

פרוגרמה כלכלית לשכונה חדשה במועצה המקומית טובא זנגריה

מבוא

בפינה הצפון מערבית של הישוב טובא זנגריה, מועצה מקומית הנמצאת בגליל העליון מזרחית לראש פינה, ישנה חלקת קרקע בבעלות המדינה המצויה מחוץ לתחום השיפוט של הישוב. על חלקת קרקע זו, ששטחה 150 דונם, חלה תכנית מתאר ישנה משנת 1971 שמייעדת אותה למגורים, שטחי ציבור פתוחים, מבני ציבור ודרכים. תכנית זאת, שהוכנה לפני כ- 50 שנה, אינה עונה עוד על המדיניות הנוכחית של הקצאת קרקעות למגורים ואינה עונה על צרכי הישוב כיום; היא מוסיפה להיצע המגורים הפוטנציאלי בישוב רק 49 יחידות דיור, בצפיפות של יחידת דיור אחת בלבד לדונם, ואין היא מייעדת כלל שטחים הנדרשים לתעסוקה בתחום הישוב. לכן החליטה בעלת הקרקע, רשות מקרקעי ישראל, רמ"י, להכין תכנית בניין עיר חדשה לחלקה זו, בתאום עם הוועדה המקומית אצבע הגליל ועם המועצה המקומית. החלקה המדוברת מסומנת בצבע כחול סגול בתמונה למטה.



עבודת התכנון החלה במחצית שנת 2018 על ידי משרד האדריכלים אילה רונאל ויועצים נוספים ואנו התבקשנו להצטרף לצוות היועצים של התכנית כדי לבחון ולהציע פרוגרמה לשכונה החדשה, המתוכננת מחדש, על יסוד ניתוח כלכלי ובחינת צרכי הישוב, כפי שהם כיום. עבודתנו התבצעה בחודשים ספטמבר- אוקטובר 2019. לשם הכנת הפרוגרמה למדנו את כל המסמכים והתכניות שעוסקים בישוב טובא זנגריה. סירנו במועצה ונפגשנו עם ראש המועצה ומהנדס המועצה. יחד אתם פגשנו בעלי עסקים הפועלים בישוב ויזמים פוטנציאליים מקומיים. כל העסקים בישוב שבהם ביקרנו, יש להדגיש כבר עכשיו, פועלים מתוך מבני מגורים בתוך שטח הישוב, בחצרות בתי המגורים, בקומת הקרקע או במרתפים. הדבר משבש את פעולתם, מונע את פיתוחם והרחבתם וחמור מכל, פוגע קשות בתושבים הגרים בקרבת מקום ובמרקם המגורים בישוב בכללו.

מדובר במפגעי רעש וריח, אבק, פליטת חומרים מסוכנים, שיבוש תנועה וחניה, חסימת השטחים הציבוריים ומפגע בטיחותי. הדבר מפריע הן לאורח החיים הסביר הנדרש בשכונות מגורים והן ללקוחות של אותם עסקים, בעיקר אלו שמגיעים מחוץ ליישוב. כן סיררנו באזור התעשייה צ.ח.ר (צפת – חצור הגלילית - ראש פינה : פארק תעשיות הגליל בע"מ) הנושק ממערב לתחום השיפוט של היישוב. פגשנו את מנהל מנהלת צ.ח.ר, מר מיקי בניון שהעמיד לרשותנו מידע על אזור התעשייה צ.ח.ר, הפעילות הכלכלית המתנהלת בו ותוכניות הפיתוח לעתיד.

בנוסף, עיינו במידע פומבי על היישוב המופיע באתרי האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד התעשייה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. וכן אספנו כתבות מהעיתונות על היישוב בשנים האחרונות ומידע על ההיסטוריה שלו מאתרי אינטרנט שונים. לסיום, קיימנו ישיבת עבודה עם מתכנן הפרויקט, משרד האדריכלים אילה רונאל, כדי להציע ולתאם פרוגרמה בעלת היתכנות תכנונית שיש לה בסיס כלכלי ופרוגרמתי מוצק; פרוגרמה העונה הן על צרכי היישוב כיום והן על הדרישות של ועדת התכנון המקומית ורמ"י. המסמך להלן כולל ארבעה פרקים:

פרק א' - המציע תמונת מצב של היישוב מן הבחינה החברתית, כלכלית ודמוגרפית.
פרק ב' - העוסק בסוגיית מקומם של אזורי תעסוקה ביישובים קטנים בארץ ומה ניתן ללמוד מהעיסוק בסוגיה על פרוגרמה אפשרית לתכנית זאת שעל הפרק. כן נעסוק בקשר ובהבדלים שבין אזור התעסוקה הנמצא בתוך היישוב, זה המוצע כאן, לבין אזור התעשייה צ.ח.ר.
פרק ג' - שבו נבחן חלופות לפרוגרמה מוצעת ונצביע על החלופה שנראית לנו מיטבית.
פרק ד' - שבו נסכם את העבודה ונמקד את הדיון בפרוגרמה המועדפת, החלופה המיטבית לדעתנו, וכן נקיים דיון קצר על תכנית פעולה ויישום אפשרית.
מסמך זה משקף את עמדתנו בלבד.

פרק א' - נתוני רקע על היישוב טובא זנגריה

היישוב טובא קיים כבר משנת 1908 כיישוב של בדואים משבט אל-הייב. לאחר מלחמת השחרור הגיעו ליישוב תושבים מהכפר הערבי זנגריה שננטש (אדמות המושב אליפלט כיום) וכך קם היישוב טובא זנגריה שקיבל מעמד של רשות מקומית בשנת 1988. כל תושבי היישוב הם ערבים מוסלמים. כמו רוב היישובים הערבים בישראל, טובא זנגריה הוא יישוב עני, המשתייך לאשכול 2 הנמוך מתוך 10 של המדרג הסוציו אקונומי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. היישוב נמצא במקום ה- 38 מלמטה ברשימת 255 היישובים בישראל. המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה בשנת 2017 מופיע בטבלה להלן:

מאפיינים דמוגרפים של הישוב בהשוואה לכלל ישראל				
כלל ישראל		טובא זנגריה		
33%	2,908,328	37%	2,415	ילדים עד גיל 18
53%	4,667,287	58%	3,775	בגיל העבודה
14%	1,212,327	5%	344	קשישים
100%	8,787,942	100%	6,534	סך הכל

עקב שיעורי הילודה הגבוהים בישוב, שאפיינו את האוכלוסייה הערבית בישראל בעבר, קבוצת הגיל שעד 18 מהווה 37% (לעומת 33% בישראל) מסך התושבים שמספרם בשנת 2017 היה כ-6,500. עקב שיעור הילודה הגבוה בעבר ותוחלת החיים הנמוכה בקרב הערבים בישראל, בהשוואה ליהודים, שיעור הקשישים בישוב הוא רק 5% לעומת 14% בישראל. הנתון הרלבנטי והמעניין הוא ששיעור התושבים בגיל העבודה הוא גבוה מאשר בישראל, 58% לעומת 53% בהתאמה. שיעור הגידול הטבעי בישוב בשנים האחרונות עמד על 2.1% לשנה, גבוה מזה שבישראל שעומד על 1.6% אבל נראה שהפער הגבוה בשיעורי פרויון הילודה בין ערבים ליהודים בישראל הולך ונסגר. יתכן שזו גם הסיבה לכך שהישוב שבעבר השתייך לאשכול סוציו אקונומי 1 עלה במדרג, הוא כיום באשכול 2, מעט עני פחות באופן יחסי לעבר. הקיטון בגידול האוכלוסייה בישוב מסביר להערכתי את הפער בין תחזית האוכלוסייה לשנת 2020 בתכנית האב לישוב שעמדה על 10,000 נפש לעומת כ-7,000 הצפויים בשנת 2020 בפועל. זו התפתחות חיובית מבחינה כלכלית שמשפיעה על רמת החיים השוטפת ועל ההישגים החינוכיים של התלמידים, שכן מדובר במשפחות קטנות יותר ורמת חיים גבוהה יותר לנפש. מאפייני התעסוקה בישוב מופיעים בטבלה להלן:

מאפייני תעסוקה של הישוב בהשוואה לכלל ישראל				
כלל ישראל		טובא זנגריה		
55%	3,632,412	66%	2,777	שכירים
5%	331,678	4%	172	עצמאים
60%	3,964,090	70%	2,949	סך הכל מועסקים
40%	2,657,508	30%	1,285	אחרים
100%	6,621,598	100%	4,234	סך הכל

אלו הנתונים המעודכנים של הביטוח הלאומי לשנת 2018. מתוך סך התושבים המופיעים ברישומי הביטוח הלאומי, 70% עובדים מחוץ לבית, רובם כשכירים ומיעוטם כעצמאים. הנתון המקביל בכלל ישראל הוא 60% בלבד, מה שמורה כי בישוב שיעור המפרנסים מתוך כלל התושבים הוא גבוה משמעותית מאשר הממוצע בישראל. מדי יום יוצאים לעבודה מחוץ לבית, רובם מחוץ לישוב, קרוב ל-3,000 איש, מספר לא מבוטל כלל. אולם, וזאת נקודה מרכזית, למרות שיעור התעסוקה הגבוה מקרב התושבים, רמת החיים בישוב נמוכה עקב רמת הכנסה נמוכה של המועסקים בני הישוב. על כך תעיד הטבלה הבאה:

מאפיינים שכר והכנסה של הישוב בהשוואה לכלל ישראל			
	כלל ישראל	טובא זנגריה	
שכר ממוצע לשכיר	10,448	6,889	66%
הכנסה ממוצעת לעצמאי	10,362	9,827	95%
אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום	33%	41%	
אחוז השכירים המשתכרים מעל 4 פעמים שכר ממוצע במשק	2.5%	0.1%	
מקבלי הבטחת הכנסה	73,465	110	
אחוז מסך הבוגרים	1%	3%	

ההכנסה החודשית של העובדים השכירים תושבי טובא זנגריה נופלת בשליש מהשכר הממוצע בכלל ישראל, כ- 3,600 ₪ לחודש פחות, או כ- 120 מיליון ₪ לשנה עבור כל השכירים בישוב. זהו סכום כסף משמעותי, ההבדל בין השתייכות לעשירון נמוך לעומת הממוצע בישראל. השינוי הכלכלי בטובא זנגריה יבוא מעליית השכר הממוצע לשכיר, והוא תלוי ברמת הכישורים של כוח העבודה המקומי, שהוא מצדו תלוי ברמת החינוך וההכשרה המקצועית של העובדים כיום ואלו שיצטרפו לכוח העבודה בעתיד.

שינויים בנושאים אלו הם שינויים של הטווח הארוך ואין להם השלכה מיידית על הניתוח הכלכלי העכשווי. מובן כי שינויים אלו יתאפשרו רק באמצעות מעורבות ממשלתית והפניית משאבים לאומיים לטובת הישוב, שכן, הישוב עצמו קצרה ידו להתמודד עם האתגר הזה לבדו. כמובן שעליה ברמת כוח האדם היא תנאי הכרחי לכל שינוי כלכלי, אבל לא מספיק. כדי לנצל את פוטנציאל ההון האנושי יש להבטיח מקומות עבודה באזורים סמוכים לישוב הנותנים מענה לכישורי כוח האדם של העובדים המתגוררים בישוב.

בצמוד ליישוב נמצא אזור התעשייה צ.ח.ר, שבו שותפים הישובים צפת, ראש פינה וחצור הגלילית וגם הישוב טובא זנגריה¹. כבר היום מועסקים באזור 1,800 מועסקים, כולל למעלה מ- 200 מתושבי הישוב, והוא עומד להתרחב.

לכן עיקר תוספת התעסוקה לכוח האדם בעתיד של טובא זנגריה צריך להיות מכוון אל עבודה מחוץ לישוב, למשל ב- צ.ח.ר שבו פועלים מפעלים המעסיקים מאות עובדים בתחומי משק רבים.

אך בעבודתנו זו נתרכז בתעסוקה בתחום השיפוט של הישוב, נושא כלכלי ראוי וחשוב כשלעצמו. והכוונה היא לחלקה המיועדת לתכנון מחדש שתצורף לתחום השיפוט של הישוב.

תקציב המועצה

פרוט תקציב המועצה מופיע להלן :

¹ בעבר היה חלקו של הישוב 6% באזור התעשייה, הוא עלה ל- 10% כיום ואמור להגיע ל- 20% בתכנית ההרחבה, כל זאת על פי דברי מיקי בניון

עיקרי תקציב המועצה לשנת 2017. אלפי ₪			
אחוז המענק מסך הכל	מענק ממשלתי		
73%	31,878	43,673	סה"כ תקציב המועצה
70%	26,694	37,936	מזה תקציב רגיל
90%	5,184	5,737	מזה תקציב פיתוח

הישוב נסמך על תקציב המדינה ואין לו יכולת מבחינה פיננסית לייצר שינוי כלכלי ממקורותיו הוא. 90% מתקציב הפיתוח מקורו במענקים ממשלתיים ו- 70% מהתקציב השוטף מקורו בתקציב ממשרדי הממשלה השונים. בסיס ההכנסות העצמיות של הישוב, בעיקר מסי הארנונה, הוא צר מאד כפי שמפורט להלן:

חייבים ותקבולי ארנונה. 2017. אלפי ₪		
100%	7,876	סך הכל חייבים
48%	3,815	סך הכל גביה בפועל
44%	3,470	מזה מגורים
4%	345	מזה שלא למגורים
98%	209,300	סך מ"ר שחוייב מגורים
1.8%	3,800	סך מ"ר שחוייב למסחר ומשרדים
0.3%	700	סך מ"ר שחוייב לתעשייה
100%	213,800	סך הכל שטחים בנויים שחויבו

גביית תשלומי הארנונה היא הגורם החשוב הקובע את איתנותה הפיננסית של המועצה ושל הישוב, את יכולתה לספק שירותים הולמים לתושבים ולממש את פוטנציאל הצמיחה של הישוב.

כ- 90% מגביית הארנונה מקורה מגבייה ממשקי בית ורק 10% מקורה בסקטור העסקי.² כאשר בוחנים את שיעורי הגבייה בפועל של מסי הארנונה, התמונה עגומה עוד יותר: החיוב השנתי הוא כ- 7.9 מיליון ₪ לשנה בלבד, אבל ממספר זעום זה הגבייה בפועל היא פחות מחצי, כ- 3.8 מיליון ₪ בלבד, עקב פטורים רבים שניתנים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה וקשיי גבייה אצל השאר.

השטח הבנוי שתופס כלל הסקטור העסקי בישוב, הכולל שטחי משרדים, מלאכה ותעשייה זעירה הוא 4,400 מ"ר בלבד, כ- 2% מהשטחים הבנויים שתורם 9% מתקבולי הארנונה בפועל. המסקנה מהניתוח הקצר הזה היא אחת: יש להגדיל את שטחי התעסוקה בתחום הישוב שעומדים כיום על 4,500 מ"ר בלבד וזאת משלוש סיבות עיקריות:

א. להגדיל את בסיס ההכנסות של המועצה, שהיום כמעט שאין לה תקבולי ארנונה מהסקטור העסקי.

² בתל אביב למשל 80% מתקבולי הארנונה מקורם בסקטור העסקי

- ב. לאפשר ליזמויות קטנות בתחום המלאכה, המסחר, השירותים והתעשייה הזעירה, להקים מיזמים בתוך הישוב שישרתו את תושבי הישוב ואת תושבי הסביבה.
- ג. לאפשר למועצה לצאת במבצע שאפתני מאין כמותו, להוציא את כל הפעילות העסקית שמתנהלת, ללא רישיון, בתוך מבני המגורים, לאזור תעסוקה מוסדר בתוך תחום הישוב וכך לפתור בעיה אורבנית חמורה של איכות החיים בישוב ולהגדיל את הכנסותיה של המועצה בעת ובעונה אחת.
- הנה רשימה של עסקים הפועלים בתוך שטח הישוב, בתנאים לא תנאים, תוך גרימת נזק סביבתי ניכר לתושבים הגרים בסמוך להם, ולבעלי העסק עצמו שפועל מתוך הבית וכן נזק לתקציב המועצה שלא גובה תשלומי ארנונה נאותים מעסקים אלו:³

עסקים מטרידים בתחום הישוב כיום	
סוג הפעילות	מספר עסקים
מסגרות	4
מפעלי אלומיניום	4
מפעלי שיש	2
מאפיות	3
מוסכים	5
שטיפת רכב	4
מתפרות	2
חמרי בנין	4
סך הכל	28

אלו האתגרים שעומדים בפני המועצה ואלו האתגרים שעומדים בפני תכנית השכונה החדשה שבה אנו עוסקים כאן.

מספר הערות נוספות

אי אפשר לדון בתכנית לפיתוח הישוב טובא זנגריה מבלי לייחד מספר מילים לבעיה העיקרית ממנה סובל הישוב, בעיית האלימות, אי ציות לחוק, חוקי המדינה וחוקי המועצה, והחשש לביטחון הפיסי של הרכוש וחי אדם.

ללא התמודדות עם נושאים אלו אין תקווה ואין תכלית לכל תכנית.

פיתוח כלכלי מחייב שמירת כללי החוק, החוק המקומי וחוקי המדינה וקיום של סביבה בטוחה לרכוש ולנפש. כל מי שיקליד את מילות החיפוש טובא זנגריה בגוגל יופנה לכתבות קשות בתקשורת על מעשי רצח, בדרך כלל בין תושבי הישוב, הצתות מבנים, כולל בית המועצה, מספר פעמים, וגם לאחרונה, ונדליזם, פגיעה ברכוש פרטי ותשתיות ציבוריות, כולל מערכת הספקת החשמל בישוב (!) ועוד כהנה וכהנה.

³ ראה מסמך רקע לתכנית לשכונה צפונית בטובא זנגריה של משרד אילה רונאל עמוד 15

נראה כי משטרת ישראל ערה למצב דברים חמור זה והיא מפעילה תחנת משטרה בתוך הישוב עם 21 שוטרים. ראש המועצה שנבחר זה מקרוב, ער כמובן לבעיה הזאת והוא מודע לכך שהפתרון צריך לבוא גם מבפנים, מקרב ציבור התושבים ושענת האלימות תטיל צל כבד על כל תכנית מפנה שתוצע כאן.

התכנית המוצעת יכולה לתרום בדרכה, תרומה צנועה, להשבת הסדר הציבורי ושלטון החוק בישוב וזאת כאשר תציע לעסקים שפועלים, בניגוד לחוק, בתוך בתי המגורים, לצאת לאזור תעסוקה מקומי, שבו יוכלו להתפתח ולשגשג, תוך כיבוד החוק ותשלום מסי ארנונה שכה נדרשים בקופת המועצה. מובן גם שיש יתרון למיקום עסקים קטנים בתוך שטח הישוב וסמוך למקום המגורים. הדבר חשוב בעיקר לעידוד עבודת נשים, שאולי מתקשות לעבוד מחוץ לישוב וכן ליזמויות של נשים.

תכנית כזאת מחייבת שיתוף פעולה בין הישוב, המועצה הנבחרת והנהגת הישוב, לבין משרדי הממשלה שיסכימו להעמיד משאבים, מעבר לאלו שכבר מוקצים כיום, לתכנית מפנה ופיתוח בישוב.

המהלך הראשון הוא לגבש תכנית בניין עיר שתהווה צעד ראשון בתכנית ארוכת טווח.

פרק ב' - תעסוקה וכלכלה בישוב ומחוז לו – ניתוח כלכלי

שטחי תעסוקה נדרשים בתחום הישוב

ככלל, שטחי תעסוקה בתוך הישוב מניבים לרשות המקומית תקבולי ארנונה גבוהים למ"ר מאשר שטחי מגורים ומאידך מחייבים הוצאה נמוכה יותר למ"ר מאשר שטחי מגורים. לכן, כל רשות מעוניינת בשטחי תעסוקה רבים ככל האפשר כדי לשפר את מצבה הכלכלי. יש אם כך תחרות בין רשויות למשיכת עסקים שיתמקמו בישוביהן. בטובא זנגריה הגבייה למ"ר בסקטור העסקי גבוהה פי 4.62 מאשר בסקטור המגורים כפי שתעיד הטבלה להלן:

השוואה בין גבייה למגורים לגבייה מהסקטור העסקי.	
גבייה ממגורים באלפי ₪	3,470
שטח שחוייב במ"ר	209,300
גבייה למ"ר מגורים בשנה	16.58
גבייה מסקטור עסקי באלפי ₪	345
שטח שחוייב במ"ר	4,500
גבייה למ"ר בסקטור העסקי בשנה	76.67
יחס גבייה למ"ר עסקי מול מגורים	462%

מתוך כלל השטחים שתופס הסקטור העסקי בישוב נתון, ישנם שטחים שמציעים שירותי מסחר, משרדים, מלאכה ושירותים אישיים אשר משרתים את תושבי הישוב ביום ויום ולכן עסקים אלו צריכים להיות בשטח הישוב עצמו, כדי לתת שירות שוטף לתושבים.

הערכתנו היא כי שטחים אלו מסתכמים בהיקף של 5-10 מ"ר לתושב כך שניתן להעריך כי הביקוש לשטחים לסקטור העסקי המקומי בטובא זנגריה לפי 7,000 תושבים צריך להיות בהיקף של 35-70 אלף מ"ר בנוי.

בפועל השטחים של הסקטור העסקי בישוב קטנים מאד, עשירית ומטה ממה שנדרש כפי שמוכח בטבלת ההשוואה להלן שמשווה בין טובא זנגריה שבה 7,000 נפש לחצור הגלילית שבה 9,000 נפש.

השוואת שטחי ותקבולי ארנונה: טובא זנגריה מול חצור הגלילית		
טובא זנגריה	חצור הגלילית	
3,470	8,268	גבייה ממגורים. אלפי ₪
345	9,521	גבייה מעסקים אלפי ₪
3,815	17,789	סה"כ
209,300	319,500	שטח מגורים במ"ר
4.5	159	שטח עסקים באלפי מ"ר
3.8	69.6	משרדים ומסחר
0.7	60.5	תעשייה
	23.8	מלאכה
	0.8	בנקים וביטוח
	4.3	מלונאות

הטבלה מראה כי בחצור הגלילית השטחים הבנויים לתעסוקה גדולים פי 35 מאשר בטובא זנגריה, או פי 27 לתושב. אם ננכה את שטחי התעשייה נמצא כי השטחים בחצור הגלילית גבוהים פי 26 מאשר בטובא זנגריה או פי 20 לתושב.

המסקנה המתבקשת היא כי יש להגדיל בדחיפות את זמינות השטחים לתעסוקה בטובא זנגריה, כדי לענות על ביקוש לשטחים אלו, בראש ובראשונה, וכדי להגדיל את בסיס ההכנסות של המועצה.

חלק מאותם שטחים חסרים לעסקים, מלאכה ומסחר מוצא פתרון לא נאות ולא חוקי כאשר אותם עסקים מתמקמים בבתי מגורים ובחצרות ומרתפי הבתים. כנראה שעסקים אלו לא משלמים כלל ארנונה והם מצייקים עד מאד לתושבים הגרים בשכונות.

מדובר במוסכים, מתפרות, מאפיות, מפעלי שיש, מסגריות, מפעלי אלומיניום, מרכזי שטיפת רכב, חנויות לחומרי בניין, חנויות לחלקי חילוף ואביזרים שמקומם באזור תעסוקה, מסחר ומלאכה שיועד ותוכנן לכך ולא בתוך שכונות המגורים.

עסקים אלו צריכים לפעול בתוך הישוב, כי הם נותנים שירות, בראש ובראשונה, לתושבי הישוב אבל אין הם יכולים להתמקם בלב שכונות המגורים.

לכן על תכנית השכונה החדשה שבה אנו עוסקים, לייעד שטחים לתעסוקה.

גבייה של ארנונה מעוד 10 אלפים מ"ר לעסקים תגדיל את תקציב המועצה השנתי, בכל שנה, בסכום של כ- 8 מיליון ₪, הגדלת תקציב המועצה ב- 20% ומעלה, שיכולה להוות מנוף לפיתוח והתחדשות של הישוב כולו.

שטחי תעסוקה מחוץ לישוב

מדיניות משרד התעשייה, ובעיקר כאשר מדובר באזורי פריפריה, היא לעודד פיתוח אזורי תעסוקה מחוץ לישובים עצמם, משמע אזורים שמשרתים מספר ישובים בסביבה. כך למשל אזורי התעשייה ציפורית וברלב בגליל ואזור התעשייה צ.ח.ר הנמצא בצמידות לטובא זנגריה. ישוב פריפריאלי טיפוסי יתקשה לממן פיתוח אזור תעסוקה בעצמו ויתקשה לממן תפעול ותחזוקה ברמה נדרשת. יש חשש שתקבולי הארנונה מהמפעלים, שהם כאמור גבוהים מאשר ממגורים, יועדו לצרכים דחופים של הישוב עצמו ולא לטובת המפעלים המשלמים באזור התעסוקה.

שהרי מי שבחר את ראש הרשות והנציגים במועצה הם התושבים של הישוב ולא בעלי המפעלים, שבכל מקרה מספרם מצומצם. לכן מוקמות מְנָהלות ייעודיות לאזורי תעסוקה אלו, חברות בע"מ, בבעלות המועצות השכנות. מנהלות אלו הן שגובות את הארנונה מהמפעלים ומספקות את שירותי הניהול והתחזוקה ואת היתרה הכספית מחלקות בין הישובים שאותם משרת אזור התעסוקה על פי מפתח הבעלות בחברת הניהול.

נראה כי הדבר פועל בהצלחה באזור צ.ח.ר מזה שנים רבות. באזור פועלים כ- 80 מפעלים שמעסיקים כ- 1,850 עובדים. שטח הפארק הוא כ- 500 דונם וכל השטחים בו כבר תפוסים על ידי עסקים פעילים. על הפרק עומדת הרחבת הפארק לשלב הבא, תכנית פיתוח למאות דונמים נוספים שיוקצו למפעלים חדשים שיעסיקו מאות עובדים נוספים.

יזמות של תושבי טובא זנגריה באזור צ.ח.ר

מנהל המנהלת, מר מיקי בניון, מסר לנו כי בימים אלו מוקמים שלושה מפעלים חדשים באזור הקיים, על משבצות קרקע של 3 דונם לערך כ"א, אשר היזמים שלהם הם **תושבי** טובא זנגריה. מדובר במפעלי תעשייה קטנים בתחום המתכת והתעשייה המסורתית. היות והפארק וכל האזור מוגדר כאזור עדיפות לאומית א', ניתנות הטבות למפעלים כבר בשלב הקצאת הקרקע: נגבית מהמפעל עלויות פיתוח לדונם של 45 אלף ₪ בלבד, סבסוד כבד לעומת עלות פיתוח לדונם בפועל של 450 אלף ₪, ועלות רכישת קרקע ללא מכרז בעלות סמלית של כ- 50 אלף ₪. בסך הכל, הסבסוד לקרקע מפותחת ב צ.ח.ר יכול להגיע לרמה של 800-900 אלף ₪ לדונם.

בפארק פועלות חברות היי טק לצד מפעלי תעשייה מסורתית וחברות שירותים, כולל מוסכים. אולם, הסבסוד לקרקע, החל משנת 2012 ניתן רק למפעלים יצרניים שקיבלו אישור לכך, ולכן, כיום, עלות קרקע למוסך באזור צ.ח.ר, שאינו מוגדר כמפעל יצרני, יכולה להגיע בקרוב לסך של כ- 1 מילון ₪.

צ.ח.ר לעומת אזור התעסוקה החדש של טובא זנגריה

איננו רואים כל מתח או סתירה בין שני האזורים. צ.ח.ר צריך להמשיך ולהתפתח ולהציע חלקות קרקע בסבסוד גבוה למפעלים יצרניים חדשים, שיוקמו באזור בעתיד, כולל יזמים מטובא זנגריה. מדובר במשבצות קרקע גדולות מ 3 ועד 50 דונם שהאזור יכול להציע כאמור במחירים נמוכים מאד יחסית למחירי שוק. אזור התעסוקה של טובא זנגריה צריך לשאת אופי אחר; הוא צריך לתת תשובה לביקוש לשירותים, מסחר, מלאכה, משרדים ותעשייה זעירה מצד תושבי הישוב עצמו. עסקים שיענו על ביקוש מקומי, מתוך הישוב, ובחלקם גם על ביקוש של הסביבה הקרובה. מדובר בעסקים קטנים של עשרות או מאות מ"ר בלבד ומשבצות קרקע של 1-3 דונם. התמהיל צריך לכלול חנויות למיניהן, מסעדות, מוסכים, נגריות, מסגריות, מאפיות, משרדים של נותני שירותים, בעלי מקצועות חופשיים וכולי. מספר כלי הרכב בטובא זנגריה הוא כ- 2,400 מהם 100-200 משאיות. אלו נדרשות למוסכים מסוגים שונים, חנויות חלפים, זגגים, פחחים ועוד כהנה וכהנה. היום פועלים עסקים אלו בתוך חצרות הבתים ומרתפי הבתים. ביקרנו במוסך שמתמחה בשירותי הידראוליקה למשאיות. כאשר המשאיות המגיעות למוסך כדי לקבל שירות חונות באזור, מספר רחובות נחסמים לתנועה והדבר מציק מאד לתושבים. דינם של כל העסקים האלה לעבור לאזור התעסוקה החדש, שיכלול גם עסקים חדשים שלא הוקמו עד כה בהיעדר קרקעות זמינות. והוא הדין על עסקים ביוזמות נשים או כאלו שמתבססים על עבודת נשים. עסקים אלו אכן צריכים להיות קרובים לבית כדי להגדיל את שיעור ההשתתפות נשים בכוח העבודה, נושא ידוע ומוכר בכל דיון על תעסוקת נשים בסקטור הערבי. כל הדברים הללו מחייבים תכנית שאפתנית: גילוי מנהיגות מצד הרשות המקומית בבואה לאכוף את חוקי העזר המקומיים ועידוד יזמות מקומית ע"י הנהגת הישוב עצמו, בתאום עם בעלי העסקים המקומיים, אלו שכבר פועלים והעסקים הפוטנציאליים שאולי לא קמו עקב חוסר זמינות של קרקע לתעסוקה, במחירים שמתאימים לכושר התשלום של יזמי טובא זנגריה. ותנאי נוסף הוא הקצאת משאבים מהמדינה.

ללא סיוע ממשלתי משמעותי, מעבר לתקציבים שמקבל הישוב כיום, לא תוכל להתבצע שום תכנית.

תכנית הפעולה המוצעת להוצאת חזון זה אל הפועל תוצג בקווים כלליים בפרק המסכם של מסמך זה.

פרק ג' – בחינת חלופות פרוגרמתיות לתכנית

בעמוד האחרון של מסמך הרקע לתכנון השכונה החדשה שהוכן במשרד אילה רונאל אדריכלים מוצגות בתמצית שש פרוגרמות אפשריות לייעודי שטחים לשכונה החדשה. לא נחזור ונציג אותן שוב במסמך כאן.

נסתפק בציון העובדה ששטחי הרקע בשש הפרוגרמות השונות המיועדים לצורך תעסוקה, נעים בין 14 ל- 28.5 דונם.

הביקוש הפוטנציאלי של הישוב לשטחי תעסוקה, כפי שהבהרנו בפרק הקודם, נע בין 35- ל- 70 אלף מ"ר בנוי ולכן דעתנו היא כי אף אחת משש הפרוגרמות המוצעות אינה נותנת מענה מספק לביקוש הקיים והפוטנציאלי.

אבל, וזו הנקודה החשובה, בעמוד 36 באותו מסמך הוצגה חלופה **נוספת**, חלופה שביעית, שהיא לדעתנו החלופה **המיטבית** שיש מקום להמליץ ולאמץ אותה.

הנה להלן תכנית ייעוד השטחים לחלופה זו, החלופה השביעית, החלופה המיטבית:

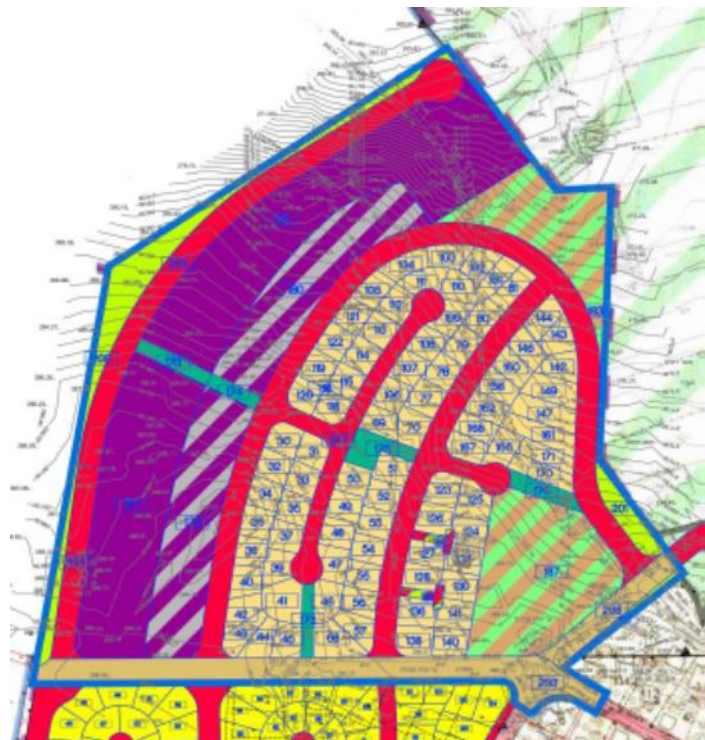
הפרוגרמה המועדפת - ייעודי קרקע, שטחים וחלקם היחסי		
באחוזים	בדונמים	
18%	28.5	תעשייה זעירה, מלאכה, שירותים
10%	15	מסחר ותעסוקה
28%	43.5	סך הכל כולל עסקים
10%	15.5	מבני ציבור ושטחים פתוחים
3%	5	שטח ציבורי פתוח
28%	44	מגורים
31%	49	כבישים ודרכים
100%	157	סך הכל שטח התכנית

חלופה זו מחלקת את שטחי התעסוקה לשתי חטיבות קרקע, שתי קטגוריות נפרדות: שטחי תעשייה זעירה, מלאכה ושירותים בשטח קרקע מיועד של 28.5 דונם ושטחים למסחר ומשרדים בשטח של 15 דונם ובסך הכל 43.5 דונם לשטחי תעסוקה.

בהנחה של ניצול של 100% מהתכסית נטו לבינוי, מאפשרת חלופה זו בינוי של למעלה מ- 40 אלף מ"ר לתעסוקה, פי עשרה מהשטחים הקיימים כיום, לפחות לפי דיווח המועצה על גביית מסי ארנונה מהסקטור העסקי וקפיצה נחשונית בכל הקשור למימוש הפוטנציאל של הסקטור העסקי בישוב טובא זנגריה.

כפי הנראה בטווח הארוך יהיה צורך לייעוד שטחי תעסוקה נוספים, בעתיד, עם גידול האוכלוסייה וניצול השטחים שמוקצים עכשיו, אבל אפשר להגיד די בבטחה כי תכנית זאת מכסה על צורכי הביקוש לשטחי תעסוקה בטובא זנגריה בעשור הקרוב. וצריך לזכור כי רק חלק מהשטח החדש לתעסוקה ייתפס על ידי עסקים הפועלים באזור המגורים, אותם 28 עסקים שנמנו לעיל, ורוב השטח אמור להיתפס על ידי עסקים חדשים, שהיום לא יכולים להתפתח עקב מצוקת היצע קרקע זמין.

כך נראה השטח המתוכנן (התחום בקו הכחול של התכנית) לפי החלופה המיטבית, חלופה מס' 7, לפי התכנית של משרד אילה רונאל אדריכלים:



להלן מספר הערות על החלופה המועדפת:

- א. שטח התכנית הוא כ- 150 דונם ושטחי התעסוקה של 43.5 דונם נמצאים בפינה השמאלית של המשבצת, משמע בצד הצפוני של החלקה. השטח הנמצא מדרום לכביש החיצוני, השטח הצבוע בסגול הוא השטח המיועד לתעשייה זעירה ומלאכה (כולל למשל מסגריות, מפעלי אלומיניום, מוסכי רכב לסוגיהם, פנצ'ריות, שטיפת רכב, חנויות אביזרים וכולי) הוא כאמור בן 28.5 דונם. הכניסה לכל החלקות היא ישירות מהכביש העובר בגבולן.
- ב. אזור המסחר, הצבוע בסגול מקווקו על רקע תכלת בתשריט למעלה, הוא בן 15 דונם ונמצא מימין, דרומית, לאזור התעשייה הזעירה והמלאכה. כל החלקות שלו פונות אל הכביש הפנימי, המקביל לכביש התחום את החלקה מצפון. הכביש הפנימי יוצר חייץ

בין אזור התעסוקה לשטחי המגורים, מדובר על בניית 340 יחידות דיור על שטח נטו של 44 דונם למגורים, צפיפות גבוהה למדי של כמעט 8 יחידות דיור לדונם.

ג. בשלב הראשון, תהיה הגישה לאזור התעסוקה החדש תהיה דרך הכבישים הפנימיים של הישוב לאחר הכניסה הראשית לטובה זנגריה. בשלב זה, לא תתאפשר גישה נוספת לאזור התעסוקה ישירות מכביש 8677, כביש הרחוב המחבר בין ראש פינה וכביש 90 לטובא זנגריה וכפר הנשיא.. כן מתוכנן כביש ישיר בין אזור התעסוקה החדש לאזור צ.ח.ר, שייסלל במקביל ודרומה לכביש 8677. היות והאזור החדש אמור לשרת גם לקוחות מחוץ לישוב, צריך לשקול חיבור ישיר בינו לבין הכביש הראשי, כביש 8677 כדי להקל על הלקוחות ולמנוע מהם את הצורך לחצות את טובא זנגריה בבואם לאזור התעסוקה החדש.

ד. התכנית מציעה שטח של כ- 1.5 דונם למשבצת קרקע למלאכה, (1,385 מ"ר) ומחצית משטח זה, 0.75 דונם, שטח שנועד למסחר ומשרדים. משמעות הדבר הוא כי ניתן להקצות בכל אחד מתתי המתחמים לתעסוקה 20 חלקות נפרדות, 40 בשני תתי המתחמים, לבעלי עסקים קיימים וליזמים שירצו להעביר או להקים את העסק שלהם בשכונה החדשה. אנו ממליצים גם להתיר רכישה של 2 חלקות צמודות במתחם המלאכה, כ- 3 דונם, כדי לאפשר הקמת עסקים מעט גדולים יותר ובינוי על החלקה המאוחדת כאילו היא חלקה אחת, ללא מגבלת קווי בניין.

ה. עסקים גדולים יותר מכפי שתיארנו לעיל יקומו באזור התעשייה צ.ח.ר, במסגרת תכנית ההרחבה שלו.

אנו רואים, אם כך, בחלופה השביעית כחלופה המועדפת, המיטבית, העונה על צרכי הישוב לפיתוח כלכלי בר קיימא, גידול בשיעורי התעסוקה, עם דגש על תעסוקת נשים, וכן גידול בהיצע יחידות נוספות למגורים, בהיקף של כ- 20% ממספר הבתים בישוב כיום. חלופה זו עומדת, להערכתנו, בדרישות הוועדה המקומית ובמדיניות התכנון המעודכנת של רמ"י. נותרה אם כך שאלה אחת מהותית: כיצד ליישם את התכנית, להוציא אותה מהכוח אל הפועל ולוודא שלא תהיה עוד תכנית "על הנייר". לכך נייחד דברים בפרק הסיכום החותם את עבודתנו.

פרק ד' – סיכום ומסקנות. תכנית פעולה מוצעת

התכנית המוצעת כאן, חלופה מספר 7, אם תאומץ, תאושר ותקבל תוקף, תאפשר הקמת שכונה חדשה בטובא זנגריה, שבה יהיו 340 יחידות דיור חדשות ואזור תעסוקה ומלאכה של עשרות אלפי מ"ר שיכול שיביא למפנה כלכלי משמעותי בישוב טובא זנגריה.

אזור זה יכול לספק שטח חלופי לעשרות עסקים קיימים, אשר בהיעדר אזור תעסוקה ייעודי התמקמו בתוככי אזור מגורים תוך פגיעה משמעותית באיכות החיים של תושבי הישוב. אין להשלים עם קיומם של מוסכים, מפעלי שיש, מסגריות ומפעלי אלומיניום, מתקני שטיפה לכלי רכב, מתפרות ומאפיות בתוך הבתים ובחצרות של שכונות מגורים. עד עתה לא יכלה המועצה להציע אתר חלופי סביר לעסקים אלו ונאלצה להתמודד עם מציאות קשה זאת. האזור החדש יכול להוות כלי ומנוף להוצאת עסקים אלו מבתי המגורים. פעילותם של עסקים ברישיון, בתחום הישוב, על משבצות קרקע שיועדו לכך, תאפשר למועצה לגבות מהם מסי ארנונה, תוך שהיא נותנת להם את השירותים העירוניים הנדרשים. מדובר בפוטנציאל גבייה של מיליוני ₪ לשנה, סכומים שנגבים מעסקים בחצור הגלילית הסמוכה למשל, סכומים שישמשו את המועצה להעלאת רמת השירותים שהיא נותנת בישוב, כולל שירותי חינוך ורווחה, שיתרמו תרומה משמעותית לפיתוח הכלכלי של הישוב. וכן, ניתן יהיה לכוון עסקים חדשים, שלא קמו בהיעדר היצע זמין של שטחים, למשבצות הקרקע הזמינות של אזור התעסוקה החדש. יש בישוב פוטנציאל יזמי להקמת עסקים קטנים, כפי שהוכח מהקמת עסקים קטנים של בני הישוב באזור התעשייה צ.ח.ר. עסקים חדשים אלו יציעו מקומות עבודה לבני ובנות הישוב, קרוב לבית ויעשירו את קופת המועצה. זו יכולה להיות תכנית מפנה לישוב, תכנית שיכולה להיות מודל ודוגמה לעשרות ישובים ערבים בגליל שסובלים מכל המאפיינים הבעייתיים של טובא זנגריה. אבל התכנית, גם לאחר שתאושר, לא תוכל להתממש מעצמה, על ידי כוחות השוק והיא תדרוש לשם מימושה העדפה מתקנת.

העדפה מתקנת

מועצה מקומית המשתייכת לאשכול סוציו אקונומי 2, כמו טובא זנגריה, אינה יכולה לחלץ את עצמה בכוחותיה היא ממעגל העוני שבו היא נמצאת. הדבר דורש משאבים, בעיקר משאבים כספיים, שאין למועצה ונדרשת התערבות הממשלה לסייע למהלך כלכלי חשוב, אם יוחלט שהוא נמצא בעדיפות לאומית. כל עיירות הפיתוח בארץ קמו עקב יוזמה ממשלתית שהשקיעה עשרות מיליוני ₪ ואף יותר מכך, לפיתוח מקורות פרנסה בישובים אלו. כך הוקמו עשרות אזורים תעשייה, במימון ממשלתי מלא, הוצעו קרקעות ליזמים ללא דרישה לדמי פיתוח, במחיר קרקע סמלי והוצעו הטבות ליזמים בעת מימוש ההשקעה במבנים ובציוד. במקרה של טובא זנגריה יש לנהוג כפי שנהגו בעיירות הפיתוח. יש צורך להציע קרקעות מפותחות ליזמים מקומיים במחירים אטרקטיביים, שהם יכולים לעמוד בהם.

מוסד או מתפרה הפועלים מתוך בתי המגורים כיום לא יוכלו לרכוש קרקע, עוד לפני מימון הקמת המבנה וציודו, במחיר שוק המתקרב ל- 1 מיליון ₪ לדונם, כולל פיתוח, כפי שנדרש היום מעסקים כאלו חצי קילומטר מערבה, באזור התעשייה צ.ח.ר. אמת המידה שלנו למחיר קרקע מפותחת סביר באזור התעסוקה החדש היא המחיר שמשלם יזם של מפעל יצרני באזור צ.ח.ר. שהוכר כמפעל יצרני, מחיר של 200-100 אלף ₪ לדונם בלבד. זהו המחיר שיש להשית על יזמי אזור התעסוקה החדש בטובא זנגריה, מחיר שמוצדק לבקש ויש לשער שניתן לעמוד בו. זה המחיר שישלמו כל העסקים שיוקמו באזור התעסוקה החדש, בלי קשר להגדרתם ואפיונם. כפי שהיה בעבר באזור צ.ח.ר, וכפי שהיה בכל עיירות הפיתוח בארץ. הראינו כי יש בטובא זנגריה מספר מצומצם של אנשים שצברו הון משמעותי ויכולים להשקיע מאות אלפי ₪ בעסקים חדשים ולכן התמיכה בשלב רכישת הקרקע המפותחת, הסבסוד, היא כה חשובה. התמיכה צריכה להיות מיועדת לעסקים קטנים של בני הישוב, תמיכה בעסקים קיימים שלא יוכלו לעבור לאזור החדש ללא סבסוד עלות הקרקע והפיתוחות תמיכה בעסקים חדשים פוטנציאליים. כאמור, כך פותחה לאורך השנים התעסוקה בעיירות הפיתוח בישראל, כאשר את רוב התמיכה קיבלו יזמים שלא היו תושבי ישובים אלו. לא מדובר בסכומי עתק. מדובר בהערכה ראשונית של השקעה של 20-30 מיליון ₪ שתימתח לאורך מספר שנים. וכל זה צריך להתבצע באופן פומבי, בשיתוף המועצה המקומית, המנהיגות המקומית, בעלי עסקים קיימים ויזמים מקומיים פוטנציאליים.

תכנית פעולה מוצעת

במקביל להשלמת הליכי אישור התכנית, יש למנות גוף ייעודי, רצוי חברה פרטית, שתחום העיסוק שלה הוא פיתוח אזורי תעסוקה ביישובי פריפריה, בעלת רקורד ומוניטין, כדי שהיא תכין תכנית יישום מפורטת לפיתוח האזור החדש, להקצאת קרקעות ליזמים ויישום התכנית בכללותה.

התכנית תחשב את גובה הסבסוד הנדרש לעידוד רכישת קרקע מפותחת על ידי יזמים מקומיים, בני הישוב. היא תחשב את גובה התקציב הנדרש ופריסתו וכן תגבש קריטריונים להקצאת הקרקע, שתוקצה למי שיעמוד באמות המידה שיקבעו ולא תוצע בהליך מכרז. כל יזם שמבקש לקבל הקצאת קרקע יצטרך להגיש תכנית רעיונית לפיתוח השטח, תכנית עסקית, יכולת מימון ועוד פרטים שתדרוש ממנו החברה המנהלת את הפרויקט.

דר' מאיר אמיר ושות'
 ייזום, תכנון, ניהול
 וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.
 Economic planning, management
 & consulting Ltd

נדרשת בקרה על הליך הקצאת הקרקעות שכן מדובר בסיוע משמעותי לכל יזם מכספי ציבור ויש לראות שההקצאה נעשית באופן שקוף וגלוי, ללא משוא פנים וללא העדפות מכל סוג וסיבה.

אין מדובר במשימה קלה כלל.

מדובר הלא בישוב שבע מריבות וסכסוכים פנימיים, אלימים בדרך כלל, שבו כל מעורבות של גורם חיצוני, המייצג את הממשלה, צריכה להיעשות בהסכמה וברגישות, בעצה אחת עם המועצה המקומית, עם הנהגת הישוב, הפורמלית והלא פורמלית ועם נציגי הסקטור העסקי בישוב.

על כולם להבין ולהטמיע כי מדובר בתכנית שיוזמת הממשלה לטובת הישוב טובא זנגריה ולטובת כל תושביו, אלו שמשרתים בכוחות הביטחון וגם אלו שלא. תכנית שהמניע היחיד לה הוא הענקת הזדמנות, שוויון הזדמנות, כפי שהוענקה לעשרות ישובים בארץ במשך עשרות שנים. תכנית שתחייב את המנהיגות המקומית ליטול אחריות ולצאת לדרך חדשה שתחילתה בפיתוח כלכלי בר קיימא, ובהמשך תתרום רבות לישוב כולו ולרווחת התושבים, לעתידם ולעתיד בנותיהם ובניהם לשנים רבות קדימה.