

הגדרת יישובים כבעלי עדיפות לאומית ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לתקן את סעיף 25 להחלטת ממשלה מס' 1371 מיום 10.4.2022, שעניינה "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" (להלן - **החלטה 1371**), אשר תוקן בהחלטת ממשלה מס' 1920 מיום 27.11.2022, כך שבמקום האמור בו יבוא "תוקף החלטה זו הוא מיום 10.4.2022 ועד ליום 30.4.2023 או עד לקבלת החלטה חדשה בעניין זה, לפי המוקדם מביניהם".
- ב. הגם שבהחלטה זו אין קביעה באשר למתן הטבות או תמריצים קונקרטיים, והואיל ובעת מתן החלטה זו אין תקציב מדינה מאושר, יובהר כי עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, ככל שמשרדי הממשלה יחליטו על מתן הטבות על בסיס מפת העדיפות הלאומית, כאמור בהחלטה 1371, הקצאות הכספים כאמור תהיינה כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולתכנית המפורטת הקבועה בו, ולהוראות סעיפים 47 ו-47ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

עדיפות לאומית

החלטה 1371 התקבלה ביום 10.4.2022, 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. תוקפה של החלטה 1371 נקצב עד ליום 20.11.2022. על בסיס החלטה 1371 המשרדים הנוגעים בדבר היו רשאים להעניק הטבות ותמריצים לאזורי עדיפות לאומית כמפורט בהחלטה זו.

החלטת הממשלה מס' 1920 התקבלה ביום 27.11.2022 (להלן - **החלטה 1920**), ותיקנה את החלטה 1371 באופן שבו הוארך תוקפה עד ליום 31.12.2022 או עד לקבלת החלטה חדשה בעניין זה, לפי המוקדם ביניהם, ובלבד שבתקופה זו ההחלטה תעמוד בתוקפה רק לעניין הטבות ותמריצים שכבר הוחלט על נתינתם על ידי משרדי הממשלה בתחום סמכותם. מוצע כעת להאריך את תוקפה של החלטה 1371 עד ליום 30.4.2023 לכל היותר, על בסיס אותם השיקולים שבגינם התקבלו החלטות 1371 ו-1920. זאת, על מנת לאפשר לממשלה הנכנסת לגבש מדיניות סדורה בנוגע לעדכון מפת העדיפות הלאומית מחד גיסא, ולייצר עבור משרדי הממשלה את המשך הבסיס המשפטי הנדרש לפעולות מתוקף מפת העדיפות הלאומית מאידך גיסא.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטה 1371 התקבלה ביום 10.4.2022. בסעיף 25 להחלטה נקבע כי תוקפה יעמוד בעינו עד ליום 20.11.2022. החלטה 1920 שהתקבלה ביום 27.11.2022 האריכה את תוקף מפת העדיפות הלאומית עד לתום שנת 2022, מתוך רצון לאפשר למשרדי הממשלה להבטיח חלוקת משאבים תקינה הנובעת ממפת העדיפות הלאומית בשנת התקציב 2022 מחד גיסא, ומתוך הנחה כי במהלך חודש דצמבר כבר תוקם ממשלה חדשה אשר תקבע בעצמה את מדיניות עדכון מפת העדיפות מאידך גיסא.

כעת מוצע להאריך את תוקפה של מפת העדיפות הלאומית עד ליום 30.4.2023 לכל היותר, נוכח העובדה שהממשלה הנכנסת כוננה בסוף חודש דצמבר 2022, וטרם הספיקה לגבש מדיניות סדורה בנוגע לעדכון מפת העדיפות הלאומית. הארכת תוקף מפת העדיפות הלאומית לתקופה זו תאפשר לממשלה הנכנסת שהות לצורך גיבוש מדיניות סדורה בנוגע לעדכון מפת העדיפות הלאומית, וכן תייצר עבור משרדי הממשלה את המשך הבסיס המשפטי הנדרש לפעולות מתוקף מפת העדיפות הלאומית.

יוער כי עקב טעויות טכניות שנפלו בהכנת נספחי החלטת הממשלה מס' 3738 מיום 15.4.2018 והחלטה 1371 ובעקבות בדיקה מחדש של רשימת היישובים המופיעים בנספחי החלטה 1371 ועמידתם בתבחינים המנויים בה, עלה כי 2 יישובים נכללו בנספחי החלטה בשוגג, על אף שאינם עומדים בתבחינים הקבועים בהחלטה, 3 יישובים לא נכללו בנספחי החלטה בשוגג, על אף שהם עומדים בחלק מהתבחינים הקבועים בהחלטה, ו-2 יישובים נכללו בשוגג באחד הנספחים, על אף שהיו אמורים להיכלל בנספחים אחרים. כמו כן, במהלך החודשים נובמבר ודצמבר 2022 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את עדכונה עבור המדד התברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות, המשפיעים ישירות על הרכב מפת העדיפות הלאומית, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהחלטה 1371. הואיל ומוצע להאריך את מפת העדיפות הלאומית לתקופה קצרה נוספת בלבד, ולצורך מתן שהות לממשלה הנכנסת לגבש את מדיניותה ביחס לעדכון מפת העדיפות הלאומית, הרי שתיקון הנספחים וכן עדכונם בהתאם לעדכון המדדים, ככל שיידרשו בהתאם למדיניות הממשלה החדשה, ייקבעו על ידה.

מפת העדיפות הלאומית, אשר נקבעה בהחלטה 1371 ואשר מוצע כעת להאריכה בשנית, מאפשרת לשרי הממשלה לתעדף אזורים ויישובים בהקצאת משאבים ובמתן הטבות, אך אינה מחייבת אותם לעשות כן ואינה קובעת מתן הטבות קונקרטיות. בעת מתן הטבות על ידי המשרדים – ככל שיבחרו לעשות כן על סמך המפה – יהא על כל משרד לעמוד בכל הוראות הדין, לרבות הוראות הנוגעות להיבטי התקציב. הואיל ולעת הזו טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2023, מובהר בהצעת ההחלטה, לעניין זה, כי עד לאישורו של תקציב המדינה לשנת 2023 הקצאות כספים על ידי המשרדים תהיינה כפופות גם להוראות סעיף 33 לחוק יסוד משק המדינה ולהוראות סעיפים 47 ו-47 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מפת העדיפות הלאומית נועדה לאפשר לשרי הממשלה לתעדף אזורים וישובים בהקצאת משאבים הטבות. עם זאת מדובר בהחלטה הצהרתית ואין בה כדי להשפיע באופן ישיר על המשק.

תקציב

הקצאות כספים על ידי המשרדים על בסיס החלטה זו, ככל שיוקצו, תהיינה כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולתכנית המפורטת הקבועה בו, ולהוראות סעיפים 47 ג ו- 47 ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1371 מיום 10.04.2022

החלטת ממשלה מס' 1920 מיום 27.11.2022

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מגיש: ראש הממשלה

כ"ו בטבת התשפ"ג
19 בינואר 2023



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ו בטבת התשפ"ג
19 בינואר 2023
סימוכין: 4613811976

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטה ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית – תיקון החלטת ממשלה.

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 10.04.2022 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1371 (להלן – **החלטה 1371**), שבמסגרתה קבעה הממשלה יישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית. בהחלטה 1371 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 1371, לצורך מתן הטבות לאותם יישובים שנקבעו כאזורי עדיפות לאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר ובהתאם לחוראות שפורטו בהחלטה 1371.
5. בהתאם לאמור, על סמך החלטה 1371 ניתנות על ידי משרדי ממשלה שונים הטבות שונות באזורי העדיפות הלאומית כהגדרתם בהחלטה 1371.
6. בסעיף 25 להחלטה 1371 נקבע כי תוקפה יהא עד ליום 20.11.2022. בהחלטת ממשלה מס' 1920 מיום 27.11.2022, הוארך תוקפה של החלטה 1371 עד ליום 31.12.2022.
7. כעת מוצע להאריך את תוקפה של החלטה 1371 עד ליום 30.4.2023 או עד קבלת החלטה חדשה בעניין זה לפי המוקדם מביניהם. כמפורט בדברי ההסבר להצעה, הארכת תוקפה של החלטה 1371 נועדה על מנת לאפשר לממשלה הנכנסת לגבש מדיניות סדורה בנוגע לעדכון מפת העדיפות הלאומית מחד גיסא, ולייצר עבור משרדי הממשלה את המשך הבסיס המשפטי הנדרש לפעולות מתוקף מפת העדיפות הלאומית מאידך גיסא.



היועצת המשפטית

8. בהצעת ההחלטה מובהר כי השיקולים וכן הנימוקים והנתונים התומכים לקביעתם של אזורי העדיפות הלאומית לתקופת ההארכה המוצעת, כנדרש בסעיף 151 לחוק, הם כאמור בהחלטה 1371.
9. בנוסף, הגם שבהחלטה זו אין קביעה באשר למתן הטבות או תמריצים קונקרטיים, והואיל ובעת מתן החלטה זו אין תקציב מדינה מאושר, הובהר בהצעה כי עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, ככל שמשרדי הממשלה יחליטו על מתן הטבות על בסיס מפת העדיפות הלאומית, כאמור בהחלטה 1371, הקצאות הכספים כאמור תהיינה כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולתכנית המפורטת הקבועה בו, ולהוראות סעיפים 47 ו-147 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

החלטה 1371 קבעה מפת עדיפות לאומית כללית על יסוד אותם תבחינים שלפיהם נקבעה המפה הכללית הקודמת לה, בהחלטה 3738 מיום 15.4.2018 (להלן - **החלטה 3738**). החלטה 1371 נסמכה על נתונים עדכניים, כפי שפורט בה בהרחבת, והיא החלטה חדשה העומדת בפני עצמה. במבחן התוצאה, גם לאחר שקלול הנתונים העדכניים כאמור, נפות הפריפריה הגיאוגרפית נותרו כשהיו. באופן מעשי, היישובים היחידים שיצאו או נכנסו למפה הכללית הם יישובים חדשים, בהתאם למועד הקמתם ולקריטריונים לעניין זה בהצעה.

בפני בית המשפט העליון תלויה ועומדת עתירה המעלה טענות, בין היתר, כנגד החלטת ממשלה מס' 3738 (בג"ץ 5510/20 **אום אל פאחם ואח' נגד ראש הממשלה ואח'.**) ביום 22.4.21 ניתן בעתירה האמורה צו על תנאי, אשר הורה למשיבים להשיב כדלקמן: "1. מדוע לא יבוטל תבחין "נפות הפריפריה הגיאוגרפית" לקביעת המפה הכללית של אזורי העדיפות הלאומית, כפי שאומץ בהחלטה 3738 ... 2. מדוע לא ייכללו היישובים אום אל-פאחם, עארה-ערערה, כפר קרע, באקה אלגרביה, ג'ת, יישובי מועצה מקומית מעלה עירון, יישובי מועצה מקומית בסמ"ה, אום אלקטף, מיסר ואלעריאן במפה הכללית שנקבעה בהחלטה 3738, ומדוע לא יזכו יישובים אלה בהטבות שניתנו מכוחה במסגרת החלטה 4302 של הממשלה ה-34 "קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון" (25.11.2018), ורשימת ההטבות של משיבה 3 (רשות מקרקעי ישראל)".

עמדת המדינה, כפי שנמסרה בתצהיר התשובה מיום 13.6.21, וכן בתשובה המשלימה מיום 31.10.22, היא כי דין הצו על תנאי להתבטל ודינה של העתירה להידחות. בתשובת המדינה הובהר, בין היתר, כי היא סבורה שתבחין נפות הפריפריה הגאוגרפית שנכלל בהחלטה 3738, מבוסס על שיקולים שוויוניים, ענייניים וסבירים, העולים בקנה אחד עם הוראות החוק. כן הובהר כי אין בסיס עובדתי לטענת היישובים העותרים (המצויים כולם באשכול פריפריאליות 5), שלפיה קביעת התבחין ברמת הנפה המנהלית הביאה להפלייתם.

ביום 14.11.2022 התקיים דיון בעתירה, כשלפניו עדכנה המדינה את בית המשפט, בין היתר, בכך שיש כוונה להאריך את תוקף ההחלטה, וכי לאחר הארכת תוקפה יש כוונה להביא את הדברים בפני הגורמים הרלוונטיים בממשלה החדשה שתקום. בדיון הוחלט כי המשכו יידחה ותוגש הודעה מעדכנת מטעם המדינה בתוך 90 ימים, וכי מצופה כי ההחלטות שתתקבלנה בהמשך תיקחנה בחשבון, בין היתר, גם את ההערות שעלו בדיון.

יוער כי בעקבות בדיקה מתדש של רשימת היישובים המופיעים בנספחים המצורפים להחלטה 1371 ועמידתם בתבחינים המנויים בה, נמצא כי בהכנת נספחי החלטה 1371 נפלו טעויות טכניות ביחס ל-7 יישובים. כמו כן, במהלך החודשים נובמבר ודצמבר 2022 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את עדכוניה עבור המדד החרתי-כלכלי



היועצת המשפטית

ומדד הפריפריאליות, המשפיעים ישירות על מפת העדיפות הלאומית, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהחלטה 1371. הואיל ומוצע להאריך את מפת העדיפות הלאומית לתקופה קצרה נוספת בלבד ולצורך מתן שוות לממשלה הנכנסת לגבש את מדיניותה ביחס לעדכון הקריטריונים למפת העדיפות הלאומית הרי שתיקון הנספחים, ככל שיידרש בהתאם למדיניות הממשלה, ייקבע על ידה בהמשך.

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים והערות משפטיות שהתקבלו הוטמעו בנוסח.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית