



אזורי עדיפות לאומית – סקירת המצב הקיים

רשם: איתמר בן-עמי (אוגוסט 2009)

תקציר

'אזורי עדיפות לאומית' הינם אזורים או יישובים שהמדינה רואה בפיתוחם ובחיזוקם ערך אסטרטגי. החוק 'אזורי עדיפות לאומית' נחקק במשך השנים במספר וריאציות, ועיקרו מתן הטבות בחינוך, בדיור ובתעשייה לאזורי העדיפות. בשנים 1993, 1998 ו-2002 קבעה הממשלה קריטריונים ברורים למתן ההטבות, והחלה להעניק אותן בפועל. בעקבות ביטולו של החוק במתכונתו דאז ע"י בג"ץ, חוקקה הכנסת במסגרת חוק ההסדרים האחרון (2009/2010) חוק המסמיך את הממשלה להכריז על איזור או יישוב כ'איזור עדיפות לאומית' (בכפוף למספר קריטריונים), ולהעניק הטבות לאותם מקומות. מתאריך 1.9.2009 תכנס החלטת בג"ץ על ביטול החוק הקודם לתוקפה, ומרגע זה אף איזור לא יחשב כ'איזור עדיפות לאומית', אך כאמור - בעקבות החקיקה האחרונה בנושא, הסמכות להכריז מחדש על איזורי עדיפות לאומית נתונה בידי הממשלה.

רקע היסטורי

'חוק ערי ואזורי פיתוח' שנחקק בשנת 1988¹, נועד – כלשון החוק - "לעודד התיישבות, פיתוח וקידום חברתי וכלכלי של ערי ואזורי הפיתוח ושל תושביהן." החוק מעולם לא יושם. הוא נדחה מספר פעמים, בין היתר בעקבות כינונו של 'חוק אזורי עדיפות לאומית' (אליו נגיע מיד), ולמעשה בוטל לחלוטין במסגרת חוק ההסדרים האחרון. החוק שמחליף אותו אושר בכנסת בקריאה שנייה ושלישית במסגרת חוק ההסדרים האחרון. שמו הוא "אזורי עדיפות לאומית" (פרק כד'), ונסקור בקצרה את הרקע לצמיחתו.

כאמור, הכל מתחיל מ'חוק ערי ואזורי הפיתוח'. החוק נועד לעודד התיישבות בפריפריה, מתוך רצון לפזר את האוכלוסייה על פני כל שטח המדינה, ולצמצם את הפערים ברמת החיים וברמת הפיתוח בעיירות הפיתוח לעומת המרכז. לפי החוק, ערי הפיתוח יזכו לסיוע בתחומי הדיור, החינוך והתעסוקה. הסמכות להעניק את ההטבות תנתן בידי ועדת שרים, שתתחשב בנתונים הבאים: המרחק של הישוב מריכוזי אוכלוסייה, מצבו החברתי והכלכלי, ומצב הבטחון באיזור. החוק לא יושם כבר מרגע חקיקתו כשיישומו נדחה פעם אחר פעם, עד לביטולו המלא במסגרת חוק ההסדרים 2009/2010. הסיבות לכך הן כנראה תקציביות, או על מנת להשאיר את ההחלטות בידי הרשות המבצעת ולא הרשות המחוקקת.

¹ חוק ערי ואזורי פיתוח תשמ"ח - http://www.nevo.co.il/Law_word/law01/p183k1_001.doc

בתאריך 24.1.1993 התקבלה בממשלה החלטה 721, שבה נקבע כי הממשלה תעניק (ציטוט מהחלטת בג"ץ 11163/03) - "הטבות לישובים שונים על בסיס הקביעה כי הם ממוקמים ב"אזורי עדיפות לאומית". בסיס הטבות אלה הונהג בהחלטת ממשלה (מיום 24.1.1993) בדבר סיווג מחדש של ערי פיתוח ואזורי פיתוח. הממשלה החליטה כי "נקודת המוצא לקביעת אזורי עדיפות לאומית היא מדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסין, לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים ולקליטת עליה באזורים אלה" (סעיף א.1 להחלטה). בהחלטה נקבעו שני סיווגים שונים של אזור עדיפות לאומית – "אזור עדיפות לאומית א'" ו"אזור עדיפות לאומית ב'", ואלה נתחמו במפה שצורפה להחלטה. באזור עדיפות לאומית א' יינתנו הטבות המירביות בכל התחומים, ואילו באזור עדיפות לאומית ב' יינתנו הטבות מופחתות או לכל היותר שוות לאלו הניתנות באזור עדיפות לאומית א'."

החלטת ממשלה נוספת בענין היא החלטה 3292 מתאריך 15.2.1998, בה עודכנה מפת אזורי העדיפות הלאומית (והוספו כל הישובים הדרושים והצ'רקסים לאזור עדיפות לאומית א'). יישובים שנכללו במפת אזורי העדיפות המעודכנת זכו לסיוע בתחומי החינוך, הדיור והתעשייה.

בתאריך 14.7.2002 קיבלה הממשלה את החלטה 2288² שלמעשה הגדירה מחדש את החוק; יוענקו הטבות לעידוד השקעת הון בתעשייה, בחקלאות ובתיירות, וכמו"כ ינתנו הטבות בתחומי החינוך והדיור. לראשונה, מפת העדיפות נקבעה לכל תחום בפני עצמו. כך יצא שלהטבות בתעשייה הקריטריון הקובע היה הרמה החברתית-כלכלית ורמת האבטלה של האוכלוסיה ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ואילו מפת ההטבות לחינוך³ נותרה כפי שהיתה בהחלטה משנת 1998. נכון לשנת 2006 נכללו באזור עדיפות לאומית א' בתחום החינוך 535 יישובים, מתוכם 4 יישובים ערביים.

בעקבות מיעוטם של הערבים במפת איזורי העדיפות לעומת יחסם באוכלוסייה, הגישו תנועת עדאלה וועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל עתירה לבג"ץ כנגד החוק. העתירה הוגשה כבר בשנת '98, אך בעקבות החלטה 2288 משנת 2002 הוגשה העתירה מחדש. העותרים טענו כי החלטת הממשלה איננה חוקית: ראשית - אין בכוחה של הממשלה לקבוע רפורמה בהיקף כה נרחב, ודרושה חקיקה של הכנסת בנושא. ושנית - החוק פסול מיסודו עקב היותו נגוע באפליה נגד היישובים הערביים.⁴ לטענת העותרים לא נקבעו כללים ברורים להגדרת איזור העדיפות, כך שבעוד שבחלק מהיישובים השיקול הוא גיאוגרפי, באחרים הנתון הקובע הוא מצבם הסוציו-אקונומי. משום כך תמהו העותרים מדוע יישובים ערביים במצב סוציו-אקונומי קשה יותר לא נכללו באיזור העדיפות.⁵ המשיבים טענו כי ההחלטה נתונה בידי הממשלה עקב סמכותה השיורית (סעיף

² החלטת הממשלה 2288 - [http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/8C3556FC-1B7E-4118-BD0B-](http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/8C3556FC-1B7E-4118-BD0B-ED0823AEA845/0/7020591900.doc)

[ED0823AEA845/0/7020591900.doc](http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/8C3556FC-1B7E-4118-BD0B-ED0823AEA845/0/7020591900.doc)

³ הסבר כללי על ההטבות בחינוך (עמוד 12) - <http://www1.cbs.gov.il/www/publications/pw25.pdf>

⁴ הפוליטיזציה של הסכסוך מאת ד"ר עתליה בן מאיר -

<http://www.therightroadtopeace.com/infocenter/Heb/AttaliaBenMeir.html>

⁵ לדיווח באתר גלובס - <http://www.globes.co.il/news/docview.aspx?did=444835>

32 לחוק יסוד; (הממשלה), כלומר - היות שהחלטה בנושאים אלו איננה נתונה בידי שום גורם אחר, הרי שהחלטה מצוייה בסמכותה הכללית של הממשלה. כלפי הטענות על אפליה כנגד הישובים הערבים, טענו המשיבים כי השיקולים הם גיאוגרפיים בלבד, ורק משום מיעוט היישובים הערבים באיזור צפון הגליל ודרום הנגב נוצר מיעוט היחסי באיזורי העדיפות.

בפסיקת בג"ץ⁶ קבעו השופטים כי ההחלטה איננה נתונה בסמכותה השיורית של הממשלה, ולהחלטה בעלת היקף כלכלי שכזה דרושה חקיקה בכנסת. השופטים קבלו גם את טענת הקיפוח, וקבעו שלמרות שהשיקולים המנחים לנתינת ההטבות בחינוך היו גאוגרפיים (כעמדת המשיבים), הרי שתוצאת החוק יוצרת אפליה, ועקב הפגיעה בעקרון השוויון החוק פסול⁷. חשוב לציין שלמרות שהעתירה הוגשה כנגד האפליה בהטבות בחינוך בלבד, הרי שמפסיקת בג"ץ משתמע שהחוק כולו בטל (כלומר - גם ההטבות בתעשייה, בחקלאות, בתיירות ובדיוור - ובכלל, כל הרעיון של 'איזור עדיפות לאומית') מאחר שאינו נתון בסמכותה השיורית של הממשלה⁸.

הממשלה קיבלה מבג"ץ ארכה לפקיעתו של החוק, ובשנת 2008 נקבע שהחוק יפקע בספטמבר 2009. בינתיים עמלה הממשלה לנסח הצעת חוק שבה תעניק הכנסת את הסמכות לקביעת אזורי העדיפות הלאומית לממשלה, תוך נתינת קריטריונים ברורים לקביעת מפת אזורי עדיפות לאומית.

ב- 27.2.2007 פרסמה הממשלה את "הצעת חוק קביעת אזורי עדיפות לאומית, התשס"ז - 2007"⁹. לפי ההצעה, תוענק לממשלה הסמכות לקבוע מקום כאיזור עדיפות לאומית, מתוך שיקולים אלה: חוסנו הכלכלי של הישוב, מיקומו הגיאוגרפי, תכנון הפריסה של האוכלוסיה ברחבי המדינה, המצב הבטחוני באיזור, הצורך בצמצום פערים, ו"שיקולים נוספים הנוגעים לצרכי האוכלוסייה באיזור או בישוב שבשלם יש לעודד פיתוח או קידום". חשוב להדגיש שמלשון החוק נראה שהפרמטרים המדוייקים לשיקולים אלו (למשל - מהו 'מרחק גיאוגרפי' המצדיק סיוע, או מהו 'מצב בטחוני') נתונים לשיקול דעתה של הממשלה, ובכל מקרה ההחלטה או אי ההחלטה על הכרזת איזור עדיפות לאומית נתונים בידיה בלבד, מתוך השיקולים שהוזכרו לעיל.

בתאריך 24.8.2008 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 3960¹⁰, "הכרזה על הפריפריה כאיזור עדיפות לאומית". על פניו, נראה שמדובר בהצהרה ולא בהחלטה¹¹, אך משיחה עם ירח טוקר,

⁶ פסיקת בג"ץ על אפליית הערבים - http://www.nevo.co.il/Psika_word/elyon/03111630-a18-e.doc

⁷ עוד על הפסיקה <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3627395,00.html>

⁸ על פסיקת בג"ץ מאתר עדאלה - <http://www.adalah.org/newsletter/heb/mar06/1.php>

⁹ הצעת החוק המתוקנת מ-2007 - <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/79AA7E6D-D1AC-4DFD-B875-3D01FD4FB754/7713/283.pdf>

¹⁰ החלטת הממשלה 3960 - <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3960.htm>

¹¹ הרצאה מאת פרופ' עמירם גונן, גיאוגרף באוניברסיטה העברית - <http://www.admati.org.il/%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%94/tabid/59/articleType/ArticleView/articleId/214/categoryId/133/-----.aspx>

דובר יו"ר ועדת הכספים, הבנתי שמדובר בחלק מן התהליך של חקיקת החוק, אך ראוי לברר בצורה מעמיקה יותר את משמעותה של החלטה זו.

בכנסת הנוכחית הוחלט להעביר את החוק במסגרת חוק ההסדרים 2009/2010 (פרק כד')¹², ונערכו שלוש ישיבות של ועדת הכספים בנושא¹³. בישיבה האחרונה אושר החוק לקריאה שנייה ושלישית, וכאמור החוק עבר במסגרת חוק ההסדרים.

המצב הנוכחי הוא שלממשלה יש סמכות לקבוע איזורי עדיפות לאומית בכפוף לשיקולים שהוזכרו לעיל, אך למעשה - בעקבות החלטת בג"ץ שמספטמבר 2009 תבטל החלטה 3292, הרי שמשנת הלימודים הקרובה אף איזור בארץ איננו "איזור עדיפות לאומית", וכל ההטבות שמהם נהנו יישובי הפריפריה יתבטלו.¹⁴ לאחרונה דווח כי במועצות שבהם בוטלו ההטבות שוקלים להשבית את הגנים (שבהם ביטול ההטבות ייקר משמעותית את דמי הרישום) ולא לפתוח את שנת הלימודים.¹⁵

כאמור, בעקבות העברת חוק 'איזורי עדיפות לאומית' במסגרת חוק ההסדרים האחרון, יש בסמכותה של הממשלה להעניק חזרה את ההטבות, אך בעקבות פסיקת בג"ץ יש להזהר (לכאורה) שבמסגרת ההטבות לא יופלו יישובים ערביים לרעה. כנראה שבשאלה זו בדיוק - וביתר הקריטריונים לקביעת מפת איזורי העדיפות - תעסוק הישיבה במשרד רה"מ ב-2/9 שאליה מוזמן המכון.

העבודה שנוותר לעשות:

1. גיבוש חוות דעת בנוגע לקיפוח הערבים מול ההיבט הלאומי.
2. הגשת המלצות קונקרטיות באשר לקריטריונים לקביעת איזורי העדיפות. דרושה קריאה מעמיקה של כל ישיבות וועדת הכספים בנושא.

¹² הצעת החוק במסגרת חוק ההסדרים - (עמוד 582)

<http://knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/436/436.pdf>

¹³ פרוטוקולים של ישיבת ועדת הכספים בנושא:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2007-07-25-02.html>

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2008-11-04-02.html>

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2009-06-16.html>

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2009-06-22-02.html>

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2009-07-05.html>

¹⁴ כתבה מאתר ערוץ 7 על אישור החוק החדש להצבעה, ומניעת הפגיעה בהתיישבות -

<http://www.inn.co.il/News/News.aspx/191449>

¹⁵ כתבות באתר ynet על פקיעת ההטבות (ושביתה בגנים) החל משנת הלימודים הקרובה -

<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3765975,00.html>

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3627395,00.html>