



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שאלת צירופם של שטחי נמל התעופה בן-גוריון לעיריית לוד

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ב בחשוון התשס"ט

10 בנובמבר 2008

תוכן העניינים

2	מבוא
2	1. שטח גלילי
3	1.1. היווצרות השטחים הגליליים
3	1.2. השינויים במדיניות משרד הפנים בדבר שטחים גליליים
5	2. שטח נמל התעופה בן-גוריון ושטחים גליליים סמוכים
5	2.1. שירותים מוניציפליים לנתב"ג
6	2.2. שטחים גליליים נוספים באזור נתב"ג
6	3. שינוי גבולות השיפוט של רשויות מקומיות וצירוף שטח גלילי לרשות מקומית
7	3.1. ועדת החקירה שמינה משרד הפנים בנושא
7	3.2. שיקולים חברתיים-כלכליים בקביעת שטחי שיפוט
8	3.3. האפשרויות העומדות על הפרק בנושא
9	4. ההתנגדות בנתב"ג לשיוכו לרשות מקומית
10	5. נקודות לדיון
11	מקורות
12	נספח מס' 1 – מפת הרשויות המקומיות והשטחים הגליליים בישראל
13	נספח מס' 2 – מפת גבולות הרשויות המקומיות באזור נתב"ג
14	נספח מס' 3 – לוד מתקופת המנדט הבריטי ועד אמצע שנות ה-70
14	1. בתקופת המנדט הבריטי
15	2. זיקת העיר לוד לנמל התעופה, לתעשייה האווירית ולא-על באמצע שנות ה-70

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתו של חבר הכנסת יורם מרציאנו, והוא עוסק בשאלת שיוכו של השטח שבו שוכן נמל התעופה הבין-לאומי בן-גוריון לעיריית לוד.

הצעת חוק איחוד הרשויות המקומיות לוד ושוהם, התשס"ח-2008 (פ/17/3702), של חבר הכנסת יורם מרציאנו, הונחה על שולחן הכנסת ב-26 ביוני 2008.¹ לפי הצעת החוק יאוחדו הערים לוד ושוהם, ושטחי רשות שדות התעופה באזור נמל התעופה בן-גוריון יסופחו לשטחי הישות העירונית המאוחדת. שטחים אלו באזור נתב"ג הם שטחים גליליים – ללא שיוך מוניציפלי – והם אינם חייבים במסים לשום רשות מקומית. לפי הצעת החוק, סיפוח השטחים לרשות המוניציפלית החדשה שתקום יניב לה הכנסות גבוהות מארנונה ויאפשר לה לחזק את לוד בלי להטיל מעמסה גדולה מדי על תושבי שוהם.²

במסמך זה מידע על שטחים גליליים בכלל ועל השטחים הגליליים באזור נתב"ג בפרט, הסבר על שינויי גבולות שיפוט של רשויות מקומיות והשיקולים בקביעתם, פרטים על ההתנגדות של רשות שדות התעופה לצירוף שטחי נתב"ג לרשות מקומית, וכן סקירה היסטורית בנושא הזיקה של לוד לנמל התעופה, השוכן מצפון לעיר. לפי בקשת חבר הכנסת מרציאנו, מודגש במסמך זה ההיבט ההיסטורי של הנושא.

למסמך זה צורפו שתי מפות:

- מפת הגבולות של הרשויות המקומיות באזור נמל התעופה בן-גוריון כיום.
- מפת הרשויות המקומיות בישראל שמצוינים בה השטחים הגליליים.³

1. שטח גלילי

שטח גלילי הוא שטח בתחומי מחוז שאינו שייך מבחינה מוניציפלית לשום רשות מקומית. כ-5% משטח מדינת ישראל הם שטחים גליליים,⁴ למשל השטחים שבהם שוכנים מחנה תל-השומר, אתר הפסולת לשעבר חירייה, שטח אש באזור ראש-העין, שטח פארק הכרמל, השפד"ן, 38% משטח מחנה צריפין ושטח בין הערים ערד, דימונה ובאר-שבע. כמו כן, נתב"ג ובסיס חיל-האוויר, מפעלי התעשייה האווירית ותחנת דלק דור-אלון הסמוכים לו שוכנים בשטח גלילי.

□ תשלום ארנונה בשטח גלילי – מאחר שאין שלטון מקומי בשטח גלילי, אין גוף שבסמכותו להתקין ולאכוף חוקי עזר או להטיל תשלומי ארנונה על בעלי העסקים הפועלים בו. כלומר, בשטח נתב"ג לא גובים ארנונה.⁵

□ תכנון ובנייה בשטח גלילי – סעיף 12(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע:

¹ חבר הכנסת יחיאל חזן הניח הצעת חוק דומה על שולחן הכנסת ה-16 (פ/3785); חבר הכנסת אליהו גבאי הניח הצעת חוק דומה על שולחן הכנסת ה-17 (פ/2182).

² מדברי ההסבר להצעת חוק איחוד הרשויות המקומיות לוד ושוהם, התשס"ח-2008 (פ/17/3702), של חבר הכנסת יורם מרציאנו, שהונחה על שולחן הכנסת ב-26 ביוני 2008.

³ המפות ומידע נוסף נמסרו על-ידי אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים. תודתנו נתונה לה על כך.

⁴ מפת הרשויות המקומיות בישראל שעליה מסומנים גם השטחים הגליליים נמסרה למבקש המסמך. לעותק של המפה ראו נספח מס' 1.

⁵ גיא קפלן, סגן מתכנן מחוז המרכז במשרד הפנים; התקבל מאת אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים, מכתב, 6 באפריל 2008. יצוין כי רשות שדות התעופה מעבירה תשלומים למדינה, כגון דמי חכירה ותמלוגים מסוימים, בסך של כ-130 מיליון ש"ח בשנה, אולם אינה משלמת ארנונה לרשות מקומית.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כל שטח במחוז שאיננו מרחב תכנון מקומי לפי סימן ג' או מרחב תכנון מיוחד לפי סימן ד', יהיה אף הוא מרחב תכנון מקומי, ולוועדה המחוזית של המחוז יהיו באותו שטח, בנוסף על סמכויותיה האחרות לפי חוק זה, כל הסמכויות שהיו לוועדה המקומית אילו הוכרז השטח מרחב תכנון מקומי למעט הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המחוזית...

שטח נתב"ג אינו מרחב תכנון מקומי, ועל כן הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה משמשת ועדה מקומית של השטח הגלילי לכל דבר ועניין. כלומר, הוועדה המחוזית היא המוציאה היתרי בנייה, מפקחת וכיוצא בזה.

□ רישוי עסקים בשטח גלילי – כאמור לעיל, הלשכה המחוזית של משרד הפנים מטפלת ברישוי עסקים בשטחים גליליים – פיקוח, מתן רשיונות עסק והגשת תביעות משפטיות נגד עסקים ללא רשיון.⁶

לדברי גב' אנה חזן, הלשכות המחוזיות של משרד הפנים מתקשות לשאת בנטל הטיפול בשטחים הגליליים, מאחר שהן אינן ערוכות לכך.⁷

1.1. היווצרות השטחים הגליליים

השטחים הגליליים נוצרו במהלך תיחום הרשויות המקומיות, שהחל בתקופת המנדט הבריטי והושלם לאחר קום המדינה.

שטחים אלו נוצרו בשני תהליכים:

- טעויות וחוסר בהירות בתיחום המועצות המקומיות והאזוריות. טעויות במיפוי וברישום, בעיקר בשנים הראשונות למדינה, הביאו להיווצרותם של שטחים שאינם שייכים לשום רשות מקומית, ובעבר היתה נטייה שלא לתקן טעות ביורוקרטית זו.
- לעתים נוצרו שטחים גליליים בכוונה תחילה כדי שלא להכפיף לרשות מוניציפלית. למשל, שלטונות המנדט קבעו ששטח בתי-הזיקוק לנפט (בז'ין) יישאר חסרי מעמד מוניציפלי 70 שנה.⁸ כך נוצרו בעבר שטחים חוץ-טריטוריאליים של חברת החשמל, של בית-הספר מקווה ישראל ושל גופים אחרים – כל גוף לפי נסיבותיו.⁹

1.2. השינויים במדיניות משרד הפנים בדבר שטחים גליליים

ככלל, השארת מתקן הנחשב לכלל-ארצי – למשל נמל תעופה – בשטח גלילי, נועדה להבטיח שאינטרסים מקומיים צרים ובעיות הנובעות מנורמות ומניהול לא תקינים ברשויות מקומיות לא ישפיעו על תפקוד המתקן. עם זאת, הרצון להגדיל הכנסות מארנונה הביא בשנות ה-80 לגידול חד במספר התביעות מצד רשויות מקומיות לספח מתקנים כאלה. בעליהם של המתקנים התנגדו בחריפות לסיפוחם לרשויות מקומיות עירוניות, הן מטעמי מיסוי והן מחשש להתערבות הרשות המקומיות בענייניהם, בעיקר בתחומי תכנון ובנייה. מבחינתם של בעלי המתקנים, המצב הרצוי הוא שהמתקנים יישארו בשטח גלילי.

⁶ גיא קפלן, סגן מתכנן מחוז המרכז במשרד הפנים; התקבל מאת אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים, מכתב, 6 באפריל 2008.

⁷ אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, פגישה, 27 באוקטובר 2008.

⁸ שם.

⁹ פרופ' גדעון ביגר, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל-אביב, מכתב, 31 במרס 2008.



בשנות ה-90 גילה משרד הפנים נכונות עקרונית לסיפוח מתקנים שבשטחים גליליים לרשויות מקומיות סמוכות. במשרד הפנים התגבשה הדעה שרשות מקומית זכאית לקבל תקבולי ארנונה ממתקנים סמוכים לה וזכאית לפקח עליהם לא פחות משזכאי לכך השלטון המרכזי. לפי עמדת משרד הפנים, כל שטחי המדינה צריכים להיות בתחומי רשויות מקומיות.¹⁰

לדברי גבי אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח מקומי במשרד הפנים, מגמת המשרד כיום היא לצרף את השטחים הגליליים לרשויות מקומיות. בשנים האחרונות צורפו שטחים גליליים אחדים לרשויות מקומיות סמוכות, למשל רמת-בקע בנגב צורפה לבאר-שבע, שטחים ליד יבנה צורפו לעיריית יבנה ואזור בתי-הזיקוק צורף לעיריית חיפה (אם כי תקבולי הארנונה בגין שטח זה מתחלקים בין עיריית חיפה, עיריית נשר והמועצה האזורית זבולון). לדבריה, היכן שאין רגישות מיוחדת, כגון בעלות פרטית מסוימת על הקרקע, התנגדות של מערכת הביטחון או רגישות נופית, משרד הפנים פועל כדי לצרף את השטחים הגליליים לרשויות מקומיות סמוכות.¹¹ לדברי פרופ' גדעון ביגר מהמחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל-אביב, משרד הפנים פועל לביטול המעמד של שטחים גליליים בעיקר במקרים שבהם לא היתה בעבר כל סיבה להיווצרותם או שנסיבות שהתקיימו בעבר אינן קיימות עוד.¹²

יצוין כי אף שמגמת משרד הפנים היא לצרף את השטחים הגליליים לרשויות מקומיות, בשטח נתב"ג התרחש תהליך הפוך: במסגרת הרחבת נתב"ג בפרויקט "נתב"ג 2000" הוגדל השטח הגלילי של נתב"ג על חשבון הרשויות המקומיות הסמוכות לו.¹³

שטחים גליליים בהצעת חוק העיריות

הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, היא הצעת חוק ממשלתית שבה כ-360 סעיפים, והיא הונחה על שולחן הכנסת לאחר עבודה של כעשר שנים. במהלך כהונתה של הכנסת ה-17 הנושא נדון כמה פעמים בוועדת הפנים והגנת הסביבה, אולם לא נערכה הצבעה על סעיפי הצעת החוק.¹⁴ הפרק הרביעי והפרק החמישי בהצעת החוק עוסקים בשטחים גליליים ובאזורים משותפים לכמה רשויות מקומיות.

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, "הנחת העבודה היא שקיימים שטחים שיש הצדקה שלא לצרפם לתחום שיפוטה של עירייה כלשהי. עם זאת, יש מקום להטיל על אותם נכסים בשטחים אלו, חלק מהכללים החלים בתחומי עיריות ובד בבד, להטיל עליהם נטל מיסוי חלקי לאספקת השירותים בתחומים אלו".

לפי הצעת החוק, שר הפנים רשאי להטיל ארנונה על שטחים בשטח גלילי. תקבולי הארנונה יועברו לקופת המדינה או לעיריות הגובלות בשטח הגלילי, לפי החלטתו. כמו כן, שר הפנים מוסמך להתקין חוקי עזר לשטח גלילי כדי להסדיר תשלום אגרות, היטלים וכיוצא בזה. נוסף על כך, הצעת החוק היא מכשיר חקיקה המאפשר לשר הפנים לתת שירותים מוניציפליים לשטחים גליליים באמצעות עיריות סמוכות. כמו כן, מוצע להסמיך את שר הפנים להקים מינהלה מרחבית לשטחים גליליים בתחום מחוז. למינהלה זו יהיו הסמכויות והתפקידים המוקנים לעירייה.

¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 51' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, עמ' 609-610.

¹¹ אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח ברשויות המקומיות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2008.

¹² פרופ' גדעון ביגר, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל-אביב, מכתב, 31 במרס 2008.

¹³ זאב שריג, מנהל נתב"ג, מכתב, 26 במאי 2008; אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח ברשויות המקומיות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2008.

¹⁴ עו"ד עידו בן-יצחק, הלשכה המשפטית של הכנסת, מכתב, 9 בנובמבר 2008.



הפרק החמישי בהצעת חוק העיריות מציע להסמיך את שר הפנים ליצור אזורים משותפים לכמה עיריות או לאזור הכולל שטח עירייה אחת ושטח גלילי.

2. שטח נמל התעופה בן-גוריון ושטחים גליליים סמוכים

שטח נתב"ג ושייכו המוניציפלי

כאמור, נתב"ג שוכן בשטח גלילי. שטחו הכולל כ-14,375 דונם וגבולותיו נקבעו בתוכנית מיתאר ארצית חלקית – נמל תעופה בן-גוריון – שינוי מס' 2 (להלן: תמ"א 2/4).¹⁵ מרבית הקרקע בשטח נתב"ג היא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, והמינהל מחכיר את השטח לרשות שדות התעופה (להלן: רש"ת).

ככל הידוע לנו, שטח נתב"ג היה מאז ומעולם שטח ללא מעמד תכנוני ומוניציפלי, כלומר שטח גלילי.¹⁶ לדברי מר זאב שריג, מנהל נמל התעופה בן-גוריון, שטח נתב"ג נקבע כשטח גלילי כדי לשמור על מעמדו העצמאי של נמל התעופה, בהיותו נמל התעופה הבין-לאומי הראשי של מדינת ישראל. לדבריו, זהו מתקן ייחודי בעל חשיבות לאומית המופעל על-ידי רשות סטטוטורית – רש"ת. נוסף על כך, בשנת 1994 החליטה הממשלה לאשר את הרחבת נתב"ג לשם הקמת טרמינל נוסף בפרויקט "נתב"ג 2000". לשם כך הורה שר הפנים על הגדלת השטח הגלילי של נתב"ג, ובתוך כך הוצאת שטחים אלו משטחן של הרשויות המקומיות הסמוכות לו.¹⁷

בעקבות החלטת המועצה הארצית בינואר 1997 לאשר את תמ"א 2/4, הוקמה ועדה לקביעת גבולות לצורך עדכון תחומי השיפוט של היישובים הגובלים בנתב"ג. הוועדה החליטה על הפקעה ועל חילופי שטחים בין היישובים הגובלים בנתב"ג. לפי משרד הפנים, בעבר הועלו כמה רעיונות לספח את נתב"ג לרשויות מקומיות באזור, אולם שום רעיון לא הגיע עד כדי בחינת האפשרות לממשו.¹⁸

2.1. שירותים מוניציפליים לנתב"ג

סעיף 5(א)(1) לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ו-1977, קובע כי רש"ת היא הגוף האחראי למתן שירותים מוניציפליים בכל תחום שטח נתב"ג:

(א) ואלה תפקידי הרשות:

(1) להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה המפורטים בתוספת (להלן – שדות התעופה של הרשות), לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים לכל הפעולות האלה;

...

(ב) בנוסף על שירות שהרשות תיתן על-פי סעיף קטן (א) רשאית היא לתת שירותים אחרים בשדות התעופה של הרשות או בקשר אתם שניתן לתתם אגב מילוי תפקידיה כאמור.

¹⁵ יוזמת התוכנית היא המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והיא אושרה בממשלה. האישור פורסם ברשומות ב-25 במאי 1997.

¹⁶ על-סמך שיחות עם אנשי אקדמיה, עם עובדי משרד הפנים, עם אנשי מינהל מקרקעי ישראל ועם זאב שריג, מנהל נתב"ג.

¹⁷ זאב שריג, מנהל נתב"ג, מכתב, 26 במאי 2008.

¹⁸ גיא קפלן, סגן מתכנן מחוז המרכז במשרד הפנים; התקבל מאת אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים, מכתב, 6 באפריל 2008.



לדברי מר זאב שריג, מנהל נתב"ג, רש"ת מספקת את כל השירותים במתחם נתב"ג באופן עצמאי לחלוטין, והיא אינה נסמכת על שום רשות מקומית. לדבריו, אין קשר בין נתב"ג ליישובים שסביבה.¹⁹

2.2. שטחים גליליים נוספים באזור נתב"ג

לפי משרד הפנים, יש שטחים גליליים נוספים בצדו המזרחי של אזור תשריט תמ"א 2/4, ובהם בסיס חיל האוויר (בח"א 27), מפעלי התעשייה האווירית ואזור תחנת דלק דור-אלון.²⁰

רוב שטחי התעשייה האווירית באזור נתב"ג הם בשטח גלילי, וחלקם שייכים למועצה האזורית חבל מודיעין. **התעשייה האווירית אינה משלמת ארנונה בגין השטח הגלילי**; היא משלמת ארנונה למועצה האזורית חבל מודיעין בגין אותם שטחים השייכים למועצה, אולם היא אינה מקבלת שירותים מוניציפליים ממנה אלא מספקת את כל צרכיה המוניציפליים בעצמה.²¹ לדבר שתי סיבות:

1. רק חלק משטח התעשייה האווירית שייך למועצה האזורית חבל מודיעין.
2. העבודה בתעשייה האווירית דורשת עמידה בסטנדרטים ובדרישות ביטחוניות מסוימות. התעשייה האווירית מניחה שקבלנים של המועצה האזורית אינם עומדים בדרישות המלמ"ב.²²

3. שינוי גבולות השיפוט של רשויות מקומיות וצירוף שטח גלילי לרשות מקומית

צירוף שטח גלילי לתחומי רשות מקומית נעשה בהליך שינוי גבולות שיפוט כפי שנעשה בין שתי רשויות מקומיות.²³ היוזמה לשינוי תחום שיפוט יכולה לבוא מהשלטון המרכזי או מהרשויות המקומיות. כאשר היוזמה לשינוי תחום השיפוט מקורה ברשות מקומית, פועלים לפי "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות", שפורסם בחוזר מנכ"ל ב-23 ביוני 2008. נוהל זה החליף נוהל קודם,²⁴ והוא מסביר את דרך הפנייה של רשות מקומית אל שר הפנים כדי שיפעל על-פי סמכותו ויקים ועדת חקירה לעניין שינוי שטחי שיפוט ו/או קביעת אזור לחלוקת הכנסות ולביטול רשות מקומית. נוהל זה אינו חל על הקמת ועדת חקירה מיזמתו של משרד הפנים.²⁵

מכל מקום, בין שמקור היוזמה ברשות מקומית ובין שמקורה במשרד הפנים, מוקמת ועדת חקירה לנושא. סעיף 8 לפקודת העיריות קובע:

ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עירייה פלונית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרז על-ידי השר מכוח סעיף 3, להרחיבו או לצמצמו – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת – רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העירייה על-ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על-ידי העירייה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

¹⁹ זאב שריג, מנהל נתב"ג, מכתב, 26 במאי 2008.

²⁰ גיא קפלן, סגן מתכנן מחוז המרכז במשרד הפנים; התקבל מאת אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים, מכתב, 6 באפריל 2008.

²¹ כמו כן התעשייה האווירית משלמת דמי חכירה שנתיים למינהל מקרקעי ישראל.

²² המלמ"ב – הממונה על הביטחון במשרד הביטחון, הוא הגוף האחראי לאבטחת התעשיות הביטחוניות בישראל; עו"ד אורנה זהבי, סגנית היועץ המשפטי של התעשייה האווירית, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2008.

²³ אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי במשרד פנים, פגישה, 27 באוקטובר 2008.

²⁴ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2005, 1 בדצמבר 2005.

²⁵ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008, 23 ביוני 2008.



3.1. ועדת החקירה שמינה משרד הפנים בנושא

ב-12 במאי 2008 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה לבחינת גבולות אור-יהודה, יהוד-מונוסון, לוד, חבל מודיעין, עמק לוד ושוהם. בראש ועדת החקירה יושב מר חנניה גיבשטיין, וחברים בה עוד ארבעה איש. מטרת ועדת החקירה היא לבחון את המבנה המוניציפלי באזור נתב"ג והתעשייה האווירית ולבדוק אם אפשר לכוון מועצה מקומית באזור זה.²⁶ לפי כתב המינוי, היה על הוועדה לסיים את עבודתה ב-30 בספטמבר 2008,²⁷ אולם בסוף אוקטובר 2008 העבודה עדיין היתה בעיצומה.²⁸

3.2. שיקולים חברתיים-כלכליים בקביעת שטחי שיפוט

בהצעת החוק של חבר הכנסת מרציאנו (פ/17/3702) מוצע לספח את השטח הגלילי שנתב"ג שוכנת בו לעירייה שלוד תהיה חלק ממנה. אף-על-פי שהדוגמאות שלהלן הן על נושאים אחרים – שינוי שטחי שיפוט בין שתי רשויות מקומיות – ייתכן שאפשר ללמוד מהן על החשיבות של שיקולים חברתיים-כלכליים בכל הקשור לשינוי שטחי שיפוט של רשויות מקומיות.

לפי דוח מבקר המדינה 50ב', מעיון בדרישות של רשויות מקומיות לשינוי שטחי שיפוטן עולה כי הן דרשו חלוקה "צודקת" יותר של ההכנסות, בין היתר בגלל מצבן הכלכלי-חברתי הקשה ובגלל קשרי היוממות ההדוקים של תושביהן עם אזור התעסוקה שהן ביקשו לספח. עד סוף שנות ה-80 טיעונים אלה לא זכו לאוזן קשבת במשרד הפנים ובוועדות החקירה שהוא מינה, כלומר – טיעונים כלכליים-חברתיים לא היו שיקול מכריע באישור שינוי שטח שיפוט ושיוך אזורי תעסוקה.

בשנות ה-90 נעשו שיקולים כלכליים-חברתיים גורם בעל משקל בעניין שינוי שטחי שיפוט ושינוי שיוך אזורי תעשייה לרשויות מקומיות. למשל, משרד הפנים החליט לטובת עיריית אשקלון בעניין סכסוך גבולות בינה לבין המועצה האזורית חוף אשקלון. החלטת משרד הפנים הוסברה בטענה שמצבן הכספי הקשה של הרשויות והקשיים העומדים בפניהן בניהול ובהספקת כלל צורכיהן והשירותים הנלווים לתושביהם הם בגדר בעיה שאינה יורדת מסדר-יומם של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי. לפי עמדת משרד הפנים, לנוכח מהותן השונה של עיריות ושל מועצות אזוריות, כאשר שר הפנים שוקל את הכרעתו בשאלת העברתם של שטחי שיפוט, יש לראות כשיקול ראוי ובעל משקל את העדפת העברתם של שטחים לתחומי עירייה על העברתם לשטחי מועצות אזוריות.²⁹

בג"ץ נדרש למחלוקת שניטשה בין עיריית אשקלון לבין המועצה האזורית חוף אשקלון בנושא שטחי השיפוט של תחנת הכוח רוטנברג. לדברי השופט יצחק זמיר, שכתב את פסק-הדין, המצב הכספי של הרשויות המקומיות הוא שיקול ענייני לצורך החלטה בשאלה אם לשנות את תחומי השיפוט שלהן. לדבריו, "אין זה הגיוני ואין זה מעשי להתעלם מן המצב הכספי של הרשות המקומית, מן המשאבים המצויים בידיה ומן המשאבים שהיא יכולה להשיג, כדי לטפל כראוי בבעיות סוציו-אקונומיות של הרשות". כלומר, הארנונה עשויה לשמש קריטריון בקביעת תחומי רשויות מקומיות.³⁰

²⁶ אריה בר, מנכ"ל משרד הפנים, מינוי ועדת חקירה לגבולות העיריות או-יהודה, יהוד-מונוסון ולוד, 12 במאי 2008; התקבל מאת אייל טריינין, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, 22 באוקטובר 2008.

²⁷ יצוין כי ספק רב אם תאריך היעד לסיום עבודת ועדת החקירה היה ריאלי מלכתחילה.

²⁸ רונית רוסו, ממונה תפעול ועדות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב, 26 באוקטובר 2008.

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 50ב' לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998.

³⁰ בג"ץ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד נב(1), 75.



דוגמה: המחלוקת בין עיריית קריית-מלאכי למועצה האזורית באר-טוביה

מדיניות זו באה לידי ביטוי גם בהכרעה בעניין סכסוכי הגבולות בין עיריית קריית-מלאכי לבין המועצה האזורית באר-טוביה. ועדת חקירה שמינה משרד הפנים החליטה להמליץ על סיפוח שטחים לקריית-מלאכי ועל הקמת אזורי תעשייה משותפים בחלק מהשטחים שנדונו שם. שר הפנים אימץ את המלצות הוועדה. בנימוקים לסיפוח נאמר, בין השאר:

- קריית-מלאכי שימשה מאז הקמתה מאגר כוח עבודה זול ליישובי הסביבה והיתה שיקול בקביעת המיקום ובהתוויית הפיתוח של אזור התעשייה באר-טוביה;
- רבים מתושבי קריית-מלאכי מוצאים את פרנסתם מחוץ לעירם;
- מצב של פער כלכלי בולט בין קריית-מלאכי למועצה האזורית המקיפה אותה אינו רצוי.³¹

מן האמור לעיל אפשר ללמוד כי ייתכן שיש מקום לשיקולים חברתיים-כלכליים בקביעת שטחי שיפוט של רשויות מקומיות. עם זאת, יש לזכור כי נושא נתב"ג אינו זהה לדוגמאות שהובאו לעיל.

3.3. האפשרויות העומדות על הפרק בנושא שטחי נתב"ג

בנוגע לשטחי נתב"ג ושיוכם המוניציפלי עומדות לפני משרד הפנים כמה אפשרויות:

- (1) **השארת המצב כפי שהוא** – שטחי נתב"ג יישארו שטחים גליליים.
- (2) **צירוף נתב"ג לרשות מקומית סמוכה** – אפשרות העולה מעת לעת היא לצרף את שטחי נתב"ג לרשות מקומית סמוכה. בהצעת חוק איחוד הרשויות המקומיות לוד ושוהם, התשס"ח-2008, של חבר הכנסת יורם מרציאנו, מוצע לצרף את השטחים הגליליים לעיריית לוד-שוהם, שתוקם בעקבות איחוד שתי העיריות.
- (3) **חלוקת הכנסות מאזורים משותפים** – כאמור, תקבולי הארנונה בגין שטחי בז"ן מתחלקים בין עיריית חיפה, עיריית נשר והמועצה האזורית זבולון. כך, שר הפנים יכול להורות שנתב"ג יהיה אזור משותף לכמה רשויות מקומיות ולחלק את ההכנסות ממנו.³²
- (4) **הקמת "מועצה מקומית תעופתית"** – הקמת "מועצה מקומית תעופתית" הוזכרה במכתב שקיבלנו ממשרד הפנים. לפי המכתב, הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים המליץ על הקמת "מועצה מקומית תעופתית – נתב"ג". יצוין כי פקודת המועצות המקומיות אינה עוסקת באפשרות הקמתה של "מועצה מקומית תעופתית" אלא של "מועצה מקומית תעשייתית" בלבד, בסעיף 2א.

³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 50' לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998.

³² ראו סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות.



4. ההתנגדות בנתב"ג לשיוכו לרשות מקומית

במכתב שקיבלנו ממר זאב שריג, מנהל נתב"ג, מוצגים נימוקים להתנגדות לשיוך נתב"ג לרשות מקומית:

1. **נתב"ג היה בשטח גלילי מאז ומעולם** – נתב"ג מאז ומעולם היה בשטח גלילי כדי לשמור על מעמדו כמתקן ייחודי, בעל חשיבות לאומית, אשר חלות עליו הוראות מיוחדות, העומד בסטנדרטים בין-לאומיים מחייבים. רש"ת ונתב"ג כפופים לחקיקה ראשית ומשנית, ואף יש תוכנית מיתאר ארצית לנתב"ג.
 2. **הספקת שירותים עצמאית** – כל השירותים הניתנים במתחם מסופקים על-ידי רש"ת, ולא על-ידי רשות מקומית כלשהי.
 3. **העדר זיקה של נתב"ג לרשויות המקומיות הסמוכות** – אין כל קשר אורבני, כלכלי, סביבתי, או אחר בין נתב"ג ליישובים שסביב לו.³³
 4. **סטנדרטים אחרים בנתב"ג** – הפעלתו התקינה של נתב"ג תלויה בקיומן הדווקני של הוראות התפעול והבטיחות בתחומים כגון כיבוי-אש, ביוב, פינוי אשפה, מים, תימרוור, עזרה ראשונה וחנייה. רמת השירותים בנתב"ג גבוהה הרבה יותר מרמת השירותים המקבילים ברשויות המקומיות, ורשות מקומית לא תוכל לעמוד בכך.
 5. **אינטרסים מקומיים** – בנתב"ג חוששים כי רשות מקומית עלולה להעדיף אינטרסים מקומיים ופוליטיים צרים על שיקולים המתחייבים ממעמדו של נתב"ג.
 6. **כפיפות תכנונית לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה** – כאמור, ההיבט התכנוני של שטח נתב"ג הוא באחריות הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז מרכז. יחסי העבודה עם ועדה זו מאפשרים מתן מענה מהיר ויעיל לצורכי נתב"ג. הכפפת נתב"ג לסמכות ועדה מקומית לתכנון ובנייה עלולה להיות כר פורה לחיכוכים על רקע סתירה בין האינטרסים של נתב"ג לבין האינטרסים של הרשות המקומית.
 7. **פתרון בעיות כלכליות של לוד** – אין מקום לפתור את בעיותיה של לוד, או של כל עיר אחרת, באמצעות סיפוח נתב"ג אליה.
 8. **תשלומים** – מובן שלנתב"ג אין אינטרס לשלם ארנונה לרשות מקומית כלשהי. לדברי מנהל נתב"ג, תשלום ארנונה לרשות מקומית יגרום לפגיעה קשה בעסקים בנתב"ג ובאיכות השירותים המסופקים על-ידי רש"ת.
- יצוין כי רש"ת משלמת למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה שנתיים בגין השימוש במקרקעין בשדות התעופה בשיעור קבוע מהכנסותיהם: 8% מהפעילות המסחרית, 6% מהאגרות ומתקבולי השירותים למטוסים ו-2% מהאגרות ומתקבולי השירותים לנוסעים. להלן פירוט הוצאות דמי החכירה והתמלוגים שהעבירה רש"ת למדינת ישראל בשנים האחרונות:³⁴

³³ יודגש כי לא ברור ממכתבו של מר שריג כיצד הוא מגדיר קשר כלכלי וסביבתי.

³⁴ רשות שדות התעופה בישראל, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2007, עמ' 4 ו-32. התקבל ב-26 באוקטובר 2008.



שנת 2007	שנת 2006	שנת 2005	
109,488,000 ש"ח	98,765,000 ש"ח	101,808,000 ש"ח	<u>דמי חכירה</u>
16,110,000 ש"ח	15,673,000 ש"ח	15,719,000 ש"ח	<u>תמלוגים אחרים</u> <u>לממשלת ישראל (לא</u> <u>כולל מסי חברות ומע"מ)</u>

5. נקודות לדיון

1. שינוי שטחי שיפוט – שיקולי הכנסות מארנונה

מבקר המדינה דן בעבר במפעלים ביטחוניים ואחרים במחוז הדרום אשר עקב אי-שיוכם המוניציפלי אינם משלמים ארנונה. **משמעות הדבר היא שמפעלים אלו מופלים לטובה**. לדעת משרד מבקר המדינה, "ראוי לבחון את האפשרות לחייב בארנונה גם שטחים בהם נעשים שימושים עסקיים באזורים אלו, ובכלל זה לבחון אם יהיה בכך משום חיסכון בהוצאות המדינה".³⁵

יצוין כי יש הבדל בין מפעלים ביטחוניים – נושא דוח מבקר המדינה – לבין נמל התעופה הראשי של ישראל. עם זאת, החנויות הפטורות ממכס בנתב"ג פטורות גם מתשלום ארנונה, והדבר הוא בגדר הפליה לטובה.

2. מקומם של שטחים גליליים

שאלה מעניינת היא אם להשאיר שטח גלילי – בעיקר אם נמל התעופה הבין-לאומי העיקרי של מדינת ישראל שוכן בו – כשטח ללא שיוך מוניציפלי או שיש מקום לשייך את כל שטחי המדינה לשלטון המקומי.

3. הדרך לשנות תחומי שיפוט

כאמור, מגמת משרד הפנים היא לרשת את המדינה ברשויות מקומיות ולצמצם ככל האפשר את השטחים הגליליים. גם בעניין נתב"ג מונתה ועדת חקירה, והיא בוחנת את האפשרויות בנושא.

יש מקום לדון בשאלה מהי הדרך הנכונה לשנות את תחומי השיפוט – האם לפי נוהלי העבודה הרגילים של משרד הפנים או באמצעות חקיקה דוגמת הצעת החוק הנדונה (פ/3702/17).

³⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 50' לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998.



מקורות

חקיקה ופסיקה

- פקודת העיריות.
- פקודת המועצות המקומיות.
- בג"ץ 2159/97 **המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים**, פ"ד נב(1), 75.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2005, 1 בדצמבר 2005.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008, 23 ביוני 2008.
- הצעת חוק איחוד הרשויות המקומיות לוד ושוהם, התשס"ח-2008.
- הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/CDB2C400-C3E1-448F-92C5-D022B0424562/7799/293.pdf>.

מסמכים וספרים

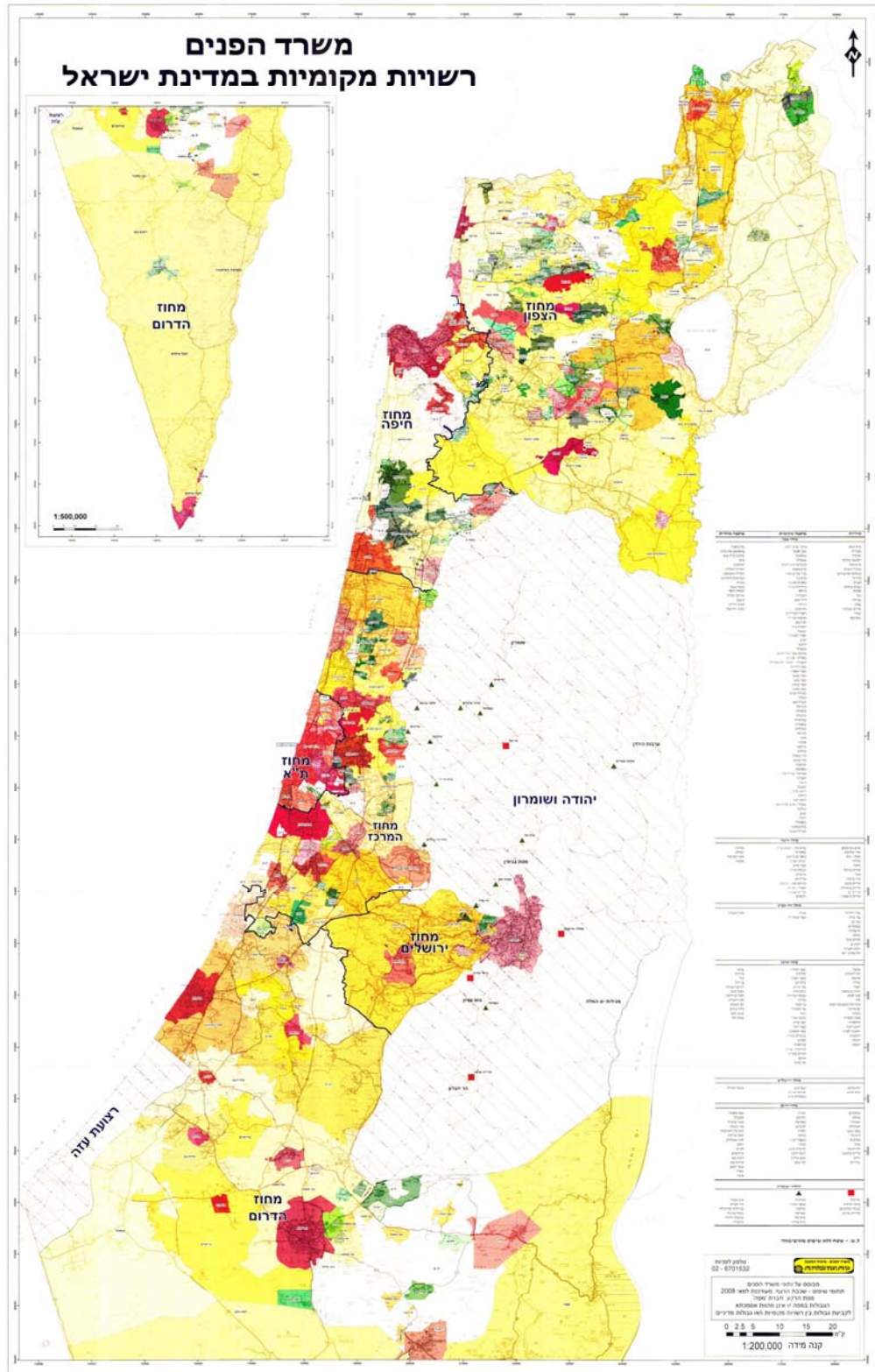
- בר אריה, מנכ"ל משרד הפנים, **מינוי ועדת חקירה לגבולות העיריות אור-יהודה, יהוד-מונוסון ולוד**, 12 במאי 2008; התקבל מאת אייל טריינין, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.
- וקרט אורה, **לוד: גיאוגרפיה היסטורית**, גומא ספרי מדע ומחקר, עיריית לוד, צ'ריקובר מוציא לאור, 1977.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי 50ב' לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998**.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999**.
- רשות שדות התעופה בישראל, **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2007**.

שיחות, מכתבים ופגישות

- ביגר גדעון, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל-אביב.
- בן יצחק עידו, הלשכה המשפטית של הכנסת.
- זהבי אורנה, סגנית היועץ המשפטי של התעשייה האווירית.
- חזן אנה, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.
- קפלן גיא, סגן מתכנן מחוז המרכז במשרד הפנים; התקבל מאת אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים.
- רוסו רונית, ממונה תפעול ועדות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.
- שריג זאב, מנהל נתב"ג.



נספח מס' 1 – מפת הרשויות המקומיות והשטחים הגליליים בישראל



* המפה התקבלה מגב' אנה חזן, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, פגישה, 27 באוקטובר 2008.

במפה זו השטחים הלבנים הם השטחים הגליליים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לוד מתקופת המנדט הבריטי ועד אמצע שנות ה-70

בנספח זה מובאת סקירה קצרה של תולדות העיר לוד, בדגש על הרשות המקומית, התפתחותה והקשר שלה עם נמל התעופה והמפעלים סביבו.

בזכות מקומה של לוד היא היתה צומת דרכים חשוב בכל התקופות. עברו דרכה דרכים ומסילות ברזל, ובתקופת המנדט הבריטי הוקם סמוך לה נמל התעופה העיקרי באזור.³⁶

1. בתקופת המנדט הבריטי

בתקופת המנדט הבריטי הפכה לוד לעיר מוכרת, אולם השטחים שעליהם הוקם נמל התעופה היו ונשארו שטחים ללא שיוך מוניציפלי. כל החבל שסביב תל-אביב נקרא "מחוז לוד", אף-על-פי שלוד היתה קטנה הרבה יותר מתל-אביב.

לאחר מלחמת העולם הראשונה, עם החלתו של השלטון האזרחי הבריטי בארץ-ישראל, קיבלה לוד מעמד של עיר מחוז.³⁷ בשנת 1922 היו בלוד כ-8,000 תושבים, ובשנת 1944 היו בה כ-19,000 תושבים. הגידול במספר התושבים נזקף לזכותם של שני גורמים: הריבוי הטבעי הגדול³⁸ ותנאי הכלכלה המתפתחים של העיר.³⁹

ניהול העירייה

בתקופת המנדט פעלה בעיר לוד מועצה עירונית מסודרת. השלטונות הבריטיים המשיכו לנהוג בעירייה לפי החוקה הטורקית. הוועדות העירוניות נקבעו בשנות המנדט הראשונות ללא בחירות, מאחר שחסרו פנקסי בוחר מסודרים. בשנת 1934 נחקקה פקודת העיריות ובה הוראות בדבר בחירות עירוניות, אולם גם אז לא עמד בראשות העירייה מי שהשיג את רוב הקולות, שכן הממשל המנדטורי התערב בקביעת ראש העירייה. חברי העירייה וראשיה היו מבני השכבה השלטת – בעיקר המשפחות האמידות והאצילות.

העירייה גבתה תשלום סמלי מהתושבים, ועיקר תקציבה בא לה מהשלטונות הבריטיים. בתקציב זה דאגה העירייה לפינוי פסולת, לסלילת דרכים, להקמת תאורה ברחובות מרכזיים בעיר וכיוצא בזה.⁴⁰

³⁶ אורה וקרט, **לוד: גיאוגרפיה היסטורית**, גומא ספרי מדע ומחקר, עיריית לוד, ציריקובר מוציאם לאור, 1977.

³⁷ המעמד שהיה ללוד בתקופה הצלבנית.

³⁸ הודות לשיפור בתנאים הסניטריים ולפתיחתן של מרפאות ובתי-מרקחת בלוד.

³⁹ אורה וקרט, **לוד: גיאוגרפיה היסטורית**, גומא ספרי מדע ומחקר, עיריית לוד, ציריקובר מוציאם לאור, 1977.

⁴⁰ שם.



1.1. לאחר מלחמת העצמאות

העשור הראשון

העשור הראשון התאפיין בחבלי קליטה קשים. באפריל 1949 החל לפעול השלטון האזרחי בלוד, וסמכויות המושל הצבאי של המקום הצטמצמו בהדרגה. ב-5 במאי 1949 נתן שר הפנים ללוד מעמד של עיר ומונתה ועדה ממונה. בנובמבר 1950 נערכו בחירות ראשונות לעירייה.⁴¹

בשנת 1950 לא היה בלוד שום מפעל, האבטלה גברה, וקרוב לשני-שלישים מאוכלוסיית העיר נזקקו לתמיכת סעד ולא שילמו את המסים העירוניים. בעקבות זאת נקלעה העירייה לקשיים תקציביים ופיתוח העיר התעכב. בתקופה זו הועסקו חלק מתושבי לוד בשיפוץ נמל התעופה הסמוך.⁴²

העשור השני

העשור השני התאפיין בהתבססות חברתית וכלכלית של תושבי העיר. ראש העירייה החדש,⁴³ שנכנס לתפקידו בשנת 1959, ראה את עתידה של לוד בהשתתת כלכלתה של העיר על ענף התעופה. ממשלת ישראל תמכה בבקשתה של עיריית לוד להפוך את לוד לעיר-תעופה, ומכון בדק-המטוסים הפך בעשור זה לתעשייה האווירית. התעשייה האווירית קלטה אלפי עובדים תושבי לוד, ואלה הוכשרו במקצועות התעופה.

העשור השלישי

העשור השלישי התאפיין בתנופת פיתוח נרחבת. לדוגמה, לתעשייה האווירית היתה תוכנית שבמסגרתה התגוררו עובדיה בלוד. עם זאת, אנשים רבים, ובכללם עובדי נמל התעופה ואל-על, היו באים לעבוד בלוד אך לא התגוררו בה.

כאמור, התעשייה האווירית, אל-על ונמל התעופה לא היו מעולם בתחום השיפוט של לוד, אולם הם השפיעו על התפתחותה ועל תפקודה של העיר, והעסיקו באמצע שנות ה-70 אלפים מתושבי העיר.

2. זיקת לוד לנמל התעופה, לתעשייה האווירית ולאל-על באמצע שנות ה-70

2.1. התעשייה האווירית לישראל

המפעל הוקם ב-1953 בשטח מצומצם שהיה צמוד לנמל התעופה, ומאז הוא הלך וגדל. בשנת 1953 עבדו במפעל 70 עובדים, בשנת 1967 – 4,000 עובדים ובשנת 1975 – 19,000 עובדים.

קירבתו הרבה של המפעל ללוד הביאה ברכה רבה לעיר ולתושביה:

1. בשנת 1972 היו 20% מהעובדים בתעשייה האווירית מלוד.

2. הוקמו בתי-ספר מקצועיים, בלוד או בשיתוף עיריית לוד. 40% מהתלמידים בבית-הספר המקצועי שבשטח המפעל היו מלוד.

⁴¹ ביולי 1949 בוטלו סמכויות המושל הצבאי בלוד.

⁴² על חבלי הקליטה ועל הפעילויות של עיריית לוד בשנות ה-50 ראו הפרק השמיני בספרה של אורה וקרט, לוד: גיאוגרפיה היסטורית, גומא ספרי מדע ומחקר, עיריית לוד, צ'ריקובר מוציאים לאור, 1977.

⁴³ קמיל אלכסנדר החליף את פסח לב בראשות העירייה.



3. **המפעל עודד חלק מעובדיו להשתקע בלוד.** במסגרת שלושה מבצעי דיור ניתנו הלוואות ומענקים ל-500 עובדים שעברו להתגורר בלוד. שכונת בן-גוריון, שבה 1,000 יחידות דיור, הוקמה בשיתוף משרד השיכון בעבור עובדי התעשייה האווירית. בהקמת שכונה זו היתה משום תרומה חברתית-כלכלית ללוד.

2.2. נמל התעופה

שלטונות המנדט בחרו באזור לוד להקמת נמל התעופה הצבאי והבין-לאומי הראשי בארץ-ישראל. בשנת 1934 הוקם במקום שדה נחיתה לשימוש ארעי. ב-1937 נפתח נמל התעופה הקבוע, והוא שימש נמל התעופה המרכזי של ארץ-ישראל. נמלי תעופה בין-לאומיים מרכזיים היו גם בחיפה ובטבריה.⁴⁴ תחילה פעל נמל התעופה ביום והיה סגור בלילה. לקראת סוף תקופת המנדט נפתח נמל התעופה גם בלילה.

בתקופת המנדט המשיכו רוב תושבי לוד לעסוק בחקלאות. **לקראת סוף התקופה הועסקו רבים מתושבי לוד בהקמת נמל התעופה הסמוך, וחלקם המשיכו לעבוד בו לאחר שבנייתו הושלמה.** תושבי לוד אשר עבדו בנמל התעופה עסקו רק בבניית המסלולים, בית הנתיבות ובנייני המגורים הסמוכים. לעובדים הוקם בשטח הנמל רובע מגורים. היות שלא היה בו מרכז קניות, נהגו המתגוררים בו לערוך קניות בלוד.

על-אף קרבתה של לוד לנמל התעופה (4 ק"מ), לא הוקמו בה בתי-מלון או אכסניות לנוסעים שנאלצו להישאר בארץ בהיעדר טיסה מתאימה פנויה. בסוף תקופת המנדט, כאשר הסתיימה סלילת הכביש מנמל התעופה לתל-אביב, קיבל הנמל את רוב שירותיו מתל-אביב ולא נזקק עוד ללוד הסמוכה.⁴⁵

הבריטים השאירו את נמל התעופה בידי הלגיון הערבי. צה"ל כבש אותו ב-10 ביולי 1948, יומיים לפני כיבוש לוד. בנובמבר 1948 החל נמל התעופה לשרת את התעופה האזרחית.

בשנת 1972 העסיק נמל התעופה כ-850 עובדים: 80% עבדו בשירותים ו-20% בפקידות ובמינהל. 70% מהעובדים היו תושבי לוד. **קרבתו של נמל התעופה ללוד לא המריצה הקמת מלונות או שירותי תיירות אחרים המתפתחים בדרך כלל ליד נמלי תעופה.** הסיבה לכך היא כנראה קרבתה היחסית של תל-אביב לנמל התעופה.

2.3. חברת אל-על

באמצע שנות ה-70 עבדו באל-על כ-4,000 עובדים בישראל; 20% מהם היו תושבי לוד.

⁴⁴ בחיפה נחתו מטוסי ים ויבשה. בטבריה נחתו מטוסי ים.

⁴⁵ אורה וקרט, **לוד: גיאוגרפיה היסטורית**, גומא ספרי מדע ומחקר, עיריית לוד, צ'ריקובר מוציא לאור, 1977.

