

הגדרת ישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית - הארכת תוקף החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

לתקן את החלטת ממשלה מס' 1060, מיום 13.12.2009 כדלקמן :

א. בסעיף 8 רישא, במקום המילים "תוקף החלטה זו עד ליום 1.4.2013" יבוא "תוקף החלטה זו עד ליום 4.8.2013".

ב. לקבוע כי על אף האמור בסעיף 8 סיפא, תחולת ההחלטה על נפת עמק יזרעאל תוארך עד ליום 4.8.2013.

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, החלטה זו נסמכת על אותם שיקולים שעליהם נסמכה החלטת ממשלה מס' 1060, ומבוססת על אותם נתונים תומכים, העומדים בעינם.

החלטת ממשלה מס' 1060 נסמכה על מדד משולב המבוסס על שקלול של שני מדדים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) - מדד הפריפריאליות, והמדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, תוך החלתם ברמת הנפות המנהליות לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל (דהיינו תוך חישוב ממוצע של כל אחד משני המדדים עבור כל נפה, שכן נתוני הלמ"ס הם ברמת הרשות המקומית).

ההסתמכות על מדדים אלו ושילובם לכדי מדד משולב כמפורט בהחלטה מס' 1060 תואמים את השיקולים הקבועים בחוק, ולמעשה מהווים שילוב של סעיף 151(ב)(2) לחוק – שעניינו חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או הישוב ורמת השירותים בו; סעיף 151(ב)(3) לחוק – שעניינו תכנון הפריסה של האוכלוסייה; סעיף 151(ב)(4) לחוק – שעניינו מיקומו הגיאוגרפי של האזור או הישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, וסעיף 151(ב)(5) לחוק – שעניינו צמצום 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)(3) האמור, שימש בסיס גם לקביעתם של יישובים חדשים כבעלי עדיפות לאומית כאמור

בהחלטה מס' 1060. לאמור התווסף השיקול הביטחוני, כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק, לעניין יישובים סמוכי גבול ויישובים מאויימים, כמפורט בהחלטה מס' 1060.

החלטת ממשלה מס' 1060, התקבלה ביום 13 בדצמבר 2009 ונקבע בה (סעיף 8 להחלטה) כי תוקפה יעמוד בעינו עד ליום 1.4.2013, אך תוקף ההחלטה ביחס לנפת עמק יזרעאל יהיה לפרק זמן של 3 שנים בלבד, קרי עד ליום 13.12.2012. כן נקבע בהחלטה כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תעדכן את מדד הפריפריאליות ואת המדד הכלכלי-חברתי עם סיום תקופת תוקפה של החלטה 1060 האמורה.

מדד הפריפריאליות של הלמ"ס לא עודכן מאז קבלת החלטה מס' 1060. הלמ"ס השלימה לאחרונה את עדכנו של המדד החברתי כלכלי של הרשויות המקומיות ופרסמה את המדד המעודכן רק ביום 3 באפריל 2013. כן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 8.4.2013 מקבץ נתונים עדכני לשנת 2011 של הרשויות המקומיות.

כאמור, החלטה מס' 1060 התבססה על עבודת מטה מקיפה ועיקרי הנתונים שבבסיסה הם אלו הנובעים ממדדי הלמ"ס, כאשר מדד הפריפריאליות הוא המדד התקף גם כיום והמדד הכלכלי חברתי של הרשויות המקומיות עודכן רק בימים אלו באופן שלא התאפשרה עבודת מטה על בסיסו של המדד המעודכן. בנסיבות אלו, השיקולים והנתונים שעמדו ביסוד החלטה מס' 1060 יפים גם לעת הזו לצורך הארכת תוקפה של החלטה מס' 1060 לתקופה קצרה נוספת כאמור לעיל, אשר תאפשר קיום עבודת מטה בנושא.

כמו כן, מוצע לקבוע כי תחולת החלטה מס' 1060 ביחס לנפת עמק יזרעאל, אשר פגה כאמור ביום 13.12.2012, תוארך אף היא עד למועד שנקצב לשם גיבוש החלטת ממשלה חדשה בסוגיית העדיפות הלאומית, זאת נוכח העובדה שתוקף החלטה מס' 1060 פקע לגביה בעיצומה של תקופת הבחירות, במועד בו לא עמדה על הפרק קבלת החלטה בנושא עדיפות לאומית.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית, קיבלה הממשלה ביום 13/12/2009 החלטה, שמספרה מס' 1060, בדבר הגדרת אזורי עדיפות לאומית.

בהתאם לסעיף 8 להחלטה 1060, תוקף ההחלטה פג ביום 1/4/13 (למעט לעניין נפת עמק יזרעאל שלגביה תוקף ההחלטה נקצב לשלוש שנים בלבד).

בשל פיזור של הכנסת ה-18 וקיום הבחירות לכנסת ה-19, התעכב ביצועה של עבודת המטה לבחינת תוקף אזורי העדיפות הלאומית עובר למועד סיום תוקפה המתוכנן של החלטה מס' 1060.

משרדי הממשלה שונים נסמכים על מפת אזורי העדיפות הלאומית שנקבעה בהחלטה 1060 במתן הטבות בתחומי פעילותם, הכל בהתאם להסמכה שניתנה להם בהחלטה. על מנת למנוע פגיעה ברציפות הפעילות עד לקבלתה של החלטה חדשה בנושא, מוצע להאריך את תוקף ההחלטה בארבעה חודשים נוספים, על בסיס הנתונים והמדיניות הבאה לידי ביטוי בהחלטה 1060. במהלך תקופה זו יקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה עבודת מטה לבחינת תוקף אזורי העדיפות הלאומית שנקבעו בה ובסיומה תוגש לממשלה הצעת החלטה בנדון.

יודגש, כי בכל הנוגע לנפת יזרעאל מדובר בהארכה טכנית, הנובעת מן העובדה שביום 13.12.2012 עמדה הממשלה ערב בחירות ובהתאם למקובל אין לאשר בתקופה זו החלטות עדיפות לאומית אלא בנסיבות מיוחדות. בהתאם, אין בהארכת תוקף זו כדי להביע עמדה כלשהי מצד הממשלה ביחס להסדר שייקבע בעתיד ביחס לנפת עמק יזרעאל והיישובים הנכללים בה, והממשלה תהיה רשאית לקבוע כל הסדר בעניין זה, כשם שהדבר ייעשה ביחס לכל היישובים שנכללו בהחלטה 1060.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009.

החלטה מס. 2474 של הממשלה מיום 25.11.2010.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ;

סיווג משני : חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ג סיון תשע"ג
22 מאי 2013



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ג סיוון, תשע"ג

22 מאי, 2013

מזהה מל"י: D337851

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הארכת תוקף החלטת הממשלה מס' 1060, מיום 13.12.2009, אשר הגדירה יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. סעיף 151(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן - "החוק") קובע כי הממשלה רשאית להחליט כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית (להלן - "אזור עדיפות לאומית"); החלטה כאמור יכול שתהיה כללית ויכול שתהיה לגבי עניין מסוים או לתקופה מסוימת.
2. סעיף 151(ב) לחוק מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לעניין זה. סעיף 151(ג) לחוק מוסיף וקובע כי החלטת הממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים כאמור בסעיף קטן (ב), שהביאו לקביעת אזור העדיפות כאמור.
3. סעיף 152 לחוק קובע, בין היתר, כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית, אשר יכולות להינתן בתחומי הפעילות השונים של הממשלה. עוד נקבע בו כי הממשלה מוסמכת להחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין, וכן כי הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו.
4. ביום 13.12.2009 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1060, אשר במסגרתה קבעה הממשלה יישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית. בהחלטה מס' 1060 עצמה לא נקבעו הטבות לאזורי העדיפות הלאומית, אולם נקבע כי בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק, השרים הרלבנטיים, בהסכמת שר האוצר, יהיו רשאים לקבוע קריטריונים, על-פי שיקולים מקצועיים, באותם תחומים המפורטים בהחלטה מס' 1060 (חינוך ורכישת השכלה, דיור ופיתוח עירוני, תעסוקה, תשתיות ההנדסה, תרבות וספורט, וכן חקלאות ופיתוח הכפר - אשר התווסף בהחלטת ממשלה מס' 2474 מיום 25.11.2010), לצורך מתן הטבות ותמריצים ליישובים הנכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר.
5. בהתאם לאמור, ניתנות על ידי משרדי הממשלה השונים הטבות שונות באזורי העדיפות הלאומית כהגדרתם בהחלטה מס' 1060.
6. בהתאם לסעיף 8 להחלטה מס' 1060, תוקפה נקצב עד ליום 1.4.2013, למעט לעניין נפת עמק זרעאל, אשר לגביה תוקף החלטה מס' 1060 נקצב לשלוש שנים שהסתיימו בדצמבר 2012.
7. לאור התפזרות הכנסת ה-18 והבחירות לכנסת ה-19, התעכב ביצועה של עבודת המטה לבחינת תוקף אזורי העדיפות הלאומית עובר למועד סיום תוקפה המתוכנן של החלטה מס' 1060 בראשית אפריל 2013. כמו כן, תוקפה של החלטה מס' 1060 ביחס לנפת עמק זרעאל הסתיים בעיצומה של תקופת הבחירות, במועד בו על פי פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחוייבת הממשלה היוצאת לנהוג איפוק וריסון בקבלת החלטותיה, ולא נערכה באותו מועד עבודת מטה לקבלת החלטה בנושא זה.
8. יצויין כי בהתאם לסעיף 154 לחוק, החלטה על אזור עדיפות לאומית שקיבלה הממשלה לפי סעיף 151, תובא לדיון בממשלה בכל שלוש שנים, אם לא פג תוקפה קודם לכן, כאשר במסגרת הדיון כאמור, יוצגו לפני הממשלה אופן ביצועה של החלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה, לרבות ההטבות שניתנו מכוחה, ו הממשלה תבחן את הצורך בשינוי החלטה או בביטולה. מניין שלוש השנים ממועד קבלתה של החלטה מס' 1060 הסתיים, כאמור, בעיצומה של תקופת הבחירות.

9. בנסיבות האמורות, מוצע כעת לאשר את הארכת תוקפה של החלטה מס' 1060 לתקופה קצרה נוספת, כך שתעמוד בתוקף לתקופה קצרה נוספת עד ליום 4.8.2013, במטרה לאפשר את השלמתה של עבודת מטה בנושא. מוצע כי הארכה זו תחול גם ביחס לנפת יזרעאל אשר עניינה לא נבחן עובר לפקיעת התוקף לגביה בשל תקופת הבחירות.

10. בהצעת ההחלטה מובהר כי השיקולים וכן הנימוקים והנתונים התומכים לקביעתם של אזורי העדיפות הלאומית לתקופה קצרה נוספת, כנדרש בסעיף 151 לחוק, הם כאמור בהחלטה מס' 1060. להחלטת ממשלה מס' 1060 קדמה עבודת מטה מקיפה והיא נסמכה בעיקרה על מדד משולב המבוסס על שקלול של שני מדדים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) - מדד הפריפריאליות, והמדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות. כפי שפורט בהחלטה מס' 1060 בהרחבה, ההסתמכות על מדדים אלו ושילובם לכדי מדד משולב כאמור תואמים את השיקולים הקבועים בסעיפים 151(ב)(2)-151(ב)(5) לחוק והם בהתאמה - חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או הישוב ורמת השירותים בו; תכנון הפריסה של האוכלוסייה; מיקומו הגיאוגרפי של האזור או הישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ; וצמצום הפערים בין האזור או הישוב לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות. נוסף לאזורי העדיפות הלאומית שנקבעו על בסיס שקלול המדדים כמתואר לעיל דלעיל, נקבע בהחלטה מס' 1060 כי היא תחול על יישובים חדשים, זאת בהתבסס על השיקול בסעיף 151(ב)(3) שעניינו תכנון הפריסה של האוכלוסייה. כמו כן נקבעו אזורי עדיפות משיקולי ביטחון, זאת כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק.

מדד הפריפריאליות של הלמ"ס לא עודכן מאז קבלת החלטה מס' 1060. הלמ"ס השלימה לאחרונה את עדכנו של המדד החברתי כלכלי של הרשויות המקומיות ופרסמה את המדד המעודכן ביום 3 באפריל 2013, באופן שטרם התאפשרה השלמת עבודת מטה על בסיסו של המדד המעודכן.

בהצעת ההחלטה הובהר אפוא כי בנסיבות האמורות, השיקולים והנתונים שעמדו ביסוד החלטה מס' 1060 יפים גם לעת הזו לצורך הארכת תוקפה של החלטה מס' 1060 לתקופה קצרה נוספת כאמור לעיל, זאת באופן העולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 151 לחוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מן הלשכה המשפטית של משרד האוצר נמסר כי אינה רואה מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 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

מזכירות הממשלה

המאוימים;

ד. ישובים חדשים.

4. א. אזורי הפריפריה יוגדרו, לצורך החלטה זו בלבד, כנפות, כהגדרת משרד הפנים, בעלות ציון משוקלל ברמת הנפה של אשכולות המדר החברתי-כלכלי ומדר 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 כשיעור 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 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.

מזכירות הממשלה

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

(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.

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

מזכירות הממשלה

- מריכוזי אוכלוסיה ומרכז 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.
 - 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 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.
- 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 הישובית. 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. היישוב 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 ישוב זה או אחר - לא נמצא מקום לשנותה.

להלן הטבלה:

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

סמל	מחוז	נפה	תת-נפה
11	ירושלים	ירושלים	
21	הצפון	צפת	
22		כנרת	
23		יזרעאל	עפולה
24		עכו	
25		יזרעאל	נצרת
29		גולן	
31	חיפה	חיפה	
32		חדרה	

מזכירות הממשלה

41	המרכז	השרון
42		פתח-תקוה
43		רמלה
44		רחובות
51	תל-אביב	תל-אביב
52		תל-אביב
53		תל-אביב
61	הדרום	אשקלון
62		באר-שבע
71	אזורי יהודה	ג'נין
	ושומרון	
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 גיסא, מאפשר לטפל באוכלוסייה הזקוקה לכך. קביעת היקף האוכלוסייה הנכללת בכלל אזורי העדיפות הלאומית, ושיעורה המדויק מסך אוכלוסיית המדינה, היא תוצאה של חישוב המדר המשולב, ושקילת שיקולי החוסן הלאומי, כמפורט בהמשך.

חישוב המפה ותוצאותיה

- על מנת ליצור מדר 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

מזכירות הממשלה

גודל האוכלוסייה ברשות באשכולה 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.

ממוצע משוקלל של האשכולות (2004)	ממוצע פשוט של אשכולות הפריפריאליות	אוכלוסייה ביישובים בנפה	שיעור מצטבר מהאוכלוסייה	נכס	נכס	נכס
נפה החברתיים האם	המדד המשולב	אוכלוסייה נצברת	נכס במפה	נכס	נכס	נכס
כלכליים (2006)	המדד המשולב	אוכלוסייה נצברת	נכס במפה	נכס	נכס	נכס
גולן כן	4.2	2.3	9.6	40.6	40.6	0.6%
צפת כן	4.4	2.9	12.8	103.0	143.6	2.1%
באר כן שבע	4.2	3.7	15.4	534.6	678.2	9.8%
עכו כן	3.9	4.0	15.5	542.3	1220.5	17.6%
כנרת כן	4.8	4.0	19.3	93.0	1313.5	19.0%
יזרעאל כן	4.3	4.7	20.6	441.1	1754.6	25.3%
חדרה לא	4.7	5.8	27.2	344.2	2098.8	30.3%
ירושלים לא	4.1	6.7	27.3	889.2	2988.0	43.2%
אשקלון לא	4.9	5.8	28.7	461.0	3449.0	49.8%
חיפה לא	6.5	5.5	36.1	526.2	3975.2	57.4%
השרון	5.8	6.9	39.5	381.3	4356.5	62.9%

מזכירות הממשלה

						לא
66.8%	4623.9	267.4	42.2	7.6	5.5	רמלה לא
73.8%	5104.7	480.8	47.2	7.2	6.5	רחובות לא
82.4%	5706.1	601.4	50.5	7.8	6.5	פתח לא תקווה
88.1%	6099.7	393.6	52.9	9.3	5.7	תל לא אביב (תת-נפת רמת-גן)
92.6%	6407.9	308.2	54.3	9.0	6.0	תל לא אביב (תת-נפת חולון)
6921.5	513.6	68.7	8.5	8.1		תל לא 100.00% אביב (תת-נפת תל-אביב)

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 המדר 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 המדר המשולב מובאים אפריורית השיקולים המצוינים בסעיף 151(ב) לחוק:

1. מיקומו הגיאוגרפי של האזור וריחוקו ממרכז האוכלוסייה (סעיף 151(ב)(4) לחוק) - מדר 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).

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 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 הישוב 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.

4. שילוב שני המדדים מביא, ככלל, בחשבון את הצורך בצמצום פערים בין האזור או הישוב לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות (סעיף 151(ב)(5) (לחוק), זאת הואיל והמדד הכלכלי-חברתי מבטא במרכיביו, בין היתר, פערים חברתיים

מזכירות הממשלה

וכלכליים בין קבוצות אוכלוסייה, ואילו מדד הפריפריאליות, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין אזורים וישובים שונים בארץ בקרבם למחוז ת"א ולריכוזי אוכלוסייה. אחד הביטויים של צמצום הפערים בא לידי ביטוי תוצאתית. במפה נכללות נפות בעלות אחוז גבוה ביותר של אוכלוסייה שאינה יהודית שהיא אוכלוסייה 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 ה"בינ"ל של מדינת ישראל על-ידי חיזוק יישובים 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.

יצוין, כי ככלל מערכת הביטחון המליצה על רצועת ביטחון של 7 ק"מ מגבול "בינ"ל, וזאת מבלי לפגוע

מזכירות הממשלה

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).

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