

## הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור בעל עדיפות לאומית – תיקון החלטת

### ממשלה

#### הצעה להחלטה

מחליטים:

1. לתקן את סעיף א' להחלטת הממשלה מספר 3297 מיום 28/12/2017 ולהכריז על הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 1453 מיום 15/5/2016 (להלן – החלטה 1453), כאזור בעל עדיפות לאומית עד ליום 30/6/2021.
2. ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור עדיפות לאומית הינה לעניין החלטה זו בלבד ועבור המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בלבד במגמה לאפשר למשרד להשיג את היעדים ולפעול בתחומים שנקבעו בהחלטת הממשלה מספר 631 מיום 1/11/2015 (להלן – החלטה 631).
3. הנעת החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטה 1453 לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית לצד הנימוקים וההסברים שהופיעו בהחלטת הממשלה מספר 3297 מיום 28/12/2017.
4. הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור עדיפות לאומית עד ליום ה-30 ביוני 2021 אינה מהווה התחייבות תקציבית כלשהי של אגף התקציבים במשרד האוצר לגבי תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לשנות התקציב הבאות.

#### עדיפות לאומית

המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, הינו משרד שתחום סמכותו מוגדר על בסיס גיאוגרפי וזאת בשונה מכל שאר משרדי הממשלה, למעט המשרד לענייני ירושלים ומורשת, אשר תחום סמכותם הוא נושאי (בריאות, חינוך וכו').

עד לחודש נובמבר 2011 תחום סמכותו של המשרד לענייני הפריפריה, הנגב והגליל כלל רק את אזורי הנגב והגליל, ובהתאם גם שמו של המשרד היה "המשרד לפיתוח הנגב והגליל". ביום 1.11.2015 החליטה הממשלה להרחיב את תחום סמכותו של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, כך שיכלול, בנוסף על אזורי הנגב והגליל, גם את מה שהוגדר באותה החלטה כ"פריפריה חברתית". בהתאם שונה שמו של המשרד ל"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל".

עוד קבעה ההחלטה, כי האזורים והיישובים המוגדרים כפריפריה חברתית באותה החלטה יהיו בעלי עדיפות לאומית לעניין אותה החלטה ולעניין פעולות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. בהתאם לכך נקבע כי השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יהיה רשאי, בתיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר ובהלימה למדיניותם, לקבוע אמות מידה על פי שיקולים

מקצועיים לעניין הטבות ותמריצים אשר יינתנו לפריפריה החברתית, ואשר ייקבעו בהלימה לתכלית קביעתה של הפריפריה החברתית כאזור עדיפות לאומית, והכול במסגרת התקציב המאושר של המשרד. החלטת הממשלה ציינה מפורשות כי ההכרזה על אזורים ויישובים אלו כבעלי עדיפות לאומית הינה "לעניין החלטה זו".

בהחלטת הממשלה מס' 1453 מיום 15.5.2016, תיקנה הממשלה את הגדרת הפריפריה החברתית לעניין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והתבחינים שבתוקף לעניין הגדרת הפריפריה החברתית הם אלו הקבועים בהחלטה זו. במסגרת זו ציינה הממשלה כי תכלית ההכרזה ומאפייני ההגדרה שנקבעו לפריפריה החברתית בהחלטה 631, שכוונה כאמור למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בלבד, נעשו במטרה לתת מענה ליישובי הפריפריה החברתית - כלכלית, שאינם נמנים על הפריפריה הגאוגרפית, קרי - אינם בתחומי הנגב והגליל. מאחר שתחומי הנגב והגליל נמצאים בתחום הסמכות של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, קבעה הממשלה תבחינים הנוגעים לקביעת הפריפריה החברתית במרכז הארץ בלבד.

בנסיבות המתוארות הממשלה לא ראתה צורך לכלול בהגדרת הפריפריה החברתית הנוגעת למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ואילו בלבד, שיקולים של פריפריאליות גיאוגרפית, וקבעה כי לעניין המשרד לפיתוח הנגב והגליל, בהחלטה הספציפית האמורה, ולה בלבד, ייכללו יישובים בדירוג חברתי כלכלי של 1-4 ללא קשר למיקומם או אזורים בתוך רשויות מקומיות, שאינם בנגב ובגליל, המדורגים במדד חברתי כלכלי של האזורים הסטטיסטיים לפי דירוג הלמ"ס, באשכולות 1-8, כפי שהוא מעת לעת. ההחלטה הדגישה כי הפריפריה הגיאוגרפית המשמעותית כוללת את אזורי הנגב והגליל, וציינה במפורש כי ההחלטה מבקשת להגדיר פריפריה חברתית שאינה גיאוגרפית.

בימים אלו צפויה הממשלה לאשר החלטה בדבר הכרזה על אזורים ועל יישובים כבעלי עדיפות לאומית; במסגרת זו צפויה הממשלה להגדיר לראשונה גם מפת פריפריה חברתית המיועדת לאפשר, באופן רוחבי, למשרדי ממשלה, לקבוע הטבות לפריפריה החברתית. עם זאת, בשונה מהגדרת הפריפריה החברתית לעניין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ההגדרה שתביא הממשלה היא החלטה העומדת לרשות כלל משרדי הממשלה שתחומי פעילותם נכללים בהחלטה, ועניינה במתן כלים לצמצום פערים חברתיים בכלל הארץ, להבדיל מהתכלית שנקבעה למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, שעניינה מתן סמכות למשרד, שתחום סמכותו, בשונה מכלל משרדי הממשלה, מוגדר על בסיס גיאוגרפי, וכלל כבר את אזורי הנגב והגליל. בנוסף, מפת הפריפריה, החברתית הכלל ארצית מיועדת לאפשר כלים שתכליתם סיוע לאוכלוסייה החלשה, בעוד שההגדרה בהתייחס למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל מאפשרת מנעד כלים רחב יותר, אם כי מוגבל כמובן בהתאם לתכליות ההחלטה במסגרת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

במילים אחרות, אף שההחלטה לעניין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, וההחלטה החדשה משתמשות באותו מונח - פריפריה חברתית - הן מכוונות לתכלית שונה; ההחלטה של נגב-גליל היא לטובת אזורים ויישובים שאינם בנגב ובגליל שלגביהם תהיה למשרד סמכות פעולה; ההחלטה החדשה היא לעניין יצירת מפה לצמצום פערים כלל ארצי, שיאפשר לכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, להפעיל בהם כלים לצמצום אותם פערים, כמפורט בהחלטה. במבט רטרופקטיבי, ההגדרה של נגב וגליל מתייחסת ליישובים חלשים במרכז הארץ ולהן בלבד, ולעניין סמכות המשרד, ואילו ההחלטה החדשה היא מפת הפריפריה

החברתית הכלל ארצית של הממשלה המבטאת את מדיניות הממשלה בעניין. ההחלטה שהעביר המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ציינה כאמור במפורש כי הנגב והגליל הם פריפריה גיאוגרפית, וממילא לא נבחנה לגבי יישובים באזורים אלו "פריפריה חברתית". ההחלטה החדשה של הממשלה היא החלטת מדיניות כוללת בדבר מפת תיעדוף אזורים ויישובים בכלל הארץ, הבוחנת את כלל היישובים וזאת לטובת פעילות משרדים שלהם תחום פעולה מוגדר, שאינו גאוגרפי, ואשר יכולים במקרים המתאימים להחליט על מתן הטבות לפריפריה החברתית בהתאם להגדרתה במפה הארצית.

בהתאם לכך, מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית (להבדיל מהגדרת הפריפריה החברתית לעניין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל) בוחנת על בסיס קריטריונים זהים ושווים את כלל האזורים והיישובים במדינת ישראל ומגדירה את החלשים בהם ככאלו בהם רשאים השרים הרלוונטיים לתת הטבות; בהתאם לכך היא גם מפה המאפשרת הקצאה ישירה של הטבות לאזורים וליישובי הפריפריה החברתית, שכן מבחן העדיפות הלאומית כבר התקיים במסגרת אישור החלטת הממשלה בעניין. להבדיל, ההגדרה של נגב גליל אינה כלל ארצית, והיא אינה משווה בין מצבם של תושבים בשכונות וביישובים מקבילים בנגב או בגליל ובמרכז הארץ, כך שהיא לא מאפשרת הפעלת כלי מדיניות לעניין "פריפריה חברתית" בראייה כלל ארצית, אלא לעניין יישובים חלשים במרכז הארץ. לפי ההגדרה של נגב-גליל, יישובים בנגב ובגליל כלל אינם יכולים להיחשב לפריפריה חברתית, ומובן שזה אינו המצב, אלא שהתכלית שנקבעה לעניין ההגדרה לא הייתה הגדרה כוללת של פריפריה חברתית, אלא רק זיהוי יישובים חלשים במרכז. בשל כך, קיימת גם שונות מובנית בין הפריפריה החברתית נשוא החלטה זו לבין מפת הפריפריה החברתית הכללית, המתבטאת בין היתר בכך שהנתון בדבר מדד הפריפריאליות אינו רלוונטי כלל למפה נשוא החלטה זו.

עוד נציין בהקשר זה כי התכלית השונה של מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית ושל ההגדרה של נגב-גליל מובילה גם לשונות בהיקף האוכלוסייה הנכללת בכל אחת מהגדרות. בעוד שההגדרה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל היא הגדרה שתכליתה לייצר סמכות פעולה למשרד ולפיכך היא מבקשת להגיע להיקף אוכלוסייה גדול ככל הניתן, ההגדרה במפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית מיועדת לאפשר מתן הטבות על ידי משרדים שתחום פעילותם הוא לכתחילה נושאי, ושבמקרים המתאימים עשויים להחליט על הטבה שתיוחד לפריפריה החברתית, ולפיכך היא מכוונת להיות מחודדת ומצומצמת לאותם מקרים בלבד שבהם יש צורך בה.

עוד יצוין כי מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית, במסגרת תיחומה על בסיס מגבלות תקציב והיקף, ולאור הרצון להופכה למפה אפקטיבית, מבוססת על שקלול של נתונים הכולל, בנוסף למדד הכלכלי חברתי של האזור או היישוב ונתונים בדבר פריפריאליות, גם נתונים בדבר החוסן הכלכלי של הרשות המקומית. צעד זה מאפשר במפה הכלל ארצית מיקוד תקציבים לאותם מקומות שבהם יש צורך מיוחד בהקצאה נוכח יכולתה המוגבלת של הרשות המקומית לסייע לתושבים החלשים, באופן שמייצר שוויוניות מהותית בין יישובים ושכונות (אזורים סטטסטיים) המשתייכים לרשויות בעלות עוצמה כלכלית שונה. ההגדרה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לא עושה שימוש במדידת החוסן של הרשות נוכח העובדה שהיא מכוונת לשאלת הסמכות ומיועדת כאמור להיקף מקסימלי אפשרי, כאשר המשרד רשאי להוסיף פרמטרים מחדדים ומצמצמים רק במסגרות הקצאה שונות ועל בסיס

קולות קוראים שונים ועל בסיס שיקולים מקצועיים. עוד יצויין כי מדד חוסן הרשות שבו נעשה שימוש במפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית, הנגזר ממענק המודל המחושב לכל רשות, הוא מודל שלא נעשה בו שימוש בהקשרים דומים בטרם ההחלטה על המפה הכללית, ולכן גם לא יכול היה להילקח בחשבון במועד קבלת ההחלטה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

בהחלטת הממשלה החדשה הוחלט כי בשלב זה הגדרת הפריפריה החברתית הכלולה בה לא תחול על המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, אשר ימשיך לפעול בהתאם להגדרות שנקבעו לו בהחלטה 1453. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל פועל מזה שנים רבות במתכונת אזורית (להבדיל מנושאית) ויש לו זרועות פעולה בנגב ובגליל (הרשות לפיתוח הגליל והרשות לפיתוח הנגב), כך שהוא מובנה לפעילות אזורית ולא לפעילות כלל ארצית, ולפיכך ההגדרה החדשה מצריכה היערכות מבנית שונה שלו, אשר השפעותיה טרם ברורות במועד זה. בנוסף הגדרת מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית היא חדשה, וטרם ברור באופן מספק אופן מימושה והשלכות קביעתה. בנוסף, מאחר שההחלטה החדשה בדבר מפה כלל ארצית התקבלה לאחר ההחלטה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ולאחר שנערך לעניין במסגרת תוכנית העבודה שלו, קיים קושי ממשי ביישום ההגדרה של המפה הכלל ארצית באשר למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל שתכלית ההגדרה שלו נועדה להשגת יעדים שונים. לכן, על מנת למנוע קשיים וספקות ביישום פעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, מוצע להותיר בינתיים את ההגדרה שנקבעה למשרד זה כפי שהוגדרה בהחלטה 1453. כן מוצע להאריך את תוקף החלטה 1453 עד ליום 30.6.2021, כך שתקופת התוקף שלה תהיה זהה לתקופת התוקף של ההחלטה על מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית כדי לאפשר תקופת למידה מספקת של מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית וכדי שהמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יוכל לשקול במועד רלוונטי עתידי, קרי במועד גיבושה של מפת עדיפות לאומית כללית חדשה, הגדרה אחודה הלוקחת בחשבון הן את התוצאות שיושגו, ככל שיושגו, בהפעלת המפה הכלל ארצית, ובהפעלת הסמכות של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

למען הסדר הטוב, יובהר כי על החלטת הממשלה מספר 1453 מיום 15.5.2016, כמו גם על הטבות שניתנות מכוחן – חלות הוראות סעיף 153(ד) לחוק, שכן הן נקבעו מראש לתקופה הקצרה מארבע שנים.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הרחבת תחומי אחריות המשרד לפיתוח הנגב והגליל בשנת 2015, מהנגב והגליל בלבד, לנגב, גליל ופריפריה חברתית, שיקפה מדיניות ממשלתית המכירה בכך כי המונח פריפריה אינו מוגבל לריחוק גאוגרפי בין הנגב והגליל למרכז הארץ אלא טומן בחובו גם אי שוויון חברתי בהעדר נגישות להשכלה, תעסוקה, בריאות וכדומה. המשרד החל את פעילותו בתחום הפריפריה החברתית בשנת 2016. תקופת פעילותו הכוללת בתחום זה עומדת על כשנתיים בלבד. בנוסף, בשנת 2016 שינתה הממשלה את הגדרת הפריפריה החברתית לעניין סמכויות המשרד לפיתוח פריפריה, הנגב והגליל על בסיס וזנסיין שנצבר בהפעלתו במשרד, אשר העלה צורך בשינוי ההגדרה. מכאן עולה כי ההגדרה של פריפריה חברתית לעניין המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל הינה הגדרה חדשה, הנמצאת עדיין בשלבי בחינה. על מנת לאפשר יציבות ופעילות של המשרד מצד אחד, ולהביא בחשבון גם את האפשרות לקביעת מודל הגדרה עתידי אחר, בהתחשב בכך שהממשלה מעוניינת להחיל הגדרת פריפריה חברתית כלל ארצית, המוגדרת באופן שונה לאור תכליותיה השונות כמפורט בפרק העדיפות הלאומית של ההחלטה, מוצע לקבוע כי תקופת ההגדרה של פריפריה חברתית לעניין המשרד לפיתוח הנגב והגליל, ואליו בלבד, כפי שנקבעה בהחלטה 1453, תעמוד על תקופה זוהי לתקופת תוקפה של מפת הפריפריה החברתית הכלל ארצית, קרי עד ליום 30.6.2021. לעניין סעיף 153 לחוק, יצויין כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, העניק עד כה הטבות לאיזורי הפריפריה החברתית כפי הגדרתם בהחלטה 1453, רק באופן שנתי, באמצעות קולות קוראים משתנים מדי שנה, כך שהוא לא העניק הטבות מתמשכות, והטבות שיתן בעתיד, גם ככל שהן בנושאים לגביהם פעל בעבר, הם בגדר החלטות והענקות חדשות.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

קידום הצמיחה במשק וצמצום פערים חברתיים-כלכליים.

### תקציב

לא רלוונטי.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1453 מיום 15.5.2016

החלטת ממשלה מס' 2975 מיום 11.8.2017

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל

**סיווגים**

סיווג ראשי: תהליך.

סיווג משני: תהליך.

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי השר לפיתוח הפריפריה, הנגב  
והגליל

כ"ד בשבט התשע"ח  
09 בפברואר 2018



## המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל היועץ המשפטי

כ"ג בשבט תשע"ח

8 לפברואר 2018

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור בעל עדיפות לאומית תיקון החלטה מספר 3297

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

החלטת ממשלה מס' 631 מיום 1.11.2015, בנושא שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" (להלן - החלטת ממשלה מס' 631) הגדירה את הפריפריה החברתית והוסיפה לתחום הפעילות של המשרד לפיתוח הנגב והגליל את הפריפריה החברתית שאינה בנגב ובגליל.

החלטת ממשלה מס' 1453 מיום 15.05.2016, בנושא שינוי הגדרת הפריפריה החברתית לעניין תחומי פעילותו של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - תיקנה את הגדרת הפריפריה החברתית והכריזה על הפריפריה החברתית כאזור בעל עדיפות לאומית לעניין החלטת ממשלה מס' 631 כפי שתוקנה בהחלטה זו, עד ליום 31.12.2017.

החלטת ממשלה מס' 2019 מיום 02.11.2016, בנושא הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור בעל עדיפות לאומית - קבעה את האזור כאזור בעל עדיפות לאומית עד ליום 31.12.2018.

החלטת ממשלה מס' 3297 מיום 28.12.2017 הכריזה על הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 1453 מיום 15.05.16, כאזור בעל עדיפות לאומית עד ליום 31.12.2019.

כעת מוצע, להכריז על הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 1453, כאזור בעל עדיפות לאומית עד ליום 30.06.2021.

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

- ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.
- ההחלטה תואמה מול משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:  
אין הסתייגות משפטית.

מרון כליפה, עו"ד  
היועץ המשפטי

המשרד  
לפיתוח  
הפריפריה  
הנגב והגליל

בית אמות משפט, שדרות שאול המלך 8, תל-אביב  
טלפון: 03-6060716 פקס: 02-5605054



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3297 של הממשלה מיום 28.12.2017 .

3297. הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור בעל עדיפות לאומית - תיקון החלטת ממשלה

### מחליטים:

א. לתקן את החלטת הממשלה מספר 2019 מיום 2.11.2016, ולהכריז על הפריפריה החברתית כהגדרתה בסעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 1453 מיום 15.5.2016 כאזור בעל עדיפות לאומית, עד ליום 31.12.2019.

ב. ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור עדיפות לאומית הינה לעניין החלטה זו בלבד במגמה לאפשר למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להשיג את היעדים ולפעול בתחומים שנקבעו בהחלטת הממשלה מספר 631 מיום 1.11.2015.

ג. החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטת הממשלה מס' 1453 מיום 15.5.2016, לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית.

ד. הארכת תוקף ההכרזה על הפריפריה החברתית כאזור עדיפות לאומית עד ליום 31.12.2019, אינה מהווה התחייבות תקציבית כלשהי של אגף התקציבים במשרד האוצר לגבי תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לשנות התקציב הבאות.

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 19(ב) בתקנון לעבודת הממשלה.