 התכנית אושרה על ידי הוועדה המחוזית צפון ב-24.7.07 והודעה על אישורה פורסמה ב"פ ב-4.9.08. התכנית כוללת הוראות לשינוי ייעודי קרקע מתעשייה ומשטח פרטי פתוח לקרקע למגורים, לתעסוקה ועוד. השטח הכולל של התכנית הוא כ-174 דונם. בתכנית נקבע כי יוחל בביצועה (עבודות הפיתוח) לא יאוחר מחמש שנים מיום שאושרה, אחרת היא תיחשב מבוטלת.

68 תכנית מפורטת ג/9914 מ-2003. ב-2008 וב-2011 אושרו שתי תכניות מפורטות - נצ/מק/1101 ו-18274/ג (בהתאמה), החלות על חלק משטח אזור התעשייה הצפוני והמשנות חלק מהוראות תכנית ג/9914.

69 יתר השטח מיועד למבני ציבור, חניון לרכב כבד, תחנת תדלוק, שטח ציבורי פתוח ודרכים.

70 החלטה 3957 מ-22.7.05 בנושא עידוד התעשייה והתעסוקה ביישובי המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, והחלטה 1539 מ-21.3.10 - תכנית החומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזרי המיעוטים.

זה ראו להלן). נוסף על כך, במתחם זה מקדמת העירייה תכנית בניין עיר חדשה ששטחה כ-584 דונם (צפונית לכביש מספר 79), הכוללת בין היתר כ-95 דונם לתעשייה ועוד כ-74 דונם לתעשייה ומשרדים. הועלה כי התכנית טרם נדונה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה צפון (להלן - הוועדה המחוזית צפון).

נוסף על כך, בתחום הר הקפיצה אושרה בשנת 2007 (טרם אישור תכנית המתאר של העיר נצרת ג/11810) תכנית בניין עיר ג/11456 בשטח של כ-113 דונם הכוללת גן לתעשייה עתירת ידע ששטחו כ-13 דונם שאותו ינהל ממ"י. על שטח זה מקים יזם פרטי מבנה לשימוש של תעשייה עתירת ידע ולשירותים נלווים. חלק מהוצאות הפיתוח של השטח, שנעשה בידי ממ"י, שילם משרד התמ"ת במסגרת מדיניותו לתמיכה ועידוד של פיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח.

כיסרא-סמיע ופקיעין: בשטח השיפוט של המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין פועלים עשרות בתי מלאכה ובתי עסק שונים. עסקים אלה פועלים בסמוך לבתי מגורים וחלקם מהווים מטרד⁷¹. בשנת 1993 החלו המועצות המקומיות ומשרד התמ"ת לקדם תכנון לאזור תעשייה משותף - תכנית ג/8791 על קרקע שרובה בבעלות ממ"י ומיעוטה בבעלות פרטית, זאת כדי לשפר את מצבן הכלכלי של המועצות המקומיות ואת רווחת התושבים.

עם אישור התכנית על ידי הוועדה המחוזית צפון החל משרד התמ"ת בשנת 2000 בכיוצו עבודות פיתוח באמצעות קבלני משנה. עם זאת, הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, על אף סיום עבודות הפיתוח (כבר בשנת 2009) והאפשרות עקב כך להתחיל בשיווק, לא שוקקה הקרקע באזור התעשייה.

באקה אל-גרבייה: עד סוף אוקטובר 2011 הייתה העיר באקה אל-גרבייה (להלן גם - באקה) כלולה בתחום השיפוט של העיר המאוחדת באקה-ג'ת⁷². ב-21.7.10 אישרה הכנסת את חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות באקה אל-גרבייה וג'ת), התש"ע-2010, שבו נקבע כי שתי הרשויות שאוחדו בשנת 2003 ישובו להיות שתי רשויות מקומיות נפרדות⁷³.

על פי תכנית המתאר המקומית לעיר באקה (תכנית עץ/125), בתחום העיר מאושרים שני מתחמים המיועדים לתעשייה ולמלאכה: אזור תעשייה בצדה הדרום-מזרחי של העיר ששטחו כ-86 דונם, מהם כ-67 דונם המשמשים לתעשייה (להלן - אזור התעשייה הדרום-מזרחי), ואזור מלאכה בצדה המערבי של העיר בשטח של כ-18 דונם. הועלה כי אזור התעשייה הדרום-מזרחי פועל בתפוסה כמעט מלאה, אך לא נעשה בו פיתוח מלא של תשתיות בסיסיות, כמו כבישים, ניקוז וביוב (ראו להלן). עוד הועלה כי אזור המלאכה בצדה המערבי של העיר טרם פותח, וכי בשנת 2011 הגישו בעלי הקרקע לוועדה המקומית עירון בקשה להיתר בנייה להקמת מבנה לשימוש מסחרי על שטח של כ-8,700 מ"ר. במועד סיום הביקורת טרם ניתן היתר הבנייה להקמת המבנה המסחרי. נוסף על כך, בתחום העיר⁷⁴ מתקיימת פעילות של בתי מלאכה ותעשייה קלה באזורים שלא יועדו לכך על פי התכנון העירוני הקיים.

71 מרשימת עסקים שיש בהם מטרד ושנדרשת העתקתם לאזור תעשייה, שהכינה המועצה המקומית כיסרא-סמיע במרץ 2010, עולה כי בתחום המועצה פעלו 25 עסקים כאלה.

72 בהתאם לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, אוחדו עיריית באקה אל-גרבייה והמועצה המקומית ג'ת לרשות מקומית מאוחדת בשם עיריית באקה-ג'ת.

73 החוק נכנס לתוקף ב-1.11.10 ונקבע בו כי ביום תחילתו ימנה שר הפנים "ועדה ממונה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה, אשר תכהן עד לתחילת כהונתן של המועצות המקומיות וראשי המועצות המקומיות... שייבחרו במועד הבחירות". בהתאם לאמור מינה שר הפנים ב-1.11.10 ועדה ממונה לעיר המאוחדת באקה-ג'ת, וזו מילאה את תפקידיה עד לקיום הבחירות ברשויות המקומיות באוקטובר 2011.

74 בתוך שכונות מגורים או צמוד לאזור התעשייה הדרום-מזרחי.

כ פ ר ק א ס ם : מרבית מבני התעשייה הקלה ובתי המלאכה בכפר קאסם מרוכזים בכניסה ליישוב מכיוון מחלף אבן העזר (המשמש עורק תחבורה מרכזי של העיר לכניסה וליציאה) ופארק התעשייה אפק (להלן - פארק אפק)⁷⁵, ביציאה המזרחית מהעיר ובצירי התנועה המרכזיים בה. כמו כן, יש בעיר שני אזורים תעשייה מאושרים סטטוטורית - האחד משמש אזור תעשייה לוגיסטי⁷⁶ והאחר אינו ממלא את ייעודו כאזור תעשייה, והעירייה מעוניינת לשנות את ייעוד הקרקע למגורים (ראו להלן). כמו כן, העירייה מקדמת תכניות להקמת אזור תעשייה בכניסה לעיר, מצפון לכביש מספר 5 (להלן - אזור התעשייה המערבי).

מיפוי מידע על עסקים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות

כדי לעמוד על מצב העסקים ברשות המקומית ולבנות מאגר מידע שימש גם בסיס לתכנון אזורי תעשייה ומלאכה חדשים, יש חשיבות לביצוע מיפוי שיספק לרשות המקומית נתונים מפורטים ומדויקים על אודות העסקים הפועלים בתחומה, לרבות העסקים שיש בהם מטרד, ושיאפשר לה לקבוע את צרכיה העדכניים מבחינת שטחי התעשייה והמלאכה הדרושים לה, הן לצורך פינוי המטרדים מתחום שכונות המגורים והן לצורך הרחבת הפעילות העסקית בתחום השיפוט של הרשות. בעזרת המיפוי תוכל הרשות המקומית גם לבחון אם אזורי התעשייה המתוכננים אכן פותרים את בעיית המחסור בשטחים לתעשייה.

נ צ ר ת : בשנת 1995 מיפתה עיריית נצרת את עסקי המלאכה והתעשייה הפועלים בתחום שיפוטה. המיפוי נועד בין היתר לשמש כלי עזר לגיבוש מדיניות בנושא פינוי עסקי המלאכה והתעשייה מאזורי המגורים לאזור תעשייה מוסדר.

במיפוי הועלה כי הרוב המכריע של העסקים מפורזים ברחבי שכונות המגורים בעיר, וכי רק מיעוטם ממוקמים באזור התעשייה הדרומי (אזור התעשייה היחיד שפעל בעיר בזמן ביצוע המיפוי ובפרק הזמן שבו נעשתה הביקורת). עוד הועלה כי העסקים המפורזים ברחבי שכונות המגורים גורמים למפגעים סביבתיים ולפגיעה באיכות חייהם של התושבים⁷⁷.

במסמך של היחידה לתכנון אסטרטגי ומידע בעיריית נצרת (להלן - היחידה לתכנון ומידע) משנת 2006 צוין כי קיים צורך בעדכון המיפוי שעשתה העירייה בשנת 1995. עוד צוין במסמך כי ניתוח מצב התעשייה והמלאכה בנצרת מלמד על מחסור רב בשטחים לתעשייה ולמלאכה בעיר ועל הצורך בפינוי עסקי מלאכה ותעשייה זעירה ממרכז העיר ומאזורי המגורים. נוסף על כך, אזור התעשייה הדרומי נמצא בתפוסה מלאה, אין בו זרבות של קרקע, קיים בו מחסור רב בשטחים לצורכי ציבור, ומערכת התשתיות בו לקויה. במסמך צוין כי על פי התחזית, דרושים לעיר כ-2,500 דונם נטו לתעשייה עד שנת 2020.

נמצא כי על אף מסקנות הבדיקה של היחידה לתכנון ומידע שצוינו במסמך משנת 2006, לא הכינה העירייה מיפוי הכולל נתונים עדכניים על מצב העסקים בעיר ועל העסקים שיש בהם מטרד.

75 פארק התעשייה אפק נמצא בשטחה המוניציפלי של עיריית ראש-העין.

76 אזור התעשייה "לב הארץ".

77 כגון רעש וזיהום אוויר, עומס תחבורה באזורי המגורים ופגיעה במרכז העיר, בייחוד באזור המתחם התיירותי. כמו כן, עסקים רבים הנמצאים במקומות מרכזיים בעיר פוגעים במקום האורבני בלב העיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת כי היא לא הכינה מיפוי עסקים חדש, אף שעברו כ-17 שנים מהמיפוי האחרון שעשתה, אשר במהלכן חלו שינויים במערך העסקים בעיר, ולמרות מסקנות היחידה לתכנון ומידע בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי עיריית נצרת תכין מיפוי מקיף שישמש את העירייה לקביעת צרכיה העדכניים בשטחי תעשייה ומלאכה, הן לצורך פינוי מטרדים מתחומה והעתקת פעילות עסקית בלתי מוסדרת והן לצורך הרחבת הפעילות העסקית בעיר ותכנון אזורי תעשייה חדשים.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי נוסף על מיפוי העסקים שעשתה בשנת 1995 היא בחנה אלטרנטיבות לתכנון ופיתוח של אזורי תעשייה, וכי במחלקת הגבייה בעירייה קיים כיום מידע מעודכן בעניין העסקים הפועלים בתחום העיר. עוד מסרה העירייה כי היא תיערך לביצוע מיפוי עדכני של העסקים הפועלים בתחום העיר ולקביעת הצרכים המידיים והעתידיים של העיר בתחום זה.

ב א ק א - ג ר ב י י ה : בשנת 2011 בחנה הרשות לפיתוח כלכלי את הצורך בהקמת אזורי תעסוקה, בין היתר בעיר באקה-ג'ת⁷⁸. ממצאי הבדיקה העלו כי בתחום השיפוט של העיר היו 1,200-1,300 עסקים, מהם 744 עסקים בתחום המסחר, 17 עסקים בתחומי התעשייה ו-127 עסקים בתחומי המלאכה והמוסכים. עוד הועלה כי קיים ביקוש של 106,000 מ"ר לשטחי תעסוקה בעיר. ביקוש זה משקף בין היתר צרכים להסדרת עסקים קיימים באזורים שאינם מוסדרים; פתרון לעסקים שהם בגדר מטרד והפועלים באזורים מוסדרים; הקמת עסקים חדשים⁷⁹; ומענה להתרחבות של עסקים. עוד עולה מהבדיקה כי יותר מ-80% מהעסקים בעיר פועלים באזורים שלא יועדו לכך, ומכאן הפוטנציאל הגבוה לביקושים לשטחי תעסוקה. יודגש כי הנתונים של הרשות לפיתוח כלכלי על העסקים בעיר הם כלליים בלבד ואינם מפורטים.

בצד ההיצע שיש בהקמתם של שטחי תעסוקה חדשים, נקבע בבדיקה כי הרחבת אזור התעשייה הקיים בעיר באקה (אזור התעשייה הדרום-מזרחי) בעוד כ-200 דונם ברוטו והסדרתו יהיה בהם כדי להוסיף 100,000 מ"ר של שטחי תעסוקה. עוד נקבע בבדיקה כי קיימים חסמים המקשים את הרחבת אזור התעשייה והסדרתו, ובהם הבעלות הפרטית על הקרקע, שמקשה גם את קבלת המענקים מהמדינה לפיתוח התשתיות. הסקר קבע כי הרחבת אזור התעשייה הקיים ניתנת למימוש בפרק זמן של 2-5 שנים.

נמצא כי לעירייה יש רשימה של עסקים הפועלים בתחומה, הכוללת מידע על סוג העסק ועל מצב רישוי העסק, בהתאם לחוק רישוי עסקים. אולם אין לעירייה נתונים מפורטים ומלאים על צרכיה בעניין פינוי העסקים הפועלים בתחום שיפוטה והגורמים למטרדים ובנוגע לעסקים שהעירייה הייתה רוצה להעתיק לאזור תעשייה מוסדר, ובכלל זה רשימה של בתי העסק, מיקומם והשטחים הדרושים לשם העתקתם.

78 יודגש כי העיר באקה-ג'ת לא נכללה בתכנית החומש מאחר שלא עמדה באחד מתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה - ניהול הרשות המקומית על ידי הנהגה נבחרת (במועד אישור החלטת הממשלה ניהלה העיר המאוחדת באקה-ג'ת על ידי ועדה ממונה).

79 בבדיקה נקבע כי מיקומה של העיר באקה בסמוך לנתיב תחבורה מרכזי - כביש חוצה ישראל (כביש מספר 6) - הופך אותה יעד אטרקטיבי למשקיעים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באקה על שאין ברשותה נתונים מפורטים ועדכניים על העסקים הפועלים במקומות לא מוסדרים ועל העסקים שהם בגדר מטרד. מחסור בנתונים יקשה על העירייה לקבוע את צרכיה האקטואליים בנוגע לשטחי התעשייה והמלאכה - הן לצורך פינוי המטרדים מתחומה והן לצורך הרחבת הפעילות העסקית בעיר - ועלול לפגוע בסיכוייה לקבל סיוע ממשלתי בעניין. המחסור בנתונים אף יקשה על העירייה לבחון אם אזורי התעשייה שהיא מתכננת מספקים את צרכיה.

עיריית באקה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012 כי היא עושה מיפוי לעסקים בתחום השיפוט של העיר, וכי היא מתכוונת להכין דוח ממצה ומקיף שיכלול את צורכי העיר ואת היקפי העסקים הפועלים בה, כולל באזור התעשייה.

אזור לתעשייה מזהמת: בתקנון שהכינה העירייה לתכנית הרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי, שטרם אושרה, (ראו להלן) צוין כי באזור התעשייה יותר לקיים תעשייה זעירה קלה ולא מזיקה (שאינה גורמת ריח ופליטת עשן), וכי לא תותר פעילות של תעשייה כימית, תעשיית חומרי הדברה ודשנים, משחטות, מפעלים לטיפול בפסולת, מפעלים לשימורים ועוד.

הועלה כי בכונת עיריית באקה לקדם תכנית להקמת אזור תעשייה ייעודי לעסקים עם פוטנציאל זיהום וסיכון לאוכלוסייה (להלן - תכנית להקמת אזור לתעשייה מזהמת) ובין היתר עסקים קיימים הפועלים באזור התעשייה הדרום-מזרחי ובקרבתו, ולמקמו ממערב לכביש מספר 6 (להלן - כביש 6) ובסמוך למכון לטיהור שפכים.

העירייה טרם החלה להכין את התכנית להקמת אזור לתעשייה מזהמת ואין ברשותה נתונים על צרכיה בנושא זה, לרבות נתונים מפורטים ומדויקים על העסקים הפועלים בתחומה אשר ברצונה להעתיק ועל השטחים הדרושים לה לצורך הקמת אזור התעשייה.

יצוין כי בדיון שקיימה הוועדה המחוזית חיפה מדצמבר 2010 על תכנית מצומצמת שעסקה בין היתר בהקמת מבני אחסנה לחומרי הדברה ולמוצרים לצורכי חקלאות ממערב לכביש 6⁸⁰, צוין כי הוועדה רואה בחיוב ומכירה בחשיבות היזמה למציאת פתרון לפינוי מפגעים העלולים להוות סיכון לסביבתם, ובכלל זה העברה של חומרי הדברה המאוחסנים במרכז היישוב באקה לאזור שאינו מיושב.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי בשנה וחצי האחרונות הוא מטפל בנושא מחסני חומרי הדברה בעיר באקה. המשרד הוסיף כי באזורי מגורים בעיר קיימים מפעלים הגורמים לתושבים מפגעים ומטרדים סביבתיים, וכי הוא מכיר בחשיבות תכנון אזורי תעשייה בעיר שאליהם יפוגו מפעלים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבכונת עיריית באקה לרכז את העסקים בעלי פוטנציאל זיהום באזור מרוחק ממרכזי אוכלוסייה בעיר, ומאחר שאף הוועדה המחוזית חיפה והמשרד להגנת הסביבה הכירו בחשיבות פינוי המפגעים העלולים לסכן את הסביבה, על העירייה למפות את העסקים הללו, לרכז את הנתונים בנוגע אליהם, לקבוע את צרכיה בנושא זה, כדי שישמשו אותה בהליכים תכנוניים מסודרים. מחסור בנתונים עלול לפגוע בהיערכותה של העירייה לקדם את תכנון אזור התעשייה שייעוד למפעלים עם פוטנציאל זיהום ועלול לפגוע בטיפוליה של העירייה בהעתקת עסקים אלה לאזור התעשייה שיוקם.

80 תכנית ענ/1197 שקידם יזם פרטי בשנת 2010. באוקטובר 2011 החליטה הוועדה המחוזית על סגירת תיק הטיפול בתכנית.

קידום תכנון סטטוטורי

תכנון סטטוטורי נועד להתוות קווים מנחים בדבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו, השימושים שיעשו בקרקע בו והדרכים הראשיות שייסללו בו. בסעיף 61(2) לחוק התכנון והבנייה, נקבע כי המטרות של הכנת תכנית מתאר מקומית הן בין היתר "הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, הבטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת".

על פי חוק התכנון והבנייה, ניתנה לרשויות המקומיות סמכות להכין תכניות מתאר ותכניות מפורטות שבהן ייקבעו ייעודי הקרקע, כגון תעשייה או מגורים, ולהביאן לאישור מוסדות התכנון⁸¹. בסעיף 61א(ב) לחוק נקבע כי "משרד ממשלתי, ועדה מקומית [לתכנון ולבנייה] או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו ענין בקרקע... רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישו לועדה המקומית; היתה התכנית בסמכות הועדה המחוזית, יעביר מגיש התכנית עותק לועדה המחוזית".

נצרת

אזור התעשייה הדרומי: אזור התעשייה היחיד הפועל בנצרת ממוקם כאמור בדרום העיר, מערבית לכביש מספר 60, ושטחו כ-165 דונם (ברוטו). אזור זה נכלל במתחם תכנון שתכנית המתאר לעיר נצרת (תכנית ג/11810 שאושרה בשנת 2009) קבעה את ייעודו, בין היתר לתעסוקה. בתכנית המתאר נקבע כי עבור כל מתחם תכנון יש להכין תכנית בניין עיר מפורטת אשר תקבע את סוגי השימושים המותרים בו.

באזור התעשייה הדרומי מתקיימת פעילות של תעשייה זעירה ומלאכה והוא פועל בתפוסה מלאה. הועלה כי במשך השנים אושרו תכניות מפורטות נקודתיות⁸² אשר הסדירו את פעילותם של עסקי תעשייה ומלאכה על כמה מגרשים באזור התעשייה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם אושרה תכנית מפורטת כוללת לאזור התעשייה המסדירה את השימושים (תעשייה ומלאכה) ואת מערכת הדרכים בו.

בשנת 1987 הפקידה הוועדה המחוזית צפון תכנית מפורטת (תכנית ג/5590) להסדרת הפעילות באזור התעשייה הדרומי. באוגוסט 2007 החליטה ועדת משנה לתכניות מפורטות הפועלת במסגרת הוועדה המחוזית צפון על דחיית התכנית ועל ביטול הפקדתה מנימוקים תכנוניים ומשפטיים שלא פורטו.

אדריכל עיריית נצרת מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי רוב המבנים באזור התעשייה הדרומי קיבלו היתרי בנייה לפי סעיף 97א לחוק התכנון והבנייה⁸³, על פי התכנית המפורטת שהפקדתה בוטלה כאמור.

81 בחוק התכנון והבנייה מוגדר מוסד תכנון "כל רשות שיש לה סמכות בענין תכניות או היתרים".
82 כמו למשל תכנית ג/10991 משנת 2003 שעיקרה היה שינוי ייעוד מאזור חקלאי לאזור תעשייה מיוחד (תעשייה קלה, מלאכה זעירה, מסחר ומשרדים) בשטח של כשני דונם; ותכנית ג/12521 - "ליגיטימציה למבנה תעשייה ועסקים" משנת 2004, שמטרתה שינוי ייעוד מאזור מלאכה ותעשייה זעירה לאזור תעשייה, מלאכה ומשרדים, הסדרת מערכת דרכים וקביעת הוראות בנייה חדשות בשטח של כ-14 דונם.
83 בסעיף 97א לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "א) על אף האמור בסעיפים... רשאי מוסד תכנון שהפקיד תכנית, לאשר מתן היתר על-פי תכנית שהפקיד אף אם אינו בהתאם לתכנית בת תוקף, אם נתקיימו שניים אלה: (1) התכנית שבתוקף אושרה לפני י"ב בטבת תש"י (1 בינואר 1950); (2) לא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על החלטה בדבר קבלת התנגדות שהוגשה".

עוד הועלה כי משנת 2001 העירייה מקדמת תכנית מפורטת כוללת חדשה (תכנית ג/12846) להסדרת תכנון אזור התעשייה הדרומי, לרבות שינויי ייעוד הקרקעות לתעשייה, מלאכה ומסחר, הסדרת מערכת הדרכים, קביעת הוראות הבנייה, פירוט התכליות והשימושים המותרים באזור התעשייה וקביעת הוראות לאישור מבנים קיימים.

מאחר שהעירייה לא הצליחה למלא את כל התנאים שקבעה הוועדה המחוזית צפון להפקדת התכנית (על פי לוחות הזמנים שקבעה הוועדה) הפסיקה הוועדה המחוזית לטפל בתכנית ובהמשך אישרה. בעקבות כך הגישה העירייה לוועדה המחוזית בשנים 2008-2011 תכניות מפורטות חדשות להסדרת אזור התעשייה⁸⁴, לצורך חידוש הטיפול בהפקדת התכנית. במועד סיום הביקורת התכנית טרם הופקדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הליכי התכנון להסדרת אזור התעשייה הדרומי, על עיריית נצרת והוועדה המקומית נצרת לפעול נמרצות כדי להביא לידי סיום את הטיפול בתכנית המפורטת הכוללת לאזור התעשייה. יודגש כי היעדר תכנית מפורטת המסדירה את פעילות העסקים באזור התעשייה עלול לפגוע בטיפול העירייה בעסקים, הן בנוגע ליישום הוראות חוק התכנון והבנייה והן בנוגע ליישום הוראות חוק רישוי עסקים ובפיקוח העירייה מתוקף חוקים אלה, דבר העלול להביא לגרימת נזקים לתשתיות וליצירת מטרדים סביבתיים. כמו כן, היעדרה של תכנית כזאת עלול לפגוע בהיערכותה של העירייה לשדרוג התשתיות באזור התעשייה (ראו להלן) ולהרחבת פעילות העסקים שבו.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי התכנית להסדרת אזור התעשייה נמצאת בטיפול העירייה, לצורך מילוי תנאי הוועדה המחוזית להפקדתה.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין

כאמור, המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין ומשרד התמ"ת החלו בשנת 1993 בקידום תכנית מתאר מקומית לבניית אזור תעשייה משותף. ב-1.6.00 אושרה תכנית ג/8791 החלה על שטח של כ-301.25 דונם. התכנית אפשרה הקמת מבנים לתעשייה ומלאכה (כ-184.7 דונם) ולמסחר ושירותים (כ-7.84 דונם), וכללה גם שטח ציבורי פתוח (כ-30.9 דונם).

בתקנון התכנית נקבע כי התכנית תמומש בתוך 10 שנים מיום אישורה כחוק. התכנית אושרה ב-1.6.00 ופורסמה ברשומות ב-3.5.01. כמו כן נקבע בתקנון כי אם התכנית לא תמומש בתוך פרק זמן זה היא תבוטל. על פי תקנון התכנית, התכנית תחולק לארבעה שלבי ביצוע, ובכל אחד מהם ייעשו עבודות פיתוח בכמה מגרשים בשטח התכנית; התנאי למעבר משלב לשלב הוא שיווק של 90% מהמגרשים שנכללו בשלב הקודם.

מכיוון שעד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, לא שווק ולו מגרש אחד, הרי שלא נתמלאו התנאים להתקדמות שלבי המימוש של התכנית במסגרת התקופה שנקבעה בתקנון התכנית, דהיינו 10 שנים מיום אישורה כחוק.

המועצה המקומית כיסרא-סמיע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי כל עבודות התשתית הושלמו עוד לפני שנת 2011. לטענתה, החברה המנהלת מטעם משרד התמ"ת היא הממונה על הפן התכנוני והביצועי של אזור התעשייה. המועצה הוסיפה כי תפנה לחברה ותבקש ממנה לפעול להארכת הזמן למימוש התכנית.

84 תכנית ג/17463 משנת 2008; תכנית ג/18923 משנת 2010; ותכנית ג/19964 משנת 2011.

החברה המנהלת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012, בין היתר, כי: "אכן החברה המנהלת אחראית לקידום התכנון וקידום הביצוע. קידום התכנון והביצוע מותנה בשיווק המגרשים וקבלת הרשאות והנחיות קידום מטעם משרד התמ"ת, מינהל אזורי פיתוח".

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי עבודות הפיתוח ושיווק המגרשים באזור התעשייה הם באחריות משרד התמ"ת. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי היא מתחייבת ונכונה לעשות את כל הנדרש ממנה לקידום התכנית ושיווק המגרשים.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי הוא יפעל בתיאום עם הרשויות להארכת תוקף התכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרד התמ"ת והמועצות המקומיות יזמו יחד את תכנית המתאר לאזור התעשייה, מן הראוי כי הם יפעלו יחדיו בהקדם לאישור תכנית מתאר חדשה לאזור התעשייה או לשינוי פרק הזמן למימוש תכנית המתאר הנוכחית. יודגש כי לא-יעדי תכנית המתאר יש השפעות על הקמת מבני התעשייה ושיווק המגרשים.

באקה אל-גרבייה

תכנית מתאר : תכנית אב⁸⁵ לעיר המאוחדת באקה-ג'ת אומצה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית חיפה) בשנת 2009, ובה נקבעו שני אזורים חדשים לפיתוח אזורי תעסוקה: (1) הרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי; (2) מוקד תעסוקה, המיועד לתעשייה נקייה, מבני מסחר ומשרדים ממערב לעיר וממזרח לכביש 6 (להלן - אזור התעשייה הנקייה). הועלה כי העירייה טרם החלה בקידום תכנונו של אזור התעשייה הנקייה.

מהנדס עיריית באקה מסר לצוות הביקורת כי העירייה אינה מקדמת את תכנונו של אזור התעשייה הנקייה מאחר שהיא רוצה לייעד אזור זה למסחר. עוד מסר המהנדס כי בכוונת העירייה לתכנן אזור חלופי שישמש לתעשייה מתקדמת ממערב לכביש 6, וכי בכוונתה להציג דרישה זו בדיונים על הכנת תכנית מתאר חדשה לעיר באקה. בעניין תכנית האב לעיר באקה-ג'ת, מסר המהנדס כי התכנית היא בגדר תכנית מנחה וכי היא אינה רלוונטית עוד לעיר באקה ואינה עונה על צרכיה, בין היתר מאחר שהעיר המאוחדת באקה-ג'ת פורקה לשתי רשויות נפרדות. הוועדה המקומית עירון מסרה לצוות הביקורת בינואר 2012 בנוגע לתכנית האב לעיר באקה-ג'ת דברים דומים.

הועלה כי בכוונת משרד הפנים לממן הכנת תכנית מתאר עדכנית לעיר באקה, וכי את הליך הכנת התכנית ילוו ועדת היגוי בין-משרדית בהשתתפות משרדי ממשלה, העירייה והוועדה המקומית עירון. משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2013 כי פרסם מכרז להכנת תכנית המתאר לעיר באקה.

הרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי : תכנית המתאר המקומית לעיר באקה (ען/125) משנת 1995 שינתה תכניות קודמות של אזור התעשייה הדרום-מזרחי ונקבעו בה הוראות הבנייה באזור התעשייה והשימושים המותרים בו. שטח אזור התעשייה נטו, על פי תכנית המתאר, הוא כ-67 דונם.

הועלה כי מרבית שטחו של אזור התעשייה הדרום-מזרחי משמש לבתי מלאכה, לתעשייה קלה ולמסחר וכי התפוסה בו כמעט מלאה, ועל כן לא קיים בו פוטנציאל לקליטת עסקים אחרים. השטח הבנוי באזור התעשייה הוא כ-53,000 מ"ר.

עוד הועלה כי עיריית באקה-ג'ת יזמה תכנית מפורטת (ענ/1158) להרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי לכיוון מכשול קו התפר ("גדר הביטחון"), הממוקם ממזרח לבאקה ולאזור התעשייה. השטח שעליו חלה התכנית הוא כ-202 דונם, והקרקעות בשטח ההרחבה הן בבעלות פרטית. התכנית כוללת שינוי ייעוד של כ-116 דונם של שטחים חקלאיים לתעשייה קלה, מלאכה ומסחר⁸⁶, הקצאת שטח ציבורי ודרכים וייעוד שטח של כ-18 דונם לחניון ציבורי.

בדברי ההסבר לתכנית צוין כי עסקים רבים בבאקה פועלים בשכונות מגורים, דבר שיוצר מטרד, מסכן את הבטיחות של התושבים, פוגע בסביבה וגורם להריסת כבישים ומדרכות וכן להזרמת שפכים תעשייתיים למערכת הולכת השפכים הסניטריים העירוניים. לפיכך, לשם קליטת חלק מהעסקים שהם בגדר מטרד והוצאתם משכונות המגורים, קיים צורך להרחיב את אזור התעשייה היחיד בעיר.

הועלה כי הוועדה המקומית עירון בדקה בדיקה ראשונית את התכנית להרחבת אזור התעשייה בשני מועדים, בשנים 2009 ו-2011, לצורך קליטתה והגשתה לדיון, וכי הוועדה המחוזית חיפה בדקה בשנת 2011 את התנאים המזעריים הדרושים לקליטת התכנית בוועדה⁸⁷. בעקבות בדיקות אלה דרשו הוועדה המקומית והוועדה המחוזית מהעירייה לבצע השלמות⁸⁸ - תנאי לקליטת התכנית והעברתה לדיון.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם מילאה העירייה את דרישות הוועדה המקומית עירון והוועדה המחוזית חיפה וטרם מילאה את התנאים לקליטת התכנית, ולכן לא דנו בה הוועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההכרה של העירייה בצורך בפיתוח אזורי תעשייה חדשים, בין היתר לצורכי פינוי מטרדים משכונות המגורים, היה עליה להיערך לקיום הדרישות התכנוניות שהן דרישות סף להגשת התכנית להרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי, על מנת למנוע עיכוב בהליכי התכנון בשל הגשת תכניות שאינן עומדות בדרישות אלה. משלא עשתה כן, עליה להחיש את הטיפול במילוי התנאים הנדרשים.

כפר קאסם

תכנית מתאר לכפר קאסם: בשטח השיפוט של כפר קאסם חלה תכנית מתאר ק/3000.1. במקביל לשלבי אישורה הסופיים של תכנית מתאר זו החלה עיריית כפר קאסם בתחילת המאה העשרים ואחת בהכנת תכנית מתאר חדשה - ק/3000.2 (להלן - תכנית המתאר החדשה). בבדיקה שעשו מתכנני תכנית המתאר החדשה בעת הכנתה הם מצאו כי יש צורך אזורי של כ-450,000 מ"ר לצורכי תעסוקה. המתכננים הציעו כי כ-70% משטחי הבנייה לתעסוקה ייועדו לביקושים מטרופוליטניים, כגון טכנולוגיה עילית ולוגיסטיקה. לצורך כך קבעו המתכננים כי יש צורך בכ-375 דונם אשר יספקו 315,000 מ"ר בנוי.

תכנית המתאר החדשה אינה כוללת את מרכז העיר ואת אזור התעשייה הלוגיסטי שעליהם ממשכות לחול תכנית המתאר התקפה ותכנית ק/3414⁸⁹ (בהתאמה), אך היא כוללת את אזור

86 בתכנית נקבע כי בין היתר לא יותרו השימושים האלה: תעשייה כימית, תעשיית חומרי הדברה ודשנים, משחטות, מפעלים לטיפול בפסולת ומפעלים לשימורים.

87 לאחר שהעירייה הגישה לה את התכנית בינואר 2011 ולפני שדנה בה הוועדה המקומית.

88 דרישות הסף לקליטת התכנית בוועדות התכנון כללו, בין היתר דרישות טכניות, כמו חתימות נדרשות של גורמים שונים וצירוף מסמכים שונים ביניהם נסחי רישום עדכניים, תרשים סביבה, נספח בינוי ועוד.

89 תכנית ק/3414 חלה על שטח של כ-605 דונם. מטרתה הן בין היתר שינוי בייעוד הקרקע מקרקע חקלאית לכמה שימושים, בהם אזור למרכזים לוגיסטיים (אזור אחסנה) על שטח של כ-383 דונם.

התעשייה המערבי (ראו להלן). התכנית מבקשת להוסיף על המצב התכנוני המאושר כ-380 דונם לצורכי תעסוקה⁹⁰.

בדצמבר 2009 דנה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן - הוולנת"ע) שבמועצה הארצית לתכנון ובנייה בתכנית המתאר החדשה והחליטה לאשרה. הוולנת"ע המליצה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז לבחון כמה נושאים בנוגע לתכנית. במועד סיום הביקורת טרם הופקדה תכנית המתאר החדשה בגרסתה העדכנית⁹¹.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי בשל יישום המלצות הוולנת"ע ובשל הצורך לתת מענה למכלול צרכים מגיעים מהשטח חלו עיכובים בהפקדת התכנית, וכי היא נמצאת לפני הפקדה בפועל. כמו כן מסר משרד הפנים כי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז מאפשרת לקדם במקביל תכניות מפורטות בהתאם לתכנית המתאר שהוחלט על הפקדתה.

אזור התעשייה המזרחי: בחלקה המזרחי של העיר כפר קאסם אושרה תכנית אפ/67 בשטח כולל של כ-95.75 דונם, מהם כ-33 דונם לתעשייה והיתר למסחר ולשימושים אחרים.

אזור התעשייה המערבי: עיריית כפר קאסם החלה לפני יותר מעשר שנים בקידום שלוש תכניות⁹² להקמת אזור תעשייה בצדה המערבי של העיר ומצפון לכביש מספר 5 (להלן - שלוש התכניות). התכניות מבקשות לשנות את ייעוד הקרקעות שבבעלות פרטית שעליהן מבקשות העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קסם (להלן - ועדה מקומית קסם)⁹³ להחיל את התכניות החדשות, מייעוד חקלאי לייעודי מסחר, תעשייה, אחסנה, שטחי ציבור והתוויית דרכים. כיום פועלים בשטח התכניות עשרות בתי מלאכה ואחסנה ללא היתר או בחריגה מהיתר⁹⁴ (ראו להלן בפרק "ליקויים בביקוח על הבנייה באזורי תעשייה").

ב-9.7.07 החליטה הוועדה המחוזית מרכז להפקיד בתנאים את שלוש התכניות. בתנאים צוין בין היתר כי הפקדת שלוש התכניות מותנה ב-: הפקדת תכנית המתאר החדשה (ק/3000/2), ואישור שלוש התכניות מותנה באישור תכנית המתאר; מימוש זכויות הבנייה בתכניות מותנה בנקיטת צעדים משפטיים נגד משתמשים בלתי חוקיים בקרקע, בפירוט הצעדים שנקטו נגדם ובפירוט השימושים הבלתי חוקיים בדוח שיגיש יו"ר הוועדה המקומית ללשכת התכנון המחוזית; בחינת ההשלכות התחבורתיות של מימוש התכניות האמורות והגשת המסקנות לאישור משרד התחבורה ויועצת התחבורה של לשכת התכנון המחוזית (להלן - יועצת התחבורה).

בחינת השלכות תחבורתיות (להלן - בה"ת): עיריית כפר קאסם הגישה כמה דוחות בה"ת במועדים שונים, אך הם נדחו על ידי יועצת התחבורה בשל אי-התאמה להנחיות משרד התחבורה ובשל הנחות לא נכונות שעליהן נשענו הדוחות.

בינואר 2010 פנתה יועצת התחבורה למתכנן מחוז מרכז דאז בלשכת התכנון המחוזית בנושא הבה"ת וציינה כי לאחר בדיקה חוזרת שביצעה היא הגיעה למסקנות כי יש לערוך את שלוש התכניות מחדש ולקבוע בהן היקפי בנייה מופחתים בשיעור של 60% מהמוצע במקור (דהיינו הפחתה של 40% בזכויות); כי בשלב הראשון יהיה אפשר לתת היתרי בנייה בשלוש התכניות

90 נוסף על שטח של כ-609 דונם למגורים.

91 גרסאות קודמות של התכנית הופקדו בנובמבר 2005, בינואר ובאוגוסט 2006 ובנובמבר 2008.

92 העירייה והוועדה המקומית קסם חילקו את אזור התעשייה לשלושה חלקים, ועבור כל אחד מהם מנסה העירייה לקדם תכנית נפרדת: תכנית ק/1/3305, תכנית ק/2/3305 ותכנית 1/3307. על פי קובץ הוראות התכניות העדכני ביותר במועד סיום הביקורת, שטחן הכולל של התכניות הוא כ-483 דונם. התכנית התקפה היא תכנית תקנונית (תכנית ללא תשריט) אפ/100 שפורסמה למתן תוקף ב-8.8.93, י"פ 4132, ומטרתה לקבוע הוראות בנייה לבנייני משק חקלאי באזור שייעודו חקלאי.

93 כפר קאסם היא אחת משלוש רשויות מקומיות החברות בוועדה המקומית קסם.

94 לפי הוועדה המקומית קסם, בינואר 2012 כ-20% מזכויות הבנייה המבוקשות במסגרת התכניות שהעירייה מנסה לקדם עבור אזור התעשייה המערבי מומשו על ידי בעלי הקרקעות ללא היתר בנייה.

בהיקף של עד 20% מהיקף הבנייה המוצע; וכי יתר השטח המיועד לפיתוח יחולק לשלושה חלקים: פיתוח החלק הראשון יותנה בבניית מחלף ראש העין מזרח, פיתוח החלק השני יותנה בחיבור דרך לכיוון פארק אפק, ופיתוח החלק השלישי יאושר עם הרחבת צומת הכניסה לפארק אפק.

בדיון שהתקיים במאי 2010 בלשכת התכנון מחוז מרכז, ציין מתכנן המחוז דאז כי נוכח בעיות התחבורה בכפר קאסם יש קושי בקידומן של התכניות⁹⁵. בסיכום הדיון נקבע כי בעקבות הגשת דוח הבה"ת צומצמו זכויות הבנייה באזור התעסוקה ל-60%, ובשלב הראשון למימוש שלוש התכניות ניתן יהיה לממש רק שליש מאותן זכויות (דהיינו 20%).

מהנדס עיריית כפר קאסם מסר לצוות הביקורת כי לאחר שהוועדה המחוזית דרשה מהעירייה לעדכן את שלוש התכניות לאזור התעשייה המערבי ולהגיש דוח בה"ת עדכני, העדיפה העירייה לקדם תכניות אחרות⁹⁶. המהנדס הוסיף כי בשנת 2012, כאשר הפקדתן של תכניות המגורים ותכנית המתאר צפויה לעלות לדיון בוועדה המחוזית, תמשיך העירייה בקידום שלוש התכניות.

עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי העירייה פעלה ופועלת לקידום תכניות אזור התעשייה המערבי. ואולם דרישות יועצת התחבורה ומשרד התחבורה מן העירייה לספק פתרונות אזוריים לתחבורה באזור כפר קאסם, שנאמדים בעשרות מיליוני שקלים, מונעות את קידום התכניות. כמו כן, כביש היציאה המזרחי החדש מפארק אפק לכביש מספר 5 נמצא באחריותה של עיריית ראש העין. לטענתה של העירייה, האישור שניתן להקמת פארק אפק כפי שהוא כיום הוא כשל של רשויות התכנון, שלא צפו את הבעיות שייגרמו לתנועה באזור ואת השפעתו השלילית על התפתחותה של כפר קאסם. העירייה הוסיפה כי אם משרד התחבורה ועיריית ראש העין לא יקצו תקציבים לביצוע הפתרונות האמורים, היא לא תוכל לקיים את הדרישות שלעיל. בסיכום תשובתה ציינה העירייה כי לא דרך פעולתה היא הגורמת לעיכוב באישור התכניות, וכי יש לה אינטרס מובהק באישורן.

משרד התחבורה מסר בתשובתו מאוקטובר 2012 כי התנאים לקידום תכניות אזור התעשייה אינן נוגעות לזהות המבצע והמממן של הפתרונות התחבורתיים. כמו כן, מסר המשרד בתשובתו כי אזור התעשייה לא יוכל להתפתח כראוי ללא מתן פתרונות לכשל התחבורתי.

לשכת התכנון של מחוז מרכז במשרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי עד לאותה עת "טרם הושלמו התנאים להפקדת התכניות ולא התקבלו בוועדה מחוזית תכניות מתוקנות בהתאם להחלטת הוועדה מחוזית להפקדה". עוד מסרה לשכת התכנון כי לדעתה "היה על עיריית כפר קאסם לקדם באופן נמרץ את התכניות לאזור התעשייה בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטה להפקדה ובהתאם להנחיות הגורמים המקצועיים וזאת בין היתר ע"י קידום תכנית המתאר של הישוב כולו להפקדה, התאמת התכניות לקיבולת התנועה באזור, הגשת בה"ת מעודכן וכו'".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעיריית כפר קאסם ראתה צורך בפיתוחו של אזור התעשייה המערבי אשר יאפשר להגדיל את ההיצע של שטחים לתעשייה, היה עליה לקדם באופן נמרץ את התכניות עבורו בהתאם להנחיות הגורמים המקצועיים.

95 תכנית המתאר העירונית ותכניות מפורטות נרחבות בעיר.
96 תכנית המתאר החדשה לעיר כפר קאסם ושתי תכניות למגורים (רנ/261 ו-רנ/262).

תכנון ופיתוח אזורי תעשייה בשיתוף הרשויות המקומיות ומשרד התמ"ת

כאמור לעיל, משרד התמ"ת, באמצעות מינהל אזורי פיתוח, מקים ביישובים שונים, ובהם יישובים ממגזרי המיעוטים, אזורי תעשייה בהתאם להחלטות ממשלה ייעודיות.

נצרת

שדרוג התשתיות באזור התעשייה הדרומי: חלק מגורמי המשיכה של עסקים, בתי מלאכה ותעשיות לאזורי תעשייה הם רמת הפיתוח, השירותים העירוניים והתחזוקה בהם. תחזוקה נאותה של התשתיות באזורי התעשייה משפרת את תפקודם של העסקים ומפחיתה את החשש לקיומם של מטרדים. פיתוח נאות של אזור התעשייה מצריך להשקיע משאבים בהקמת דרכים ומערכות לתיעול, ניקוז וביוב, בשילוט ובתאורה, בהכשרה של שטחים פתוחים ובתחזוקת התשתיות. התקציב לעבודות שדרוג התשתיות ותחזוקתן אמור להיות ממומן מגביית אגרות, מהיטלים וממסים עירוניים.

מנתונים של היחידה לתכנון ומידע בעיריית נצרת משנת 2006 עלה כי מצב התשתיות באזור התעשייה הדרומי היה לקוי, וכי דרושות עבודות לצורך שיקום ושדרוג של מערכות הכבישים, המדרכות, הניקוז, המים והביוב. מצב זה היה נכון גם במועד עריכת הביקורת.

מנתונים שמסרו מינהל אזורי פיתוח והרשות לפיתוח כלכלי עולה כי בתכנית החומש הוקצו 14 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה בנצרת, ומהם 4 מיליון ש"ח לשדרוג אזור התעשייה הדרומי⁹⁷. על פי אומדן שהוכן עבור משרד התמ"ת⁹⁸ באפריל 2011, עלויות שדרוג התשתיות באזור התעשייה הדרומי מסתכמות בכ-8 מיליון ש"ח.

בינואר 2012 מסר סגן מנהל מינהל אזורי פיתוח לצוות הביקורת כי בכוונת משרד התמ"ת לבצע את עבודות שדרוג אזור התעשייה הדרומי בשנים 2013-2014 (בעלות של 2 מיליון ש"ח בכל שנה). עוד מסר סגן המנהל כי התקציב (4 מיליון ש"ח) מיועד לשדרוג אזור התעשייה, לרבות מימון עלויות התכנון, וכי על העירייה להקצות עוד תקציבים, אם ידרשו, לצורך שדרוג כלל התשתיות באזור התעשייה. יצוין בעניין זה כי ככלל, מינהל אזורי פיתוח עוסק בפיתוח אזורי תעשייה חדשים ולא בשדרוג אזורי קיימים. עם זאת, המינהל מסייע לרשויות מקומיות בשדרוג תשתיות באזורי תעשייה קיימים כאשר בהחלטות ממשלה בעניין נקבעת הקצאת תקציבים לכך.

פיתוח אזור התעשייה הצפוני: בתכנית המפורטת של אזור התעשייה הצפוני (ג/9914 - "פארק תעשייה נצרת") שאושרה בשנת 2003 נקבע כי יוזם התכנית, דהיינו משרד התמ"ת, יבצע את עבודות התשתית הציבורית באזור התעשייה, לרבות הקמת דרכים ומדרכות ומערכות ניקוז, גינון ותאורה. אומדן עלויות פיתוח אזור התעשייה הצפוני מיוני 2010 הוא כ-61

97 10 מיליון ש"ח הנתרים מיועדים לפיתוח אזור תעשייה חדש בצפון העיר נצרת, כמובא בהמשך.
98 על ידי חברה העוסקת בליווי ובתיאום של פעולות משרד התמ"ת לפיתוח אזורי תעשייה ובקרה עליהן.

מיליון ש"ח (כולל מע"ס). חברה שעמה התקשר משרד התמ"ת מנהלת עבורו את עבודות התכנון והפיתוח של אזור התעשייה (להלן - החברה המנהלת)⁹⁹.

1. בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "א) לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הועדה המקומית היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר: (1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה... (3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית".

על פי סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבנייה, "מותרת התווייתה של דרך, סלילתה או סגירתה, בידי המדינה או בידי רשות שהוקמה לפי דין או בידי כל גוף הפועל מטעם המדינה לאחר שהוסמך לכך לפי החלטת הממשלה, אם נעשתה בהתאם לתכנית מפורטת מאושרת או בהתאם לתכנית מיתאר מקומית מאושרת הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, ובלבד שניתנה הודעה על כך לרשות המקומית ולועדה המקומית הנוגעות בדבר".

מהאמור לעיל עולה כי לצורך ביצוע עבודות להתוויית דרך או סלילתה על ידי המדינה או גורם מטעמה כמפורט לעיל, בהתאם לתכנית מאושרת, יש צורך במתן הודעה של הגורמים המצוינים לעיל לעירייה ולוועדה המקומית טרם הביצוע, ואילו לצורך ביצוע עבודות אחרות, ובכללן עבודות עפר, נדרש היתר בנייה לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.

נמצא כי החברה המנהלת ביצעה עבודות עפר באזור התעשייה הצפוני ללא היתר בנייה מהוועדה המקומית נצרת, כנדרש על פי הוראות חוק התכנון והבנייה. להלן הפרטים:

בפברואר 2011 הגישה החברה המנהלת לוועדה המקומית נצרת בקשה להיתר בנייה לביצוע עבודות עפר שלב א' בחלק המערבי של אזור התעשייה על שטח של כ-50 דונם. ועדת המשנה שפועלת בוועדה המקומית נצרת החליטה בדצמבר 2011 לאשר את הבקשה בכפוף לתנאים של מהנדס העירייה. במועד סיום הביקורת טרם נתנה הוועדה המקומית נצרת היתר בנייה לביצוע העבודות.

הועלה כי בד בבד עם הגשת הבקשה להיתר בנייה בפברואר 2011, פנתה החברה המנהלת למהנדס עיריית נצרת מר עיסא בשארה במרץ 2011 והודיעה לו כי על פי הוראות סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבנייה היא מתכוונת לבצע את עבודות עפר שלב א' באזור התעשייה "בימים הקרובים". עוד ציינה החברה בהודעתה כי "הכביש הנ"ל כלול במסגרת תכנית מאושרת של הישוב".

יודגש כי בפנייתה של החברה המנהלת למהנדס העירייה בנוגע לביצוע עבודות העפר קיים חוסר בהירות, מאחר שבפנייתה היא התייחסה ל"כביש", אך לא ציינה באיזה כביש מדובר.

מהנדס העירייה הודיע בתשובתו לחברה המנהלת כי "משרד ממשלתי לא חייב היתר והעבודות מתבצעות על פי תב"ע [תכנית בניין עיר - תכנית מפורטת] מאושרת. אני מאשר תחילת עבודות העפר".

מהאמור לעיל עולה כי מהודעתו של מהנדס העירייה לחברה משתמע כאילו אישר ביצוע עבודות בתחום אזור התעשייה הצפוני, ובהן עבודות הטעונות היתר, ללא היתר.

99 על פי ההסכם בין משרד התמ"ת ובין החברה המנהלת, בשלב התכנון תעסוק החברה בין היתר בנייהול צוות תכנון התשתיות, בהכנת תכניות מפורטות ומסמכי מכרז להקמת תשתיות באזורי תעשייה ולבניית פרויקטים שונים, ובאישורם במוסדות המתאימים. בשלב הביצוע תעסוק החברה בין היתר בנייהול קבלני הביצוע, לצורך ביצוע עבודות תשתיות באזורי התעשייה ובניית פרויקטים שונים ומסירתם לרשות המקומית.

נמצא כי החברה המנהלת ביצעה במשך שנת 2011 עבודות עפר שלב א' (בחלק המערבי של אזור התעשייה) לא רק להתוויית דרך או סלילתה, זאת ללא קבלת היתר בנייה כנדרש, ובלי שהוועדה המקומית נצרת ומהנדס העירייה יעמידו אותה על טעותה וידרשו ממנה לחדול מביצוע העבודות.

מהנדס העירייה מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מיולי ומספטמבר 2012 כי אישר את תחילת העבודות באזור התעשייה הצפוני בהסתמך על סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבנייה, שעוסק בפריצת דרכים ולא בביצוע עבודות עפר במגרשים. עוד מסר המהנדס כי עבודות עפר במגרשים בתחום אזור התעשייה אותרו "מאוחר ולאחר שהופסקה העבודה של החברה בשטח באוגוסט 2011". המהנדס הוסיף כי העבודה בשטח לא תתחדש עד הנפקת היתר בנייה כדין. העירייה מסרה בתשובתה דברים דומים.

החברה המנהלת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי כל הפעילויות בהקשר לביצוע עבודות העפר באזור התעשייה נעשו בשיתוף כל הגורמים המעורבים בפרויקט, ובהם מהנדס העירייה וחברת הפיקוח מטעם משרד התמ"ת.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס העירייה על הליקוי שבמתן אישור אשר ממנו השתמע כי אישר ביצוע עבודות באזור התעשייה הטעונית היתר כדין. מתן אישור כאמור ראוי שינוסח בהירות מרבית על מנת למנוע טעויות מן הסוג שתואר. ביצוע עבודות עפר ללא קבלת היתר בנייה עלול לגרום לכך שהעבודות שבוצעו לא יהיו תואמות את העבודות שאמורות להתבצע על פי בקשה להיתר בנייה בהליך המקובל, דבר העלול לגרום נזק לקידום הפרויקט ולהגדלת עלותו.

2. בהסכם בין משרד התמ"ת ובין החברה המנהלת שמסדיר את פעילויות החברה בהענקת השירותים למשרד, נקבע כי החברה מתחייבת לספק את השירותים בהתאם לדרישות המשרד, להוראות ההסכם על נספחיו ולהוראות כל דין החל בנוגע למתן השירותים. עוד נקבע כי מפקחים שיעסיק משרד התמ"ת או מי שייקבע על ידו יבצעו פיקוח על העבודות שבניהול החברה, וכי החברה מתחייבת לאפשר לנציג המשרד או מי מטעמו לבקר את פעולותיה ולפקח על ביצוע המכרז, ההצעה וההסכם, לרבות פיקוח על השירותים שהיא מספקת.

הועלה כי משרד התמ"ת מקיים, באמצעות חברות שעמן התקשר, מעקב אחר ביצוע הפרויקטים שמקדמת החברה המנהלת הכולל בקרה תקציבית עליהם ופיקוח על ביצוע העבודות בשטח, לרבות בדיקת חשבוניות ואישורן ופיקוח על טיב הביצוע. סגן מנהל מינהל אזורי פיתוח מסר למשרד מבקר המדינה לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2012, כי אין ברשות משרד התמ"ת מידע אם החברה המנהלת מבצעת את עבודות הפיתוח באזורי התעשייה על פי הוראות החוקים והתקנות, ואם העבודות מבוצעות על פי היתרים מאושרים כדין, לרבות היתרי בנייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת על כך שלא קיים פיקוח על החברה המנהלת שמטרתו להבטיח כי היא פועלת על פי כל דין ובהתאם להתחייבויותיה בהסכם.

מינהל אזורי פיתוח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי החברה המנהלת היא הזרוע הביצועית של המינהל וכי חוזית היא חייבת לפעול על פי כל דין. עוד מסר המינהל כי יפעל לחדד את הנחיותיו, על מנת שבעתיד לא ייווצר ספק בנוגע לקבלת היתר בנייה לביצוע עבודות פיתוח באזורי תעשייה.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין

נמצא, כי עבודות הפיתוח באזור התעשייה המשותף החלו לפני יותר מ-11 שנים וכבר יותר משנתיים קיימת תשתית המאפשרת התחלת שיווק הקרקע ליזמים. זאת ועוד, ב-2002 פרסם משרד התמ"ת הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבלת זכויות במקרקעין להקמת מפעלי תעשייה או מלאכה באזורי עדיפות לאומית, בין היתר באזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין. ואולם למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת לא שווקה הקרקע באזור התעשייה המשותף, כפי שיתואר להלן:

הועלה כי כבר בשנת 2001 החלו המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין בניסיונותיהן לקדם את שיווק הקרקעות באזור התעשייה המשותף. מאז ועד מועד סיום הביקורת ניהלו המועצות המקומיות הללו תכתובות ופגישות רבות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד התמ"ת ובמשרד ראש הממשלה בעניין זה. כמו כן הן העבירו למשרד התמ"ת, על פי בקשתן בספטמבר 2004 ובאוקטובר 2008, רשימת יזמים המעוניינים בהקצאת קרקע באזור התעשייה. עוד הועלה כי נציגי משרד התמ"ת הודיעו למועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין בהודמנויות שונות¹⁰⁰ על התחלת שיווק הקרקע.

הסדרת גובה דמי החכירה באזור התעשייה המשותף: בפברואר 1998 קיבלה מועצת ממ"י החלטה בדבר קביעת מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע¹⁰¹. בהחלטת המועצה נקבע כי ביישובי קו העימות בגזרת לבנון יינתן פטור מלא מתשלום דמי חכירה, ובאזור עדיפות לאומית א' יעמדו דמי החכירה על 31% מערך הקרקע.

בסעיף 40(ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי "יינתן פטור מכל תשלום בעבור דמי חכירה שנתיים למי שמחזיק כדין במקרקעי ישראל באזור קו עימות"¹⁰², ללא צורך באישור שר האוצר.

קביעת מעמדן של רשויות מקומיות כיישובי קו עימות: זה שנים רבות מעניקה מדינת ישראל מכוח החלטות ממשלה הטבות ליישובים שונים על פי אמות מידה הנקבעות מפעם לפעם. אחדות מהטבות אלו ניתנות ליישובים שהוגדרו "יישובי קו עימות"¹⁰³.

1. המועצה המקומית כיסרא-סמיע נכללת ברשימת היישובים המוכרים כאזור עדיפות לאומית א' ואילו ופקיעין נכללת ברשימת יישובי קו עימות. לפיכך, דמי החכירה עבור מגרשים שישווק ממ"י בשטח השיפוט של המועצה המקומית כיסרא-סמיע יהיו בשיעור של 31% מערך הקרקע, ואילו עבור מגרשים דומים בשטח השיפוט של המועצה המקומית פקיעין לא ישלם הזוכה בהקצאת המקרקעין דמי חכירה.

100 מכתבו של מנהל מינהל אזורי פיתוח לראש מועצת כיסרא-סמיע דאז מ-30.7.08 שבו צוין כי שיווק המגרשים יחל בסוף שנת 2008; מכתבו של מנהל מינהל אזורי פיתוח לראש מועצת כיסרא-סמיע דאז מ-20.1.09 שבו צוין כי מינהל אזורי פיתוח עושה ויעשה את מרב המאמצים לשיווק המגרשים בתחילת חודש פברואר 2009; מכתבו של מנהל מינהל אזורי פיתוח לראש מועצת כיסרא-סמיע דאז מ-16.9.09 שבו צוין כי שיווק המגרשים יחל בתחילת שנת 2010, עם סיום העבודות לחיבור תשתיות-העל; מכתבו של מנכ"ל משרד התמ"ת לראש מועצת כיסרא-סמיע מ-1.3.10 שבו צוין כי מינהל אזורי פיתוח החל לפעול לשיווק המגרשים באזור התעשייה.

101 החלטת מועצה 817 בנושא מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע.

102 אזור קו העימות על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הוא בין היתר "האזור שמצוי בתחום שבין גבול מדינת ישראל עם לבנון לבין הקו האנכי העובר 9 ק"מ פנימה ממנו".

103 רשימת היישובים המוגדרים כיישובי קו עימות נקבעה לראשונה בשנת 1985. ב-31.1.99 החליטה הממשלה (החלטה 4829) לאשר את המלצותיו של צוות בין-משרדי שקבע כי רשימת יישובי קו העימות בצפון תכלול יישובים בגזרת גבול לבנון הממוקמים במרחק של עד תשעה ק"מ מהגבול הבין-לאומי שבין ישראל ללבנון.

בעקבות המצב המתואר לעיל התנגדו ראשי המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין להתחלת שיווק הקרקעות באזור התעשייה המשותף, זאת, לטענתם, מפני שיזמים לא יגלו עניין במגרשים בתחום שיפוטה של כיסרא-סמיע, שכן במגרשים סמוכים בתחום שיפוטה של פקיעין ניתנת הקרקע בחנם.

לאור המצב המתואר לעיל עתרה המועצה המקומית כיסרא-סמיע לבג"ץ¹⁰⁴. במסגרת איחוד תיקים צורפה העתירה של המועצה בדבר אי-הכללתה ברשימת היישובים המוכרזים כיישובי קו עימות, לעתירות אחרות באותו נושא¹⁰⁵ (בעיקר בהיבט הטבות המס המגיעות ליישובי קו עימות). הטענה המשותפת לכלל העתירות הייתה כי הטבות המס ליישובי קו העימות ניתנו, ועודן ניתנות, בלי שנקבעו אמות מידה למתן הטבות, באופן שפוגע בשוויון בין הרשויות המקומיות.

אשר לעתירתה של כיסרא-סמיע, הגיש היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט את תגובתו על הצווים על-תנאי שהוציא בית המשפט, ובה ציין כי יש מקום להוספת המועצה המקומית כיסרא-סמיע לרשימת היישובים הזכאים להטבות מס. בפסק דין בג"ץ ממאי 2012 בעתירות דלעיל נקבע כי "רשימת היישובים הזכאים להטבות מס הכנסה, להוציא את יישובי קו העימות הדרומי, נקבעה ללא כל קריטריון חקוק המגדיר את תנאי הזכאות". כמו כן, הוצגו בפסק הדין כמה דוגמאות ליישובים יהודיים הזכאים להטבות מס על פי סעיף 11(ב)(3)(ד) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) אף שמרחקם מגבול לבנון עולה על תשעה ק"מ. עוד נקבע בפסק הדין כי "סעיף 11(ב) לפקודה (בנוסחו לאחר תיקון 134 ו-146) נוקט בעניינם של תושבי... כיסרא-סמיע... יחס שונה לשווים ללא כל שונות רלוונטית. הפלייה זו... נמנית עם ההפלות המובהקות שישנן". בג"ץ החליט כי במקרה של כיסרא-סמיע הסעד המבוקש - מתן הטבות מס - נגזר באופן ישיר מהזכות לשוויון וממעמדה של המועצה המקומית. לפיכך הורה בג"ץ לרשות המסים ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים להרחיב את הטבות המס הקבועות בסעיף 11(ב) לפקודה, כדי שתושבי כיסרא-סמיע ושני יישובים אחרים מקרב מגזרי המיעוטים בצפון הארץ שעתרו לבג"ץ יהיו זכאים להטבות מס המוענקות ליישובים היהודיים הסמוכים להם. עם זאת, בשל ההכרה בחשיבות שבמתן פתרון כולל לבעייתיות שבסעיף 11(ב) לפקודה יושהה צירופם של שלושת היישובים בשנה, כדי לאפשר לכנסת לקבוע אמות מידה ברורות, שוויוניות ושקופות. אם לא יתוקן הסעיף, קבע בג"ץ, יהיו שלושת היישובים זכאים להטבות מס כאמור.

ביוני 2011 פנה סגן מנהל מינהל אזורי פיתוח למנהל תחום מיעוטים באגף למעקב, תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה (להלן - מנהל תחום מיעוטים) וציין כי "מזה למעלה משנה משרדכם מנסה להשוות את תנאי 'קו עימות' כך שיחול גם על כיסרא-סמיע כך שיזמים... יוכלו לקבל תנאים שווים של 'קו עימות'". עוד ציין סגן המנהל כי באזור התעשייה הסתיימו לפני יותר משנה כל העבודות הנדרשות לשיווק המגרשים.

בדצמבר 2011 קיים מנהל תחום מיעוטים דיון בהשתתפות ראשי המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין ונציגי משרד ראש הממשלה (נציגי משרד התמ"ת זומנו לדיון אך נעדרו ממנו). משתתפי הדיון החליטו כי נציג האגף הכלכלי במשרד ראש הממשלה יבחן עם סגן מזכיר הממשלה אפשרות לקדם החלטה במועצת ממ"י שתפטור את הזוכים בהקצאת קרקע במגרשים בתחום שיפוטה של כיסרא-סמיע מתשלום דמי חכירה. נוסף על האמור לעיל, פנה מנהל תחום מיעוטים לעוזר מנכ"ל משרד ראש הממשלה בבקשה שיפעל לקידום ההחלטה במועצת ממ"י.

לאחר מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2012, קיבלה מועצת ממ"י החלטה (מס' 1273) בנושא "מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע". "בהוראות מעבר" של ההחלטה נקבע בין היתר כי "באזורי תעשייה ומלאכה להן תוכנית בתוקף במועד קבלת החלטה זו, המשלבים חלקים מאזור תעשייה בקו עימות וחלקים באזורי עדיפות אחרים (מינימום 20% באזור 'קו עימות') - תחושב ההנחה כנהוג בקו עימות לכל המתחם המאושר בתוכנית".

104 בג"ץ 463/06 המועצה המקומית כיסרא סמיע נ' ראש ממשלת ישראל ואח', תקדין.

105 בג"ץ 8300/02 נסר ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', תקדין.

2. נמצא, כי אף שעבודות הפיתוח אפשרו לשווק את הקרקעות זה יותר משנתיים, לא שוקקה הקרקע באזור התעשייה המשותף, בין היתר בשל השוני במעמדן של המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין. במצב זה נגרם הרס חלקי של התשתיות, וממילא - בזבוז כספי ציבור.

המועצה המקומית כיסרא-סמיע מסרה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי משרד התמ"ת הקצה לשני יזמים מגרשים "מבלי שתהיה למועצה השפעה ראויה לציון בעניין".

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה מנובמבר 2012 כי המצב הבלתי רצוי הנובע מהשוני במעמדן של שתי המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין "כאשר פקיעין הוכרה כיישוב קו עימות ואילו כיסרא-סמיע לא הוכרה כזו מחייב התערבות של גורמים ממשלתיים... על מנת לקבוע דמי חכירה אחידים באזור התעשייה המשותף", שכן למועצה המקומית פקיעין אין סמכות בנושא.

משרד התמ"ת מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 ומספטמבר 2012 כי שיווק המגרשים באזור התעשייה לא החל לפני כשנתיים בשל דרישת המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין להשוות את תנאי רכישת הקרקע, קרי הסדרת מעמדה של כיסרא-סמיע כיישוב קו עימות. המשרד הוסיף כי בכנס ראשי הרשויות הדרוזיות שהתקיים במרץ 2012 הצליחו נציגי משרד התמ"ת לשכנע את ראשי המועצות להתחיל בהליך השיווק, אף שעדיין לא נמצא פתרון לנושא השוואת התנאים.

הקמת מינהלות לאזורי התעשייה

הקמת מינהלה לאזור תעשייה נועדה בין היתר להבטיח ששיעור ניכר מהמסים, מההיטלים ומהתשלומים האחרים יועד לציבור המשתמש באזור התעשייה; לסייע בהליכי הקמה, פיתוח וניהול של מפעלים ובקליטתם באזור התעשייה; לשמור על קיום תנאים המאפשרים פעילות פורה של עסקים ומפעלים; ולדאוג לתחזוקה ותקינות של השטחים הציבוריים¹⁰⁶.

בשנת 1997 פרסם מנכ"ל משרד התמ"ת הוראות בדבר סיוע בהקמה ובהפעלה של מינהלות לאזורי תעשייה. ההוראות חלות בין היתר על מינהלות של אזורי תעשייה באזור עדיפות לאומית א' על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ועל מינהלות של אזורי תעשייה משותפים. בשנת 2000 פרסם מנכ"ל משרד התמ"ת הוראות מעודכנות שכללו סיוע בהפעלת מינהלות של אזורי תעשייה לתקופה של שלוש שנים בהיקף כספי של עד חצי מיליון ש"ח לשנה.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: בתקנון תכנית אזור התעשייה נקבע כי תוקם מינהלת אתר לאזור התעשייה המשותף אשר תכלול אנשי מקצוע מתחום התברואה או איכות הסביבה. כמו כן נקבעו בתכנית תחומי האחריות של המינהלה, ובהם פיקוח על עבודות העפר ועבודות הבנייה באתר; פיקוח על מיון מפעלי התעשייה ועל מתן אישור מוקדם להקצאת מגרשים; פיקוח על ביצוע עבודות הגינון והנטיעות, על תחזוקת שטחי הגינון והשטחים הציבוריים ועל הוצאת מכרזים לקבלנים; פינוי פסולת; ופיקוח על קבלן פינוי האשפה.

אחד התנאים המצוינים בתקנון התכנית כתנאי למתן היתר בנייה בשטח התכנית הוא אפוא הקמת מינהלה. כמו כן נקבע בתקנון כי "לא יינתנו תעודות גמר בניה ולא יאוכלסו המבנים המיועדים לשימוש לתעשייה אלא אם הוכח, להנחת דעתה של הוועדה המחוזית, דבר הפעלתה של מינהלת לאזור התעשייה". כחודש לאחר אישור תכנית אזור התעשייה התכנסו ביולי 2000 נציגי המועצה

106 מתוך הוראות מנכ"ל משרד התמ"ת משנת 2000 בדבר סיוע בהקמה ובהפעלה של מינהלות לאזורי תעשייה.

המקומית כיסרא-סמיע ונציגי משרד התמ"ת לדון בהקמת מינהלה לאזור התעשייה המשותף. נציג משרד התמ"ת ציין כי המשרד ישתתף בעלות הקמת המינהלה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הקימו המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין מינהלה לאזור התעשייה המשותף.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה כי האחריות להקמת המינהלה מוטלת על משרד התמ"ת. המועצה הוסיפה כי המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין סיכמו ביניהן על הקמת מינהלה והשתתפות בה, אולם משרד התמ"ת לא קיים את התחייבותו לתקצוב בסך של 500,000 ש"ח עבור הקמתה.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הקמת מינהלה היא באחריותה של הרשות המקומית, כאשר הרשות לפיתוח כלכלי ומשרד התמ"ת מנסים לסייע בהקמתה. עוד מסר משרד התמ"ת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי על הרשויות המקומיות להגיש בקשה לסייע בהקמת מינהלה על פי הוראת מנכ"ל (6.3). אולם המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין טרם הגישו בקשה פורמלית לסייע.

המועצה המקומית כיסרא-סמיע מסרה בתשובתה כי לפי מיטב הבנתה, המועד הנכון להקמת המינהלה הוא בשלב של תחילת הקצאת המגרשים ליוזמים. אולם בשל המחלוקת בדבר גובה דמי החכירה, היה זה אך טבעי להמתין להכרעת בית המשפט העליון בעניין. לדבריה, לאחר הכרעת בית המשפט העליון ממאי 2012 נסללה הדרך להקמת המינהלה, והיא אכן תוקם בקרוב בשיתוף המועצה המקומית פקיעין ומשרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין לפעול להקמת מינהלה לאזור התעשייה המשותף, כפי שנקבע בתקנון התכנית. עיכוב בהקמת המינהלה עלול לעכב את הליך שיווק המגרשים באזור התעשייה, שכן המינהלה היא אחד הגופים האמורים לאשר את הקצאת המגרשים. עיכוב נוסף בשיווק הקרקעות באזור התעשייה עלול לעכב את העברתם של בתי מלאכה שיש בהם מטרד אל אזור התעשייה וכן להביא לאבדן הכנסות מארנונה.

המועצה המקומית כיסרא-סמיע מסרה בתשובתה כי משרד התמ"ת הקצה ליוזמים שני מגרשים באזור התעשייה, אף שעדיין לא פועלת בו מינהלה. משרד התמ"ת מסר בתשובתו מנובמבר 2012, כי במועד מתן התשובה הוגשו למשרד שתי בקשות להקצאת מגרשים אשר נדונו בוועדות מקדמיות, והן יאושרו בכפוף לקבלת תקציב מתוקף החלטת ממשלה 2861.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד התמ"ת יבצע את הליך שיווק המקרקעין בשיתוף מינהלה שתוקם לאזור התעשייה.

אזור התעשייה הצפוני בנצרת: בתכנית ג/9914 נקבע כי העירייה תמנה מינהלה פעילה לאזור התעשייה הצפוני, שתפקידיה הם בין היתר פיקוח על קיומן של עבודות העפר ועבודות הבנייה באתר בהתאם להוראות התכנית, מיון תעשיות וקבלתן לאזור התעשייה וטיפול בהיבטי התחזוקה של אזור התעשייה. עוד נקבע בתכנית זו כי תנאי למתן היתר בנייה למרכז מלאכה שיוועד לקלוט שימושים חורגים שפועלים בנצרת הוא הקמת חברה מנהלת שתבטיח את התפקוד הנאות של המרכז ואת מילוי הוראות התכנית.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת לא מינתה העירייה מינהלה לאזור התעשייה הצפוני, שהוחל בעבודות להקמתו, כמפורט לעיל.

הקמת מינהלה לאזור התעשייה נועדה בין היתר להבטיח כי העבודות לפיתוח והפעילות העסקית שתתקיים בו לאחר מכן ייעשו בהתאם להוראות התכניות המאושרות. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת על שטרם מינתה מינהלה כאמור, דבר העלול לפגוע בהקמת אזור התעשייה ובהפעלתו.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי תפעל למנות מינהלה לאזור התעשייה, וכי העיכוב במינוי נבע מדחיית המועד שבו צפוי להתחיל במימוש התכנית להקמת אזור התעשייה.

פיתוח אזורי תעשייה ותחזוקתם על ידי הרשויות המקומיות

באקה אל-גרבייה

אזור התעשייה הדרום-מזרחי : נמצא כי במשך שנים, מאישור התכנית לאזור התעשייה הדרום-מזרחי בבאקה בסוף שנות השבעים של המאה העשרים ועד מועד סיום הביקורת, לא ביצעה העירייה פיתוח מלא של תשתיות בסיסיות בתחום אזור התעשייה החיוניות לקיום פעילות סדירה של מלאכה ותעשייה בו, אלא רק עבודות בהיקפים קטנים¹⁰⁷, אף שכאמור האזור פועל בתפוסה כמעט מלאה. בין היתר הועלה כי חלק מהדרכים בתחום אזור התעשייה אינן סלולות באספלט, כי חסרות מדרכות, וכי אין תשתיות מסודרות של ניקוז ואיסוף שפכים.



דרכים באזור התעשייה הדרום-מזרחי (צולם על ידי צוות הביקורת בספטמבר 2011)

107 משנת 2006 ועד סוף שנת 2011 ביצעה העירייה עבודות פיתוח באזור התעשייה בהיקף של כ-400,000 ש"ח, ובהן עבודות לסלילת דרך מזרחית (ללא הנחת תשתיות) לאזור התעשייה.

כאמור, בפקודת העיריות ניתנו סמכויות לרשויות המקומיות לביצוע עבודות ציבוריות ולפיתוח בתחומן. על מנת שרשות מקומית תוכל לבצע את החובות, הסמכויות והתפקידים המוטלים עליה היא זקוקה למימון. פקודת העיריות והוראות אחרות שנקבעו בחיקוקים שונים (כולל חוקי עזר) קובעות את המסגרת החוקית למקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות.

בפסיקה של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים נקבע כי "ככלל, פיתוח המקרקעין ותשתיותיו עניין הוא לרשות המקומית... במסגרת חובותיה וסמכויותיה של העירייה היא נדרשת לבצע עבודות פיתוח מוניציפאליות, ובהן: סלילת רחובות וכבישים; הנחת צינורות מים; הקמת רשתות תעול וביוב; גינון; התקנת מדרכות ותאורת רחוב; הקמת תשתיות חשמל ותקשורת ועוד... לצורך מימון פעילות זו [עבודות הפיתוח], קנויה לרשות הסמכות להתקין חוקי עזר ולהורות בהם על תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות"¹⁰⁸.

נמצא כי בשנת 1991 התקינה המועצה המקומית באקה אל-גרבייה (לפני האיחוד עם ג'ת) חוק עזר לגביית היטלי ביוב¹⁰⁹, אולם רק בשנים 2008 ו-2009 התקינה עיריית באקה-ג'ת (לאחר האיחוד)¹¹⁰ חוק עזר לתיעול¹¹¹ וחוק עזר לסלילת רחובות¹¹². גם לאחר התקנת חוקי העזר לא פעלה העירייה לפיתוח מלא של התשתיות באזור התעשייה וממילא לא גבתה היטלי פיתוח מבעלי הנכסים בתחום אזור התעשייה.

הקמת תשתיות באזורי תעשייה היא תנאי הכרחי לפעילותם התקינה והסדירה של אזורי התעשייה, שהם אבן שואבת לעסקים ולמלאכות שונים ומקום שבו ניתנים שירותים זמינים ונגישים לתושבים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באקה על שאפשרה במשך שנים הפעלה של אזור תעשייה בתחומה בלי תשתיות בסיסיות מתאימות של ביוב, ניקוז וכבישים, על כל הנזקים הסביבתיים הכרוכים בכך (בעניין זה ראו בהמשך). על העירייה היה להתקין חוקי עזר לגביית היטלי פיתוח מבעלי הנכסים, כדי לממן את הוצאות פיתוח התשתיות לפני אכלוסו של אזור התעשייה.

תשתיות הביוב באזור התעשייה: בהיעדר מערכות ביוב ציבוריות לסילוק שפכים ולטיפול בהם עלולים להיווצר מפגעים תברואתיים וסביבתיים¹¹³. היעדר מערכות כאלה באזורי התעשייה עלול לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של העסקים ועלול למנוע מבעלי העסקים לקבל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים. בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, הוקנו לרשויות המקומיות סמכויות לעניין התקנת תשתיות לטיפול בביוב ולסילוקן.

הועלה כי באזור התעשייה הדרום-מזרחי אין מערכות מוסדרות לסילוק השפכים ולטיפול בהם, כי חלק מהשפכים מוזרמים לבורות ביוב כדי לסלקם באמצעות חלחול לקרקע, וכי חלקם מוזרמים לנחל חדרה העובר בסמוך לאזור התעשייה. יודגש כי תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רב), התשנ"ב-1992, אוסרות התקנת בור ספיגה תעשייתית¹¹⁴. כמו כן, התקנות

108 ע"א 10252/05 קרית שדה התעופה בע"מ ואח' נ' מנהל מע"מ, תקדין.

109 חוק עזר לבאקה אל גרבייה (היטל ביוב), התשנ"א-1991.

110 בחוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות באקה אל גרבייה וג'ת), התש"ע-2010, נקבע כי "חוקי עזר... שחלו לפני יום הבחירות למועצות המקומיות בתחום הרשות המאוחדת, יעמדו בתוקפם וימשיכו לחול באותו השטח כאילו הותקנו או ניתנו, לפי העניין, על ידי המועצה המקומית באותו שטח".

111 חוק עזר לבאקה-ג'ת (תיעול), התשס"ט-2008.

112 חוק עזר לבאקה-ג'ת (סלילת רחובות), התשס"ט-2009.

113 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), עמ' 711.

114 בור ספיגה המשמש לקליטת שפכים תעשייתיים, למעט קידוח שאושר על פי דין והמיועד לסילוק מבוקר של שפכים תעשייתיים לשכבות תת-קרקעיות.

קובעות כי "מחזיק בור ספיגה... ינתק מבור ספיגה תעשייתי, תוך שנה מיום התחילה [של התקנות], את צינור מוצא השפכים ויחבר אותו למערכת הביוב, אם ישנה, ואם אין - למיתקן לטיפול בשפכים שאישר השר".

עוד הועלה כי בשנת 2010 פעלו רשות המים והמשרד להגנת הסביבה בשיתוף עיריית באקה-ג'ת להפסקת הזרמת השפכים לנחל חדרה. לשם כך פנתה רשות המים לעיריית באקה-ג'ת באוקטובר ונובמבר 2010 ודרשה כי תפעל להקמה ולהפעלה של מערכת לאיסוף שפכים, בין היתר בתחום אזור התעשייה, בהתאם לתכנית שאושרה בשנת 2007 במינהל לפיתוח תשתיות ביוב¹¹⁵: בפנייה של רשות המים לעירייה מאוקטובר 2010 צוין כי הזרמת השפכים לנחל חדרה גורמת לזיהום מקור מים כמשמעותו בחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים), ועל כן דרשה הרשות מהעירייה להפסיק לאלתר את הזיהום הנגרם למקורות המים ולמנוע את הישנותו; בנובמבר 2010 מסר מנהל רשות המים לעיריית באקה-ג'ת, לפי סעיף 120 לחוק המים¹¹⁶, צו ל"תיקון מעוות" ובו שוב דרש כי העירייה תפעל לאלתר להפסיק את הזיהום הנגרם למקורות המים, ובכלל זה תקים מערכת לאיסוף שפכים באזור התעשייה. בצו צוין כי אם העירייה לא תפעל על פי האמור בו ועל פי לוחות הזמנים שנקבעו בו, תפעל רשות המים על פי חוק המים ותקים את מערכת הביוב בעצמה, ולאחר שתעשה זאת תחייב את העירייה בכפל ההוצאות הכרוכות בכך.

מאחר שהעירייה לא פעלה להקמת מערכת הביוב על פי דרישת רשות המים, אישרה הרשות בדצמבר 2010 לבצע את הנחת מערכת הביוב באזור התעשייה, בהתאם לצו "תיקון מעוות". לצורך כך אישרה רשות המים תקציב של כ-2.8 מיליון ש"ח והסמיכה את תאגיד המים "מי עירון" לקדם את ביצוע העבודות¹¹⁷.

הועלה כי בינואר 2012 היו העבודות להנחת מערכת הביוב באזור התעשייה בשלביהן הסופיים, וכי העירייה טרם חייבה את העסקים הפועלים באזור התעשייה להתחבר למערכת הביוב.

תאגיד המים "מי עירון" מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי העבודות באזור התעשייה הושלמו במאי 2012, וכי טרם חוברו כל המפעלים שבאזור התעשייה למערכת הביוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית באקה לנקוט את הצעדים הדרושים לחיוב כל העסקים הפועלים באזור התעשייה להתחבר למערכת הביוב בהקדם האפשרי, ובכך להביא להפסקת הזרמת הביוב לבורות הביוב ולנחל חדרה. עיכוב בחיבור העסקים למערכת הביוב עלול לפגוע בפעילותם התקינה, וכן להביא לפגיעה בסביבה ולפגיעה במקורות המים בעיר באקה ובסמוך לה.

115 המינהל לפיתוח תשתיות ביוב היה באותה עת יחידה במשרד התשתיות הלאומיות, ובאוקטובר 2009 צורף לרשות המים.

116 בסעיף זה נקבע כי "א) נוכח מנהל הרשות הממשלתית [למים ולביוב] כי נגרם זיהום מים, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לאותו זיהום, לעשות את כל הדרוש להפסקת זיהום המים, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום ולמניעת הישנותו של זיהום המים, הכל כפי שיפורט בצו. ב) לא נתמלאו הוראות צו לפי סעיף קטן (א) תוך זמן סביר שנקבע בצו, רשאי מנהל הרשות הממשלתית לעשות את כל שפורט בצו, ומעשה כן יהיה מי שנצטווה ולא מילא אחר הוראות הצו חייב בתשלום כפל ההוצאות הכרוכות בכך".

117 במועד הסמכת התאגיד לביצוע הפרויקט באזור התעשייה, לא הייתה עיריית באקה-ג'ת מאוגדת בתאגיד מים וביוב על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי מאחר שעיריית באקה חתמה על הסכם הצטרפות לתאגיד המים "מי עירון" בנובמבר 2011, הסבה רשות המים את תקציב ביצוע העבודות להנחת מערכת הביוב באזור התעשייה להלוואה עם מרכיב מענק בשיעור של 80% (20% הלוואה), וכי העירייה לא תחויב בכפל הוצאות כלשון הצו ל"תיקון מעוות".

כפר קאסם

אזור התעשייה "לב הארץ"

בחלקה הדרום-מערבי של כפר קאסם ומדרום לכביש מספר 5 החלה לפני כמה שנים הקמתו של אזור התעשייה "לב הארץ" (להלן - אזור התעשייה הלוגיסטי)¹¹⁸. הקרקע שעליה הוקם אזור התעשייה הלוגיסטי נמצאת בבעלות פרטית של כמה בעלים. חברה אשר חתמה עם הבעלים על חוזה להחכרת כ-180 דונם לתקופה של 25 שנה (להלן - חברה א'), שיווקה עד מועד סיום הביקורת כ-100 דונם המיועדים כאזור אחסנה על פי התכנית המאושרת.

חברה א' קידמה עם עיריית כפר קאסם תכנית להקמת אזור התעשייה הלוגיסטי, והתכנית (ק/3414) אושרה ביולי 2007 על ידי הוועדה המחוזית מרכז. התכנית חלה על כ-605 דונם, ומטרתה הן בין היתר שינויים ביעוד הקרקע - מקרקע חקלאית לקרקע שיעשו בה כמה שימושים, ובהם הקמת אזור למרכזים לוגיסטיים (אזור אחסנה) על שטח של כ-383 דונם בחלוקה ל-16 מגרשים. על פי הערכות מנהל התכנון מטעם חברה א', אומדן עלויות הפיתוח הכוללות היה כ-58 מיליון ש"ח.

משנת 2006 ועד שנת 2009 העביר משרד התמ"ת לעיריית כפר קאסם כ-4.3 מיליון ש"ח לסלילת כביש הגישה לאזור התעשייה הלוגיסטי. נוסף על כך, נתן המשרד לעירייה הרשאה תקציבית כוללת בהיקף של 4 מיליון ש"ח¹¹⁹ לשנים 2010-2012.

כפר קאסם, ממוקמת במרכז הארץ ובסמוך לעורקי תחבורה מרכזיים, כגון כביש 6 וכביש מספר 5. העירייה השכילה לנצל את יתרונה היחסי בתחום הנגישות והקימה בשיתוף יזם מקרב המגזר הפרטי אזור תעשייה לוגיסטי המושך אליו חברות ויזמים מחוץ ליישוב. אף שהקמת אזור התעשייה ואכלוסו טרם הושלמו, הצליחה העירייה להגדיל את הכנסותיה העצמיות ואף את היצע התעסוקה, עניין המהווה דוגמה לרשויות רבות במגזרי המיעוטים ועשוי להפחית את תלותן בסיועו של השלטון המרכזי.

בנייה בלתי חוקית באזורי התעשייה

על פי חוק התכנון והבנייה, כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי, והם יתבצעו בהתאם לתכניות ולתקנות החלות על הקרקע. חוק התכנון והבנייה קובע כי לוועדה המקומית ולוועדת המשנה שלה נתונות סמכויות וחובות שונות, ובהן החובה להבטיח שהוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו יקוימו. עוד קובע החוק כי המבצע עבודה או המשתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עברה פלילית וצפוי לעונש. בחוק אף נקבעו דרכים לעצור בנייה בלתי חוקית, בעת ביצועה או לפני תחילת העבודות¹²⁰.

118 צו להתחלת עבודות הפיתוח בשטח התכנית ניתן לקבלן המבצע באפריל 2008. העבודות בוצעו בחלקו המזרחי של אזור התעשייה, והוא מאוכלס בחלקו מסוף שנת 2009. במועד סיום הביקורת המשיכה העירייה בביצוע עבודות הפיתוח לכיוון מערב.

119 מקורה של הרשאה תקציבית זו בהחלטת ממשלה 1539 (ראו לעיל).

120 סעיף 246 לחוק התכנון והבנייה קובע כי במקום שבו מתקיימות פעולות הכנה "לבניה או לשימוש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית", רשאים יו"ר הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית לפנות לבית המשפט ולבקש צו זמני להפסקת הפעולות.

פעילות של עסקים באזור תעשייה ללא היתר, בניגוד לתכנית התקפה ובהיעדר תשתיות מתאימות, לבד מהיותה בלתי חוקית עלולה לפגוע ביכולת הרשות המקומית לקדם את מטרותיה הכלליות, ובהן פיתוח התעשייה, המסחר והתעסוקה. זאת ועוד, אזור תעשייה שפועל ללא תכנון מוסדר ובהיעדר תשתיות מתאימות אינו מוקד משיכה לעסקים חדשים. היעדר תכנון מוסדר גם יקשה על הרשות המקומית לפנות עסקים המצויים בתחום הרשות ושיש בהם מטרד.

אזור התעשייה המערבי בכפר קאסם

נמצא כי בקרקעות שעליהן מתוכנן אזור התעשייה המערבי ואשר מיועדות על פי התכנית התקפה לחקלאות ולמבנים חקלאיים, הוקמו במשך השנים מבנים רבים ללא היתר. עוד נמצא כי במבנים שהוקמו על פי היתר בנייה למבנה חקלאי נעשה שימוש שלא למטרות חקלאיות¹²¹.

על פי נתונים שמסרה יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית קסם (להלן - יחידת הפיקוח) למשרד מבקר המדינה במרץ ובאפריל 2012, נבנו משנת 2007 באזור התעשייה המערבי מבנים חדשים, ומספר בתי העסק הפועלים במקום גדל והגיע לכ-100 עסקים הפועלים ללא היתר. כך עלה גם בסיוור שעשה צוות הביקורת באזור התעשייה המערבי ב-15.12.11 שבו נצפו מבנים שאינם משמשים לחקלאות, ובכללם מבנים המשמשים לתעשייה קלה ולמלאכה, מבנים המשמשים לבתי מגורים ומבנה המשמש לאולם אירועים.

מנתוני יחידת הפיקוח עולה כי בשנים 2008-2009 ניתנו יותר מ-25 פסקי דין בתביעות שהגישה הוועדה המקומית קסם נגד עברייני בנייה באזור התעשייה המערבי, אשר חייבו את עברייני הבנייה בתשלום קנס. עם זאת, בחלק מהמקרים הקנס שקבע בית המשפט שולם באופן חלקי או לא שולם כלל. כמו כן, בארבעה מקרים ביטלה הוועדה המקומית את כתבי האישום מכיוון שבעלי הקרקע לא אותרו.

הוועדה המקומית קסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי היא עושה רבות לפיתוח היישובים שבתחומה בכל הנוגע להיבט התכנוני, אולם קיימים גורמים שונים, ובהם ביורוקרטיה ומחסור בתקציבים, הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמת השלטון המקומי, אשר מאטים את פיתוח היישובים בכל הקשור להיבט התכנוני. גורמים אלה מקשים על הוועדה בקידום תכניותיה, ומשום כך "קיים עיכוב ניכר ומוחשי" באישור התכניות.

עוד מסרה הוועדה המקומית קסם בתשובתה כי הליך התכנון המתמשך ורצונם של בעלי העסקים בכפר קאסם להוציא את בתי העסק מחוץ למתחמי המגורים גרמו לצמיחה של עבריינות בתחום התכנון והבנייה. עם זאת, מרבית המבנים שנבנו ללא היתר אינם חורגים מתכניות קיימות הנמצאות בהליכי אישור ואינם פוגעים בתכנון העתיד¹²². הוועדה ציינה כי ניכרת האטה של ממש בבנייה חדשה בלתי חוקית ובוודאי בעברות בנייה המסכלות תכנון. היא אינה מצדיקה עבריינות זו, אך אין בידיה כלים מעשיים להתמודד עמה¹²³. לדבריה, על אף האמור לעיל היא נקטה הליכים פליליים נגד הבנייה הבלתי חוקית, ובכלל זה בגין הבנייה, השימוש ואי-קיום צווים - עברה לפי סעיף 210 לחוק

121 על פי רשימת מבנים שהגישה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בינואר 2007, היו באותה עת בשטחי שלוש התכניות לפחות 50 מבנים שאינם משמשים לחקלאות (אף שחלקם נבנו על פי היתר למבנה חקלאי) שהיה מותר לבנותם על פי התכנית התקפה (אפ/100). הקרקעות משמשות בין היתר למגורים, לעסקים לחיתוך שיש, למוסכים, למחסנים שייעודם אינו חקלאי, למגרש לאיסוף מתכות, לנגריות, למרכול, לחניון רכב, לרחיצת רכב, למפעל בטון, למפעל בלוקים ולתחנת תדלוק.

122 הוועדה המקומית קסם מסרה בתשובתה מיולי 2012 כי המבנים הבלתי חוקיים נבנים בשמירה על קווי בניין ודרכים מתוכננות, וכמעט אין בנייה בלתי חוקית בשטחים ציבוריים.

123 עוד מסרה ועדה מקומית קסם בתשובתה מיולי 2012 כי אחת הסיבות לקשיי התמודדות הוועדה עם עבריינות הבנייה היא עלות הריסת המבנים הבלתי חוקיים; עלות הריסת מבנה בלתי חוקי אחד יכולה להסתכם במאות אלפי שקלים שאינם מצויים בידי הוועדה.

התכנון והבנייה. כיום קיימים צווי הריסה שיפוטיים למרבית המבנים שנבנו בתחום שיועד ליישום התכנית, המאפשרים לוועדה בעתיד, אם לא יהיה אפשר להכשיר מבנים אלה או אם הם יפריעו לתכנון, לבצע הריסה באופן ובזמן סבירים. הוועדה הוסיפה כי היא פועלת לאכיפת תשלום קנסות שהוטלו על עברייני בנייה בפסקי דין בתביעות שהגישה נגדם. בכל הקשור לאי-קיום צווי הריסה, הוועדה מגישה כתבי אישום בהתאם. בסיכום תשובתה ציינה הוועדה כי מגבלות תקציביות מונעות ממנה לבצע בפועל את ההריסות, וכי היא מקווה כי ברגע שיאושרו התכניות וייגבו היטלים ואגרות יהיה ניתן באמצעות כספים אלה לבצע את צווי ההריסה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית קסם על שהפיקוח שקיימה באזור התעשייה המערבי לא היה אפקטיבי, ועל שהיא לא פעלה במרץ לעצירת הבנייה הבלתי חוקית. על כך מעידים הנתונים שלפיהם הוכפל בשנים 2007-2012 מספר המבנים הבלתי חוקיים באזור. יודגש כי טיפול חלקי זה עלול להקשות על הוועדה המקומית לקדם תכנית לאזור התעשייה המערבי שתתבסס על שיקולים תכנוניים גרדא, שכן היא תיאלץ להתמודד עם המצב הקיים בפועל באזור התעשייה. כמו כן, עלול טיפול כזה לפגוע במטרות שמייעדת הרשות המקומית לאזור התעשייה שיוקם.

סיכום

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על שמירת זכויותיהם של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל, ובכלל זה אוכלוסיות המיעוטים. חשוב מאוד כי מדינת ישראל תפעל לקידום של המגזרים הלא יהודיים בכל תחומי החיים, זאת כדי לקיים שוויון הזדמנויות מלא ולשלב את כלל הקבוצות בחברה הישראלית כאזרחים שווי זכויות. דבר זה עולה בקנה אחד עם ערכי מדינת ישראל ועם הנאמר במגילת העצמאות כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

קיימת חשיבות רבה להקמה והפעלה של אזורי תעשייה בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים, משום שבכוחם לתרום לרווחת התושבים ברשויות אלה, לקידום כלכלי וחברתי של מגזרי המיעוטים ולצמיחת המשק הישראלי כולו. תרומתם של אזורי התעשייה יכולה לבוא לידי ביטוי בין היתר בעידוד התעסוקה ובצמצום ממדי האבטלה, בהגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים ובהוצאת עסקים שיוצרים מטרד מאזורי המגורים לאזורי תעשייה מוסדרים ביישובים או מחוצה להם.

יש לציין כי ממשלות ישראל העלו על סדר יומן במשך השנים את נושא הפיתוח של מגזרי המיעוטים והעצמתו בתחומים שונים, ובכללם הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי. בהתאם לכך התקבלו בשנים 2010-2012 כמה החלטות ממשלה בהיקף של יותר משני מיליארד ש"ח שעניינן בין היתר השקעה בפיתוח אזורי תעשייה קיימים וחדשים ושילוב רשויות מקומיות במינהלות של אזורי תעשייה קיימים. אף על פי כן ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו מלמדים כי פיתוח אזורי התעשייה נעשה בקצב אטי, בשל התמשכות הפעולות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפיתוח אזורי תעשייה. על מנת להבטיח את השגת המטרות שנקבעו בהחלטות הממשלה בנושא פיתוח אזורי תעשייה במגזרי המיעוטים, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם משרד ראש הממשלה ומשרד התמ"ת, להחיש את פעולותיהם ולקיים מעקב אחר הליכי יישום ההחלטות. כמו כן, על הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים לפעול אף הן למען קידום הקמתם של אזורי תעשייה בתחומי שיפוטן.

משרד התמ"ת: יש להגדיר בהסכמים את חלוקת תחומי האחריות בין משרד התמ"ת ובין הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן פועל המשרד לפיתוח אזורי תעשייה. על משרד התמ"ת להחיש את טיפולו בחתימת הסכמי הפיתוח עם רשויות מקומיות אלה, בין היתר על מנת להבטיח את קיום ההתחייבויות שקיבלו עליהם הצדדים להסכם ולמנוע עיכובים אפשריים בפיתוח אזורי התעשייה הנובעים מאי-הסדרת האחריות לפיתוחם. זאת ועוד, יש חשיבות רבה שבעתיד יתנה משרד התמ"ת את עבודות הפיתוח באזורי תעשייה חדשים בחתימת הרשויות המקומיות על הסכמי פיתוח.

על משרד התמ"ת לפעול להכנת תכניות עבודה רב-שנתיות לפיתוח אזורי תעשייה. בתכניות העבודה יש לפרט את לוחות זמנים לפיתוח התשתיות ושיקוף קרקעות, את המקורות התקציביים להשלמת פיתוח אזורי התעשייה ואת שלבי הביצוע עד מסירת אזור התעשייה לאחריות הרשות המקומית - כל זאת כדי להשיג את היעדים שלשם הוחלט על הקמת אזורי התעשייה. כמו כן, על משרד התמ"ת לקיים פיקוח נאות על החברות המנהלות בעבורו את פיתוח אזורי התעשייה כדי להבטיח שהן פועלות בהתאם להוראות כל דין בביצוע עבודות הפיתוח.

הרשות לפיתוח כלכלי: על הרשות לפיתוח כלכלי להשלים בהקדם את טיפולו בגיבוש מודל להקמת חברות כלכליות אזוריות או מינהלות לאזורי תעשייה ברשויות המקומיות שנכללו בתכנית החומש, על מנת למנוע עיכובים אפשריים במימוש יעדי תכנית החומש, הקצובה בזמן. כמו כן, על הרשות לפעול בהקדם להשלמת קביעת מדדי תוצאה הנוגעים לביצוע התכנית לפיתוח אזורי התעשייה שנכללה בתכנית החומש, כדי שבאמצעותם יהיה בידה לקבל החלטות מושכלות בנוגע למתווה הנכון לביצוע התכנית ולהשגת יעדיה.

הרשויות המקומיות: על הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים לפעול לקידום הפיתוח של התשתיות הכלכליות בתחומי שיפוטן, ובכלל זה פיתוח אזורי תעשייה קיימים וחדשים והעברת עסקים ובתי מלאכה שיש בהם מטרד מאזורים שאינם מיועדים לכך אל אזורי תעשייה מוסדרים. לצורך כך על הרשויות המקומיות לקדם במרץ תכנון של אזורי תעשייה ואף לבחון בעניין זה אפשרויות לשיתוף פעולה עם יזמים פרטיים; לטפל בכנייה בלתי חוקית באזורי תעשייה פעילים בכל האמצעים העומדים לרשותן; ולהגדיל את הכנסותיהן העצמיות מארנונה ומהיטלי פיתוח באזורי התעשייה, על מנת להקטין את תלותן בשלטון המרכזי.

נצרת: נוכח ריבוי העסקים הפועלים בנצרת באזורים שאינם מיועדים לכך, חשוב שהעירייה תנקוט פעולות שיקדמו את פיתוחם של אזורים תעשייה חדשים. על העירייה לבצע מיפוי חדש של העסקים הפועלים בתחומה, לרבות עסקים הפועלים במקומות לא מוסדרים ובתחום שכונות המגורים. באמצעות הנתונים המפורטים והעדכניים שתקבל העירייה על אודות עסקים אלה היא תוכל לתכנן את צעדיה לפיתוח אזורים תעשייה חדשים ולהעתיק את העסקים שיש בהם מטרד למקומות מוסדרים. נוכח התמשכות הליכי התכנון להסדרת אזור התעשייה הדרומי בנצרת, על העירייה והוועדה המקומית נצרת לפעול במרץ כדי להביא לסיום הטיפול בתכנית המפורטת הכוללת הנוגעת לאזור התעשייה הדרומי שתאפשר להסדיר את הפעילות העסקית המתקיימת בו.

על עיריית נצרת למנות מינהלה לאזור התעשייה הצפוני כדי להבטיח כי העבודות לפיתוחו והפעילות העסקית שתתקיים בו לאחר מכן ייעשו ללא עיכוב ובהתאם להוראות שבתכניות המאושרות. על עיריית נצרת והוועדה המקומית נצרת לוודא כי עבודות הפיתוח והבנייה באזור התעשייה יבוצעו לפי ההוראות המצוינות בחוקים ובתקנות ולפי היתרי בנייה מאושרים כדיון. על העירייה לפעול בנחישות לקידום חתימה על הסכם פיתוח של אזור התעשייה הצפוני עם משרד התמ"ת.

אזור התעשייה המשותף לכיסרא-סמיע ופקיעין: על המועצות המקומיות כיסרא-סמיע ופקיעין, בשיתוף משרד התמ"ת, לאשר תכנית חדשה לאזור התעשייה או לתקן את התכנית הקיימת וכן להקים לאזור התעשייה מינהלה ובכך לקיים את התנאים המקדמיים לשיווק הקרקעות באזור התעשייה המשותף. כמו כן, על המועצה המקומית פקיעין לפעול בהקדם להתימה על הסכם פיתוח.

באקה אל-גרבייה: על עיריית באקה לקבוע את צרכיה המפורטים בשטחי תעשייה ומלאכה, כדי לפתור את בעיית העסקים הפועלים בשכונות המגורים ובמקומות לא מוסדרים והעסקים שגורמים למטרד. מיפוי העסקים גם יאפשר לעירייה לרכז את הנתונים על עסקים עם פוטנציאל זיהום ולקבוע את צרכיה בנושא זה, דבר שישימש אותה בהליכים תכנוניים מסודרים. כמו כן, על העירייה להשלים את פיתוח התשתיות באזור התעשייה הדרום-מזרחי החיוניות לפעילותו התקינה, לרבות תשתיות הניקוז ותשתיות הכבישים, ולגבות לשם כך היטלי פיתוח מבעלי הנכסים באזור התעשייה. על העירייה להגיש את התכנית להרחבת אזור התעשייה הדרום-מזרחי על פי דרישות הסף התכנוניות, לשם קידומה במוסדות התכנון.

כפר קאסם: על העירייה לפעול במרץ לקידום תכנון אזור התעשייה המערבי ובד בבד לטפל, בשיתוף הוועדה המקומית קסם, בבנייה הבלתי חוקית הקיימת בו אשר עלולה לפגוע בהליכי התכנון ולעכבם.