

**תוכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה - קביעת אזור עדיפות לאומית**

**הצעה להחלטה**

**מ ח ל י ט י ם ,**

1. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, בה אושרה התכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה ("התכנית"), לקבוע כי היישובים המפורטים להלן, יוכרזו לצורך התוכנית, כיישובים בעלי עדיפות לאומית ("היישובים"), במטרה לקדם את השגת היעדים הבאים:

- א. להקל על מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי הדיור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון, לרכוש דירה ביישובים.
  - ב. לעודד הגירה חיובית ליישובים.
  - ג. לעודד בנייה רוויה ביישובים.
  - ד. העצמת חוסנם הכלכלי של היישובים.
2. קידום של יעדים אלו יושג באמצעות מתן ההטבות שנקבעו ופורטו בהחלטה מספר 3282 מיום 5.6.11, ביישובים, בהתאם לכל התנאים המפורטים בהחלטה זו.

**3. אמות המידה לקביעת היישובים**

א. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1060 מיום 13.12.09 (להלן - החלטה 1060), שבה מוגדרים אזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לטובת תחום הדיור, ולשם קביעת היישובים להם יינתנו הטבות שבהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, מתוך היישובים שנכללו מלכתחילה בהחלטה מס' 1060, נערכה רשימת יישובים הבוחנת את כלל היישובים בהחלטה מס' 1060, לפי אמות מידה מצטברות שיפורטו להלן, למעט שתי קבוצות היישובים הבאות:

1. יישובים ביהודה ושומרון, אשר יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות.
2. רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) הוא 8 ומעלה.

ב. יישובים בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה. לעניין זה היצע פוטנציאלי כולל מכרזי קרקע ששווקו וטרם התקבלו תוצאות המכרז, תכניות מפורטות מאושרות או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה לאשר אותן במוסדות התכנון, המכילים אפשרות לבנייה רוויה ודירות לא מכורות בבנייה ציבורית (להלן - היצע פוטנציאלי).

ג. ערכי קרקע

נכללו ברשימה רק יישובים העומדים באחד משני תנאים אלה:

1. ישובים בהם מרכיב ערך הקרקע, על-פי תוצאות מכרזי מינהל מקרקעי ישראל בשנים 2007 - 2010, נמוך מ- 30% מערך קרקע מפותחת.

2. יישובים, בהם המדינה לא שיווקה קרקעות לבנייה רוויה או ששיווקי הקרקעות לבנייה רוויה צלחו בהיקף מצטבר של פחות מ- 50 יח"ד בשנים 2007 - 2010.

4. לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו היישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורים סמוכי גבול, וזאת כיעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל, העומדים בשתי אמות המידה המצטברות שלהלן:

א. היצע פוטנציאלי של בנייה רוויה, ללא קביעת סף כמותי ביחס להיצע זה;

ב. ישובים העומדים באחד משני התנאים שנקבעו בסעיף 3(ג) לעיל.

5. לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 4d להחלטה 1060, בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה.

6. רשימת היישובים בהם חלה התוכנית בהתאם לאמות המידה הקבועות בסעיפים 3-5 לעיל, נכון למועד החלטה זו:

אופקים	חצור הגלילית	מגדל העמק	נצרת עלית	קריית שמונה
אל-סייד	טבריה	מעלות תרשיחא	נתיבות	רהט
בועיינה-נוג'ידאת	ירוחם	מצפה רמון	סחינן	שדרות
בית שאן	כפר מנדא	נהריה	עכו	שלומי
דימונה	כרמיאל	נחף	ערד	
חורה	יפיע	נצרת	צפת	

7. בכפוף לאמור בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, וככל שיוחלט על המשך התוכנית לפיה, תוסיף גם החלטה זו לעמוד בתוקפה. בתום ארבע שנים מיום קבלת החלטת ממשלה זו, ומדי ארבע שנים, תבחן רשימת היישובים, על פי אמות המידה המפורטות בסעיפים 3-5 לעיל. ואולם לעניין ערכי הקרקע, יבחנו ערכי הקרקע של ארבעת השנים, אשר קדמו לשנה בה נערכת הבחינה החוזרת. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, במהלך תקופת תוקפה של רשימת היישובים שבהחלטה זו, ישובים חדשים אשר יעמדו בתנאי סעיף 5 לעיל יתווספו לרשימת היישובים לאחר שיעמדו בתנאים כאמור. הודעה על כך תפורסם באתרי האינטרנט של משרד ראש הממשלה ומשרד הבינוי והשיכון וכן בדרכים נוספים אותן יקבע משרד הבינוי והשיכון.

8. החלטה זו תיכנס לתוקפה ביום 10.7.11.

9. השיקולים והנימוקים לקביעת החלטה זו לפי החוק בדבר אזורי עדיפות לאומית:

החלטה זו מוגשת מכוח פרק כ"ו: אזורי עדיפות לאומית, לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 ("החוק") וזאת לאור השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב) לחוק, וכמפורט להלן.

א. נבחנו היישובים הכלולים באזורי עדיפות לאומית שנקבעו בהחלטה 1060 בלבד, אשר הביאה בחשבון את מכלול מהשיקולים הקבועים בסעיף 151(ב) לחוק, לרבות לטובת תחום הדיור. מתוך כלל היישובים הנכללים בהחלטה מסי' 1060 יוחדו היישובים המפורטים בהחלטה זו, בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל ולאור השיקולים הנוספים המפורטים להלן.

ב. התוכנית חלה על בניה רוויה בלבד וכפועל יוצא מכך על יישובים בהם קיימת בניה כאמור, וזאת לעידוד קידומן של שתי מטרות: האחת - קידום אופי בניה הממצה את ניצולה היעיל של הקרקע, והשנייה - מיקוד ההטבות באוכלוסיות הזקוקות ביותר לסיוע מהמדינה בתחום הדיור. רציונל זה עולה בקנה אחד עם השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב)(5) לחוק בדבר הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

ג. מתן הטבות לרכישת דירות עלול להעלות חשש לעליה במחירי הדיור ביישובים. קיומו של היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה הוא כלי להתמודדות המדינה עם חשש זה, שכן המדינה יכולה לשווק קרקע לבניה מקום בו קיים חשש לעליית מחירים כאמור. במקרים בהם תחול עליית מחירים לאחר מתן ההטבות האמורות, יצביע הדבר על עליה בביקושים באותו ישוב. הדרך היעילה ביותר להתמודד עם מצב דברים זה היא הגדלת היצע הדירות. תנאי מוקדם למימוש הגדלת היצע היא קיומו של היצע זמין של דירות באותו ישוב, וזאת בכמות סבירה של 250 דירות לפחות.

ד. קיומם של ערכי קרקע נמוכים ביישובים ולחילופין שווקים דלים של קרקעות לבניה רוויה, כפי שפורט לעיל, מעיד כי מדובר ביישובים בהם הביקוש לדירות בבניה רוויה הינו נמוך. יובהר כי מקום בו לא שווקו קרקעות לבניה רוויה או במצבר שיווקים בהיקף של 50 יח"ד לפחות לא צלחו, משמעות הדבר כי לא היה ביקוש מספק. מתן ההטבות שפורטו בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11 ביישובים בהם ערכי הקרקע נמוכים, יצור תמריץ לאוכלוסיית חסרי הדירה זכאי משרד הבינוי והשיכון לרכוש דירות ביישובים. רציונל זה עולה בקנה אחד עם השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב)(2) לחוק בדבר חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב, בסעיף 151(ב)(3) בדבר תכנון הפריסה של האוכלוסייה ובסעיף 151(ב)(5) לחוק בדבר הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

ה. הוחלט כי יישובים ביהודה ושומרון לא יכללו במתן ההטבות לפי החלטה זו אלא יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות כאמור בסעיף ג' לעיל, בנסיבות המדיניות הקיימות בעת קבלת ההחלטה. מתן הטבות ליישובים אלה, ככל שיבוקש, יעשה על פי החלטת ממשלה נפרדת לענין זה.

ו. לא נכללו ברשימת היישובים, רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) הוא 8 ומעלה, וזאת כיוון שמיקום זה במדד האמור מעיד כי אין צורך במתן הטבות מיוחדות לשם משיכת אוכלוסייה ליישובים אלה. הדבר עולה בקנה אחד עם סעיף 151(ב)(2) לחוק בדבר חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב.

ז. נכללו יישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורים סמוכי גבול, וזאת לאור קיומו של יעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל. שיקול זה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק בדבר המצב הביטחוני באזור או ביישוב. במסגרת אמת מידה זו נקבע כי די בקיומו של היצע פוטנציאלי של בנייה רוויה ללא קביעת סף כמותי, וזאת כיוון שהחשיבות הלאומית של חיזוק היישובים השוכנים בסמיכות לגבול ומשיכת אוכלוסיה אליהם מצדיקה מתן הטבה גם בהתקיים חשש לעליית מחירי הדירות. יחד עם זאת, נלקח בחשבון השיקול של מרכיב ערך הקרקע, וזאת כיוון שאין מקום למתן הטבה ביישובים בהם כוחות השוק פועלים ללא התערבות המדינה. ערכי קרקע גבוהים מצביעים על קיומו של ביקוש ממשי ואין צורך במתן ההטבות למשיכת אוכלוסיה במצב דברים זה.

ח. נכללו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 4 להחלטה 1060, וזאת, בין היתר, מתוך הצורך לסייע להתבססות היישובים ולקליטתם באזור בו הם מוקמים. מתן ההטבות יעודד הגעת תושבים ליישוב החדש ובכך יסייע בחיזוקו ובקיצור משך הזמן עד להתבססותו. לגבי יישובים אלה לא נדרשת אמת המידה של ערכי הקרקע, שכן מעצם טיבו מבחן זה אינו מתאים ליישובים חדשים. בסעיף זה נשקל תכנון פריסת האוכלוסייה, כאמור בסעיף 151(ב)(3) לחוק.

## דברי הסבר

### **רקע כללי**

1. על רקע עליית מחירי הדירות בשנים האחרונות החריפה מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי הדיור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון. במסגרת הצעדים השונים והמגוונים בהם נוקטת הממשלה לטיפול בתחום הדיור, יש לטפל באופן פרטני במצוקתם של חסרי הדירה בישובי הפריפריה וכן לעודד רכישת דירות באזורים אלה על ידי חסרי דירה מאזורים אחרים בארץ.

2. בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, אושרה תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה ("התכנית"). בהחלטת ממשלה זו נקבע כי שר הבינוי והשיכון יביא להחלטת ממשלה הצעה לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 – 2010) התשס"ט – 2009, לצורך הכרזה על אזור עדיפות לאומית לעניין החלטה זו והיישובים שייכללו במסגרת.

התוכנית כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11 כוללת שני סוגי הטבות: האחד - מענק מותנה בסך 60,000 ₪ אשר יינתן לזכאי משרד הבינוי והשיכון לרכישת דירה חדשה בבניה רוויה. השני - סבסוד הוצאות פיתוח, בנוסף לסבסוד הוצאות הפיתוח הניתן בחלק מהישובים במסגרת החלטות ממשלה קודמות התקפות במועד קבלת החלטה זו בשיעור של 50% (או שיתקבלו בעתיד בעניין זה), וסבסוד הוצאות הפיתוח ביישובים שלא נכללים בהחלטות ממשלה כאמור, בשיעור של 25% עד 35% מאומדן הוצאות הפיתוח, וזאת בגין רכישת דירה בבניה רוויה ובבנייה עצמית רוויה, הנבנית על קרקע המשווקת ומפותחת על ידי המדינה בלבד.

החלטת הממשלה הנוכחית מפרטת את אמות המידה לקביעת אזור עדיפות לאומית שבו יינתנו ההטבות שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 3282 מיום 5.6.11, את השיקולים והנימוקים לקביעת אמות מידה אלה, וכן את רשימת היישובים הנכללים בתוכנית ("היישובים"), במטרה לקדם את השגת היעדים הבאים:

- א. להקל על מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי הדיור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון, לרכוש דירה ביישובים.
- ב. לעודד הגירה חיובית ליישובים.
- ג. לעודד בנייה רוויה ביישובים.
- ד. העצמת חוסנם הכלכלי של היישובים.

### **3. אמות המידה לקביעת היישובים**

א. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1060 מיום 13.12.09 (להלן - החלטה 1060), שבה מוגדרים אזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לטובת תחום הדיור, ולשם קביעת היישובים להם יינתנו הטבות שבהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, מתוך היישובים שנכללו לכתחילה בהחלטה מס' 1060, נערכה רשימת יישובים הבוחנת את כלל היישובים בהחלטה מס' 1060, לפי אמות מידה מצטברות שיפורטו להלן, למעט שתי קבוצות היישובים הבאות:

1. יישובים ביהודה ושומרון, אשר יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות.
2. רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) הוא 8 ומעלה.
- ב. יישובים בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה. לעניין זה היצע פוטנציאלי כולל מכרזי קרקע ששווקו וטרם התקבלו תוצאות המכרז, תכניות מפורטות מאושרות או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה לאשר אותן במוסדות התכנון, המכילים אפשרות לבנייה רוויה ודירות לא מכורות בבנייה ציבורית (להלן – היצע פוטנציאלי).
- ג. ערכי קרקע  
נכללו ברשימה רק יישובים העומדים באחד משני תנאים אלה:
  1. יישובים בהם מרכיב ערך הקרקע, על-פי תוצאות מכרזי מינהל מקרקעי ישראל בשנים 2007 - 2010, נמוך מ- 30% מערך קרקע מפותחת.
  2. יישובים, בהם המדינה לא שיווקה קרקעות לבנייה רוויה או ששיווקי הקרקעות לבנייה רוויה צלחו בהיקף מצטבר של פחות מ- 50 יח"ד בשנים 2007 - 2010.
  4. לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו היישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורים סמוכי גבול, וזאת כיעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל, העומדים בשתי אמות המידה המצטברות שלהלן:
    - א. היצע פוטנציאלי של בנייה רוויה, ללא קביעת סף כמותי ביחס להיצע זה;
    - ב. יישובים העומדים באחד משני התנאים שנקבעו בסעיף 3(ג) לעיל.
  5. לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 4d להחלטה 1060, בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה.
  6. רשימת היישובים בהם חלה התוכנית בהתאם לאמות המידה הקבועות בסעיפים 5-3 לעיל, נכון למועד החלטה זו:

אופקים	חצור הגלילית	מגדל העמק	נצרת עלית	קריית שמונה
אל-סייד	טבריה	מעלות תרשיחא	נתיבות	רהט
בועיינה-נוג'ידאת	ירוחם	מצפה רמון	סחינן	שדרות
בית שאן	כפר מנדא	נהריה	עכו	שלומי
דימונה	כרמיאל	נחף	ערד	
חורה	יפיע	נצרת	צפת	

7. בכפוף לאמור בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, וככל שיוחלט על המשך התוכנית לפיה, תוסיף גם החלטה זו לעמוד בתוקפה. בתום ארבע שנים מיום קבלת החלטת ממשלה זו, ומדי ארבע שנים, תבחן רשימת הישובים, על פי אמות המידה המפורטות בסעיפים 3-5 לעיל. ואולם לעניין ערכי הקרקע, יבחנו ערכי הקרקע של ארבעת השנים, אשר קדמו לשנה בה נערכת הבחינה החוזרת. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, במהלך תקופת תוקפה של רשימת היישובים שבהחלטה זו, ישובים חדשים אשר יעמדו בתנאי סעיף 5 לעיל יתווספו לרשימת הישובים לאחר שיעמדו בתנאים כאמור. הודעה על כך תפורסם באתרי האינטרנט של משרד ראש הממשלה ומשרד הבינוי והשיכון וכן בדרכים נוספים אותן יקבע משרד הבינוי והשיכון.

8. החלטה זו תכנס לתוקפה ביום 10.7.11.

**9. השיקולים והנימוקים לקביעת החלטה זו לפי החוק בדבר אזורי עדיפות לאומית:**

ההחלטה מוגשת מכוח פרק כ"ו: אזורי עדיפות לאומית, לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 ("החוק") וזאת לאור השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב) לחוק, וכמפורט להלן.

○ נבחנו היישובים הכלולים באזורי עדיפות לאומית שנקבעו בהחלטה 1060 בלבד, אשר הביאה בחשבון את מכלול מהשיקולים הקבועים בסעיף 151(ב) לחוק, לרבות לטובת תחום הדיור. מתוך כלל היישובים הנכללים בהחלטה מס' 1060 יוחזרו היישובים המפורטים בהחלטה זו, בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל ולאור השיקולים הנוספים המפורטים להלן.

○ התוכנית חלה על בניה רוויה בלבד וכפועל יוצא מכך על יישובים בהם קיימת בניה כאמור, וזאת לעידוד קידומן של שתי מטרות: האחת - קידום אופי בניה הממצה את ניצולה היעיל של הקרקע, והשנייה - מיקוד ההטבות באוכלוסיות הזקוקות ביותר לסיוע מהמדינה בתחום הדיור. רציונל זה עולה בקנה אחד עם השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב)(5) לחוק בדבר הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

○ מתן הטבות לרכישת דירות עלול להעלות חשש לעליה במחירי הדיור ביישובים. קיומו של היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה הוא כלי להתמודדות המדינה עם חשש זה, שכן המדינה יכולה לשווק קרקע לבניה מקום בו קיים חשש לעליית מחירים כאמור. במקרים בהם תחול עליית מחירים לאחר מתן ההטבות האמורות, יצביע הדבר על עליה בביקושים באותו ישוב. הדרך היעילה ביותר להתמודד עם מצב דברים זה היא הגדלת היצע הדירות. תנאי מוקדם למימוש הגדלת ההיצע היא קיומו של היצע זמין של דירות באותו ישוב, וזאת בכמות סבירה של 250 דירות לפחות.

○ קיומם של ערכי קרקע נמוכים ביישובים ולחילופין שווקים דלים של קרקעות לבניה רוויה, כפי שפורט לעיל, מעיד כי מדובר ביישובים בהם הביקוש לדירות בבניה רוויה הינו נמוך. מתן ההטבות שפורטו בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11 ביישובים בהם ערכי הקרקע נמוכים, יצור תמריץ לאוכלוסיית חסרי הדירה זכאי משרד הבינוי והשיכון לרכוש דירות ביישובים. רציונל זה עולה בקנה אחד עם השיקולים הקבועים בסעיף 151(ב)(2) לחוק בדבר חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב, בסעיף 151(ב)(3) בדבר תכנון הפריסה של האוכלוסייה ובסעיף 151(ב)(5) לחוק בדבר הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

- הוחלט כי יישובים ביהודה ושומרון יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות כאמור בסעיף ג' לעיל, בנסיבות המדיניות הקיימות בעת קבלת ההחלטה. על מנת להתמודד עם חשש מפני עליית מחירי הדירות לאור מתן ההטבות, נדרש קיומו של היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יחיד בבנייה רוויה. דרישה זו אינה אפקטיבית בישובי יהודה ושומרון, לאור חוסר הוודאות בדבר האפשרות לשיווק היצע פוטנציאלי זה, משיקולים מדיניים ואחרים. על כן יש מקום לבחון יישובים אלא בנפרד מתוכנית זו.
- לא נכללו ברשימת היישובים, רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) הוא 8 ומעלה, וזאת כיוון שמיקום זה במדד האמור מעיד כי אין צורך במתן הטבות מיוחדות לשם משיכת אוכלוסיה ליישובים אלה. הדבר עולה בקנה אחד עם סעיף 151(ב)(2) לחוק בדבר חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב.
- נכללו יישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורי סמוכי גבול, וזאת לאור קיומו של יעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל. שיקול זה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק בדבר המצב הביטחוני באזור או ביישוב. במסגרת אמת מידה זו נקבע כי די בקיומו של היצע פוטנציאלי של בנייה רוויה ללא קביעת סף כמותי, וזאת כיוון שהחשיבות הלאומית של חיזוק היישובים השוכנים בסמיכות לגבול ומשיכת אוכלוסיה אליהם מצדיקה מתן הטבה גם בהתקיים חשש לעליית מחירי הדירות. יחד עם זאת, נלקח בחשבון השיקול של מרכיב ערך הקרקע, וזאת כיוון שאין מקום למתן הטבה ביישובים בהם כוחות השוק פועלים ללא התערבות המדינה. ערכי קרקע גבוהים מצביעים על קיומו של ביקוש ממשי ואין צורך במתן ההטבות למשיכת אוכלוסיה במצב דברים זה.
- נכללו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 14 להחלטה 1060, וזאת, בין היתר, מתוך הצורך לסייע להתבססות היישובים ולקליטתם באזור בו הם מוקמים. מתן ההטבות יעודד הגעת תושבים ליישוב החדש ובכך יסייע בחיזוקו ובקיצור משך הזמן עד להתבססותו. לגבי יישובים אלה לא נדרשת אמת המידה של ערכי הקרקע, שכן מעצם טיבו מבחן זה אינו מתאים ליישובים חדשים. בסעיף זה נשקל תכנון פריסת האוכלוסייה, כאמור בסעיף 151(ב)(3) לחוק. לגבי יישובים חדשים שיתווספו לתוכנית יינתן פומבי להכללתם בתוכנית, הן באינטרנט והן במסגרת שיווקי הקרקע לבניה רוויה למגורים אותם תיוזם המדינה וכן בפרסומים שונים המופנים לציבור רוכשי הדירות.

#### **נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי**

#### **היבטים ביצועיים**

#### **השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)**

עידוד הגירה לאזורי הפריפריה ועידוד הישארות אוכלוסיה באזורים אלה, תוך נקיטת צעדים למניעת הסיכון לעליית מחירים בלתי מבוקרת. עידוד בניה רוויה. סיוע לחסרי דירה לרכוש דירת מגורים.



**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר נתן אישורו לנוסח הצעת ההחלטה.

**חלופות להצעת ההחלטה**

אין

**הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה**

ההצעה באה לקדם יעדים אלה: קידום וחיזוק הפריפריה וכן צמצום פערים חברתיים.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 1060 מיום 13.12.2009.

החלטה מספר 3282 מיום 5.6.11

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב

**מוגש על-ידי שר הבינוי והשיכון**

**כ' בסיון, התשע"א**

**22 ביוני 2011**



## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

### נושא ההצעה להחלטה:

תוכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה-קביעת אזור עדיפות לאומית.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על רקע עליית מחירי הדירות בשנים האחרונות החרפה מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי הדיור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון. במסגרת הצעדים השונים והמגוונים בהם נוקטת הממשלה לטיפול בתחום הדיור, יש לטפל באופן פרטני במצוקתם של חסרי הדירה בישובי הפריפריה וכן לעודד רכישת דירות באזורים אלה על ידי חסרי דירה מאזורים אחרים בארץ.

בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, אושרה תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה ("התכנית"). בהחלטת ממשלה זו נקבע כי שר הבינוי והשיכון יביא להחלטת ממשלה הצעה לפי פרק כ"ז לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 – 2010) התשס"ט – 2009, לצורך הכרזה על אזור עדיפות לאומית לעניין החלטה זו והיישובים שייכללו במסגרתה.

התוכנית כוללת שני סוגי הטבות: האחד - מענק מותנה בסך 60,000 ₪ אשר יינתן לזכאי משרד הבינוי והשיכון. מענק זה יינתן לרכישת דירה חדשה בבנייה רוויה, הן במיזם הנבנה על מקרקעי ישראל והן במיזם הנבנה על קרקע בבעלות אחרת. המענק מותנה בהחזקה בזכויות בדירה או בדירה חליפית בישוב הנכלל בתוכנית המוצעת, למשך 10 שנים, הכול על פי כללי המשרד שייקבעו בתיאום עם משרד האוצר.

השני - סבסוד הוצאות פיתוח, בנוסף לסבסוד הוצאות הפיתוח הניתן בחלק מהיישובים במסגרת החלטות ממשלה קודמות התקפות במועד קבלת החלטה זו בשיעור של 50% (או שיתקבלו בעתיד בעניין זה), וסבסוד הוצאות הפיתוח ביישובים שלא נכללים בהחלטות ממשלה כאמור בשיעור המפורט להלן, וזאת בגין רכישת דירה בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה, הנבנית על קרקע המשווקת ומפותחת על ידי המדינה בלבד.

סך של עד 25% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם אינו עולה על 100,000 ₪.

סך של עד 35% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם עולה על 100,000 ₪.

תוספת הסבסוד תוחזר למוכר הדירה בהתאם למספר הדירות במיזם אשר נמכרו לזכאי משרד הבינוי והשיכון, בכפוף להוכחת המוכר כי הדירות נמכרו לזכאי משרד הבינוי והשיכון, הכול על פי כללי המשרד.

החלטת הממשלה הנוכחית מפרטת את אמות המידה לקביעת אזור עדיפות לאומית שבו יינתנו ההטבות שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 3282 מיום 5.6.11, את השיקולים והנימוקים לקביעת אמות מידה אלה, וכן את רשימת היישובים הנכללים בתוכנית ("היישובים"), במטרה לקדם את השגת היעדים הבאים:

- א. להקל על מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי הדיור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון, לרכוש דירה ביישובים.
- ב. לעודד הגירה חיובית ליישובים.
- ג. לעודד בנייה רוויה ביישובים.
- ד. העצמת חוסנם הכלכלי של היישובים.

### אמות המידה לקביעת היישובים

- א. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1060 מיום 13.12.09 (להלן - החלטה 1060), שבה מוגדרים אזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לטובת תחום הדיור, ולשם קביעת היישובים להם יינתנו הטבות שבהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, מתוך היישובים שנכללו לכתחילה בהחלטה מס' 1060, נערכה רשימת



ישובים הבוחנת את כלל היישובים בהחלטה מס' 1060, לפי אמות מידה מצטברות שיפורטו להלן, למעט שתי קבוצות היישובים הבאות:

ישובים ביהודה ושומרון, אשר יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות.

רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) הוא 8 ומעלה.

ב. יישובים בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה. לעניין זה היצע פוטנציאלי כולל מכרזי קרקע ששווקו וטרם התקבלו תוצאות המכרז, תכניות מפורטות מאושרות או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה לאשר אותן במוסדות התכנון, המכילים אפשרות לבנייה רוויה ודירות לא מכורות בבנייה ציבורית (להלן – היצע פוטנציאלי).

ג. ערכי קרקע

נכללו ברשימה רק ישובים העומדים באחד משני תנאים אלה:

ישובים בהם מרכיב ערך הקרקע, על-פי תוצאות מכרזי מינהל מקרקעי ישראל בשנים 2007 - 2010, נמוך מ-30% מערך קרקע מפותחת.

ישובים, בהם המדינה לא שיווקה קרקעות לבנייה רוויה או ששיווקי הקרקעות לבנייה רוויה צלחו בהיקף מצטבר של פחות מ-50 יח"ד בשנים 2007 - 2010.

לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו היישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורים סמוכי גבול, וזאת כיעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל, העומדים בשתי אמות המידה המצטברות שלהלן:

א. היצע פוטנציאלי של בנייה רוויה, ללא קביעת סף כמותי ביחס להיצע זה;

ב. ישובים העומדים באחד משני התנאים שנקבעו בסעיף (ג) לעיל.

לרשימת היישובים שנקבעה בהתאם לאמות המידה שפורטו לעיל, יתווספו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 14. להחלטה 1060, בהם היצע פוטנציאלי של לפחות 250 יח"ד בבנייה רוויה.

בכפוף לאמור בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, וככל שיוחלט על המשך התוכנית לפיה, תוסיף גם החלטה זו לעמוד בתוקפה. בתום ארבע שנים מיום קבלת החלטת ממשלה זו, ומדי ארבע שנים, תבחן רשימת היישובים, על פי אמות המידה המפורטות בסעיפים 3-5 לעיל. ואולם לעניין ערכי קרקע, יבחנו ערכי הקרקע של ארבעת השנים, אשר קדמו לשנה בה נערכת הבחינה החוזרת. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, במהלך תקופת תוקפה של רשימת היישובים שבהחלטה זו, ישובים חדשים אשר יעמדו בתנאי סעיף 5 לעיל יתווספו לרשימת היישובים לאחר שיעמדו בתנאים כאמור. הודעה על כך תפורסם באתרי האינטרנט של משרד ראש הממשלה ומשרד הבינוי והשיכון וכן בדרכים נוספים אותן יקבע משרד הבינוי והשיכון.

#### היבטים משפטיים, ככל שישנם:

בהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, אושרה תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה (להלן – "התכנית"). בהחלטת ממשלה זו נקבע כי שר הבינוי והשיכון יביא להחלטת ממשלה הצעה לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 – 2010) התשס"ט – 2009 (להלן – החוק), לצורך הכרזה על אזור עדיפות לאומית לעניין החלטה זו והיישובים שייכללו במסגרת.

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1060 מיום 13.12.09 (להלן – החלטה 1060), שבה מוגדרים אזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לטובת תחום הדיור, ולשם קביעת היישובים להם יינתנו הטבות שבהחלטת הממשלה מספר 3282 מיום 5.6.11, מתוך היישובים שנכללו לכתחילה בהחלטה מס' 1060, נערכה רשימת יישובים הבוחנת את כלל היישובים בהחלטה מס' 1060, לפי אמות מידה מצטברות.



אמות המידה שנקבעו הן קיומו של היצע פוטנציאלי של בניה רוויה וערכי קרקע נמוכים כמפורט לעיל.  
אמות מידה אלה רלבנטיות לתוכנית והן עולות בקנה אחד עם השיקולים המפורטים בסעיף 151(ב) לחוק, כמפורט בחלק השיקולים והנימוקים שבהצעת ההחלטה.

מוצע כי בתוכנית לא יכללו יישובים ביהודה ושומרון, אשר יבחנו בנפרד, בשים לב להליכי שיווק הקרקעות באזור זה לאור ההשפעה האפשרית של מתן ההטבות על מחירי הדירות. הנימוק לכך הוא כי דרישת היצע הדירות הפוטנציאלי אינה אפקטיבית בישובי יהודה ושומרון, לאור חוסר הוודאות בדבר האפשרות לשיווק היצע פוטנציאלי זה, משיקולים מדיניים ואחרים. על כן יש מקום לבחון יישובים אלא בנפרד מתוכנית זו.

מוצע כי בתוכנית לא יכללו רשויות מקומיות בהן המדד הכלכלי-חברתי על פי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) הוא 8 ומעלה. הצעה זו עולה בקנה אחד עם השיקולים המפורטים בסעיף 151(ב) לחוק, כמפורט בחלק השיקולים והנימוקים שבהצעת ההחלטה.

מוצע כי לרשימה יתווספו יישובים המצויים בקרבת הגבול, בהתאם להגדרות שנקבעו בהחלטה 1060 לקביעת אזורים סמוכי גבול, וזאת כיעד אסטרטגי ביטחוני בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל, העומדים בשתי אמות המידה מצטברות: היצע פוטנציאלי של בניה רוויה, ללא קביעת סף כמותי ביחס להיצע זה וערכי קרקע נמוכים. כן מוצע כי לרשימה יתווספו יישובים חדשים כהגדרתם בסעיף 14 להחלטה 1060, בהם היצע פוטנציאלי של בניה רוויה. אף הצעות אלה עולות בקנה אחד עם השיקולים המפורטים בסעיף 151(ב) לחוק, כמפורט בחלק השיקולים והנימוקים שבהצעת ההחלטה.

אין קשיים משפטיים בהצעה האמורה.

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

היועץ המשפטי של משרד האוצר לא מסר את עמדתו.

משרד המשפטים סמך ידו על הצעת ההחלטה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

אין מניעה לאשר את ההצעה.

3.11.11

עו"ד ציפי בירן  
היועצת המשפטית  
משרד הבינוי והשיכון

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 1060 של הממשלה מיום 13.12.2009.

הגדרת ישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית

"1060.

מ ח ל י ט י ס (21 קולות בעד; 5 קולות נגד):

1. להכריז על יישובים ואזורים, כפי שיוגדרו להלן בסעיף 4, כאזורים בעלי עדיפות לאומית בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 (להלן - החוק).

2. לפעול לפיתוח ולקידום האזורים בעלי העדיפות הלאומית במגמה להשיג את היעדים הבאים:

א. עידוד פריסת האוכלוסייה במדינת ישראל, והגדלת האוכלוסייה באזורי הפריפריה, ובאזורים סמוכי גבול, כפי שיוגדרו להלן.

ב. צמצום פערי ההזדמנויות, ורמת החיים בין אזורי העדיפות הלאומית, כפי שיוגדרו בהחלטה זו, למחוז תל-אביב, כהגדרתו על-פי הגדרות משרד הפנים, וכן הגדלת הצמיחה הכלכלית באזורי הפריפריה, כפי שיוגדרו בהחלטה זו.

ג. שמירה וחיזוק החוסן הלאומי-בטחוני של מדינת ישראל, כמפורט להלן.

3. מפת אזורי העדיפות הלאומית תוגדר על-פי המודל הבא אשר מרכיביו יפורטו בגוף החלטה זו ואשר הם אינם מצטברים:

א. מדד משולב אזורי - אשר מגדיר את אזורי הפריפריה;

ב. מרחק מגבול בינלאומי - אשר מגדיר את האזורים סמוכי גבול;

ג. רמת איום ביטחוני, שאינה נגזרת אך ורק ממרחק מגבול בינלאומי - אשר מגדיר את היישובים המאוימים;

ד. יישובים חדשים.

מזכירות הממשלה

4. א. אזורי הפריפריה יוגדרו, לצורך החלטה זו בלבד, כנפות, כהגדרת משרד הפנים, בעלות ציון משוקלל ברמת הנפה של אשכולות המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות עד 21.

ב. אזורים סמוכי גבול - רשויות המצויות במרחק עד 7 או 9 ק"מ מגבול בינ"ל, עפ"י שיקולי מערכת הביטחון;

ג. היישובים המאוימים - יישובים ביהודה ושומרון בעלי רמת האיום הביטחונית הגבוהה ביותר, על-פי הגדרות מערכת הביטחון;

ד. יישובים חדשים - שהוקמו בחמש השנים האחרונות.

לעניין סעיף זה, יראו ישוב חדש כישוב שהוקם בחמש השנים האחרונות או ישוב קיים המתעתד לשנות את צביונו ולהגדיל את אוכלוסייתו בשיעור שלא יפחת מפי 7 מגודלו הקיים, עד סוף תוקף החלטה זו.

ה. יישובים קיימים וכן יישובים חדשים שהוקמו, העונים על הקריטריונים המצויינים מעלה יכללו במפת אזורי העדיפות.

5. א. בהתאם ובנוסף לאמור בסעיף 152(ב) לחוק, בשם לב לסעיף 152(א) של החוק, רשאים השרים הרלבנטיים, תוך יידוע שר האוצר, לקבוע קריטריונים בתחומים המפורטים להלן, על-פי שיקולים מקצועיים, לעניין הטבות ותמריצים ליישובים הנכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר. שיקולים ומתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין יישובים באותה נפה, או הבחנה בתוך הישוב, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת אותו משרד.

(1) בתחום החינוך ורכישת ההשכלה - במטרה לשפר את רמת ההישגים של התלמידים באזורי העדיפות הלאומית, ובמגמה ליצור מערכת חינוך איכותית בכל רחבי המדינה.

(2) בתחום הדיור והפיתוח העירוני - לשם חיזוק הבסיס החברתי והכלכלי של אזורי העדיפות הלאומית וכדי להקל על דור ההמשך בהתיישבותו באזורים הללו.

(3) בתחום התעסוקה - לשם קידום כושר הייצור והשבחת ההון האנושי באזורי העדיפות הלאומית, יצירת מקומות תעסוקה יציבים, הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, וצמצום האבטלה.

מזכירות הממשלה

(4) בתחום תשתיות ההנדסה - על-מנת למשוך אוכלוסיה במעמד כלכלי-חברתי גבוה לאזורי הפריפריה ולאזורים סמוכי הגבול יש צורך ביצירת תשתית נאותה. יצירת תשתית נאותה כוללת שיפור של תשתיות התחבורה, החינוכיות לקיצור המרחקים בין אזורי הפריפריה לבין המרכז (מחוז ת"א), וכן שיפור תשתיות המים והביוב, ויתר תשתיות ההנדסה.

(5) תחום התרבות והספורט

מתן הטבות בתחומים (2) ו-(4) עבור ישובי יו"ש יהיו כפופים להחלטת הדרג המדיני בדבר הקפאת הבנייה ביו"ש.

ב. בהיעדר הסכמה בין השר הממונה לבין שר האוצר, יוכל שר האוצר להביא את הנושא להכרעת הקבינט החברתי-כלכלי או הממשלה, תוך 14 ימים, והקבינט או הממשלה יכריעו בנושא תוך 14 ימים נוספים.

(בהיעדר הכרעה כאמור, לא יכנסו הקריטריונים החדשים לתוקף).

6. א. הקריטריונים המקצועיים שיקבע כל שר לשם מתן ההטבות והתמריצים לאזורי העדיפות הלאומית, כאמור לעיל, לא יכנסו לתוקף בטרם יבוטלו או יתוקנו (לפי העניין) החלטות ממשלה קודמות הקיימות בנושא, בתחום משרדו.

ב. הובאו הקריטריונים המקצועיים החדשים, שנקבעו לשם מתן הטבות ותמריצים לפי החלטה זו, לדיון בקבינט החברתי-כלכלי, בהתאם לסעיף 5(ב) לעיל, יידון מעמד החלטות הממשלה הקודמות בנושא ותיקונן או ביטולן, לפי העניין.

7. שרי הממשלה ידווחו בכתב לראש הממשלה, אחת לחצי שנה, בדבר ההטבות הניתנות לאזורי העדיפות הלאומית, לרבות בדבר ההיקף התקציבי של ההטבות האמורות, לפי החוק ולפי חוקים אחרים המקנים הטבות לאזור או לישוב על בסיס עדיפות לאומית, בהתאם לאמור בסעיף 155 לחוק.

8. תוקף החלטה זו עד ליום 1.4.2013; עם זאת, תחולת ההחלטה על נפת עמק יזרעאל תהיה לפרק זמן של 3 שנים.

9. אזורי העדיפות הלאומית, מלבד היישובים המאויימים, אשר עשויים להשתנות על-פי עדכוני מערכת הביטחון, לא ישונו כל עוד ההחלטה תקפה.

### מזכירות הממשלה

10. להסמיך את ראש הממשלה להקים צוות שרים אשר ימליץ תוך 30 יום לגבי אשקלון, מודיעין עילית והישובים נטולי גדר באזור יהודה ושומרון.

11. להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעדכן את מדד הפריפריאליות, ואת המדד הכלכלי-חברתי עם סיום תוקף החלטה זו.

12. להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבצע עבודת מטה, עד ליום 1.4.2011, אשר תבחן את אפקטיביות מפת אזורי העדיפות הלאומית, ובכלל זאת את תקציבה, וכן תציע בהמשך לכך הצעות לשיפור מנגנון מתן ההטבות לאזורי העדיפות הלאומית על ידי משרדי הממשלה.

### השיקולים לקביעת מודל מפת אזורי העדיפות הלאומית:

#### אזורי הפריפריה - יצירת מדד משולב

- בבסיס הגדרת מרכיב זה במפה עומדת התפיסה, שלפיה "פריפריאליות" היא שאלה של נגישות לשירותים, למוקדי בריאות, השכלה, תרבות, תעסוקה, מסחר וכו', והיכולת של האזרחים לנצלם באופן אפקטיבי. אלה שירותים אשר למעשה משפיעים באופן מהותי ויומיומי על רמת החיים בפריפריה. הנגישות אינה מתמצית רק במרחק פיסי, אלא גם ביכולת לגשר על המרחק, הן ברמה התשתיתית-אזורית והן ברמת הפרט ואמצעיו. על-מנת לבטא בצורה המיטבית את הרעיון המכוון של מפת אזורי העדיפות הלאומית, על הגדרת אזורי הפריפריה להתבסס על שיקולים גיאוגרפיים, ועל שיקולים המבטאים את היכולת למצות את פוטנציאל הנגישות והקירבה למרכז הארץ.

- המדד המשולב מבוסס על שקלול של שני מדדים: מדד הפריפריאליות, והמדד החברתי-כלכלי, המחושבים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ומורכבים כל אחד משיקולים וקריטריונים פנימיים נוספים, כמפורט בהמשך. שיקולים אלו תואמים את השיקולים הקבועים בחוק, ולמעשה מהווים שילוב סעיף 151(ב)(2) - חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או הישוב ורמת השירותים בו; סעיף 151(ב)(3) - תכנון הפריסה של האוכלוסייה; סעיף 151(ב)(4) - מיקומו הגיאוגרפי של האזור או הישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, וסעיף 151(ב)(5) - צמצום פערים בין האזור או הישוב לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות.



מזכירות הממשלה

- מדד הפריפריאליות: המדד חושב ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כשקלול של שני מרכיבים שווים במשקלם:

א. קירבה של רשות מקומית לגבול מחוז ת"א, כהגדרתו בהגדרות משרד הפנים, המהווה את מרכזה הגיאוגרפי של המדינה, אך גם מרכזה הכלכלי והעסקי.

ב. שקלול בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ (ריכוזי אוכלוסיה) לבין גודל האוכלוסייה שלהן. במסמכי הלמ"ס מרכיב זה נועד למדוד את הנגישות הפוטנציאלית של היישוב, כאשר גודל האוכלוסייה עשוי להצביע על מגוון רחב של פרמטרים כלכליים, כגון תעסוקה, נגישות לשווקים, לשירותים וכו'.

- המדד חברתי-כלכלי: המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משקללת במדד זה את הקריטריונים הבאים:

- המקורות הכספיים (מעבודה, מקצבאות וממקורות אחרים) של התושבים.

- ציוד הדירה - כגון מזגן, מחשב אישי ווידאו.

- רמת מינוע - הן כמותית והן איכותית.

- חינוך והשכלה.

- מאפייני תעסוקה ואבטלה.

- מצוקות חברתיות-כלכליות מסוגים שונים.

- מאפיינים דמוגרפיים.

### מזכירות הממשלה

#### עקרון הרציפות - רציפות גיאוגרפית ועל-פני זמן

- על מנת לשמור על רציפות בקביעת המפה (עקרון מהותי במניעת עיוות בין ישובים שכנים), וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי, יוחל המדד המשולב-הכולל את שקלול מדד הפריפריאליות והמדד החברתי-כלכלי ברמה האזורית ולא ברמה היישובית. עמידה ביעדים המצוינים לעיל מחייבת, לגישת הממשלה, הסתכלות אזורית ולא נקודתית. קיימת הבחנה מאוד ברורה בין ישוב ברמה כלכלית-חברתית נמוכה, המצוי במרכז הארץ, ונזקק לתמיכה נקודתית לנוכח היותו יחיד המוקף בטבעת ערים או יישובים חזקים אשר באפשרותם לספק פתרונות תעסוקתיים וכלכליים לשיקומו, לבין ישוב זהה המצוי בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל, אשר היחלצותו ממצבו הכלכלי מותנית, במידה רבה, במצב היישובים הסמוכים לו, ובאזורו, ומחייבת, במידה רבה יותר, מעורבות ממשלתית להיחלצותו ממצבו. הקמה ופיתוח של מוקדי תעסוקה, תרבות, פנאי ובריאות משרתים אוכלוסיה נרחבת, ולא רק את תושבי היישוב שבו ניתנו - אלמנט, שהוא כאמור מהותי בקרב אזורים פריפריאליים. לפיכך, גישה זו מאפשרת יצירת סינרגיה בין היישובים באזור, ומצמצמת היתכנותו של מצב שבו יישובים סמוכים נאבקים זה בזה.

- נוסף על האמור, החלת הגישה האזורית, ולא היישובית, מונעת תנודתיות, לכאורה, במפה. הישוב מדד משוקלל של מספר יישובים קרובים גיאוגרפית מקטין את התנודתיות האפשרית במפה ושומר על עקביות אשר נועדה להגשים את מטרות המפה.

- לפיכך, המדד, כפי שיוצג להלן, הוחל ברמת הנפות המנהליות, כפי שהוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל, המשמשת אף את הלמ"ס. על-פי חלוקה זו הוחל המדד על 5 מחוזות, המחולקים ל-11 נפות (לחלוקת הנפות והיישובים הכלולים בהם ראה בטבלה להלן). מדובר בחלוקה מנהלית המשמשת את משרדי הממשלה מאז ביצועה, ומשיקולי יעילות, קורלציה לפעילות יתר המשרדים, מעקב אחר סטאטוס הנפות בהיבטים שונים ומניעת עיוותי דין כלפי ישוב זה או אחר - לא נמצא מקום לשנותה.

מזכירות הממשלה

להלן הטבלה:

רשימת מחוזות, נפות ותתי-נפות על-פי משרד הפנים

<u>סמל</u>	<u>מחוז</u>	<u>נפה</u>	<u>תת-נפה</u>
11	ירושלים	ירושלים	
21	הצפון	צפת	
22		כנרת	
23		יזרעאל	עפולה
24		עכו	
25		יזרעאל	נצרת
29		גולן	
31	חיפה	חיפה	
32		חדרה	
41	המרכז	השרון	
42		פתח-תקוה	
43		רמלה	
44		רחובות	
51	תל-אביב	תל-אביב	תל-אביב
52		תל-אביב	רמת-גן
53		תל-אביב	חולון
61	הדרום	אשקלון	
62		באר-שבע	
71	אזורי יהודה ושומרון	ג'נין	
72		שכם	
73		טול כרם	
74		רמאללה	
75		ירדן (יריחו)	
76		בית לחם	
77		חברון	

מגבלת האוכלוסייה הנכללת

- העיקרון השני המנחה בקביעת אזורי הפריפריה שיוגדרו כאזורי העדיפות הלאומית הוא מגבלת האוכלוסייה אשר תאפשר שימוש אפקטיבי בכלי זה. אפקטיביות תקציבית ותוצאתית של מפת אזורי העדיפות הלאומית תתאפשר ככל שהיקף האוכלוסייה הנכלל בה מצומצם יותר. אף על פי כן, נדרש איזון רציונאלי בין אפקטיביות המפה לבין צרכי הנפות שיש להכלילן במסגרת המפה. איזון זה הוביל לקביעת רף עליון של כ- 25% מאוכלוסיית המדינה שתיכלל באזורי פריפריה לצורך קביעת אזורי העדיפות הלאומית. רף עליון זה, מחד-גיטא מאפשר למפה, ולהטבות הניתנות בגינה, להיות אפקטיבי, ומאידך

נפה	המוצע האשכולי החברתי של האשכול (2006)	המוצע של הפריפריאליות (2004)	המוצע של האשכול החברתי של האשכול (2006)	המוצע של האשכול החברתי של האשכול (2006)	המוצע של האשכול החברתי של האשכול (2006)	המוצע של האשכול החברתי של האשכול (2006)	המוצע של האשכול החברתי של האשכול (2006)
גולן	4.2	2.3	9.6	40.6	40.6	0.6%	כך
צפת	4.4	2.9	12.8	103.0	143.6	2.1%	כך
באר שבע	4.2	3.7	15.4	534.6	678.2	9.8%	כך
עכו	3.9	4.0	15.5	542.3	1220.5	17.6%	כך
כנרת	4.8	4.0	19.3	93.0	1313.5	19.0%	כך
יזרעאל	4.3	4.7	20.6	441.1	1754.6	25.3%	כך
חדרה	4.7	5.8	27.2	344.2	2098.8	30.3%	לא
ירושלים	4.1	6.7	27.3	889.2	2988.0	43.2%	לא
אשקלון	4.9	5.8	28.7	461.0	3449.0	49.8%	לא
חיפה	6.5	5.5	36.1	526.2	3975.2	57.4%	לא

מזכירות הממשלה

השרון	5.8	6.9	39.5	381.3	4356.5	62.9%	לא
רמלה	5.5	7.6	42.2	267.4	4623.9	66.8%	לא
רחובות	6.5	7.2	47.2	480.8	5104.7	73.8%	לא
פתח תקווה	6.5	7.8	50.5	601.4	5706.1	82.4%	לא
תל אביב (תת-נפת רמת-גן)	5.7	9.3	52.9	393.6	6099.7	88.1%	לא
תל אביב (תת-נפת חולון)	6.0	9.0	54.3	308.2	6407.9	92.6%	לא
תל אביב (תת-נפת תל-אביב)	8.1	8.5	68.7	513.6	6921.5	100.0%	לא

יצוין כי הנתונים החברתיים-כלכליים ונתוני הפריפריאליות המוצגים בטבלה הם העדכניים ביותר הקיימים בפרסומי הלמ"ס. הנתונים החברתיים-כלכליים אמנם מתייחסים לשנת 2006 אבל פורסמו רק בתחילת נובמבר 2009. נתוני הפריפריאליות המתייחסים לשנת 2004 פורסמו באוגוסט 2009.

כמצוין לעיל, משמעות החלת המדד המשוקלל ומגבלת האוכלוסייה היא, כי אזורי הפריפריה המוגדרים כאזורי העדיפות הלאומית הם נפת באר שבע ומחוז צפון.

שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:

- למעשה, בהחלת המדד המשולב מובאים אפריורית השיקולים המצוינים בסעיף 151(ב) לחוק:

1. מיקומו הגיאוגרפי של האזור וריחוקו ממרכז האוכלוסייה (סעיף 151(ב)(4) לחוק) - מדד הפריפריאליות מכיל באופן אינהרנטי שיקול זה. ואכן, במבחן התוצאה, מפת אזורי העדיפות הלאומית כוללת את הנפות הפריפריאליות ביותר במדינת ישראל, הנעות בין הערכים 2.5 ל-4.9, כאשר נפת חיפה כבר עומדת על 5.9, נפת אשקלון 6.4 וכו' (מדד הפריפריאליות הינו מדד, המחולק לאשכולות 1-10, כאשר 1 משמעו הפריפריאלי ביותר ו-10 משמעו הרשויות המרכזיות ביותר).

מזכירות הממשלה

2. תכנון פריסת האוכלוסייה (סעיף 151(ב)(3) לחוק) - לנוכח מיקוד המודל בסיוע לאזורים פריפריאליים, המרוחקים ממרכז הארץ (מחוז ת"א), וסובלים מהגירה שלילית: במחוז תל-אביב בשנת 2008 הגיעה ל-7134 נפשות לקמ"ר. במחוז המרכז - 1368 נפשות לקמ"ר. במחוז הצפון - 278 נפשות לקמ"ר, ובמחוז דרום - 74.3 נפשות לקמ"ר. בתוך הנפות בולטת שונות בתוך מחוז הצפון ודרום. בנפת הגולן - 36 נפשות לקמ"ר, לעומת נפת עכו בה 599 נפשות לקמ"ר. נפת באר-שבע - 45 נפשות לקמ"ר, לעומת 369 בנפת אשקלון.

3. חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור ורמת השירותים בו (סעיף 151(ב)(2) לחוק) - הכללת המדד הכלכלי-חברתי, על מרכיביו הפנימיים, כפי שפורטו לעיל, במדד המשולב האזורי מבטא בבירור את שיקול חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור, וכן את רמת השירותים הניתנים באותו אזור. במבחן התוצאה, נכללו במפה הנפות המדורגות באשכולות הנמוכים ביותר, כגון נפת הגולן (3.8), נפת עכו (3.7) ונפת באר שבע (4.1). ככלל, יצוין, כי מחוז צפון ומחוז דרום הם המחוזות המצויים במדרג הנמוך ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ביחס ליתר המחוזות.

יודגש, כי עסקינן במדד משוקלל, המתייחס הן לריחוקו של היישוב ממרכזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, והן למצבו החברתי-כלכלי. על כן, יש נפות שאחד המדדים שלהן נמוך יותר מנפות שנכללו במפה. לדוגמא: הממוצע החברתי-כלכלי של נפת ירושלים, נמוך משל נפת כנרת. ברם, ממוצע הפריפריאליות של ירושלים גבוה יותר מאשר כנרת. לפיכך, בשקלול שני המדדים, נפת כנרת נכללת במפה, ואילו ירושלים אינה נכללת.

### מזכירות הממשלה

4. שילוב שני המדדים מביא, ככלל, בחשבון את הצורך בצמצום פערים בין האזור או הישוב לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות (סעיף 151(ב)(5) לחוק), זאת הואיל והמדד הכלכלי-חברתי מבטא במרכיביו, בין היתר, פערים חברתיים וכלכליים בין קבוצות אוכלוסיה, ואילו מדד הפריפריאליות, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין אזורים וישובים שונים בארץ בקרבתם למחוז ת"א ולריכוזי אוכלוסיה. אחד הביטויים של צמצום הפערים בא לידי ביטוי תוצאתית. במפה נכללות נפות בעלות אחוז גבוה ביותר של אוכלוסיה שאינה יהודית שהיא אוכלוסיה חלשה. 56.6% מאוכלוסיית מחוז הצפון אינה יהודית, ובנפת באר-שבע 36.6% מהאוכלוסיה אינה יהודית, זאת לעומת שיעורם בכלל האוכלוסיה העומד על 24.5%. יצוין כי במרבית הנפות שאינן נכללות במפה שיעורי הלא-יהודים נמוכים יותר. לדוגמא: בנפת אשקלון שיעורם 8%, בנפת רמלה 14.5% ובנפת חיפה 18.37%.

### השיקול הביטחוני:

כאמור לעיל, החוק מתיר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב (סעיף 151(ב)(1) לחוק). הממשלה רואה יעד אסטרטגי-ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה הבינ"ל של מדינת ישראל על-ידי חיזוק ישובים המצויים בקרבת הגבול. הגדרת המרחק מגבול בינ"ל תיקבע עפ"י שיקולי מערכת הביטחון, ועל-פי העיגון הקיים בהחלטות ממשלה קודמות וחקיקה קיימת, החלטות הממשלה מס. 2173 מיום 4.7.2004, מס. 2341 מיום 1.8.2004, מס. 2704 מיום 14.11.2004, מס. 561 מיום 28.9.2006 ומס. 746 מיום 27.11.2006, מס. 2846 מיום 29.12.2002 ומס' 2878 מיום 12.1.2003, וחוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

גבול בינ"ל = גבולות המדינה, ובכלל זאת הגבול עם עזה.

מערכת הביטחון המליצה, בהתאם לרמת הסיכון בגבול בינ"ל, בהתאם לטווח מגע מיידי בגבולות ובהתאם למיפוי האחיזה ההתיישבותית בגבולות - על קביעת רצועה של 7 ק"מ מגבול בינ"ל; לנוכח האמור, יתווספו בהמשך למדדים לעיל הרשויות:

(1) המצויות בטווח של 7 ק"מ מגבול עזה (יישובי עוטף עזה);

(2) המצויות בטווח של 7 ק"מ מגבול ירדן.

מזכירות הממשלה

יצוין, כי ככלל מערכת הביטחון המליצה על רצועת ביטחון של 7 ק"מ מגבול בינ"ל, וזאת מבלי לפגוע ביישובי קו עימות צפון - המצויים במרחק של 9 ק"מ, כאמור בהחלטות ממשלה קודמות (ביניהם מס. 2846 מיום 29.12.2002 ומס' 2878 מיום 12.1.2003).

באשר למועצה אזורית, אשר מרבית יישוביה נמצאים במרחק הנדרש מהגבול - תיכלל המועצה האזורית בכללותה במסגרת מפת אזורי העדיפות."



מזכירות הממשלה

החלטה מס. 3282 של הממשלה מיום 05.06.2011.

"3282.

תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה

מ ח ל י ט י ס (ברוב קולות בעד; 1 קול נמנע):

1. לאשר מתן מענקים וסבסוד הוצאות פיתוח לזכאי משרד הבינוי והשיכון הרוכשים דירה חדשה בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה ביישובים שיקבעו לפי סעיף 3, בסכומים ובתנאים אלה:

א. מענק מותנה בסך 60,000 ש"ח אשר יינתן לזכאי משרד הבינוי והשיכון. מענק זה יינתן לרכישת דירה חדשה מיזם או מקבלן בבנייה רוויה ולבנייה עצמית רוויה, הן במיזם הנבנה על מקרקעי ישראל והן במיזם הנבנה על קרקע בבעלות פרטית. המענק מותנה בהחזקה בזכויות בדירה במשך 10 שנים ממועד קבלת החזקה בדירה נשוא המענק או בדירה חליפית, הנמצאת ביישובים בהם ניתן או יינתן מענק כאמור, והכול על-פי כללי המשרד שייקבעו בתיאום עם האוצר.

לא תינתן אפשרות לצרף זכאויות לרכישת דירה על ידי זכאים שונים.

ב. תוספת של סבסוד הוצאות פיתוח, בנוסף לסבסוד הוצאות הפיתוח הניתן בחלק מהיישובים במסגרת החלטות ממשלה קודמות התקפות למועד קבלת החלטה זו בשיעור של 50% (או שיתקבלו בעתיד בעניין זה), וסבסוד הוצאות פיתוח ביישובים שלא נכללים בהחלטות ממשלה כאמור (להלן - תוספת הסבסוד), בשיעור המפורט כדלקמן, וזאת בגין רכישת דירה חדשה מקבלן או מיזם בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה, הנבנית על קרקע המשווקת ומפותחת על ידי המדינה בלבד, והכול על-פי אמות המידה שייקבעו לפי סעיף 3 להחלטה זו בכפוף לכל דין:

1. סך של עד 25% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם אינו עולה על 100,000 ש"ח.

2. סך של עד 35% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם עולה על 100,000 ש"ח.

מזכירות הממשלה

תוספת הסבסוד תוחזר למוכר הדירה בהתאם למספר הדירות במיזם אשר נמכרו לזכאי משרד הבינוי והשיכון, בכפוף להוכחת המוכר כי הדירות נמכרו לזכאי משרד הבינוי והשיכון, הכול על-פי כללי המשרד, ובכפוף להוצאת טופסי 4 לדירות שנמכרו לזכאים תוך פרק זמן שייקבע בכללי משרד הבינוי והשיכון בהסכמה עם משרד האוצר.

2. התכנית תופעל החל מיום קבלת החלטת ממשלה כאמור בסעיף 3.

לקראת אישור התקציב לשנת 2013, ייבחן המשך הפעלת התכנית לאור בדיקת עלות-תועלת של התכנית שיערכו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר.

3. שר הבינוי והשיכון יביא להחלטת הממשלה הצעה לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009, לצורך הכרזה על אזור עדיפות לאומית לעניין החלטה זו והיישובים שייכללו במסגרת.