

## קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. להכריז על יישובים ואזורים, העומדים באמת המידה המפורטת בסעיף 2 להלן, כיישובים בעלי עדיפות לאומית (להלן: "אזורי עדיפות לאומית"), לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה, לתקופה שעד ליום 26.6.2019, זאת במגמה להשיג את היעדים הבאים:

- א. שיפור איכות החיים של התושבים באזורי העדיפות הלאומית;
- ב. צמצום פערי ההסדרה הסביבתית;
- ג. צמצום חשיפה של אוכלוסייה באזורי העדיפות הלאומית לסיכונים הנובעים מזיהום סביבתי;
- ד. קידום השגת יעדים בינלאומיים הנוגעים להפחתת פליטות והעברות של פסולת לסביבה.

2. יישובים המדורגים במדד החברתי כלכלי לפי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) באשכולות 1-5, כפי שיתעדכן מעת לעת, יהיו בעדיפות לאומית לעניין עבודת המשרד להגנת הסביבה.

3. השר להגנת הסביבה יהיה רשאי לקבוע אמות מידה על פי שיקולים מקצועיים, לעניין הטבות ותמריצים אשר יינתנו ליישובים בעדיפות לאומית, ואשר ייקבעו בהלימה לתכליות כאמור בסעיף 1 שלעיל, והכול במסגרת התקציב המאושר של המשרד.

4. אין בהחלטה זו כדי לחייב את המשרד להגנת הסביבה להעניק כל זכות או הטבה ליישובים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית. כמו כן, יודגש כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכות המשרד להגנת הסביבה לקבוע תבחינים מקצועיים בעניין מתן עדיפות ליישובים ולאזורים, וזאת בהתאם להוראות סעיף 160 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"; או "חוק ההתייעלות הכלכלית").

5. החלטה זו באה במקום סעיף 4(א)(7) להחלטת ממשלה 667 מיום 4.8.2013 בעניין הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.

### עדיפות לאומית

בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית, השיקולים לקביעת אזורי עדיפות לאומית, כהגדרתה בהחלטה זו, הם שיקולים כאמור בסעיפים 151(ב)(2) ו- (5) לחוק.

במקרים רבים ישנה הלימה בין הרמה הסוציו-אקונומי של רשות מקומית (כפי שבאה לידי ביטוי במצבם הסוציו אקונומי של תושבי הרשות המקומית, כפי שיוחב בהמשך) לבין רמת הזיהומים והסיכונים הסביבתיים הקיימים באותה רשות. הדבר נובע מאיכות ירודה של התשתיות הסביבתיות ברשות וכן בתיעדוף הנמוך לו זוכים הנושאים סביבתיים בסדר היום של רשות המקומית. מצב זה הוא בעל פוטנציאל ליצירת מפגעים וסיכונים סביבתיים, לרבות מפגעים אשר השפעתם אינה תחומה לגבולות הרשות, למשל זיהום אוויר או קרקע.

כאמור, היעדר תשתיות ראויות בשל העדר משאבים נדרשים מביא ליצירת מפגעים, כגון זיהום אוויר כתוצאה משריפת פסולת, מפגעים בריאותיים ותברואתיים הנובעים מהיעדר טיפול הולם בפסולת וזיהום קרקע ומים כתוצאה ממטמנות לא חוקיות בתחום הרשות. תשתיות ישנות ו/או לקויות לטיפול בשפכים יכולות גם הן לגרום, לזיהומי קרקע ומים, מפגעי בריאות וכן הלאה.

יודגש כי עם השנים הפער בין ההסדרה והתשתיות הסביבתיות של רשויות חלשות ובין ההסדרה והתשתיות הסביבתיות של רשויות איתנות הולך וגדל, שכן רשויות חלשות משקיעות פחות משאבים בהסדרה סביבתית וכך אנו עדים להעמקת והרחבת הסיכונים והזיהומים הסביבתיים.

הסדרה סביבתית, ובעיקר כזו הכרוכה בהתקנת תשתיות, מחייבת פעמים רבות השקעה כספית ראשונית אשר איננה אפשרית לרשויות חלשות כלכלית (אשר פעמים רבות מתקשות להשיג אשראי בנקאי). כתוצאה מכך, ברשויות המקומיות החלשות קיים מחסור בהסדרה ותשתיות סביבתיות ראויות, והפער בין איכות החיים והסביבה של תושבי הרשויות המקומיות החלשות והאיתנות, הולך ומתחדד. כמו כן, רמת הסיכון הנובע ממפגעים סביבתיים ברשויות אלה גבוה בהרבה מרמת הסיכון ברשויות חזקות.

תכליתה של החלטה זו לתת מענה ועדיפות לאומית ליישובים חלשים כלכלית, אשר נזקקים לסיוע נוסף מהמשרד להגנת הסביבה, על-מנת "ליישר קו" עם ההסדרה הסביבתית הקיימת ביתר הרשויות המקומיות הקיימות בישראל. לפיכך, נקבעה אמת מידה לשם הגדרת אזורים שהם בעדיפות לאומית לעניין עבודת המשרד להגנת הסביבה.

#### **דירוג למ"ס לרשויות מקומיות**

אמת המידה לקביעת אזורי עדיפות לעניין עבודת המשרד להגנת הסביבה הינה דירוגה של הרשות המקומית במדד הכלכלי חברתי של הלמ"ס. מדד זה, כפי שיפורט להלן, משקף את המצב הכלכלי חברתי של האוכלוסייה בתחומה של הרשות המקומית, באופן העולה בקנה אחד עם השיקולים ביסוד ההחלטה כמפורט לעיל. מדד זה מבטא שילוב תכונות בסיסיות של האוכלוסייה בתחומי הרשות המקומית.

המדד החברתי-כלכלי מחלק את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות. אשכול 1 מציין רשות מקומית שתושביה ברמה חברתית-כלכלית חלשה מאוד, ואשכול 10 מציין רשות מקומית שתושביה ברמה חברתית-כלכלית חזקה מאוד.

מבין כלל הרשויות המקומיות בהן מתגוררים תושבים (תפן ונאות חובב הן מועצות תעשיות שאין בהן תושבים ולכן אינן רלוונטיות לבחינה), מספר הרשויות שהן בדירוג סוציו-אקונומי 1-5 עומד כיום על 164 מבין 255 רשויות, קרי 64% מהרשויות נכללות בדירוג זה. באותן 64% מהרשויות מתגוררים כיום כ- 4.93 מיליון תושבים, קרי 61% מתושבי מדינת ישראל. קביעה כי אותם 64% מהרשויות יהיו אזורי עדיפות לאומית לעניין עבודת המשרד להגנת הסביבה, תאפשר למשרד להתרכז ברשויות אלה, ולא ב-36% מהרשויות המקומיות

הנותרות, בהן מתגוררת אוכלוסייה במעמד סוציו אקונומי גבוה, ואשר על-פי רוב רמת החיים המוצעת ברשויות אלו הינה גבוהה ושונה מרמת החיים ברשויות אחרות במדינת ישראל.

עוד יודגש כי מאחר שחלק מיעדי החלטה זו הינם קידום עמידה של ישראל ביעדים בינלאומיים של הפחתת פליטות והעברת פסולת לסביבה, נמצא שנכון להגדיל את היקף היישובים והאוכלוסיה הרלוונטית להחלטה זו כך שהיא תכלול גם רשויות המדורגות באשכול חברתי כלכלי 5 ולא רק 1-4 כפי שנקבעה בהחלטות קודמות של ממשלת ישראל, שעיקרן היה מענה ליישובים חלשים במיוחד בכל הקשור לטיפול בתחומי איכות סביבה. היקפה הגדול יותר של האוכלוסיה, על-ידי הכללת ישובים באשכול חברתי כלכלי 5 תאפשר הנעה של אוכלוסיה גדולה יותר לצעדים להפחתת פליטות והעברות פסולת, לרבות הטמעה של תרבות המקדמת קיימות בקרב מרבית הציבור במדינת ישראל.

## דברי הסבר

### רקע כללי

תכליתה של החלטה זו לתת עדיפות לאומית ליישובים ואזורים חלשים כלכלית, אשר נזקקים לסיוע נוסף מהמשרד להגנת הסביבה, על-מנת "ליישר קו" עם ההסדרה הסביבתית הקיימת ביתר הרשויות המקומיות הקיימות בישראל. מוצע להחליט כי רשויות מקומיות השייכות לאשכולות 1-5 לפי דירוג הלמ"ס, יקבעו כאזורי עדיפות לאומית, בהתאם להוראות חוק ההתייעלות הכלכלית.

הבסיס להחלטה המוצעת הינו הקשר בין מצבה הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית (הנובע ממצבה הסוציו אקונומי של אוכלוסיית הרשות) לבין העדר השקעה בתשתיות סביבתיות, או למצב סביבתי ירוד. קשר זה נחקר לראשונה באופן נרחב בארה"ב, בעיקר בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20, תחת הכותרת "צדק סביבתי". במחקר לאומי מקיף שביצע ה-General Accounting Office האמריקאי (גוף מחקר בלתי תלוי, הדומה באופיו למבקר המדינה), נמצא כי ישנו מתאם גבוה בין מפגעים סביבתיים ואתרי פסולת מסוכנת ובין קרבה לקהילות ורשויות מקומיות המאופיינות כעניות ו/או מאוכלסות על ידי בני מיעוטים<sup>1</sup>. הסוציולוג רוברט בולארד היה הראשון לפרסם מחקר עומק בנושא – הוא התמקד באזורי עוני בדרום ארה"ב, המאוכלסים בעיקר ע"י אפרו-אמריקאים<sup>2</sup>. ממצאיו, כמו גם ממצאים קודמים בנושא, איששו את הטענה לגבי מתאם גבוה בין עוני וקרבה למפגעים סביבתיים.

בדוח משנת 2009 מציין ה-OECD כי לערים השפעה מכרעת על השקעה סביבתית ופיתוחים סביבתיים, וכי מוכנות ברמה המוניציפלית לשינויי אקלים ונזקים סביבתיים היא בעלת השפעה רבה על פיתוח הכלכלי-חברתי של הערים בשנים הקרובות. על פי ה-OECD רק לרשויות מקומיות חזקות ועשירות, בעלות גישה להון אנושי וכלכלי, ישנה ה"פריבילגיה" לפעול להפחתת פליטת גזי חממה בשטחן, ולטפל במפגעים סביבתיים, בעוד שערים ורשויות חלשות יותר אינן מצליחות או אינן רוצות להשקיע משאבים ותשומות בנושאים אלו. מצב זה צפוי רק להגדיל את הפער בין רשויות חזקות וחלשות<sup>3</sup>.

גישה זו, נתמכת גם על-ידי ממצאים עובדתיים הרלבנטיים למצב ההסדרה הסביבתית של רשויות מקומיות בישראל. כך, למשל, ניתן לזהות שברשויות מקומיות חלשות, שיעור פחת המים במערכות הביוב הוא פי 2.5 משיעור הפחת ברשויות מקומיות חזקות. שיעור פחת מים גבוה מעיד על מצבן הירוד של מערכות הביוב המקומיות<sup>4</sup>. נתון נוסף המציג תמונה דומה בוחן את שיעור מחזור הפסולת ברשויות המקומיות, אשר ברשויות מקומיות חזקות יחסית (דירוג 10-6) הינו כפול משיעור מחזור הפסולת ברשויות מקומיות חלשות<sup>5</sup>. נתון זה מעיד על ההסדרה הסביבתית של הרשות, ועל נכונותה להשקיע תקציבים בהסדרה זו למען רווחת

<sup>1</sup> U.S. General Accounting Office. (1983), *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities Report*. GAO Report Number: GAO/RCED-83-168.

<sup>2</sup> Bullard, R. (2000). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. 3rd Edition. Westview Press.

<sup>3</sup> OECD, (2009). *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, Environment Directorate.

<sup>4</sup> מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ רשויות מקומיות לשנת 2014

<sup>5</sup> שם, שם

תושביה. נתון רלבנטי אחר נוגע לשיעור הדיווחים על אודות איסוף פסולת ברשות – מתוך הרשויות החלשות (דירוג 1-5) לכ-40% אין כל נתון על אודות איסוף פסולת ברשות, דבר המעיד על העדר תשתית איסוף פסולת ראויה ועל העדר ניהול של תחום הפסולת בתחומה. כאשר בוחנים פרמטר זה אצל רשויות מקומיות איתנות (דירוג 6-10) רואים כי שיעור הרשויות המקומיות אשר נעדרות נתונים על אודות איסוף פסולת יורד לכ-20% מהרשויות<sup>6</sup>. יצוין כי תבחין זה דומה מאוד להחלטות שהתקבלו בעבר על-ידי המשרד להגנת הסביבה לתמוך ברשויות מקומיות השייכות לאשכולות 1-4 לפי דירוג הלמ"ס, וזאת מתוך תפיסה כי נכון להשקיע משאבים לשם הסדרה סביבתית ראויה ברשויות מקומיות אלה. להלן מספר דוגמאות –

- חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה), התשע"ג-2013<sup>7</sup> תיקן את 11 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 בכל הנוגע להקצאת כספים מאת הקרן לשמירת הניקיון, כך שניתן יהיה להקצות כספים למטרות של טיפול במפגעי פסולת והקמת תשתיות לטיפול בפסולת ברשויות מקומיות המשויכות לאשכולות 1 עד 4 לפי דירוג הלמ"ס. בדברי ההסבר להצעת החוק הוסבר כי ההחלטה להקצות כספים כאמור רק לרשויות מקומיות השייכות לאשכולות 1 עד 4 מתבססת על העובדה כי במרבית הרשויות המקומיות בישראל מקיימים באופן שוטף אצירה, איסוף ופינוי של פסולת המועברת להטמנה כדין. לעומת זאת ברשויות החלשות ובמיוחד במגזר המיעוטים, לא קיימת כלל התשתית הבסיסית של אצירה, איסוף ופינוי של פסולת. כדי לאפשר לרשויות המקומיות החלשות כאמור לעיל לצמצם את הפער לעומת רוב הרשויות המקומיות, מוצע לאפשר לקרן לשמירת הניקיון לתמוך גם ביצירת התשתית הבסיסית לטיפול בפסולת ברשויות אלה.
  - החלטת ממשלה מס' 1496 בעניין הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית שהתקבלה ביום 23 במרץ 2014 קבעה אף היא כי יש צורך לצמצם פערים ולקדם את הטיפול ברשויות מקומיות חלשות כלכלית.
- כפי שניתן לראות התבחין המוצע בהקשר זה הינו בהלימה לפעילות המשרד מזה מספר שנים, ומשקף את מדיניות המשרד.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלבנטי

#### **תקציב**

המענקים אליהם מתייחסת החלטת הממשלה יוקצו מתוך תקציבו המאושר של המשרד להגנת הסביבה ומתוך תקציב קרנות המשרד (הקרן לשמירת הניקיון, הקרן למניעת זיהום ים וקרן צער בעלי חיים).

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח אדם**

לא רלבנטי

<sup>6</sup> שם, שם  
<sup>7</sup> פורסם ס"ח 2604, התשע"ג, עמ' 205.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

נוסח הצעת ההחלטה תואם עם משרד ראש הממשלה ועם משרד המשפטים. לא התקבלו הערות משרד הפנים.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

ביום 4 באוגוסט 2013 התקבלה בממשלה החלטה מס' 667 בעניין הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית. החלטה זו קבעה אלו יישובים ואזורים יקבעו כאזורי עדיפות לאומית, לצורך פעילות כלל משרדי הממשלה, ולעניין תחומי פעילות שונים ומגוונים, לרבות תחום הגנת הסביבה. החלטה 667 קבעה חמישה תבחינים, כאשר כל רשות מקומית שחל עליה אחד או יותר מהתבחינים הקבועים בהחלטה, נכללת באזורי עדיפות. התבחינים האמורים הם: (1) אזורי הפריפריה; (2) יישובים סמוכי גבול; (3) יישובים מאויימים; (4) יישובים חדשים; (5) יישובים צמודי גדר.

כפי שניתן לראות, מדובר בתבחינים אשר אינם נוגעים לעבודת המשרד להגנת הסביבה, אלא תבחינים המתייחסים למדיניות הכלל ממשלתית. תבחינים אלה לא יביאו לקידום ההסדרה הסביבתית ולצמצום הפערים הסביבתיים, ולא יסייעו בקידום מטרות המשרד להגנת הסביבה. משום כך, נכון יהיה לקבוע תבחינים שונים, ייחודיים וייעודיים לעבודת המשרד להגנת הסביבה, במקום התבחינים הקבועים בהחלטת ממשלה 667 האמורה, כמוצע בהחלטת ממשלה זו. לאור האמור, הוראות החלטת ממשלה זו יבואו במקום הוראות החלטת הממשלה 667 האמורה, בכל הנוגע לעבודת המשרד להגנת הסביבה. לצד זאת יודגש כי החלטה זו לא תבוא במקום, ולא תפגע, בהוראות החלטת ממשלה 1496 העוסקת באופן ספציפי בהסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד מצורפת.

### סיווגים\*

סיווג ראשי: 01 ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 05 תשתיות וסביבה;

מוגש על ידי ממלא מקום השר להגנת

הסביבה

ט"ז בסיון התשע"ו

22 ביוני 2016

## נושא הצעת ההחלטה: קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 151 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009 קובע כי קביעת אזורי עדיפות לאומית צריכה להתבצע באמצעות החלטת ממשלה. לאור הסעיף האמור מובאת בזאת הצעה להחלטת ממשלה לקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה.

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

בהצעת ההחלטה המוגשת מוצע לקבוע כי ישובים ואזורים המדורגים במדד חברתי כלכלי לפי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) באשכולות 1-5, כפי שיתעדכן מעת לעת, יהיו בעדיפות לאומית לעניין עבודת המשרד להגנת הסביבה.

אמת המידה המוצעת נועדה להגשים את המדיניות המקצועית של המשרד להגנת הסביבה ואת התכלית של שמירה על הסביבה, וזאת באמצעות הקצאת משאבים כלכליים ברשויות מקומיות חלשות, והכל מהנימוקים המפורטים בהחלטה, המצביעים על הקשר בין רמת הזיהומים והסיכונים הסביבתיים לבין מצבה הסוציו-אקונומי של הרשות. יודגש כי החלטת הממשלה תחול, לעניין עבודתו של המשרד להגנת הסביבה, במקום החלטת ממשלה 667 הקובעת איזורי עדיפות לאומית לעניין שורה של תחומי פעולה בעבודת הממשלה. עוד יודגש כי אין בהחלטה זו כדי למנוע מן המשרד להגנת הסביבה לקבוע תבחינים מקצועיים הנותנים עדיפות לישובים ואזורים שלא על סמך מצבה הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית.

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

נוסח הצעת ההחלטה תואם עם הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה וכן עם מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי). עמדת הלשכה המשפטית של משרד הפנים היא כי אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.

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

אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה

חתימה

22.6.16

תאריך

עו"ד דלית דרור  
שם  
היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה  
תפקיד