

## תוכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה

### הצעה להחלטה

#### מ ח ל י ט י מ :

א. להפעיל תוכנית ניסויית (פיילוט) שמטרתה העצמה כלכלית וחברתית של מועצות מקומיות בפריפריה. התוכנית שתגובש תשים דגש על שיפור התשתית הארגונית, על פיתוח כלים להגדלת הפעילות הכלכלית של רשויות אלו, ועל יצירת מקורות הכנסה עבורן, וזאת על-מנת להבטיח פיתוח כלכלי ואיזון תקציבי ברי קיימא.

ב. לקבוע כי המודל יופעל בשתי מועצות מקומיות: חצור הגלילית וירוחם. הדבר יבוצע בשיתוף מלא עם המועצות המקומיות, ובהתאם למתווה התוכניות של משרד הפנים והאוצר להעצמת רשויות מקומיות ולהבראה רב תחומית. הפיילוט יכלול, בין היתר, גיבוש תוכנית אסטרטגית - עסקית מפורטת לפיתוח כלכלי וחברתי למועצות המקומיות הנזכרות. פירוט השיקולים לבחירת הרשויות מובא בהמשך החלטה זו.

ג. להקים צוות היגוי לליווי הפרויקט, בהשתתפות משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, והמשרד לפיתוח הנגב והגליל. הצוות יזמן נציגי משרדים אחרים בהתאם לעניין. תפקידי הצוות הם:

1. להוביל גיבוש תוכנית רב תחומית לרשויות המשתתפות בתוכנית, על בסיס המודל המגובש בימים אלו ע"י משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר. התוכנית תתייחס, בין היתר, להיבטים עסקיים וארגוניים. התהליך יכלול, אפיון מצב הרשות לרבות מאפייניה הארגוניים והאסטרטגיים, ובהתאם לכך, הרשות, בסיוע יועצים, תגבש מתווה להגדלת מקורות הכנסותיה, בדגש על מקורות הכנסה עצמיים ולייעול המערך הארגוני שלה.

2. לבחון את מקורות תקציבי הממשלה הקיימים של כל אחת מהרשויות; אפשרויות לשיתוף פעולה עם רשויות אחרות, ותקציבים נוספים של הממשלה המועברים לרשויות המקומיות ועשויים לסייע לביצוע התוכנית.

בהתאם לניתוח האמור יבחן הצוות את עלויות מימוש התוכנית האסטרטגית המוצעת, כדאיותה וסבירות מימושה, וימליץ לרשויות ולקבינט החברתי-כלכלי אם ליישם את התוכנית. במידה שימליץ בחיוב, יתייחס הצוות גם למקורות אפשריים מימון.

3. לקבוע את שיעור השתתפות המועצה המקומית במימון התוכנית.

ד. דו"ח על אפיון מצב כל אחת מהרשויות בפיילוט יוגש לכל השרים הרלוונטיים עד תאריך 31.1.2012. בהתאם לדו"ח ובאישור צוות ההיגוי, כל רשות תגבש בסיוע יועצים, ובליוי צוות ההיגוי, את התכנית הרב תחומית הכוללת תוכנית אסטרטגית וארגונית מפורטת, ותגיש אותה לכל המשרדים הרלוונטיים עד תאריך 1.5.2012.

### השיקולים לבחירת הרשויות שבפיילוט

ה. בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"), בנושא אזורי עדיפות לאומית, השיקול המרכזי הקבוע בחוק שעליו מבוססת החלטה זו הוא מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק, כשלצידו שיקולים מקצועיים הנוגעים למאפייני הרשויות ולמטרות ההחלטה, כמפורט להלן.

ו. השיקולים המצטברים לבחירת המועצות המקומיות שיכללו בתוכנית הניסויית שמובאת כעת לאישור הם:

#### 1. היות הרשות מועצה מקומית -

נגזר ממטרת התוכנית לחזק רשויות שטרם הצליחו להוות מוקד משיכה לאוכלוסיה ולתעסוקה ולהפוך לעיר.

2. רשות מקומית הנמצאת באשכול פריפריאליות 1-3 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס) -

היות המועצה המקומית באשכול פריפריאליות 1-3. מדד הפריפריאליות מבטא שקלול של הקרבה של כל רשות מקומית למחוז ת"א (לפי הגדרת משרד הפנים), ושקלול קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ (ריכוזי אוכלוסיה) לבין גודל האוכלוסייה שלהן. הלמ"ס חלקה את כל הרשויות ל-10 אשכולות, כאשר ככל שרשות נמצאת באשכול נמוך יותר היא מהווה רשות פריפריאלית יותר. התוכנית תתמקד ברשויות פריפריאליות, השוכנות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר, ומהוות את תחתית הדירוג. ברשויות אלו אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרשות ותושביה גדולים מאשר לתושבים ורשויות שקרובים יותר למרכז הארץ ולמוקדי אוכלוסיה ותעסוקה. כאמור לעיל, ההחלטה לבחור ברשויות השוכנות בפריפריה הרחוקה ביותר, מבוססת על השיקול בדבר מיקומם הגיאוגרפי של הישובים והמרחק שלהם מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, בהתאם לסעיף 151(ב)(4) לחוק.

### 3. רשות מקומית המצויה באשכול 4 - 6 בהתאם לדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס -

כיוון שמדובר בתוכנית שתכליתה העצמה וחיזוק כלכלי של הרשויות, אין הצדקה למתן סיוע "מיוחד" ו/או לגיבוש תוכנית על סמך הפעלת המודל הניסויי על רשויות חזקות מאד, ולכן בתוכנית הניסויית לא תשתתפנה רשויות באשכול חברתי כלכלי 7 ומעלה. מאידך, מועצות מקומיות חלשות, באשכולות 1-3, לא מתאימות להשתתף בתוכנית, כיוון שיש להן בעיות יסודיות רבות, הן בתחום הניהול והן בהיבטים של צרכי האוכלוסייה, אשר תוכנית מסוג זה אינה נותנת להן מענה מתאים.

### 4. שתי הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה, העונות לשלוש התנאים לעיל -

מספר התושבים במועצה המקומית הוא מרכיב חשוב ביכולת לספק שירותים ביעילות, וכן משפיע על הפוטנציאל לגדילתה והפיכתה לעיר. מבין 7 המועצות המקומיות העונות לשלושת התנאים לעיל, שתי המועצות המקומיות הגדולות ביותר הן: חצור הגלילית וירוחם. בשתיהן יש יותר מ-8000 תושבים, נכון לנתוני הלמ"ס לשנת 2010. המועצה המקומית הבאה אחריהן מבחינת כמות התושבים היא קצרין, בה יש רק 6.7 אלף תושבים.

## דברי הסבר

### רקע כללי

במדינת ישראל ישנן 125 מועצות מקומיות – רשויות מקומיות אשר מפאת מספר התושבים בהן טרם הגיעו למעמד של עיר. למספר התושבים יש השפעה על יכולת הרשות המקומית לספק שירותים ביעילות לאור יתרונות הגודל. חוסר היעילות בקיום רשויות מקומיות קטנות פוגע הן בתושבי אותה הרשות המקומית, והן בשאר תושבי המדינה, לאור הצורך בסיוע מוגבר מצד המדינה על מנת לשמור על איזון התקציבי. מטרת התוכנית היא לבחון ולגבש כלים ודרכים לחיזוק חברתי וכלכלי של מועצות מקומיות. מרכיב מרכזי להצלחת המהלך הוא יצירת בסיס הכנסות מגוון וגדול על מנת לאפשר את מימון השירותים. לאור זאת, מוצע כי הממשלה תאשר בשלב זה הפעלת מודל ניסויי בשתי מועצות מקומיות גדולות, במטרה לגבש עבורן תוכנית המיועדת לחזקן. הפיילוט והלקחים שיופקו ממנו אמורים לאפשר בחינת האפשרות לסייע לרשויות נוספות בעתיד. השיקולים לבחירת הרשויות המקומיות שישתתפו בתוכנית, כפי שפורטו בהצעת ההחלטה הם –

- (א) רשות מקומית במעמד של מועצה מקומית.
- (ב) רשות מקומית הנמצאת באשכול פריפריאליות 1-3 של הלמ"ס, והשוכנות בפריפריה הרחוקה ביותר של המדינה. אשכולות 1-3 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס כוללות את 30 הרשויות הפריפריאליות ביותר, השוכנות בדרום ובצפון המרוחקים. לשם השוואה, אשכול 4, שכבר נמנה על אשכולות הביניים, מונה לבדו 65 רשויות נוספות.
- (ג) רשות מקומית המצויה באשכול 4 – 6 בהתאם לדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס, קרי, היות המועצה באשכולות חברתיים-כלכליים "בינוניים". ישנן 16 מועצות מקומיות המצויות באשכול פריפריאליות 1-3. חלקן במצב חברתי-כלכלי גבוה, כגון יסוד המעלה, וראש פינה וחלקן במצב חברתי כלכלי נמוך מאד, כגון טובא זנגריה (שנכללת בהחלטה ממשלה אחרת, בדבר תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 15.5.2011). כיוון שמדובר בתוכנית שתכליתה העצמה וחיזוק כלכלי של הרשויות, הממשלה אינה רואה צורך במתן סיוע מוגבר ו/או בגיבוש תוכנית על סמך פיילוט על רשויות חזקות מאד. מן הצד השני, מועצות מקומיות חלשות, באשכולות 1-3, לא מתאימות להשתתף בפיילוט כיוון שיש להן בעיות יסוד רבות, הן

מבחינת הניהול והן מבחינת צרכי האוכלוסייה, אשר תוכנית זו אינה מספקת להן מענה מתאים.

(ד) שתי הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה העונות לשלוש התנאים לעיל.

יצוין כי בהתאם לנתוני הלמ"ס משנת 2004, מדד הפריפריאליות של המועצה המקומית ירוחם ושל המועצה המקומית חצור הגלילית הוא 3. בהתאם לדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס משנת 2006, המועצה המקומית ירוחם והמועצה המקומית חצור הגלילית נמצאת באשכול 4. בשתיהן, כאמור, למעלה מ-8,000 תושבים והן המועצות המקומיות הגדולות ביותר העונות על שלושת הקריטריונים הראשונים דלעיל.

במסגרת הצעת ההחלטה מוקם צוות היגוי לליווי הפרויקט, בהשתתפות משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, ובהשתתפות משרדי ממשלה נוספים ככל שיידרש, אשר תפקידיו הוגדרו בהצעת ההחלטה. יובהר כי בהחלטה אין להוות התחייבות ליישום התוכנית האסטרטגית.

#### נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי כמפורט לעיל.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)  
שיפור במצב ברשויות המקומיות.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם  
שר האוצר - טרם נתקבלה תגובתו.  
שר הפנים - טרם נתקבלה תגובתו.

חלופות להצעת ההחלטה  
אין.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה  
שיפור המצב החברתי והכלכלי ברשויות המקומיות, בעיקר בפריפריה, הוא יעד מרכזי בפעולות הממשלה לצמצום הפערים במדינה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת מצורפת.

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ח בתשרי התשע"ב

26 באוקטובר 2011



### היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח בתשרי, התשע"ב

26 באוקטובר, 2011

מזהה מל"י: 313270D

#### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תוכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. סעיף 151(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן: "החוק") קובע כי הממשלה רשאית להחליט כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית (להלן – "אזור עדיפות לאומית"); החלטה כאמור יכול שתהיה כללית ויכול שתהיה לגבי עניין מסוים או לתקופה מסוימת.
  2. סעיף 151(ב) לחוק מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לעניין זה ובכללם שיקולים הקשורים למיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ. סעיף 152 לחוק קובע כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית בתחומי הפעילות השונים של הממשלה, ובמסגרת זו תחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין.
  3. מטרת הצעת ההחלטה לבצע פיילוט להעצמה חברתית וכלכלית של מועצות מקומיות בפריפריה, ובמסגרת זו לגבש עבורן תוכנית שתשים דגש על שיפור התשתית הארגונית, על כלים ודרכים להגדלת הפעילות הכלכלית ועל יצירת מקורות הכנסה לרשות המקומית על מנת להבטיח פיתוח ואיזון תקציבי ברי קיימא. בהתאם למוצע, הפיילוט יבוצע בשיתוף מלא של המועצות המקומיות הנכללות בו.
  4. מוצע כי בפיילוט ישתתפו שתי רשויות מקומיות – חצור הגלילית וירוחם – כאשר ביסוד ההחלטה בדבר בחירתן עומדים השיקול האמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק – קרי, מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ – וכן שיקולים מקצועיים הנוגעים למאפייני הרשויות ולמטרת הצעת ההחלטה.
- בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר להצעה מובאים השיקולים והנימוקים לקביעתה לאור הוראות החוק בדבר אזורי עדיפות לאומית, כנדרש בסעיף 151(ג) לחוק, וכן השיקולים המקצועיים הנוספים. להלן פירוט השיקולים המצטברים לבחירת הרשויות המקומיות:

(א) היות הרשות מועצה מקומית – שיקול זה נגזר ממהות התוכנית, שמטרתה חיזוק רשויות שטרם הצליחו להוות מוקד משיכה לאוכלוסיה ולתעסוקה, ושאינן בהן די תושבים כדי להפוך לעיר.

(ב) רשות מקומית הנמצאת באשכול פריפריאליות 1-3 של הלמ"ס - מדד הפריפריאליות מבטא שקלול של הקרבה של כל רשות מקומית למחוז תל אביב ושקלול קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ (ריכוזי אוכלוסיה) לבין גודל האוכלוסיה שלהן. אשכולות 1-3 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס כוללות את 30 הרשויות הנמצאות בתחתית הדירוג ומהוות את הרשויות הפריפריאליות ביותר, השוכנות בדרום ובצפון המרוחקים. לשם השוואה, וכאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, אשכול 4, שכבר נמנה על אשכולות הביניים, מונה לבדו 65 רשויות נוספות. ההחלטה לבחור ברשויות הפריפריאליות ביותר, מבוססת על השיקול בדבר מיקומם הגיאוגרפי של היישובים והמרחק שלהם מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, בהתאם לסעיף 151(ב)(4) לחוק.

(ג) רשות מקומית המצויה באשכול 4 – 6 בהתאם לדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס - מוצע כי הפיילוט לא יכלול רשויות חזקות, שאין הצדקה לתת להן סיוע מיוחד או לערוך בהן פיילוט. מן הצד האחר, גם אין מקום לביצוע הפיילוט ברשויות חלשות מידי בעלות בעיות יסוד רבות המצריכות התמודדות שונה, ואשר תוכנית מסוג זו אינה מספקת לצורך התמודדות עימן.

(ד) מבין הרשויות המקומיות העומדות בשלושת התנאים הנ"ל, נבחרו שתי הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה, זאת כוון שמספר התושבים במועצה המקומית הוא מרכיב חשוב ביכולת לספק שירותים ביעילות, וכן משפיע על הפוטנציאל לגדילתה והפיכתה לעיר.

אין בהצעת ההחלטה כדי להקנות למועצות המקומיות המשתתפות בפיילוט הטבות מעבר למפורט בהצעת ההחלטה. כפי שהובהר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, אין בה כדי להוות התחייבות ליישום התוכנית האסטרטגית שתגובש לכל רשות והדבר מותנה בבחינה והחלטה עתידית.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה הועברה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים. הלשכה המשפטית של משרד האוצר אישרה כי אין לה הערות משפטיות להצעת ההחלטה. עד למועד זה, טרם התקבלו תגובות סופיות מיתר הלשכות המשפטיות.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

בברכה,  
יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית