





## ב. הקדמה

1. התוכנית נשוא התנגדות זו עוסקת בנושא אחד ויחיד והוא עדכון סעיף 7.1.1 (1)(ג) לתכנית תמ"מ 9/2 (להלן: "התוכנית העיקרית"), אשר עוסק בהקמה ובהרחבה של אזור תעסוקה מרחבי.
2. כיום, התוכנית העיקרית קובעת כי :

" ועדה מחוזית רשאית לאשר תכנית לאזור תעסוקה מרחבי חדש או להרחבת אזור תעסוקה מרחבי קיים, באזור חקלאי/ נוף כפרי פתוח, אף אם אינו מיועד לכך בתכנית זו, ובלבד שהתכנית תואמת לתשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח ובתנאים הבאים :

[...]

ג. התכנית תהא משותפת למספר רשויות מקומיות, שלפחות אחת מהן היא עירייה או מועצה מקומית, ותלווה בהסכם בין הרשויות לעניין מנגנון לשיתוף פעולה בתכנון, בהקמה, בניהול ובארגון תוך תיאום השימושים בין כל הרשויות המקומיות וחלוקת ההכנסות ביניהן"

3. תוכנית מבקשת לבטל סעיף (ג) הנ"ל ותחתיו לקבוע כי הוועדה המחוזית רשאית לאשר תכנית לאזור תעסוקה מרחבי חדש או להרחיבו אותם מקרים המצוינים לעיל באם :

ג. מוסד התכנון שקל את השפעת התכנית על הרשויות במרחב, לרבות בחינת קיומו של הסדר לשיתוף ביניהן בתכנון, ניהול והפעלה של אזור התעסוקה

4. התיקון המוצע מנציח אפליה, עיוותים היסטוריים ואישוויון מתמשכים בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות, בעיקר בכל הנוגע לחלוקת ההכנסות מאזורי תעסוקה ולגביית ארנונה שאינה למגורים. הרשויות המקומיות הערביות במחוז הצפון סובלות מזה עשורים ממחסור חמור בשטחי תעסוקה, מהיעדר עתודות קרקע מניבות, ומפערים מערכתיים בתשתיות ובפיתוח כלכלי – תוצאה ישירה של מדיניות תכנון מפלה ארוכת שנים.

5. המתנגדים יטענו כי התיקון המוצע עומד בסתירה לעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי שיש להן חשיבות מיוחדת בכל הקשור לתכנון ולהקצאת זכויות בקרקע, כולל קרקע מניבה. שיקולים אלה, בפי שיוסבר בהמשך, עמדו ביסוד הוראות התמ"מ המאושרת עת אומצה לתוכה ההוראה הנ"ל.

6. משכך, ובשל פערים גדולים בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות בהקשר זה, כפי שיפורט להלן, המתנגדים יטענו כי יש להותיר על כן את ההוראות הקיימות בתכנית תמ"מ 9/2 המחייבות חלוקת הכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים עם כלל הרשויות הרלוונטיות – לרבות מועצות מקומיות ועיריות – על מנת להבטיח חלוקה אזורית הוגנת של המשאבים והכנסות מארנונה, ולהבטיח נגישות שוויונית של כלל האוכלוסיות, ובפרט הרשויות הערביות, להזדמנויות כלכליות ולפיתוח תעסוקתי בר-קיימא.



7. לפיכך, המתנגדים יטענו כי יש לדחות את התכנית דנן בכללותה ולהימנע מקידומה במתכונתה הנוכחית.

### ג. רקע – הוראות תמ"מ 9/2

8. הוראותיה של תמ"מ 9/2 אשר הופקדה בשנת 2001 לא כללו את ההוראה של ס' 7.1.1 (1)(ג). הוראה זו נוספה על רקע הליך התנגדויות אשר במסגרתו התקבלו התנגדויות הרשויות המקומיות הערביות בליווי ארגוני חברה אזרחית בהקשר זה.

9. בהתנגדות שהוגשה בזמנו בשם 26 מועצות מקומיות ערביות במחוז צפון נטען כי התוכנית המופקדת מגדילה את הפערים הכלכליים בין יהודים וערבים במחוז הצפון, אינה מאפשרת פיתוח נאות ושוויון הזדמנויות בפיתוח הכלכלי ואינה מצמצמת את הפערים הקיימים, וזאת בניגוד ליעדים המוצהרים של התוכנית.

10. עוד נטען בהתנגדות כי "הישובים הערביים בצפון סובלים ממצוקת אבטלה חריפה וחמורה ביותר" וכי הם נמצאים בראש רשימת הישובים מוכי האבטלה וכי חסרים בהם אזורי תעשייה ותעסוקה. עוד נטען כי "התוכנית לא ממקמת אזורי תעסוקה בישובים הערביים או מציעה אזורי תעסוקה המשלבים ישובים ערביים בתוכם" וכי "מתוך ה-40 אזורי התעסוקה הקיימים והמוצעים על פי התוכנית, רק כ-3 אזורים קטנים למדי נמצאים ביישובים ערביים" וכי "שטחי התעסוקה המוצעים ביישובים הערביים לפי התכנית מגיעים לפחות מאחוז אחד בלבד משטחי התעסוקה המוצעים בתכנית". כמו כן, המתנגדים טענו כי לא היה די בסקר בדבר מצאי שטחי תעסוקה סמוכים ומידת הניצול שלהם מאחר ומצב דברים זה יוביל לכך שלא יוקמו איזור תעשייה ביישובים הערביים.

11. בהמלצתה, ציינה החוקרת כי "רוב אזורי התעסוקה הגדולים אכן נמצאים בתחום רשויות מקומיות יהודיות וכך גם אזורי התעסוקה הבין-עירוניים" וכי "תמ"מ 9/2 כמעט ואינה מקצה שטחי תעסוקה מקומיים ובין אזוריים במגזר הערבי" כך שמבין 48 אזורי התעסוקה המסומנים בתמ"מ רק 12 בחברה הערבית וששטחם יחדיו מהווה 13% מהברוטו של השטחים המסומנים. על כן, בין היתר, המליצה החוקרת על אימוץ מנגנון של שיתוף בין הרשויות המקומיות:

... התמ"מ אינה יכולה לקבוע רטרואקטיבית מדיניות לפיה תיכפה חלוקת הכנסות בין רשויות משום שאין לה אסמכתא חוקית לכך. כל שהתמ"מ יכולה לעשות היא לצפות פני עתיד, ולקבוע שמוסד תכנון יצור תמריץ לשיתוף ולחלוקת הכנסות מאזור תעסוקה עתידי, וכי הוא לא יסכים לאשר אזור כזה, אלא אם ייקבע בו הסכם מרצון בין רשויות אחדות לשיתוף פעולה ולחלוקת הכספים הנגבים בגינו" (עמ' 43 החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 9.7.2007)

12. המלצות אלה של החוקרת, על הנימוקים שלהן, אומצו על ידי ועדת המשנה להתנגדויות שליד המועצה הארצית.



13. כפי שנראה להלן, המצב הכלכלי ביישובי החברה הערבית במחוז הצפון לא השתנה בצורה מהותית מאז אישור תמ"מ 9/2, דבר המצדיק ביתר שאת את השארת ההוראה על כנה.

#### **ד. הפיתוח התעשייתי והמרחבי במחוז הצפון - מצב קיים**

14. תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2 משתרעת על כלל שטח מחוז הצפון, למעט רמת הגולן, ומהווה את המסגרת התכנונית המרכזית לפיתוח מרחב זה. תכנית זו קובעת את המדיניות הכוללת לשימושי קרקע, פיתוח אזורי תעסוקה, תשתיות, שירותים ציבוריים וסביבה, ומשפיעה באופן ישיר על כלל הרשויות המקומיות בתחומה.

15. כ-49% מתושבי מחוז הצפון, שהם כ-722 אלף איש, מתגוררים ברשויות מקומיות ערביות. רשויות אלו כוללות עיריות, מועצות מקומיות, וכן שתי מועצות אזוריות ערביות – אל-בטוף ובוסתאן אל-מרג'. אף על פי שמדובר במחצית מאוכלוסיית המחוז, שטח השיפוט הכולל של הרשויות הערביות עומד על כ-418 קמ"ר בלבד – שמהווה כ-13% בלבד משטח המחוז. בתוך מציאות זו, יכולתן של הרשויות הערביות להפיק הכנסות מארנונה שאינה למגורים נמוכה במיוחד, ועומדת על ממוצע של כ-313 שקלים לנפש בלבד.<sup>1</sup>

16. על אף ההוראה הנ"ל, נכון להיום, רק מספר מצומצם של רשויות ערביות שותפות, באופן חלקי, להכנסות מארנונה באזורי תעסוקה מרחביים המנוהלים על-ידי מועצות אזוריות. כך למשל:

- טורעאן שותפה ב-10% מהכנסות אזור התעשייה גליל תחתון.
- גיש מקבלת 25% מהכנסות אזור דלתון.
- טובאזנגריה נהנית מ-6.5% מהכנסות אזור צחר.
- מגיד אל-כרום, בענה ודיר אל-אסד חולקות יחדיו 25% מהכנסות אזור בר-לב.
- יאנוח-גית וכסרא-סמיע נהנות מ-20% ו-23% (בהתאמה) מהכנסות המועצה התעשייתית תפן.

מדובר באחוזים נמוכים שאינם משקפים את היקף האוכלוסייה, או את הצרכים הכלכליים של הרשויות המקומיות הערביות.

17. מנגד, במועצות האזוריות היהודיות שבמחוז הצפון מתגוררים כ-245 אלף תושבים בלבד - שהם פחות מ-17% מתושבי המחוז - אך שטח השיפוט הכולל שלהן משתרע על כ-2,462 קמ"ר שמהווה כ-77% משטח המחוז. ממוצע ההכנסה מארנונה שאינה למגורים במועצות אזוריות אלה גבוה במיוחד, ועומד על כ-1,879 שקלים לנפש - פי שישה מהממוצע ברשויות הערביות. בנוסף, גם ממוצע ההכנסה מארנונה למגורים בעיריות ובמועצות המקומיות

<sup>1</sup> מקור – עיבוד נתונים [קובץ רשויות מקומיות 2022](#) - למ"ס.



היהודיות גבוה משמעותית, ועומד על כ-1,721 שקלים לנפש – פי 5.5 מהמוצע המקביל ברשויות הערביות.

18. יודגש כי כל אחת מהמועצות האזוריות במחוז שותפה לפחות לאזור תעשייה מרחבי אחד, ונוסף על כך נהנית מהכנסות משטחים מניבי ארנונה כגון מחנות צבאיים, מחצבות ותשתיות לאומיות – מה שמחזק עוד יותר את יתרון ביחס לרשויות הערביות, גם בקרב העיריות והמועצות המקומיות היהודיות: מתוך 22 רשויות כאלה במחוז, 15 (כ-68%) שותפות בפועל באזור תעשייה מרחבי אחד לפחות.<sup>2</sup>

19. פער זה מעיד על אישוויון מובנה עמוק, הנוגע לנגישות להכנסות עצמאיות, להזדמנויות תעסוקתיות ולבסיס כלכלי יציב. מצב דברים זה מחייב התערבות אקטיבית לשינוי המצב ולהבטחת חלוקה צודקת יותר של הטובין הציבוריים בין הרשויות המקומיות השונות.

20. בתכנית המתאר המחוזית למחוז צפון - תמ"מ/9-2 - יועדו 45 אזורי תעסוקה מרחביים. שטחו של כל אחד מהאזורים האלה נע בין 36 ל-5,505 דונם, והשטח המצטבר הכולל עומד על כ-41,700 דונם. 42% משטחים אלה (כ-17,668 דונם) מצויים בתחומי המועצות האזוריות היהודיות.

21. נתונים אלה ממחישים את הריכוז הגבוה של עתודות לפיתוח תעשייתי דווקא בשטחים שמחוץ לרשויות המקומיות הערביות, וזאת למרות שהן מאכלסות מחצית מאוכלוסיית המחוז.

22. בדו"ח "חלוקת ההכנסות מארנונה מאזורי תעשייה לפי מגזר" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017) צוין כי:

"משקל גביית הארנונה למגורים מסך כלל גביית הארנונה ברשויות מקומיות ערביות עמד על 68%, לעומת 46% ברשויות יהודיות ו-35% ברשויות מעורבות. גביית הארנונה מילא למגורים ברשויות הערביות נמוכה משמעותית – וייתכן שהיא מהווה סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות אלו ולתלות הגבוהה במענקי איזון."<sup>3</sup>

23. משמעות הדברים היא כי רשויות ערביות כמעט ואינן נהנות מהכנסות מארנונה שאינה למגורים – קרי: מתעשייה, תעסוקה ומסחר – מה שמציב אותן בעמדה מוחלשת מבחינה כלכלית, תזרימית ותקציבית. פער זה תורם ישירות להיווצרות גירעונות ולתלות מתמשכת בתקציבי איזון ממשלתיים, וכן פוגע בצורה משמעותית ביכולת של רשויות אלה לספק תשתיות ושירותים לתושביהן ומשפיע לרעה על איכות החיים בתחומן.

<sup>2</sup> מקור- עיבוד נתונים קובץ רשויות מקומיות 2022- למ"ס.

<sup>3</sup> דו"ח - חלוקת ההכנסות מארנונה מאזורי תעשייה לפי מגזר, שנת 2017- מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



24. מצב דברים זה עלול גם לפגוע בנגישות של איזורי תעשייה ותעסוקה אלה לתושבים הערבים בין אם כבעלי עסקים ובין אם כעובדים או כצרכנים. דבר שמעצים עוד יותר את הפגיעה המתוארת לעיל.

25. מצב דברים זה מחדד את הצורך בהתערבות תכנונית מאזנת והוגנת ומוכיח מעל לכל ספק את החשיבות של ההוראה ס' 1.1(ג)17.1 בנוסחה הנוכחי.

### ה. פער ביחס לתמ"א/35 ולתכניות מתאר מחוזיות אחרות

26. במהלך הדיון בתכנית המוצעת שהתקיים במועצה הארצית לתכנון ובנייה ביום 1.4.2025, לקראת הפקדת התכנית הנדונה, הוצג כי אין הצדקה להותיר את הדרישה להסכם שיתוף בין רשויות כתנאי מחייב להקמה או הרחבה של אזור תעסוקה/תעשייה מרחבי:

”בתמ”א 35 ובתכניות מתאר מחוזיות אחרות, הוראות דומות מאפשרות שיקול דעת למוסד תכנון. בהמשך לכך, מנהל התכנון הציג נוסח חלופי מוצע להוראה כאמור, בהתייחס לנוסח הקיים בתמ”א 35 ובתכניות מתאר מחוזיות עדכניות.”<sup>4</sup>

27. טיעון זה אינו מדויק ואף מטעה. עיון בנוסחים המחייבים של תוכניות מתאר אחרות - ובפרט תמ”מ/6 (מחוז חיפה); תמ”מ/14 (מחוז דרום) ותמ”א/35 - מעלה כי בניגוד לנוסח המוצע, אשר מסתפק בכך שמוסד התכנון שקל את השפעת התוכנית על הרשויות במרחב, תוכניות אלה כן כוללות הוראות המחייבות בפועל את מוסד התכנון לשקול, ולעיתים אף לוודא, קיומו של הסדר שיתוף הכולל גם חלוקת הכנסות, ובמקרים מסוימים קובעת זאת כתנאי להפקדת תכנית. נפרט.

28. לעומת זאת, תכנית תמ”מ 45/9/2 מבקשת ל”רכז” את הנוסח הקיים כיום כך שבמקום קיום חובה שהתוכנית תהיה משותפת למספר רשויות ושיתלווה אליה הסכם שיתוף בין-רשותי, מוסד התכנון יכול להסתפק בלשקול את השפעת התוכנית על הרשויות במרחב כאשר ”בחינת קיומו של הסדר לשיתוף” הינה שיקול אחד בין רבים.

29. דהיינו, נוסח זה אינו כולל כל דרישה אופרטיבית המחייבת עריכת הסכם שיתוף או חלוקת הכנסות, גם כאשר קיימת השפעה ברורה על רשויות סמוכות. הסעיף המוצע מונה זאת כשיקול אחד, בין רבים, שיש לשקול אותם ולאזן ביניהם. מדובר בנוסח שאינו מחייב, ומשאיר את ההחלטה לשיקול דעת כמעט מוחלט של מוסד התכנון – ובכך מחליש עוד יותר את הרשויות המוחלשות, ובראשן הרשויות הערביות, ואת האפשרות לדרוש הסדרי שיתוף לצדק חלוקתי.

30. בהשוואה לכך, תכנית המתאר הארצית תמ”א/35 קובעת בסעיף 7.2.1 כי:

<sup>4</sup> פרוטוקול המועצה הארצית, סעיף 5, ישיבה מיום 1.4.2025.



”תוספת שטח לפיתוח במרקם הכפרי שעיקרה תוספת שטח המיועד לתעסוקה תופקד רק אם שקל מוסד תכנון את השפעת התכנית על חידוש וחיזוק היישובים העירוניים הסמוכים וככל שראה בכך צורך – וידא קיומו של הסדר שיתוף, לרבות חלוקה בהכנסות, בין כמה רשויות.”

31. משמע, לפי תמ"א/35, על מוסד התכנון לשקול את השפעת התכנית על היישובים העירוניים הסמוכים, ואם מצא שיש צורך – דהיינו כאשר מוסד התכנון מזהה השלכות בין-רשותיות - הוא מחויב לוודא קיומו של הסדר שיתוף, לרבות חלוקת הכנסות בפועל ולא רק לשקול זאת אל מול שיקולים אחרים.

32. בדומה, גם סעיף 5.2.1(3) לתכנית המתאר חלקית למחוז הדרום (תמ"מ/4/14/23) מחייב במידת הצורך לוודא קיומו של הסכם שיתוף. לשון הסעיף היא:

”שקל מוסד תכנון את השפעת התכנית על הרשויות שבמרחב, וככל שראה בכך צורך – וידא קיומו של הסדר המבטיח תכנון, ניהול והפעלה משותפת, לרבות חלוקה בהכנסות בין מספר רשויות.”

33. גם כאן, על מוסד התכנון לבחון את השפעת התוכנית על הרשויות במרחב וברגע שנמצא צורך, חובה עליו לפעול ולוודא את קיומו של הסדר שיתוף. כלומר, מדובר לא רק בשיקול דעת, אלא גם בדרישה אופרטיבית ממשית.

34. גם תכנית המתאר המחוזית של מחוז חיפה (תמ"מ/6) כוללת נוסח מחייב שיתוף. שכן, התוכנית קובעת בסעיף 5.4.2(ח) כי:

”מוסד תכנון יחליט על הפקדתה של תכנית לתעסוקה בהיקף של 50 דונם או יותר, לאחר ששקל את הצורך בקיומו של הסדר המבטיח תכנון, ניהול והפעלה משותפים ליותר מרשות מקומית אחת, וכן חלוקת הכנסות בגינו.”

35. כאן כבר מדובר בדרישה ישירה ומפורשת: אין הפקדה של תוכנית ללא בחינת הצורך בקיומו של הסדר שיתוף וחלוקת הכנסות. מדובר בנוסח המחייב ביותר, שמעגן במפורש את חלוקת ההכנסות כתנאי מהותי.

36. כל התוכניות שלעיל, כוללות הוראות הרבה יותר נוקשות מאשר הנוסח המוצע בתוכנית זו. בכך, תכנית תמ"מ/45/9/2 מסמנת נסיגה מהסטנדרטים התכנוניים המקובלים ובכך פוגעת בשוויון ובצדק חלוקתי.

37. נסיגה זו מקבלת משנה חומרה כאשר עסקינן דווקא במחוז שבו הפערים הכלכליים בין הרשויות היהודיות לערביות הם מהגדולים במדינה. במצב דברים זה, מתן שיקול דעת בלתי מוגבל למוסד התכנון - ללא הטלת חובה אקטיבית או אופרטיבית – מחלישה עוד יותר את הרשויות הערביות, עלולה לסכל כל אפשרות לשותפות תכנונית וכלכלית שוויונית במרחבים האזוריים ומשדרת הדרה מוסדית ואפליה אסורה.



## 1. ביטול מנגנון השיתוף בין הרשויות - עקיפה מכוונת של התנגדויות קודמות

38. המתנגדים יטענו כי הטענה שלפיה יש לאפשר גמישות למוסד התכנון, כך שיוכל שלא לדרוש קיומו של הסכם שיתוף בין רשויות במקרים שבהם הוא לא רואה בכך צורך – אינה מוצדקת.
39. המתנגדים יטענו כי השינוי המוצע בתכנית דנן נועד לבטל בדיוק את אותו סעיף בתמ"מ 9/2, אשר שימש בעבר בסיס להתנגדויות ציבוריות ומוסדיות שהתקבלו, ובסיס להגשת בקשות לחלוקת הכנסות בוועדות הגיאוגרפיות אשר סגרו ולו מעט מהפערים הקיימים בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות. מדובר במהלך שמבקש לעקוף במכוון את הדרישה לשיתוף ולחלוקת הכנסות צודקת, במיוחד מול רשויות ערביות הסובלות ממחסור חמור במשאבים, כפי שפורט לעיל.
40. עד כה, נעשה שימוש בסעיף זה במשורה, ובאופן מוצדק, רק לצורך תיקון אפליה מתמשכת ועוול היסטורי. לדוגמה, חלוקת ההכנסות מהמועצה התעשייתית תפן לרשויות יאנוח-ג'ת וכסרא-סמיע, שהושגה לאחר שנים רבות של הדרה מתמשכת.
41. דוגמה נוספת לחשיבות ההוראה ניתן למצוא במקרה של תכנית מס' 204-0358382 להרחבת אזור התעשייה "חבר" בתחומי המועצה האזורית גלבוע אשר הוגשה בשנת 2019. שכן, במסגרת ההתנגדות שהגישה עמותת סיכוי-אופוק, נתבקשה הוועדה לקבוע כי חלוקת ההכנסות עם הרשויות הערביות הסמוכות – אכסאל, בוסתאן אלמרג', יפיע, מעלה עירון ואום אלפחם – אשר פנו לוועדת הגבולות בנושא, תהווה תנאי לאישור התכנית, בהתאם להוראות הקיימות בתמ"מ 9/2. דרישה זו התקבלה על ידי יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון, ונקבע כי הנושא יידון במסגרת הליכי ההפקדה. בהמשך בוטלה אותה תכנית, אך הוגשה תכנית חלופית (204-0854646), וגם במסגרתה התקבלה עמדת המתנגדים בנושא חלוקת ההכנסות על ידי ועדת ההתנגדויות.
42. השינוי המוצע כיום בתכנית תמ"מ 45/9/2 מבקש לבטל את הסעיף ששימש בסיס לאותן דרישות מקדמיות להסכמי שיתוף, ובכך לא רק לעקוף את החלטות שהתקבלו במסגרת ההתנגדויות לתמ"מ 9/2 – אלא גם לשמוט את הבסיס להתנגדויות דומות בעתיד. משמעות מהלך זה היא פגיעה ישירה ומכוונת במנגנון היחיד הקיים כיום בתכנית המחוזית, שמאפשר לרשויות מקומיות ערביות לדרוש צדק חלוקתי ושיתוף בהכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים.
43. מדובר בביטול מהותי, הפוגע באיזון התכנוני, מרוקן מתוכן את עקרונות השיתוף בין רשויות, ומקבע ואף מגדיל את אי-השוויון והפערים הכלכליים והתכנוניים בין יישובים ערביים ליהודיים במחוז הצפון.



## 2. אי התאמה למדיניות ממשלתית – התכנית האסטרטגית לתעסוקה (2040)

44. כחלק מהתכנית האסטרטגית לשנת 2040, פורסם ביום 10.5.2024 דו"ח ביניים של התכנית האסטרטגית לתעסוקה במחוז הצפון. התכנית גובשה במשותף על ידי לשכת התכנון מחוז צפון, מנהל אזורי התעשייה במשרד הכלכלה, ומנהל התכנון – האגף לתכנון אסטרטגי.
45. בהחלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בצפון (10.5.2024), אומץ הדו"ח ונקבע כי:

”מחליטה הוועדה לאמץ את דו"ח הביניים ואת העקרונות לתכנון אזורי התעסוקה המפורטים בו, ומנחה את משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות ואת כל בעלי העניין לעבוד על פיהם.”<sup>5</sup>

46. מבין העקרונות המרכזיים שאומצו באותו דו"ח נקבע כי:

**הבחנה בין פיתוח מקומי למרחבי:** תשמר ותחודד ההבחנה בין אזורי התעסוקה המרחביים לבין אזורי התעסוקה המקומיים. אזור תעסוקה מקומי ייתן פתרונות, ככל האפשר, בתוך תחום הפיתוח של הישוב, לקליטת עסקים מקומיים, לתעשייה ולמלאכה זעירה ולהוצאת עסקים מטרידים מאזורי המגורים. אזור התעסוקה המרחבי, לעומתו, הוא מתחם אזורי, המשותף למספר רשויות מקומיות, מנקז אליו מועסקים מהאזור כולו ומכיל היצע רחב של אפשרויות תעסוקה ופעילות תעשייתית מגוונת. הצורך בהקמה או הרחבה של אזור תעסוקה מקומי ייבחן בהתאם להיצע שטחי התעסוקה במרחב הקרוב והאפשרות למצוא פתרונות מרחביים, כגון שותפות של הרשות המקומית באזור תעסוקה מרחבי, וכן ביחס להיקף העסקים הקיימים אשר נדרשים לאזור התעסוקה, פוטנציאל הצמיחה שלהם, גודל הישוב ועוד כמפורט בפרק 5 בדו"ח

[...]

**קידום פתרונות של שיתוף הכנסות בין רשויות:** במסגרת כל אזורי התעסוקה המרחביים, כולל באזורי תעסוקה מרחביים עירוניים קיימים, כדי לאפשר שימוש יעיל בקרקע ויתרון לגודל. חלוקת ההכנסות חשובה הן בהיבט התכנוני והן בהיבט של צדק בחלוקת המשאבים בין רשויות מקומיות ויש למנף אותה, בשיתוף משרד הפנים והוועדות הגיאוגרפיות, ככלי לתכנון יעיל, המאפשר מימוש צורכי התעסוקה וכלכלת הרשויות המקומיות באמצעות אזורי התעסוקה המרחביים.”

47. דהיינו, מדיניות זו מחייבת העדפת הקמה ופיתוח של אזורי תעסוקה מרחביים כאשר הצורך בהקמה או בהרחבה של אזור תעסוקה מרחבי ייבחן לאור פתרונות מרחביים כגון שותפות בין-רשותית. בנוסף, המדיניות קובעת שיש לקדם פתרונות של שיתוף בהכנסות בין רשויות. שכן חלוקת ההכנסות מהווה רכיב מרכזי הן במימד התכנוני והן בהבטחת צדק בחלוקת המשאבים בין הרשויות המקומיות, שיש למנף אותה ככלי מרכזי לתכנון יעיל והוגן.

<sup>5</sup> תכנית אסטרטגית לתעסוקה: דוח ביניים ונספח- החלטת הוועדה המחוזית צפון מיום 10.5.2.



48. משמע, התוכנית אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית כפי שזו אומצה על ידי הוועדה המחוזית בעצמה.

49. בנוסף להתייחסות הספציפית לאזורי התעסוקה, התוכנית האסטרטגית לישראל 2040 חרטה על דגלה תמיכה **בעיקרון האזוריות**. שכן, התמקדות באתגרים הספציפיים וביתרונות היחסיים של כל אזור, לצד עידוד וחיזוק שיתופי פעולה אזוריים, יכולים להוביל לפיתוח מאוזן יותר של מרכז ופריפריה, לשיפור איכות החיים ורמת השירותים, להפחתת יוממות ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין תושבי האזור. התוכנית האסטרטגית מפרטת את היתרונות הכלכליים, התכנוניים והחברתיים בחיזוק עיקרון האזוריות, הן בהסתכלות מקומית והן בהסתכלות כלל-ארצית, במיוחד במחוזות הצפון והדרום.

50. במצב דברים זה, מן הראוי כי מרכיב כה חשוב ביכולתן של רשויות מקומיות לכלכל את עצמן, יזכה לאותה חשיבה אסטרטגית ורבת רבדים אשר הושקעה בכתיבת התוכנית, וכי עקרונותיה יאומצו במנגנונים המאפשרים חלוקת הכנסות אזורית הוגנת ושיוויונית ולא ההיפך מכך.

51. מכאן, המסקנה המתבקשת היא כי תכנית תמ"מ 45/9/2, אשר מסירה את הדרישה להסכם שיתוף בין רשויות, סותרת באופן ישיר את עקרונות המדיניות שאומצה, ונוגדת את החלטת מקדמי התכנית – הוועדה המחוזית עצמה.

#### ח. הטיעון המשפטי

52. המתנגדים יטענו כי פגמים רבים נפלו בהחלטה לשנות את נוסח ס' 1.1(ג) בתמ"מ 9/2 בצורה המבוקשת בתוכנית נשוא התנגדות זו. פגמים אלה יורדים לשורש ההליך ומחייבים את דחיית התוכנית.

53. הלכה ידועה היא שקיומה של תשתית עובדתית מלאה הינו תנאי הכרחי על מנת להבטיח קבלת החלטה ראויה שאינה שרירותית ושלוקחת בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים. שכן, בהעדר תשתית עובדתית הולמת לא כל החשוב והדרוש להכרעה יהיה לנגד עיני הרשות (לעניין זה ראו: עניין **ברגר**, בעמ' 59; בג"ץ 2355/98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, פס' 48 לפסק הדין (1999)). החובה להתבסס על תשתית עובדתית ראויה כוללת גם את החובה לפעול בשקידה לאיסוף כל החומר הרלוונטי בטרם קבלת ההחלטה. שכן, בהעדר תשתית עובדתית מלאה, הרי שלא ניתן לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים (**עניין ברגר**, בעמ' 49). הדברים האמורים נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן בהחלטה לבטל החלטה קודמת.

54. זאת ועוד, הלכה פסוקה היא כי על הרשות המנהלית בבואה לקבל החלטה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, **ואותם בלבד** (ראו: עניין **יורונט**, פס' 20; בג"ץ 9722/04 **פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פס' 13 (פורסם במאגרים, 7.12.2006); עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד סד(2) 1, פס' 37 לפסק הדין (2010)).



55. המתנגדים יטענו כי לאור הנתונים שהובאו בהרחבה לעיל, לענייני אי השוויון הקיים בין הרשויות הערביות לרשויות היהודיות במחוז צפון, לא רק שאינם תומכים בביטולה של ההוראה לענייני הסכמי השיתוף, אלא להפך. העובדה כי גם 20 שנה אחרי הכנסת הוראה זו לתמ"מ 9/2 לא חל שינוי מהותי ומשמעותי במצב ההכנסות של הרשויות הערביות במחוז צפון מאזורי התעסוקה המרחביים וטרם הושגה המטרה שלשמה כוננה הוראה זו, הרי אין שום הצדקה לביטולה של ההוראה.

56. לא זו בלבד, שהרי לאור נתונים אלה, ההחלטה לבטל את ההוראה מעידה על כך שלא נתן משקל לכלל השיקולים הרלוונטיים ובראשם השיקול של צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין וזכויות תכנוניות.

57. בית המשפט העליון כבר קבע כי העיקרון של צדק חלוקתי הינו שיקול ענייני ומחייב בעת חלוקת מקרקעין על ידי מנהל מקרקעי ישראל. דברים אלה יפים ונכונים לכל החלטה של רשות ציבורית שיש בה כדי לאפשר או להתוות חלוקת משאבים ציבוריים, לאמור:

דברים אלה מעלים אל פני השטח את הערך של הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מנהל מקרקעי ישראל. עניינו של ערך זה בחלוקה החברתית הצודקת של משאבים חברתיים ואחרים. החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים [...] דברים אלה מלמדים, כי הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר.<sup>6</sup>

58. יתרה מזו, אחת המטרות המרכזיות של מערכת התכנון המרחבית, הינה צמצום פערים חברתיים-כלכליים, תוך שמירה על עקרונות השוויון והצדק החלוקתי. השופט עדיאל ציין בפסק דינו בפרשת **אלעוקבי**, כי בנוסף לחובה של רשויות התכנון לנהוג בשוויון, הן גם חייבות להביא בחשבון שיקולים חברתיים:

עקרון השוויון נמנה על ערכי היסוד של מדינת ישראל. הוא מהווה עיקרון יסוד חוקתי, וחלק בלתי נפרד מתפיסות היסוד המשפטיות [...] בית משפט זה חזר והדגיש את חובתה של כל רשות מינהלית לנהוג בשוויון בכל פעולה מפעולותיה [...] כך גם בהקצאת קרקעות המדינה. שכן, המקרקעין "הוא משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה" [...] "ועל המדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה" [...] הגשמת ערך השוויון בתחום הקצאת המקרקעין, נקבע בפסיקה, מחייבת

<sup>6</sup> בג"צ 3939/99 קיבוץ שדה נחום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נו(6) 25, 64 - 65.



התחשבות גם בערך של הצדק החלוקתי [...] החובה לנהוג בשוויון מוטלת גם על מוסדות התכנון. שכן, "תפקיד הרשויות השונות, העוסקות בתכנון על-פי חוק התכנון, אינו מוגבל רק לתכנון הפיזי. הוא חייב להביא בחשבון, לשקול ולאזן זה כנגד זה שיקולים שונים, ביניהם גם שיקולים חברתיים ואחרים"<sup>7</sup>

59. המתנגדים יטענו כי ההחלטה לרכז את הדרישה להסכמי שיתוף הכנסות, כאשר הנתונים שלעיל מראים שלא חל שינוי מהותי ומשמעותי בחלקן היחסי של הרשויות הערביות בהכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים, עומדת בסתירה לעקרונות הצדק החלוקתי והצק המתקן.

60. המתנגדים יטענו עוד כי משהתוכנית אינה נותנת משקל, ובטח שלא משקל ראוי, לשיקול רלוונטי הרי שהיא נגועה באי סבירות קיצוני אשר מצדיק את ביטול התוכנית (ראו: בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993)).

## ט. סיכום

61. תכנית תמ"מ 45/9/2 מבקשת להסיר מנגנון מהותי אשר איפשר, ולו באופן מוגבל, לרשויות מקומיות ערביות לדרוש שותפות שוויונית באזורי תעסוקה מרחביים. ביטול הדרישה להסכמי שיתוף ולחלוקת הכנסות פוגע בעקרונות היסוד של צדק חלוקתי, שוויון ולעקרונות יסוד תכנוניים בדבר אחריות מוסדית לפיתוח מאוזן ושוויוני.

62. מדובר בתכנית שמנציחה את הפערים ההיסטוריים, מחלישה את הרשויות המוחלשות ומסירה מהמדינה את האחריות לתיקון העוול התכנוני המתמשך כלפי החברה הערבית. לא מדובר בליקוי שניתן לתקן בצורה נקודתית, אלא בכשל תכנוני מהותי, ועל כן אין מקום לקדם את התכנית – גם לא בנוסח מתוקן.

63. לאור כל האמור, המתנגדים דורשים מהמועצה הארצית לדחות את התכנית כליל, ולהותיר את ההוראות הקיימות בתוקפן, כאמצעי בסיסי והכרחי לקידום עקרונות של שוויון, שותפות והוגנות תכנונית בין כלל הרשויות המקומיות במחוז צפון ולקידום עקרונות צדק חלוקתי.

ד"ר סאמר סוויד

(המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי)

מאיסאנה מוראני, עו"ד

(עדאלה)

ג'ידי חלאילה

(סיכוי-אופוק)

<sup>7</sup> עע"מ 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לערעורים (פרסום במאגרים, 25.1.2006).