



בחינת חלוקת הכנסות ממתחם בז"ן ומתחם קרקעות הצפון

דוח מסכם

**מוגש למנכ"ל משרד הפנים
מר מרדכי כהן**

ירושלים

חשוון תשפ"א, נובמבר 2020

תוכן עניינים

1.	כתב מינוי ופירוט הרכב הוועדה	4
2.	רקע היסטורי	5
3.	ניתוח תכנוני	9
3.1	מדיניות התכנון הארצית והמחוזית	10
3.2	תכנון ברמה המחוזית	13
3.3	תכניות מתאר מקומיות ומפורטות	14
3.4	סמכויות התכנון במתחם בז"ן	17
3.4.1	הוועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן	17
4.	ניתוח כלכלי	18
4.1	ניתוח השוואתי של נתונים נבחרים בכלכלת הרשויות המקומיות	19
4.1.1	רקע חברתי – דמוגרפי	19
4.1.2	רקע כלכלי	21
4.1.3	השוואה על פי מדד חוסן הרשויות המקומיות	23
4.1.4	השוואת חיובי ארנונה לתושב	24
4.2	פוטנציאל היקף ההכנסות ממתחם בז"ן	25
4.2.1	חלוקת הכנסות מרפא"ל	27
4.2.2	תכנית המראה	27
5.	מהלך עבודת הוועדה	29
6.	תמצית עמדות הצדדים	30
6.1	עיריית חיפה	30
6.2	עיריית קרית אתא	30
6.3	עיריית נשר	30
6.4	מועצה אזורית זבולון	31
6.5	עיריית קריית ביאליק	31
6.6	עיריית קריית ים	31
6.7	עיריית קריית מוצקין	32
6.8	עיריית שפרעם	32
6.9	מועצה מקומית בסמת טבעון	32
6.10	מועצה מקומית כעביה טבאש חג'אג'רה	32

32.....	מועצה מקומית דאלית אל כרמל	6.11
33.....	מועצה מקומית עספיה	6.12
33.....	מועצה מקומית קרית טבעון	6.13
33.....	מועצה מקומית רכסים	6.14
35	המלצות	7.7
42.....	סיכום ההמלצות – מודל מסכם ותוצאותיו	7.1

רשימת איורים:

10.....	איור 1 : תמ"א 35
11.....	איור 2 : תמ"א 30
12.....	איור 3 : לוח זמנים עקרוני ליישום תכנית מפרץ החדשנות, מתוך מסמכי התכנית
13.....	איור 4 : תמ"מ 6
16.....	איור 5 : תכנית קרקעות הצפון

רשימת לוחות:

20.....	לוח 1 : מבחר נתונים חברתיים-דמוגרפיים ברשויות המקומיות על פי כתב המינוי
20.....	לוח 2 : ריבוי טבעי לאלף איש ברשויות המקומיות
22.....	לוח 3 : רקע כלכלי ברשויות במנדט הוועדה

1. כתב מינוי ופירוט הרכב הוועדה

בתאריך 18.09.16 מינתה מנכ"לית משרד הפנים גב' אורנה הוזמן בכור ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור מטרופולין חיפה. דוח מסכם זה עוסק בסעיף 1 לכתב המינוי: בחינת הכרזה על חלוקת הכנסות מבתי הזיקוק לנפט באזור חיפה בין הרשויות המקומיות: חיפה, נשר, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, קרית מוצקין, שפרעם, בסמת טבעון דלית אל כרמל, כעביה – טבאש – חג'אג'ירה, עספיה, קרית טבעון, רכסים והמועצה האזורית זבולון. כתב המינוי מצורף כנספח 1 לדוח זה.

להלן הרכב הוועדה על פי כתב המינוי:

מר עמרם קלעג'י – יושב ראש הוועדה

רו"ח יהודה אמסלם – חבר ועדה

פרופ' דברה שמואלי – חברת ועדה

עו"ד משה קריף – חבר ועדה

את הוועדה ריכז מר סרגיי ניימן בסיוע גב' ענת דינס

מיפוי: גב' תמר דבורקין

ייעוץ תכנוני: גב' רותם קול, חברת עדליא

ייעוץ כלכלי: מר עודד סטקלוב, חברת עדליא

2. רקע היסטורי

להלן תמצית השתלשלות העניינים תוך התמקדות במעמדו המוניציפאלי של האזור המסומן בכתב מינוי הוועדה – מתחם בז"ן ומתחם קרקעות הצפון.

❖ 1933-1938

נחתמו אֶמְנוֹת בין הנציב העליון לישראל לבין חברת הנפט האנגלו-פרסית בע"מ, הנותנות לחברת הנפט האנגלו-פרסית זיכיון להעברת הנפט לארץ ישראל, ולהקמת מפעלים ומתקנים לזיקוק. אמנות אלו קיבלו תוקף סטטוטורי בפקודה מספר 34 של השלטון הבריטי.

❖ 1938

תקופת המנדט הבריטי, הוצאת השטח בזיכיון מגבולות חיפה ומחוז חיפה. פורסם צו בדבר הוצאת אתר בתי הזיקוק מתחומי מרחבי התכנון של חיפה. לחברה ניתן זיכיון למשך 70 שנה מתאריך החתימה על ההסכם הראשון (1933) – כאשר מיסוי על הקרקע יועבר לממשלה והיא תעביר את החלק הנדרש לחיפה.

❖ 1974

שר הפנים מינה ועדת חקירה לסיפוח בז"ן לחיפה. היא המליצה לא לצרף את המתחם לחיפה בגלל הזיכיון התקף¹. בקשה לצרף את המתחם לתחומי תכנון של הוועדה המחוזית חיפה לפי החלטת שר הפנים לשינוי האמנה. המלצה זו לא אושרה כי חרגה מתחום סמכות הוועדה – בחינת תחומי שיפוט ולא תחומי תכנון.

❖ 1981

ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ממליצה לצרף את שטח בתי הזיקוק ומפעלי הפטרוכימיה בחיפה, לתחום שיפוטה של עיריית חיפה – "הוועדה קוראת לשר הפנים לפעול לאלתר ולנקוט בצעדים ובאמצעים הנדרשים כדי לתקן תוך זמן קצוב ולקבוע את המצב, ולצרף את השטח של בתי הזיקוק והתעשיות הפטרוכימיות לרשות מוניציפאלית אשר תישא באחריות לאותו שטח, ותפעל להבראת האזור ממטרדים הפוגעים באיכות החיים של אזור מפרץ חיפה".

❖ 1982

מונתה ועדת גלזר שבה השתתפו נציגי המשרדים: פנים, בריאות, אוצר, מסחר ותעשייה, משפטים ואנרגיה. ההחלטה הייתה כי כיוון שישנו זיכיון תקף – בז"ן לא תסופח לתחום השיפוט של חיפה. אך בהמלצות הוועדה נכתב שיש לצרף את בז"ן לתחומי תכנון. **המלצות הוועדה** הביאו לסיפוח המתחם לשטח תכנון המחוז אך לא לסיפוח מוניציפאלי בגלל חסויות בינלאומיות הקשורות לאמנה והזיכיון.

❖ 1984

פורסם צו שר הפנים. הצו ביטל את צו הנציב משנת 1938 וקבע כי החל משנת 1984 יחולו דיני תכנון ובנייה וחוק רישוי על המפעלים בשטח הזיכיון.

❖ 1990

¹ הזיכיון העניק לחברה מגוון זכויות, ביניהם: החזקת קרקעות בשטח כולל של למעלה מ-2,000 דונמים בתנאים נוחים למדי, אי-החלת חוקי התכנון והבנייה על המקרקעין שהחברה קיבלה ופטור ממסים מקומיים וארציים.

אושרה תכנית מתאר מקומית חפאג/ 1200 לבז"ן לאחר ביטול הצו הבריטי. תכנית זו הסדירה סטטוטורית את מתחם בז"ן ובין היתר קבעה הוראות לאכיפת חוקי איכות הסביבה ומניעת מטרדים.

❖ 2003

תום תקופת הזיכיון. הקמתה של ועדת חקירת גבולות ראשונה בראשות עוזי וכסלר. הוועדה דנה בשיוך מתחם בז"ן לרשויות המקומיות והחליטה כי **כל המתחם יעבור לשטחי חיפה והיא זו שתהיה אחראית על חלוקת ההכנסות. הרשויות שהוחלט עליהן כי יקבלו חלק מהכנסות הארנונה הן קרית אתא, נשר וזבולון**. באותה ועדה הגישו בקשה גם קרית מוצקין, קרית ביאליק וקרית ים – אך בקשתן נדחה מתוך טענה שאינן גובלות במתחם. מפתח החלוקה לפי הרשויות המקומיות: חיפה 45%; קרית אתא 25%; נשר 15%; זבולון 15%.

❖ 2005

שר הפנים מקבל את המלצות ועדת החקירה וקובע כי שטח בית הזיקוק יסופח לתחום השיפוט של עיריית חיפה, וכמו כן, תוקם מנהלת משותפת לארבע רשויות (חיפה, קרית אתא, נשר וזבולון). הנחייה זו לא יושמה, אך הוקמה ועדה משותפת לתו"ב.

❖ 2007

ממשלת ישראל מכרה את אחזקותיה בבז"ן לגורמים פרטיים. 74% מהחברה דאז היו בבעלות ממשלתית, כאשר 26% נמכרו לחברה פרטית בשנת 1971.

❖ 2008

הקמת החברה העירונית המשותפת למתחם בז"ן שתפקידה ניהול ואחזקת המתחם.

❖ 2009

הקמת הוועדה המשותפת לתכנון ולבניה במתחם בז"ן.

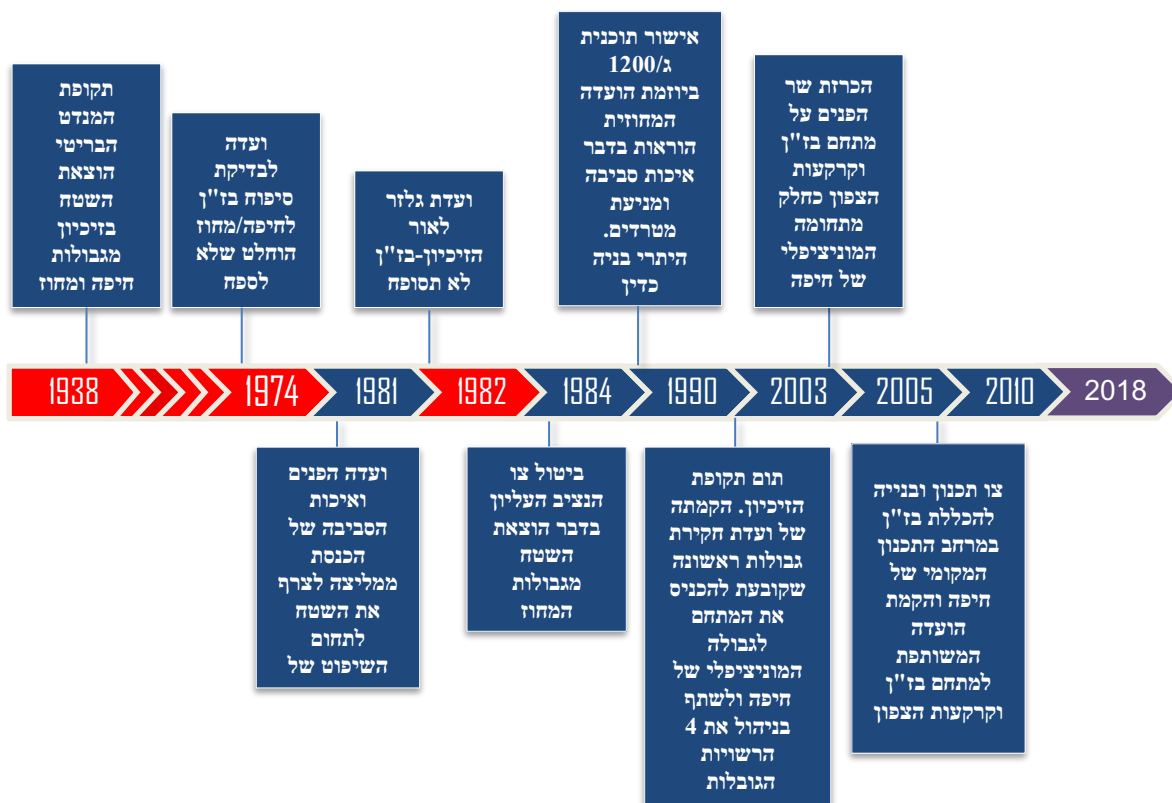
❖ 2010

הוקמה ועדת חקירה שנייה על רקע שני בג"צים אשר הוגשו לשר הפנים לבחון שנית את נושא חלוקת ההכנסות מהמתחם.

❖ 2012

הוקמה ועדה חדשה בראשות פרופ' ברוך קיפניס בה נכללו רשויות נוספות: קרית ביאליק, קרית מוצקין, קרית ים, טירת הכרמל, רכסים, קרית טבעון, עוספיא, דלית אל כרמל וחוף הכרמל. בשנת 2013 הודיע פרופ' קיפניס על התפטרותו מראשות הוועדה. לפיכך, הוקפאה פעילות הוועדה למשך מספר שנים. ב-2016 מונה לוועדה יו"ר חדש, הכלכלן שלמה מעוז, לאור כתב המינוי החדש רשויות נוספות הגישו בקשה לחלוקת הכנסות ממתחם בז"ן. כתב המינוי החדש כלל את הרשויות: חיפה, נשר, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, קרית מוצקין, שפרעם, בסמת טבעון, דלית אל כרמל, כעביה טבאש חג'אג'רה, עספיא, קרית טבעון, רכסים וזבולון.

מינוי הוועדה הגאוגרפית חיפה על ידי מנכ"ל המשרד לבחינת חלוקת ההכנסות במתחם בז"ן ובמתחם קרקעות הצפון בין הרשויות המקומיות: חיפה, נשר, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, קרית מוצקין, שפרעם, בסמת טבעון דלית אל כרמל, כעביה – טבאש – חגי'אג'רה, עספיא, קרית טבעון, רכסים והמועצה האזורית זבולון.

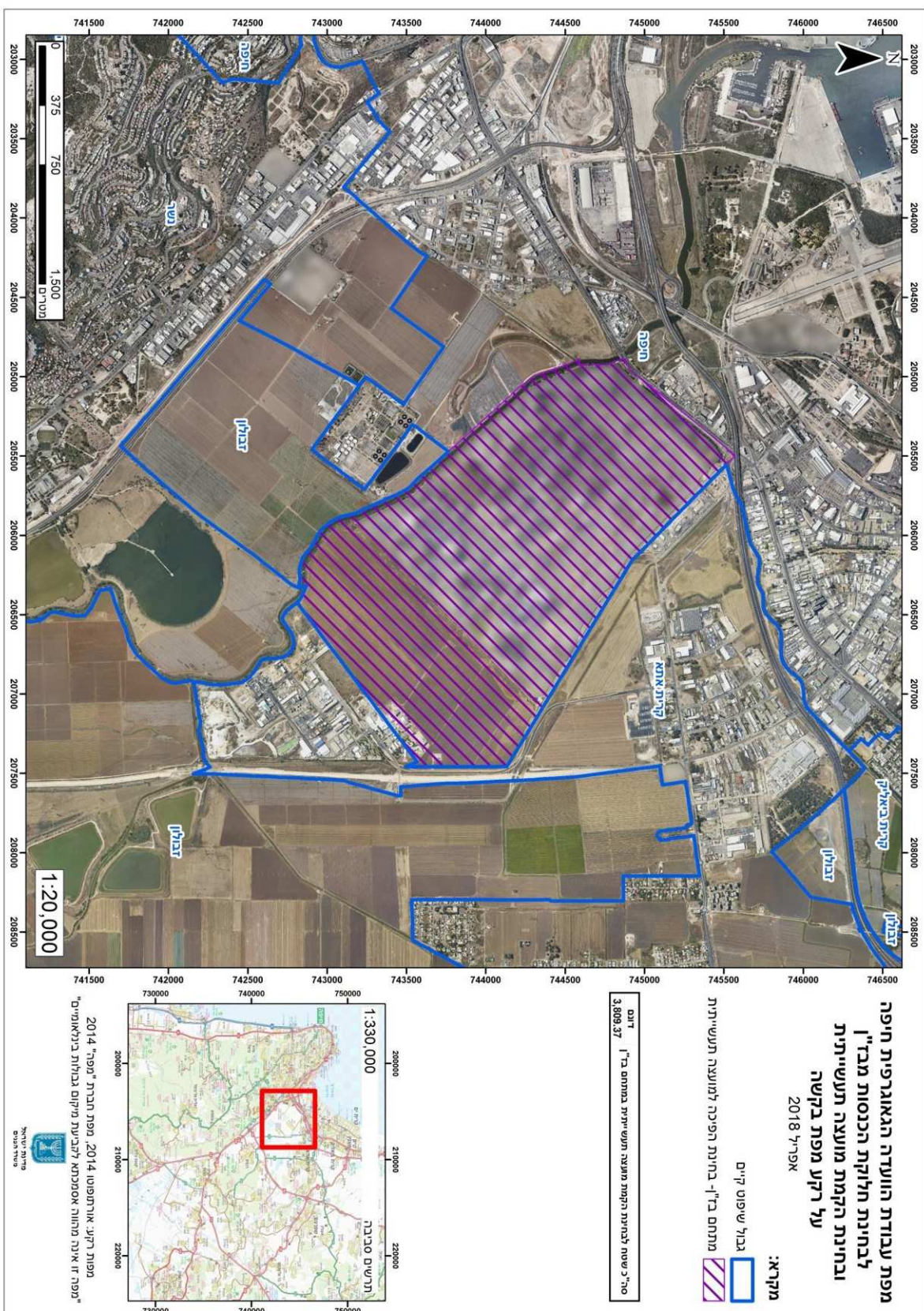


איור 1. ציר זמן לסיכום עובדות היסטוריות.

השטח המבוקש לבחינת הקמת מועצה תעשייתית במתחם מצוי בשטח תחום השיפוט של חיפה, ראה איור 1 להלן. פירוט השטחים הכלולים בבקשה ראה טבלה 1 להלן.

גוש	חלקות
11625	7,8,10
11223	97,98,99
11624	9,11,19,20,21
11622	2(חלק), 3(חלק)
11623	3,4,6,8,10,12,13,14,15(חלק)
11619	2(חלק)

טבלה 1: פירוט הגושים והחלקות במתחם בז"ן וקרקעות הצפון



3. ניתוח תכנוני

כלל רמות התכנון - הארצית, המחוזית והמקומית - מסמנות את מתחם בז"ן כמתחם המיועד לתעשייה פטרוכימית, בעל פוטנציאל סיכון סביבתי. עובדה זו משקפת את מדיניות התכנון הנוגעת למתחם – ייעודו מתוכנן להישאר בטווח הבינוני והרחוק כמרכז זיקוק לדלקים ותעשייה פטרוכימית, על אף הקרבה לריכוזי אוכלוסייה גדולים. לוח 1 להלן מפרט את רשימת התוכניות החלות על המתחם:

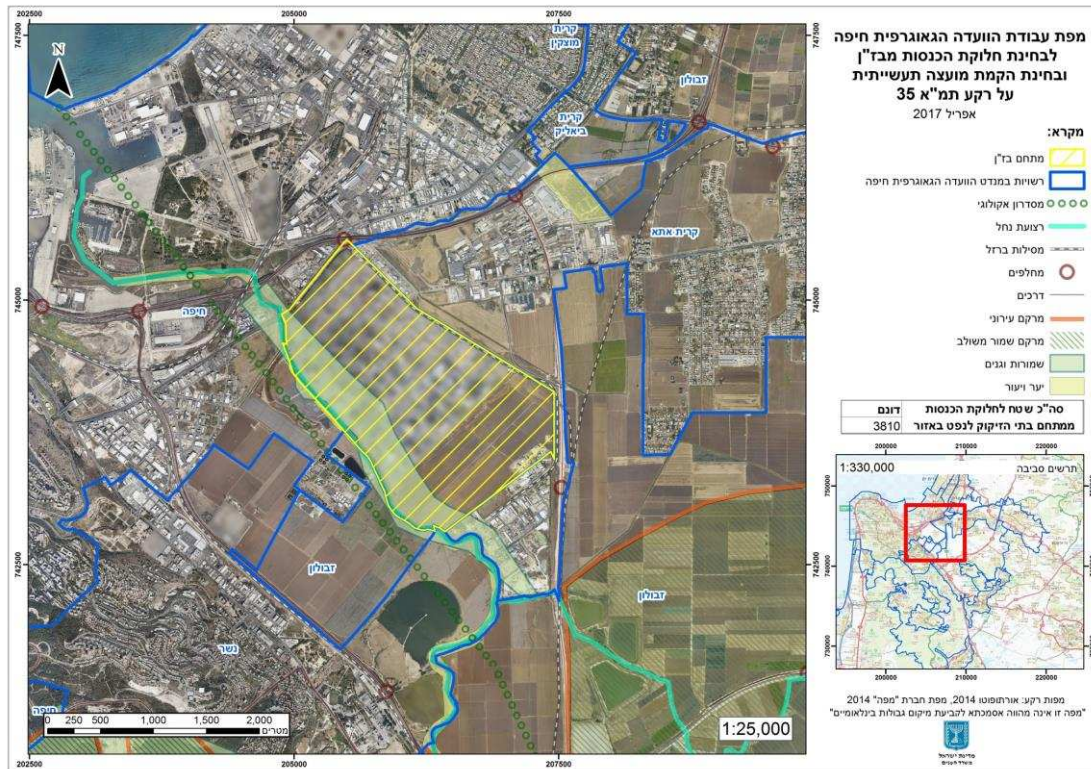
שם התוכנית	סיווג	סטטוס	הערות
תמ"א 35	ארצית	מאושרת-2005	עברה עדכון ואושרה בתוכנית 1/35 (2017)
תמ"א 30	ארצית	דיון בממשלה- 2012, הוחזרה לדיון במועצה הארצית	תוכנית מתאר ארצית לדרום מפרץ חיפה. הומלץ לפצל את שטח התוכנית על מנת לאפשר קידום של רצועת החוף בתחום תמ"א 13/ב/1 (תוכנית המתאר לחופים)
תמ"מ 6	מחוזית	מאושרת-2016	תוכנית מחוז חיפה
חפ/2000	מתאר מקומית	פורסמה להתנגדויות	תוכנית מתאר לחיפה
חפאג/1200	מקומית	מאושרת-3/2018	התוכנית הראשית המאפשרת הקמת מתקנים ב
חפאג/1139	מקומית	מאושרת-3/2018	קרקעות הצפון-חוות מכלי אחסון לדלקים. א טרם פורסמה ברשומות

טבלה 2: תכניות סטטוטוריות בשטח המנדט.

3.1 מדיניות התכנון הארצית והמחוזית

תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור (בתוקף משנת 2005)

לפי תכנית המתאר הארצית (להלן תמ"א 35), מצוי מתחם בז'ז'ן ברובו בתחום השטח המיועד לפיתוח עירוני ונושא כיתוב "בתי הזיקוק", כאשר מצפון מערב לו מסומן "מתקן ארצי", סימון זה הוא בבחינת סימון להתמצאות בלבד, ומיקומו יקבע בתכניות הנוגעות בדבר. בשולי המתחם הדרומיים חל ייעוד של שמורות וגנים, המתייחס לרצועת נחל הקישון. מתחם ראה איור 2 להלן.

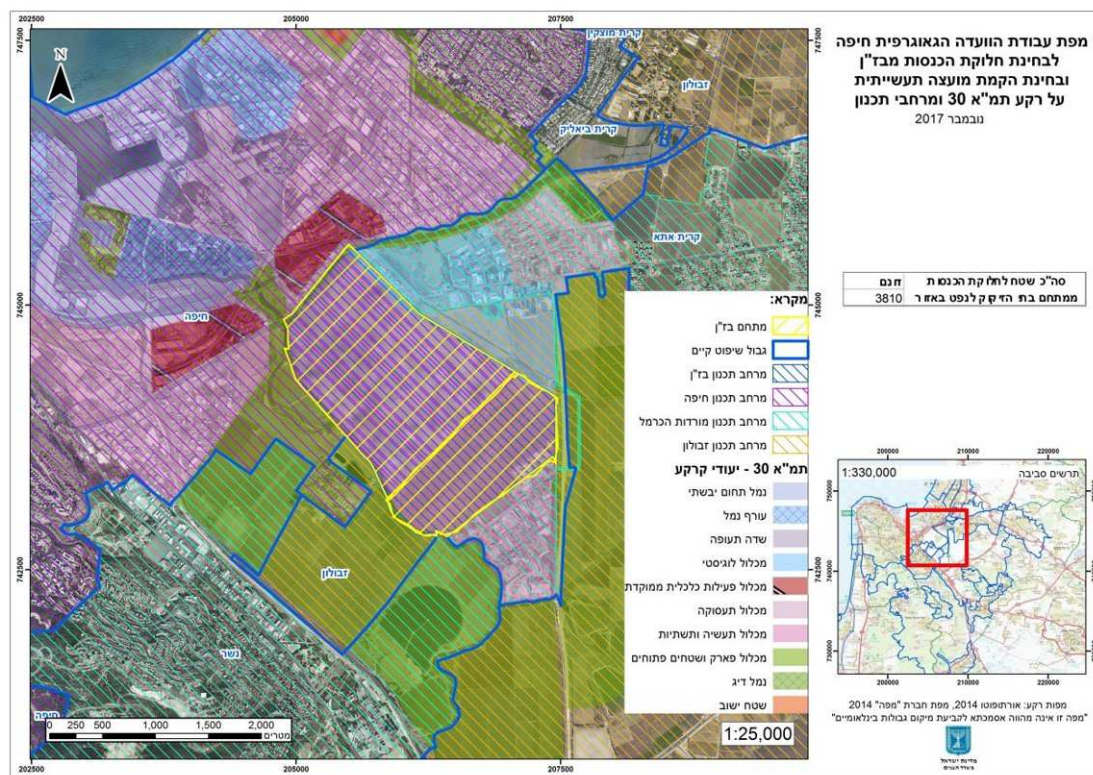


איור 1: תמ"א 35

תמ"א 30, תכנית מתאר ארצית לדרום מפרץ חיפה

תמ"א 30 מגדירה את השימושים הלאומיים והמטרופוליניים במפרץ חיפה וקובעת כלים שיאפשרו המשך והסדרת פיתוח השימושים שבתחומה, בראייה לטווח ארוך (לשנת יעד 2025), תוך צמצום למינימום של הסיכון לתושבי האזור ושל פגיעה בסביבה. התוכנית נמצאת בסטטוס "דיון ממשלה / ועדת שרים באישור תכנית - התכנית הוחזרה לדיון במועצה תאריך 12/01/2012". התכנית משתרעת על שטח של כ-33 קמ"ר ועוד 10 קמ"ר בים, במרכזו של גלעין מטרופולין חיפה.

בתאריך 25/12/2011 המליצה הממשלה למועצה הארצית לשקול לפצל את תמ"א 30, כך שיגרעו מתחומה השטחים שמצפון למסילת החוף, באופן שלא תהיה חפיפה בין שטח תכנית זו לשטח תמ"א 13/ב/1 לתכנון חזית הים העירונית המקודמת בימים אלה. לתשריט התכנית ראה איור 3 להלן.



איור 2: תמ"א 30

תכנית מפרץ החדשנות – תכנית שלד לאזור מפרץ חיפה (אינה סטטוטורית)

בשנת 2019 רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר פרסמו תכנית אסטרטגית שביסודה שינוי המגמות הקיימות באזור מפרץ חיפה, פינוי תעשייה מסורתית והתעשייה הפטרוכימית, הקמת עוגנים מסחריים ועסקיים ופיתוח אזורי מגורים. סך השטח שהוגדר במסגרת התכנית משתרע על פני כ- 36,500 דונם שנתחמים בקרית אתא במזרח, צומת יגור בדרום, כביש 75 בדרום-מערב, שפך הקישון ממערב וקרית חיים מצפון.

מימושה המלא של תכנית לאומית זאת כרוך בין היתר בפינוי הדרגתי של תעשיות רבות לרבות מפעלי קבוצת בז"ן וניקוי הקרקעות ומי התהום שבמתחם זה. יעדי הבניה שהוגדרו במסגרת התכנית מסתכמים בהיקף של כ-85,000 יחידות דיור וכ-2,000,000 מ"ר של שטחי תעסוקה. בנוסף התכנית מציעה הקמת פארקים ורצועות של שטחים ציבוריים, הקמת מרכזי תרבות, הסטת תוואי נחל הקישון והקמת מרינה בשפך הנחל.

תכנית השלד מציעה לוחות זמנים להשלמת השלבים השונים כמתואר להלן:

2040	2039	2038	2037	2036	2035	2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
													8	7	6	5	4	3	2	1	תכנון ותאום הפרויקט
						10	9	8	7	6	5	4	3	2	1						ניקוי קרקע ומי תהום
שוק של כ- 2,000 יח"ד בשנה, בעשור הראשון																					שוק

תחילת הפרויקט

איור 3: לוח זמנים עקרוני ליישום תכנית מפרץ החדשנות, מתוך מסמכי התכנית

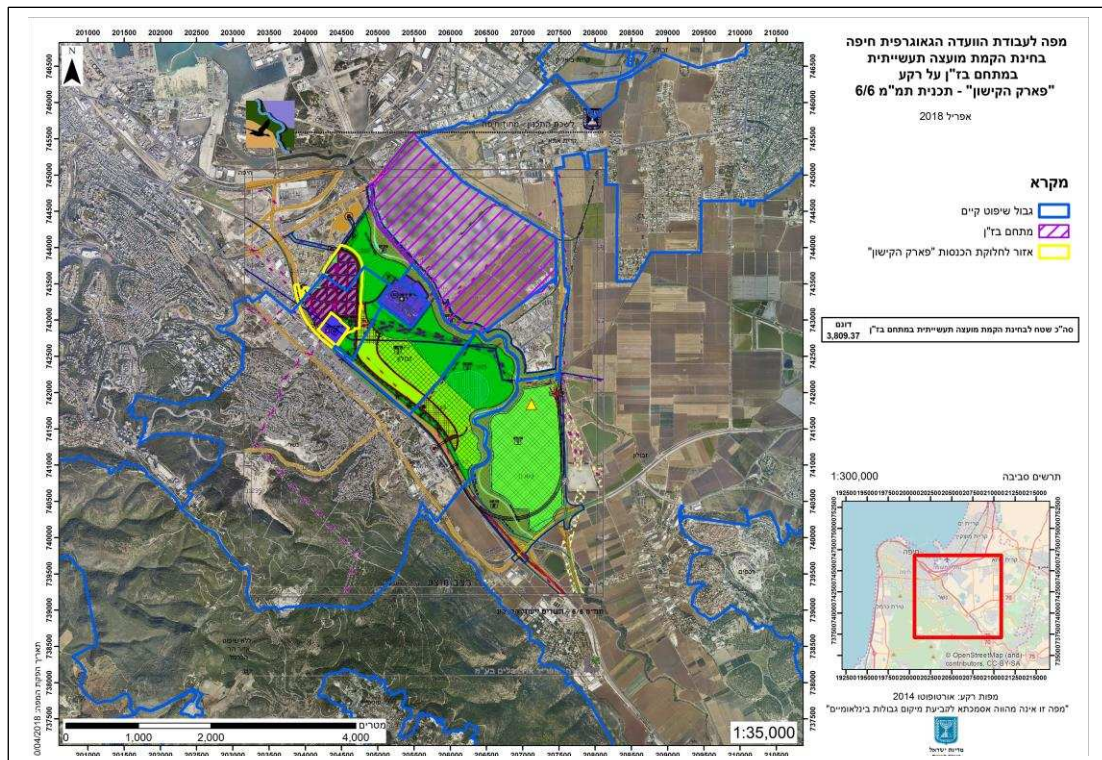
יש לציין כי מסמכי התכנית לא נקבו במועד מוגדר לפינוי המתחמים ותחילת עבודות ניקוי הקרקעות. עם זאת, אזור מתחם בז"ן סומן כ"שטח 4", עליו מתוכננים לקום כ-38,000 יחידות דיור וכ-1,000,000 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה. פיתוח ויישום התכנית בשטח מתחם בז"ן מצויים במסגרת השלב השני החל משנת 2035 לערך; זאת, לאחר שיווק של כ-9,000 יחידות דיור בשלב הראשון באזור צומת יגור ולאחר השלמת פינוי המפעלים, ניקוי הקרקעות ומי התהום ממתחם בז"ן.

על כן, קידומו של חזון חדשנות המפרץ כפי שמובא בתכנית השלד מעניק ודאות לטווח הזמן הקרוב והבינוני ביחס להמשך פעילותם השוטפת של המפעלים שבמתחם בז"ן. לאור זאת, לא צפוי שינוי מהותי בהיקף תקבולי הארנונה שנגבים במתחם זה בשנים הקרובות.

3.2 תכנון ברמה המחוזית

תמ"מ 6 תכנית מתאר מחוזית - מחוז חיפה (בתוקף משנת 2013)

לפי תכנית מתאר מחוזית מס' 6, שטח בז"ן מופיע בתשריט (ראה איור 4 להלן) **כאזור תעשייה מיוחד** עליו יחולו הוראותיה של תכנית מתאר ארצית נושאת. עם זאת, טרם אישורה של תכנית, רשאית הועדה המחוזית לקבוע תנאים לאישור תכניות באזור תעשייה מיוחד, בהתייחס לקבוע בתכנית המתאר הארצית לדרום מפרץ חיפה – תמ"א 30 כפי שהומלצה לממשלה על ידי המועצה הארצית – כמסמך מנחה. במדיניות איכות הסביבה של התכנית נאמר כי מאחר ובאזור המפרץ מרוכזים מפעלים הכוללים ריכוז של חומרים מסוכנים, וכן מסדרונות להולכת חומרים אלה, התכנית גיבשה מדיניות לצמצום המפגעים הסביבתיים ורמת הסיכון על ידי ריכוז המפעלים המסוכנים באזור התעשייה המיוחד ועל ידי קביעת תנאים והגבלות על גורמי הסיכון. יצוין כי השטח מדרום- מערב למתחם בז"ן מיועד להיות "פארק מטרופוליני קישון" ע"פ תמ"מ 6.



3.3 תכניות מתאר מקומיות ומפורטות

תוכנית חפאג/1200 ב, מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה (2018)

תכנית חפאג/1200 ב', תכנית המסדירה סטטוטורית את מתחם בז"ן וקובעת ייעודי קרקע לתעשייה עם הנחיות והוראות מיוחדות לייעוד זה בשטח מתחם בתי הזיקוק לנפט, הנחיות להגנה על איכות הסביבה וצמצום סיכונים סביבתיים ופיזיים. התכנית חלה על שטח "מתחם בז"ן" (ראה איור 5 להלן) ובו פועלים כיום כמה מפעלים: בתי הזיקוק לנפט בע"מ, כרמל אולפינים בע"מ, גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, שמנים בסיסיים חיפה בע"מ השייכים לקבוצת בזן, וחיפה כימיקלים בע"מ. שטח התכנית עומד על כ-2,630 דונם והשטח הבנוי יגיע לגודל של כ-925,000 מ"ר - כפי שלושה מכלל השטח הבנוי הקיים, שחלקו עדיין לא אושר ולא עבר הסדרה. התוכנית אושרה לפרסום ברשומות ובעיתונים במרץ 2018.

המתחם מצוי בליבו של מפרץ חיפה ומוקף שטחי פיתוח עירוניים של חיפה, קריית אתא, מועצה אזורית זבולון ונשר. אזור סביבת התכנית ברדיוס של קילומטר הוא בעיקרו חקלאי או תעשייתי. מרחק שטח תכנית משכונת המגורים הקרובה ביותר בקרית אתא הוא קילומטר לערך. עיקר המתחם מצוי בתחום המוניציפאלי של עיריית חיפה ובתחום הועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן על פי צו התכנון והבניה (החל משנת 2010).

מטרות התוכנית:

1. קביעת ייעודי קרקע לתעשייה עם הנחיות מיוחדות והוראות והנחיות לייעוד זה בשטח מתחם בתי הזיקוק לנפט.
2. קביעת הנחיות להגנה על איכות הסביבה וצמצום סיכונים סביבתיים ופיזיים מכל סוג שהוא.
3. התווית רצועות תשתיות וקביעת הוראות לאופן השימוש בהן.
4. קביעת הוראות שימור.
5. קביעת רצועות ירוקות לאורך נחלי הגדורה והקישון.
6. קביעת הנחיות לנגישות למתחם.
7. הגדרה לקצב פליטת מזהמי אוויר במצב הקיים.

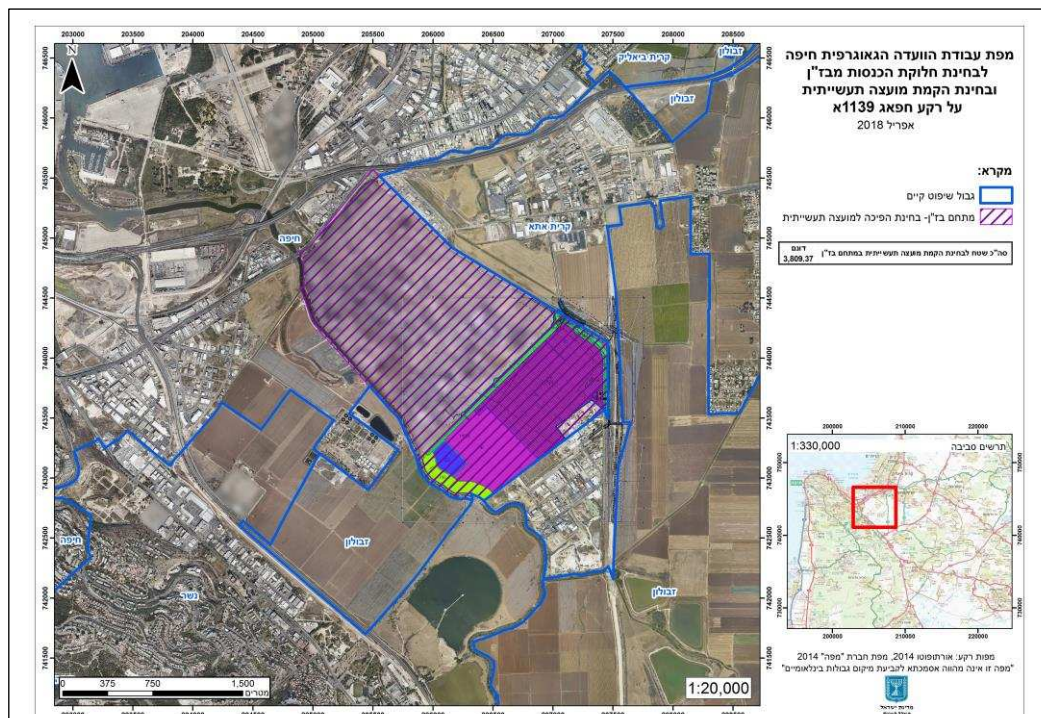
תוכנית חפאג/ 1139 א', קרקעות הצפון

תכנית חפאג/ 1139 א, תכנית להקמת חוות מכלי אחסון דלקים במתחם מזרחית למתחם בז"ן. התכנית נותנת מענה לפינוי חוות מכלי דלק ישנות המצויות במפרץ חיפה. במסגרת הפרויקט יועתקו אתרי האחסון הקיימים: חוות מכלי הדלק בקריית חיים ("טרמינל") בשטח בן כ-870 דונם, חוות מכלי הדלק בקריית טבעון ("אלרואי") בשטח בהיקף של כ-300 דונם וכן חלק מחוות מכלי הדלק המצויה בתחום בנמל חיפה כ-30 דונם ולרכז את כולן בתחום חווה חדשה בשם "קרקעות הצפון" המצויה ממזרח למתחם בזן, בשטח בהיקף של כ-600 דונם. בנוסף, נפח האחסון בחוות קרקעות הצפון ייתן מענה ואפשרות להעתקת נפחי האחסון מחוות המכלים של חברת הדלק בחוף שמן. במסגרת הפרויקט, הקרקעות שיפנו, יוחזרו למדינה ויופנו ככל הנראה לצרכי בנוי. האחריות לתהליך תהיה של מנהל מקרקעי ישראל ובשיתוף עם ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות.

תכנית חפאג/ 1139 א, משתרעת על שטח של כ-1,170 דונם. התוכנית קובעת בשטח הנותר מחוות מכלי אחסון הדלקים, חוות גפ"מ- גז פחמימני מעובה (גז בישול) שקבלה תוקף בתמ"א 32/1. לצד זה, יפעל אתר לטיפול בפסולת. נכון לעת הגשת דוח זה טרם הוגשו בקשות להיתרי בניה במתחם קרקעות הצפון. תשריט התכנית ראה איור 6 להלן.

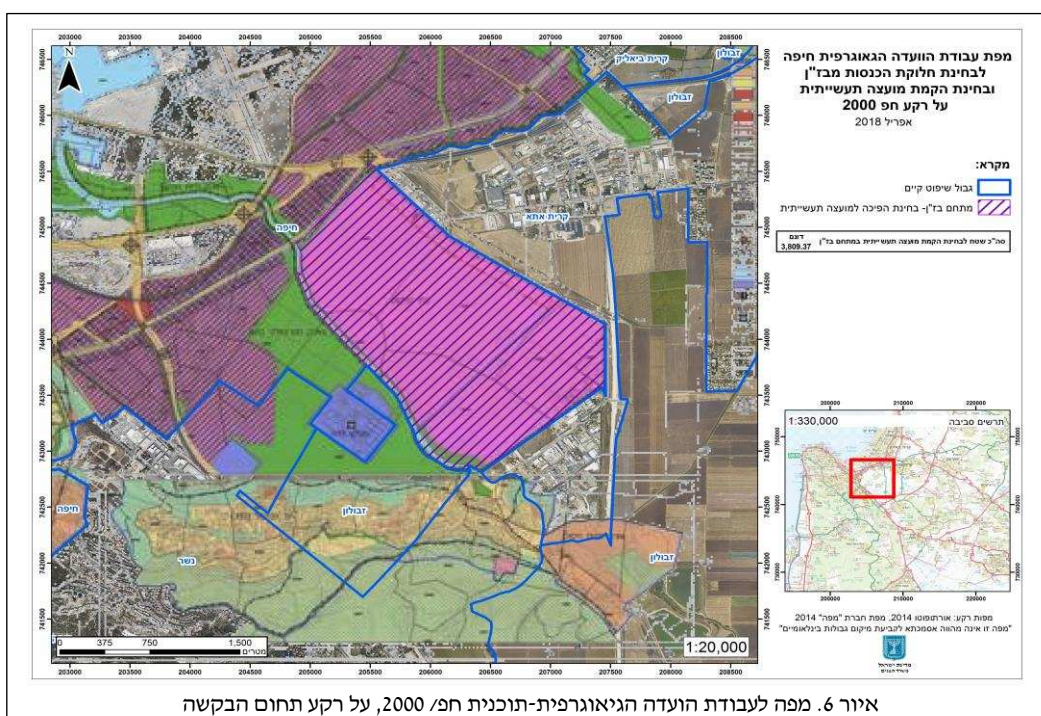
מטרות התוכנית:

1. קביעת יעודי קרקע לשטח ל"אזור תעשייה מיוחד עם הנחיות מיוחדות" להקמת חוות מיכלים לאחסון דלק גולמי ומוצריו וניפוק תזקיקים, פינוי חוות המיכלים בקריית חיים, חוות המיכלים במתחם אלרואי, מתחם 20 אקר בנמל חיפה.
2. קביעת חטיבת קרקע לא מתוכננת ל"איזור תעשייה מיוחד לתכנון מפורט בעתיד" ברמה מתארית.
3. רצועת שצ"פ ברוחב 100 מ' לאורך נחל הקישון.
4. קביעת ייעודי קרקע לדרכים, לרצועות תשתיות, רצועת תשתיות עם הנחיות מיוחדות, שצ"פ, טיפול נופי, מסילת רכבת.
5. קביעת הנחיות והראות מפורטות לעניין ייעודי הקרקע ושימושיהם בשטח התכנונית.
6. קביעת הוראות לצמצום ומניעת מפגעים ומטרדים סביבתיים.
7. נפח המיכול בתכנית יאפשר אחסון לצורכי חברות הדלק בחוף שמן לצורך פינוי.
8. קביעת תכלית לאתר טיפול בפסולת באזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות לתכנון בעתיד.



תוכנית חפ/2000 תכנית מתאר מקומית לעיר חיפה

מאז שנת 1934 לא היתה לחיפה תכנית מתאר מאושרת, תכנית המתאר באה להעלות את רמת הרווחה ואיכות החיים והמגורים בכל חלקי העיר. הגברת יעילות ניצול הקרקע ויצירת עתודות קרקע זמינות לבנייה למגורים, כעיר מטרופולין ובירת הצפון. שנת היעד של התכנית נקבעה ל-2025. התוכנית נמצאת בסטטוס "החלטה בדיון בהתנגדויות" מ-2016. התכנית מייעדת את השטח הכלול



איור 6. מפה לעבודת הוועדה הגאוגרפית-תוכנית חפ/2000, על רקע תחום הבקשה

במתחם בז"ן לתעשייה. בשטח זה מותרים, בין היתר, שימושים של בתי זיקוק לנפט, מפעלים פטרוכימיים, מפעלי תעשייה שונים, מתקני אחסון דלקים וגז ותשתיות דלק וגז.

3.4 סמכויות התכנון במתחם בז"ן

נכון להיום שוכן מתחם בז"ן בתחום המוניציפלי של עריית חיפה. לפיכך, הסמכות למתן היתרי בנייה הייתה אמורה להינתן בידי הוועדה המקומית חיפה. על רקע דו"ח ועדת וכסלר (2003), אשר קבעה כי במקרה של מתחם זה, הרגישות הגבוהה בהיבט הסביבתי, והמרחק מתחומי היישוב הגובלים, ראוי כי הבקרה בתחום תיארך במשותף ע"י הרשויות הגובלות. סמכויות התכנון, הגם שהיו צריכות להינתן בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ניתנו בידי ועדה מיוחדת מכוח סעיפים 37-39 לחוק התו"ב. בוועדה זו משתתפים נציגי הרשויות המקומיות הגובלות ובראשה יושב, נכון להיום, מר אורי אילן, המשמש גם בתפקיד יו"ר הוועדה המחוזית צפון.

3.4.1 הוועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן

מתפקדת כרשות רישוי, על פי צו התכנון והבנייה שהוחל עליה משנת 2010. מרחב התכנון של הוועדה חל על מתחם בז"ן ועל מתחם קרקעות הצפון. בראש הוועדה עומד הממונה על המחוז וחברים בה נציגי הממשלה ונציגי הרשויות המקומיות הסמוכות: חיפה, נשר, קריית אתא ומועצה אזורית זבולון. הוועדה פועלת במספר מישורים:

- א. רשות רישוי- מתוקף צו הכינון.
 - ב. תכניות מתאר ותכניות מפורטות- מתוקף סמכויותיה של ועדה מקומית לתכנון ולבניה.
 - ג. גביית אגרות והיטלים וחלוקתם.
- הוועדה המשותפת הוקמה במאי 2010. צו כינונה הגדיר את מרחב התכנון של הוועדה הכולל את מתחם "קרקעות הצפון" ואת מתחם המפעלים בבז"ן. מדובר במקרקעין נרחבים במפרץ חיפה עליהם ממוקמים בתי הזיקוק לנפט.

4. ניתוח כלכלי

פרק זה מתייחס לשלושת ההיבטים שעל בסיסם יגובשו ההמלצות ביחס לשאלת שינוי נוסחת חלוקת הכנסות ממתחם בז"ן בהתאם לרשימת הרשויות המקומיות הנכללות בכתב מינוי הוועדה. ראשית, תובא סקירה השוואתית של נתונים עיקריים בכלכלת הרשויות המקומיות; שנית, תינתן התייחסות לשאלת היקף ההכנסות העומד על הפרק; שלישית, ייסקרו מרכיבים ייחודיים לרשויות המקומיות שיילקחו בחשבון בעת גיבוש ההמלצות הסופיות שבדוח זה.

המסקנה המרכזית העולה מהניתוח ההשוואתי מעלה כי **עיריית חיפה** בהיותה העיר המרכזית במחוז נהנית ממידת חוסן גבוהה ביחס ליתר הרשויות המקומיות שבמנדט הוועדה. מאידך, **רכסים** בולטת בחולשתה בכלל הנתונים הכלכליים ביחד עם **בסמת טבעון וכעביה-טבאש-חג'אג'רה**. **ההבדל** בין רכסים לשתיים האחרונות הינו גודל האוכלוסייה ו**החסרון לקוטן** בקרב הרשויות המקומיות הקטנות בשילוב עם היעדר שדות ארנונה מניבה והרכב חברתי כלכלי מוחלש. על אף היותה מדורגת נמוך באשכול החברתי כלכלי, **עיריית שפרעם** נהנית מחיובי ארנונה גבוהים המשקפים מידה מסוימת של חוסן כלכלי. **דאלית אל כרמל ועוספיא מוחלשות** אף הן ביחס לכלל המדדים שיוצגו. **קרית טבעון הינה הרשות המקומית החזקה** מקרב הרשויות שאינן מקבלות הכנסות ממתחם בז"ן. למרות השתתפותן בחלוקת הכנסות מבז"ן, **זבולון וקרית אתא** מאופיינות במידה פחותה של חוסן כלכלי ו**נשענות על מענקי איזון** במסגרת תקציבן.

על פי סקירת החלק השני של הפרק הכלכלי ונוכח ההזדמנויות הכלכליות העומדות לרשותן של הרשויות המקומיות ממחוז הצפון הנכללות במסגרת כתב המינוי, הוועדה סבורה כי ניתן לצמצם בשיעור ההכנסות שיוקצו **לשפרעם, בסמת טבעון וכעביה-טבאש-חג'אג'רה**.

ממצא נוסף שיפורט במסגרת פרק זה הינו ההתייחסות לרשויות מקומיות שקיבלו מענה מהוועדה במסגרת חלוקת הכנסות ממתחם מניב אחר – **אזור רפא"ל**, שצפוי לתת **מענה לצרכי הרשויות המקומיות באזור הקריות: קרית ים, קרית מוצקין וקרית ביאליק**.

עוד עלה במסגרת הסקירה הכלכלית כי השתלבות במהלכים שמקדם משרד הפנים במסגרת תכנית ההמראה במודל חלוקת הכנסות הינו צעד רצוי ויש בו בכדי לצמצם פערים ולמנף תכנית פעולה אסטרטגית. רכסים וקרית ים כלולות במסגרת תכנית ההמראה, אך כאמור **קרית ים מקבלת מענה מלא במסגרת חלוקת הכנסות מרפאל ומשכך יינתן מענה ייחודי למועצה המקומית רכסים**.

לסיכום, שילוב מצרפי של הנתונים הכלכליים יהווה בסיס לגיבוש ההמלצות לחלוקת הכנסות. האתגר העיקרי כפי שיבוא לידי ביטוי בפרק ההמלצות הינו הבטחת המשך מתן שירותים נאותים ושמירה על חוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות הגובלות בבז"ן לצד שילוב רשויות מקומיות מוחלשות הזקוקות לסיוע משלים בדמות חלוקת הכנסות.

4.1 ניתוח השוואתי של נתונים נבחרים בכלכלת הרשויות המקומיות

4.1.1 רקע חברתי – דמוגרפי²

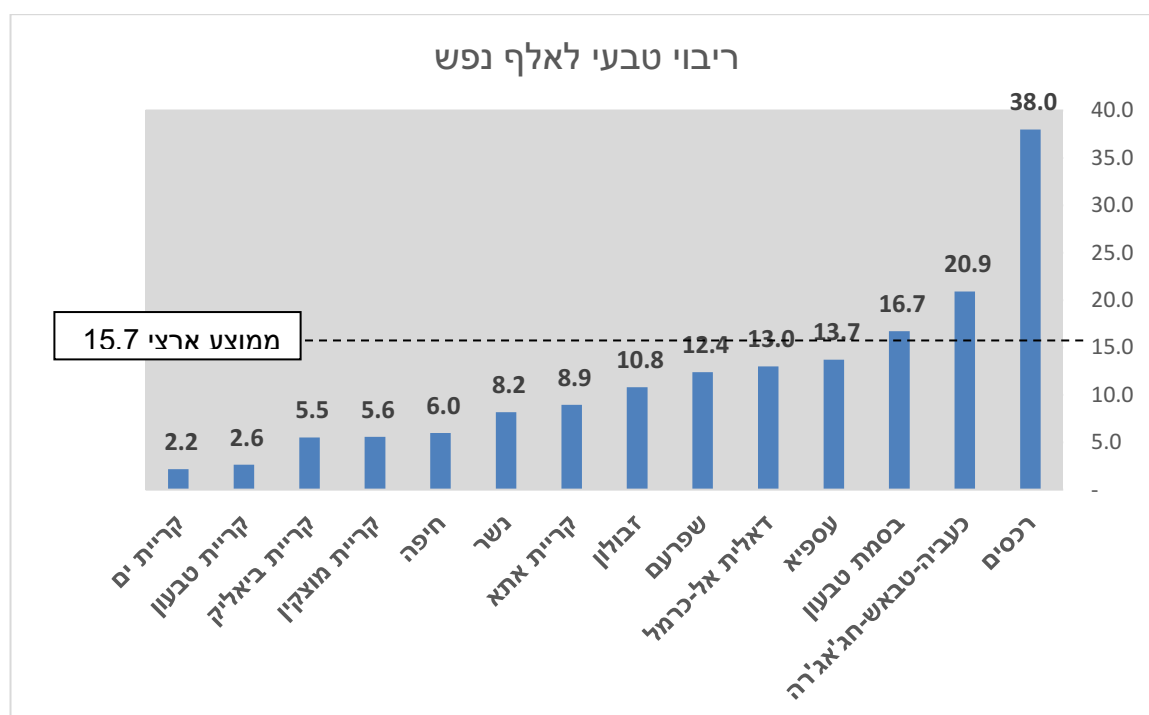
שם הרשות המקומית	מחוז	מעמד מוניציפאלי	מספר תושבים ³	אשכול חברתי כלכלי	דירוג חברתי כלכלי	אשכול פריפריאליות
חיפה	חיפה	עירייה	324,604	7	171	6
קריית אתא	חיפה	עירייה	63,874	6	151	5
נשר	חיפה	עירייה	25,216	7	189	5
זבולון	חיפה	מועצה אזורית (14 ישובים)	13,846	6	140	5
רכסים	חיפה	מועצה מקומית	13,037	2	15	5
דאלית אל-כרמל	חיפה	מועצה מקומית	17,823	4	104	4
עספיא	חיפה	מועצה מקומית	12,820	4	101	4
שפרעם	הצפון	עירייה	42,157	3	67	5
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	הצפון	מועצה מקומית	5,996	2	43	4
בסמת טבעון	הצפון	מועצה מקומית	8,061	2	52	4
קריית ים	חיפה	עירייה	45,728	5	124	5
קריית מוצקין	חיפה	עירייה	50,600	7	175	5
קריית ביאליק	חיפה	עירייה	45,487	7	170	5
קריית טבעון	חיפה	מועצה מקומית	45,488	8	225	5

² הנתונים בטבלה מבוססים על קובץ הרשויות המקומיות שהוכן על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

³ נתוני התושבים מבוססים על מרשם אוכלוסין כפי שעודכן ב-3 לאוגוסט, 2020.

מהטבלה לעיל עולה שמספר התושבים בחיפה גבוה בשיעור ניכר משאר הרשויות הכלולות במסגרת כתב המינוי ומסתכם בכ-50% מכלל אוכלוסיית הרשויות המקומיות שבכתב המינוי. בקצה השני, ישנן שתי רשויות מקומיות קטנות בגודלן מבחינת אוכלוסייה, כעביה-טבאש-חג'אג'רה ובסמת טבעון, להם 5,996 ו-8,061 תושבים בהתאמה.

כמו כן עולה כי אוכלוסיית הרשויות המקומיות מגוונת ומאופיינת במנעד רחב כפי שמצביע המדד החברתי כלכלי, בין אשכול 2 ברכסים, כעביה-טבאש-חג'אג'רה ובסמת טבעון ועד לאשכול 7 בחיפה, נשר, קריית מוצקין ובקריית ביאליק. אבחנה נוספת העולה מנתוני המדד החברתי-כלכלי הינה שאוכלוסיית הרשויות המקומיות המורכבים מתושבים בקבוצות מיעוט מאופיינת באשכולות נמוכים 2-4 לעומת יתר הרשויות המקומיות המאופיינות באשכולות 5-7 במדד זה. מבחינת מדד פריפריאליות, המשקף קירבה למרכז הארץ, כלל הרשויות המקומיות מדורגות באשכולות 4-5 למעט חיפה המדורגת 6 על פי מדד זה.



לוח 2: ריבוי טבעי לאלף איש ברשויות המקומיות

הטבלה לעיל סוקרת את מגמות הצמיחה הדמוגרפיות על פי ריבוי טבעי לאלף תושבים בקרב הרשויות המקומיות. מהטבלה עולה כי מרבית הרשויות המקומיות הנכללות בכתב המינוי מאופיינות בריבוי טבעי נמוך מהממוצע הכלל ארצי. בשפרעם, דאלית אל כרמל, עספיא ובסמת טבעון הריבוי הטבעי דומה לממוצע הכלל ארצי וגבוה משמעותית ביחס לערי הקריות, חיפה ונשר. רכסים מאופיינת בריבוי טבעי גבוה באופן חריג הן ביחס לממוצע הארצי והן ביחס ליתר הרשויות המקומיות שבמנדט הוועדה. להשוואה, רכסים בעלת ריבוי טבעי גבוה פי שניים לערך מכעביה-טבאש, הרשות המקומית המדורגת שניה מבין הרשויות שבמנדט הוועדה. נתון זה מצביע על קצב צמיחה דמוגרפי מואץ באופן חריג ביישוב רכסים.

4.1.2 רקע כלכלי

רשויות מקומיות	הוצאה מנוכה הנחות ארנונה ומענקי כיסוי גרעון מצטבר (ש' לתושב)	שיעור הכנסות עצמיות מסך ההכנסות	ארנונה שלא למגורים - חיוב נטו (ש' לתושב)	ארנונה למגורים - חיוב נטו (ש' לתושב)	מדד חוסן (דירוג 0-255 - 255 החסונה ביותר	מענק איזון (אלפי ש')	מענק איזון (לנפש ש')
חיפה	8,163	80%	2,610	2,522	243	-	-
קריית אתא	6,600	60%	1,272	1,460	164	14,209	222
נשר	6,964	72%	2,201	1,252	221	-	-
זבולון	11,513	55%	952	1,517	158	6,466	467
רכסים	4,186	22%	49	702	5	18,396	1,411
דאלית אל-כרמל	6,375	44%	218	1,611	86	16,200	909
עספיא	5,978	44%	213	1,669	95	12,353	964
שפרעם	4,633	35%	367	2,446	105	25,023	594
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	4,395	17%	5	1,315	7	8,883	1,482
בסמת טבעון	4,810	23%	106	1,112	14	13,182	1,635
קריית ים	5,921	43%	279	1,369	96	35,754	782
קריית מוצקין	5,185	68%	414	1,629	128	19,344	382
קריית ביאליק	6,851	76%	1,654	1,960	199	2,461	54
ק. טבעון	5,167	75%	1,455	2,247	206	-	-

בטבלה לעיל מרוכזים הנתונים הכלכליים של כלל הרשויות המקומיות בכתב המנדט. בסקירה להלן יובאו המגמות הכלליות כפי שמשקפות מניתוח מכלול הנתונים באופן מצרפי. בהמשך, יובאו השוואת ביחס לכלל מדד באופן נפרד. ניתן להתרשם כי נתונים של עיריית חיפה מצביעים באופן חד משמעי על חוסן כלכלי גבוה כמצופה מהעיר המרכזית מבין הרשויות המקומיות שבמנדט הוועדה. זאת, כפי שעולה מכלל המדדים המצביעים על כך: הוצאה לנפש כמדד שמשקף את מידת ההשקעה הכספית לתושב; שיעור ההכנסות העצמיות הגבוהה המצביע על עצמאות כלכלית ואי-תלות בכספים שמקורם במדינה; חיובי ארנונה גבוהים הן מארנונה למגורים והן מארנונה שלא למגורים אשר מעניקים בסיס תקציבי רחב ומשקפים את מעמדה של חיפה כמרכז לעסקים ומסחר. על כך יש להוסיף כי מדד החוסן שפותח במשרד הפנים מחזק את יתר הממצאים, ועל פי דירוג זה עיריית חיפה מצויה באחוזון העליון (דירוג 243 מתוך 255).

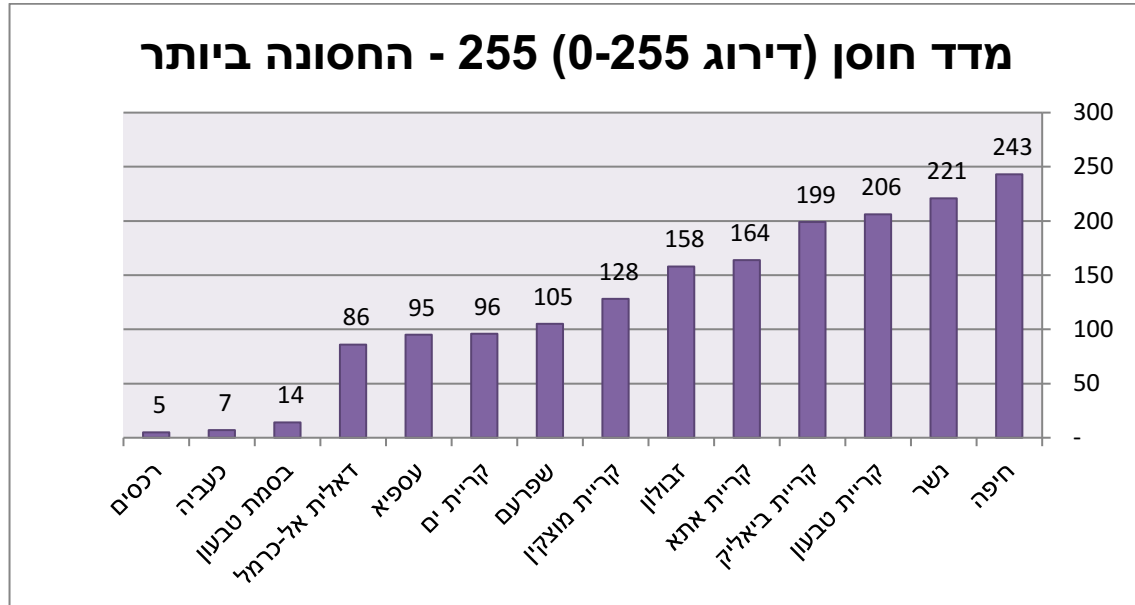
לעומת זאת, ובדומה לחלוקה על פי דירוג חברתי כלכלי שתואר בניתוח הטבלה הקודמת, הרשויות המקומיות רכסים, דאלית אל-כרמל, עספיה, שפרעם, כעביה-טבאש חג'אג'רה ובסמת טבעון מאופיינות על פי כלל המדדים כרשויות מוחלשות, בלתי עצמאיות, מחוסרי שדות ארנונה מניבה ונשענות באופן רב על מענקים ממשלתיים לרבות מענק איזון. בתוך כך יצוין כי גודלן של כעביה-טבאש-חג'אג'רה ובסמת טבעון המאופיינות במספר תושבים מצומצם שאינו עולה על 10,000 תושבים, מתבטא כחסרון לקוטן על פי כלל המדדים שבטבלה.

מתוך רשימת ארבע עשרה הרשויות המקומיות שבמנדט הוועדה, רק שלוש נטולות מענקי איזון (חיפה, נשר וקרית טבעון) ורק שבע מתוך כלל הרשויות מסתמכות על הכנסות עצמיות כמרכיב עיקרי⁴ מסך הכנסותיהן (חיפה, קרית אתא, נשר, זבולון, קרית מוצקין קרית ביאליק וקרית טבעון). שני ההיבטים שלעיל מצביעים על מידת עצמאות שאינה מצויה ביתר הרשויות המקומיות ומשכך יינתנו דגשים מיוחדים לנקודות אלה במסגרת גיבוש המלצות הוועדה.

⁴ על פי תחשיב של 50% או יותר מההכנסות ממקורות עצמיים של הרשות המקומית.

4.1.3 השוואה על פי מדד חוסן הרשויות המקומיות

בפרק זה נשווה בין הרשויות המקומיות על בסיס מדד החוסן, הבוחן את חוסנה הכלכלי של הרשות בהתייחס למדדי-המשנה הבאים: הכנסות מארנונה למגורים (לאחר ניכוי הנחות), הנחות מארנונה שלא למגורים, יתר הכנסות עצמיות, הכנסות מהיטלי השבחה (ממוצע של שלוש השנים האחרונות), מענק איזון (מודל) לנפש והוצאות על גמלאי הרשות המקומית. להלן דירוג הרשויות המקומיות לפי מדד החוסן, כאשר 255 – הרשות החסונה ביותר (מתוך 255 הרשויות המקומיות בישראל בהן מתגוררים תושבים).



מבין הרשויות בכתב המינוי חיפה, נשר וקרית טבעון מצויות בראש מדרג מדד החוסן (20% עליונים). בתוך כך יצוין כי ארבעת הרשויות המקומיות (חיפה, נשר, קרית אתא וזבולון) שנהנות מחלוקת ההכנסות מתקבולי הארנונה המשולמים על ידי מפעלי קבוצת בז"ן מצויות כולן מעל החציון על פי מדד זה ומדורגות 243, 221, 164 ו-158 בהתאמה.

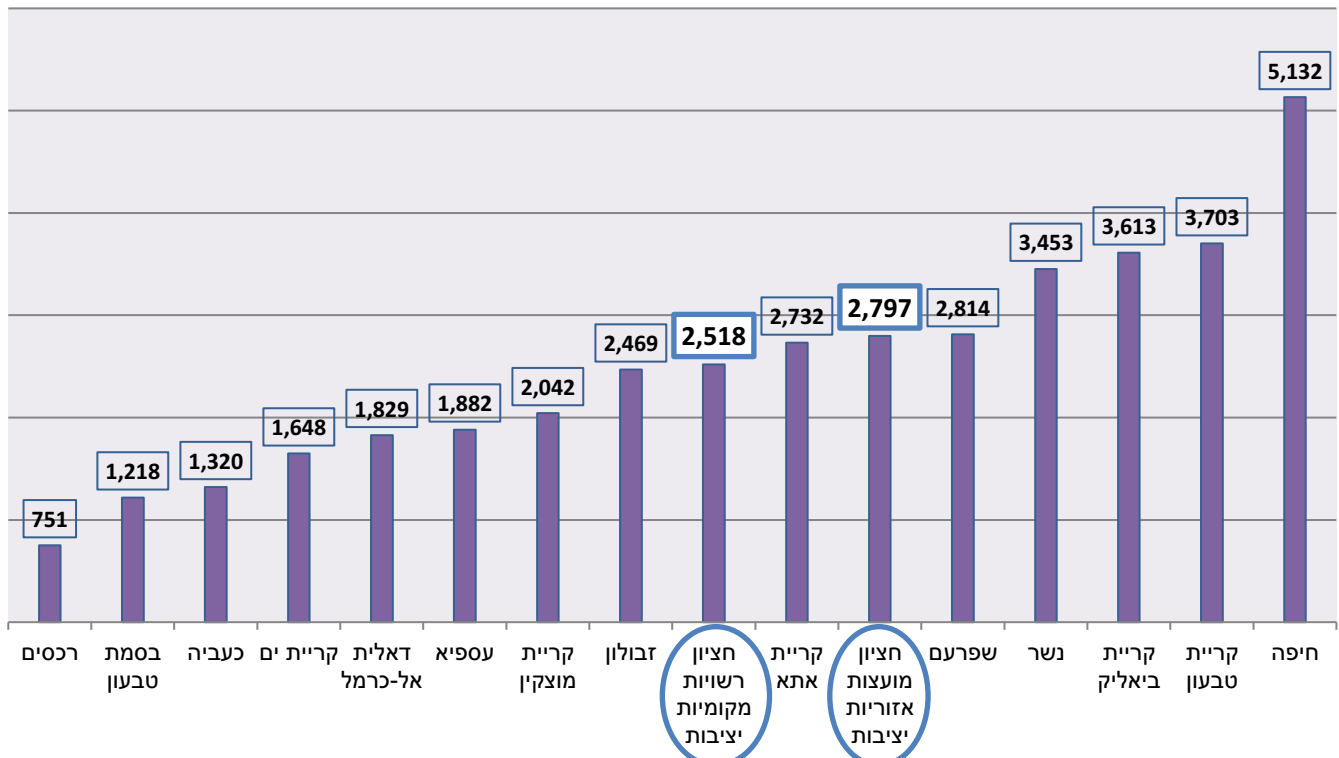
לעומתם, רכסים, כעביה-טבאש-חג'אג'רה ובסמת טבעון הן מבין הרשויות המקומיות המוחלשות ביותר בישראל. כפי שהוזכר קודם לכן, בסמת טבעון וכעביה-טבאש-חג'אג'רה סובלות מחסרון לקוטן בשל גודל אוכלוסייה ביישובים אלה שאינו עולה על 10,000 תושבים באופן הפוגע ביכולת לספק שירותים מוניציפאליים.

הרשויות המקומיות הממוקמות בעמק זבולון ובקריות מאופיינות בדירוג שנע בין 96 (קרית ים) ל-199 בקרית ביאליק, דבר המעיד בין היתר על הקשר שבין הקרבה הגאוגרפית והזיקות התחבורתיות והכלכליות של רשויות אלה לעיר המרכזית במחוז, חיפה. על כך יש להוסיף כי למרות סמיכותן הגאוגרפית של הרשויות שברכס הכרמל (עספיא ודאלית אל כרמל) לעיר חיפה, אלה מדורגות על פי מדד זה בדירוגים 95 ו-86 בהתאמה; נתון המשקף בין היתר את המוחלשות של רשויות אלה הנובעת מהיעדר האפשרות לפתח שדות ארנונה מניבים באזור הר הכרמל.

4.1.4 השוואת חיובי ארנונה לתושב⁵

בפרק זה ייסקרו ההשוואות על פי נתוני סך חיובי הארנונה לתושב נטו בין הרשויות המקומיות שבמנדט הוועדה לחציון העיריות והמועצות המקומיות היציבות⁶ או לחציון המועצות האזוריות היציבות בהתאם לשיוכה המוניציפאלי של הרשות המקומית.

סך חיובי ארנונה לתושב, נטו (₪ לתושב)



בניתוח שלעיל ניתן לראות כי חיפה, כפי שעולה מכל הנתונים שהוצגו עד כה הינה בעלת חיובי הארנונה לנפש הגבוהה מבין הרשויות שנבחנו במסגרת כתב המינוי ומאופיינת בחיובי ארנונה לנפש הגבוהים פי שניים מחציון הרשויות המקומיות היציבות.

קריית טבעון, קריית ביאליק ונשר אף הן מדורגות גבוה מעל חציון הרשויות המקומיות היציבות וכן גבוה ביחס ליתר הרשויות המקומיות שבכתב המינוי.

על פי מדד זה, שפרעם מצויה במיקום גבוה שמשקף את הפוטנציאל של העיר כמוקד אזורי ומצביע על חוסן גבוה ביחס ליתר הרשויות המקומיות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים דומים ומדורגים באשכולות 2-4.

⁵ החישוב מבוסס על חיבור בין נתוני חיובי הארנונה למגורים בניכוי הנחות הארנונה ונתוני חיובי הארנונה שלא למגורים בניכוי הנחות לנפש, בהתאם לנתוני הדוחות המבוקרים לשנת 2018 ברשויות המקומיות.

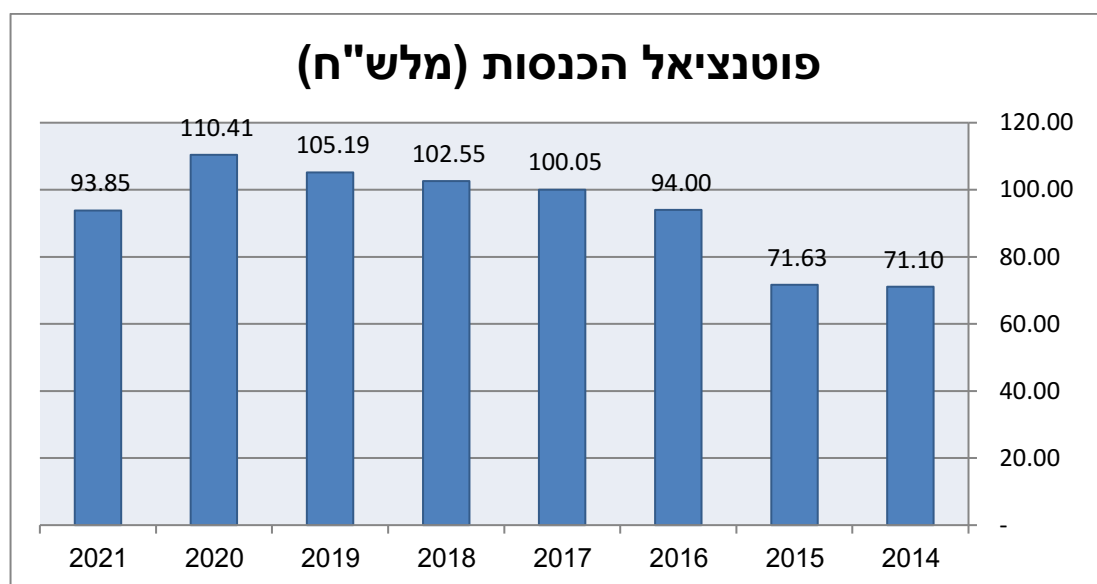
⁶ רשויות מקומיות יציבות הן הרובד השני של הרשויות החזקות בישראל (לאחר הרשויות המקומיות המוגדרות כאינטנות על פי חוק). הכוונה לרשות מקומית שעומדת בתבחינים כספיים ומנהליים כפי שמוגדרים על ידי משרד הפנים, והיא זאית להקלות בתחום הדיווח על פעולותיה למשרד הפנים.

זבולון הינה המועצה האזורית היחידה בכתב מינוי זה; מנתוני חיובי הארנונה עולה כי המועצה האזורית מצויה מתחת לחציון המועצות האזוריות היציבות.

החיסרון בגודל הרשויות המקומיות בקרב בסמת טבעון וכעביה בא לידי ביטוי על פי הנתונים שלעיל. שתי רשויות אלה מצויות בתחתית הרשימה במדד זה כפי שעולה מיתר הנתונים שהוצגו עד כה, ובעלות חיובי ארנונה נטו הנמוך פי שניים מחציון הרשויות המקומיות היציבות. רכסים בולטת אף יותר עם נתון חיובי ארנונה הנמוך פי שלוש מחציון הרשויות המקומיות היציבות.

4.2 פוטנציאל היקף ההכנסות ממתחם בז"ן

בפרק זה יוצגו המגמות הקיימות הנוגעות להיקף התקבולים הנגבים במתחם בז"ן. המשמעות של הנתונים שיוצגו במסגרת פרק זה מהותית שכן אלה משקפים את גודל ה"עוגה" שלגביה ניתן לבחון את חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות.



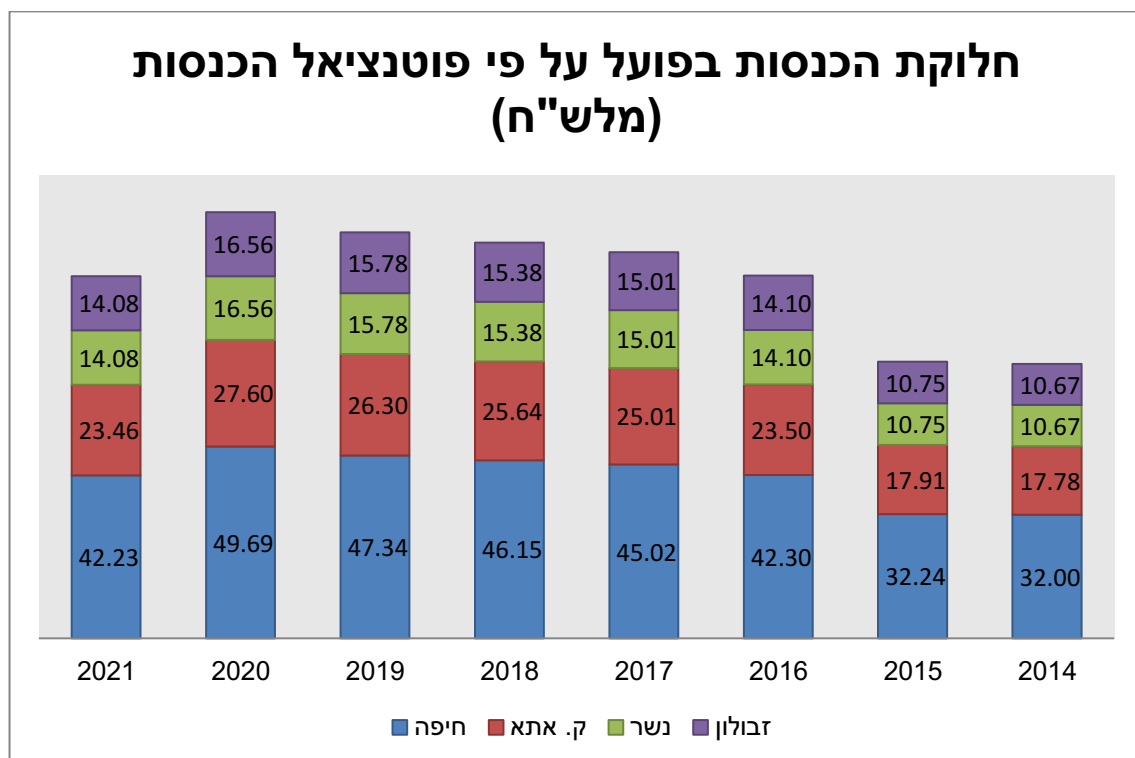
האיור שלעיל מתאר את היקף תקבולי הארנונה ממתחם בז"ן בין השנים 2014-2021. מקור הנתונים לשנים 2014-2016 דיווח גזבר עיריית חיפה לוועדה. יצוין כי התקבולים שלהלן נגבים במלואם באמצעות גזבר עיריית חיפה ומועברים לרשויות המקומיות מדי רבעון.

סקירת הממצאים מצביעה על הרחבת היקף ההכנסות באופן משמעותי בשנים 2015-2016. הסיבה לגידול ההכנסות בשנים אלה הינה הטמעת תוצאות סקר נכסים שנערך על ידי עיריית חיפה במתחם בז"ן. פעולה זו הביאה להגדלת היקף ההכנסות באופן ניכר והרחיבה את גובה ההכנסות ממתחם זה בכ-20%.

מקור הנתונים לשנים 2017-2020 דיווח עיריית חיפה למשרד הפנים במסגרת בקשות חריגות לשינוי צווי ארנונה. הבקשות שהוגשו מייצגות את גובה החיובים לשנה אשתקד, לדוגמא – בקשה שהוגשה בשנת 2018 מתייחסת לגובה החיוב ממתחם בז"ן לשנת 2017. בפועל, עיריית חיפה קיבלה מענה חיובי באופן עקרוני לבקשותיה ביחס להעלאת תעריפי הארנונה במתחם בז"ן שהסתכם בגידול שנתי של כ-5% לשנים אלה.

הממצא ביחס לשנת 2021 משקף פוטנציאל של צמצום התקבולים כתוצאה מהפסקת פעילות מפעל חיפה כימיקלים. כפי שנמסר לוועדה על ידי עיריית חיפה, מפעל זה המצוי בתוך מתחם בז"ן אך אינו חלק מקבוצת בז"ן עומד בפני סגירה כתוצאה ממהלך פינוי מיכל האמוניה במפרץ חיפה. שרשרת הייצור של מפעל זה מתבססת רבות על הימצאות מאגר אמוניה בסמוך לה, ופינוי של מפעל האמוניה אינו מאפשר את המשך פעילותו של מפעל זה. על פי הנתונים שהתקבלו בוועדה, היקף ההכנסות של מפעל חיפה כימיקלים מתוך כלל התקבולים שבמתחם בז"ן נאמד בכ-15%. על כן, בכדי להעריך את פוטנציאל ההכנסות לשנה הקרובה קוזז סכום המשקף את תקבולי הארנונה שמקורם במפעל חיפה כימיקלים מתוך סך היקף ההכנסות לשנה הנוכחית.

המגמה שעולה מהנתונים שלעיל הינה שבשנת 2021 תהיינה חזרה להיקף ההכנסות ממתחם בז"ן כפי שהיה בשנת 2016 בעת תחילת עבודת הוועדה. על מנת להמחיש את ההשפעה על הרשויות המקומיות יובא להלן גרף נוסף המציג את חלוקת התקבולים בין ארבעת הרשויות המקומיות חיפה, נשר, קרית אתא וזבולון על פי מפתח החלוקה שנקבע במסגרת ועדת וכסלר בשנת 2003.



מפתח החלוקה המתבצע בפועל הינו כדלהלן: חיפה 45%; קרית אתא 25%; נשר 15%; זבולון 15%. היחס נשמר לאורך השנים, וכפי שעולה מגרף סך פוטנציאל ההכנסות ישנה הרחבה משמעותית בסך ההכנסות בין השנים 2015-2016 של כ-20%; בשנים 2016-2020 גידול יציב של כ-5% כל שנה; ולבסוף ירידה שצפויה בשנת 2021 וחזרה למצב כפי שהיה בשנת 2016.

אובדן ההכנסות הצפוי עקב פינוי מפעל חיפה כימיקלים מסתכם בכ-7 מלש"ח בחיפה; כ-4 מלש"ח בקרית אתא; וכ-2.5 מלש"ח בנשר וזבולון, כל אחת. אמנם הכנסות אלה מצומצמות ביחס לכלל הסכום העומד לחלוקה לרשות כל אחת מהרשויות, אך יש לציין כי מדובר על כספים בבסיס התקציב שנלקחים בחשבון כתקבולים קבועים ברשויות המקומיות. נתון זה של הפחתת הסכום

העומד לחלוקה יילקח בחשבון בעת גיבוש המלצות הוועדה ביחס לשאלת שיעור ההכנסות שניתן לחלק לרשויות מקומיות נוספות שאינן שותפות בחלוקה כיום מבלי לפגוע באופן משמעותי ברשויות המקומיות הנסמכות כיום על חלוקת ההכנסות מבז"ן.

4.2.1 חלוקת הכנסות מרפא"ל

ביום 19.07.2018 אימץ שר הפנים את המלצות הוועדה ביחס לבחינת שיוך מתחם רפא"ל וחלוקת ההכנסות ממנו לרשויות המקומיות קרית ים, קרית ביאליק, קרית מוצקין עכו ומטה אשר. כאמור, קרית ים קרית ביאליק וקרית מוצקין נכללות גם בכתב מינוי זה של הוועדה ונבחנות לשיתוף בהכנסות מתחם בז"ן.

על פי תחשיב פוטנציאל הכנסות ריאלי ממתחם רפא"ל ולאור ההתקדמות בהליכי החיוב והגביה באמצעות קרית ים, חלוקת ההכנסות ממתחם זה תניב לשלושת הרשויות שלעיל היקף נרחב של הכנסות. בהנחה והסכום שיחולק יעמוד על 50 מלש"ח מדי שנה, כתרחיש שהובא במסגרת דוח ההמלצות ואומץ על ידי שר הפנים, הרשויות יהנו מהכנסות תוספתיות כדלהלן: קרית ים כ-18 מלש"ח; קרית מוצקין כ-6 מלש"ח; קרית ביאליק כ-4 מלש"ח.

לסיכום, בבואה לבחון את חלוקת ההכנסות מבז"ן, סבורה הוועדה כי המענה שניתן במסגרת דוח רפא"ל לשלושת הרשויות המקומיות קרית ים, קרית ביאליק וקרית מוצקין נותן מענה לצרכיהם הכלכליים באופן שאינו מצדיק שיתופם במסגרת חלוקת ההכנסות מבז"ן. זאת, לאור כמות הרשויות המקומיות הרבה המבקשות להיכלל במסגרת תיקון מודל החלוקה ומצבם הכלכלי של רשויות אלה.

4.2.2 תכנית המראה⁷

בשנת 2019 החל משרד הפנים במסגרת חדשה לקידום רשויות מקומיות ופיתוח היכולות המוניציפאליות. מטרת התכנית לאפשר לרשויות המקומיות לשכלל את היצע השירותים המוניציפאליים העומדים לרשות תושביהן לרבות פיתוח יזמות וחדשנות, ראייה אסטרטגית ארוכת טווח, בניית עתודות ניהוליות שיתוף הציבור בקבלת החלטות ועוד.

תכנית זו הינה תכנית התערבות של משרד הפנים שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לקדם שיפורים משמעותיים בארגון הרשות המקומית, באופן התנהלותה וביכולתה לייצר מקורות הכנסה נוספים שיאפשרו שיפור של רמת השירותים המוניציפאליים לתושבים באותה רשות מקומית. ההשקעות ברשויות המקומיות במסגרת תכנית זו אינן מיועדות לבנייה של כיכר או לרכישה של משאית אשפה אלא לייצר את העתיד של הרשות המקומית. משרד הפנים רואה בתכניות ההמראה השקעה לטווח רחוק ולא עוד תגבור של מענקי הפיתוח הרגילים. ככל שהרשות המקומית תשכיל למנף את ההון הראשוני ולהוסיף עליו שכבות של מקורות תקציביים נוספים כך תוכל להרחיב את התכנית ולחזק את עוצמתו של השינוי המיוחל.

תכניות ההמראה הם אות אמון של משרד הפנים ביכולתם של ראשי הרשויות להוביל שינוי משמעותי. מדובר על תכנית רב שנתית שעשויה להימשך תקופה של בין שלוש שנים לחמש שנים. בדרך כלל תהליכי הפיתוח ברשות המקומית כוללים מהלכים במישור התכנוני-סטטוטורי ולכן

⁷ רקע אודות תכנית ההמראה מתוך אתר משרד הפנים.

הוועדה מעריכה שהתכניות יימשכו לכל הפחות 4 שנים. המפתח לקביעת משך התכנית הוא היכולת לתכנן ולהוציא לפועל במשך התכנית: פעולות שיגדילו באופן משמעותי את ההכנסות של הרשות המקומית וכן יקדמו התייעלות בהוצאות שלא תבוא על חשבון מתן השירותים לתושב (שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, טיוב ההון האנושי, שיפור תהליכים, יישום מנגנוני בקרה יעילים וחיזוק שדרת הניהול והמקצועיות של בעלי התפקידים). ביסוס ויישום עוגנים ארגוניים לפיתוח ההון האנושי ברשות המקומית.

מצד הרשות המקומית מצופה להתנהל באחריות תקציבית, לקדם מצוינות ארגונית-ניהולית ולהיות מוכוונת לקידום איתנות כלכלית שתתורגם בהמשך לשיפור השירותים המוניציפאליים ברשות המקומית באופן שיקדם את איכות חייהם של התושבים. הרשויות המקומיות שנבחרו להיכלל במסגרת תכנית זו עמדו בשמונה התבחינים הבאים ששימשו כתנאי סף:

1. אוכלוסייה מעל 10,000 ולא מעל 150,000
2. אשכול חברתי כלכלי 1 עד 5
3. גרעון מצטבר נמוך מ- 25%
4. תלות במענק איזון מעל 10%
5. הכנסות מארנונה שאינה למגורים עד 2,000 ש"ח
6. שיעור גביה שוטפת – מעל 85%
7. גרעון שוטף נמוך מ- 3%
8. הרשות לא קיבלה מענה במסגרת החלטת ממשלה

מבין הרשויות המקומיות הנכללות בכתב מינוי הוועדה, שתי רשויות מקומיות לוקחות חלק בתכנית ההמראה: עיריית קרית ים והמועצה המקומית רכסים. בשל חשיבותה של התכנית כעוגן צמיחה במשרד הפנים, הוועדה סבורה כי הטמעת תבחין של שותפות בתכנית המראה יסייע למימוש מטרות תכנית זו וישתלב עם מגמת קידום הצדק החלוקתי במרחב.

5. מהלך עבודת הוועדה

הוועדה קיימה 11 דיונים פומביים בשני סבבים על מנת לאפשר לכלל הצדדים להתבטא ולהציג את עמדתם בפני חברי הוועדה.

בפברואר 2017, בתום סבב הדיונים הראשון קיבלה הוועדה כתב מינוי ובו התבקשה לבחון ולהמליץ על הקמת מועצה תעשייתית במתחם בז"ן בנוסף על בחינת חלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן. כחלק מהתנגדות ארבעת הרשויות המקומיות הגובלות במתחם בז"ן ושותפות בחלוקת ההכנסות כפי שנקבעה בשנת 2003, התקיים הליך משפטי במסגרתו ניתן לוועדה צו מניעה לקיום דיונים בנושא זה.

תוקף צו הביניים שהגביל את המשך פעילות הוועדה ניתן למשך תקופה של חצי שנה. לאחר מכן החלה הוועדה לעסוק בבחינת מועצה תעשייתית בבז"ן. בסיום הדיונים ביחס לנושא המועצה התעשייתית התכוונה הוועדה לקיים דיון מסכם לשמיעת עמדה סופית ביחס לחלוקת ההכנסות מבז"ן מטעם ארבעת הרשויות הגובלות במתחם. בשל הסמיכות למועד הבחירות לרשויות המקומיות שחל ב-30 לאוקטובר 2018 לא התכנסה הוועדה לשמיעת הצדדים והשלמות טיעונים לפני פרסום ההמלצות הסופיות.

עם תוצאות הבחירות המוניציפאליות נודע לוועדה כי ברשויות מקומיות רבות הכלולות בכתב מינוי הוועדה חלו חילופים בראשות המועצה, ומשכך ניתן פרק זמן של חצי שנה להיערכות והתארגנות לראשי הרשויות הנכנסים בטרם הופעתם בפני הוועדה. המועד המתוכנן להשלמת דיוני הוועדה הפומביים ושמיעת ראשי הרשויות הנכנסים נקבע לחודש מרץ 2019. הוועדה נענתה לפניית הרשויות המקומיות ותיאמה מועד לדיון מסכם שהתקיים בחודש יולי 2019.

רשימת המשתתפים המלאה בדיוני הוועדה מצורפת כנספח לדוח זה.

6. תמצית עמדות הצדדים

בפרק זה מובאות תמצית עמדות הרשויות המקומיות הנוגעות בעניין חלוקת ההכנסות במתחם בז"ן וקרקעות הצפון. פירוט מלא אודות עמדות כלל הצדדים מופיע בפרוטוקולים ובניירות העמדה כפי שאלה הוגשו לוועדה.

6.1 עיריית חיפה

- עיריית חיפה מתנגדת להפחתת חלקה בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן.
- בשנה הקרובה מתחם בז"ן צפוי להניב ארנונה פחותה בכ-13 מלש"ח בשל פינוי מפעל חיפה כימיקלים.
- בניגוד ליתר הרשויות המקומיות המבקשות להשתתף בחלוקת ההכנסות, עיריית חיפה נושאת בנטל הטיפול המוניציפאלי במתחם התעשייתי הכרוך בהשקעות כספיות רבות.
- במסגרת תכנית מפרץ החדשנות שהוצגה על ידי רשות מקרקעי ישראל מפעלי בז"ן יועתקו והשטח יתפנה, כך שבתקופה הקרובה התקבולים ממתחם בז"ן צפויים להיפסק.
- עיריית חיפה מצויה בתקופה של קיצוצים תקציביים, העלאות ארנונה ועושה מאמצים לשמור על איזון ומעמדה כעיר איתנה. כמו כן בניגוד ליתר הרשויות המקומיות, חיפה צפויה שלא לקבל מימון להסכם השכר לשנת 2020 ותיאלץ להקצות כ-50 מלש"ח במסגרת זאת.
- עיריית חיפה מתמודדת עם תשתיות ההולכה שבמתחם בז"ן, גם מחוץ לגבולות המתחם עצמו – בקווי ההולכה ומערכת הדלקים שנמצאת בכל רחבי העיר. בתוך כך עיריית חיפה סופגת פגיעות רבות בעקבות תקלות בתשתיות הישנות ונאלצת להתמודד בטיפול בבעיות מסוג זה ללא תמיכות ממשלתיות.

6.2 עיריית קרית אתא

- עיריית קרית אתא מתנגדת להפחתת חלקה בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן.
- לקרית אתא ישנה ההוצאה לנפש הנמוכה מבין כל הרשויות, וישנן רשויות חזקות מקרית אתא שמבקשות להשתתף בחלוקה על חשבונה של העיר.
- קרית אתא סובלת מעוולות עבר ומצויה בגרעונות של הכנסות עצמיות. שדות הארנונה הפוטנציאליים של העיר סמוכים לבז"ן ואינם ברי פיתוח עקב מגבלות בניה חמורות. התוצאה הינה גרעון שנאמד בכמיליון מ"ר ארנונה מניבה לתעסוקה.
- צירי התחבורה המשמשים את בז"ן מצויים בתחומי העיר ושינוי המוצרים התעשייתית בצירים אלה גורר עלויות שיקום המוטלות על העיר.
- בשל הקרבה הרבה של שכונות מגורים בקרית אתא למתחם הפטרוכימי בז"ן נוצרו מקרים בהם עלה צורך בפינוי תושבים מבתיים, מקרה שאין כדוגמתו ביתר הרשויות המקומיות שמבקשות לקבל חלק מהכנסות בז"ן.

6.3 עיריית נשר

- עיריית נשר מתנגדת להפחתת חלקה בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן.

- הכנסות עיריית נשר מבז"ן הן כ-15% מהכנסות העירייה ; צמצום בהכנסות אלה יגררו לפגיעה חמורה ולהפיכת העיר מרשות איתנה לרשות שתסתמך על מענקי איזון.
- עיריית נשר עומדת בבעיה תקציבית של 11 מלש"ח.
- בשל הקרבה הגאוגרפית של נשר למתחם בז"ן, העיר סובלת מירידת הערך של הדיור, דבר הפוגע ביכולותיה הכלכליות של העירייה.

6.4 מועצה אזורית זבולון

- מועצה אזורית זבולון מתנגדת להפחתת חלקה בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן.
- זבולון ויתר הרשויות הגובלות במתחם בז"ן סובלות מזיהום אוויר באופן יומיומי, זאת בניגוד לתושבי הרשויות שמבקשות לקבל חלק מהכנסות מתחם בז"ן.
- על פי האשכול החברתי כלכלי, המועצה האזורית מדורגת 6 כשלמעשה קרובה יותר לדירוג 5. נמוך מחלק מהרשויות שמבקשות להצטרף לחלוקת ההכנסות.
- במידה ויפגעו ההכנסות מארנונה עסקית מבז"ן, למועצה האזורית לא תהיה אפשרות כספית לתמיכה ביישובים הבדואיים המצויים בתחומה.
- אחד המקומות הנכונים להתפתחות המועצה זה לכיוון בז"ן, אך בשל המגבלות הנוצרות היבט זה אינו בר מימוש ופוגע בעתידה של המועצה האזורית זבולון.

6.5 עיריית קריית ביאליק

- יש להקצות חלוקת הכנסות לקריית ביאליק בשל הנזקים בריאותיים מהם סובלים תושבי העיר שמקורם בזיהום הסביבתי במתחם מפעלי בז"ן.
- העיר עלתה באשכול החברתי כלכלי מ-6 ל-7, דבר שחסם בפניה אפשרויות מימון ממשלתי והביא לפערים תקציביים.
- העירייה עומדת בפני קליטת אוכלוסייה נרחבת במסגרת הסכם הגג ושיווק יחידות מגורים.

6.6 עיריית קריית ים

- המדדים הכלכליים של העיר מצביעים על חוסר צדק, אותו יש לתקן דרך חלוקת הכנסות הוגנת ממתחם בז"ן. ביחס ליתר הרשויות המקומיות, קריית ים הינה החלשה ביותר.
- העירייה נשענת על מענקי איזון ומצבה הכלכלי ירוד בשל היעדר שדות ארנונה מניבה ומחסור בעתודות קרקע לפיתוח עתידי.
- אוכלוסיית העיר דורשת טיפול ברווחה, קליטת עלייה ואוכלוסייה מבוגרת – מטלות שהעירייה מטפלת בהן מתוך תקציבה.
- בתוך כך סך ההנחות בארנונה להם זכאים תושבי העיר כדין מסתכמות בכ-20 מלש"ח.

6.7 עיריית קריית מוצקין

- מתנגדים למסירת כספים הנגבים ממתחם בז"ן לידי העיריות ומציעים להשקיע את הכסף בקופה משותפת שתהיה אמונה על התמודדות עם הנזקים הסביבתיים שנגרמים כתוצאה מהפעילות השוטפת של המתחם.
- המדד הסוציו-אקונומי והיכולת של המדד לשקף את חוסן של רשויות מקומיות מוגבלת, לראיה ישנן רשויות מקומיות מדורגות גבוה במדד זה אך נשענות על מענקי איזון.
- העירייה נשענת על ארנונה למגורים בשל היעדר מקורות מניבי ארנונה בשטח.

6.8 עיריית שפרעם

- בעיר קיימת הגירה חיובית מיישובי הסביבה ובייחוד מנצרת, בשל מיקום גאוגרפי אסטרטגי.
- תכנית המתאר מאפשרת תוספת בינוי של כ-1,600 יח"ד. בנוסף, לעיר שתי תכניות במסגרת הותמ"ל, אחת למגורים והשניה לתעשייה באזור המחצבה.
- בשנים האחרונות חל שיפור בשיעור גביית הארנונה ממגורים. עם זאת, חסרים מקורות מחוללי הכנסות מניבות בעיר.
- תוספת הכנסות ממתחם בז"ן לעיר ייתן מענה תקציבי לעיר ומהווה הזדמנות היסטורית לנקיטת צעדים לצמצום פערים בין הרשויות.

6.9 מועצה מקומית בסמת טבעון

- המועצה המקומית בסמת טבעון מבקשת להיות שותפה בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן לאור מצבה הכלכלי הירוד והיעדר ההזדמנויות לפיתוח וגביית ארנונה עסקית בשטחי המועצה.
- המועצה הציעה הסתמכות על מודל שמבוסס על מרחק הרשות המקומית ממתחם בז"ן והדירוג החברתי כלכלי. להלן ממצאי המודל המוצע⁸: חיפה 38.7%; קרית אתא 13.4%; רכסים 7.12%; קרית ים 6.82%; שפרעם 5.7%; קרית ביאליק 5.7%; נשר 5.7%; קרית מוצקין 5.5%; זבולון 2.5%; דאלית אל כרמל 2.3%; בסמת טבעון 2.1%; עספיא 2%; קרית טבעון 1.2%; כעביה 1.1%.

6.10 מועצה מקומית כעביה טבאש חג'אג'רה

- המועצה המקומית מצויה בתחתית המדדים בכלל ההיבטים הרלוונטיים: סוציו-אקונומי, פיננסי, תכנוני, קומפקטיות ותחלואה.
- בהיבט התכנוני, ישנן מגבלות פיתוח בשל שמורות טבע הסמוכות למועצה.
- הרשות המקומית סובלת ממחסור במקורות הכנסה מניבים מלבד ארנונה למגורים.

6.11 מועצה מקומית דאלית אל כרמל

- למועצה פחת מים של 50%, מה שמשפיע רבות על הגירעון המצטבר. כיום המועצה לא מסוגלת לספק שירותים נאותים לתושביה.

⁸ אינו מתכנס ל-100% בשל עיגול נתונים.

- בניגוד לרשויות המקומיות של מחוז הצפון, דאלית אל כרמל למרות היותה רשות מקומית מוחלשת אינה מקבלת הטבות בשל אי הימצאותה באזור עדיפות לאומית.
- ממצאי המודל שהוצג על ידי דאלית אל כרמל הראו שאין ביכולתה של המועצה המקומית להסיט תקציבים לטובת חינוך ורווחה בשל מצבה הכלכלי.
- קבלת הכנסות נוספות על סך 13.5 מלש"ח לא תפגע במענק האיזון של הרשות.

6.12 מועצה מקומית עספיא

- הבעיות של עוספיא מאפיינות את כל יישובי המיעוטים.
- הגירעון התפעולי בעוספיא הוא כ-15 מלש"ח. כדי להתמודד עם הגירעון יש להעמיד לטובת הרשות מקורות הכנסה נוספים.
- כפי שעולה מנתונים רשמיים שהתקבלו על ידי משרד הבריאות, תושבי היישוב סובלים מנזקים בריאותיים שמקורם במפעלי בז"ן.

6.13 מועצה מקומית קרית טבעון

- באם יוחלט להכליל את הקרית טבעון בחלוקת הכנסות, הרשות תשקיע בקהילה ובתחנות ניטור.
- הרשות מיצתה את יכולות הגבייה שלה מארנונה. הוצגו נתונים לפיהם הרשות קיבלה מענקי איזון שבשיאם הסתכמו בכ-4 מלש"ח ומענקי פיתוח שבשיאם הסתכמו בכ-2 מלש"ח.
- הימצאות הישוב במדרג גבוה בסולם הסוציו-אקונומי מגביל אותה בקבלת מענקים וסיוע ממשלתי. לצורך מיצוי היכולות הכלכליות הרשות הגדילה את תעריפי הארנונה והחכירה גגות סולריים.
- בפן הכלכלי, השוואה בין קרית טבעון לבין ארבעת הרשויות המקבלות הכנסות מבז"ן. הרשות העלתה את נושא היטלי ההשבחה שהולכים וקטנים כתוצאה מתלות בתכניות ישנות. ברשות קיימות הוצאות גבוהות על שירותי הרווחה, על אף דירוגה הגבוה במדד הסוציו-אקונומי.
- כיום, חוות המיכלים באלרואי מניבה הכנסות בהיקף של כמחצית מתקציב המועצה. ככל ויוחלט על העברת המיכלים לקרקעות הצפון המועצה תעמוד בפני קריסה כלכלית.

6.14 מועצה מקומית רכסים

- רכסים מדורגת באשכול 2 במדד חברתי כלכלי ומחוסרות שדות ארנונה עסקית.
- ההוצאה לנפש במועצה המקומית קטנה מ-4,000 ₪ לנפש.
- ההוצאה על רווחה לתושב נאמדת בכ-22% מסך התקציב, שיעור הגבוה ב-25% מהממוצע הארצי בהשקעה לרווחה.
- רק 20% מסך ההכנסות של הרשות המקומית הינן הכנסות עצמיות, נתון נמוך מאוד המעיד על חוסר במקורות מניבי הכנסה.

- הרשות המקומית נכללה במסגרת תכנית ההמראה של משרד הפנים, אך ללא סיוע נוסף של 5 מלש"ח לא ניתן יהיה להמשיך בתפקודה השוטף של המועצה והיכולת לתכנון עתידי תיפגע משמעותית.
- בתוך כשבע שנים המועצה המקומית רכסים צפויה להכפיל את אוכלוסייתה.

7. המלצות

חלוקת הכנסות מנכס קיים הינה הליך מורכב כשלעצמו, ומורכב מספר מונים כאשר מדובר על מספר רשויות מקומיות הנסמכות על התקבולים הנובעים מנכס זה. במקרה שלפנינו, מתחם בז"ן משויך מוניציפאלית לעיריית חיפה והכנסותיו נחלקות בין שלוש רשויות מקומיות נוספות, בעלות גבול משותף עם הנכס. מנגד, ניצבת קבוצה המונה עשר רשויות מקומיות שתחום שיפוטן מצוי ברדיוס של תשעה קילומטרים ממתחם בז"ן; רשויות מקומיות אלה דרשו מהוועדה להמליץ על צירופן למעגל הרשויות הזכאיות לחלוקת הכנסות ממגוון סיבות ושיקולים, לרבות פיצוי בגין מפגעים סביבתיים המשפיעים על רשויות אלה וכן בשל חוסן כלכלי נמוך המאפיין חלק מן הרשויות המקומיות שבקבוצה זו.

הוועדה סבורה כי אימוץ מנגנון חלוקת הכנסות שמבוסס על אפיון ייחודי של כל אחת מן הרשויות המקומיות שנכללו בכתב מינוי הוועדה יאפשר הקצאת משאבים באופן המבטא את עקרונות הצדק החלוקתי. זאת, באמצעות יצירת הזדמנויות חדשות לרשויות מקומיות מחד, ועל ידי עדכון המנגנון הקיים באופן המבטיח את המשך שגשוגן של ארבע הרשויות השותפות בחלוקת הכנסות הנהוגה כיום מאידך.

נקדים ונציין כי עדכון חלוקת הכנסות כפי שיפורט בהמשך לא יכלול מנגנון שיפוי לרשויות מקומיות בגין מפגעים סביבתיים או בריאותיים אשר מקורן בתעשייה הפטרוכימית שבמתחם בז"ן. הוועדה התרשמה כי במהלך הדיונים נציגי הגופים האמונים על איכות הסביבה ובריאות התושבים לא הציגו ממצא שעל בסיסו ניתן יהיה לשקלל את הפגיעה הסביבתית בתושבי האזור על פי חתך של רשויות מקומיות. היעדר סולם אמפירי מסוג זה מקשה בקבלת עמדת הרשויות המקומיות הטוענות שיש להטמיע מנגנון שיפוי סביבתי במסגרת חלוקת הכנסות ממתחם בז"ן. יתרה מכך יש להוסיף כי אין במסגרת סמכויותיה של רשות מקומית מכל סוג שהוא, בין אם הייתה עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית לטפל בזיהום הסביבתי הנלווה לפעילות התעשייה הפטרוכימית, שכן הסמכויות החוקיות הנוגעות לתחום זה מצויות בידי הכנסת ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

אמנם חלקים מסוימים מסמכויות האכיפה על איכות הסביבה מואצלות לגופים בדרגים המקומיים, ובפרט איגודי ערים לאיכות סביבה, אך גם במקרים אלה אין הצדקה להטמעת מנגנון שיפוי סביבתי בין רשויות מקומיות. לאור העובדה שמדובר על חלוקה מוצעת של "סכום-אפס", הרי שהטמעת מנגנון שיפוי סביבתי במנגנון החלוקה העדכני לא ישפר את מנגנוני ניטור המזהמים המופעלים על ידי איגוד הערים לאיכות הסביבה במפרץ חיפה ואף עשוי לפגוע בו. מקורו של מימון פעולות איגוד הערים לרבות מערך ניטור המזהמים מגיע בין היתר על ידי ארבע הרשויות הגובלות במתחם בז"ן. הפחתת חלקן של כל אחת מארבע הרשויות המקומיות הגובלות הנסמכות על הטמעת מנגנון שיפוי סביבתי טומנת בחובה אפשרות של צמצום המשאבים המופנים לטובת ניטור איכות הסביבה.

היבט נוסף שראוי להתייחסות בטרם יפורט מבנה המנגנון נוגע לתהליך מקביל בו עסקה הוועדה וזאת כפי שתואר במסגרת הפרק הכלכלי. בהמשך להחלטת שר הפנים מיום 17.04.2018 בעניין שיוך וחלוקת הכנסות ממתחם מכון דוד – רפאל, ולאור מנגנון החלוקה החל במתחם זה המאפשר

מיצוי הצרכים הכלכליים של חמשת הרשויות המקומיות שנכללו בחלוקה זו, סבורה הוועדה כי אין מקום להכליל רשויות אלה גם בחלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן. זאת על מנת להותיר מרווחי גמישות והזדמנות למתן מענה עבור רשויות מקומיות מוחלשות שאינן נהנות ממקורות מניבי הכנסה חיצוניים בהיקפים משמעותיים. עם זאת, כעקרון מנחה שאומץ במסגרת דוח רפאל, ראוי לבחון את צירופן של רשויות מקומיות אלה במקרה של הגדלה משמעותית בהכנסות הנובעות ממתחם בז"ן.

המלצת ביניים 1: קבלת מענה ממתחמי חלוקת הכנסות משמעותיים כתנאי סף למודל
להלן הרשויות המקומיות שלא עמדו בתנאי סף זה (קיבלו מענה ברפא"ל):
קרית ים
קרית מוצקין
קרית ביאליק

זיקה מרחבית ותפקודית

מתחם בז"ן ממוקם בלב מטרופולין חיפה ומצוי בתחום שיפוטה של עיריית חיפה. הרשויות המקומיות הגובלות בו הן נשר, קרית אתא וזבולון. מכאן עולה כי ארבעת הרשויות הללו בעלות זיקה גבוהה מבחינה גאוגרפית למתחם בז"ן. זיקה זו מוצאת ביטוי תפקודי בקבלת ההחלטות הנוגעות לתכנון ולבניה באמצעות חברותן של ארבעת הרשויות המקומיות במוסד התכנוני האחראי על מתחם בז"ן – הוועדה המשותפת לתכנון ולבניה מתחם בז"ן. על כך יש להוסיף מפגעים ומטרדים הנובעים כתוצאה מהפעילות השוטפת במתחם בז"ן ומטופלים על ידי הרשויות המקומיות הגובלות במתחם זה.

ראוי לציין כי לעיריית חיפה תפקיד מרכזי בניהול מתחם בז"ן שכן מרבית קווי ההולכה ותשתיות הדלק המשמשים את בז"ן אינם מצויים בגבולות המתחם אלא משתרעים על פני העיר כולה. מצב זה לעתים משתקף בעלויות שיקום תיקון ושיפוץ מערך הצנרת. כמו כן, עיריית חיפה מבצעת את סקרי המבנים ואחראית על גביית התקבולים ממתחם בז"ן. על כן, יש להקצות סכום ייעודי שישמש תקורה עבור הפעולות השוטפות המבוצעות על ידי עיריית חיפה במתחם בז"ן.

המלצת ביניים 2: תקורה עבור עיריית חיפה בשיעור של 2%
עיריית חיפה תגבה שיעור של 2% מסך ההכנסות ממתחם בז"ן עבור הפעולות השוטפות המבוצעות על ידה במתחם בז"ן לרבות גביית התקבולים השוטפים.

מערך הזיקות אם כן מצביע באופן חד משמעי על שונות בין ארבעה עשרה הרשויות המקומיות המבקשות להשתתף בחלוקת ההכנסות. החלוקה הראשונית המתבקשת אפוא הינה התייחסות נפרדת לרשויות המקומיות **הגובלות** אל מול הרשויות המקומיות **הסמוכות** למתחם בז"ן.

תלות כלכלית

מאפיין נוסף אשר ממחיש את הזיקה בין ארבעת הרשויות הגובלות למתחם בז"ן הינו ההיבט הכלכלי. מתחם בז"ן הינו נכס מחולל הכנסות ארנונה רחבות היקף שנאמדות בכ-95 עד 110 מלש"ח ונגבות על ידי עיריית חיפה באופן שוטף. הכנסות אלה מחולקות כיום בין ארבעת הרשויות הגובלות. למעשה, תקציבן של ארבעת הרשויות מבוסס בחלק לא מבוטל על תקבולי הארנונה השוטפים. כפועל יוצא, החוסן התקציבי של ארבעת הרשויות הגובלות תלוי בתקבולים השונים ממתחם בז"ן. עם זאת, מרבית הרשויות המקומיות הנכללות במנדט הוועדה מאופיינות בנתונים ירודים בהיבטים הכלכליים באופן המצדיק את פתיחת מעגל הרשויות שיקבלו הכנסות ממתחם זה. הפערים הכלכליים הינם משמעותיים ומוצאים ביטוי נרחב במדדים השונים לרבות בחיובי ארנונה נמוכים, מדד החוסן הכלכלי שמצביע על היעדר חוסן כלכלי, תלות רבה במענקי איזון, שיעור הכנסות עצמיות נמוך.

הפערים הכלכליים שהוצגו בין הרשויות המקומיות מחד, וההסתמכות של הרשויות הגובלות על תקבולי בז"ן מחייבים עריכת מנגנון מאוזן ככל הניתן. הוועדה סבורה כי ניתן להשתמש בגודל האוכלוסייה כמדד שיבחין בין הרשויות הגובלות לרשויות הסמוכות. כשלב ראשוני במודל, ייעשה שימוש ביחס שבין הקבוצות כמכסה מקסימאלית לשיתוף רשויות חדשות בחלוקת ההכנסות מחד ותבטיח סכום מינימאלי שיבטיח המשך פעילות תקינה בקרב הרשויות המקומיות הנסמכות על תקבולי בז"ן.

המלצת ביניים 3: חלוקה לפי גובלות-סמוכות על פי מפתח אוכלוסייה
הסכום שיחולק לרשויות הגובלות לא יפחת מ-81% מסך התקבולים ממתחם בז"ן. הסכום שיחולק לרשויות המצטרפות, שאינן כלולות בחלוקת ההכנסות מרפא"ל לא יעלה על 19% מסך התקבולים ממתחם בז"ן.

חלוקת הכנסות בין הרשויות הגובלות

צירוף רשויות מקומיות נוספות למנגנון החלוקה טומן בחובו פגיעה ודאית בארבע הרשויות הגובלות, הנשענות מזה למעלה מעשור מתקבולי הארנונה שמקורם במתחם בז"ן. ביצירת מנגנון עדכני של חלוקת הכנסות, אין בכוונת הוועדה לגרוע הכנסות באופן שיערער את חוסנה הכלכלי של רשות מקומית הנסמכת על הכנסות אלה בבסיס תקציבה.

על כן, הוועדה סבורה שיש לנקוט בצעד ממתן פגיעה בדמות הפחתה רוחבית ובתוך כך לאמץ את שיעורי החלוקה הקיימים בין ארבעת הרשויות המקומיות, עבור הסכום שהוקצה לרשויות הגובלות באופן בלעדי.

המלצת ביניים 4: הטמעת מודל וכסלר עבור הרשויות הגובלות 81% מהתקבולים שהוקצו עבור הרשויות הגובלות יחולקו באופן הבא :	
• 45% עיריית חיפה • 25% עיריית קרית אתא • 15% עיריית נשר • 15% מועצה אזורית זבולון.	

חלוקת הכנסות לרשויות מקומיות הנשענות על מענקי איזון

מענק האיזון הינו מדד בסיסי להכרה בצרכי הרשויות המקומיות. במסגרת מודל זה מומלץ להשתמש במדד זה באופן בינארי, על מנת לאפיין את הרשויות המקומיות שיהיו זכאיות להיכלל במסגרת חלוקת ההכנסות. כלומר, רשות מקומית שאינה מקבלת מענק איזון לא תצורף במסגרת חלוקת ההכנסות ממתחם בז"ן.

המלצת ביניים 5: קבלת מענק איזון כתנאי סף במודל חלוקת ההכנסות מבז"ן הרשויות המקומיות שעברו את שני תנאי הסף וזכאיות לשיתוף ב-19% מסך התקבולים :	
• זבולון • קרית אתא • רכסים • עספיא • דאלית אל כרמל • שפרעם • כעביה-טבאש-חג'אג'רה • בסמת טבעון	

המדדים שישמשו לשיקול שיעור ההכנסות עבור הרשויות המקומיות

מודל חלוקת ההכנסות עבור הרשויות הנשענות על מענק איזון מורכב משלושה מרכיבים שלעמדת הוועדה משקללים בצורה המיטבית את מצבן של הרשויות המקומיות תוך יצירת נוסחה מובנת והם :

1. כמות התושבים ברשויות המקומיות הנכונה לעת פרסום דוח זה – מרשם אוכלוסין אוגוסט 2020.
2. המדד חברתי-כלכלי המעודכן לעת פרסום דוח זה – למ"ס 2018.
3. תמהיל מבנה הארנונה המשקף את היחס שבין הארנונה שלא למגורים מתוך סך הארנונה ברשויות המקומיות על פי הדוח הכספי המבוקר העדכני לעת פרסום דוח זה – 2018.

יש להוסיף כי השימוש בשלושת הפרמטרים הראשוניים מקובל בקרב כלל הוועדות הגאוגרפיות כמדדי יסוד בעת חלוקת ההכנסות בין רשויות מקומיות וכך נעשה גם במסגרת ועדה זאת בנושאים אחרים שנידונו לחלוקת הכנסות. היחס בין שלושת המדדים יהיה שווה.

נוסף על שלושת המדדים שלעיל הוועדה סבורה כי יש להוסיף מדד רביעי במספר וזאת על מנת להעמיד מענה משלים למצבה הייחודי של רכסים. אוכלוסיית רכסים מצויה במגמת צמיחה דמוגרפית המאופיינת בריבוי טבעי גבוה למעלה מפי שניים ביחס לשיעור הממוצע הכלל ארצי. על כך יש להוסיף את הפיתוח הפיזי המואץ ביישוב, המתבטא בשילוש מצאי יחידות הדיר ביישוב על פי תכנית המתאר והגעה ליעד אוכלוסייה של כ-35,000 תושבים בפרק זמן של כ-15 שנים. בטווח הקצר אוכלוסיית רכסים צפויה להכפיל את גודלה בתוך כ-7 שנים. על נתון זה יש להוסיף כי במצב הקיים, היישוב נעדר מקורות הכנסה עצמיים בדמות שדות ארנונה או תקבולים מחלוקת הכנסות ממתחמים אחרים. יתרה מזאת, לעמדת הוועדה תכנית המתאר המאושרת לישוב אינה מאזנת את המצב הקיים בכל הנוגע לאיזון כלכלי ואף עשויה להחמיר ולפגוע ביכולת השוטפת של הרשות המקומית לספק שירותים לתושביה הקיימים וכן לתושביה העתידיים.

בנוסף, כפי שהובא בהרחבה במסגרת הפרק הכלכלי, רכסים הינה רשות מקומית השותפה בתכנית ההמראה של משרד הפנים. הוועדה סבורה כי שילובה של רכסים במסגרת חלוקת הכנסות עשויה לתרום באופן משמעותי ליכולתה של הרשות המקומית למלא בהצלחה אחר מטרות ויעדי התכנית.

הוועדה ממליצה להקצות מדד בשיעור של 15% על מנת לספק מענה משלים למועצה המקומית רכסים. זאת, במטרה לאפשר לרשות המקומית להתמודד עם מגמות הצמחה הדמוגרפיות, חתירה ליצירת איזון כלכלי במציאות של פיתוח פיזי מואץ למגורים ובכדי לאפשר לרשות המקומית למלא בהצלחה אחר מטרות ויעדי תכנית ההמראה של משרד הפנים.

ארבעת המדדים שישמשו את מודל חלוקת ההכנסות ושיעורם מפורט להלן :

- א. מספר תושבים – 28.3%
- ב. תמהיל ארנונה – 28.3%
- ג. מדד חברתי-כלכלי – 28.3%
- ד. מענה ממוקד לרכסים – 15%

המלצת ביניים 6: סימולציה על פי מדדים לחלוקת הכנסות עבור רשויות נתמכות מענק איזון		
להלן ממצאי הרצת המודל עבור 19% מסך התקבולים לפי מקבץ הרשויות הנשענות על מענק איזון על פי פוטנציאל הכנסות של 94 מלש"ח חזוי לשנת 2021 :		
רשות מקומית	שיעור חלוקה (%)	סכום חלוקה (מלש"ח)
רכסים	25%	4.4
קריית אתא	15%	2.6
שפרעם	14%	2.4
דאלית אל-כרמל	10%	1.8
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	10%	1.7
בסמת טבעון	10%	1.7
עספיא	9%	1.6
זבולון	7%	1.3
סה"כ	100%	17.5

התאמת המודל – הפחתת 50% משפרעם

נוכח מצבה הייחודי של שפרעם, הוועדה סבורה כי יש לצמצם את שיעור ההכנסות שיוקצה לעיריית שפרעם ב-50% מהסיבות הבאות :

1. עיריית שפרעם עתידה לקבל מענה לצרכיה הכלכליים במסגרת תכנית שיקום המחצבה הממומנת על ידי משרד הכלכלה. היקף ההכנסות העתידיות צפוי להיות משמעותי ומקורם של הכנסות אלה בארנונה שלא למגורים – דבר שיחזק משמעותית את חוסנה של הרשות המקומית.

2. עיריית שפרעם צפויה לקבל מענה חלקי לצרכיה הכלכליים במסגרת חלוקת ההכנסות ממחצבת חנתון. ככל הידוע לוועדה, חלוקת הכנסות בפועל ממחצבת חנתון יספקו מענה מיידי לעיריית שפרעם.

צמצום שיעור ההכנסות לשפרעם מתבקש נוכח האפשרויות למתן מענים משלימים העומדים לזכותה של העירייה. זאת לעומת היעדר הזדמנויות מסוג זה שניתנו ליתר הרשויות המקומיות הנשענות על מענק איזון וכלולות בכתב מינוי נשוא דוח זה.

סך ההפחתה המומלצת מסתכמת בכ-1.2% מהכנסות מתחם בז"ן שיתחלקו בין הרשויות המקומיות שנשענות על מענק איזון על פי המדדים שנקבעו בהמלצת ביניים 6.

המלצת ביניים 7: סימולציה לאחר הפחתה מעיריית שפרעם. (-50%)			
סך השינוי	לאחר התאמה	לפני התאמה	
+1.9%	27.2%	25.3%	רכסים
+1.1%	16.1%	15.0%	קריית אתא
+0.8%	10.8%	10.0%	דאלית אל-כרמל
+0.7%	10.5%	9.8%	כעביה-טבאש-חג'אג'רה
+0.7%	10.4%	9.7%	בסמת טבעון
+0.7%	9.8%	9.1%	עספיא
+0.5%	7.8%	7.3%	זבולון
-6.4%	7.4%	13.7%	שפרעם

התמודדות עם טענות קרית טבעון – אבדן עתידי של מחצית מתקציב המועצה

הוועדה מקבלת באופן עקרוני את טענותיה של המועצה המקומית קרית טבעון. בשל היותה רשות מקומית חזקה, זו לא עברה כל תנאי הסף שהוצב במודל זה. מומלץ להקצות לקרית טבעון סכום של 100,000 במסגרת מודל חלוקת ההכנסות, וזאת בשל האפשרות העתידית בפינוי מתחמי חוות המיכלים באלרואי שיביאו לפגיעה כלכלית משמעותית במועצה המקומית.

המלצת ביניים 6: חוות המיכלים באלרואי בקרית טבעון
מומלץ להקצות סכום של 100,000 ₪, או לחלופין 0.1% מסך התקבולים נוכח מצבה הייחודי של קרית טבעון, הנשענת במידה רבה על הארנונה שנגבית ממתחם חוות המיכלים וצפוי להתפנות משטחה.

7.1 סיכום ההמלצות – מודל מסכם ותוצאותיו

להלן המודל המומלץ לחלוקת הכנסות המתבסס על המלצות הביניים ומשקלל את המדדים, ההתאמות ושיעורי התקורה כפי שפורט בהרחבה בפרק ההמלצות:

שם הרשות המקומית	סכום לחלוקה (מלש"ח)	שיעור חלוקה (%)
חיפה	35.4	37.7%
קריית אתא	21.5	22.8%
זבולון	12.5	13.4%
נשר	11.2	11.9%
רכסים	4.8	5.1%
דאלית אל-כרמל	1.9	2.0%
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	1.8	2.0%
בסמת טבעון	1.8	1.9%
עספיא	1.7	1.8%
שפרעם	1.2	1.3%
קריית טבעון	0.1	0.1%
סך הכל	94.0	100%

במסגרת המודל המומלץ הוועדה מציעה לעדכן את חלוקת ההכנסות מארנונה ממתחם בז"ן ומתחם קרקעות הצפון. סך ההפחתה מקרב ארבעת הרשויות המקומיות הגובלות מסתכמת ב-14.2% שהם 13.3 מלש"ח בהנחה והסכום שיעמוד לחלוקה יהיה 94 מלש"ח כפי שעולה מן הפוטנציאל החזוי לשנת 2021.

עיריית חיפה תקבל 37.7% מסך ההכנסות שהם כ-35.4 מלש"ח. כלומר שיעור ההכנסות יצומצם מ-45% בכ-7.3% מסך ההכנסות ביחס לחלוקה המקובלת כיום. סך ההפחתה בגין עדכון המודל תפחית בהכנסות עיריית חיפה בכ-6.8 מלש"ח. עיריית חיפה תספוג את ההפחתה הגדולה מקרב הרשויות המקומיות הנהנות מכספי החלוקה ממתחם בז"ן הן בשל שיעור ההכנסות הגבוה לו היא זכאית; בשל היותה רשות מקומית נטולת מענק איזון; וכן לאור הפערים בין הרשויות המקומיות הנהנות מהכנסות מתחם בז"ן כיום לבין הרשויות המקומיות הסמוכות למתחם בז"ן ונשענות על מענק איזון.

אחריה, עיריית נשר תספוג צמצום בהכנסות בגובה של כ-2.9 מלש"ח ותהיה זכאית ל-13.4% לעומת 15% המועברים לה כיום. סך ההכנסות שיועברו לעיריית נשר יסתכמו בכ-11.2% מכלל ההכנסות במתחם בז"ן. הצמצום בהכנסותיה של נשר נובע מחוסנה הכלכלי הגבוה ביחס המתבטא בהיותה רשות מקומית שאינה נשענת על מענק איזון וכן לאור הפערים בין הרשויות המקומיות הנהנות

מהכנסות מתחם בז"ן כיום לבין הרשויות המקומיות הסמוכות למתחם בז"ן ונשענות על מענק איזון.

המועצה האזורית זבולון תספוג צמצום בהכנסותיה בהיקף קטן ביחס לחיפה ונשר וסך ההכנסות לו תהיה זכאית יעמוד על כ-13.4% שהם כ-12.5 מלש"ח. בדומה למועצה האזורית זבולון, קרית אתא תספוג צמצום מופחת והכנסותיה ממתחם בז"ן יסתכמו ב-22.8% שהם כ-21.5 מלש"ח. הצמצום המופחת בהכנסות שתי רשויות מקומיות אלה נובע בין היתר בשל תלותן בכספי מענקי האיזון וכן בשל המדדים הכלכליים המעידים על חוסן כלכלי מופחת ביחס לקבוצת הרשויות הגובלות בבז"ן.

הרשויות המקומיות הבאות יצורפו למעגל הרשויות המקומיות שנהנות מתקבולי מתחם בז"ן. המאפיין המשותף לכולן הינו הפער הכלכלי-חברתי הקיים בין לבין קבוצת הרשויות הגובלות במתחם בז"ן.

המועצה המקומית רכסים תהיה זכאית ל-5.1% מסך ההכנסות במתחם בז"ן, והיא הרשות המקומית ה"חדשה" בעלת שיעור ההכנסות הגבוה ביותר. זאת בשל היעדר ההזדמנויות והחוסן הכלכלי המועט המאפיין אותה וכן לאור המגמות הדמוגרפיות, התכנוניות והכלכליות הנוגעות לה.

המועצה המקומית דאלית אל כרמל והמועצה המקומית עספיא יהיו זכאיות ל-2% ו-1.8% בהתאמה מסך ההכנסות במתחם בז"ן. יצוין כי הוועדה תמשיך לבחון הקצאת הכנסות נוספות בגין חלוקה ממתחמים מניבים בהן עספיא ודאלית אל כרמל כלולות במסגרת כתב המינוי וזאת עד ליצירת מענה הולם לצרכיהם.

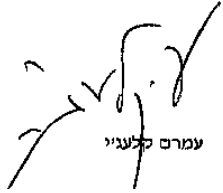
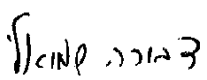
המועצות המקומיות בסמת טבעון וכעביה טבאש חגי'אג'רה ייהנו מהכנסות בשיעור של 1.9% ו-2% כל אחת. למרות הריחוק הגאוגרפי של רשויות מקומיות אלה ממתחם בז"ן ומיתר הרשויות המקומיות, כפי שבא לידי ביטוי בהגדרתן במחוז הצפון, הוועדה לא איתרה מתחמים מניבי הכנסות אחרים שיכולים לספק מענה משלים לצרכיהם הכלכליים. על כן, מומלץ לספק מענה לרשויות אלה במסגרת חלוקת ההכנסות מבז"ן.

עיריית שפרעם תהיה זכאית להכנסות בשיעור של 1.3% מסך ההכנסות ממתחם בז"ן. ההזדמנויות לפיתוח מוטת מקורות הכנסה עצמיים וכן האפשרות בחלוקת הכנסות מיידית ממתחם מחצבת חנתון הביאו למסקנה לפיה ראוי לספק לשפרעם הכנסות שמקורן ממתחם בז"ן בשיעור מוגבל.

קרית טבעון תהיה שותפה לחלוקת ההכנסות בשיעור של 0.1% עד פינוי חוות המיכלים באלרואי והעתקתם לקרקעות הצפון.

לסיכום, הוועדה סבורה כי אימוץ המודל והמלצות הביניים עליהם המודל מבוסס יספקו מענה הולם לצרכי הרשויות המקומיות. זאת, תוך שימת דגש על האיזון שבין הצורך בהמשך תפקוד תקין ברשויות המקומיות הנשענות על ההכנסות ממתחם בז"ן כיום לבין המצב הכלכלי שדורש סיוע משלים לרשויות שיצטרפו לחלוקה העתידית.

חתימות חברי הוועדה

הגדרת תפקיד	תאריך	שם	חתימה
יו"ר הוועדה	18.10.20	מר עמרם קלעג'י	
חבר ועדה	18.10.20	עו"ד משה קריף	
חבר ועדה	18.10.20	רו"ח יהודה אמסלם	
חברת ועדה	18.10.20	פרופ' דברה שמואלי	

8. נספחים

נספח 1 : כתב מינוי הוועדה.



מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת המנהלת הכללית

מינוי ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור מטרופולין חיפה

בתוקף הסמכות לפי סעיפים 3, 8 ו-9 לפקודת העיריות¹, שהוצלה לי², וכן לצורך הפעלת סמכות שר הפנים לפי פקודת המועצות המקומיות³, הנני ממנה ועדת חקירה קבועה לבחינת מעמד מוניציפאלי של רשויות מקומיות, שינוי תחום שיפוט רשויות מקומיות והכרזה על אזורי חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות באזור חיפה, שתחומה מסומן במפה המצורפת לכתב מינוי זה (להלן – ועדת החקירה).

הרכב ועדת החקירה:

מר עמרם קלעג'י – יו"ר

מר יהודה אמסלם – חבר

פרופ' דברה שמואלי – חברה

מר פאזי חנא – חבר

מר משה קריף – חבר

הרשויות המקומיות הכלולות בתחום ועדת החקירה הן: אוס אל פאחס, אור עקיבא, באקה אל גרבייה, חדרה, חיפה, טירת הכרמל, נשר, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, קרית מוצקין, בנימינה-גבעת עדה, בסמ"ה, גייסר א זרקא, גית, דאלית אל כרמל, זכרון יעקב, חריש, כפר קרע, מעלה עירון, עספיא, ערערה, פרדיס, פרדס חנה – כרכור, קרית טבעון, רכסים, אלונה, זבולון, חוף הכרמל, מנשה, עכו, יקנעם עלית, שפרעם, בסמת טבעון.

תכנית העבודה של ועדת החקירה:

במהלך השנים 2016-2017 ועדת החקירה תבחן ותמליץ בדבר הנושאים המפורטים להלן:

1. בחינת הכרזה על חלוקת הכנסות מבתי הזיקוק לנפט באזור חיפה בין הרשויות המקומיות: חיפה, נשר, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, קרית מוצקין, שפרעם, המועצות המקומיות בסמת טבעון, דלית אל כרמל, כעביה – טבאש – חגי'ארה, עספיא, קרית טבעון, רכסים והמועצה האזורית זבולון.
2. בחינת הכרזה על חלוקת הכנסות מאזור תעסוקה משותף "פארק הקישון" בתחום תכנית מכ/777 חפ/ב/238, בין הרשויות המקומיות: נשר, חיפה, זבולון, עספיא, דלית אל כרמל, קרית טבעון, רכסים.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, עמ' 197.

² "פ התשל"א, עמ' 1523.

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, עמ' 256.

נספח 2 : רשימת המשתתפים בדיוני הוועדה.

מס' דיון	מועד הדיון	שם	תפקיד
1	17.11.16	מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה
		רו"ח חנא פאיז	חבר ועדה
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה
		גב' ליאת פלד	מתכננת מחוז
		רו"ח ג'אקי ואקים	גזבר
		מר מוניר זובידאת	ראש רשות
		מר אבי בינמו	ראש רשות
		מר דוד אריאלי	ראש רשות
		מר חיים צורי	ראש רשות
		מר דוד אבן צור	ראש רשות
		מר יעקב פרץ	ראש רשות
		מר זידאן כעביה	ראש רשות
		מר אורן פלד	עוזר ראש רשות
		מר יצחק רייך	ראש רשות
		מר זאב זימל	גזבר
		עו"ד אבי גולדהמר	יועץ משפטי לקרית ים וקרית מוצקין
		גב' חדוה יחזקאלי	סגנית ראש רשות
		מר אבישי כהן	מרכז ועדה גאוגרפית מרכז
2	15.12.16	מר סרגיי ניימן	עוזר הוועדה הגאוגרפית חיפה
		מר רון מור חיים	GIS
		מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה
		רו"ח פאיז חנא	סגן ממונה מחוז חיפה - חבר ועדה
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה
		גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה
			משרד הפנים

		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		מר חיים שנהר	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		גב' היבה בווארדי	נציגה	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר יהודה גסנר	מנהל מינהל הדלק והגז	משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
		מר אורן פלד	עוזר לראש המועצה	בסמת טבעון
		גב' שלומית יפתח	ממונה על הרשויות	משרד הפנים, מחוז צפון
		מר זאב זימל	גזבר	קרית טבעון
		מר סעדי אנאס	נציג	בסמת טבעון
		מר דניאל פלג	עוזר למנכ"ל העירייה	קרית ים
		מר אבי בינמו	ראש עיר	נשר
		ד"ר טלי רוטשילד	מנהלת איכות הסביבה	קבוצת בז"ן
		ד"ר לילה יעקב	מהנדסת מחוז חיפה	משרד הבריאות
		עו"ד דגנית קורן	יועצת משפטית	חיפה
		ד"ר עופר דרסלר	מנכ"ל	איגוד ערים להגנת הסביבה חיפה
		עו"ד גילת דר- שילוח	יועצת משפטית	קבוצת בז"ן
		גב' דורית דן	מנהלת המחלקה לאיכות הסביבה	קרית ביאליק
		מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		מר עפיק עמאר	סגן ממונה מחוז צפון	משרד הפנים
		גב' אנה אוסטרובסקי	נציגה	משרד התחבורה
		עו"ד דגנית קורן	יועמ"ש	ועדה מקומית משותפת למתחם בז"ן
		גב' דורית דן	מנהלת המחלקה לאיכות הסביבה	קרית ביאליק
		מר אופיר בן בוחר	נציג	רשות מקרקעי ישראל
		מר דוד בלויגרונד	גזבר	רכסים
		עו"ד חיים מלכא	יועמ"ש	קרית אתא

22.12.16 3

		מר דניאל פלג	עוזר למנכ"ל העירייה	קרית ים
		מר שאדי חלילי	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר אורן פלד	יועץ ראש המועצה	בסמת טבעון
		ד"ר לילה יעקב	מהנדסת מחוז חיפה	משרד הבריאות
		עו"ד צביקה פירון	נציג	משרד עו"ד "פירון"
		מר דוד אריאלי	ראש רשות	קרית טבעון
		עו"ד גילת דר-שילוח	יועמ"ש	קבוצת בז"ן
		מר אריאל וטרמן	מהנדס העיר חיפה ומהנדס הוועדה	ועדה מקומית משותפת למתחם בז"ן
		מר חיים שנהר	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
29.12.16	4	עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		רו"ח פאיו חנא	חבר ועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		מר דוד בלוגרונד	גזבר	רכסים
		מר שאדי חלילי	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר אורן פלד	עוזר ראש המועצה המקומית	קריית טבעון
		מר דוד אריאלי	ראש רשות	קריית טבעון
		מר חיים שנהר	יועץ סביבתי	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר יריב נאור	מרכז ועדה ג"ג ירושלים, יו"ש, שפלה	טלדור
		גב' מירב שמאי קינג	מנהלת אדמיניסטרטיבית	טלדור
		גב' שיר מתתיהו	מנהלת פרויקט ועדות גאוגרפיות	טלדור
		גב' מיכל מינצר	יועמ"ש	בז"ן
		גב' מיכל ליבנה	מנכ"ל	נשר
		מר לירן סולומון	גזבר	קריית ביאליק
		עו"ד אבי גבאי		
		עו"ד ענת פרץ	יועמ"ש	קריית ביאליק

עו"ד דנה יאראק-זהרוביץ'	יועמ"ש	עירויות חיפה, נשר, קריית ביאליק, ומועצה אזורית זבולון
מר ליאור טרגן	סמנכ"ל	קריית ביאליק
גב' דורית דן	מנהלת איכות הסביבה	קריית ביאליק
מר יצחק רייך	ראש רשות	רכסים
מר אלי דוקורסקי	ראש רשות	קריית ביאליק
מר דודי צורי	מהנדס	קריית ביאליק
גב' שלומית יפתח	ממונה רשויות	מחוז צפון
מר אמין ענבתאווי	ראש רשות	שפרעם
ד"ר חנא סוויד	יו"ר	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
מר נבות גולדווין	עוזר ראש העיר	שפרעם
גב' היבה בוארדי	מתכננת עירונית	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
רו"ח פאזי חנא	חבר ועדה	
רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	
גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
מר רון מור חיים	GIS	טלדור
ד"ר חנא סוויד	יו"ר	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
מר חיים שנהר	יועץ סביבתי	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
מר שאדי חליל	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
גב' היבה בוארדי	מתכננת עירונית	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
ד"ר לילה יעקב	נציגה	משרד הבריאות
מר זידאן כעביה	ראש רשות	כעביה טבאש חג'אג'רה
מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
רו"ח פאזי חנא	חבר ועדה	
רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	

		גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		מר יהודה גסנר	מנהל מינהל הדלק והגז	משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
		ד"ר יורם לומינסקי	יועץ למנהל הדלק והגז	משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
		עו"ד דגנית קורן	יועצת משפטית	עיריית חיפה
		מר אבי בינמו	ראש רשות	נשר
		עו"ד מיכל ליבנה	יועצת משפטית	נשר
		מר דב ישורון	ראש רשות	זבולון
		עו"ד קרן רוזליס	יועצת משפטית	זבולון
		מר רן ברוקנר	מהנדס	זבולון
		מר יעקב פרץ	ראש רשות	קריית אתא
		עו"ד חיים מלכה	יועץ משפטי	קריית אתא
		ד"ר לילה יעקב	נציגה	משרד הבריאות
		עו"ד גילת שילוח-דר	יועצת משפטית	בז"ן
		עו"ד מיכל מינצקי	יועצת משפטית	בז"ן
		מר דוד אריאלי	ראש רשות	קריית טבעון
		מר דניאל פלג	עוזר מנכ"ל	קריית ים
		מר זאב זימל	גזבר	קריית טבעון
		גב' דורית דן	נציגה	קריית ביאליק
		מר אורן פלד	עוזר ראש המועצה	בסמת טבעון
		מר יצחק רייך	ראש רשות	רכסים
		מר שאדי חלילי	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		גב' היבה בוארדי	מתכננת עירונית	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		פרופ' ראסם חמאסי		אוניברסיטת חיפה
		עו"ד רנאטו יאראק	ב"כ עיריית חיפה, נשר, קריית אתא ומוא"ז זבולון	משרד עו"ד פירון ושות'
		עו"ד דנה יאריק	ב"כ עיריית חיפה, נשר, קריית אתא ומוא"ז זבולון	משרד עו"ד פירון ושות'
		מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		רו"ח פאיז חנא	חבר ועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	
7	19.1.17			

		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		גב' מריה קזקוב	מרכז ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		גב' דורית דן		קריית ביאליק
		גב' שירלי מאיר	צוערת שלטון מקומי	קריית ים
		גב' חן קרסניצקי	צוערת שלטון מקומי	קריית ים
		מר עמרי פלדמן	אחראי תחום תכנון, אגף הנדסה	קריית ים
		מר דניאל פלג	עוזר מנכ"ל	קריית ים
		גב' היבה בוארדי	מתכנתת עירונית	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		עו"ד גילת שילוח דר	יועצת משפטית	קבוצת בז"ן
		מר אורן פלד	עוזר ראש המועצה	בסמת טבעון
		ד"ר טליה רוטשילד	מנהלת איכות הסביבה	בז"ן
		ד"ר אילן לוי	מרכז מודלים באגף איכות אוויר	המשרד להגנת הסביבה
		ד"ר חנא סוויד	יו"ר	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר וג'יה כיוף	ראש הרשות	עוספיא
		ד"ר נורית שטרוד	סגנית מנהל מחוז חיפה	המשרד להגנת הסביבה
		מר אופיר רשף	יועץ משפטי	עוספיא
		גב' דפנה דורפמן	מתכנתת	עוספיא
		ד"ר אלה ברלין	רכזת משאבי אוויר	איגוד ערים להג"ס חיפה
		מר רפיק חלבי	ראש רשות	דלית אל כרמל
		מר דב קהת	יועץ	דלית אל כרמל
		מר עדואן עדואן	גזבר	דלית אל כרמל
		מר אבי בינמו	ראש רשות	נשר
		ד"ר לילה יעקב	מנהלת המחלקה לבריאות הסביבה	משרד הבריאות, מחוז חיפה
		ד"ר יונתן דובנוב	סגן ראש המחוז לשכת הבריאות	משרד הבריאות, מחוז חיפה
		מר סרגיי ניימן	עוזר הועדה הגאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור – חיים	GIS	טלדור
		גב' דוידה הורוביץ	מרכזת ועדה גאוגרפית גליל מערבי	טלדור
		מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	

26.1.17

8

		גב' מריה קזקוב	מרכז ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		פרופ' דוד ברודאי	חוקר בפקולטה להנדסה אזרחית	הטכניון
		מר מוניר זבידאת	ראש רשות	בסמת טבעון
		מר אורן פלד	עוזר ראש רשות	בסמת טבעון
		עו"ד דגנית קורן	יועצת משפטית	חיפה
		מר זאב זימל	גזבר	קריית טבעון
		גב' היבה בוארדי	מתכנתת עירונית	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		מר שאדי חלילי	נציג	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
		עו"ד גילת שילוח-דר	יועצת משפטית	בז"ן
		מר אבי בינמו	ראש רשות	נשר
		גב' מיכל לבנה	מנכ"לית	נשר
		מר דב ישורון	ראש רשות	זבולון
		מר רן ברוקנר	מהנדס	זבולון
		מר גבי שנער	מזכיר הוועדה לתכנון ובנייה	זבולון
		מר יצחק רייך	ראש רשות	רכסים
		מר קובי צורי	מהנדס	רכסים
	2.2.17	מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		רו"ח פאזי חנא	חבר ועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		פרופ' דברה שמואלי	חברת ועדה	
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		גב' מריה קזקוב	מרכז ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית	משרד הפנים
		עו"ד יונה יהב	ראש רשות	חיפה
		מר אריאל וטרמן	מהנדס	חיפה
		רו"ח ג'אקי ואקים	גזבר	חיפה
		עו"ד ימית קליין	יועצת משפטית	חיפה
		עו"ד דגנית קורן	יועצת משפטית	חיפה
		עו"ד חיים מלכה	יועץ משפטי	קריית אתא
		מר זאב זימל	גזבר	קריית טבעון
	9			

		מר אבנר מימון	מנכ"ל	בז"ן
		מר שאדי חלילה	מתכנן	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
10	16.2.17	מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		רו"ח פאזי חנא	חבר ועדה	
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		גב' מריה קזקוב	מרכזת ועדה גאוגרפית חיפה	טלדור
		מר סרגיי ניימן	עוזר ועדה גאוגרפית חיפה	משרד הפנים
		מר רון מור חיים	GIS	טלדור
		מר אבנר מימון	מנכ"ל	בז"ן
		עו"ד מיכל מינצר	יועמ"ש	בז"ן
		עו"ד גילת שילוח-דר	יועמ"ש	בז"ן
		ד"ר טל רוטשילד	מנהלת איכות הסביבה	בז"ן
		מר אבי בינמו	ראש רשות	נשר
		מר דוד אריאלי	ראש רשות	קריית טבעון
		עו"ד חיים מלכה	יועמ"ש	קריית אתא
		גב' דורית דן	נציגה	קריית ביאליק
		עו"ד דגנית קורן	יועמ"ש	חיפה
		מר אורן פלד	עוזר ראש רשות	בסמת טבעון
		מר עזרא חכם	מנכ"ל	קריית ביאליק
11	7.7.19	מר עמרם קלעג'י	יושב ראש הוועדה	
		רו"ח יהודה אמסלם	חבר ועדה	
		עו"ד משה קריף	חבר ועדה	
		מר סרגיי ניימן	מזכיר הוועדה	
		גב' ענת דינס	מרכזת אדמינסטריבית של הוועדה	
		גב' מרב בשור	עוזרת הוועדה	
		גב' טטיאנה סוחונצ'וק	מפעילת GIS	

קליש רותם	ד"ר עינת	ראש הרשות	עיריית חיפה
מר נחשון דוק	סגן ראש הרשות	עיריית חיפה	עיריית חיפה
מר גיאקי ואקים	גזבר	עיריית חיפה	עיריית חיפה
עו"ד ימית קליין	יועצת משפטית	עיריית חיפה	עיריית חיפה
מר אריאל וטרמן	מהנדס	עיריית חיפה	עיריית חיפה
גב' שירה בנקלי	נציגה	עיריית חיפה	עיריית חיפה
עו"ד אילן שביט	נציג	ארבעת הרשויות הגובלות	ארבעת הרשויות הגובלות
מר רועי לוי	ראש הרשות	עיריית נשר	עיריית נשר
מר מיכה זנו	גזבר	עיריית נשר	עיריית נשר
מר אורי גרינברגר	יועץ משפטי	עיריית נשר	עיריית נשר
מר ליאור	עוזר ראש הרשות	עיריית נשר	עיריית נשר
מר יעקב פרץ	ראש הרשות	קריית אתא	קריית אתא
עו"ד קרן רוזליס	יועצת משפטית	קריית אתא	קריית אתא
מר עמוס נצר	ראש הרשות	מועצה אזורית זבולון	מועצה אזורית זבולון
מר ספי בארי	גזבר	מועצה אזורית זבולון	מועצה אזורית זבולון
עו"ד אורית שקד-שנקמן	יועצת משפטית	מועצה אזורית זבולון	מועצה אזורית זבולון
עו"ד גילת שילוח-דר	יועצת משפטית	קבוצת בז"ן	קבוצת בז"ן
מר יוסי סורגון	נציג	רשות נחל הקישון	רשות נחל הקישון
מר אורן פלד	יועץ	מועצה מקומית בסמת טבעון	מועצה מקומית בסמת טבעון