

נייר עמדה

שילוב רשויות מקומיות ערביות במינהלות אזרחי תעשייה

מרחביים משותפים

ניתוח הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.3 – "שילוב רשויות מיעוטים

במינהלות משותפות"

מאי 2014

כתיבה : עאזר דקואר

עריכה : שירלי רקח

מנהלי מחלקת מדיניות שוויונית : עבד כנענה ושירלי רקח

עמותת סיכוי



Mori and Doris Arkin

Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society

Bob & Doris Gordon

1

נייר עמדה זה מנתח את הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.3: "שילוב רשויות מיעוטים במינהלות משותפות" ומציע שינויים שמטרתם להגיע לקריטריונים הוגנים ושוויוניים לכניסת רשויות מקומיות ערביות לאזורי תעשייה משותפים. בנוסף מתייחס נייר העמדה להיבטים הנוגעים לתכנון ופיתוח אזורי תעשייה משותפים שהמדיניות הממשלתית לא שיקללה ותקצבה עד כה.

בהתאם למטרה הכפולה, המלצות המדיניות יהיו בשתי רמות; ההמלצות ספציפיות המתייחסות להוראת מנכ"ל 6.3, מותאמות למשרד הכלכלה וישימות בטווח הזמן המיידי; והמלצות כלליות המתייחסות למסגרת המדיניות של הכללת רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה מרחביים משותפים ובשל כך הן רלוונטיות לגורמי הממשלה השונים הנוגעים בדבר ובראשם משרד ראש הממשלה.

רקע

בשנים האחרונות מופנית תשומת לב ציבורית מוגברת אל סוגיית תת-הפיתוח הכלכלי של היישובים הערבים בישראל (מתוך 257 רשויות מקומיות, 85 הן רשויות ערביות)¹. ביישובים האלה ישנה מידה מועטה, הן יחסית והן אבסולוטית, של יזמות ופעילות כלכלית מודרנית בתחום התעשייה.

מדינת ישראל עברה תיעוש מסיבי החל משנות ה-60 של המאה הקודמת. בשל אפליית היישובים הערבים, שלא נחשבו לאורך השנים כיעד לפיתוח, תהליך זה של תיעוש פסח במכוון על היישובים הערבים ויצר פער ניכר ביכולת הרשויות המקומיות הערביות לייצר הכנסות עצמיות ובאפשרויות התעסוקה של האזרחים הערבים. בנוסף, מצב דברים זה יצר חוסר הפרדה בין אזורים מגורים לאזורים שאינם למגורים כמו אזורי מלאכה ותעשייה חוסר הפרדה זה גרם לנזקים התפתחותיים, סביבתיים ובריאותיים ופגע באיכות החיים של התושבים. רק החל משנות ה-90 התחילה המדינה להתחשב במרכיב הכלכלי-גיאוגרפי בפיתוח היישובים הערבים ולהשקיע בפיתוחם התעשייתי אולם עד כה התוצאות בפועל אינן מספקות².

לתעסוקה הפנימית ביישובים הערבים, ובעיקר זו שבתחומי הפעילות של המגזר הפרטי; תעשייה, מסחר ושירותים זעירים, משמעות רבה מבחינת הכלכלה המוניציפלית. עם זאת, נכסים כגון בתי מלאכה בגודל בינוני ומפעלים מהווים בדרך כלל את החלק המניב ביותר בבסיס המס של רשויות מקומיות, בשל תעריף המס הגבוה יותר על שימושי קרקע שאינם למגורים – בעיקר עסקים ותעשייה. בנוסף, מאחר ובשני העשורים האחרונים מקורות המימון העיקריים של הרשויות המקומיות בארץ עברו מהכנסות ממקורות ממשלתיים להכנסות ממקורות עצמיים של הרשויות המקומיות, עלה הצורך של הרשויות לייצר ולהגדיל את ההכנסות

¹ משרד הפנים (2013). **מצגת סיכום פעילות משרד הפנים 2009-2013: ישיבת הממשלה ב- 10.03.2013**, שקף 3.

² משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר 2011). **אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים**, מינהל מחקר וכלכלה, עמ' 5-2.

העצמיות שלהן. צירוף זה אמור ליצור תמריץ לממשלה לסייע לרשויות המקומיות להגדיל את חלקם של הנכסים המיועדים לעסקים ותעשייה בשל תעריפי הארנונה הגבוהים יותר המוטלים עליהם.³

מאחר והרשויות המקומיות הערביות חסרות בסיס כספי שמקורו במיסוי על אזורי תעשייה, בתי מלאכה ועסקים; לרוב הרשויות המקומיות הערביות אין יכולת לממן ולתחזק את פיתוח השירותים והתשתית הדרושה לשם כך מהכנסותיהן. הכנסותיהן מתבטאות ברמה נמוכה יחסית לרמה המקובלת ביישובים היהודים בעלי מאפיינים גיאוגרפיים וסוציו-אקונומיים דומים.⁴

אחת הדרכים שבהן מעודדת הממשלה הקמת מפעלי תעשייה באזורי פיתוח היא בניית התשתית הדרושה להקמת המפעלים והעמדתה לרשות היזמים במחיר נמוך מעלות הבנייה.⁵ האחריות לפיתוח התשתית באזורי פיתוח היא בידי המינהל לאזורי פיתוח (להלן **מינהל אז"פ**)⁶ במשרד הכלכלה.⁷ כמו כן, אמור לפעול מינהל אז"פ לקידום שילובן של רשויות מקומיות ערביות במינהלות קיימות של אזורי תעשייה משותפים.⁸ ההליך מתבצע לפי חוזר מנכ"ל המשרד 6.3 – "שילוב רשויות מיעוטים במינהלות משותפות"⁹ בו מתמקד נייר זה. לפי חוזר המנכ"ל על הרשות המקומית הערבית לפנות למינהל אז"פ בבקשה לקבל סיוע בפיתוח אזורי תעשייה בשטח שיפוטן של המינהלות. מינהל אז"פ בוחן כל בקשה לגופה לפי אמות המידה שנקבעו בחוזר ועל פי זמינות תקציבים וסדרי עדיפויות פנימיים.¹⁰ חשוב לציין שליישובים מבוססים ישנן מסגרות מנהליות מגוונות לניהול אזור תעשייה משותף. ליישובים חלשים יותר, ביניהם הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות הערביות, אין את המשאבים והיכולות האלה ועל כן מסלול פיתוח התעשייה הרלוונטי עבורם הינו המסלול הממשלתי. ועל כן במסמך זה בחרנו שלא לדון במסגרות מינהלתיות שלא עפ"י "המסלול הממשלתי".

לפני שננתח לעומק את אזורי התעשייה והמינהלות המשותפים נרצה להמחיש את ההקשר הכללי של פיתוח אזורי תעשייה בישראל וחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בו. בדוח של משרד הכלכלה משנת 2011 נכתב

³ בן-אליא נ. (2010). **מימון הרשויות המקומיות הערביות: מתווה למדיניות אלטרנטיבית**, אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמ' 13.

⁴ יש לציין שמדובר בנתוני חיוב מסים מקומיים ולא בנתוני גבייה שלהם.

⁵ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר 2011). **אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים**, מינהל מחקר וכלכלה, עמ' 1.

⁶ מינהל אזורי פיתוח (מינהל אז"פ) פועל לעידוד פעילות עסקית במשק, באמצעות ייזום, איתור קרקעות לתעשייה, תכנון הקמת אזורי תעשייה, הקמתם ואכלוסם באזורים בעלי עדיפות לאומית הנקראים "אזורי פיתוח". בבניית תשתית לתעשייה נוקטים מינהל אז"פ ומשרד הכלכלה את הפעולות האלה: (א) איתור קרקעות מתאימות לאזורי תעשייה; (ב) הכנת תוכנית-אב ותכנון מפורט לאזור; (ג) ביצוע עבודות עפר (סלילת כבישים פנימיים באזור התעשייה ויישור המגרשים); (ד) התקנת קווי מים, ביוב ושפכים; (ה) התקנת חשמל ותקשורת; (ו) ביצוע עבודות הפיתוח הסביבתי; (ז) בניית מדרכות; (ח) ביצוע גינון והתקנת תאורת רחוב ושילטים. אולצור ע. (יוני 2004) **מסמך רקע לוועדת הכלכלה בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי**, מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, עמ' 6; מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 163 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים**, עמ' 1733.

⁷ משרד הכלכלה נקרא בעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת).

⁸ מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 163 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים**, עמ' 1736.

⁹ עודכן לאחרונה בדצמבר 2011.

¹⁰ מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 163 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים**, עמ' 1736.

כי מאז הקמתו בשנת 1992 ועד לשנת 2011 מינהל אז"פ השקיע בפיתוח והקמה של 136 אזורי תעשייה באזורי "עדיפות לאומית", כאשר רק 26 מתוכם הם אזורי תעשייה ייעודיים לאוכלוסייה הערבית (כ-19%) (בהמשך נראה את הפער בין התוכניות למימושן). סך ההשקעה של מדינת ישראל בהקמת אזורי תעשייה ופיתוחם בשנים 1995-2008 עמד על כ-3.4 מיליארד ש"ח, ש-86% מתוכם הושקעו בשנים 1995-2001. משקל ההשקעה באזורי תעשייה ביישובים הערבים מסך ההשקעה באזורי תעשייה באזורי עדיפות, עמד על כ-11% בלבד (כ-340 מיליון ש"ח במחירי 2009)¹¹. נוסף כי על פי נתוני מינהל אז"פ שנמסרו למבקר המדינה, בשנים 2008-2010 הוקצו יותר מ-100 מיליון ש"ח לפיתוח 22 אזורי תעשייה ברשויות המקומיות הערביות, ובעקבות ממצאי בדיקה משנת 2011 לצורך בחינת הקמת אזורי תעשייה, בהם ירוכזו עסקים הקיימים בתוך היישובים הערבים, הוצע להקים 15 אזורי תעשייה חדשים¹². מעניין כי תוכניות העבודה של משרד הכלכלה לא מתייחסות לדיווח זה¹³.

אולם כאשר לוקחים בחשבון את הנתונים הבאים, כי רק 3.5% משטחי החיוב בארנונה לתעשייה ובתי מלאכה¹⁴ וכ-2.4% מהחיוב בכסף על ארנונה לתעשייה ובתי מלאכה בישראל¹⁵, נמצאים בתחומי הרשויות הערביות, מובן הוא כי על הממשלה להתערב בכשל שוק זה. על הממשלה לנקוט העדפה מתקנת ולהשקיע ברשויות המקומיות הערביות תקציבים בשיעור גדול הרבה יותר משיעורם באוכלוסייה. כמו כן עליה לערוך חשיבה נוספת על מידת האפקטיביות של אותם תקציבים, על מנת לסגור פער ארוך שנים ולאפשר לרשויות המקומיות הערביות להקים כלכלה רשותית בת-קיימא. מאז שנת 2001 ממשלת ישראל קיבלה יותר מ-7 החלטות ממשלה המתייחסות לכניסת רשויות מקומיות ערביות למינהלות תעשיות אזוריות. בנוסף, ניתן לראות כי באופן דומה להחלטות ממשלה בנושאים אחרים גם כאן אנו נתקלים בפער בין החלטות הממשלה לביצוען.

לאור ריבוי החלטות הממשלה¹⁶ היה ניתן לקוות כי בשנים האחרונות נכנסו מספר רב של רשויות מקומיות ערביות לאזורי תעשייה משותפים. מבדיקה שערכנו בעמותת סיכוי גילינו כי בפועל משנת 1999 ועד 2004 צורפו רק 2 רשויות מקומיות ערביות לשתי מינהלות אזורי תעשייה משותפות (טובה זנגריה ל"צ.ח.ר" וגוש חלב ל"דלתון"). בדוח מבקר המדינה 63ג, עולה מהמידע שמסר מינהל אז"פ כי משנת 2005 ועד מועד סיום

¹¹ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר 2011). אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים, מינהל מחקר וכלכלה, עמ' 1.

¹² מבקר המדינה (2013). דוח שנתי 63ג | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים, עמ' 1733-1737.

¹³ <<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/56F6DA88-2841-4B81-BBA3-B7B263BF8A4B.htm>> (נצפה לאחרונה ב-31.10.2013)

¹⁴ יש לציין כי לפי סעיף 20 בתוכנית החומש לפיתוח כלכלי של היישובים במגזר המיעוטים (החלטה 1539 ממרץ 2010) הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי צפויה לערוך מיפוי עדכני של שטחי התעשייה ברשויות המקומיות הערביות.

¹⁵ עיבוד עמותת סיכוי לנתונים המופיעים בפרופיל 2011 של הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לציין שהחשוב כולל את הרשויות המקומיות הערביות מלבד שתי עיריות וארבע מועצות מקומיות ערביות שלגביהן חסרים נתונים.

¹⁶ ראה נספח מספר 1 בעמוד 14.

הביקורת אושרו 7 בקשות של רשויות ערביות להצטרף ל-5 אזורי תעשייה משותפים לרשויות יהודיות וערביות, ושחמשת המינהלות שצירפו את הרשויות הערביות קיבלו מהמדינה מענק של 7.5 מיליון ש"ח¹⁷. משנת 2005 ועד היום צורפו בפועל 5 רשויות ערביות ל-4 מינהלות, רובן כשותפות לא שוות לניהול בדיקטוריון ובתקבולי הארנונה (טורען ל"קדמת גליל", פסוטה וחורפיש ל"דלתון", רהט ל"עידן נגב", ואל-שאגור לשעבר¹⁸ ל"בר לב"). בנוסף, בדיקתנו מעלה שישנן רשויות מקומיות ערביות שנאבקות כבר שנים רבות להגיע להסכמי הבנות עם רשויות סמוכות/מינהלות ו/או ליישום ההסכמים שנחתמו¹⁹.

הניסיון עד כה מלמד שכאשר המדינה אינה מעורבת במהלך כניסת רשות מקומית ערבית למינהלות אזריות התהליך מתקשה להגיע לקו הסיום. ואם בכל זאת הצליחו להגיע לקו הסיום לרוב מדובר על לוחות זמנים ארוכים במיוחד (מעל לחמש שנים) ועל הסכמות שמנציחות את אי השוויון בחלוקת המשאבים. זאת, בין היתר, בשל עמדת פתיחה לא שוויונית בכניסה למשא ומתן.

אולם כאשר המדינה נוקטת יוזמה או מתערבת בתהליך, רשויות מקומיות ערביות מצליחות להיכנס לאזורי תעשייה משותפים בתנאים הוגנים יחסית. המקרים של עיריית אל-שאגור לשעבר ועיריית רהט הינם מקרי בוחן חשובים. התערבות המדינה (המשרד לפיתוח הנגב והגליל) האקטיבית לשיתופן של הרשויות המקומיות הנ"ל במינהלת "בר-לב"²⁰ ומינהלת "עידן הנגב"²¹, בהתאמה, קיצר את משך המו"מ משמעותית והבטיח תנאי הסכם והצטרפות הוגנים. בנוסף לכך המדינה מסוגלת למשוך תעשייה איכותית על-ידי תמריצים ליזמים ומפעלים באזורים אלה²².

ניתוח חוזר מנכ"ל 6.3 יסייע לנו להבין חלק ניכר מהבעיות איתן מתמודדת רשות מקומית ערבית בבואה להיכנס למינהלת אזור תעשייה משותף.

¹⁷ מבקר המדינה (2013). דוח שנתי 63 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים, עמ' 1733 ו-1738.

¹⁸ עיריית אל-שאגור נספרת כרשות אחת מכיוון שבעת כניסתה למינהלת הייתה מאוחדת. לאחר מכן היא התפרקה בחזרה ל-3 הרשויות שהרכיבו אותה: בענה, דיר אל-אסד ומגיד אל-כרום.

¹⁹ מקרים לדוגמא: בוסתן אל-מרג' לאזור תעשייה "אלון תבור"; כיסרא ופקיעין למינהלת "תפן"; סכנין לפארק תעשיות "משגב". מציאות זו מדגימה את הסלקטיביות ביישום המדיניות הממשלתית ומבליטה את המחסור במנגנון "פסיקה" בין הרשויות הערביות לרשויות הדומיננטיות במינהלת.

²⁰ אזור תעשייה "בר לב" משותף למוא"ז משגב, מוא"ז מטה אשר והעיר כרמיאל וקיים מאז תחילת שנות ה-90. תכנון הממשלה המקורי כלל את יישובי אל-שאגור.

גונן ע. וחמאסי ר. (1992). מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 21-22.

²¹ אזור תעשייה "עידן הנגב" הינו משותף למוא"ז בני שמעון, מ"מ להבים והעיר רהט ונמצא בתהליכי הקמה.

²² לדוגמא ראה/י <<http://www.port2port.co.il/?CategoryID=62&ArticleID=73722>> (נצפה לאחרונה ב- 15.08.2013).

עיקרי ניתוח הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.3 – "שילוב רשויות מיעוטים במינהלות משותפות"²³

להלן עיקרי ניתוח מסמך חוזר המנכ"ל 6.3; בו אנו מדגישים את סעיף תנאי הסף להשתתפות בתוכנית לשילוב רשויות ערביות במינהלות תעשייה וסעיף אמות המידה לבחינת בקשותיהם להצטרף למינהלות אלו. הניתוח המלא של הוראת המנכ"ל מאורגן בטבלה ומצורף בנספח מספר 2 בעמוד 16.

3. תנאי סף להשתתפות בתוכנית:

תנאי סף 3.2 "קיומו של הסכם חתום בין רשויות מקומיות במגזר המיעוטים לבין המינהלת שאינו מוגבל בזמן. בהסכם יעוגן שיעור ההשתתפות בהכנסות, שינבעו משיווקים שיתרחשו לאחר החתימה על ההסכם, של יישובי המיעוטים אשר לא יפחת מ-10%".

בעיה / חסם:

א. הניסיון מראה שקיימים קשיים בהגעה להסכם. רשויות ערביות חלשות נדרשות להתמקח על תנאי כניסה למינהלת אזור התעשייה מול רשויות יהודיות חזקות יותר. במצב זה, אם אין נכונות לוותורים ורצון טוב מצד הרשויות החזקות, לא מתאפשרת הזדמנות שווה להצטרפות רשות מקומית ערבית למינהלת אזור התעשייה המשותף.

ב. תנאי סף זה אינו נותן מענה מספק לסוגית שיעור ההשתתפות ההוגן של הרשות המקומית הערבית במשאבי והכנסות המינהלת שהיא מבקשת להצטרף אליה.

המלצת המדיניות:

על המדינה לקחת אחריות על הכנסת יישובים חלשים למינהלות אזורי תעשייה של יישובים חזקים יותר על מנת לאזן את היחסים בין היישובים בתוך המינהלת לבין היישובים המבקשים להיכנס למינהלת. דבר זה יחייב בניית ומימון מנגנון שמסדיר את תהליך ההגעה להסכם, ורצוי שיכלול סנקציות כלפי מינהלות שמסרבות להיכנס לתהליך²⁴. אנו ממליצים כי מנגנון זה יכיל בתוכו את עקרונות הגישור והמדינה תממן את כוח האדם המיומן הדרוש לביצועו.

תנאי סף 3.3 "התחייבות הרשות המקומית של יישוב המיעוטים כי הקרקעות בשטחן שיועזו, טרם ההצטרפות למינהלת המשותפת, לשימוש תעשייתי, ישמשו לאחר ההצטרפות למינהלת לטובת הרחבת ופיתוח

²³ עודכנה לאחרונה בדצמבר 2011.

²⁴ אנו למדים כי במקומות בהם המדינה הייתה מעורבת, כמו אזורי התעשייה המשותפים "בר-לב" ו"עידן הנגב", משך המשא ומתן היה קצר יותר משמעותית והתנאים בהם נכנסו היישובים למנהלת היו הוגנים יותר בצורה משמעותית. במקרה של אזור התעשייה "בר לב" נרשמה כניסה שוויונית לחלוטין הן בניהול והן בחלוקת תקבולי הארנונה.

היישוב בלבד, לרבות לתחום התעסוקה. המדינה לא תפתח תשתיות חדשות ולא תאשר הקצאות קרקע לתעשייה באזור הישן".

בעיה / חסם:

מאחר ורק בשנות ה-90 של המאה הקודמת החלה מדינת ישראל לפתח אזורי תעשייה מקומיים ברשויות הערביות ובשל קביעת המדיניות הממשלתית של פיתוח אזורי התעשייה המרחביים המשותפים כברירת מחדל מאז 2001, יש כיום לרוב הרשויות המקומיות היהודיות אזור תעשייה מקומי בעוד ליותר ממחצית היישובים הערבים אין. בנוסף, ישנם מספר אזורי תעשייה מקומיים ברשויות מקומיות ערביות שמצב הפיתוח שלהם הינו חלקי. לכן, תנאי סף זה מקבע את הפער ההיסטורי. בסיכומו של דבר ההתחייבות המובעת בתת-סעיף זה מפלה את היישובים הערבים לעומת היישובים היהודיים.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לבטל תנאי סף זה. על המדינה ליצור העדפה מתקנת עבור הרשויות הערביות המקומיות ולאפשר להן להיכנס לאזורי תעשייה משותפים ולהמשיך ולקדם אזורי תעשייה מקומיים (בין היתר, עבור הוצאת עסקים ובתי מלאכה קטנים מתוך היישובים). בכוחה של מדיניות כזו לתרום גם למרקם התפקודי-האורבני וגם לבעיית איכות הסביבה ורמת הבריאות ביישוב.

תנאי סף 3.4 "המינהלת לא תוקצבה במסגרת תכנית זו בעבר".

בעיה / חסם:

אנו מניחים כי תנאי סף זה בא לעודד את המינהלות לעשות מהלך אחד וכולל שבו קולטים את הרשויות הזכאיות להשתלב במינהלת תעשייה משותפת. הבעיה שבמקרה בו המינהלת לא פועלת לפי האינטרס האזורי תנאי סף זה "מעניש" את הרשות, שנשארה מחוץ למשא ומתן בפעמים הקודמות, במקום את המינהלת.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לבטל תנאי סף זה. מאחר ולמדינה יש את הראייה הכוללת של אזורי התעשייה המרחביים המשותפים, עליה לבחון איזה רשויות אמורות ויכולות להיכנס לאיזו מינהלת ולדאוג כי רשויות אלו לא ישארו מחוץ למשא ומתן לכניסה למינהלת אזור תעשייה משותף.

4. אמות מידה לבחינת הבקשות:

אמת מידה 4.1 "יישובים אשר אין בהם אזור תעשייה מוכרז על-פי תב"ע. עדיפות תינתן לרשויות מקומיות במגזר המיעוטים אשר אין בהם אזור תעשייה מוכרז על-פי תב"ע, בין אם אין באפשרות היישוב להקים אזור תעשייה כאמור מסיבות תכנוניות, או מסיבות אחרות". משקל אמת מידה זו : 20%.

בעיה / חסם:

א. אמת מידה זו מהווה תמריץ שלילי לרשויות הערביות להצטרף; היא עלולה לפגוע או אף לטרפד את הסיכוי שלהן לאזור תעשייה משלהן, בעוד שרשויות יהודיות לא עומדות בפני מגבלה/דילמה כזאת (יכול להיות להן אזור או אזורי תעשייה משלהן בנוסף לאזור תעשייה משותף).

ב. בנוסף ישנן עדויות מוצקות כי מאז קום המדינה ועד היום קיימת אפליה של המדינה בתביעות של יישובים ערבים²⁵. הדרך להגיע לתביעה רצופה מכשולים ולכן ברשויות המקומיות הערביות אורכת שנים רבות. כתוצאה מכך לכחוצות מהיישובים הערבים אין תביעה²⁶. בנוסף, התביעות הקיימות כמעט ולא מאפשרות פיתוח בר קיימא. בחירה בתחום בו קיימת חוסר אחידות בין הרשויות הערביות עצמן ואפליה קשה בינן לבין הרשויות היהודיות כאמת מידה צפויה להעצים את האפליה. לבסוף, במקרים רבים ברשויות מקומיות ערביות מימוש אזורי התעשייה לא נעשה לפי התביעה (מסיבות רשותיות ומסיבות ממשלתיות)²⁷. אמת מידה זו יוצרת הפרדה לפי תוכנית שלרוב אינה תואמת את המצב בשטח.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לבטל אמת מידה זו.

אמת מידה 4.2 "תקציב שנתי מאוזן - עדיפות תינתן למינהלת בעלת תקציב שנתי מאוזן בשנה הקודמת למועד הגשת הבקשה". משקל אמת מידה זו: 10%.

בעיה / חסם:

א. אמת מידה זו פוגעת במינהלות גירעוניות המחפשות משאבים ומקורות תפעוליים נוספים. מימון מינהלות גירעוניות יכול להוות גורם "המעודד" מינהלות קיימות לצרף יישובים נוספים.

ב. כיום אין דרישה מהמינהלות לפרסם את הדוחות הפיננסיים שלהן; ולכן קיים חשש כי קריטריון זה יוביל מינהלות שלא להיות מאוזנות על מנת להימנע מכניסה של רשויות ערביות למינהלת.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לבטל אמת מידה זו.

כמו כן, אנו ממליצים כי מינהל אז"פ ידרוש מהמינהלות לפרסם את הדוחות הפיננסיים שלהן באתר האינטרנט אחת לשנה על מנת שהרשויות המקומיות הערביות יוכלו לקבל החלטה מושכלת על כניסתן למינהלת. בנוסף, על הממשלה לכוון את הרשויות למינהלות שמשאביהן הפיסיים והפיננסיים מאפשרים קליטת רשויות חדשות.

²⁵ המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת במקום (2012). התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב, עמ' 6.

²⁶ הקודם.

²⁷ מבקר המדינה (2013). דוח שנתי 63 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים, עמ' 1726-1727.

אמת מידה 4.4 "גודל הרשות הנקלטת - עדיפות תינתן לשיתוף פעולה של רשויות מקומיות במגזר המיעוטים הגדולים מ-8,000 תושבים, או למקבץ של מספר יישובים"²⁸. משקל אמת מידה זו: 15%.

בעיה / חסם:

כ-40% מהרשויות המקומיות הערביות (32 רשויות) הן בעלות אוכלוסייה הקטנה מ-7,500 תושבים. חלקן הגדול של הרשויות הערביות ידרשו להגיע להסכמות מורכבות בין לבין עצמן ורק אז יוכלו להיכנס למשא ומתן עם המינהלת.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לבטל סעיף זה ולהוסיף אמת מידה שתיתן יתרון לרשויות קטנות שהתאחדו על מנת להיכנס למינהלת משותפת. אמת מידה זו תקבל משקל של 20%. על המדינה להתחשב ברשויות קטנות הנדרשות למשא ומתן כפול.

אמת מידה 4.5 "פוטנציאל ליצירת מקומות עבודה - עדיפות תינתן לשיתוף הפעולה אשר על פי חוות הדעת המקצועית של מינהל אז"פ יש בו פוטנציאל כלכלי לרשות ויכולת ליצור מקומות עבודה במגזר המיעוטים ביחס לסוגי התעשייה הקיימים והמיועדים". משקל אמת מידה זו: 15%.

בעיה / חסם:

מטרה חשובה של כניסת רשויות ערביות לאזורי תעשייה מרחביים הינה הגדלת הכנסות הרשות המקומית. גם אם אין פוטנציאל ליצירת מקומות עבודה לאותה רשות, קיימת חשיבות גדולה לכניסתה לאזור התעשייה.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים להוריד את החלק המתייחס ליכולת ליצור מקומות עבודה ולהשאיר את החלק המתייחס לפוטנציאל כלכלי מכיוון שהשיקול התעסוקתי מקבל ביטוי בחוות הדעת המקצועית של מינהל אז"פ, כמו שבאה לידי ביטוי בסעיף 6.2, ומכיוון שיש הטוענים שקיים קשר חלש בין תעסוקה של האוכלוסייה הערבית ואזורי תעשייה משותפים²⁹.

אמת מידה 4.6 "שיתוף הרשויות ממגזר המיעוטים גם ברווחים הקיימים - המינהלת הקולטת תאפשר השתתפות בכל הרווחים הנובעים מאזור התעשייה, גם ברווחים העתידיים וגם באלה הנובעים מהשיווקים שהתבצעו עד למועד החתימה על ההסכם בין הרשויות". משקל אמת מידה זו: 20%.

²⁸ בנוסף להוראת המנכ"ל, משרד הכלכלה מפרסם קול קורא לרשויות מקומיות ערביות, המעוניינות להצטרף למינהלות אזורי תעשייה מרחביים. הקול הקורא מתייחס ליישובים הגדולים מ-15,000 תושבים בעוד הוראת המנכ"ל מתייחסת ליישובים הגדולים מ-8,000 תושבים. דבר זה מקטין את מספר היישובים שיכולים לעמוד באמת מידה זו.

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/EA8F9FF7-FBBA-4A2C-B776-7251A64E3B8E.htm>

²⁹ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר 2011). **אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים**, מינהל מחקר וכלכלה, עמ' 7-6.

בעיה / חסם:

כפי שציינו בנינוח תנאי הסף המופיע בתת-סעיף 3.2 הרשות המקומית הערבית נמצאת מבנית בעמדת מיקוח פחותה מול המינהלת האזורית בנוסף להיעדר גיבוי ממשלתי, ולכן לא יכולה לשלוט במידת השתתפות ברווחים הנובעים מאזור התעשייה.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים להפוך אמת מידה זו לדרישה מחייבת למינהלת. קבלת תיקון זה תהפוך את התמריץ הכספי של המדינה למינהלת (1.5 מיליון ש"ח בשלוש פעימות על פני שלוש שנים) לנאות. במידה והמלצה זו תתקבל, על הממשלה לשקול את הגדלת סל התמריצים לרשות/רשויות המקומיות בעלות המניות במינהלת בכדי לא לגרום להם להפסדים מיידיים הנובעים מהשינוי בהסדר הקיים של חלוקת ההכנסות/רווחים של המינהלת.

5. ועדה לביצוע ההוראה

תת-סעיף 5.1 "הרכב הועדה -

- (1) מנהל מינהל אז"פ או סגנו - יו"ר.
- (2) מנהל המטה לפיתוח הנגב והגליל במשרד הכלכלה או נציגו – ממלא מקום (מ"מ) יו"ר הועדה.
- (3) היועץ המשפטי או נציגו – חבר.
- (4) חשב משרד הכלכלה או נציגו – חבר.
- (5) מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים או נציגו – חבר.
- (6) נציג המשרד לפיתוח הנגב והגליל – חבר.

בעיה / חסם:

ועדה זו משפיעה בצורה משמעותית ביותר על הרשויות המקומיות אך מורכבת רק מנציגי הממשלה.

המלצת המדיניות:

אנו ממליצים לצרף לוועדה את הגורמים הבאים:

- מנהלת/מנהל התכנון או מנהל מינהל השלטון המקומי – משרד הפנים – חבר/ה.
- נציג/ת ועד ראשי הרשויות הערביות – חבר/ה.
- נציג/ת האקדמיה – חבר/ה.
- נציג/יות החברה האזרחית – משקיפים/ות.

6. תהליך הטיפול בבקשה להשתלב במינהלת תעשייה משותפת

תת-סעיף 6.2 "הבקשה תועבר למינהל אז"פ אשר יבחן את הבקשה בהתייחס להיבטים כדלהלן ויעביר המלצתו לוועדה:

- (1) בחינת מצב התעסוקה ברשויות המקומיות הרלוונטיות לשותפות.
- (2) היקף הקרקעות שטרם שוקו באזור התעשייה המרחבי.
- (3) פוטנציאל ההשתלבות של תושבי הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים בעבודה באזור התעשייה המרחבי".

בעיה / חסם:

לפי דוח מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה קיים קשר חלש בין מצב התעסוקה ברשות ערבית לבין הצורך בכניסתה לאזור תעשייה³⁰. זה גם נכון לפוטנציאל ההשתלבות של תושבי הרשויות בעבודה באזור התעשייה. בנוסף, היקף שיווק קרקעות נוספות באזור התעשייה המרחבי לא אמור להוות שיקול מרכזי בדבר הצטרפות רשות מקומית ערבית, מכיוון שהאינטרס האזורי-ציבורי מכתוב חלוקת הכנסות הוגנת בין כל היישובים באזור.

המלצת המדיניות:

מכיוון שישנם תנאי סף, אמות מידה ופרוצדורה לתהליך הטיפול בבקשה אנו לא מוצאים רלוונטיות להיבטים (2) ו- (3) שבתת-סעיף זה וממליצים על ביטולם.

לסיכום, על המדינה לקחת אחריות על כניסת רשויות מקומיות ערביות למינהלות אזרחיות משותפות. על המדינה לחייב את המינהלות בפרסום הדוחות הפיננסיים שלהם. כאשר מגיעים לשלב חלוקת המשאבים יש להתחשב בגודל האוכלוסייה של הרשות הנכנסת לעומת האוכלוסייה של הרשויות הקיימות וכן להכליל את שיעור הארנונה מתעשייה ובתי מלאכה כאמת מידה מרכזית בשיקולי החלוקה. כמו כן, על המדינה להגביר את תמיכת מינהל אז"פ בפיתוח וטיפול באזורי התעשייה המקומיים של הרשויות המקומיות הערביות, כולל אלה שבמצב פיתוח חלקי. לבסוף, יש לבטל את אמת המידה שמתעדפת את הרשויות המקומיות שבהם יש אזור תעשייה מוכרז עפ"י תוכנית בניין עיר (תב"ע) ואת דגש היתר של פוטנציאל יצירת התעסוקה על מהלך צירוף הרשויות המקומיות.

אחריות ממשלתית. על הממשלה, ומשרד הכלכלה בהיותו הרגולטור הישיר, לגלות יוזמה, מעורבות ולהוביל את התהליכים באופן שיאזן את הא-סימטריה המבנית בין הרשויות הערביות למינהלות (שלוש נמצאות תחת דומיננטיות של רשויות יהודיות חזקות יותר פיננסית וסוציו-אקונומית) בבואן לשאת ולתת על תנאי ההצטרפות לאזור תעשייה/מינהלת משותפת. בנוסף, מאחר שהמדינה, ומינהל אז"פ בפרט, הינן הגורם היחיד בעל מנדט הפיקוח והראייה הכוללת של אזורי התעשייה בארץ, עליהם לבחון איזה רשויות מקומיות ערביות

³⁰ הקודם.

אמורות ומסוגלות להיכנס למינהלת תעשייה משותפת ולדאוג כי רשויות אלה יכנסו למינהלות אזרחי תעשייה משותפים בתנאים שוויוניים.

לחייב את מינהלות התעשייה בפרסום הדוחות הפיננסיים שלהם. במסגרת הגברת השקיפות יש לדרוש מהמינהלות להגיש דוח כספי ודיווח פעילות שנתיים למינהל אז"פ לבקרה וכן לחייב את המינהלות ליידע את הציבור הרחב במתרחש בפעילותן (כספית, סביבתית וכו').

הכללת גודל האוכלוסייה של הרשות המקומית כשיקול מרכזי. מניתוח הוראת המנכ"ל והמדיניות הציבורית בנושא עולה כי עד כה גודל אוכלוסיית הרשות המבקשת להצטרף לאזור תעשייה משותף, לא נלקח בחשבון כגורם מרכזי בשיקולי הקצאת המשאבים. יתרה מזאת, על המדינה להתחשב בקושי הכפול של רשויות קטנות להתאגד על מנת להיכנס למינהלת משותפת.

הכללת שיעור הארנונה מתעשייה ובתי מלאכה כשיקול מרכזי. אחת הבעיות המרכזיות של הרשויות המקומיות הערביות הינה היעדר הכנסות עצמיות מתעשייה ובתי מלאכה. אנו ממליצים למשרד הכלכלה לאמץ את שיעור הכנסת הרשות מארנונה שלא למגורים כשיקול מרכזי בבחינת הבקשות להצטרפות והשתלבות במינהלות אזרחי תעשייה משותפים.

כמו כן, על המדינה להגביר את תמיכת מינהל אז"פ בפיתוח וטיפול באזורי התעשייה המקומיים של הרשויות הערביות כולל אלה שבמצב פיתוח חלקי.

הגברת תמיכת מינהל אז"פ בפיתוח וטיפול באזורי התעשייה המקומיים של הרשויות הערביות כולל אלה שבמצב פיתוח חלקי. מאז 2001 אימץ מינהל אז"פ את מודל פיתוח אזרחי תעשייה מרחביים משותפים ליישובים ערבים ויהודים כמכשיר המדיניות העיקרי אשר דרכו המדינה מסדירה ומתמרצת פיתוח אזרחי תעשייה. כתוצאה מכך נזנחה התוכנית לבניית אזרחי תעשייה מקומיים לרשויות הערביות שפעלה בעבר שנים ספורות בלבד (1997-2001). אנו ממליצים שלא לעצור את פיתוח אזרחי התעשייה המקומיים ברשויות המקומיות הערביות על מנת לא לקבע את הפער הקיים היום בין הרשויות הערביות ליהודיות.

אפשרות סבירה נוספת הינה הכנסת אזרחי התעשייה המקומיים לתוך המינהלות האזוריות, בתיאום מלא ובהסכמה עם הרשות המקומית. יש לזכור כי אחת המטרות של אזור תעשייה מקומי הינה מתן אפשרות לרשות המקומית ליצור הפרדת שימושים ביישוב. במידה ואזור התעשייה המקומי נכנס למינהלת על המינהלת לתת פתרון להפרדת השימושים ביישוב.

ביטול אמת המידה שמתעדפת את הרשויות המקומיות שבהן יש אזור תעשייה מוכרז עפ"י תוכנית בניין עיר (תב"ע). מאז תחילת פרויקט משרד הפנים לקידום התכנון המתארי ביישובים הלא יהודיים בשנת 2000

(שהיה אמור להסתיים תוך שנים ספורות) אושרו תכניות מתאר מעודכנות רק **לכמחצית** היישובים שנכללו ב³¹.

ביטול הדגשת היתר של פוטנציאל יצירת התעסוקה של מהלך צירוף הרשויות המקומיות. המינהל למחקר וכלכלה במשרד הכלכלה הגיע למסקנה שלכניסת רשויות ערביות למינהלות תעשייה משותפות תרומה מועטה לתעסוקה בקרב תושביהן. על כן, אנו ממליצים לתת לכך ביטוי רק במסגרת תת סעיף 6.2.

על מנת להגדיל באופן משמעותי את העצמאות הפיננסית ואת רמת השירותים ואיכות החיים לאזרח הערבי של הרשויות המקומיות הערביות המדינה אמורה לפעול להגדלת התקציבים הן ליצירת אזורי תעשייה עבור הרשויות המקומיות הערביות והן לכניסת רשויות מקומיות ערביות למינהלות אזורי תעשייה משותפים. דבר זה נמצא באחריות משרדי האוצר והכלכלה. בנוסף, על המדינה לייצר מסגרת רגולציה שתוכל להבטיח תנאים שוויוניים בכניסה לאזורי תעשייה משותפים. אנו ממליצים כי משרד הכלכלה בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי ייקחו על עצמם אתגר זה.

לאחר בחינה מעמיקה של הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.3 לשילוב רשויות מיעוטים במינהלות משותפות אנו רואים כי רוב תנאי הסף ואמות המידה לקביעת איזה רשות מקומית ערבית תשתלב במינהלת משותפת מקבעות את המצב הקיים ומנציחות את אי השוויון בנגישות להכנסות עצמיות ממינהלות משותפות. אנו קוראים לממשלה ולשר הכלכלה לפעול לשינוי מצב זה הן בתיקון הוראת המנכ"ל והן בהעברת תקציבים מתאימים על מנת לסגור את הפער בתחום חלוקת המשאבים של אזורי התעשייה בין רשויות מקומיות ערביות ויהודיות.

³¹ המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובמקום (2012). **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב**, עמ' 6.

נספח מספר 1: החלטות ממשלה הנוגעות לכניסת רשויות מקומיות ערביות למינהלות אזורי תעשייה משותפים ולפיתוח אזורי תעשייה

במסגרת החלטת ממשלה 273 מיוני 2001 הוטל על משרד הכלכלה לפעול לפיתוח 2-3 אזורי תעשייה אזוריים משותפים לגושי יישובים ערבים בשיתוף גופים יהודיים סמוכים. באוגוסט 2003 במסגרת החלטת הממשלה 737 הוטל על המשרד להגיש הצעה לצירופן של רשויות ערביות אל המינהלות המשותפות של אזורי תעשייה הסמוכים אליהן. בשנת 2005 במסגרת החלטה 3957 הוקצו 4 מיליון ש"ח לשיתוף רשויות ערביות ב-5 אזורי תעשייה מרחביים נוספים.³²

בנוסף, במסגרת החלטת ממשלה 4193 (מינואר 2012) לעידוד הביקוש לעובדים מקרב האוכלוסייה הערבית ולשיפור תשתיות התעסוקה ושמטוקצבת בסכום כולל של 250 מיליון ש"ח, נכללים, בין היתר, ביצוע השלמות פיתוח וסגירת פערים בגין פיתוח חסר באזורי תעשייה קיימים ביישובים ערביים, וסיוע במימון פיתוח של אזורים ייעודיים לטובת העברתם של עסקים שפעילותם מהווה מטרד באזורי מגורים ביישובים ערביים.³³ בנוסף, ישנן החלטות ממשלה כגון 2861 (תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014) ו-3708 (תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית) שמתייחסות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות בחברה הערבית ובין היתר כוללות בתוכן מרכיבים של פיתוח תעשייה.

בין השנים 2010-2015 החלטות הממשלה הקצו בסה"כ כ-265 מיליון ש"ח לפיתוח ולהרחבה של אזורי תעשייה ברשויות מקומיות ערביות ולשילובם במינהלות של אזורי תעשייה קיימים. כך, תכנית החומש (החלטה 1539) מקצה 20 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה בקרקע פרטית, ו-31 מיליון ש"ח תקציב תוספתי להשלמת פיתוח אזורי תעשייה קיימים בין השנים 2010-2014; החלטה 2861 מקצה 42 מיליון ש"ח לשנים 2011-2014 והחלטה 3708 מקצה כ-141 מיליון ש"ח לשנים 2011-2015. במסגרת החלטות הנ"ל אמורה הממשלה, להרחיב אזורי תעשייה קיימים ולהקים אזורים חדשים בכ-15 יישובים ערביים.³⁴ יש לציין שסכומי ההשקעה הנ"ל אינם משמעותיים הן במונחים אבסולוטיים והן במונחים יחסיים בכדי לסגור את הפערים ברמת הפיתוח התעשייתי של הרשויות הערביות.³⁵

³² מיכל בליקוף ואחי (2005). דו"ח סיכוי 2004-2005: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים (עו"ד עלי חיידר, עורך), עמ' 33.
³³ ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר (יוני 2013). שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות, אוניברסיטת תל אביב: החוג למדיניות ציבורית, עמ' 46.
³⁴ הקודם; משרד התמ"ת (יוני 2012). דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD): שוק העבודה והמדיניות החברתית, עמ' 34-35.
³⁵ סך ההשקעה בפארק התעשייה החדש "כנרת" בלבד מסתכמת בכ-300 מיליון ש"ח. <<http://www.galil.gov.il/?s=3297>> (נצפה לאחרונה ב-15.08.2013)

בסיכומו של דבר, הנתונים מראים כי בדומה לתחומים אחרים גם בהקצאת משאבים לפיתוח תעשייה יוצרת הממשלה הפרדה בין הקבוצות השונות של החברה הערבית בישראל ומקצה כספים בצורה שאינה פרופורציונאלית לגודל האוכלוסייה וקריטריונים אובייקטיביים אחרים.

נספח מספר 2: טבלת בעיות והמלצות לשינוי/שיפור בהוראת מנכ"ל 6.3 – "שילוב רשויות מיעוטים במינהלות משותפות"¹

| סעיף | תת סעיף | משקל אמת מידה | בעיה / חסם | המלצת מדיניות |
|------------------------------------|---|---------------------|--|--|
| 3. תנאי סף להשתתפות בתוכנית | 3.1 "מרחק כולל ברדיוס שאינו עולה על 25 ק"מ בין אזור התעשייה המוצע לבין רשויות מקומיות במגזר המיעוטים". | | | אנו ממליצים להשאיר תנאי סף זה על כנו. |
| | 3.2 "קיומו של הסכם חתום בין רשויות מקומיות במגזר המיעוטים לבין המינהלת שאינו מוגבל בזמן. בהסכם יעוגן שיעור ההשתתפות בהכנסות, שינבעו משיווקים שיתרחשו לאחר החתימה על ההסכם, של יישובי המיעוטים אשר לא יפחת מ-10%". | | א. הניסיון מראה שקיימים קשיים בהגעה להסכם. רשויות ערביות חלשות נדרשות להתמקח על תנאי כניסה למינהלת אזור התעשייה מול רשויות יהודיות חזקות יותר. במצב זה, אם אין נכונות לויתורים ורצון טוב מצד הרשויות החזקות, | על המדינה לקחת אחריות על הכנסת יישובים חלשים למינהלות אזרחי תעשייה של יישובים חזקים יותר על מנת לאזן את היחסים בין היישובים בתוך המינהלת לבין היישובים המבקשים להיכנס למינהלת. דבר זה יחייב בניית ומימון מנגנון שמשדיר את תהליך ההגעה להסכם, ורצוי שיכלול סנקציות כלפי מינהלות שמסרבות להיכנס לתהליך ² . אנו ממליצים כי מנגנון זה יכיל בתוכו את |

¹ <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/40888013-2417-4DF7-9FE6-8E6CDEB1E38A.htm>> (מעודכנת לדצמבר 2011).

² אנו למדים כי במקומות בהם המדינה הייתה מעורבת, כמו אזרחי התעשייה המשותפים "בר-לב" ו "עידן הנגב", משך המשא ומתן היה קצר יותר משמעותית והתנאים בהם נכנסו היישובים למנהלת היו הוגנים יותר בצורה משמעותית. במקרה של אזור התעשייה "בר לב" נרשמה כניסה שוויונית לחלוטין הן בניהול והן בחלוקת תקבולי הארנונה.

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>עקרונות הגישור והמדינה תממן את כוח האדם המיומן הדרוש לביצועו.</p> | <p>לא מתאפשרת הזדמנות שווה להצטרפות רשות מקומית ערבית למינהלת אזור התעשייה המשותף. ב. תנאי סף זה אינו נותן מענה מספק לסוגית שיעור ההשתתפות ההוגן של הרשות המקומית הערבית במשאבי והכנסות המינהלת שהיא מבקשת להצטרף אליה.</p> | | | |
| <p>אנו ממליצים לבטל תנאי סף זה. על המדינה ליצור העדפה מתקנת עבור הרשויות הערביות המקומיות ולאפשר להן להיכנס לאזורי תעשייה משותפים ולהמשיך ולקדם אזורי תעשייה מקומיים (בין היתר, עבור הוצאת עסקים ובתי מלאכה קטנים מתוך היישובים). בכוחה של מדיניות כזו לתרום גם למרקם התפקודי-אורבני וגם לבעיית איכות הסביבה ורמת הבריאות ביישוב.</p> | <p>מאחר ורק בשנות ה-90 של המאה הקודמת החלה מדינת ישראל לפתח אזורי תעשייה מקומיים ברשויות הערביות ובשל קביעת המדיניות הממשלתית של פיתוח אזורי התעשייה המרחביים המשותפים כברירת מחדל מאז 2001, יש כיום לרוב הרשויות המקומיות היהודיות אזור תעשייה מקומי בעוד ליותר</p> | | <p>3.3 "התחייבות הרשות המקומית של יישוב המיעוטים כי הקרקעות בשטחן שיועדו, טרם ההצטרפות למינהלת המשותפת, לשימוש תעשייתי, ישמשו לאחר ההצטרפות למינהלת לטובת הרחבת ופיתוח היישוב בלבד, לרבות לתחום התעסוקה. המדינה לא תפתח תשתיות חדשות ולא תאשר הקצאות קרקע לתעשייה באזור הישן".</p> | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | <p>ממחצית היישובים הערבים אין. בנוסף, ישנם מספר אזורי תעשייה מקומיים ברשויות מקומיות ערביות שמצב הפיתוח שלהם הינו חלקי. לכן, תנאי סף זה מקבע את הפער ההיסטורי. בסיכומו של דבר ההתחייבות המובעת בתת-סעיף זה מפלה את היישובים הערבים לעומת היישובים היהודיים.</p> | | |
| <p>אנו ממליצים לבטל תנאי סף זה. מאחר ולמדינה יש את הראייה הכוללת של אזורי התעשייה המרחביים המשותפים. עליה לבחון איזה רשויות אמורות ויכולות להיכנס לאיזו מינהלת ולדאוג כי רשויות אלו לא ישארו מחוץ למינהלת אזור תעשייה משותף.</p> | <p>אנו מניחים כי תנאי סף זה בא לעודד את המינהלות לעשות מהלך אחד וכולל שבו קולטים את הרשויות הזכאיות להשתלב במינהלת תעשייה משותפת. הבעיה שבמקרה בו המינהלת לא פועלת לפי האינטרס האזורי תנאי סף זה "מעניש" את הרשות, שנשארה מחוץ למשא ומתן בפעמים הקודמות, במקום את המינהלת.</p> | <p>3.4 "המינהלת לא תוקצבה במסגרת תכנית זו בעבר".</p> | |

| | | | | |
|--------------------------------------|---|------------|--|--|
| <p>אנו ממליצים לבטל אמת מידה זו.</p> | <p>א. אמת מידה זו מהווה תמרץ שלילי לרשויות הערביות להצטרף; היא עלולה לפגוע או אף לטרפד את הסיכוי שלהן לאזור תעשייה משלהן, בעוד שרשויות יהודיות לא עומדות בפני מגבלה/דילמה כזאת (יכול להיות להן אזור או אזורי תעשייה משלהן בנוסף לאזור תעשייה משותף).</p> <p>ב. בנוסף ישנן עדויות מוצקות כי מאז קום המדינה ועד היום קיימת אפליה של המדינה בתב"עות של יישובים ערבים³. הדרך להגיע לתב"ע רצופה מכשולים ולכן ברשויות המקומיות הערביות אורכת שנים רבות. כתוצאה מכך</p> | <p>20%</p> | <p>4.1 "יישובים אשר אין בהם אזור תעשייה מוכרז על-פי תב"ע. עדיפות תינתן לרשויות מקומיות במגזר המיעוטים אשר אין בהם אזור תעשייה מוכרז על-פי תב"ע, בין אם אין באפשרות היישוב להקים אזור תעשייה כאמור מסיבות תכנוניות, או מסיבות אחרות".</p> | <p>4. אמות מידה לבחינת הבקשות</p> |
|--------------------------------------|---|------------|--|--|

³ המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת במקום (2012). התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב, עמ' 6.

| | | |
|--|---|--|
| | <p>לכמחצית מהיישובים הערבים אין תביעה⁴. בנוסף, התביעות הקיימות כמעט ולא מאפשרות פיתוח בר קיימא. בחירה בתחום בו קיימת חוסר אחדות בין הרשויות הערביות עצמן ואפליה קשה בינן לבין הרשויות היהודיות כאמת מידה צפויה להעצים את האפליה. לבסוף, במקרים רבים ברשויות מקומיות ערביות מימוש אזורי התעשייה לא נעשה לפי התביעה (מסיבות רשותיות ומסיבות ממשלתיות)⁵. אמת מידה זו יוצרת הפרדה לפי תוכנית שלרוב אינה תואמת את המצב בשטח.</p> | |
|--|---|--|

⁴ הקודם.

⁵ מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 63 | השלטון המקומי: פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים**, עמ' 1726-1727.

| | | | | |
|--|--|------------|--|--|
| <p>אנו ממליצים לבטל אמת מידה זו.</p> <p>כמו כן, אנו ממליצים כי מינהל אז"פ ידרוש מהמינהלות לפרסם את הדוחות הפיננסיים שלהן באתר האינטרנט אחת לשנה על מנת שהרשויות המקומיות הערביות יוכלו לקבל החלטה מושכלת על כניסתן למינהלת. בנוסף, על הממשלה לכוון את הרשויות למינהלות שמשאביהן הפיסיים והפיננסיים מאפשרים קליטת רשויות חדשות.</p> | <p>א. אמת מידה זו פוגעת במינהלות גירעוניות המחפשות משאבים ומקורות תפעוליים נוספים. מימון מינהלות גירעוניות יכול להוות גורם "המעודד" מינהלות קיימות לצרף יישובים נוספים.</p> <p>ב. כיום אין דרישה מהמינהלות לפרסם את הדוחות הפיננסיים שלהן; ולכן קיים חשש כי קריטריון זה יוביל מינהלות שלא להיות מאוזנות על מנת להימנע מכניסה של רשויות ערביות למינהלת.</p> | <p>10%</p> | <p>4.2 "תקציב שנתי מאוזן. עדיפות תינתן למינהלת בעלת תקציב שנתי מאוזן בשנה הקודמת למועד הגשת הבקשה".</p> | |
| <p>אנו ממליצים להשאיר אמת מידה זו על כנה.</p> | | <p>20%</p> | <p>4.3 "סיווג סוציו-אקונומי של יישובי המיעוטים ואזורי התעשייה המרחביים (לפי דירוג הלמ"ס). עדיפות תינתן לרשויות מקומיות במגזר המיעוטים בעלי סיווג סוציו אקונומי נמוך,</p> | |

| | | | |
|---|---|-----|---|
| | | | <p>המסופחים לאזור תעשייה מרחבי שלרשויות השותפות בו סיווג סוציו אקונומי גבוה, אשר יש בו כדי לאפשר את המיזוג באופן שלא יפגע פגיעה משמעותית באזור התעשייה המרחבי".</p> |
| <p>אנו ממליצים לבטל סעיף זה ולהוסיף אמת מידה שתיתן יתרון לרשויות קטנות שהתאחדו על מנת להיכנס למינהלת משותפת. אמת מידה זו תקבל משקל של 20%. על המדינה להתחשב ברשויות קטנות הנדרשות למשא ומתן כפול.</p> | <p>כ-40% מהרשויות המקומיות הערביות (32 רשויות) הן בעלות אוכלוסייה הקטנה מ-7,500 נפשות.</p> <p>חלקן הגדול של הרשויות הערביות ידרשו להגיע להסכמות בין לבין עצמן ורק אז יוכלו להיכנס למשא ומתן עם המינהלת.</p> <p>על המדינה להתחשב ברשויות קטנות הנדרשות למשא ומתן כפול.</p> | 15% | <p>4.4 "גודל הרשות הנקלטת. עדיפות תינתן לשיתוף פעולה של רשויות מקומיות במגזר המיעוטים הגדולים מ-8,000 תושבים, או למקבץ של מספר יישובים".*</p> |
| <p>אנו ממליצים להוריד את החלק המתייחס ליכולת ליצור מקומות עבודה ולהשאיר את החלק המתייחס לפוטנציאל כלכלי מכיוון</p> | <p>מטרה חשובה של כניסת רשויות ערביות לאזורי תעשייה מרחביים הינה הגדלת הכנסות הרשות</p> | 15% | <p>4.5 "פוטנציאל ליצירת מקומות עבודה. עדיפות תינתן לשיתוף הפעולה אשר על פי חוות הדעת המקצועית של מינהל אז"פ יש</p> |

| | | | | |
|--|---|-----|--|-------------------------------------|
| <p>שהשיקול התעסוקתי מקבל ביטוי בחוות הדעת המקצועית של מינהל אז"פ, כמו שבאה לידי ביטוי בסעיף 6.2, ומכיוון שיש הטוענים שקיים קשר חלש בין תעסוקה של האוכלוסייה הערבית ואזורי תעשייה משותפים⁶.</p> | <p>המקומית. גם אם אין פוטנציאל ליצירת מקומות עבודה לאותה רשות, קיימת חשיבות גדולה לכניסתה לאזור התעשייה.</p> | | <p>בו פוטנציאל כלכלי לרשות ויכולת ליצור מקומות עבודה במגזר המיעוטים ביחס לסוגי התעשייה הקיימים והמיועדים".</p> | |
| <p>אנו ממליצים להפוך אמת מידה זו לדרישה מחייבת למינהלת. קבלת תיקון זה תהפוך את התמריץ הכספי של המדינה למינהלת (1.5) מיליון ש"ח בשלוש פעימות על פני שלוש שנים) לנאות. במידה והמלצה זו תתקבל, על הממשלה לשקול את הגדלת סל התמריצים לרשות/רשויות המקומיות בעלות המניות במינהלת בכדי לא לגרום להם להפסדים מיידים הנובעים מהשינוי בהסדר הקיים של חלוקת ההכנסות/רווחים של המינהלת.</p> | <p>כפי שציינו בניתוח תנאי הסף המופיע בתת-סעיף 3.2 הרשות המקומית הערבית נמצאת מבנית בעמדת מיקוח פחותה מול המינהלת האזורית בנוסף להיעדר גיבוי ממשלתי, ולכן לא יכולה לשלוט במידת השתתפותה ברווחים הנובעים מאזור התעשייה.</p> | 20% | <p>4.6 "שיתוף הרשויות ממגזר המיעוטים גם ברווחים הקיימים. המינהלת הקולטת תאפשר השתתפות בכל הרווחים הנובעים מאזור התעשייה, גם ברווחים העתידיים וגם באלה הנובעים מהשיווקים שהתבצעו עד למועד החתימה על ההסכם בין הרשויות".</p> | |
| <p>אנו ממליצים לצרף לועדה את הגורמים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● מנהל/ת מנהל התכנון או מנהל מינהל | <p>ועדה זו משפיעה בצורה משמעותית ביותר על הרשויות המקומיות אך מורכבת רק מנציגי</p> | | <p>5.1 "הרכב הועדה (4) (1) מנהל מינהל אז"פ או סגנו - יו"ר.</p> | <p>5. ועדה לביצוע ההוראה</p> |

⁶ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר 2011). **אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים**, מינהל מחקר וכלכלה, עמ' 6-7.

| | | | |
|--|----------------|--|--|
| <p>השלטון המקומי – משרד הפנים – חבר/ה.</p> <ul style="list-style-type: none"> • נציגות ועד ראשי הרשויות הערביות – חבר/ה. • נציגות האקדמיה – חבר/ה. • נציגות החברה האזרחית – משקיפים/ות. | <p>הממשלה.</p> | <p>(5) (2) מנהל המטה לפיתוח הנגב והגליל במשרד הכלכלה או נציגו – ממלא מקום (מ"מ) יו"ר הוועדה. (6) (3) היועץ המשפטי או נציגו – חבר. (7) (4) חשב משרד הכלכלה או נציגו – חבר. (8) (5) מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים או נציגו – חבר. (9) (6) נציג המשרד לפיתוח הנגב והגליל – חבר".</p> | |
| <p>אנו ממליצים להשאיר תת-סעיף זה על כנו.</p> | | <p>5.2 "תפקידי הוועדה</p> <p>(1) הוועדה אחראית על הפעלת ההוראה ותפרסם כללים לביצועה. (2) הוועדה תדון בבקשות המוגשות על ידי המינהלות, בצירוף המלצת מינהל אז"פ, על פי כללי ההוראה.</p> | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>(3) הוועדה רשאית לאשר את הבקשות, לדחותן, לאשרן באופן חלקי ו/או להחליט על הפסקת השתתפות המינהלת בתכנית אם אינה ממלאת אחר כללי התכנית ו/או התחייבויותיה או אם קיימות מגבלות תקציב.</p> <p>(4) הוועדה רשאית להאריך את המועדים שנקבעו להגשת בקשות במסגרת התכנית, או לקבוע מועדים נוספים לקיום דיון בוועדה, והודעה על כך תפורסם באתר משרד התמי"ת".</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>מכיוון שישנן תנאי סף, אמות מידה ופרוצדורה לתהליך הטיפול בבקשה אנו לא מוצאים רלוונטיות להיבטים (2) ו-(3) שבתת-סעיף זה וממליצים על ביטולם.</p> | <p>לפי דוח מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה קיים קשר חלש בין מצב התעסוקה ברשות ערבית לבין הצורך בכניסתה לאזור תעשייה⁷. זה גם נכון לפוטנציאל ההשתלבות של תושבי הרשויות בעבודה באזור התעשייה. בנוסף, היקף שיווק קרקעות נוספות באזור התעשייה המרחבי לא אמור להוות שיקול מרכזי בדבר הצטרפות רשות מקומית ערבית, מכיוון שהאינטרס האזורי-ציבורי מכתוב חלוקת הכנסות הוגנת בין כל היישובים באזור.</p> | <p>6.2 "הבקשה תועבר למינהל אז"פ אשר יבחן את הבקשה בהתייחס להיבטים כדלהלן ויעביר המלצתו לוועדה:</p> <p>(1) בחינת מצב התעסוקה ברשויות המקומיות הרלוונטיות לשותפות.</p> <p>(2) היקף הקרקעות שטרם שווקו באזור התעשייה המרחבי.</p> <p>(3) פוטנציאל ההשתלבות של תושבי הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים בעבודה באזור התעשייה המרחבי".</p> | <p><u>6. תהליך הטיפול בבקשה להשתלב במינהלת תעשייה משותפת</u></p> |
| <p>אנו ממליצים כי תינתן האופציה לוועדה להאריך את שנות ההשתתפות מעבר לשלוש שנים אם ישנה סיבה משכנעת; כגון, הרחבת</p> | <p>לכאורה, המינהלת לא אמורה להפסיד מכניסתה של רשות נוספת מכיוון שהרווחים מתחלקים בין</p> | | <p><u>7. שיעור הסיוע</u></p> <p>"השתתפות משרדי הממשלה במינהלת</p> |

⁷ הקודם.

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>אזור התעשייה, צירוף עוד רשות מקומית וכו. אם בסוף השנה יישארו עודפים בכספי התפעול של המינהלת, אנו ממליצים לאפשר שימוש בהם על מנת לפצות את הרשויות הנכנסות למינהלת על אובדן התקציבים שנמנעו מהן כאשר לא היו חברות במינהלת.</p> | <p>הרשויות והתקורה של המינהלת הינה כמעט קבועה. אם יש עלויות נוספות כתוצאה מבירוקרטיה של הוספת עוד רשות הן לא אמורות להיות בגובה כזה.</p> | | <p>לא תעלה על סך 0.5 מיליון ש"ח לשנה, ותינתן למשך תקופה שלא תעלה על שלוש שנים בלבד".</p> |
| <p>יש לדרוש מהמינהלת להגיש דוח כספי ודיווח פעילות שנתיים למינהל אז"פ לבקרה וכן לחייב את המינהלות ליידע את הציבור הרחב במתרחש בפעילותה (כספית, סביבתית וכו').</p> | <p>חסרה שקיפות בהתנהלות הציבורית של המינהלות.</p> | <p>8.1 "השתתפות משרדי הממשלה במסגרת הוראה זו תינתן רק למינהלת באזור התעשייה, עבור הוצאות תפעול המינהלת. המינהלת תדווח למינהל אזורי פיתוח, אחת לשנה, על אופן ניצול השתתפות משרדי הממשלה. שימוש בהשתתפות משרדי הממשלה לייעודים אחרים, או שינוי בתנאי הסף הקבועים בהוראה זו, יביא לביטול כתב האישור ודרישה להחזר מלוא התקציב שהועבר".</p> | <p><u>8. ייעוד ובקרה</u></p> |

| | | | |
|--|--|---|---------------------------------------|
| <p>כמו בתת-סעיף 8.1.</p> | <p>כמו בתת-סעיף 8.1.</p> | <p>8.2 "מינהל אז"פ רשאי לבצע בדיקות וביקורות במינהלות לפי שיקול דעתו ובכל עת. בכלל זה, רשאי מינהל אז"פ לדרוש מהמינהלות ידיעות, מסמכים וראיות אחרות בקשר להשתתפות הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים וניצול השתתפות משרדי הממשלה על ידי המינהלת".</p> | |
| <p>אנו ממליצים לדרוש ניצול מקסימאלי של התקציב ובהיעדר ניצול מקסימאלי בהעברת התקציב לאותו הסעיף בשנה הבאה. ***</p> <p>בנוסף, אנו ממליצים לחייב את מינהל אז"פ והועדה לביצוע ההוראה במתן מענה לבקשה תוך 90 ימים עם אפשרות הארכה של 45 ימים.</p> | <p>בשנים 2006-2007 נוצלו 76% מתקציבי תוכנית העבודה של משרד הכלכלה המיועדים לפיתוח אזורי התעשייה ליישובים הערבים⁸. **</p> <p>ההוראה חסרה התייחסות ללוחות זמנים כחלק מהתהליך.</p> | | <p><u>9. הוראות כלליות</u></p> |

⁸ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (מעודכן ל-2 בספטמבר 2008). "דוח סטטוס מיעוטים", קובץ אקסל.

* קול הקורא המפורסם באתר המשרד מדבר על עדיפות ליישוב, או מקבץ יישובים, ערבים שמספר תושביהן גדול מ-15,000. זה עומד בניגוד לתת-סעיף 4.4 שמדבר על 8,000 תושבים ומעלה.

** מאחר והמשרד אינו מפרסם את נתוני ניצול סעיף 76 (פיתוח תעשייה) לפי אזורים או קבוצת יישובים, אין לנו יכולת לדעת מה קרה בשנים שלאחר מכן. אנו ממליצים שהמשרד יפעל להגברת שקיפות תוכניותיו והפצתן.

*** המלצה למשרד האוצר.