

נייר עמדה

סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית

פברואר 2010



עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

להלן יתוארו הרקע וההליכים המשפטיים שניהל מרכז עדאלה ואשר הובילו לאישור החלטת הממשלה מס' 1060, יפורט כיצד החלטה מס' 1060 בעצם אינה מבטיחה חלוקה מחדש של התקציבים המועדפים שעליה היא הכריזה ויוסבר מדוע היא עומדת בניגוד לקביעת בית המשפט בעניין **ועדת המעקב העליונה**.

ב-13 בדצמבר 2009 אישרה הממשלה את החלטה מס' 1060, אשר חילקה את היישובים במדינה וסיווגה אותם לאזורי עדיפות לאומית. לפי ההחלטה, כ-40% מהאוכלוסייה המתגוררת ביישובים שבמפת אזורי העדיפות הלאומית החדשה היא אוכלוסייה ערבית. נייר עמדה זה נועד לחשוף את הבעייתיות שבהחלטת הממשלה הנ"ל. ההחלטה עלולה דווקא להביא להזנחת היישובים הערביים ולהמשך אפלייתם לרעה, שכן היא קובעת עקרונות שלפיהם אין הכרח שיישוב הנמצא באזור עדיפות לאומית ייחנה מההטבות ומהתקציבים המועדפים. ההחלטה ממשיכה וקובעת, כי הקצאת תקציבים מוגדלים אלו תלויה בשיקול דעתו הבלעדי של השר שבתחמומו תינתן ההטבה. כמו כן, ובניגוד לפסק הדין של בג"ץ בעניין **ועדת המעקב העליונה**¹, החלטת הממשלה אינה מתבססת על חקיקה ברורה ו/או על קריטריונים שוויוניים וכתובים שלפיהם מוקצים התקציבים המועדפים ליישובים המוגדרים אזורי עדיפות לאומית. למעשה, וכפי שיוסבר בנייר עמדה זה, החלטת הממשלה הנ"ל מכריזה, מצד אחד, כי רוב היישובים הערביים נמצאים במפת אזורי העדיפות הלאומית, אבל מצד שני היא קובעת שהשרים הם שיחליטו, לפי שיקול דעתם, אילו מהיישובים הנמצאים במפה זו יהיו זכאים לקבלת ההטבות והתקציבים בפועל, והשרים יחליטו גם מהם מרכיבי ההטבות הנ"ל ומה יהיו התקופות שבעדן יחולקו.

החלטה מס' 1060 עלולה דווקא להביא להזנחת היישובים הערביים ולהמשך אפלייתם לרעה, שכן היא קובעת עקרונות שלפיהם אין הכרח שיישוב הנמצא באזור עדיפות לאומית ייחנה מההטבות ומהתקציבים המועדפים.

החלטת הממשלה התקבלה בעקבות עתירה שהוגשה על ידי מרכז עדאלה, בשם ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל וועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי, נגד ראש ממשלת ישראל. העתירה תקפה החלטות ממשלה קודמות, מהשנים 1998 ו-2002, אשר הגדירו את מפת אזורי העדיפות הלאומית והעניקו ליישובים שנכללו במפה זו תקציבים מוגדלים בתחום החינוך. מקרב 553 יישובים שסווגו אזורי עדיפות לאומית, רק ארבעה היו יישובים ערביים. הדיונים בעתירה זו בפני בג"ץ נמשכו כשמונה שנים, שבסופן הוציא בית המשפט העליון פסק דין אשר בו נקבע, כי סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית מפלה באופן חמור נגד היישובים הערביים, מכיוון שהממשלה פסחה עליהם והוציאה אותם ממפת אזורי העדיפות הלאומית. בג"ץ קבע גם, כי אסור לבצע סיווג זה בלי להישען על חקיקה ראשית, המפרטת את הקריטריונים לסיווג.

נייר העמדה הוכן על ידי עורכת הדין סאוסן זהר, עורכת דין בעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.

הסיווג הישן לאזורי עדיפות לאומית

התקציב ליישובים, תיאלץ המדינה לקצץ מתקציבי הרשויות המקומיות היהודיות על מנת להקצות את התקציבים ליישובים הערביים שהופלו. העותרים התנגדו להענקת ארכה זו ופנו לבית המשפט העליון בבקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, שבה טענו כי הארכת מועד יישום פסק הדין מעבר לתקופה שקבע בג"ץ תעמיק את האפליה בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים. בג"ץ מתח ביקורת חריפה על המדינה וקבע כי היא לא הביאה בחשבון מבעוד מועד את ההסדרים התקציביים הדרושים לקיומו של פסק הדין וכי היה עליה לקיים את החובה החוקית המוטלת עליה בקיומו של פסק הדין.³

מקרב 553 יישובים שהוגדרו אזורי עדיפות לאומית, רק ארבעה היו יישובים ערביים.

ב-1998.2.15 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 3292, אשר קבעה את אזורי עדיפות לאומית א' ו-ב'. לפי החלטה זו, אזורי עדיפות לאומית א' קיבלו הטבות, תמריצים ומענקים בהיקפים גדולים ואילו אזורי עדיפות לאומית ב' קיבלו הטבות כאלו, אך בהיקף מופחת. **אולם מקרב 553 יישובים שהוגדרו אזורי עדיפות לאומית, רק ארבעה היו יישובים ערביים.** החלטה זו קבעה תמריצים בתחום החינוך, כגון: השתתפות בשכר לימוד; השתתפות בהוצאות נסיעה ללימודים למורים; השתתפות בשכר דירה למורים; תשלום חלק המעביד בקרן ההשתלמות של המורים; השתתפות בהוצאות הנסיעה של המורים; פטור משכר לימוד לילדים בגני חובה; השתתפות בדמי בחינות הבגרות; תשלום מענקי איזון מוגדלים; תוספת שעות לימוד; מימון להתקנת מחשב; עדיפות במלגות לסטודנטים בהשכלה גבוהה ועוד.

בתאריך 27.2.2006 נתן בג"ץ, בהרכב של שבעה שופטים, את פסק הדין בעניין **ועדת המעקב העליונה**. נקבע כי החלטת הממשלה מס' 2288 משנת 2002 אשר הגדירה בעבר את מפת אזורי עדיפות לאומית, הינה שלא כדין. בית המשפט קבע שפסק הדין ייושם בתוך שנה, היינו, עד ל-27.2.2007. פסק הדין קבע, ראשית, כי ההחלטה מפלה אפליה אסורה נגד היישובים הערביים. שנית, נקבע כי החלטת הממשלה אינה כדין שכן אין היא נופלת בסמכותה השיוויונית של הממשלה וכי היה על הממשלה להסתמך על חקיקה ראשית ברורה ומפורטת הקובעת את הכללים והקריטריונים בדבר סיווג יישובים כאזורי עדיפות לאומית. בג"ץ נימק את קביעתו בכך שחלוקת התקציבים המוגדלים ליישובים שסווגו כאזורי עדיפות לאומית חייבת להיות מעוגנת בחוק הקובע קריטריונים ברורים ומבחנים מפורטים לקבלת ההטבות והתקציבים. כמו כן, בג"ץ הדגיש כי אסור שחוק כזה, כשיחוקק, יהיה כללי או שיעניק הסמכה כללית וגורפת לממשלה או לשריה בנוגע לסיווג יישובים כאזורי עדיפות לאומית והענקת הטבות ותקציבים מוגדלים ליישובים.²

כאמור, בג"ץ נתן למדינה שהות של שנה ליישום פסק הדין, אך חרף זאת פסק הדין לא יושם במועד שנקבע. המדינה ביקשה מבית המשפט להעניק לה ארכה של חמש שנים ליישום פסק הדין, בנימוק ששינוי רשימת היישובים ושינוי חלוקת התקציב בין היישובים שסווגו כאזורי עדיפות לאומית הינו הליך ארוך, שאותו יש לבצע באופן הדרגתי. במיוחד הדגישה המדינה, כי במסגרת סיווג היישובים מחדש וחלוקת

חוק אזורי עדיפות לאומית החדש

ההחלטה הנ"ל מחדש, בכך שהוא מאריך את תוקפה לשנתיים וחצי ממועד כניסת החוק לתוקף, היינו, עד לתאריך 13.1.2012. בנוסף, החוק מותיר בתוקף כל החלטה אחרת מטעם הרשויות, אשר העניקה או חילקה הטבות לאזורי עדיפות לאומית עובר לאישור החוק בכל התחומים האחרים מעבר לתחום החינוך. הארכת תוקפה של החלטה זו מנוגדת לקביעת בית המשפט בפסק הדין.

חוק אזורי עדיפות לאומית הוא חוק עמום, כללי, המעניק לממשלה שיקול דעת גורף לסיווג יישובים ואזורים כאזורי עדיפות לאומית ולהקצות להם הטבות בתחומים שונים ולתקופות שונות.

החוק אינו מפורט וברור כלל ועיקר. הוא אינו מגדיר מהו "אזור עדיפות לאומית", הוא אינו מספק רשימת יישובים המוגדרים כך; הוא אינו קובע מהו תחום ההטבות שיחולקו ליישובים שיוגדרו אזורי עדיפות לאומית ואף לא את התקופות שבעדן יחולקו.

ביוני 2009 וסמוך לאישור חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "חוק ההסדרים"), נכלל בחוק זה פרק כ"ו, הנושא את הכותרת "אזורי עדיפות לאומית" (להלן: "חוק אזורי עדיפות לאומית"). החוק אושר בכנסת ב-14.7.2009.

חוק אזורי עדיפות לאומית הוא חוק המנוגד לפסק הדין שניתן בעניין **ועדת המעקב העליונה**. זהו חוק עמום, כללי, המעניק לממשלה שיקול דעת גורף לסיווג יישובים ואזורים כאזורי עדיפות לאומית ולהקצות להם הטבות בתחומים שונים ולתקופות שונות. החוק אינו מפורט וברור כלל ועיקר. הוא אינו מגדיר מהו "אזור עדיפות לאומית", הוא אינו מספק רשימת יישובים המוגדרים כך; הוא אינו קובע מהו תחום ההטבות שיחולקו ליישובים שיוגדרו אזורי עדיפות לאומית ואף לא את התקופות שבעדן יחולקו. חוק זה מעניק לממשלה סמכות לקבוע, כי אזור מסוים הוא אזור עדיפות לאומית, אך הסיווג יכול להיות כללי ויכול שיהיה לגבי תקופה מסוימת או לגבי עניין מסוים. החוק אף אינו קובע את התחומים שבעדן יחולקו ההטבות. החוק מרחיק לכת וקובע, כי אין בו כדי לגרוע מהסמכות הנתונה לממשלה או לרשויות המדינה לתת הטבות בתחומי פעילותן לאזור או ליישוב ספציפי. כמו כן, החוק מתיר לממשלה לשקול את השיקולים שהובאו בחוק אך אינו מחייבה לעשות כן. למשל, החוק מאפשר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב; את חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ואת רמת השירותים בו; את תכנון הפריסה של האוכלוסייה; את מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או את המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ; את הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות; את נטל קליטת העלייה המוטל על האזור או היישוב וכו'. אולם, השיקולים שפורטו בחוק נותרו עמומים וכלליים – ללא כל הסבר או פירוט. בכך מעניק החוק שיקול דעת גורף לממשלה לסווג יישובים או אזורים כאזורי עדיפות לאומית ולהעניק להם באופן זה הטבות ותמריצים. שיקול הדעת הבלעדי לסיווג יישובים ככאלה, נתון בידי הממשלה ושריה בלבד.

למרות קביעת בית המשפט בעניין **ועדת המעקב העליונה** בדבר ביטול החלטת הממשלה מס' 2288 ובניגוד לה, חוק אזורי עדיפות לאומית מחיה את

ביקורת מצד חברי הכנסת על גורפות החוק החדש

עדיפות לאומית. יו"ר הכנסת, ח"כ ראובן ריבלין, טען:

"הנושא של הקריטריונים הוא שמטריד ולא הנושא של המפה הנקודתית, שכן במפה הנקודתית אנחנו מוכנים להגיע למצב שבו אם אכן נביא את הנושא לדיון בפני הוועדה, כוחות פוליטיים שונים יחייבו דיונים שאינם במסגרת מדיניות אלא במסגרת של צורך פרלמנטרי – לאשר או לא לאשר, ופעמים רבות זה לפי המשתתפים, ופעמים רבות גם בצורה שאינה עולה בקנה אחד עם הצרכים הציבוריים ועם הצדק הציבורי..."⁷

בהקשר זה טענה גם חברת הכנסת שלי יחימוביץ:

"אין בחוק הזה שום דבר. חוץ מלהגיד שראש הממשלה יעשה מה שיתחשק לו, וייתן למי שיתחשק לו, לא כתוב כאן כלום בסופו של דבר, שום דבר."⁸

יתר על כן, חברי הכנסת טענו, כי הצעת החוק בעצם עוקפת אותם כמחוקקים ועל כן היא מהווה חוק עוקף כנסת. ח"כ ריבלין ציין כי:

"לפי הנוסח פה – זה חוק עוקף כנסת. בג"ץ אמר שלא יעקפו אותו, אבל לא אומר שיעקפו את הכנסת... חוק המסגרת אומר בצורה מפורשת: הממשלה תוכל לפעול על פי שיקול דעתה מבלי לבקש."⁹

דברים דומים נשמעו מפי עו"ד עידו בן יצחק, שסיפק את הייעוץ המשפטי לוועדת הכספים של הכנסת ואשר ציין כי:

"הצעת החוק, כפי שהיא מונחת כאן כרגע, לא מכילה שום מנגנון פיקוח או בקרה של הכנסת... כלל היסוד, שגם חזר עליו בית המשפט העליון, שבחקיקה צריך לעגן את המדיניות הכללית ואת אמות המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה והתכלית החקיקתית. כמוכן שככל שהתכלית המונחת ביסוד החקיקה היא יותר גדולה, מבחינת משמעויות, אז גם הפירוט לגביה צריך להיות רחב יותר בנושא של שיקול דעת שניתן לרשות המבצעת מאת הרשות

נוסחו של חוק אזורי עדיפות לאומית עורר ביקורת חריפה וקשה מצד חברי הכנסת עצמם.⁴ חברי הכנסת טענו כי החוק עוקף את קביעת בג"ץ בעניין **ועדת המעקב העליונה** ומנוגד לה. חברי הכנסת תקפו את כלליותו של החוק ואת העדר הפירוט בו, בנוגע ליישובים שיוגדרו אזורי עדיפות לאומית וההטבות שהם אמורים לקבל. ח"כ ניסן סלומינסקי, לדוגמה, טען כי:

"יש פה קריטריונים שאינם מגדירים כלום. אלה הגדרות אמורפיות שלא אומרות כלום. אמרנו שאנחנו לא מוכנים לנושא הזה ואנחנו רוצים לדעת דברים יותר ברורים. דיברנו על מפה. אתם חוזרים אלינו עם אותו נייר בלי שום שינוי. אתם סתם עושים צחוק. הדבר השני הוא, שתיתנו לנו להבין במה מדובר מבחינת ההטבות. תרכזו את הכל כדי שיהיה לנו מושג מה מקבל מי שמוגדר באזור עדיפות א' או ב' או ג'. אני לא יודע איך אתם מחלקים את זה."⁵

גם ח"כ חיים אורון הדגיש, כי הצעת החוק אינה חוק והעובדה שהיא מקנה שיקול דעת גורף לממשלה מעידה על כך שאין מדובר בחוק, כי אם דווקא במעקף של פסק הדין בעניין **ועדת המעקב העליונה**. לדבריו:

"אין פה חוק. יש פה סל, שנותן לממשלה סמכות לחלק כסף בסכומים עצומים, על-פי שיקול דעתה. מי שרוצה את זה שיצביע בעד זה. אני לא רוצה להצביע על זה בשום מסגרת, לא כי אני נגד חוק עדיפות – אני בעד חוק עדיפות – אבל זה לא החוק הזה... הסל הזה נותן לממשלה לעשות כל מה שהיא רוצה. אם זה לא היה ברור, אז בסעיף 6: שיקולים נוספים הנוגעים לצורכי האוכלוסייה. אני לא מתאר לעצמי שהממשלה תחליט משיקולים נוספים שנוגעים לתנועת הכוכבים במסילתם. בטח לצורכי האוכלוסייה... מה שמופיע פה, כפי שאמרת, זה לא חוק. זה כיסוי משהו – שאני לא רוצה להגיד, לא יפה – כלפי בג"ץ, כי אתם לא מסוגלים, הממשלה, לא הקודמת ולא הנוכחית, לבוא לפה עם קריטריונים. מה שפה זה לא קריטריונים."⁶

לא זאת אף זאת, אלא שנטען כי העדר הקריטריונים הוא עניין מטריד, שכן כוחות פוליטיים בממשלה הם אלו העלולים לקבוע את סיווג היישובים כאזורי

המחוקקת... הצעת החוק מהווה במונח הזה סטייה מהמודלים האלה, לפיהם ההסדר הראשוני נקבע במסגרת החקיקה ברמות פירוט גדולות.¹⁰

בסופו של דבר הדגישו חברי הכנסת, כי הצעת החוק היא בגדר ביזיון של החלטת בית המשפט הנכבד בעניין ועדת המעקב העליונה. ח"כ יחימוביץ' הדגישה כי:

"הבג"ץ אומר דבר מאוד ברור, שלא בא לידי ביטוי בחוק. הבג"ץ אומר שהשתרשה נורמה שלפיה מעבירה הממשלה תקציבי עתק למטרות מסוימות או למגזרים מסוימים באוכלוסייה, שלא על פי חוק שיועד לדבר – וזה החוק – בלי שנקבעו קריטריונים ברורים בידי המחוקק ובלא שהכנסת, בסמכותה כמחוקק, נתנה דעתה על העברות כספים אלו והורתה עליהם או למצער אישרה אותם.¹¹

כמו כן, ח"כ רון נחמן הדגיש:

"מה אמר בג"ץ? בג"ץ אמר שני דברים: לממשלה אין סמכות בהחלטות של שני שרים, שר האוצר והשר הנוגע בדבר, לעשות את התקנות בחקיקה משנית. הוא קבע שהכנסת תקבע את זה בחקיקה ראשית. מה רוצה היום משרד ראש הממשלה לעשות? הוא רוצה את כל הסמכויות. הוא יקבל חבילה ריקה ויעשה מה שהוא רוצה. בעצם הכנסת נותנת להם את המסגרת החוקית ובתוך המסגרת החוקית הם יכולים לעשות מה שהם רוצים. זה ביזיון בית המשפט. זאת סתירה להחלטת בית המשפט.¹²

למרות הביקורת החריפה שנמתחה על הצעת חוק אזורי עדיפות לאומית, כמתואר לעיל, אושר חוק אזורי עדיפות לאומית החדש, במחטף, כחלק מחוק ההסדרים.

החלטת הממשלה החדשה שאושרה בעקבות החוק החדש

הנגישות והקירבה של האוכלוסייה למרכז הארץ. לפי המדד המשולב שתואר לעיל, חולקה המדינה לחמישה מחוזות (מתוך שבעה מחוזות: ירושלים, הצפון, חיפה, המרכז, תל אביב, הדרום וההתנחלויות בגדה). מחוזות אלו חולקו ל-11 נפות. הפעלת המדד המשוקלל לעיל הביאה לכך שנפת באר שבע ומחוז הצפון יוגדרו עדיפות לאומית. במסגרת מחוז הצפון נכללות נפות צפת, כנרת, יזרעאל (כולל עפולה ונצרת), עכו והגולן. יודגש, כי בהתאם להחלטת הממשלה נקבע שנצרת ועפולה יוגדרו אזורי עדיפות לאומית לתקופה של שלוש שנים בלבד. יתר על כן, נקבע כי תוקם ועדת שרים שתמליץ בתוך 30 ימים לגבי אשקלון, מודיעין עילית והיישובים נטולי הגדר בגדה.

בתאריך 13.12.2009 ובהסתמך על הסמכות שהוענקה לה מכוח החוק החדש, אישרה הממשלה את החלטה מס' 1060, הנושאת את הכותרת "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית".¹³ בהחלטתה זו קבעה הממשלה את האזורים שיסווגו כאזורי עדיפות לאומית בהסתמך על ארבעה קריטריונים: מדד משולב המגדיר אזורי פריפריה יחד עם אשכול חברתי-כלכלי; רמת איום ביטחוני; מרחק מגבול בינלאומי ויישובים חדשים אשר הוקמו בחמש השנים האחרונות. כפי שיפורט להלן, החלטת הממשלה לא קבעה אילו יישובים יקבלו את ההטבות התקציביות, אלא הגדירה אזורים רחבים כעדיפות לאומית והותירה את מלאכת חלוקת התקציבים לשרי הממשלה עצמם. **בכך היא מבחינה בין עצם הגדרת אזור כאזור עדיפות לאומית לבין מתן התקציב ליישוב המצוי באותו אזור.**

יתר על כן, ובהתאם להחלטת הממשלה, נקבע כי התחומים שבהם יוענקו ההטבות הינם: תחום החינוך ורכישת השכלה; תחום הדיוור והפיתוח העירוני; תחום התעסוקה; תחום תשתיות ההנדסה ותחום התרבות והספורט. אולם, הממשלה לא פירטה את רכיבי ההטבות הנ"ל, וגם כאן הותירה את פירוט רכיבי התקציבים לשרי הממשלה עצמם. היינו, **הקביעה של זהות היישובים שיקבלו את ההטבות בפועל, של תחומי ההטבות שיתקבלו ושל התקופות שבעדן ישולמו, נותרה לשיקול דעתם של שרי הממשלה בלבד, כל אחד/ה בתחומה**. יודגש, כי החלטת הממשלה אינה קובעת מועד כלשהו שבו על השרים להגיש את הקריטריונים המקצועיים שלפיהם יחולקו התקציבים המועדפים.

החלטת הממשלה לא קבעה אילו יישובים יקבלו את ההטבות התקציביות, אלא הגדירה אזורים רחבים כעדיפות לאומית והותירה את מלאכת חלוקת התקציבים לשרי הממשלה עצמם. בכך היא מבחינה בין עצם הגדרת אזור כאזור עדיפות לאומית לבין מתן התקציב ליישוב המצוי באותו אזור.

הקריטריון הראשון שבו עשתה הממשלה שימוש, הוא מדד המשלב בין מיקומו של יישוב באזור פריפריה לבין סיווגו באשכול חברתי-כלכלי. לפי מדד משולב זה נלקחו אזורים פריפריאליים המרוחקים ממרכז הארץ, היינו מתל אביב, ואליהם הוספו אזורים הממוקמים באשכול חברתי-כלכלי נמוך. בהתאם להחלטת הממשלה, בבסיס הגדרת מדד זה עמדה התפיסה, שלפיה פריפריאליות היא עניין של נגישות לשירותים, כגון נגישות למוקדי בריאות, השכלה, תרבות, תעסוקה, מסחר וכד' ושל יכולתם של האזרחים והתושבים לנצל שירותים אלה באופן אפקטיבי. אין מדובר רק בנגישות פיזית, כי אם ביכולת לגשר על המרחק הן ברמת התשתיות הן ברמת יכולתו של הפרט והאמצעים שיש בידו, כדי לספק לתושבי אזורי הפריפריה יכולת למצות את פוטנציאל

להלן טבלה המפרטת את הנפות, תתי הנפות והמחוזות לפי משרד הפנים, שעליה הסתמכה הממשלה בהחלטתה לעיל:

סמל	מחוז	נפה	תת-נפה	שיעור מסך האוכלוסייה לשנת 2009 %	האם נכלל במפת אזורי עדיפות החדשה
11	ירושלים	ירושלים		12	לא
21	הצפון	צפת		1	כן
22		כנרת		1	כן
23		יזרעאל	עפולה	6 כולל תת-נפה נצרת	כן – רק לתקופה של שלוש שנים
24		עכו		8	כן
25		יזרעאל	נצרת		כן – רק לתקופה של שלוש שנים
29		גולן		1	כן
31	חיפה	חיפה		7	לא
32		חדרה		5	לא
41	המרכז	השרון		5	לא
42		פתח-תקווה		8	לא
43		רמלה		4	לא
44		רחובות		7	לא
51	תל אביב	תל אביב	תל אביב	17 בכל הנפה	לא
52		תל אביב	רמת גן		לא
53		תל אביב	חולון		לא
61	הדרום	אשקלון		6	כן – ייקבע על ידי ועדת שרים
62		באר שבע		8	לא
71		ג'נין		4 בכל הנפה	כן
72		שכם			כן
73		טול-כרם			כן
74		רמאללה			כן
75		ירדן (יריחו)			כן
76		בית לחם			כן
77		חברון			כן

ההחלטה מבחינה בין עצם הסיווג לחלוקת הטבות בפועל

החדשה. שכן, ולמרות הכללת היישובים הערבים הנ"ל במפת אזורי עדיפות, אין כל הבטחה כי בפועל הם אכן יקבלו את התקציבים המועדפים. הואיל והחלטת הממשלה מס' 1060 אינה קוצבת לשרים תקופת זמן ספציפית להפעלת סמכותם זו, לא ניתן כעת לקבוע רשימה מפורטת ליישובים שבפועל יקבלו את התקציבים המועדפים האמורים לסייע להם לגשר על קשיי הנגישות של התושבים לשירותים חברתיים שונים הנובעים ממרחקם הגיאוגרפי ממרכז הארץ.

מהחלטת הממשלה יוצא, כי עצם הגדרת אזור כאזור עדיפות לאומית, אין משמעה כי כל היישובים באזור שהוגדר כך יקבלו את הטבות התקציביות בפועל. שרי הממשלה השונים יקבעו, כל אחד מהם בתחומו, קריטריונים מקצועיים נפרדים לצורך חלוקת הטבות התקציביות ליישובים אינדיווידואליים בתוך האזור שהוגדר כאזור עדיפות לאומית. **על כן, עצם היותו של היישוב בתוך מחוז הצפון או בנפת באר שבע, אין משמעה שהוא בהכרח יקבל את התקציבים המועדפים.** יתר על כן, רשאי השר לקבוע הטבות ותמריצים ליישובים בתוך הנפות, הן בהתאם לחוק אזורי עדיפות לאומית והן בהתאם לחוקים אחרים. שיקול דעת שכזה הינו שיקול דעת רחב, העלול ליצור הבחנות בין יישובים בתוך הנפות שהוגדרו אזורי עדיפות לאומית. תוצאה זו נצפית גם בהחלטת הממשלה עצמה, שבה צוין כי "שיקולים ומתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין יישובים באותה נפה, או הבחנה בתוך היישוב, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת המשרד."¹⁴ דברים אלו מקבלים משנה תוקף, **לאור החלטת הממשלה הקובעת כי לאור מגבלות תקציביות, התקציבים יחולקו לכל היותר ל-25% מאוכלוסיית המדינה הנכללת במפה החדשה.**

במצב דברים זה עלולה להתהוות מציאות שבה יישוב יהודי שיסווג כעדיפות לאומית יהא זכאי לקבל הטבות מסוימות ואילו יישוב ערבי הסמוך לו לא יהיה זכאי להן, אף על פי ששניהם ממוקמים בנפה שהוגדרה אזור עדיפות לאומית על פי החלטת הממשלה.

מעבר לכל האמור לעיל, הן החוק החדש והן החלטת הממשלה החדשה מסמיכים את שרי הממשלה להעניק סוג מסוים של הטבות ליישוב אחד וסוג אחר של הטבות ליישוב אחר. הם אף מתירים לממשלה לסווג יישוב כאזור עדיפות לאומית לתקופה מסוימת ויישוב אחר העונה על אותם קריטריונים, לתקופת זמן אחרת. כך, אין ספק כי ייווצר מצב שבו תוחל החלטת הממשלה באופן שונה על יישובים העונים על אותם קריטריונים. במצב דברים זה עלולה להתהוות מציאות שבה יישוב יהודי שיסווג כעדיפות לאומית יהא זכאי לקבל הטבות מסוימות ואילו יישוב ערבי הסמוך לו לא יהיה זכאי להן, אף על פי ששניהם ממוקמים בנפה שהוגדרה אזור עדיפות לאומית על פי החלטת הממשלה. תוצאה זו עלולה להביא לאי שוויון בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים בכל הנוגע לחלוקת התמריצים והטבות בפועל.

יוצא איפוא, כי החלטת הממשלה אינה בהכרח מטיבה עם כלל היישובים שהוגדרו כעדיפות לאומית עפ"י ההחלטה, לרבות היישובים הערבים שנכללו במפה

הוצאת היישובים הערביים במשולש ממפת אזורי העדיפות

כאמור, רק מחוז הצפון ונפת באר שבע הוגדרו בסופו של דבר אזור עדיפות לאומית על פי המדד המשולב. כך הוצאו ממפת אזורי העדיפות הלאומית כל היישובים בנפת חדרה, לרבות היישובים הערביים באזור המשולש. באזור המשולש קיימות 13 רשויות מקומיות ערביות. יודגש, כי החלטת הממשלה להוציא את נפת חדרה ממפת אזורי עדיפות לאומית התבססה על חישוב ממוצע כללי של כל נפת חדרה. למשל, הממוצע הכללי של אחוז התעסוקה בנפת חדרה הוא 50% וההכנסה הממוצעת הכללית בכל נפת חדרה היא 6,112 שקל בחודש. אולם, פילוג הנתונים על פי לאום בתוך נפת חדרה, מראה כי המצב החברתי-הכלכלי של היישובים הערביים במשולש עגום וירוד הרבה יותר בהשוואה לממוצע הכללי בנפה. למשל, לפי "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006", שפורסם מטעם הלמ"ס, מרבית היישובים הערביים במשולש מצויים באשכול חברתי-כלכלי נמוך ביותר, היינו אשכול 2-4 בין 10 אשכולות, בסולם שבו אשכול 1 הינו הנמוך ביותר ואשכול 10 הינו הגבוה ביותר. כמו כן, נתוני הלמ"ס האלה מראים, כי ביישובים הערביים שיעור המשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר גבוה יחסית; ההכנסה הממוצעת לנפש נמוכה; אחוז מקבלי שכר מינימום גבוה יחסית ואחוז דורשי העבודה בקרב בני 15 ומעלה גבוה יחסית. לקט הנתונים של הלמ"ס מראה, כי ביישובים אלה אחוז התלמידים הזכאים לבגרות בגילאים 17-18 נמוך מאוד וכך גם אחוז הסטודנטים מיישובים אלו במערכת ההשכלה הגבוהה. מצב רעוע זה היה מחייב להכליל יישובים ערביים אלו באזורי עדיפות לאומית ולהעניק להם הטבות ותמריצים, מכיוון שאין ספק כי בהתאם לנתונים הכלכליים-החברתיים של האוכלוסייה ביישובים הערביים במשולש, נגישותה לשירותים חברתיים למיניהם היא עניין מרכזי, שבלעדיו אין ביכולתה להתגבר על הקשיים החברתיים-הכלכליים. ראו **נספח א'**, הכולל לקט נתונים חברתיים-כלכליים הנוגעים לכל אחד מהיישובים הערביים באזור המשולש.

החלטת הממשלה להוציא את נפת חדרה ממפת אזורי עדיפות לאומית התבססה על חישוב ממוצע כללי של כל נפת חדרה. אולם, פילוג הנתונים על פי לאום בתוך נפת חדרה, מראה כי המצב החברתי-הכלכלי של היישובים הערביים במשולש עגום וירוד הרבה יותר בהשוואה לממוצע הכללי בנפה. על כן, הוצאת היישובים הערביים במשולש מהמפה מנוגדת לתכלית של סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית.

הוצאת היישובים הערביים במשולש מהמפה מנוגדת לתכלית של סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית. שכן, מה שאמור להיות בבסיס ההעדפה הנ"ל הוא עידוד וסיוע כלכלי ליישובים שמצבם החברתי-הכלכלי רעוע וירוד. תכלית ההעדפה היא לסייע לאותם יישובים להתגבר על הקשיים הכלכליים והחברתיים שלהם ולסייע בגישור על הפערים בינם לבין היישובים האמידים.

סיווג אזורי עדיפות לאומית בהתנחלויות

רשימת היישובים הערביים במשולש	אשכול חברתי-כלכלי	רשימת התנחלויות	אשכול חברתי-כלכלי
אום אלפחם	2	אורנית	7
באקה-ג'ית	4	אלפי מנשה	8
בסמ"ה	2	אלקנה	8
גילג'וליה	3	אפרת	6
זמר	4	אריאל	6
טייבה	3	בית אריה	7
טירה	4	גבעת זאב	6
כפר ברא	3	הר אדר	9
כפר קאסם	3	מגילות	7
כפר קרע	4	מעלה אדומים	6
מעלה עירון	2	מעלה אפרים	5
ערערה	3	קדומים	5
קלנסווה	2	קרני שומרון	5

בנוסף לכך, ובהתאם להחלטת הממשלה, ההתנחלויות בגדה הוגדרו אף הן אזור עדיפות לאומית, מכוח הפעלת הקריטריון «רמת האיום הביטחוני». אולם, בהקשר של ההתנחלויות קבעה החלטת הממשלה, כי הגדרת אזורי עדיפות תחול על כלל ההתנחלויות ברמה האינדיבידואלית של היישובים ולא ברמה אזורית, כפי שהוחלה על מחוז הצפון ועל נפת באר שבע. יוצא, אם כן, כי תושבי ההתנחלויות – המונים 4% מכלל האוכלוסייה – ייהנו מהטבות תקציביות, בעוד שלא כל התושבים המתגוררים בנפת באר שבע ובמחוז הצפון בהכרח ייהנו מהן.

כלומר, כל התנחלות שתוגדר אזור עדיפות לאומית תהא זכאית לקבלת התקציבים וההטבות המועדפות בפועל, בתחומים שייקבעו על ידי השרים. אין המצב דומה בכל הנוגע ליישובים בתוך הקו הירוק, שכן שם מוגדרים אזורי עדיפות לאומית ברמת הנפות והמחוזות ולא ברמת היישובים. על כן בכל הנוגע לתחום הקו הירוק, נעשית הבחנה בין עצם הגדרת הנפה אזור עדיפות לאומית לבין החלוקה בפועל של ההטבה או התמריץ ליישובים.

הכללת ההתנחלויות במפת אזורי עדיפות לאומית מנוגדת אף היא לתכלית של סיווג יישובים כאזורי עדיפות לאומית. שכן, עיון במצבן החברתי והכלכלי של ההתנחלויות מראה, כי מדובר ביישובים עשירים ואמידים הממוקמים במדד חברתי-כלכלי גבוה יחסית ליישובים בקו הירוק ולרבות ביחס ליישובים הערביים במשולש, שהוצאו ממפת אזורי העדיפות הלאומית החדשה, כפי שהדבר מומחש בטבלה שלהלן:

בכל מקרה, ולעמדת ארגון עדאלה, הקצאת תקציבים מאסיבית זאת להתנחלויות אינה חוקית כשלעצמה, שכן מעמדן של ההתנחלויות נקבע כבלתי חוקי בהתאם למשפט הבינלאומי.

ניתן איפוא לסכם כדלקמן:

שיוקצה, גודלו והיקפו ולאילו תקופות הוא יחולק. התוצאה היא, שקביעת זכאות היישוב לקבלת התקצוב המועדף תיעשה לפי שיקולים פוליטיים גרידא.

החלטת הממשלה החדשה מפלה באופן מובהק את היישובים הערביים במשולש. מצד אחד היא מוציאה מאזורי עדיפות לאומית את היישובים הערביים במשולש, המדורגים מבחינה חברתית-כלכלית באשכולות הנמוכים ביותר, בנימוק כי הם אינם מרוחקים דיים ממרכז הארץ. לעומת זאת, החלטת הממשלה מכלילה יישובים אמידים יותר במפת אזורי העדיפות הלאומית החדשה.

בחלוף כארבע שנים ממועד מתן פסק הדין בעניין **ועדת המעקב העליונה**, עדיין לא ניתן לקבוע רשימה חד משמעית וספציפית של יישובים המסווגים כאזורי עדיפות לאומית.

קביעת בג"ץ בעניין **ועדת המעקב העליונה**, שלפיה יש ליישם את פסק הדין עד לתאריך 27.2.2007, טרם יושמה עד היום.

חוק אזורי עדיפות לאומית החדש מנוגד לפסק הדין בעניין ועדת המעקב העליונה, שכן הוא כללי, עמום ומותיר שיקול דעת גורף ביותר לממשלה להגדיר, לקבוע ולסווג יישובים כאזורי עדיפות לאומית.

חוק אזורי עדיפות לאומית החדש מנוגד לקביעת בג"ץ בעניין **ועדת המעקב העליונה**, שכן, הוא מחייה ומאריך את תוקפה של החלטת הממשלה הקודמת (מס' 2288 משנת 2002), שבית המשפט הורה על ביטולה ואשר הפלתה את היישובים הערבים בכך שהיא הוציאה אותם ממפת אזורי עדיפות לאומית הישנה, וזאת לתקופה של שנתיים וחצי, עד 13.1.2012.

החלטת הממשלה החדשה מתבססת על קביעת שרירותיות, שכן היא מבחינה בין עצם הגדרת אזור כעדיפות לאומית לבין זכאות היישובים שבתוכו לקבל את התקציבים המוגדלים בפועל. התוצאה הינה, כי עצם הימצאותו של יישוב באזור שהוגדר כעדיפות לאומית, אינה בהכרח מקנה לו זכות לתקצוב מועדף.

שרירות ההחלטה מתבטאת גם בכך, שההבחנה הנ"ל אינה חלה על יישובי ההתנחלויות, אשר עצם הגדרתן כאזורי עדיפות לאומית מזכה אותן אוטומטית בהטבות ובתקציבים המוגדלים. **הקצאת תקציבים מאסיבית זאת להתנחלויות אינה חוקית כשלעצמה, שכן מעמדן של ההתנחלויות נקבע כבלתי חוקי בהתאם למשפט הבינלאומי.**

החלטת הממשלה החדשה מנוגדת אף היא לפסק הדין בעניין **ועדת המעקב העליונה**, שכן היא מעניקה לשרי הממשלה שיקול דעת גורף ביותר לקבוע לאילו מהיישובים יוקצו ההטבות והתקציבים המוגדלים בפועל; סוג התקציב

- 1 בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל (פסק דין מתאריך 27.2.2006).
- 2 ראו פסקאות 41, 45 ו-60 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין בעניין ועדת המעקב העליונה.
- 3 בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל (החלטת בית המשפט מתאריך 23.11.08).
- 4 ראו פרוטוקולים של הדיונים בוועדת הכספים של הכנסת מתאריכים 13.3.2007, 25.7.2007 ו-16.6.2009.
- 5 עמוד 3 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 25.7.2007.
- 6 עמוד 7-8 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 25.7.2007.
- 7 עמוד 5-6 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 13.3.2007.
- 8 עמוד 14-15 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 25.7.2007.
- 9 עמוד 2 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 13.3.2007.
- 10 עמוד 21 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מתאריך 16.6.2009.
- 11 עמוד 14-15 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מתאריך 25.7.2007.
- 12 עמוד 6 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מתאריך 25.7.2007.
- 13 לעיון בהחלטת הממשלה מס' 1060 מתאריך 13.12.2009 ראו: <http://www.pmo.gov.il/PMO/htm.des1060/12/2009/Secretarial/Decisions>
- 14 סעיף 5א להחלטת הממשלה מס' 1060.

נספח א' – לקט נתונים חברתיים-כלכליים הנוגעים ליישובים הערביים במשולש

משתכרים פי 2 מעל שכר מינימום	משתכרים עד שכר מינימום	% דורשי עבודה בני 15 ומעלה	% הזכאים לבגרות 17-18	% מקרב בני 20-29	% הכנסה ממוצעת לנפש	משפחות עם 4 ילדים ויותר	אוכלוסייה	אשכול חברתי- כלכלי	פירוט נתונים
1.27	54.63	11.59	50	6.15	1,317	37.74	7,761	2	שם המועצה המקומית
1.36	58.64	10.74	33.29	4.91	1,321	33.76	42,211	2	בסמ"א
1.78	54.7	9.7	34.06	5.24	1,332	35.45	11,837	2	אום אל-פחם
1.82	53.51	6.10	31.28	5.14	1,459	34.39	17,380	2	טלעת עארה – מעלה עירון
1.41	56.5	1.07	30.07	6.69	1,157	34.17	7,797	3	קלנסווה
1.73	53.93	7.53	28.99	6.56	1,528	26.59	33,858	3	ג'לאוליה
1.91	54.9	0.88	36.8	6.22	1,356	32.04	17,655	3	טייבה
3.72	44.06	0.66	48.54	8.41	1,558	38.46	2,639	3	כפר קאסם
2.01	52.49	3.35	45.02	6.63	1,539	33.12	15,969	3	כפר ברא
2.06	47.55	5.02	47.06	8.82	1,760	31.08	5,232	4	ערעה
2.27	49.65	2.89	45.95	6.59	1,734	29.58	31,664	4	זמר
2.13	52.33	1.83	32.27	8.28	1,665	21.74	21,109	4	באקה-ג'ת
2.84	50.2	2.31	36.63	10.58	1,908	30.48	14,430	4	טירה
									כפר קרע

מתוך "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006" – לקט נתונים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך עדכון 12.11.2009