

מתן תמיכה למרכזים קהילתיים הפועלים באזורים סמוכי גבול וביישובים מאוימים, אשר נקלעו לחדלות פרעון, לשנת 2011

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009, במטרה להבטיח קיומה של פעילות קהילתית תרבותית וחינוכית, במסגרות של מרכזים קהילתיים, המספקים שירותים אזוריים ותורמים לחוסן האזרחי באזורים סמוכי גבול וביישובים מאוימים, כפי הגדרתם של מונחים אלו בהחלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009 בעניין ישובי עדיפות לאומית, לתת סיוע בשנת 2011 למניעת הפסקת פעולתן של מסגרות כאמור, אשר נקלעו לחדלות פרעון, כדלקמן:

1. משרד החינוך יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, בתוך 30 יום, מבחני תמיכה לצורך הקצאת סיוע ממשלתי, לגופים המשמשים או מפעילים מרכז קהילתי ופעולות הנלוות אליו באזורים סמוכי גבול וביישובים מאוימים, ונותנים מענה אזורי-מרחבי לשירותים ולפעילות כאמור, אשר נקלעו לחדלות פרעון, באופן שיאפשר לגופים אלו, לרבות למי שמונה לנהל אותם על-ידי בית המשפט, באופן חד פעמי, להגיע להסדרים עם נושיהם, שיאפשרו לחדש או להמשיך את פעילותם, בכפוף לתנאים ולמנגנוני פיקוח ובקרה המיועדים למנוע חריגות עתידיות בתקציב אותם גופים, והכל כפי שייקבע במבחני התמיכה כאמור. טיוטת מבחני התמיכה תועבר לידעת המשרדים הרלוונטיים.

2. להקצות, לטובת מימון הסיוע כאמור, סכום של 6 מל"ח, מהמקורות הבאים: 2 מל"ח מתקציב משרד החינוך; 1.5 מל"ח מתקציב משרד הפנים; 750 אל"ח מתקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל; 250 אל"ח מתקציב משרד התרבות והספורט ו- 1.5 מל"ח מתקציב תוספתי ייעודי ממשרד האוצר. התקציבים כאמור יועברו, בתוך 30 יום, מהמשרדים האמורים לתקנה ייעודית שתפתח לשם כך בתקציב משרד החינוך.

עודפי תקציב בתקנה הייעודית שלא ימומשו, ככל שיהיו, יושבו למשרדים, בהתאם לשיעור השתתפותם היחסי.

3. המשרדים הרלוונטיים יפעלו במהירות האפשרית להקצאת כספי התמיכה למי שיימצא זכאי לכך בהתאם למבחני התמיכה שייקבעו.

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

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 שביסוד החלטה זו הוא המצב הביטחוני באזור או ביישוב, כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק.

בהחלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009, קבעה הממשלה אזורים ויישובים שייקבעו כאזורי עדיפות לאומית, בין היתר, בתחומי החינוך, התרבות והספורט. במסגרת החלטה מס' 1060 נכללו, בין היתר, האזורים סמוכי הגבול ויישובים מאויימים, כפי שהוגדרו בסעיף 4(ב) ו-4(ג) להחלטה הנ"ל, וזאת לאור קיומו של יעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל והיישובים המאויימים ביטחונית.

החלטה זו באה להכריז על האזורים סמוכי הגבול והיישובים המאויימים, כפי שהוגדרו בהחלטה מס' 1060, כאזור עדיפות לאומית לעניין מתן תמיכה ממשלתית, לגופים המשמשים או מפעילים מרכז קהילתי ופעולות הנלוות אליו, ונותנים מענה אזורי-מרחבי לשירותים ופעילות כאמור, אשר נקלעו לחדלות פרעון, כמפורט לעיל, וכפי שייקבע במבחני התמיכה שיפרסם משרד החינוך לעניין זה.

בעשורים האחרונים ממקדים גורמים עוינים ומדינות אויב את עיקר מאמציהם לתקיפת העורף הישראלי, המהווה, לתפיסתם, נקודת חולשה של ישראל. יעד מרכזי להתקפות אלו, הינו יישובים הנמצאים באזורים סמוכי גבול וכן יישובים ביהודה ושומרון הנתונים לאיום ביטחוני קונקרטי.

מטבע הדברים, המציאות הבטחונית הינה עניין דינמי ומשתנה, ובהתאם לכך גם המענים האזרחיים הניתנים לחיזוק החוסן האזרחי ביישובים סמוכי גבול. וביישובים מאויימים משתנים עם שינוי תמונת המצב העובדתית. השינויים בעצימות האיום הבטחוני מובילים מטבעם להבדלים במידה ובאופי הסיוע הניתן לאזורים אלו. עם זאת, שמירת החוסן האזרחי, מחייבת, במקרים מסויימים, מתן מענה מתמשך גם בתקופות של רגיעה יחסית. קיומן של מסגרות לפעילות קהילתית, תרבותית ולחינוך לא פורמאלי, לאורך זמן, מהווה מרכיב מרכזי בשמירת החוסן האזרחי של האזורים הסמוכים לגבול, אשר מעצם היותם בפאתי המדינה מרוחקים גם ממרכזי התרבות שבמרכז הארץ. מעבר לכך, האיום המתמיד על היישובים סמוכי הגבול ויישובים מאויימים נוספים מחייב הבטחת שירותים קהילתיים יציבים התורמים ללכידות הקהילה ולחוסן האזרחי בעיתות רגיעה ובעיתות משבר גם יחד.

לאור זאת, סבורה הממשלה שיש מקום לתת סיוע למרכזים קהילתיים, הנותנים מענה איזורי, לשירותים בתחום הקהילתי, התרבותי והחינוכי, אשר עומדים בפני איום של הפסקת פעילות בשל הימצאותם בחדלות פרעון.

דברי הסבר

במסגרת קווי היסוד של הממשלה ה-32, ובפעילותה של הממשלה מאז כינונה בשנת 2009, נקבעו יעדים שעניינם, בין השאר, קידום החינוך, צמצום הפערים חברתיים, שיפור החוסן האזרחי והבטחוני וחיזוק הפריפריה. במסגרת יישומה של מדיניות זו מפעילים משרדי הממשלה והרשויות המקומיות שורה של פרויקטים, תוכניות ומענים, בתחום הקהילתי, התרבותי והחינוכי. פעילות זו מיועדת ותורמת, לקידום האוכלוסיה המקומית, לצמצום פערים ולחיזוק הלכידות החברתית בתוך ובין יישובים בארץ.

תפקיד מרכזי בקידום הפעולות בתחום הקהילה, התרבות והחינוך הלא-פורמלי, מתקיים באמצעות הפעלת מערך של מתנ"סים, מרכזים קהילתיים העוסקים בתחומים אלו ובפעולות הנלוות להן, כגון ספריה ופעולות תרבות, הן ברמת התשתיות והן ברמת התכנים והפעילות. תרומתם של מרכזים אלו מקבלת משנה חשיבות באיזורי הפריפריה בכלל, ובאיזורים סמוכי גבול בפרט, בהם התנאים הכלכליים ומרחב החלופות הזמינות לשירותים מעין אלו, בסביבה הקרובה, מוגבל. בהתאם לכך מסייעים משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, באופנים שונים, להפעלת מרכזים אלו.

נסיון העבר מלמד שהפעלת מרכזים קהילתיים מעין אלו, באיזורים הנתונים תחת איום בטחוני מתמשך, מהווה מרכיב דומיננטי בחיזוק החוסן היישובי האזרחי. הפתרונות הקהילתיים, התרבותיים והחינוכיים במסגרות אלו, מקל על האוכלוסיה, המתמודדת, בשונה מאזורים אחרים, עם איום בטחוני ממשי, המקשה על התפקוד היום יומי של האוכלוסיה.

כידוע, בעשורים האחרונים ממקדים גורמים עוינים ומדינות אויב את עיקר מאמציהם לתקיפת העורף הישראלי, המהווה, לתפיסתם, נקודת חולשה של ישראל. יעד מרכזי להתקפות אלו, הינו יישובים הנמצאים באיזורים סמוכי גבול וכן יישובים ביהודה ושומרון הנתונים לאיום ביטחוני קונקרטי. במענה לאיום זה, משקיעה המדינה על רשויותיה וזרועותיה השונות, מאמצים רבים לחיזוק החוסן האזרחי המהווה כיום, יותר מאי פעם בעבר, מרכיב מרכזי במדיניות הביטחון של מדינת ישראל.

בהחלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009, קבעה הממשלה אזורים ויישובים שייקבעו כאזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לתחומי החינוך, התרבות והספורט. במסגרת החלטה מס' 1060 נכללו, בין היתר, האזורים סמוכי הגבול ויישובים מאוימים, כפי שהוגדרו בסעיף 4(ב) ו-4(ג) להחלטה הנ"ל, וזאת לאור קיומו של יעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל והיישובים המאוימים ביטחונית. יצוין כי בהחלטה מס' 1060 הובהר כי אף שהחוק הישראלי לא חל ביו"ש, ההחלטה בעניין זה ביחס ליישובים המאוימים ביו"ש, נעשית לאורו של חוק אזורי עדיפות לאומית.

יצוין, כי הסיוע הייחודי והייעודי הניתן לאיזורים סמוכי גבול, נעשה לעיתים תוך הבחנה בין ובתוך האזורים, ומתעדכן בהתאם להערכות על מידת ותכיפות האיום הבטחוני עליהם.

ברוח זו, למשל, מפעילה הממשלה מזה מספר שנים תוכניות לחיזוק החוסן האזרחי באזור שדרות ועוטף עזה, אשר על-פי הערכות בטחוניות ועל-בסיס הנתונים על תכיפות ואופי האיום עליו, נמצא מקום להבחין בינו לבין איזורים אחרים הכלולים בהגדרת אזורים סמוכי גבול (החלטת ממשלה מס' 2664 מיום 2.1.2011). ואכן, הנסיון הנצבר מתוכניות אלו מלמד שהפעלת סיוע המאפשר מתן שירותים קהילתיים, תרבותיים וחינוך לא-פורמלי, מקל על התושבים ומחזק את החוסן הלאומי. דוגמא טובה לכך, ניתן היה למצוא בחודש אפריל האחרון, בו על אף קיומה של פעילות עוינת אינטנסיבית כנגד היישובים באזור עוטף עזה, כושר הספיגה

ואורך הנשימה של האוכלוסיה המקומית, נתן בידי המדינה אורך נשימה לקבלת החלטות ולפעילות בטחונית מחושבת ומדודה.

בדומה למצב כיום בעוטף עזה, הפעילה המדינה בשנים עברו, תוכניות סיוע ליישובים הנמצאים בגבול לבנון. מוקד מרכזי לפעילות זו היתה העיר קרית שמונה, אשר היוותה יעד בולט לתקיפה מצד אירגונים עוינים, וסמל מרכזי הן לאיום הבטחוני מגבול הלבנון והן לכושר העמידה של הציבור הישראלי. לא זו אף זו, המתנ"ס בקרית שמונה, היה המתנ"ס הראשון שהופעל בארץ, וככזה, ובשילוב עם סמליותה של קרית שמונה כעיר העומדת מזה עשרות בשנים במרכז האיום מגבול הלבנון, הוא מהווה סמל לאומי.

מטבע הדברים, המציאות הבטחונית הינה עניין דינמי ומשתנה, ובהתאם לכך גם המענים האזרחיים הניתנים לחיזוק החוסן האזרחי ביישובים סמוכי גבול וביישובים מאויימים משתנים עם שינוי תמונת המצב העובדתית. השינויים בעצימות האיום הבטחוני מובילים מטבעם להבדלים במידה ובאופי הסיוע הניתן לאזורים אלו. עם זאת, שמירת החוסן האזרחי, מחייבת, במקרים מסויימים, מתן מענה מתמשך גם בתקופות של רגיעה יחסית. כך, למשל, ניתן להעריך ברמת סבירות גבוהה, שפגיעה מהותית בטיב השירותים הקהילתיים והתרבותיים ובתחום החינוך הבלתי פורמלי, באיזורים סמוכי גבול ובאזורים מאויימים, עשויה להחליש את חוסנה של האוכלוסייה באזורים אלו. ללא קשר לתמונת האיומים הבטחונית הישירה, התוצאה במקרים אלו הינה תחושת פגיעה סובייקטיבית של התושבים באזור, המיתרגמת לתמונת מצב אובייקטיבית, של ירידה בחוסן האזרחי.

קיומן של מסגרות לפעילות קהילתית, תרבותית ולחינוך לא פורמאלי, לאורך זמן, מהווה אפוא, מרכיב מרכזי בשמירת החוסן האזרחי של האזורים הסמוכים לגבול ואיזורים מאויימים, אשר מעצם היותם בפאתי המדינה מרוחקים ממרכזי התרבות שבמרכז הארץ. מעבר לכך, האיום המתמיד על היישובים סמוכי הגבול ויישובים מאויימים נוספים מחייב הבטחת שירותים קהילתיים יציבים התורמים ללכידות הקהילה ולחוסן האזרחי בעיתות רגיעה ובעיתות משבר גם יחד.

בשבועות האחרונים התעורר חשש לסגירת המתנ"ס בקרית שמונה, והפעולות הנלוות אליו, הכוללות בין השאר ספריה. סוגיה זו הציפה לתודעה הציבורית והממשלתית את הצורך במתן מענה מתמשך לחוסן האזרחי במקרים מעין אלו, בעיתות רגיעה ובעיתות משבר, כמתואר לעיל. בהינתן סמליותו של מתנ"ס זה והפעולות הנלוות אליו כדוגמת הספריה, כאמור, ראתה הממשלה חשיבות רבה לנסות ולאפשר את המשך פעילותם. מובן, שסיוע זה יינתן באופן שוויוני, ועל-פי כל דין, כך שמוסדות נוספים הנמצאים במצב ובנסיבות דומות, יקבלו אף הם סיוע.

לאור זאת, מוצע שמשרד החינוך, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, יגבשו מבחני תמיכה, מכוחם ניתן יהיה לתת מענה למצבים קיצוניים, של גופים המספקים שירותים של מרכז קהילתי ופעולות הנלוות אליו, בתחום הקהילתי, התרבותי והחינוכי, הפועלים באיזורים סמוכי גבול ובאיזורים מאויימים, שנקלעו למצב של חדלות פירעון, בעטיו הם צפויים, באופן קרוב לוודאי לסגירה, אלא אם יינתן להם סיוע מידי שיאפשר הגעה להסדר עם הנושים. סיוע כאמור יינתן על-פי תבחינים שיקבעו במבחני התמיכה, ויינתן באופן חד פעמי, לגופים שנקלעו למצב כאמור, ככל שהסיוע האמור אכן מאפשר לגופים אלו להמשיך בפעילותם, או לחדש פעילות שהופסקה, ובתנאי שגופים אלו ימלאו אחר תנאים שייקבעו, כגון תוכנית הבראה, כדי לנסות ולהבטיח שהם לא ישובו ויקלעו לגירעונות ולקשיים כלכליים אחרים.

כמו כן, מוצע לתקצב את הסיוע שיינתן במסגרת זו, ובכפוף לתבחינים שייקבעו במבחני התמיכה, על סך של עד 6 מלש"ח.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

ההחלטה צפויה לחזק את החוסן האזרחי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

משרד הפנים – מתנגד

חלופות להצעת ההחלטה -

לא רלוונטי

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -

ההחלטה עולה בקנה אחד עם האמור בקווי הייסוד של הממשלה, לרבות לעניין: "הממשלה תפעל באופן אקטיבי כדי לבצר את הביטחון הלאומי..." (סעי' 1 לקווי היסוד); "הממשלה תקדם תוכנית להתמודדות עם המשבר הכלכלי ותפעל ליצירת התנאים הכלכליים שיאפשרו צמיחה בת קיימא, וכן יצירה ושמירה על מקומות העבודה במשק" (סעי' 3 לקווי היסוד); "הממשלה תחתור לצדק חברתי על ידי צמצום הפערים החברתיים ומאבק בלתי מתפשר בעוני באמצעות חינוך, תעסוקה והגברת הסיוע לשכבות החלשות באוכלוסייה" (סעי' 4 לקווי היסוד); "הממשלה תעמיד את החינוך במרכז סדר העדיפות הלאומי..." (סעי' 6 לקווי היסוד).

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

החלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצורפת.

מוגש על ידי ראש הממשלה,
על-ידי שר החינוך,
על-ידי שר האוצר,
על-ידי השר לפיתוח הנגב והגליל
ועל-ידי שרת התרבות והספורט

כ' בסיון, תשע"א

22 ביוני 2011



היועצת המשפטית

ירושלים, כ' סיון, תשע"א

22 יוני, 2011

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מתן תמיכה למרכזים קהילתיים הפועלים באזורים סמוכי גבול וביישובים מאוימים, אשר נקלעו לחדלות פרעון, בשנת 2011

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. סעיף 151(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן: "החוק" או "חוק אזורי עדיפות לאומית") 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 בנוגע למצב הביטחוני (סעיף 151(ב)(1) לחוק).
3. בהחלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009, קבעה הממשלה אזורים ויישובים שייקבעו כאזורי עדיפות לאומית, בין היתר, לטובת תחומי החינוך, התרבות והספורט.
4. במסגרת החלטה מס' 1060 נכללו, בין היתר, האזורים סמוכי הגבול ויישובים מאוימים, כפי שהוגדרו בסעיף 4(ב) ו-4(ג) להחלטה הנ"ל, וזאת לאור קיומו של יעד אסטרטגי ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל והיישובים המאוימים ביטחוניים. האזורים סמוכי הגבול הוגדרו לעניין זה, בהתאם להמלצת מערכת הביטחון, כאזורים המצויים בטווח של 7 ק"מ מהגבול (למעט קו העימות הצפוני שלגביו נקבע מרחק של 9 ק"מ). היישובים המאוימים הם היישובים המצויים בדרגת איום 3 ו-4 בהתאם לדירוג מערכת הביטחון את יישובי יהודה ושומרון. יצוין כי בהחלטה מס' 1060 הובהר כי אף שהחוק הישראלי לא חל ביו"ש, ההחלטה בעניין זה ביחס ליישובים המאוימים ביו"ש, נעשית לאורו של חוק אזורי עדיפות לאומית.
5. מוצע כי משרד החינוך יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, בתוך 30 יום, מבחינת תמיכה לצורך הקצאת סיוע ממשלתי, לגופים המשמשים או מפעילים מרכז קהילתי ופעולות הנלוות אליו באזורים סמוכי גבול וביישובים מאוימים (כהגדרתם לעיל), ונותנים מענה אזורי-

מרחבי לשירותים ופעילות כאמור, אשר נקלעו לחדלות פרעון, באופן שיאפשר לגופים אלו, לרבות למי שמונה לנהל אותם על-ידי בית המשפט, באופן חד פעמי, להגיע להסדרים עם נושיהם, כך שיוכלו לחדש או להמשיך את פעילותם, תוך קביעת תנאים ומנגנוני פיקוח ובקרה המיועדים למנוע חריגות עתידיות בתקציב אותם גופים, והכל כפי שייקבע במבחני התמיכה כאמור.

6. הצעת ההחלטה, המגבילה את מתן התמיכה כאמור ליישובים סמוכי גבול ומאויימים ביטחונית, מתקבלת גם בהתאם להוראות החוק בדבר איזורי עדיפות לאומית. בהצעת ההחלטה מובאים השיקולים והנימוקים לקביעתה לאור הוראות החוק בדבר איזורי עדיפות לאומית, כנדרש בסעיף 151(ג) לחוק, כאשר השיקול שביסוד החלטה זו הוא המצב הביטחוני באזור או ביישוב, כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק, והאזורים הנכללים בה הם, כאמור, אלו שסווגו כאזורי עדיפות לאומית משיקולי ביטחון בהתאם לקריטריונים שפורטו בהחלטה מס' 1060.

לעניין זה נאמר בהצעה, בין היתר, כי בעשורים האחרונים ממקדים גורמים עויינים ומדינות אויב את עיקר מאמצייהם לתקיפת העורף הישראלי, המהווה, לתפיסתם, נקודת חולשה של ישראל. יעד מרכזי להתקפות אלו, הינו יישובים הנמצאים באזורים סמוכי גבול וכן יישובים ביהודה ושומרון הנתונים לאיום ביטחוני קונקרטי. קיומן של מסגרות לפעילות קהילתית, תרבותית ולחינוך לא פורמאלי, לאורך זמן, מהווה מרכיב מרכזי בשמירת החוסן האזרחי של האזורים הסמוכים לגבול, אשר מעצם היותם בפאתי המדינה מרוחקים ממרכזי התרבות שבמרכז הארץ. מעבר לכך, האיום המתמיד על היישובים סמוכי הגבול ויישובים מאויימים נוספים מחייב הבטחת שירותים קהילתיים יציבים התורמים ללכידות הקהילה ולחוסן האזרחי בעיתות רגיעה ובעיתות משבר גם יחד.

7. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע את המסגרת הנורמטיבית למתן תמיכות למוסדות ציבור, ולפיו כספי תמיכות למוסדות ציבור ניתנים בהתאם למבחנים שוויוניים, הנקבעים על ידי הממונה על סעיף התקציב הרלוונטי, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. התמיכות כאמור בהצעת החלטה זו יינתנו בהתאם להוראות הדין החלות על העניין ולנוהל שר האוצר שנקבע מכוחו של סעיף 3א הנ"ל, ובלוח זמנים המהיר ביותר האפשרי בנסיבות העניין.

8. בהצעת ההחלטה נכללו גם הוראות בדבר הקצאת התקציב הנדרש להפעלת מבחני התמיכה כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר כי משרדו מתנגד להטלת מימון חלק מההחלטה עליו, בנימוק שאין מקום שמשרד הפנים יתקצב פעילות שאינה בתחומי פעילותו ואינה לרשות המקומית. עם זאת, אין לו התנגדות להצעה בהיבטיה המשפטיים.

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

מאשרת, לאחר תיאום עם הלשכות המשפטיות של משרד החינוך, משרד האוצר, המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד התרבות והספורט, כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ב ב ר כ ה ,

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית

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. ישובים 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. ישובים 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 ייכללו במפת אזורי העדיפות.

5. א. בהתאם ובנוסף לאמור בסעיף 152(ב) לחוק, בשים 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 לישובים הנכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר. שיקולים ומתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין ישובים 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 לשוב 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 המכונן 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 אזורי 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 לשוקים, לשירותים וכו'.

- המדד החברתי-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 יישובים 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 יישוב 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 יישוב 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. חישוב 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 המנהלתיות, 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 מנהלתית המשמשת את משרדי הממשלה מאז ביצועה, ומשיקולי יעילות, קורלציה לפעילות יתר המשרדים, מעקב אחר סטאטוס הנפות בהיבטים שונים ומניעת עיוותי דין כלפי יישוב 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-גיסא מאפשר למפה, ולהטבות הניתנות בגינה, להיות אפקטיבי, ומאידך

מזכירות הממשלה

גיסא, מאפשר לטפל באוכלוסייה הזקוקה לכך. קביעת היקף האוכלוסייה הנכללת בכלל אזורי העדיפות הלאומית, ושיעורה המדויק מסך אוכלוסיית המדינה, היא תוצאה של חישוב המדד המשולב, ושקילת שיקולי החוסן הלאומי, כמפורט בהמשך.

חישוב המפה ותוצאותיה

- על מנת ליצור מדד משולב המבוסס על העקרונות האמורים לעיל - שילוב של שני מדדים וכן חישוב ברמה אזורית (נפות מנהליות), בוצע עיבוד של נתוני הלמ"ס (מאחר ואלה ברמת רשויות מקומיות). עבור כל אחת מהנפות חושב ממוצע של שני המדדים. הממוצע החברתי-כלכלי הוא ממוצע משוקלל - מכפלת גודל האוכלוסייה ברשות באשכול החברתי-כלכלי. ממוצע הפריפריה הוא ממוצע פשוט של אשכולות הפריפריאליות של הרשויות המרכיבות את הנפות. עבור ממוצע הפריפריה מחושב ממוצע פשוט, כיוון ששיקולי גודל האוכלוסייה כבר נכללים בתוך מדד זה. המדד המשולב מחושב כמכפלת שני הממוצעים שהתקבלו, ומבטא את העדפת הממשלה לעידוד וחיזוק נפות השוליים הגיאוגרפיים והחברתיים-כלכליים.

נפה	ממוצע משוקלל של האשכולות החברתיים-כלכליים (2006)	ממוצע פשוט של אשכולות הפריפריאליות (2004)	אוכלוסייה ביישובים בנפה 2007	שיעור מצטבר מהאוכלוסייה האם נכלל במפה	האם נכלל במפה
גולן	4.2	2.3	40.6	0.6%	כן
צפת	4.4	2.9	103.0	2.1%	כן
באר שבע	4.2	3.7	534.6	9.8%	כן
עכו	3.9	4.0	542.3	17.6%	כן
כנרת	4.8	4.0	93.0	19.0%	כן
יזרעאל	4.3	4.7	441.1	25.3%	כן
חדרה	4.7	5.8	344.2	30.3%	לא
ירושלים	4.1	6.7	889.2	43.2%	לא
אשקלון	4.9	5.8	461.0	49.8%	לא
חיפה	6.5	5.5	526.2	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 נפת 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% מהאוכלוסייה אינה יהודית, זאת לעומת שיעורם בכלל האוכלוסייה 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."