



**אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים  
ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים**

## כללי

החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה אשר נחקק בשנת 1959 הסמיך את ממשלת ישראל להגדיר אזורי עדיפות לאומית שייקנו ליזמים המעוניינים להשקיע בהם הטבות מס, סבסוד עלויות החכרת קרקע, סבסוד שכר עבודה ומענקים וזאת במטרה לעודד השקעות תעשייתיות שיגבירו את התעסוקה באזורי הפריפריה. החוק היה פורמאלית בתוקף עד לסוף שנת 2007 וכיום הוא פועל תחת צו הארכה עד 31/12/2010.

בהתאם לחוק חולקה הארץ לשלושה אזורי עדיפות לאומית: א, ב ו- ג, על פי מודל ששקלל מספר גורמים כמו מרחק גיאוגרפי ממרכז הארץ, מצב סוציו אקונומי, מצב תעסוקתי, קרבה לגבול, מצב בטחוני, שיוך מגזרי, גורמים משפטיים, גורמים פוליטיים, גורמים רגולטורים וגורמים נוספים. על פי חלוקה זו, יזמים המשקיעים באזור עדיפות א' נהנים מההטבות הרבות ביותר, ויזמים המשקיעים באזור ג' נהנים מההטבות הנמוכות ביותר. בתוך כך וכחלק ממדיניות ממשלתית לעידוד ההשקעה ופיתוח הכלכלה והתעסוקה באזורי עדיפות, מדינת ישראל השקיעה במשך השנים מיליארדי שקלים בהקמת ותחזוקת אזורי תעשייה באזורי הפריפריה, בסבסוד עלויות הקרקע ליזמים המעוניינים להשקיע בהם.

מינהל אזורי פיתוח (להלן-מאז"פ) השייך למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה הינו גוף שתפקידו להקים, לפתח ולשווק אזורי תעשייה באזורי עדיפות. מאז הקמתו<sup>1</sup> בשנת 1992 ועד היום, השקיע מאז"פ בפיתוח והקמה של 136 אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, בשטח כולל של 135.2 אלף דונם ברוטו (שטחים ציבוריים ושטחים המיועדים לשיווק ליזמים), מרביתם באזורי הפריפריה. 26 מתוך 136 אזורי התעשייה הללו, הם אזורי תעשייה ייעודיים לבני המיעוטים. סך ההשקעה של מדינת ישראל, בהקמת אזורי תעשייה ופיתוחם במסגרת מאז"פ בשנים 2008 - 1995, עמד על כ- 3.4 מיליארד ש"ח במחירי 2009. כ- 2.9 מיליארד ש"ח, 86% מסך ההשקעה הנ"ל, הושקעו בשנים 1995 עד 2001.

אחד ההיבטים הקשורים לפעילות מאז"פ, הינו פיתוח אזורי תעשייה שמיועדים לבני המיעוטים ואזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים.

משקל ההשקעה של מדינת ישראל באזורי תעשייה ייעודיים לבני המיעוטים, מסך ההשקעה באזורי תעשייה באזורי עדיפות, עמד על כ- 11%. בשנים 2008 - 1995 השקיעה מדינת ישראל כ- 340 מיליון ש"ח במחירי 2009, באזורי תעשייה השייכים לבני המיעוטים.

### משקל השקעה בפיתוח אזורי תעשייה לפי מגזר בשנים 1995 - 2008

סה"כ השקעה במיליארדי ש"ח		
מגזר	משקל	במחירי 2009
יהודים	89%	3.03
דרוזים	3%	0.1
ערבים	8%	0.27
<b>סה"כ</b>	<b>100%</b>	<b>3.4</b>

<sup>1</sup> ההשקעה של המדינה בפיתוח, הקמה ושיווק של אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, החלה כבר בשנת 1973 במשרד התמ"ס (גלגולו הקודם של התמ"ת), זאת לאחר שהועברה אליו ממשרד השיכון.

## מטרות המסמך

1. סקירת הרקע וההתפתחות של תהליכי הקמת אזורי תעשייה ייעודיים לבני המיעוטים ואת המעבר לאזורי תעשייה משותפים למגזר היהודי ולמגזר המיעוטים.
2. בדיקת מצב אזורי התעשייה המשותפים ודיון בהיבטים חוקיים, מנהליים, פוליטיים, חוזיים ואחרים הקשורים לפיתוח אזורי תעשייה ייעודיים ליישובי בני המיעוטים ואזורי תעשייה משותפים.
3. בחינת התרומה התעסוקתית הפוטנציאלית של אזורי התעשייה המשותפים ליישובי בני המיעוטים השותפים באזורי התעשייה, וליישובי בני המיעוטים בקרבתם הגיאוגרפית של אזור התעשייה הללו.
4. בדיקת תרומתם של אזורי התעשייה המשותפים להגדלת ההכנסות מארנונה של יישובי בני המיעוטים שצורפו אליהם וכן תרומתה של השותפות המנהלית באזור התעשייה, לשיפור הנורמות המנהליות והניהוליות הקשורות לפיתוח תעשייה בקרב בני מיעוטים.
5. בדיקת היתכנות מחקר מעקב שיבדוק הן את האז"תים הקיימים והן את האז"תים הנמצאים בשלבי תכנון והקמה. זאת על מנת לעקוב אחר התפתחות תרומתם התעסוקתית של אזורי התעשייה הללו ליישובי בני המיעוטים הנמצאים בקרבתם הגיאוגרפית, וכן תרומתם להגברת תחושת השייכות בקרב בני המיעוטים.

התפתחות התעשייה במגזר המיעוטים מתאפיינת כרונולוגית בשלושה שלבים עיקריים: התפתחות תעשייה זעירה בתוך היישובים (1973 - 1997), בניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר (בעיקר בשנים 2001 - 1997) ומעבר, החל משנת 2001, למודל של אזורי תעשייה מרחביים משותפים ליהודים ולבני מיעוטים. מצבם הכלכלי והתעסוקתי של בני המיעוטים בישראל קשה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. רוב המדדים הכלכליים הקיימים משקפים רמת פיתוח כלכלי ותעסוקתי נמוכים יותר בקרב מגזר המיעוטים, ביחס לאוכלוסייה היהודית. המצב הכלכלי יחד עם הנידחות הפריפריאלית ובעיות התעסוקה שהינן חלק אינטגרלי ממנו, הוסיפו במשך השנים, לתחושת הקיפוח וחוסר השייכות שקיימת בלאו הכי בקרב בני המגזר.

לאור זאת, ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בפיתוח התעשייה ותהליכי התיעוש במגזר המיעוטים, את אחד הכלים החשובים שעשויים לתרום לפיתוח מצבם הכלכלי והתעסוקתי של בני מגזר זה, זאת במטרה להגביר את שילובם החברתי והכלכלי ואת תחושת השייכות שלהם למדינה, ולהקטין את תחושת הקיפוח. מדיניות ממשלות ישראל בפיתוח התעשייה במגזר המיעוטים נגזרה מהמאפיינים התרבותיים והמנטאליים הייחודיים של מגזר זה, וכן מהיבטים הקשורים לתעסוקת נשים. במגזר המיעוטים קיימת העדפה לכך שנשים תעבודנה בתוך הישוב, או במרחק גיאוגרפי קצר מהישוב. גורמים נוספים שמהם נגזרה מדיניות מדינת ישראל בפיתוח אזורי התעשייה במגזר המיעוטים הינם גורמים תקציביים, פוליטיים, מנהליים וחוקיים. כמו כן, למדיניות הקצאת קרקעות מדינה, כפי שהוגדרה ע"י הגופים הממונים על כך (מינהל מקרקעי ישראל), כמו גם לתהליכים פרוצדוראליים ורגולאטורים הקשורים להליכי תכנון, פיתוח, בניה, שיווק והקצאות קרקעות מדינה לתעשייה, הייתה השפעה לא מבוטלת על המדיניות. עם זאת, מסיבות שונות שיפורטו בהמשך, מדיניות מדינת ישראל לפיתוח התעשייה במגזר הערבי לא התממשה במלואה.

**התפתחות תעשייה זעירה בתוך הישובים (1973 - 1997):** תהליך התיעוש במגזר המיעוטים החל בשנות השבעים המוקדמות, בעקבות החלטת ממשלת ישראל להכניס תעשיית מלאכות זעירות למגזר זה שהתפרנס עד אז בעיקר מחקלאות וממסחר זעיר. מודל התיעוש התבסס על כך שמפעלים חתמו הסכמים עם קבלני משנה מבני המיעוטים אשר פתחו בתי מלאכה ותעשייה זעירה בתוך יישובי המיעוטים, על מנת לאפשר לנשים ערביות לעבוד בתוך כפרן. מודל זה איפשר מצד אחד לבעלי המפעלים לגייס כוח אדם לא מקצועי, זול ויעיל, ובכך להוזיל את עלויות היצור, ומצד שני, סיפק תעסוקה לתושבי האזור והכנסות ארנונה נוספות למועצה המקומית. במהלך שנות השבעים הוקמו בצפון כ- 420 מתפרות שהעסיקו בין 3000 - 2000 נשים. עם זאת, תהליך התיעוש בתוך יישובי המיעוטים סבל מחסמים רבים שהגבילו את התפתחותו וגרמו למדינה לשקול מודלים אחרים של תיעוש במגזר המיעוטים.

להלן עיקרי החסמים:

- **תהליך התיעוש גרם למטרדים סביבתיים ותברואתיים בישובים**, פגע באיכות החיים של תושביהם ולא עודד יזמים להשקיע בהם.
- **רמת תחזוקה ירודה של תשתיות ביישובי בני המיעוטים** הקשתה על קיום תעשייה בהיקפים גדולים בישובים הללו ולא עודדה יזמים להשקיע בהם.
- **צמצום היקף הקרקעות לתעשייה בתוך הישובים**, וכן מבנה הבעלות המסובך על קרקעות פרטיות במגזר המיעוטים, היקשו על הקצאת קרקע לשימוש תעשייתי במגזר זה.
- **אספקטים ניהוליים ומנהליים הקשורים למועצות ביישובי בני המיעוטים**. יישובי בני מיעוטים רבים מתאפיינים ברמת ניהול נמוכה ובעיות מנהליות שנובעות בעיקר מהמבנה החברתי במגזר זה ומהיחסים בין החמולות השונות. בנוסף לכך, ברבים מיישובי בני המיעוטים אין מנהל ייעודי שמנהל את התעשייה ביישוב. הניהול של התעשייה מופקד פעמים רבות בידי פקיד מועצה המטפל בענייני התעשייה ביישוב בנוסף ליתר תפקידיו במועצה. הבעיות הניהוליות והמנהליות הללו גרמו לרמת גבייה נמוכה של מיסי ארנונה הדרושים לפיתוח התעשייה ביישובי בני המיעוטים וכן לרמת תכנון, פיקוח ופיתוח נמוכים של התעשייה ביישובים הללו. כל זאת, לא עודד יזמים להשקיע ביישובים הני"ל.
- **אספקטים פוליטיים ומשקעי עבר בין המגזר היהודי למגזר המיעוטים** השפיעו גם הם על המוטיבציה של יזמים יהודים להשקיע ביישובי בני המיעוטים.

**מעבר לבניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר:** החסמים להתפתחות התעשייה בתוך יישובי מגזר המיעוטים, כפי שצוינו, גרמו למשרד התמ"ת לאמץ מודל חדש לפיתוח התעשייה במגזר זה, שעיקרו הקמת אזורי תעשייה ייעודיים מחוץ לישובים. בבסיס המודל החדש הייתה אמונה שאזורי תעשייה ייעודיים יגבירו את תהליכי המודרניזציה וישפרו את הסטנדרטים המינהליים והניהוליים בתעשייה במגזר המיעוטים, וע"י כך, יימשכו יזמים להשקיע בהם. חשוב לציין כי המוטיבציה הראשונית לבניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר הייתה בעיקר של המדינה.

בתוך כך, בשנת 1997 החלו הליכי התכנון של אזור התעשייה הראשון שיועד לבני מיעוטים. העיקרון היה שהקרקעות שיוקצו יהיו קרקעות של מ"י בלבד ולא יעשה שימוש בקרקעות פרטיות. אזור התעשייה

שנבחר היה אזור התעשייה של מראר. הבחירה להקים את אזור התעשייה בישוב זה לא הייתה מקרית, זאת מאחר והייתה לו תב"ע מוכנה. יתרה מכך, תושבי מראר הם בני שלוש הדתות: מוסלמים, דרוזים ונוצרים, וכך, אף לא עדה אחת יכלה לטעון שהיא מקופחת ביחס לעדות האחרות. עקב קשיים ביורוקרטים ומנהליים, חלפו כ- 10 שנים מההחלטה להקים את אזור התעשייה עד להפעלתו. אחד הגורמים שעיכבו את הקמת אזור התעשייה הוא אי הסכמה לגבי הגוף שיממן את בניית תשתיות הביוב של אזור התעשייה, באופן ששפכיו לא יגיעו לכינרת<sup>2</sup>.

כפי שצוין, עד היום הוקמו ע"י מאז"פ 26 אזורים תעשייה ייעודיים למגזר המיעוטים, כאשר מרביתם הוקמו בשנים 2001 - 1997. הקמת אזורי התעשייה הייעודיים בשנים הללו, הייתה במסגרת מדיניות ממשלתית כלל ארצית לפיתוח אזורי תעשייה בפריפריה שנקראה "קרקע מחכה ליזום". במסגרת מדיניות זאת, הוקמו ופותחו בשנים 2001 - 1992 אזורי תעשייה בכל רחבי הארץ במטרה לשווקם בעתיד ליזמים. מדיניות ממשלתית זו סבלה מקשיים וחסמים רבים ברמה הארצית, בפרט באזורי התעשייה הייעודיים למגזר המיעוטים. החסמים פגעו בתחרותיות של אזורי התעשייה הללו, ביחס לאזורי תעשייה במרכז הארץ, וכתוצאה מכך, נפגעה יכולת השיווק של קרקעותיהם ליזמים. בהקשר זה, ניתן לאפיין מספר סוגי חסמים עיקריים שהשפיעו על פיתוח אזורי תעשייה ייעודיים במגזר המיעוטים:

1. **העדר פוטנציאל קרקע ייעודית לתעשייה** בתחום שיפוטם של רשויות בני המיעוטים. הפוטנציאל הנמוך נבע גם מהסרבול והביורוקרטיה של תהליכי התכנון והפיתוח של קרקעות שיועדו לתעשייה בכלל, ובפרט במגזר המיעוטים.

2. **תשתיות בלתי מפותחות ורמת תחזוקה וניקיון נמוכים** - רמתן הירודה של התשתיות ואופן תחזוקתן באזורי התעשייה של בני המיעוטים לא מעודדת יזמים, ובעיקר יזמים יהודים, להשקיע באזורים הללו. לדוגמא, חלק מהקרקעות באזורי התעשייה משמשים כמזבלות הגורמות למפגע תברואתי קשה. כמו כן, מועצות רבות במגזר המיעוטים סובלות מבעיות תקציביות שחלקן נובע מניהול כושל וקשיים בגביית ארנונה, דבר שמגביר את הזנחת התשתיות ולא מעודד יזמים להשקיע.

3. **בעיות מנהליות וניהוליות במועצות בני המיעוטים** - המגזר הערבי מתאפיין במבנה של חמולות שיש בניהן לעיתים ניגודי עניינים. משיחות שנערכו עם גורמים במאז"פ ועם מנהלי מנהלות באזורי תעשייה משותפים, עלה כי לעיתים ראשי מועצות ערביות השתמשו בסמכותם המנהלית באזור התעשייה לקידום אינטרסים אישיים ופוליטיים, שלהם ושל מקורביהם. לדוגמא, אי נקיטת הליכים מנהליים נגד מקורבים שניצלו את הקרקע התעשייתית שהוקצתה להם שלא למטרות תעשייה. באזורי תעשייה רבים במגזר הערבי ניתן לראות מבנים שהקומה הראשונה שלהם משמשת למסחר והקומה השנייה למגורים. כמו כן, במקרים רבים ניתן להיתקל בראשי מועצות שלא נוקטים בהליכים משפטיים ומנהליים נגד מקורבים שיש להם עסק או מפעל באזור התעשייה ואינם משלמים ארנונה. מגמות אלו לא עודדו יזמים להשקיע באזורי התעשייה הייעודיים לבני המיעוטים והקשו על שיווק הקרקעות באזורים הללו. יתרה מכך, משיחות עם מנהלי מנהלות של

<sup>2</sup> בסופו של דבר המימון לבניית תשתית הביוב ניתן ע"י משרד הפנים

אזורי תעשייה עלה כי יזמים רבים מקרב בני המיעוטים מעדיפים להקים את העסק שלהם באזורי תעשייה יהודים.

4. **מחסור בכוח אדם מקצועי** - כוח העבודה במגזר המיעוטים מתאפיין בעיקר בעובדים לא מקצועיים ומתמקד בענפים המסורתיים. מאחר ורוב העובדים הפוטנציאלים באזורי התעשייה של בני המיעוטים באים מקרב בני המיעוטים, יזמים רבים אשר רוצים להקים מפעלים המבוססים על תעשייה מתקדמת יעדיפו להקים באזורי תעשייה של המגזר היהודי או באזורי תעשייה משותפים.

5. **מאפיינים תרבותיים ייחודיים הקשורים לתעסוקת נשים ערביות** - נשים ערביות רבות העדיפו לעבוד בקרבת מקום מגוריהן. עובדה זו הפחיתה את מוטיבציית היזמים להקים מפעלים באזורי תעשייה מרוחקים, בעיקר בענפים המבוססים על תעסוקת נשים. עם זאת, במשך השנים מסתמן שינוי במגמה זו, וניתן לראות יותר נשים ערביות אשר יוצאות לעבוד מחוץ ליישוביהן.

6. **מיתוג נמוך של אזורי התעשייה הייעודיים לבני המיעוטים** - המיתוג הנמוך של אזורי התעשייה הייעודיים למגזר המיעוטים לא מעודד יזמים להשקיע בהם.

7. **ביצוע ספקולציות על קרקע תעשייתית** - משיחות עם גורמים במאז"פ עולה כי במקרים רבים היה שימוש ספקולטיבי בקרקעות שהוקצו ליזמים באזורי התעשייה השייכים למיעוטים. לדוגמא, יזמים ביקשו שתוקצה להם קרקע באזורים הנ"ל, תוך ידיעה מראש שהם לא מתכננים לבנות עליה מפעל. לאחר שהקרקע הוקצתה להם, הם ניסו למכור את זכויותיהם לגורמים אחרים.

### **אזורי תעשייה משותפים מנהלית ליהודים ולבני מיעוטים**

כפי שצוין, מדיניות מדינת ישראל בפיתוח והקמה של אזורי תעשייה בפריפריה בשנים 2001 - 1992, שנקראה "קרקע מחכה ליזם", נתקלה בחסמים וקשיים רבים שפגעו ביכולתה לשווק את הקרקעות של אזורי התעשייה ליזמים. עקב כך, החל מסוף שנת 2001, עברה מדינת ישראל למדיניות חדשה שבמסגרתה פיתוח הקרקעות באזורי התעשייה באזורי עדיפות לאומית לא נעשה מראש, אלא לאחר ובהתאם להקצאה מקדמית של קרקע ליזם. כמו כן, במסגרת מדיניות זו, נתנה מדינת ישראל עדיפות לשיווק מלאי הקרקעות הקיים באזורי תעשייה, על פני הרחבת או הקמת אזורי תעשייה חדשים. אחת ההשלכות של המדיניות החדשה הייתה ירידה משמעותית בתקציב הקמתם והרחבתם של אזורי התעשייה ברמה הארצית, וכפועל יוצא מכך, ירד גם תקציב ההקמה והפיתוח של אזורי התעשייה הייעודיים לבני המיעוטים. בתוך כך, החל משנת 2001 אנו עדים למעבר של ממשלת ישראל למדיניות שמעודדת פיתוח והרחבה של אזורי תעשייה מרחביים, משותפים מנהלית ליהודים ולבני מיעוטים. עם זאת, על פי דיווח של מנהלי מנהלות אזורי התעשייה המשותפים צ.ח.ר וקדמת גליל וגורמים במאז"פ, עולה כי תהליך המעבר לאזורי תעשייה משותפים נתקל בחסמים רבים הקשורים למשקעי עבר, תחושות קיפוח בקרב בני המיעוטים וחוסר אמון הדדי בין שני המגזרים. מן הראוי לציין כי גם לאחר שנת 2001 הוקמו והורחבו אזורי תעשייה ייעודיים לבני המיעוטים, אולם בשטחים והיקפים תקציביים קטנים ביחס לשנים 2001 - 1992. הסיבה לכך הייתה שעדיין היה צורך בפיתוח שטחים ייעודיים עבור עסקים שנותנים שירותים יומיים שוטפים (כגון: מוסכים, פנצ'ר מאכרים וכו') בקרבת היישובים.

## מידת תרומתם של אזורי תעשייה משותפים מנהלית ליהודים ולבני מיעוטים לתעסוקת בני

### המיעוטים

מידת תרומתם של אזורי התעשייה המשותפים לתעסוקת בני המיעוטים נבדקה בשיחות עם שלושה מנהלי אזורים משותפים.

**אזור תעשייה צ.ח.ר:** אזור זה הינו אזור התעשייה הראשון שבו יושם שיתוף פעולה מנהלי בין מועצות מקומיות של יהודים ובני מיעוטים. אזור תעשייה זה הוקם ע"י המדינה בתחילת שנות השמונים והיה משותף לשלוש מועצות יהודיות (צפת, חצור וראש פינה). בשנת 1999 צורפה מועצת טובה זנגריה כשותפה מנהלית לאזור התעשייה. במסגרת הסכם השותפות נדרשה מועצת טובה זנגריה להעביר לשותפות האחרות באזור התעשייה 1.5 מיליון ש"ח שקיבלה מהמדינה. סכום זה הועבר בשלושה תשלומים שנתיים שווים כפיצוי בגין חלקה ב- 25% מכספי הארנונה של אזור התעשייה. כמו כן, ראש מועצת טובה זנגריה כיהן כחבר ויו"ר דירקטוריון המנהלת של אזור התעשייה, ברוטציה עם שאר השותפות באזור התעשייה. בעת חתימת הסכם השותפות היה לטובה זנגריה אזור תעשייה ייעודי בגודל 17 דונם. בעקבות חתימת ההסכם הוגשה בקשה ע"י מועצת טובה זנגריה, לשנות בתוכנית המתאר את יעוד קרקעות אזור התעשייה שלה למגורים, במטרה להקל על מצוקת הקרקעות למגורים בכפר. נכון לימים אלו, למרות שעברו מעל 10 שנים מתחילת השותפות, עדיין לא שונתה תוכנית המתאר של הקרקעות הנ"ל ואזור זה נותר לא מבונה. לדברי מנהל מנהלת אזור תעשייה צ.ח.ר, התרומה העיקרית של אזור התעשייה המשותף הינה בעצם שיתוף הפעולה הבין מגזרי שמיתן את תחושת הניכור והאפליה בקרב בני המיעוטים. לדבריו, קיימת תרומה תעסוקתית מסוימת של אזור התעשייה המשותף לתעסוקת בני המיעוטים באזור, וראש מועצת טובה זנגריה ומנהל המנהלת של אזור התעשייה פעלו במשותף לשכנוע בעלי מפעלים באזור התעשייה להעסיק במפעליהם עובדים מטובא זנגריה. עם זאת, על פניו נראה כי התרומה לתעסוקה הינה שולית, שכן בני המיעוטים מהאזור היו מגיעים לעבוד באזור תעשייה צ.ח.ר (באזור תעשייה צ.ח.ר עובדים כ- 500 בני מיעוטים שמעל 90% מהם מתגוררים בטובא זנגריה) גם ללא קיום השותפות המנהלית של מועצת טובה זנגריה באזור התעשייה. בהקשר זה, ראוי לציין כי לאחר 10 שנות שותפות מנהלית באזור התעשייה יש בו עסק אחד בלבד השייך לבני מיעוטים שמעסיק 5 עובדים. לדברי מנהל מנהלת אזור תעשייה צ.ח.ר, התנאי הראשון להגברת התעסוקה בישובים הסמוכים לאזור התעשייה הינו שיפור התחרותיות של אזור התעשייה מול אזורי תעשייה במרכז הארץ, כמו גם מול אזורי תעשייה אחרים בסביבתו הגיאוגרפית (אזור תעשייה דלתון לדוגמא), שמקבלים רמות סבסוד גבוהות יותר בעלויות הפיתוח, הארנונה ודמי חכירת הקרקע. לשם כך יש להפחית את הארנונה ולהגדיל את הסבסוד ליזמים שרוצים להשקיע בו.

**אזור התעשייה קדמת גליל:** משותף מנהלית למועצה אזורית גליל תחתון, עירית טבריה ולמועצה מקומית טורען שהצטרפה לאזור התעשייה בשנת 2005. במסגרת הסכם השותפות הוסכם כי מועצת טורען תהיה שותפה ב- 20% מכספי הארנונה של אזור התעשייה, רק על השטחים שהוקצו ליזמים לאחר כניסתה לשותפות. עוד נקבע בהסכם כי השותפות של מועצת טורען בכספי הארנונה תיכנס לפועל רק לאחר ששתי השותפות האחרות באזור התעשייה (מועצה אזורית גליל תחתון ועירית טבריה) תפוצינה ע"י הממשלה ב-

1.5 מיליון ש"ח בשלושה תשלומים שנתיים. כמו כן, ראש מועצת טורען יהיה חבר בדירקטוריון מנהלת אזור התעשייה המשותף.

לדברי מנהל המנהלת של אזור התעשייה, כ- 40% מעובדי אזור התעשייה הינם בני מיעוטים (600 עובדים בני מיעוטים, מתוך סה"כ 1500 עובדים באזור התעשייה), שסביר להניח כי היו מגיעים לעבוד בו גם ללא השותפות. יתרה מכך, רוב העובדים וחלק מהיזמים באזור התעשייה כלל אינם מודעים לשותפות המנהלית של מועצת טורען באזור התעשייה. מנהל המנהלת של אזור התעשייה אינו רואה קשר ישיר בין השותפות עם טורען לבין הגידול שחל במספר המפעלים באזור התעשייה. מן הראוי לציין, כי מאז כינון השותפות נוספו לאזור התעשייה שלושה מפעלים בלבד בבעלות מלאה של בני מיעוטים. שלושת המפעלים הנ"ל מעסיקים יחד פחות מ- 50 עובדים. כמו כן, כ- 20 מתוך 60 היזמים שאושרה להם הקצאת קרקע באזור התעשייה ונחתם עימם הסכם פיתוח, הם בני מיעוטים. יחד עם זאת, לדברי מנהל המנהלת של אזור התעשייה סביר להניח כי 20 היזמים הנ"ל היו מבקשים הקצאת קרקע באזור התעשייה גם ללא קיום השותפות המנהלית עם טורען.

עוד טען מנהל המנהלת של אזור התעשייה כי שתי השותפות האחרות באזור התעשייה התנגדו לשותפות עם מועצת טורען, זאת בעיקר עקב חששם שהשותפות תעודד ביצוע ספקולציות על קרקעות באזור התעשייה ותפגע בנורמות הניהוליות הקיימות בו. מן הראוי לציין כי עקב בעיות מנהליות וניהוליות שנתגלו במועצת טורען, מינה שר הפנים בשנת 2007 וועדה קרואה שמנהלת את ענייני המועצה, במקום ראש המועצה שהודח מתפקידו, עד לימים אלו.

**אזור התעשייה דלתון:** משותף מנהלית למ.א מרום גליל, צפת, מ.א. מבואות חרמון, מ.מ. גוש חלב, פסוטה וחורפיש. הסכם השותפות הראשון באזור התעשייה נחתם בשנת 1999 עם מ.מ. גוש חלב. בשנת 2008, במסגרת הסכם הרחבה, צורפו המועצות המקומיות פסוטה וחורפיש. במסגרת השותפות קיבלה המועצה המקומית גוש חלב זכות לקבלת 23% מדמי הארנונה של אזור התעשייה, כפי שהוגדר בהסכם השותפות הראשון (לפני ההרחבה), ו- 21% משטחי אזור התעשייה שנוספו לאחר הסכם ההרחבה. המועצות המקומיות פסוטה וחורפיש קבלו זכות כל אחת לקבלת 10% מכספי הארנונה של שטחי אזור התעשייה שנוספו לאחר ההרחבה. 12 מתוך 48 העסקים באזור התעשייה הם עסקים של בני מיעוטים ו- 900 מתוך 1,800 העובדים באזור התעשייה הם בני מיעוטים. יחד עם זאת, לדברי מנהל מנהלת אזור התעשייה, לא ניתן לקשור בין צירוף מועצות בני המיעוטים כשותפות לאזור התעשייה לבין הגידול שחל במספר העסקים של בני מיעוטים ושל מספר העובדים מקרב בני המיעוטים באזור התעשייה. לדבריו, העובדים הללו היו מגיעים לעבוד באזור התעשייה והעסקים הללו היו מוקמים גם ללא הסכם השותפות. ראוי לציין כי במסגרת השותפות המנהלית, הופנו חלק מכספי הארנונה של אזור התעשייה להכשרה תעסוקתית של עובדים מקרב בני המיעוטים, על מנת לאפשר את שילובם בעבודה באזור התעשייה.

## חסמים לאזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים

- **השסע האתני והקיטוב החברתי והפוליטי בין המגזרים** גורם בחלק מאזורי התעשייה המשותפים לחוסר אמון הדדי ולשיתוף פעולה לקוי.
  - **אינטרסים פוליטיים פנימיים של ראשי המועצות בני המיעוטים לא להיכנס לשותפות.** הסמכות המנהלית של ראשי המועצות באזורי התעשייה מנוצלת פעמים רבות למתן הטבות למקורביהם ולקידום אינטרסים פוליטיים אישיים. לדוגמא, כפי שכבר צוין, ראשי מועצות בני המיעוטים לא ממשו תמיד את סמכותם המנהלית כנגד חריגות בניה וחובות ארנונה של מקורביהם באזור התעשייה. שותפות באזור תעשייה תגביל את יכולתם של ראשי המועצות לקדם אינטרסים אישיים.
  - **חשש מצמצום בסיס המס של הרשויות השותפות באזור התעשייה** עקב הכנסת שותפה נוספת. ראשי המועצות היהודיות חששו לפגיעה בארנונה עקב הצורך להתחלק עם השותפה החדשה. אחד הצעדים שננקטו על מנת להתגבר על החסם הנ"ל הוא פיצוי בסך 1.5 ש"ח שנתנה הממשלה לרשויות הקולטות.
  - **חשש של ראשי מועצות יהודיות שהשותפות המנהלית באזור התעשייה תעודד מניפולציות וספרות בקרקעות אזור התעשייה.** כפי שצוין, אחד החסמים להתפתחות אזורי התעשייה הייעודיים במגזר המיעוטים היה ביצוע ספרות ומניפולציות על קרקעות.
  - **חשש מפגיעה בנורמות הניהול של אזור התעשייה עקב השותפות.** אחד החסמים להתפתחות אזורי תעשייה של בני מיעוטים היה רמת הניהול הנמוכה שלהם. השותפים היהודים באזורי התעשייה חששו שהשותפות עם מועצות בני המיעוטים בניהול אזור התעשייה תפגע ברמת הניהול.
  - **חשש מירידת ערך ומיתוג נמוך של אזור התעשייה עקב השותפות.** אזורי התעשייה הייעודיים של מגזר המיעוטים סבלו ממיתוג נמוך ביחס לאזורי התעשייה היהודיים. השותפות היהודיות הפוטנציאליות באזור התעשייה חששו שהשותפות תפגע במיתוג אזור התעשייה, ובכך תפגע ביכולת שיווק הקרקעות של אזור התעשייה.
- הקשיים והחסמים לפיתוח והקמת אזורי תעשייה משותפים חייבו היערכות בכמה אספקטים:
- **בחינת שינוי הרגולציה והנהלים הקיימים בנושא הקצאה, תכנון ופיתוח של קרקעות באזורי תעשייה,** זאת במסגרת הגופים הממשלתיים (מנהל מקרקעי ישראל) האמונים על הקצאת הקרקעות לתעשייה.
  - **בניית מנגנון לביצוע המדיניות** ותוכנית פעולה הדרגתית ומבוקרת.
  - **הצעת תמריצים כספיים ומנהליים לקידום השותפות במסגרת החלטות ממשלה:** התמריצים הממשלתיים אמורים להתייחס לכל שלבי והיבטי השותפות, החל משלב הפיתוח והתכנון ועד שלב התפעול והשיווק.
  - **היערכות חוזית משפטית:** חוזה שותפות מנהלית באזור התעשייה מורכב ממספר אספקטים שחובה לתת עליהם את הדעת לפני חתימת החוזה.

## **סוגיות חוזיות מרכזיות שיש להגדיר בהסכמים של אזורי תעשייה משותפים:**

- א. **אופן חלוקת ההכנסות מארנונה בין הרשויות והמועצות השותפות באזור התעשייה ומשקל ההכנסות שיופנה לטובת פיתוח אזור התעשייה, מסך הכנסות הארנונה של אזור התעשייה.** במסגרת הסכם השותפות, יש לקבוע מודל שיגדיר את חלקה בהכנסות מארנונה של כל רשות או מועצה שותפה באזור התעשייה. ברוב המקרים, לכל אחת מהשותפות באזור התעשייה נקבע חלק מסוים בארנונה של אזור התעשייה. עם זאת, ישנם הסכמים, דוגמת ההסכם המתהווה באזור התעשייה "תפן כיסרע פקיעין", שבהם לאחת השותפות באזור התעשייה, אין חלק בתקבולי הארנונה של אזור התעשייה וסמכויותיה באזור התעשייה הן ניהוליות בלבד.
- ב. **הגדרת השטח הכלול בשותפות והשייכות המוניציפאלית של אזור התעשייה.** במסגרת הסכם השותפות יש לקבוע האם להתייחס לכל שטח אזור התעשייה כמכלול אחד, או לחלקו לשטחים שונים וחדשים. לדוגמא, באזור התעשייה צ.ח.ר הוגדרה השותפות על כל שטחי אזור התעשייה כמכלול. לעומת זאת, באזור תעשייה קדמת גליל הוגדרה השותפות רק לגבי השטחים שיוקצו לאחר חתימת הסכם השותפות.
- ג. **תפקידה וסמכויותיה המנהליות והניהוליות של כל אחת מהרשויות השותפות באזור התעשייה.** במסגרת הסכם השותפות יש צורך להגדיר את תחומי אחריות הניהולית והמנהלית של כל רשות, וכן את הנושאים בהם יש שיתופי פעולה ניהוליים ומנהליים בין הרשויות השותפות.
- ד. **בסיס ההכנסות למימון הפיתוח של אזור התעשייה:** במסגרת הסכם השותפות יש להגדיר את ההשתתפות העצמית של כל רשות או מועצה שותפה, במימון הפיתוח של אזור התעשייה. כמו כן, יש לתת את הדעת להיטלי השבחת קרקע ותקצוב התמ"ת.
- ה. **סטנדרט הניהול של אזור התעשייה:** במסגרת הסכם השותפות יש להגיע להסכמה מקדמית לגבי שיטות וסטנדרט הניהול של אזור התעשייה וכן לגבי איוש בעלי תפקידים ומשרות הדרושות לצורך ניהולו.
- ו. **הרכב הדירקטוריון:** יש להגדיר את כוחם ומידת השפעתם של נציגי המועצות והרשויות השונות בדירקטוריון אזור התעשייה המשותף, וכן להגיע להסכמה בנוגע לאיוש תפקידי יו"ר דירקטוריון וגזבר אזור התעשייה.
- ז. **הגדרת סכום כספי ו/או שטח קרקעות, שהמועצה הנקלטת צריכה לפצות באמצעותם את השותפות הקולטות באזור התעשייה:** חלק בלתי נפרד מהסכמי השותפות הינו הגדרת גובה הפיצוי שהמועצות והרשויות השותפות באזור התעשייה יקבלו מהשותפה החדשה. הפיצוי יכול להיות בתשלום כספי וכן בתוספת קרקעות לאזור התעשייה.

## **יתרונות לאזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים:**

- **פינוי מטרדים תברואתיים ובטיחותיים מיישובי בני המיעוטים:** בגלל רמת ניהול נמוכה, סובלים אזורי התעשייה הייעודיים לבני המיעוטים מבעיות וממטרדים תברואתיים. מאידך, רמת הניהול והמודעות לצורך בשמירה על איכות הסביבה באזורי התעשייה היהודיים גבוהות יותר. מעבר של

מפעלי תעשייה מיישובי בני המיעוטים לאזורי התעשייה המשותפים, עשוי לפנות מטרדים מיישובים אלה.

- **עידוד תהליכי מודרניזציה בתעשייה במגזר בני המיעוטים:** פעילות מפעלי התעשייה של בני המיעוטים באזורי תעשייה משותפים תחשוף אותם לתהליכי מודרניזציה ופיתוח גבוהים יותר, ובכך עשויה לעודד את בעלי המפעלים לשדרג ולהרחיב את מפעליהם.
- **פיתוח התעשייה במגזר המיעוטים ע"י הכנסת נורמות מנהליות וניהוליות תקינות לתעשייה במגזר זה:** השיתוף המנהלי והניהולי של מועצות בני המיעוטים, עם מועצות יהודיות באזורי תעשייה משותפים, עשוי לתרום לשיפור תהליכי הניהול, התכנון, הפיקוח והפיתוח של התעשייה במגזר בני המיעוטים.
- **תוספת בכספי ארנונה ליישובי בני המיעוטים שימשו לפיתוח הישובים:** כפי שצוין, ביישובי בני מיעוטים רבים קיימת רמת גביית ארנונה נמוכה ביחס למגזר היהודי. תוספת בכספי הארנונה ליישובי בני המיעוטים, עשויה לפתח את הישובים.
- **הגדלת תחושת השיתוף והשייכות בקרב בני המיעוטים:** פעילות של מפעלי תעשייה של בני המיעוטים באזורי התעשייה המשותפים עשויה ליצור דינאמיקה שתעודד שיתוף פעולה בין המגזרים, ותגביר את תחושת השייכות בקרב בני המיעוטים.
- **חיסכון בעלויות ניהול:** הקמת אזור תעשייה מרחבי משותף לכמה מועצות שמנוהל ע"י מנהלת אחת, חוסך בעלויות הכרוכות בהקמת מנגנוני ניהול לכל אזור תעשייה בנפרד.
- **ייעול תהליך השיווק של הקרקעות:** הקמת אזור תעשייה משותף למספר ישובים, הנמצאים באותו אשכול גיאוגרפי, עשוי להביא למדיניות שיווק קרקעות אחידה ויעילה יותר.
- **ייעול המגעים מול גורמי הרגולציה וגורמים ממשלתיים:** הקמת מנהלת משותפת אחת עשויה לייעל את המגעים מול הגורמים הרגולאטורים, ההנדסיים והפיננסיים.

טבלה מסכמת - אזורי תעשייה משותפים, פעילים ובהקמה

מגידו/ יוקנעם	להבים	דלתון	קדמת גליל	צ.ח.ר	
בהקמה	בהקמה	פעיל	פעיל	פעיל	<b>סטטוס האז"ת</b>
מ.מ מגידו, עריית יוקנעם	מ.א בני שמעון, מ.מ להבים	מ.מ. מרום הגליל, צפת, מ.א מבואות חרמון	מ.א. גליל תחתון, טבריה	צפת, חצור, ראש פינה	<b>מועצות שותפות</b>
דלית אל כרמל + עוספייה	רהט	מ.מ גוש חלב + פסוטה + חורפיש <sup>3</sup>	מ.מ. טורען	מ.מ טובה זנגריה	<b>המועצה שצורפה</b>
16.5 + 16.5	44	(פסוטה וחורפיש 10+10 משטח ההרחבה בלבד, גוש חלב 20 משטח ההרחבה ו- 23 משטח השותפות הראשון)	20 <sup>4</sup>	25	<b>שיעור השותפות של הרשות שצורפה</b>
2008	2005 <sup>5</sup>	1999	2005	1999	<b>שנת יסוד שותפות</b>
530	3,500	640	1,065	3,000	<b>שטח כולל בדונם (תעשייה + ציבורי)</b>
0	0	48	100	53	<b>סה"כ עסקים באזור התעשייה</b>
0	0	12	3	1	<b>סה"כ עסקים בבעלות בני מיעוטים</b>
0	0	46 <sup>6</sup>	60	12	<b>מספר העסקים שנוספו מאז ההסכם</b>
0	0	12 <sup>7</sup>	3	1	<b>סה"כ עסקים בבעלות בני מיעוטים שנוספו מאז ההסכם</b>
0	0	1,800	1,500	2,500	<b>מספר עובדים כללי</b>
0	0	900	600	500	<b>סה"כ עובדים בני מיעוטים</b>
0	10	18	20	0	<b>סה"כ בקשות להקצאת קרקע שאושרו לבני מיעוטים מאז כינון השותפות (הסכם פיתוח נחתם עם היזמים או עומד להיחתם)</b>
0	21	0	0	0	<b>סה"כ בקשות להקצאת קרקע בצנרת</b>

<sup>3</sup> מועצה מקומית גוש חלב צורפה בשנת 1999, פסוטה וחורפיש צורפו בשנת 2008 במסגרת הסכם הרחבה

<sup>4</sup> על השטחים שנוספו במסגרת הסכם השותפות

<sup>5</sup> הסכם השותפות נחתם בשנת 2005, אך רק בשנת 2008 אושר תקציב לפיתוח אזור התעשייה

<sup>6</sup> מאז הסכם השותפות הראשון עם מ.מ גוש חלב שנחתם בשנת 1999

<sup>7</sup> מאז הסכם השותפות הראשון עם מ.מ גוש חלב שנחתם בשנת 1999

שם אז"ת	המועצה הערבית שצורפה	שיעור השותפות המתוכננת של המועצה שצורפה	הרשויות השותפות	הערות	סטטוס
בר לב-אל שגור	אל שגור	20	מ.א. מטה אשר, משגב, כרמיאל, אל שגור	במסגרת השותפות אמורים להתווסף לאזור התעשייה דונם 700 ששייכים לאל שגור	טיוטת הסכם
כיסרא פקיעין-תפן	כיסרע+ פקיעין	50+50	תפן מועצה תעשייתית, כיסרע, פקיעין	האדמות של אזור התעשייה שייכות לכיסרע ופקיעין. מועצה אזורית תפן שותפה בניהול ושיווק אזור התעשייה בלבד	טיוטת הסכם
משגב - סכנין	סכנין		סכנין, משגב		שלב התחלתי
עפולה-בוסתן אל מארג'	בוסתן אל מרג'		עפולה, מ.א. עמק יזרעאל, בוסתן אל מארג'	במסגרת השותפות אמורים להתווסף לאזור התעשייה דונם 600 השייכים לבוסתן אל מארג'	אפשרות
איכסל	מ.מ יזרעאל (שותפות הפוכה - צרוף של מועצה יהודית לאזור תעשייה ערבי)	50	מ.מ עמק יזרעאל ואיכסל	הקרקע שייכת למועצה מקומית יזרעאל. כאן מדובר בשותפות הפוכה, מועצה מקומית יהודית שמצטרפת לאזור תעשייה ערבי	טיוטת הסכם

## לסיכום

התפתחות התעשייה במגזר המיעוטים מתאפיינת כרונולוגית בשלושה שלבים עיקריים שנגזרו מהמדיניות הכלל ארצית של ממשלות ישראל, בנושא פיתוח התעשייה באזורי עדיפות לאומית. בשלב הראשון, בשנים 1973 - 1997 התפתחה תעשייה ומלאכה זעירה בתוך יישובי בני המיעוטים. בשלב השני, בשנים 2001 - 1997 פותחו אזורי תעשייה ייעודיים למגזר המיעוטים, זאת, במסגרת מדיניות ממשלתית כלל ארצית לפיתוח התעשייה באזורי עדיפות לאומית שנקראה "קרקע מחכה לזים", שהתבססה על פיתוח והקמה מראש של אזורי תעשייה במטרה לשווקם בעתיד ליזמים. עקב קשיים בשיווק הקרקעות של אזורי התעשייה הייעודיים ברמה ארצית, ובפרט ביישובי בני המיעוטים, החל משנת 2001 עברה מדינת ישראל למדיניות שנתנה עדיפות לשווק קרקעות אזורי התעשייה הקיימים על פני בניית אזורי תעשייה חדשים. כתוצאה ממדיניות זו, ירד משמעותית תקציב הפיתוח של אזורי התעשייה ברמה הארצית, וכפועל יוצא מכך גם ביישובי בני המיעוטים. לאור זאת, החל משנת 2001 אנו עדים למעבר למדיניות ממשלתית שמעודדת פיתוח והרחבה של אזורי תעשייה מרחביים משותפים מנהלית ליהודים ולבני מיעוטים. אחת המטרות העיקריות של מסמך זה הינה בחינה מקדמית של תרומת אזורי התעשייה המשותפים להגברת התעסוקה ביישובי בני המיעוטים שצורפו כשותפים לאזורי התעשייה הללו, וביישובי בני המיעוטים הסמוכים לאזורי התעשייה. משיחות עם מנהלי אזורי התעשייה המשותפים צ.ח.ר, קדמת גליל ודלתון, וכן משיחות עם גורמי מקצוע במאז"פ, נראה על פניו שהתרומה להגברת התעסוקה הייתה שולית. עם זאת, לאזורי התעשייה המשותפים עשויה להיות תרומה מסוימת להאצת תהליכי מודרניזציה ופיתוח תעשייתי במגזר המיעוטים.

אספקטים נוספים שיש לתת עליהם את הדעת, באשר לאזורי התעשייה המשותפים, קשורים למידת ההשפעה שיש לשיתוף מועצות בני המיעוטים באזורי תעשייה על שיפור תחושת השייכות ושיתוף הפעולה של בני המגזר. בהקשר זה, מן הראוי לציין את דברי ראש מועצת טובא זנגריה לשעבר ודברי מנהל מנהלת אזור תעשייה צ.ח.ר שטענו כי תמיכתן של השותפות היהודיות באזור התעשייה צ.ח.ר, בשיתופה המנהלי של מועצת טובא זנגריה באזור התעשייה, וכן שיתופו של ראש מועצת טובא זנגריה לשעבר בניהול אזור התעשייה המשותף, תרמו רבות לתחושת השייכות ושיתוף הפעולה של אנשי טובא זנגריה. נושא נוסף קשור למשקלו של השיתוף באזורי תעשייה בהגדלת בסיס המס (כספי ארנונה) של מועצות בני המיעוטים. נמצא כי תרומת השותפות להגדלת בסיס המס של מועצת טובא זנגריה הייתה קטנה, ועמדה נומינלית על 100 אלף ₪ בלבד בעשר שנים.

ראוי לתת את הדעת לעובדה שמספר אזורי התעשייה המשותפים מנהלית ליהודים ולבני המיעוטים עדיין קטן מאד. נכון להיום, קיימים בסך הכול חמישה אזורי תעשייה משותפים ורק בשלושה מתוכם: בצ.ח.ר, דלתון וקדמת גליל השותפות פעילה יותר משלוש שנים. מנגד, שינויים ברמת התעסוקה, בתחושת השייכות ובשיתוף הפעולה של עסקים ממגזרים שונים, הינם תהליכים מורכבים וארוכי טווח באופיים המושפעים מאספקטים חברתיים, תעסוקתיים וכלכליים, כמו גם, מהמדיניות החברתית והכלכלית של הממשלות השונות ומאספקטים משפטיים, רגולאטורים ופוליטיים. לכן, ייקשה עלינו בנקודת הזמן הנוכחית להגיע למסקנה חד משמעית באשר לתרומתם התעסוקתית של אזורי התעשייה המשותפים, לתעסוקת בני המיעוטים ולהגברת תחושת השייכות שלהם.