

## עידוד התיישבות צעירה בנגב ובגליל

### מוגש לח"כ עמיחי שיקלי

	<b>1. תוכן עניינים</b>	
2.....	2. תקציר מנהלים	
2.....	3. רקע	
5.....	4. סקירת הדין המצוי - חקיקה	
8.....	4.1. חוקים, החלטות הממשלה והצעות חוק	
15.....	4.2. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2017 וסקירה השוואתית לדו"ח המבקר לשנת 2020	
16.....	4.3. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2020	
17.....	4.4. תוכנית קק"ל 2040	
17.....	4.5. מסקנות	
18.....	5. סקירת הדין המצוי – פסיקה	
18.....	5.1. סקירת המצב הקיים בפסיקה	
19.....	5.2. שוויון מהותי וצמצום פערים	
20.....	5.3. פסילת חוק	
20.....	5.4. מסקנות	
21.....	6. סקירה משווה	
21.....	6.1. מודלים לפיתוח החקלאות	
21.....	❖ הודו	
22.....	6.2. מודלים לקידום מחקר ופיתוח החדשנות	
22.....	❖ הולנד	
22.....	❖ גרמניה	
23.....	❖ בלגיה	
23.....	❖ ספרד	
24.....	❖ אוסטרליה	
24.....	❖ נורבגיה	
25.....	6.3. מודלים לעידוד תעסוקה	
25.....	❖ ארצות הברית	
26.....	❖ נורבגיה	
26.....	❖ בריטניה	
27.....	6.4. קידום דיור בר-השגה	
27.....	❖ ארצות הברית	
28.....	6.5. ג'נטריפיקציה	
28.....	❖ שבדיה	
28.....	❖ קנדה	
29.....	6.6. לסיכום	
29.....	7. המלצות	
29.....	7.1. המלצה א' – חידוד ויישום החקיקה	
33.....	7.2. המלצה ב' – השוואת תנאי בסיס	
34.....	7.3. המלצה ג' – פיתוח התעסוקה	

## 2. תקציר מנהלים

← **סקירת המצב כיום:** בפרק זה נסביר מהי הפריפריה, ומהם הפערים המרכזיים בין היישובים באזורים הפריפריאליים לבין יישובי המרכז. פערים אשר מובילים להגירה שלילית בקרב האוכלוסייה הקיימת ואף להימנעות של אזרחים מאזורים מרכזיים שונים להגיע ולהקים את ביתם באזורי הפריפריה. כמו כן, נציג את הניסיונות שנעשו על מנת לעודד התיישבות ואת הכשלים שצצו בדרך.

← **חקיקה:** בפרק זה נציג סקירה רחבה של החקיקה הרלוונטית לסוגיית עידוד ההתיישבות בפריפריה. זאת ע"י סקירת החלטות ממשלה שהתקבלו, הצעות חוק שנפלו, חוקים מרכזיים שהועברו, ניתוח דו"ח מבקר המדינה ותוכניות מדיניות עתידיות. בנוסף, נבחן את יישום החוקים הקיימים ואת הכשלים שעלו. כמו כן, נציג את מסקנותינו מהמחקר בכל הנוגע להיבט החקיקתי.

← **פסיקה:** בפסיקה הישראלית אין התייחסות ישירה לסוגיית עידוד ההתיישבות בפריפריה. לפיכך, בפרק זה נציג את תפיסת בית המשפט ביחס לסוגיות הנוגעות לזכויות תושבי הפריפריה, ששיפורן יוביל לעידוד ההתיישבות. זאת בין היתר ע"י בחינת היבטים כמו הזכות לשוויון ולכבוד, וכן גישת בית המשפט לעניין צמצום הפערים הקיימים באוכלוסייה. בנוסף, נציג שני מקרים שבהם פסל בג"ץ חוקים הרלוונטיים לענייננו, וזאת בטענת פגיעה בשוויון. לבסוף, נציג את מסקנותינו.

← **משפט משווה:** בפרק זה נדון במודלים הקיימים בעולם הנוגעים לעידוד התיישבות באזורי פריפריה. נציג מודלים ומהלכים מדיניים שנעשו במדינות כמו גרמניה, הודו, הולנד, אסטוניה ועוד. בנוסף, נציג את אופן ההצלחה/כשלון של כל מהלך שנעשה.

← **דיון והמלצות:** בפרק זה נציע המלצות שונות להתמודדות עם התופעה שיתבססו על המחקר שבוצע והממצאים שעלו בפרקים הקודמים. ההמלצות נוגעות להשוואת תנאי הבסיס בפריפריה (חינוך, בריאות וכד'), יצירת "עוגנים" תעסוקתיים שיעודדו התיישבות וישפרו את המצב הכלכלי-חברתי, וחיידוד ויישום החקיקה הקיימת והחלטות הממשלה, שכן, ממחקרנו עולה כי החלטות ממשלה רבות אינן מיושמות, דבר המונע את עידוד ההתיישבות. מכאן, מסקנתנו היא כי יש לעגן את החלטות הממשלה באמצעות חקיקה פרלמנטרית, דבר שעתיד להבטיח את ביצוע החלטות.

## 3. רקע

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את יישובי ישראל ל-10 אשכולות, כאשר באשכול 1 נמצאות הרשויות הפריפריאליות ביותר, ובאשכול 10 – הרשויות המרכזיות ביותר. כ-60% מתושבי ישראל גרים באזורים המוגדרים כמרכזיים או כ"מרכזיים מאוד" (דוגמת גבעתיים ותל אביב),<sup>1</sup> ורק כ-2% בלבד, מתגוררים באזורים המוגדרים "פריפריאליים מאוד" (דוגמת רהט ומודיעין עלית).<sup>2</sup> נמצא כי ככל שהאזור פריפריאלי יותר, ההגירה ממנו לאזורים מרכזיים גדולה יותר (כ-40% הגירה מהאזור המוגדר פריפריאלי מאוד).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה "נספח: רשימת רשויות לפי מחוזות ואשכול חברתי-כלכלי בסדר אלפביתי" (נספח לסקירת השירותים החברתיים) 2010.

<sup>2</sup> <https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/ResearchAndEvaluation/Documents/%D7%A0%D7%A1>

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פני החברה בישראל, דו"ח מס' 11 – פערים בין מרכז לפריפריה, עמ' 27 (2019).

<sup>3</sup> שם, עמ' 47.

בתודעה הישראלית, הפריפריה מזוהה עם מחוז הדרום ומחוז הצפון בארץ, ונקשרת לרמה חברתית כלכלית נמוכה. אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק מאפשרויות (דוגמת מקומות תעסוקה ושירותי בריאות), פעילויות ופנאי (דוגמת לימודים, עבודה ובילויים). ככל שהאזור מרוחק יותר מאפשרויות כגון אלו לעיל, כך הוא נתפס כפריפריאלי יותר.<sup>4</sup>

בתחילת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל, נתפסו אזורי הפריפריה כבעלי חשיבות אסטרטגית ומשמעות ערכית. לכן בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, הפנתה המדינה מהגרים רבים לאזורים אלו, וזאת בכדי לפזר אוכלוסייה ולבסס את שליטת המדינה באזורים שבהם הייתה האוכלוסייה היהודית מועטה.<sup>5</sup> עולים אשר נשלחו לאזורי הפריפריה נותרו רחוקים ממקורות תעסוקה, מרכזי תרבות ומוקדי השכלה. אוכלוסיות חזקות יותר, סירבו להתיישב באזורים אלו או מיהרו לעזוב אותם, ובכך נוצר מצב בו האוכלוסיות אשר נותרו באותם אזורים, נקלעו למעגל של העדר תעסוקה, מחסור כלכלי וניכור חברתי מאזורי המרכז.<sup>6</sup>

בשנות ה-50 וה-60 החלה המדינה במאמץ לאומי ראשון לסיוע ליישובי הפריפריה. הסיוע בא לידי ביטוי בין היתר בהשקעות ציבוריות לפיתוח וקיום ערים חדשות, ובהשבת תשתיות אזוריות ובין אזוריות.<sup>7</sup> בשנות ה-70 עקב מלחמת יום הכיפורים ומשבר האנרגיה העולמי, הייתה האטה משמעותית בצמיחה הכלכלית שהחלה בסיום מלחמת ששת הימים, ועלייה בשיעורי האבטלה בפריפריה.<sup>8</sup>

בשלושת העשורים האחרונים, האזורים הפריפריאליים זכו להתייחסות מיוחדת. בשנות ה-90, כל אחת מן הממשלות הכריזה על יוזמות מדיניות שונות אשר מטרתן העיקרית הייתה סיוע לאזורי הפריפריה וחיזוקן.<sup>9</sup> אף על פי כן, כפי שקבע דו"ח מבקר המדינה בזמנו,<sup>10</sup> היוזמות הנ"ל היו כל אחת בעלת מעמד שונה וסיכויי יישום שונים, ללא ממשקים בין יוזמה ליוזמה ובין המשרדים אשר הוציאו אותן לפועל. לתוכניות הנ"ל לא היה מעמד מחייב, הן לא תוקצבו כנדרש או שתקצובן לא כובד,<sup>11</sup> ולכן הצלחתן הייתה מועטה.

בשנת 2005 הוקם משרד ייעודי אשר שם לו למטרה להביא את הנגב והגליל לצמיחה ושגשוג, לפתח את הפריפריה הגאוגרפית,<sup>12</sup> ולהציבה בראש סדר העדיפויות של מדינת ישראל. בשנת 2015, הורחבו סמכויותיו של המשרד ושונה שמו ל"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל".<sup>13</sup> עבודתו של המשרד מתמקדת בין היתר בפיתוח כלכלי של יישובי הפריפריה, הקמת פעילויות פנאי, פעילויות בקהילה וטיפול החינוך הבלתי פורמאלי של אזורי הפריפריה.<sup>14</sup> בין ההחלטות האחרונות של המשרד ניתן למצוא תוכניות

<sup>4</sup> שם, עמ' 23.

<sup>5</sup> עבאדה, שמואלי וקליאוט "שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות תורות ומבנים חדשים – דו"ח מחקר", עמ' 14, (פברואר 2018) <https://www.mhh.org.il/uploads/n/file384.pdf>

<sup>6</sup> יעל שמריהו-ישורון וגיאל בן פורת, "באנו לשנות": גרעני התיישבות בערי פריפריה", מגמות, נב(2), 195, 200 (2017).

<sup>7</sup> נחום בן-אליא, "החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל", מכון פלורסהיימר, למחקרי מדיניות בע"מ, עמ' 13 (2007).

<sup>8</sup> שם.

<sup>9</sup> עבאדה, שמואלי וקליאוט לעיל ה"ש 5, עמ' 15.

<sup>10</sup> דו"ח שנתי מבקר המדינה 50ב', "תכניות עידוד לאזורי עדיפות לאומית", 538 (2000).

<sup>11</sup> נחום בן אליא לעיל ה"ש 7, עמ' 28.

<sup>12</sup> הפריפריה נחלקת לפריפריה גיאוגרפית ולפריפריה חברתית. פריפריה גיאוגרפית מציינת מרחק גאוגרפי. לרוב יגיע בשילוב של מצב סוציו-אקונומי שאינו גבוה. מבחינת היקף, פריפריה גיאוגרפית מצומצמת יותר מפריפריה חברתית. פריפריה חברתית לעומת זאת, מתארת יישובים חלשים בעלי מעמד סוציו-אקונומי נמוך. פריפריה זו נמדדת ביחס למצב כלכלי ולא הגאוגרפי, כל שגם במרכז הארץ ניתן למצוא יישובים ושכונות העונים על ההגדרה של פריפריה חברתית.

<sup>13</sup> אודות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – נמצא באתר המשרד - <https://negev-galil.gov.il/about>

<sup>14</sup> שם

רב שנתיות לחיזוק ופיתוח יישובי פריפריה (החלטה מס' 1739 לחיזוק קצרין,<sup>15</sup> והחלטה מס' 917 לפיתוח מצפה רמון<sup>16</sup>), פיתוח חברתי כלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטה מס' 2397),<sup>17</sup> תוכנית תמיכה בפיתוח כפרי נוער לנוער נושר בסיכון (החלטה מס' 3699)<sup>18</sup> והחלטות רבות אחרות.

כפי שראינו לעיל, לאורך השנים ממשלות ישראל השונות פעלו רבות בנושא קידום, פיתוח ועידוד התיישבות באזורים פריפריאליים בישראל.<sup>19</sup> פעולות אלו באו לידי ביטוי בהצעות חוק והחלטות ממשלה אשר כללו מתן תמריצים שנועדו, בין היתר, לעודד הגירה הפוכה מיישובי המרכז אל עבר הפריפריה.<sup>20</sup> אולם, נראה כי מאמצים אלו אינם נושאים פרי. הלכה למעשה, החקיקה הראשית בשילוב עם תוכניות הממשלה המשלימות אינן מצליחות עד כה לעודד הגירה חיובית משמעותית אלא להפך. נכון לשנת 2017, נמצא כי ככל שהאזור פריפריאלי יותר, ההגירה ממנו לאזורים מרכזיים גדולה יותר (כ-40% הגירה מהאזור המוגדר פריפריאלי מאוד).<sup>21</sup>

כפי שנכתב לעיל, אזורי הפריפריה מזוהים עם רמה חברתית-כלכלית נמוכה ולראיה יובאו הנתונים כדלקמן: **מבחינה כלכלית** נמצא כי בשנת 2017, ההכנסה הכספית הממוצעת, לפי מדד של ברוטו לחדש, בישובים מרכזיים או "מרכזיים מאוד" (אשכולות 7-10) הייתה גבוהה ביותר מ-35% מאשר ההכנסה בישובים "פריפריאליים מאוד" (אשכול 1).<sup>22</sup> **מבחינה תחבורתית** – ל-77% ממשקי בית בפריפריה יש מכונית אחת לפחות. במשקי בית בישובים מרכזיים מאוד, ל-69.8% יש מכונית אחת לפחות.<sup>23</sup> פער עשוי להעיד כי הצורך בניידות במכונית ביישובי הפריפריה גבוה מאשר ביישובי המרכז. **מבחינה רפואית** – במרכז הארץ קיימים 34 מוסדות לאשפוז כללי, כאשר **ביישובי הפריפריה** 4 מוסדות בלבד.<sup>24</sup> לא זו אף זו, שיעור הרופאים המועסק במחוז תל אביב הוא הגבוה ביותר בארץ, 5 רופאים לכל 1,000 תושבים, בשונה מאזור יהודה והשומרון בהם שיעור הרופאים המועסק הוא הנמוך ביותר בארץ ועומד על 1.9 רופאים לכל 1,000 תושבים.<sup>25</sup> **בתחום ההתחדשות העירונית** – בשנים 2016 ו-2017, ביישובים "מרכזיים מאוד" הייתה עלייה של 5.6% בהתחלת בניית דירות כחלק מפרויקט התחדשות עירונית. בשאר היישובים חלה ירידה – שיעור הירידה נע בין 6.3% **ביישובים פריפריאליים** לבין 27.5% **ביישובי ביניים**.<sup>26</sup> מרבית הפרויקטים של התחדשות עירונית התרחשו בישובים מרכזיים ו"מרכזיים מאוד" (16.5% ו-74.6% בהתאמה), לעומת 0.1% ביישובים "פריפריאליים מאוד" ו-2.8% ביישובים פריפריאליים.<sup>27</sup> **בתחום ההשכלה האקדמית** – בשנת 2017, 42.1% ממקבלי תואר ראשון היו מישובים "מרכזיים מאוד", לעומת 2.2% מישובים

<sup>15</sup> החלטת ממשלה "תוכנית רב-שנתית לחיזוק קצרין", החלטה מספר 1739 (פורסמה ב-22.06.2014)

<sup>16</sup> החלטת ממשלה "תוכנית רב-שנתית לפיתוח מצפה רמון", החלטה מספר 917 (פורסמה ב-31.12.2015)

<sup>17</sup> החלטת ממשלה "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021" החלטה מספר 2397 (פורסמה ב-12.02.2017)

<sup>18</sup> החלטת ממשלה "תמיכה בפיתוח כפרי נוער לנוער נושר בסיכון מקבוצות אוכלוסייה ייחודיות" החלטה מספר 3699 (פורסמה ב-20.03.2018)

<sup>19</sup> החלטות ממשלה "המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל"

<https://negev-galil.gov.il/about/government-decisions>

<sup>20</sup> החלטה 3378 של הממשלה ה-34 "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" (15.04.2018).

<sup>21</sup> נספח: רשימת רשויות לפי מחוזות ואשכול חברתי לעיל ה"ש 1, עמ' 47.

<sup>22</sup> שם, עמ' 116.

<sup>23</sup> שם, עמ' 123.

<sup>24</sup> שם בעמ' 33.

<sup>25</sup> שם, בעמ' 280.

<sup>26</sup> שם בעמ' 131.

<sup>27</sup> שם בעמ' 131.

פריפריאליים מאוד.<sup>28</sup> כמו כן, מבין תלמידי כיתות יב', ככל שיישוב המגורים מרכזי יותר, כך שיעור הזכאים לתעודת בגרות גבוה יותר.<sup>29</sup>

המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ממקד חלק ניכר ממאמציו בפעולות רגולטוריות לשם יצירת מוקדי משיכה למשפחות צעירות.<sup>30</sup> התיישבות צעירה משמעה אוכלוסייה צעירה ורעננה שתתחזק ותפתח את היישובים הפריפריאליים, וכן תדאג לילודה מוגברת. בהתאם לכך האוכלוסייה בפריפריה תגדל. עידוד התיישבות צעירה ביישובי הפריפריה, דומה לשיטת הג'נטריפיקציה בה מעבירים אוכלוסיות אמידות לשכונות עניות או מוחלשות.<sup>31</sup> מעבר תושבים אמידים לשכונות מוחלשות מביא יחד עמו עסקים חדשים לשכונות אלו, אשר משפרים את פני השכונה ואת השירותים המוענקים לאלו הגרים בה.<sup>32</sup> בצורה דומה, יוזמות לעידוד התיישבות צעירה בפריפריה, מנסות לגרום לאותה השפעה חיובית באזורים הפריפריאליים. עידוד הגירה של אוכלוסיות המוגדרות "חזקות" ליישובים המוגדרים "חלשים" הפך בשנים האחרונות למדיניות מוצהרת, שנועדה לחזק את מעמדם של יישובי הפריפריה.<sup>33</sup> מדינת ישראל, באמצעות משרדי הממשלה השונים, תומכת במהלך זה ומשקיעה משאבים במטרה לעודד את התיישבותם של גרעיני צעירים בערי פריפריה ולסייע מתוך תפיסה הרואה בקבוצות אוכלוסייה הבאות מבחוץ, המתוארות כצעירות, משכילות, בעלות יוזמה ואידאליסטייות, כוח העשוי לתרום לפיתוח ערי הפריפריה.<sup>34</sup>

אף על פי כן, הנתונים המוצגים לעיל בדבר התנאים ורמת המחיה בפריפריה, עלולים לעורר חשש בקרב צעירים אשר שוקלים מעבר לאזורים אלו, לגבי עתידם ועתיד ילדיהם. חשש זה בא לידי ביטוי בבחירה לגור במרכז על פני מגורים באזורים פריפריאליים כדוגמת הנגב והגליל, ובצעירים הגרים באזורים פריפריאליים אשר עוברים לאזורים מרכזיים. לאור האמור לעיל, הפערים בין התיישבות באזורי המרכז להתיישבות באזורי הפריפריה מתרחבים, וזאת לתפיסתנו בשל מחסור בתמריצים יעילים אשר יעודדו הישארות והגירה חיובית לאזורי הפריפריה.

#### 4. סקירת הדין המצוי - חקיקה

##### סקירת המצב החקיקתי כיום

בפרק זה נציג סקירה מקיפה של החקיקה וחקיקת המשנה בנושא. מהבחינה הזו, ממשלות ישראל קיבלו שורת החלטות ותוכניות בנושא עידוד התיישבות בנגב ובגליל.<sup>35</sup> תוכניות אלו התמקדו בפרן הכלכלי-חברתי-אקדמי. בנוסף נעשו צעדים גם בנושאי תשתיות, פיתוח שכונות וכו'.

<sup>28</sup> שם בעמ' 32.

<sup>29</sup> שם בעמ' 202.

<sup>30</sup> ראו דוגמא, החלטת 1739 כפי שאוזכרה בה"ש 15 לעיל. בהחלטה דן פורסם כי לצורך משיכת תושבים ליישוב ולצורך הגדלת מרחב אפשרויות התעסוקה של משפחות עם ילדים קטנים המתגוררות ביישוב, תופעל תוכנית שתיתן מענה חינוכי לילדים עד לשעות אחר הצהריים המאוחרות.

<sup>31</sup> יעל שמריהו-ישורון וגיא בן פורת, לעיל, ה"ש 6, עמ' 196.

<sup>32</sup> Kennedy And Leonard, "Dealing with neighborhood change: A primer on gentrification and policy choices" The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 1, (2001)

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> שם.

<sup>35</sup> "החלטות ממשלה" המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.  
<https://negev-galil.gov.il/about/government-decisions>

**המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל** (להלן: "המשרד") הוקם בהתאם להחלטת הממשלה. תכלית ההחלטה היא להביא לביסוס, קידום ופיתוח הנגב והגליל וכן להעלאת העיסוק הממשלתי בנושא לראש סדר העדיפויות.<sup>36</sup> למשרד ישנן מספר מטרות מרכזיות אשר מביאות לידי ביטוי את מדיניות ממשלת ישראל בעניין זה, והן:<sup>37</sup>

1. גיבוש ויישום תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב והגליל (באמצעות יצירת מקומות תעסוקה, פיתוח הנגב והגליל כמרחב לצעירים בתחומים שונים ועוד).
2. גיוס תורמים יהודים לטובת פרויקטים אסטרטגיים בנגב ובגליל.
3. עידוד יזמים ומשקיעים להעתיק את פעילותם הכלכלית לנגב ולגליל.
4. קידום פרויקטים מחוללי מפנה אשר נועדו להיות מנופי צמיחה בפריפריה בתחומים שונים כגון: תעסוקה, התיישבות, חינוך, תעשייה ותשתיות. דוגמא לכך הינה הקמת הפקולטה לרפואה בצפת.<sup>38</sup>
5. טיפול בצרכי המגזר הלא-יהודי.

המשרד פועל ליישום מדיניות הממשלה בנושא בהתאם להחלטות הממשלה ובהתאם לתוכניות הרב שנתיות. מדיניותו של המשרד מיושמת הלכה למעשה על-ידי הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל (להלן: "הרשויות") אשר משמשות כזרועו המבצעת של המשרד.<sup>39</sup> בהמשך לכך, ועדת השרים לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל אשר הוקמה במסגרת החלטת ממשלה,<sup>40</sup> משמשת ככלי מרכזי לקבלת החלטות והתוויות מדיניות בהתאם להחלטות והמלצות המשרד.<sup>41</sup> תקציבו של המשרד במסגרת חוק המדיניות הכלכלית ("תקציב המדינה 2021-2022") עומד כיום על כ-307 מיליון ש"ח.<sup>42</sup>

עתה יוצגו יחסי הגומלין ואופי הכפיפות (מקצועי ומנהלי) בין ממשלת ישראל המשרדים, רשויות הפיתוח והרשויות המקומיות<sup>43</sup> (להלן: "מקבילית הכוחות"). מקבילית הכוחות תשמש כדוגמת צל מלווה של כלל הסיקרה החקיקתית – הפניות לעיל יוצגו במהלך הפרק. להלן מקבילית הכוחות כפי שמתקיימת במצבה הרצוי וכפי שאנו ממליצים כי נדרשת להתקיים לאחר הסדרת הנושא (ראה פרק המלצות – 7.1.2).

<sup>36</sup> החלטה 3107 של הממשלה ה-30 "הקמת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל" (23.01.2005).  
<sup>37</sup> "החלטות הממשלה", לעיל ה"ש 35.

<https://negev-galil.gov.il/about/government-decisions>

<sup>38</sup> החלטה 4541 של הממשלה ה-31 "קביעת מיקום בית הספר החמישי לרפואה בצפת" (08.03.2009).  
<sup>39</sup> שם.

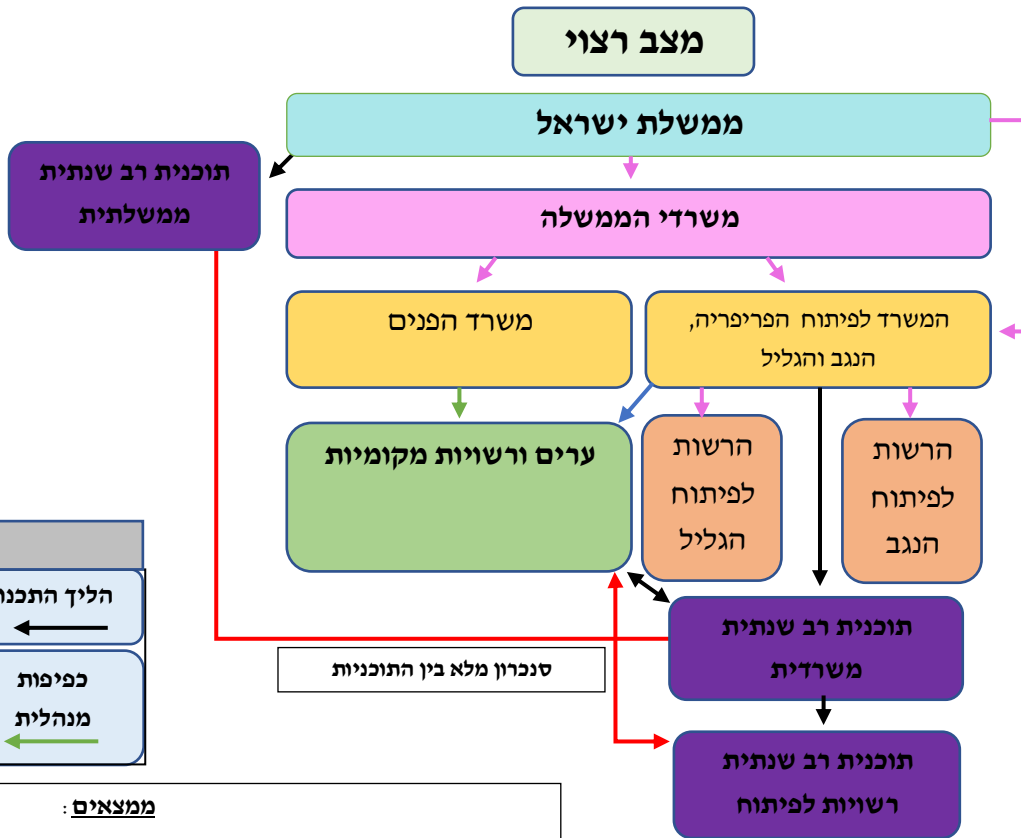
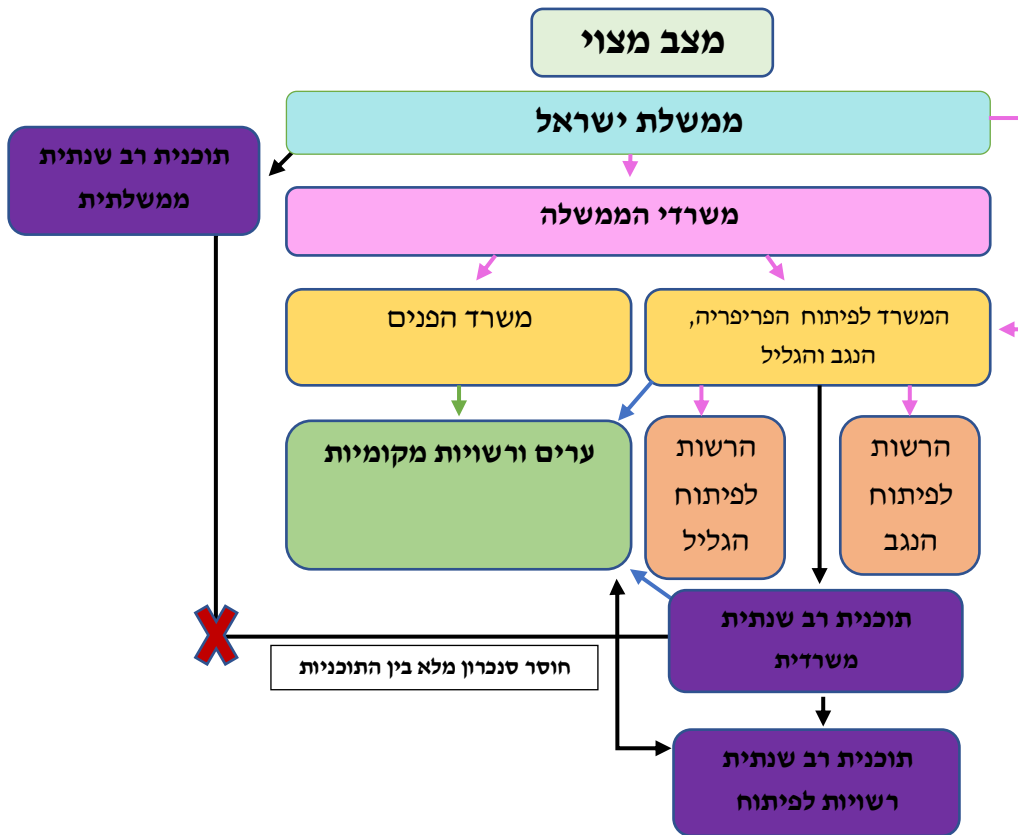
<sup>40</sup> החלטה 358 של הממשלה ה-36 "ועדת השרים לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" (22.08.2021).

<sup>41</sup> משרד ראש הממשלה: "ועדת השרים לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" **משרד ראש הממשלה** (22.08.2021).

<sup>42</sup> אגף התקציבים "תקציב המדינה לשנת 2021-2022" **משרד האוצר** (30.08.2021); מפתח התקציב "תקציב המדינה לשנת 2021-2022" המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב ובגליל" **מפתח התקציב**.

<sup>43</sup> מעתה, כאשר יירשם: "הרשויות המקומיות"/"רשויות מקומיות" תהא הכוונה לכלל סוגי רשויות השלטון המקומי בישראל – עירייה, מועצות מקומיות, מועצה אזוריות ומועצה תעשייתית.

**"מקבילית הכוחות"**



מקרא	
כפיפות כפולה ←	הליך התכנון ←
כפיפות מקצועית ←	כפיפות מנהלית ←

**ממצאים:**

1. חוסר סנכרון מלא בין תוכניות ובין פעולות המשרד והממשלה.
2. חוסר בתיאום תוכניות המשרד עם תוכניות הרשויות המקומיות.
3. ריבוי תוכניות עבודה רב-שנתיות (ושנתיות) שאינן נגזרות מהתוכנית הממשלתית.

כעת נעמוד בקצרה על מקבילית זו הממחישה את ההבדל בין ה-רצוי לבין ה-מצוי (ההבדלים מודגשים באדום במקבילית). **ראשית**, נובע ההבדל בין הרצוי למצוי ביצירת שיתוף פעולה וסנכרון מלא בין תוכניותיה הרב-שנתיות אשר מתווה ממשלת ישראל לבין התוכניות הרב-שנתיות שמתווה המשרד. ניתן לומר, אשר ייסקר בהרחבה בפרק זה, הינו כנקודת ציואר-בקבוק ביישום האפקטיבי-ממשי של החלטות הממשלה (ראו, תת פרק מסקנות לפרק זה). **שנית**, עוד בבחינת ה-מצוי אנו מוצאים כי כיום מתקיים קשר חד-כיווני בין בכפיפות המקצועית ליישום מדיניות המשרד. כך, רשויות הפיתוח הן הגורם בעל הסמכות להנחיית הרשויות המקומיות באופן ביצוע ומימוש תוכניות המשרד. אך, להצעתנו, אם תתקיים ההסדרה הרגולטורית הנוטלת את קשר החד-כיווני (מצוי) ותקבע אותו כ-קשר דו-כיווני (רצוי) כבר בשלב התכנון, יוכל המשרד האוחז בעיקר הידע והיכולת לביצוע פרויקטים לחבור לרשויות המקומיות האוחזות גם-כן בידע רב (ראו, המלצה 7.1.2) בנושא. כך, יוכלו יחדיו השניים (המשרד והרשויות) לבצע תכנונם והוצאתם מהכוח אל הפועל באופן מיטבי (לקיחת ה-מצוי ויצירת ה-רצוי) וזאת על-ידי תכנון משותף ויעיל, ניצול ידע מלא וסנכרון מתואם בפעולותיהן הביצועיות.

לאחר הצגת מקבילית אנו נדון בקונפליקט הנוצר בין המשרד, לרשויות (הפיתוח והמקומיות) ולממשלה וכן אלו באלו (להלן: "הקונפליקט"). דוגמא לכך ניתן לראות בקונפליקט הקיים בין התוכנית הרב-שנתית הממשלתית לתוכנית המשרד ומכאן כפועל יוצא לתוכניות רשויות הפיתוח. התוכניות אינן הולמות ומסונכרנות אחת עם השנייה ולכן נוצר לעיתים קרובות מצב מורכב בו מדיניות ממשלתית הקיימת "בתוכנית האב" אינה מופיעה (ואינה נגזרת) לתוכנית המשרד. כך יוצא כי המשרד לעיתים קרובות הוא הגורם אשר מתווה מדיניות עצמאית ומכאן גם פעילותו בנושא בשטח.

#### 4.1. חוקים, החלטות הממשלה והצעות חוק

- |       |  |
|-------|--|
| 4.1.1 | <u>חוקים</u>   |
| 4.1.2 | <b>חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991</b> – החוק קובע את תחומי האחריות והסמכויות של הרשות לפיתוח הנגב. <sup>44</sup> כך, תחומיה העיקריים של הרשות הינם קידום פעולות לפיתוח הכלכלי, חברתי והמדעי-טכנולוגי של הנגב. החוק מקנה לרשות סמכויות כגון: קביעת הגופים שיבצעו את התוכנית, שימוש והקצאת משאבים, הסדרת נושא התרומות, הקמת תאגידים ציבוריים ופרטיים לצורך ביצוע תפקידה ועוד.    |
| 4.1.3 | <b>חוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993</b> – החוק קובע את תחומי האחריות והסמכויות של הרשות לפיתוח הגליל. <sup>45</sup> כך, תחומיה העיקריים של הרשות הינם קידום פעולות לפיתוח הכלכלי, חברתי והמדעי-טכנולוגי של הגליל. החוק מקנה לרשות סמכויות כגון: קביעת הגופים שיבצעו את התוכנית, שימוש והקצאת משאבים, הסדרת נושא התרומות, הקמת תאגידים ציבוריים ופרטיים לצורך ביצוע תפקידה ועוד. |
| 4.1.4 | <b>חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959</b> – חוק שמטרתו לעודד השקעות הון באזורי עדיפות לאומית ולקדם יוזמות כלכליות, תוך מתן עדיפות לתעשיות מתקדמות וחדשניות. בנוסף, מטרתו   |

<sup>44</sup> חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991.  
<sup>45</sup> חוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993.



לחזק אזורי פיתוח ולעודד קיום עסקים בפריפריה.<sup>46</sup> החוק מעניק לעסקים בפריפריה הטבות מס שונות וכן, הטבות למפעלים חדשים אשר יקבעו מושבם באזורים אלו. כך, ניתן יהיה לעודד תעשיות שונות בארץ להקים את מפעליהן באזורי הפריפריה, דבר אשר ישמש כמנוף צמיחה נוסף לאזורים אלו,<sup>47</sup> יעודד הגירה חיובית מערי המרכז, ויספק מקומות תעסוקה לתושבי האזור. מכאן כי מימוש תכליתו של החוק יביא לפיתוח, קידום ומשיכה לפריפריה בדגש על אזורי הנגב והגליל. חוק זה נמצא בשימוש תדיר של משרד הכלכלה לשם קידום ויישום פרויקטים חדשים באזורי הפריפריה, וכן מתוקף בכנסת מידי כמה שנים.<sup>48</sup>

#### 4.1.5 הטבות שנקבעו במסגרת חקיקה

במסגרת הצורך בפיתוח הפריפריה נקבעו חוקים ותקנות אשר מקנים הטבות שונות לתושבי הפריפריה. חוקים אלו עוסקים במגוון נרחב של תחומים ומטרתם להוות כלי נוסף הן לפיתוח ויצירת מוקדי משיכה לאזורים אלו והן לשם שמירה על הדמוגרפיה הקיימת בפריפריה. הטבות אלו שנקבעו בחקיקה מהוות כלי-עזר נוסף למימוש מדיניות הממשלה, התוכניות הלאומיות והחלטות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. ההטבות נוגעות במגוון רחב של תחומים, אשר המשמעותיים שבהם: (1) שיוון ואיסור הפליה - איסור אפליית עובד בשל מקום מגוריו; (2) תעסוקה והכשרה מקצועית - מענק השתלבות בעבודה מרוחקת לדורשי עבודה המתגוררים בפריפריה; פיצויי פיטורים לעובד שהתפטר עקב מעבר דירה ליישובי הפריפריה; זיכוי במס הכנסה לתושבים הפריפריה. (3) מעסיקים ועסקים קטנים - סיוע ליזמים ולבעלי עסקים בפריפריה; יזמות עסקית. (4) דיור - מחיר למשתכן; סיוע בשכר דירה. (5) חינוך - סיוע בהסעות למוסדות הלימוד; תוכניות חברתיות. (6) לימודים אקדמיים - מלגות לתושבים ומלגות לבאים ללמוד בפריפריה. (7) מכינות. (8) חיילים משוחררים. (9) סיוע כלכלי ומשפטי.<sup>49</sup>

#### 4.1.6 החלטות ממשלה

קצרה היריעה מלפרט את כלל החלטות אשר ממשלות ישראל קיבלו במהלך השנים בנושא ההתיישבות בנגב ובגליל. החלטות אלו עסקו בתוכניות אשר מטרתן להפוך את הישובים אשר הוגדרו כאזורי עדיפות לאומית למוקדי משיכה אטרקטיביים אשר יביאו להגירה פנים ארצית אליהם. באמצעות החלטות אלו שבהן נקבעו הטבות במס בדיור וכו', ובאמצעות יצירת מנופי צמיחה בתחומי התעשייה, החינוך והשקעות, ניסו למשוך אוכלוסייה חדשה ולמזער הגירה שלילית (יציאה מערי הפריפריה לערי המרכז). זאת, מתוך תפיסה כי לא די בהגירה חדשה (צעירה ו/או בוגרת) אלא גם נדרש לשמר את ההון האנושי הקיים. זאת אומרת, להשאיר את האוכלוסייה הקיימת בערים, בדגש על האוכלוסייה הצעירה.

<sup>46</sup> חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959; משרד הכלכלה והתעשייה "אודות החוק לעידוד השקעות הון" **משרד הכלכלה והתעשייה** (20.01.2019).  
[https://www.gov.il/he/Departments/General/about-capital\\_investments\\_law](https://www.gov.il/he/Departments/General/about-capital_investments_law)

<sup>47</sup> הכנסת - מרכז המחקר והמידע **חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 - תיאור וניתוח הגשה לוועדת הכלכלה** (06.08.2007).

<sup>48</sup> חוק עידוד השקעות הון, לעיל ה"ש 45; משרד הכלכלה והתעשייה "חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 **משרד הכלכלה והתעשייה** (2018).

<sup>49</sup> זכויות בפריפריה, (21.12.2021). **כל זכות**  
[https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%99%D7%99%D7%95%D7%AA\\_%D7%91%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%94](https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%99%D7%99%D7%95%D7%AA_%D7%91%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%94)

#### 4.1.7 אזורי עדיפות לאומית

4.1.8 **החלטת ממשלה מספר 721 (מיום 24.01.1993)** – החלטה אשר במסגרתה נקבע לראשונה המונח "אזור עדיפות לאומית"<sup>50</sup>. הממשלה בהחלטה זו מפרטת את רשימת היישובים הנכללים תחת אזור עדיפות לאומי וקובעת להם הטבות שונות בגבהים שונים על-פי מדרג מכוון. החלטת ממשלה זו התקבלה לשם יצירת מוקדי משיכה חדשים אשר יעודדו תושבים להעתיק חייהם ממקום מגוריהם הנוכחי אל אזורי העדיפות שנקבעו. יש לציין כי החלטה זו התעדכנה מספר פעמים. עדכונים אלו עסקו בעיקרם בהגמשת הקריטריונים לצירוף ישובים נוספים תחת ההגדרה של "אזורי עדיפות לאומית". בנוסף, הם עסקו בהיקף ההטבות הניתנות, ובקביעה ותיקוף תוכניות רב שנתיות. מכאן כי עדכונים אלו מהווים כלי ביד הממשלה להרחבת החלטותיה ויישום בשטח של החלטותיה על פני מספר הולך וגדל של ישובים. כמו כן, החלטה זו ועדכוניה מהווים בסיס להחלטות הממשלה נוספות אשר יעסקו בנושא מתוקף החלטה זו.<sup>51</sup>

החלטה 721 מרכזית מאוד בשל היותה "ראשית הצירים" של החלטות הממשלה ופעולות הממשלה בנושא הפעילות לקידום ההתיישבות בנגב ובגליל. יודגש כי יתר ההחלטות אשר התקבלו על-ידי הממשלה בנושא כל אחת ועיסוקה חשובות ומרכזיות להמשך יישום מדיניות הממשלה, אך החלטה זו היוותה בסיס לקבלת יתר ההחלטות שבאו לאחריה. להלן סקירה של שאר החלטות הממשלה בנושא.

#### להלן, סקירת ההחלטות הממשלה המרכזיות אודות ההתיישבות בנגב ובגליל על-פי סדר קבלת ההחלטות:

4.1.9 **החלטת ממשלה מספר 3107 (מיום 23.01.2005)** – בהחלטה זו נקבע דבר הקמתה של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל ("משרד המשנה לראש הממשלה"),<sup>52</sup> שתעסוק בכלל הסוגיות הנוגעות לנגב ולגליל ולפיתוחם. זאת בשל מדיניות ממשלתית לאומית לפיתוח הפריפריה בכלל, תוך מתן דגש ייחודי לאזורי הנגב והגליל בפרט.<sup>53</sup> בהמשך, בהחלטה נוספת שהתקבלה, שונה שמו של המשרד ל"משרד לפיתוח הנגב והגליל".<sup>54</sup> ובהחלטה נוספת הורחבה סמכותו של המשרד ושמו שונה מ"המשרד לפיתוח הנגב והגליל" ל-"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל".<sup>55</sup> שינוי שמי זה הינו בעל חשיבות שכן, כעת, קיימת ההכרה הממשלתית בצורך לפיתוח אזורי הפריפריה ככלל ולא הנגב והגליל בפרט. שינוי מדיניות זה ניכר בהחלטות הממשלה שהתקבלו בהמשך, ובפעילות המשרד מיום החלטה זו כאמור.

4.1.10 **החלטת ממשלה מספר 1198 (מיום 07.01.2010)** – החלטה הנוגעת ליישום תוכנית ייחודית לעידוד עלייה לארץ, והפניית התושבים החדשים להתיישב בנגב ובגליל.<sup>56</sup> מטרת החלטה זו הינה חיזוק הנגב והגליל על-ידי מתן הטבות לתושבים חדשים ביישובי הנגב והגליל.<sup>57</sup> החלטה זו עברה

<sup>50</sup> מדינת ישראל, האגף למידע ולניתוח כלכלי "מחקר בנושא – כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית: בחינת כלים קיימים והצעת כלים חדשים". עמ' 44 (21.12.2006).

<sup>51</sup> החלטה 2228 של הממשלה ה-29 "אזורי עדיפות לאומית" (מיום 14.07.2002); החלטה 3292 (מיום 15.02.1998).

<sup>52</sup> החלטה 3107 של הממשלה ה-30 "הקמת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל" (23.01.2005).

<sup>53</sup> שם.

<sup>54</sup> החלטה 1881 של הממשלה ה-31 "שינוי שמו של משרד המשנה לראש הממשלה ל-משרד לפיתוח הנגב והגליל" (04.07.07).

<sup>55</sup> החלטה 631 של הממשלה ה-34 "שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והתפרטות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה" (01.11.2015).

<sup>56</sup> החלטה 1198 של הממשלה ה-32 "הכוונת עולים לקליטה ביישובי הנגב והגליל" (07.01.2010).

<sup>57</sup> שם.

תיקוף נוסף אשר בו הוחלט על תוכנית לעידוד זכאי סיוע (בהתאם לקריטריונים קבועים) ממשרד העלייה והקליטה להתיישב בנגב ובגליל. כמו כן, בהחלטה זו עסקו במקורות התקצוב, פריסת האוכלוסייה ואזורי עדיפות לאומיים.

4.1.11 **החלטת ממשלה מספר 741 (מיום 17.09.2013)** – במסגרתה נקבעה תוכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות בנגב והגליל.<sup>58</sup> זאת באמצעות הקצאת 110 אלף ש"ח לשם עידוד בנייה חדשה וחינוך מובנים נטושים לשם הכשרתם למגורים מוזלים.<sup>59</sup>

4.1.12 **החלטת ממשלה מספר 3740 (מיום 15.04.2018)** – הוחלט על "תוכנית להעצמה ולפיתוח היישובים קריית שמונה, שלומי ומטולה".<sup>60</sup> בהמשך להחלטות הממשלה בעניין קביעת אזורים ויישובים כבעלי עדיפות לאומית,<sup>61</sup> הוחלט להפעיל בשנים 2018-2022 תוכנית לחיזוק ולפיתוח קריית שמונה, שלומי ומטולה. תוכנית זו תעסוק במספר תחומים וביניהם: שיקום פיזי וחברתי, חיזוק ההון האנושי, תגבור מענקי פיתוח, תמיכה בקידום פיתוח דמוגרפי של היישובים, חיזוק חוסן קהילתי, מעורבות חברתית של צעירים ועוד.<sup>62</sup> תוכנית זו נועדה למנף נקודתית את פעילות משרדי הממשלה בפריפריה הצפונית וזאת בהתאם לתחומים אשר נבחרו לעיל. תוכנית זו מהווה קפיצת מדרגה בעיסוק הממשלתי האקטיבי אשר עיקרו הפיכת הצפון למנוף צמיחה אשר ימשוך אליו הגירה חיובית צעירה חדשה.

4.1.13 **החלטת ממשלה מספר 3738 (מיום 15.04.2018)** – החלטה לעניין הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.<sup>63</sup> במסגרת ההחלטה נתקבלו הקריטריונים שעל-פיהם ימדדו היישובים והאזורים, להלן תמצית הקריטריונים: (1) המפה הכללית; (2) מפת הפריפריה החברתית; (3) עדכון הגדרת המונח (ההגדרה הראשונית נקבעה בהחלטת ממשלה 721 משנת 1993) עדיפות לאומית; (4) התייחסות ליישובים סמוכי גדר ויישובים מאוימים. הוחלט להכריז על יישובים ואזורים אשר סמוך למועד החלטת ממשלה זו עמדו בלפחות אחת מהקריטריונים הללו כיישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית. הגדרת יישובים זו הגדרת היישובים כאזורי עדיפות לאומית נעשה למטרת עמידה בתנאיו של חוק ההתייעלות הכלכלית שבמסגרתו מופנים תקציבים חדשים לפיתוח אזורי הפריפריה.<sup>64</sup> ההחלטה להחלט החוק נעשתה הלכה למעשה לשם מימוש התכליות הבאות: (א) עידוד פריסת האוכלוסייה במדינת ישראל והגדלת האוכלוסייה באזורי העדיפות הלאומית; (ב) הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערים בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מחוז תל אביב, כהגדרתו על-פי משרד הפנים; (ג) חיזוק החוסן האזורי-ביטחוני של מדינת ישראל; (ד) שיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית.<sup>65</sup>

4.1.14 **החלטת ממשלה מספר 4302 (מיום 25.11.2018)** – החלטת ממשלה בדבר קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון.<sup>66</sup> הוחלט כי היישובים אשר הוגדרו כיישובים באזור עדיפות לאומית יזכו עתה להטבות כדוגמת סבסוד ממשרד השיכון על הוצאות תכנון,

<sup>58</sup> החלטה 741 של הממשלה ה-33 "תוכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות" (17.09.2013).  
<sup>59</sup> שם; המשרד לפיתוח הנגב והגליל **דין וחשבון של הממונה על יישום חוש המידע במשרד לשנת 2012** (2012); מערכת הפורטל לחקלאות טבע וסביבה "אושרה התוכנית לעידוד וחיזוק ההתיישבות בנגב ובגליל", **הפורטל לחקלאות טבע וסביבה**. (02.09.20013), עמודים 11-13.

<sup>60</sup> החלטה 3740 של הממשלה ה-34 "תוכנית להעצמה ולפיתוח היישובים קריית שמונה, שלומי ומטולה" (15.04.2018).

<sup>61</sup> החלטה 3738 של הממשלה ה-34 "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית – המשך דיון" (15.04.2018); החלטה 4302 של הממשלה ה-34 "קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון" (25.11.2018).

<sup>62</sup> החלטה 3740 של הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 60.

<sup>63</sup> החלטה 3738 של הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 61.

<sup>64</sup> חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009.

<sup>65</sup> החלטה 3738 של הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 61.

<sup>66</sup> שם, לעיל ה"ש 67, פסקה 1 ו-3; החלטה 3960 של הממשלה ה-31 "הכרזה על הפריפריה כאזור עדיפות לאומית" (24.08.2008).



המוגדרים כאזורים בעלי עדיפות לאומיים שאין בהם את הסיוע בדיוור בדמות תוכנית המחיר למשתכן, וזאת בהתאם להתניות בחוק.<sup>74</sup>

הצעת חוק זו התקבלה בקריאה ראשונה אך לא עלתה שנית לדיון וזאת בשל אי-קביעת ועדה מטפלת. להן טבלה המציגה את מאפייני המענק החדש, הקריטריונים לו והשוואתו למענק מקום ומענק מחיר למשתכן:

מענק/פרמטר	קריטריונים לקבלה	שווי ההטבה	סטטוס
מענק מקום	Y	T	מוקפא
מחיר למשתכן	X	Z	פעיל
מענק חדש	Y	Z	מוצע לחקיקה – טרם פעילות

4.1.21 **הצעת חוק "עידוד ההתיישבות בגליל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005"** – הצעת החוק עוסקת במהלכים כלכליים לעידוד ההתיישבות בגליל.<sup>75</sup> העידוד האמור יעשה באמצעות תיקון חוק הלוואות לדיוור,<sup>76</sup> שם יקבע כי יינתן מענק בגובה 30,000 ₪ לאדם שרכש דירה באזורי הגליל. כמו כן, מוצע לתקן את חוק מיסוי מקרקעין.<sup>77</sup> במסגרת תיקון זה רוכשי מקרקעין באזור הגליל ייהנו מהנחה של 50% בעת תשלום מס הרכישה.<sup>78</sup> הזכאות להטבות תינתן לאלו העומדים בהגדרת "זכאי" בחוק הלוואות לדיוור התשנ"ב-1992. הצעת חוק זו נועדה לשם מתן עידוד נוסף לזוגות צעירים על מנת שיקבעו את ביתם בגליל ובכך יתרמו לפיתוח ההתיישבות בגליל. הצעת החוק הגיעה לדיון מוקדם במליאה (קריאה טרומית) אך לא הופנתה לוועדה לקראת הכנה לקריאה ראשונה.<sup>79</sup>

4.1.22 **הצעת חוק "שירות המדינה (מינויים) (תיקון) – העדפת מועמדים תושבי פריפריה), התשפ"ב-2022"** – הצעת החוק מבקשת לנצל את משרות השירות הציבורי וזאת לשם קידום האוכלוסיות המקומיות במתן עדיפות לתושבים המקומיים בקבלתם לעבודה למשרות אלו.<sup>80</sup> הצעת חוק נועדה לענות על פער העוסק במצוקת התעסוקה. נמצא כי מספר רב של עובדי משרות בכירות בשירות הציבורי שעיסוקם הפיזי במגוון תחומי החיים עוסק בפריפריה אינם באים מתוך יישובי הפריפריה, אלא מישובים עמידים. הצעת חוק נועדה ליצירת העדפה קלה באיגוף ומינוי נושאי משרה בכירים אלו מתוך תשובי הפריפריה (העומדים בתנאים ההשתתפות) וזאת ליצירת חיבור אנושי-פיזי של התושבים לרשויות וכן חיזוק ההון האנושי בישובים אלו. הצעה זו כעת הונחה על שולחנה של הכנסת לקראת דיון מוקדם בעניינה.<sup>81</sup>

#### 4.1.23 תוכניות מתאר ארציות

**תוכנית מתאר ארצית 35 ("תמ"א 35")** – תמ"א 35 מהווה את המסמך התכנוני המרכזי של ישראל כיום, ולמשך שני העשורים הקרובים.<sup>82</sup> תמ"א 35 הינה תוכנית בין משרדית אשר מטרתה

<sup>74</sup> החלטה 2228 של הממשלה ה-29, לעיל ה"ש 51; החלטה 3292, לעיל ה"ש 51; הצעת חוק "הטבות מענק מקום רכישה דירה בפריפריה", לעיל ה"ש 72.

<sup>75</sup> הצעת חוק לעידוד ההתיישבות בגליל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.

<sup>76</sup> חוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992.

<sup>77</sup> חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

<sup>78</sup> הצעת חוק לעידוד ההתיישבות בגליל (תיקוני חקיקה), לעיל ה"ש 75.

<sup>79</sup> הצעת חוק לעידוד ההתיישבות בגליל (תיקוני חקיקה), לעיל ה"ש 75.

<sup>80</sup> הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – העדפת מועמדים תושבי פריפריה), התשפ"ב-2022.

<sup>81</sup> מאגר החקיקה הלאומי, הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – העדפת מועמדים תושבי פריפריה), התשפ"ב-2022, הכנסת (07.02.2022).

<sup>82</sup> [https://fs.knesset.gov.il/24/law/24\\_lst\\_618994.docx](https://fs.knesset.gov.il/24/law/24_lst_618994.docx)

<sup>82</sup> מנהל התכנון **אודות תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ושימור** (15.11.2021).

הכוונת יעדי מדיניות ממשלתית בנושא הבנייה, הפיתוח והשימור של ארבעת המטרופוליטניים בישראל (חיפה, תל-אביב, ירושלים ובאר-שבע).<sup>83</sup> תוכנית זו פורסמה בשנת 2000 ואושרה על-יד הממשלה בשנת 2005. כמו כן, בתוכנית הושם דגש על היבטי הבנייה והפיתוח הייחודיים של הנגב והגליל, ובמרכזה הוצע תכנון פרטני למדיניות בנייה ומוקדי משיכה בהתאם לאופי האזור (כלכלה, הון אנושי, תשתיות, עסקים, משאבי טבע וכו').<sup>84</sup>

#### 4.1.24 פעולות משרדי הממשלה

במהלך שנת 2006 החליט משרד השיכון והבינוי על עריכת מחקר מקיף ורב-תחומי לבחינת הכלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית.<sup>85</sup> מתוך ממצאי המחקר עולה כי מלבד בתקופות של עלייה המונית (בשנות ה-50 ובראשית שנות ה-90) אוכלוסיית הפריפריה לא גדלה בצורה משמעותית, ואף ישנה הגירה שלילית ממחוזות הצפון והדרום למחוז המרכז.<sup>86</sup> כמו כן, המחקר מעלה כי הכלים הקיימים בישראל לעידוד התיישבות בפריפריה מתמקדים בעיקר בעידוד תעסוקה, דיור, חינוך, הטבות מס ותחבורה. בהמשך לכך, עולה מן המחקר "כי חלק מכלים אלו אינם מיושמים ביעילות ואינם משיגים את מטרותם".<sup>87</sup> כך, חלק מכלים אלו אשר עסקו ביצירת מוקדי תעסוקה חדשים, ניסיונות הוזלת מחירי הדיור ומתן הטבות בדיור אינם מצליחים ליצור מנוף צמיחה ומוקד משיכה התיישבותי. מנגד, המחקר מצא כי הכלים אשר הינם בעלי השפעה מובהקת על משיכת הגירה ליישובים העירוניים בפריפריה הם: (1) הגדלת סמכויות הפעולה בנושא לרשות המקומית וביצוע השינויים בערים על-ידן לאור היכרותן עם צורכי השטח;<sup>88</sup> (2) סיוע בדיור – הוזלת מחירי הדיור וסיוע ברכישת דירה במחיר מוזל; (3) תחבורה – חיבור תשתיות רכבת, מחיר מוזל בכביש 6 מהמרכז לצפון (נסיעה בחלקו הדרומי של כביש 6 הינה ללא תשלום); (4) סיוע בחינוך ובתרבות – תוספת שכר למורים, הקמת בתי ספר ייחודיים, מכללות והשכלה גבוהה; (5) הטבות מס, ועוד מגוון הטבות שונות.<sup>89</sup>

מסקנות המחקר הינן כי עבור רוב משקי הבית, למספרן הרחב של ההטבות הניתנות ישנו משקל רב בהחלטה האם לעבור מערי המרכז ליישובי או ערי הפריפריה. כך נמצא כי ההטבות אשר ניתנות בתחומי התחבורה, החינוך והאקדמיה והדימוי היישובי הינם הגורמים המשמעותיים ביותר המצליחים לעודד התיישבות באזורי עדיפות לאומית ובדגש על הנגב והגליל.<sup>90</sup>

[https://www.gov.il/he/departments/general/tama\\_35](https://www.gov.il/he/departments/general/tama_35)

<sup>83</sup> "מחקר בנושא – כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית: בחינת כלים קיימים והצעת כלים חדשים", לעיל ה"ש 50, עמודים 44-42.

<sup>84</sup> שם.

<sup>85</sup> צנובר יועצים, כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית – דוח מסכם, מוגש למשרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2006.

<sup>86</sup> הכנסת מרכז המחקר והמידע: ניתוח שוק הדיור וכלים לעידוד בנייה בפריפריה – מוגש לוועדת הכלכלה (05.11.2007).

<sup>87</sup> כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, לעיל ה"ש 50.

<sup>88</sup> לרשויות המקומיות יש יותר סמכויות, משאבים, ידע והפקת לקחים מניסיון העבר מהתושבים המתגוררים בערים אלו. מתן הכלים והסמכויות החדשות לידיהם הם אלו העושים את השינויים הנדרשים וגורמים להגירה חיובית חדשה.

<sup>89</sup> שם.

<sup>90</sup> שם, עמ' 124; החלטה 4541 של הממשלה ה-31 "קביעת מיקום בית הספר החמישי לרופאה בצפת" (08.03.2009); החלטה 2090 של הממשלה ה-32 "בית הספר לרפואה בצפת: הקמת המתחם הזמני ומתחם הקבע" (15.07.2010); החלטה 3719 של הממשלה ה-32 "הפקולטה לרפואה בצפת: שדרוג אמצעי הוראה בבתי חולים בצפון" (18.09.2011).

#### 4.2. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2017 וסקירה השוואתית לדו"ח המבקר לשנת 2020

להלן תוצג סקירה של דו"ח מבקר המדינה לשנת 2017. הדו"ח רלוונטי לעניינו בשל ההתעסקות הפרטנית של המבקר ב-"כשלים בגיבושה והפעלתה של התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה".

4.2.1 **רקע** - ב-16/05/2017 פורסם דו"ח מבקר המדינה בנושא: "כשלים בגיבושה והפעלתה של התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה"<sup>91</sup>. דו"ח זה ניתן כ-4 שנים לאחר שקיבלה ועדת השרים לענייני דיור (קבינט הדיור) בממשלה את החלטה 741 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה. ההחלטה עניינה הקמת תוכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות בפריפריה.<sup>92</sup> החלטה זו עסקה בסיוע הממשלתי בנושא חיזוק ההתיישבות הקיימת, קידום התיישבות קבע של תושבים חדשים וכן היבטי התקצוב. דו"ח המבקר בחן את סדרי עבודת המטה לגיבוש התוכנית האסטרטגית, כפי שהותוותה בהחלטה 741, ואת הוצאתה לפועל. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, ברשות לפיתוח הנגב, ברשות לפיתוח הגליל, במשרד ראש הממשלה, במזכירות הממשלה ובחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובמשרד המשפטים. להלן סקירת ממצאיו, המלצותיו ומסקנותיו של הדו"ח.

4.2.2 **ממצאיו העיקריים של הדו"ח הרלוונטיים לעניינו**: (1) נמצאו ליקויים בהגשת הצעת החלטה 741, בדיון בה ובפרסומה; (2) נמצאו כשלים ביישום התוכנית האסטרטגית: (2.1) השתהות יישום החלטה 741 בנוגע להקמת גופי הניהול של התוכנית האסטרטגית שהם מנהלת ההתיישבות והצוות המקצועי; (2.2) לא מונו נציגים קבועים למנהלת ההתיישבות, דבר אשר הביא להזרמת כספים מתוקף החלטת הממשלה, באופן לא מבוקר. זאת הסיבה שלא היה ניהול סדור ותקין; (2.3) "הסיוע הגבוה שהוקצה לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים מבוססים במרכז הארץ ומצויים במעמד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה מצביע, כי תקציבים ממשלתיים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח לא חולקו בהלימה למטרה המרכזית של החלטה 741 - חיזוק ההתיישבות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של המדינה"<sup>93</sup>.

4.2.3 **מסקנות הדו"ח** – כפי שנאמר לעיל, הממצאים העלו כי חלק ניכר מתקציבי הסיוע שנועדו לקבוצות התיישבות באזורים מוחלשים לשם פיתוחם, שימשו לתמיכה בקבוצות התיישבות מבוססות במרכז הארץ. סדר עדיפויות זה אינו מתאיב עם המדיניות וסדרי העדיפויות שקבעו ממשלות ישראל הנותנים עדיפות לתקצוב של יישובים או ערים באזורי הפריפריה. עדיפות אשר הוכרה בהחלטות ממשלה קודמות אשר שימוש בסיס החלטה 741.<sup>94</sup> סדרי העדיפות אלו מטרתם חיזוק הנגב והגליל לשם עידוד הגירה חיובית חדשה לאזורים אלו. כך, הלכה למעשה, תקצוב אשר יועד לשרת מטרה זו ולעמידה ביעדים שהוצבו, הופנה לתקצוב פרויקטים אחרים.

<sup>91</sup> מבקר המדינה משרד הבינוי והשיכון: כשלים בגיבושה של התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה (2017).

<sup>92</sup> החלטה 741 של הממשלה ה-33, לעיל ה"ש 58.

<sup>93</sup> ניתוח שוק הדיור וכלים לעידוד בנייה בפריפריה, לעיל ה"ש 86, עמ' 5-6.

<sup>94</sup> החלטה 741 של הממשלה ה-33, לעיל ה"ש 58.

### 4.3. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2020 –

**4.3.1** ב-04/05/2020 פורסם דו"ח מבקר המדינה בעניין היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, והרשויות לפיתוח הנגב והגליל.<sup>95</sup> בדו"ח נמצאו ליקויים של המשרד ושל פעילות הרשויות:

- **ליקויים במימוש יעדי הרשויות לפיתוח הנגב והגליל כפי שנקבעו בחוקי הרשויות** - החוק קבע שורת יעדים משימתיים אשר נדרשים להיות מיושמים ואלו אינם יושמו שנה אחר שנה על-ידי המשרד
  - **חוסר התמקדות בפעילות וביצוע הפרויקטים של הרשות לפיתוח הגליל** אשר נדרשים להתקיים בשטחו של הגליל על-פי דרישות החוק ובפועל מתקיים מחוץ לשטחים אלו.<sup>96</sup>
  - **פערי איזון בשמירת עצמאות הרשויות אל מול מעורבות המשרד** - חוסר הסדרה וחוסר סנכרון מלאים ביחסי הגומלין בעבודה בין המשרד לבין הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל.
  - **פערי שימוש בתקציב הרשויות המקומיות** - התקציב אינו מיושם כנדרש ואינו הולך במלואו למקורות אליו ייועד מלכתחילה.
  - **ליקויים פנים משרדיים** - מכרזים, איוש נושאי משרה, פיקוח ובקרה.<sup>97</sup>
- ליקויים אלו של המשרד מעכבים את מימושם של פרויקטים משרדיים ומערכתיים, תוכניות רב-שנתיות ויישום יעדי הרשויות המוגדרים בחוקי הרשויות.<sup>98</sup>

**4.3.2** מסקנות דו"ח מבקר המדינה 2020 – 1 התגלו ליקויים בדרך העבודה של המשרד ושל הרשויות, שעיקרם חוסר איזון בין עצמאות הרשויות לבין תלותן במשרד, שאף הביא לידי פגיעה בפעילותן השוטפת ובהתקשרויותיהן עם ספקים שונים; (2) התגלו חסמים בהשתתפות הרשויות בפרויקטים שהמשרד יוזם; (3) נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2018 הרשויות לפיתוח אינן מבצעות מחקרים ואינן מספקות מידע בכל הקשור ליוזמות, לתוכניות ולמפעלים כלכליים בחוקי הרשויות לפיתוח.

לסיכום, מסקנותיהם של שני הדו"חות מעלים **פערים במימוש החלטות הממשלה בנושאי ההתיישבות והפיתוח, וביישום מדיניות הממשלה בנושא**. כמו כן, בשני הדוחות נמצא כי לעיתים תכופות תקציבי הרשויות אינם מתועלים הלכה למעשה על-פי המדיניות של המשרד ועל פי התוכניות הרב שנתיות, וכן כי קיימים **ליקויים בדרכי הפעולה של הרשויות**.

בכדי לצמצם את הפערים עליהם עמדנו לעיל, ובכדי לפתור את הבעיה הקיימת, יזמה קק"ל תוכנית שתכליתה ליצור מוקדי משיכה רבים בתחומי הפריפריה, וזאת למען משיכת הגירה חיובית של כ-1.5 מיליון תושבים לאזורים אלו. להלן תוצג סקירה מרחיבה של תוכנית זו וכן תוצג השפעתה על רעיון עידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל.

<sup>95</sup> מבקר המדינה היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל (2020).

<sup>96</sup> התקיימו פעילויות במימון הרשות, אשר אינם התקיימו באזור הגליל ואינם יועדו לטובת קידום מטרות הרשות בתוכניותיה

הרב שנתיות.

<sup>97</sup> שם, עמ' 8; 9; 16; 21-22 ו-40-56 (בהתאמה).

<sup>98</sup> שם, עמ' 57; חוק הרשות לפיתוח הנגב, לעיל ה"ש 44; חוק הרשות לפיתוח הגליל, לעיל ה"ש 45.



#### 4.4. תוכנית קק"ל 2040

4.4.1. **רקע, חזון ומטרות** – תוכנית קק"ל 2040 הינה תוכנית הבוחנת בראייה ארוכת טווח את יתרונותיה של ישראל בהיבטי התעשייה ומוקדי המשיכה ופועלת להעצמתם של יתרונות אלו. זאת הנעשה הן ברחבי הארץ והן בפריפריה לשם יצירת מוקדי משיכה והתיישבות חדשה. התוכנית שמה דגש על הפיכת הנגב והגליל למנוע צמיחה באמצעות התמקדות בארבעה צירים מרכזיים שיתוארו בהמשך.<sup>99</sup> במסגרת תוכנית זו, מיועדים ליישב בנגב והגליל כ-1.5 מיליון תושבים חדשים אשר יביאו עימם שינוי דמוגרפי וכלכלי. משך התוכנית הינו בשני העשורים הקרובים.

4.4.2. **ארבעת הצירים – (1) התיישבות – הכשרה ופיתוח קרקעות; (2) תעסוקה מתקדמת וחדשנית – הקמת מרכזי יזמות ותעשיות עתירות ידע; (3) חינוך וקהילה – השקעה בדור העתיד; (4) יהדות התפוצות – עידוד השקעה ועליה.**<sup>100</sup>

4.4.3. **ביצוע** – התוכנית תפעל לעידוד התיישבות בנגב ובגליל על-ידי ביצוע פרויקטים הקשורים לארבעת הצירים וכן חיזוק תחום התעשייה עתירת הידע בנגב ובגליל. לטובת ביצוע תוכנית רבת ממדים זו הוקמה בקק"ל "מנהלת 2040" אשר תפקידה הוצאת התוכנית לפועל. כמו כן, אחד מתפקידיה העיקריים הינו תיאום התוכנית ושיתופי פעולה בנושא עם גופים שונים וביניהם ממשלת ישראל.<sup>101</sup>

4.4.4. **ניתוח פעולות הממשלה והמשרד בנושא** – עד כה, כל פעולות החיפוש והתייחסות הממשלתית לתוכנית קק"ל 2040 העלתה חרס. ככל הנראה ממשלות ישראל עדיין אינן מכירות במימוש תוכנית זו. לא נמצא תוכן חקיקתי כלל (החלטות ממשלה, הצעות חוק וחקיקה ראשית) אשר ייעודו מתן תוקף להחלטה זו ו/או תכנון תוכנית רב שנתית של משרדי הממשלה ו/או התווית מדיניות ממשלתית לשם יישום תוכנית זו.<sup>102</sup>

#### 4.5. מסקנות

ממשלות ישראל פעלו רבות בנושא קידום, פיתוח ועידוד הפריפריה, תוך מתן דגש על עידוד ההתיישבות באזורי הנגב והגליל. פעילות זו של הממשלה התבצעה באמצעות שורה של **החלטות** אשר מטרתן התווית מדיניות, באמצעות הוצאה לפועל של התוכניות הרב שנתיות שהתקבלו, ובאמצעות תוכניות מתאר ארציות שנקבעו לשם מימושן של החלטות הממשלה.

נדבך נוסף לעידוד ההתיישבות בפריפריה מגיע כאמור מתוך **הצעות החוק** אשר הועלו ומועלות בנושא ונמצאות בשלבי חקיקה שונים וכן, על-ידי **חקיקה** פרלמנטרית סדירה. נמצא כי חלק מהחלטות הממשלה אשר התקבלו לאורך השנים מצליחות להגשים את מטרתן לעיתים תכופות. מספר החלטות אשר התקבלו וקודמו באמצעות החלטות ממשלה נוספות (על ידי הממשלות הבאות) מיושמות ונכללות בתוכניות הרב

<sup>99</sup> קרן קיימת לישראל החטיבה לחינוך וקהילה "תוכנית ישראל 2040". אתר קק"ל לצעירים. (04.09.2019). <https://greenwin.kkl.org.il/aboutus/projects/israel-2040>

<sup>100</sup> שם.

<sup>101</sup> שם.

<sup>102</sup> מדבריה של קק"ל עולה כי הקרן פועלת לתיאום התוכנית עם ממשלות ישראל ומשרדיה על-מנת לרתום את אלו לתהליך מימוש התוכנית. זאת, היות והקרן אינה יכולה כגוף עצמאי להניע פרויקט שכזה ללא תמיכה ממשלתית – הנעת אוכלוסייה, בניית מוקדי משיכה וכו'. כמו כן, הצורך בהתערבות ושיתוף ממשלתי עולה בשל הנשואים הרגולטורים העולים מן הפרויקט, הצורך בעירוב של הרשויות, התירי בנייה ותכנונית ייעוד שימוש בשטח. כמו כן, ליישום התוכנית נדרש הלכה למעשה להעביר כמיליון תושבים להתגורר בנגב ובגליל ולעזוב את בתיהם ולכן מצריך היערכות מצד המדינה – שירותי בריאות, משרדי ממשלה, תשתיות חשמל ומים, היבטי תשתיות תעבורה ועוד.

שנתיות.<sup>103</sup> אולם, ישנן החלטות הממשלה אשר גם כן עוסקות בעידוד וקידום ההתיישבות, שלא קודמו ועודכנו על-ידי הממשלות הבאות וכתוצאה מכך לא יושמו.<sup>104</sup>

כמו כן, ברור לכול, כי הקמת המשרד לפיתוח הפריפריה, הגנב והגליל בהיותו המשרד הממשלתי לנושא מהווה מנוף רגולטורי למימוש מדיניות הממשלה והעלאת הנושא לסדר היום הציבורי והפרלמנטרי.<sup>105</sup> המשרד פועל רבות ומשקיע מאמצים רבים לצורך הגירה חיובית אל אזורי העדיפות הלאומית, ולמיתון ומיגור ההגירה השלילית מהם. למרות פעולות אלו של המשרד, הרצון ליישוב הנגב והגליל בהתיישבות צעירה כפי שהוגדר בתוכניות הממשלה השונות אשר פורטו לעיל אינו בא לידי ביטוי ותוכניות הממשלה בשילוב החקיקה הראשית אינם מצליחים עד כה לעודד הגירה חיובית משמעותית. על כן, עיקר פעילויות הממשלה בנושא אשר במהלך השנים הגדירו וקבעו את הצורך בעידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל אינם מצליחים להביא זאת לידי ביטוי בשטח, וליישם זאת הלכה למעשה (ראו: "הקונפליקט").

**לעניין עידוד התיישבות צעירה** – החלטות הממשלה והחוקים הקיימים אינם עוסקים מספיק בנושא פרטני זה וכן הנושא אינו עולה כמרכזי גם מתוך תוכניות המשרד. המשרד ממקד את עיקר פעילותו ותוכניותיו השונות לצורך פיחות עזיבת האוכלוסייה מקומית (צמצום הגירה שלילית), עידוד התיירות, המסחר והתעשייה. עם זאת, נציין כי אכן ישנן החלטות ממשלתיות בנושא עידוד התיישבות צעירה,<sup>106</sup> אך החלטות אלה אינן מיושמת בתוכניות הפרטניות של המשרד וכפועל יוצא מכך, בתוכניות הפעולה של הרשויות לפיתוח הנגב והגליל.

מנגד, נמצא, כי הצעות החוק העוסקות בהתיישבות בפריפריה, שמות דגש על עידוד ההתיישבות בנגב והגליל והשתקעות אוכלוסייה צעירה בהן. זאת, על-ידי עידוד, סיוע ומתן הטבות אשר יובילו להגירה חיובית לאזור ותתרום להשתקעות האוכלוסייה הקיימת (הצעירה והמבוגרת) באזורי עדיפות לאומיים. האמור בהצעות החוק, נועד בפועל להעניק הטבות ממשלתיות-כלכליות. זאת מתוך ראייה עתידית כי ההטבות אלו יהיו כלי-עזר החברתי-כלכלי ליצירת מנוף פיתוחי, חברתי והגירתי אל עבר הפריפריה, הנגב והגליל.

ראוי לציין שהצעות החוק (גם אם אינן עוברות) משפיעות הלכה למעשה על הגישה כלפי הסוגיה שהוצעה. כלומר, להצעת חוק שמוגשת יש בפעמים רבות השפעה בפועל על החלטות ומהלכים עתידיים שיבוצעו.

לבסוף, בהתאם למחקר אשר נעשה, נראה כי ממשלות ישראל אינן נתנו עד עתה תוקף ממשלתי לתוכניתה של קק"ל (קק"ל 2040). תוכנית אשר נראה כי מצליחה לחדד הן את הצורך בעידוד ההתיישבות הצעירה בכלל והן בעידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל בפרט.

## **5. סקירת הדין המצוי – פסיקה**

### **5.1. סקירת המצב הקיים בפסיקה:**

בפסיקה הישראלית ישנה התייחסות מועטה לנושא עידוד התיישבות בנגב ובגליל. זאת, ככל הנראה לנוכח העובדה שמדובר בסוגיה חברתית, אשר מתבטאת בעיקר בהחלטות ממשלה ובהליכי חקיקה. בפרק זה

<sup>103</sup> כדוגמת הפקולטה לרפואה בצפת, לעיל ה"ש 90; הטבות מס לעיל ה"ש 74; ראו מקבילת הכוחות.  
<sup>104</sup> עידוד תנופת בניית כגורם משיכה לאוכלוסייה צעירה לנגב ולגליל, לעיל ה"ש 67; תוכניות כלכליות לעיל ה"ש 64; ראו, מקבילת הכוחות; ראו, הקונפליקט.

<sup>105</sup> החלטה 358 של הממשלה ה-36, לעיל ה"ש 40.

<sup>106</sup> החלטה 793 של הממשלה ה-32 "פרויקט גרעיני משימה לחיזוק ההתיישבות בנגב ובגליל" (12.10.2009).

נתמקד בתפיסת בית המשפט את השוויון המהותי וצמצום הפערים בישראל. כמו כן, נציג מקרים בהם בית המשפט פעל בצורה אקטיבית לשינוי חקיקה לצורך קידום ערכים אלו.

כיום, ישנם פערים חברתיים וכלכליים בולטים בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה. דוגמא לכך ניתן לראות בתחום הבריאות, כאשר מספר המוסדות לאשפוז כללי קטן יותר ככל שהיישוב פריפריאלי יותר.<sup>107</sup> לא מן הנמנע כי נתונים אלו ועוד רבים אשר פורטו לעיל מעוררים חשש בקרב צעירים לגבי עתידם ועתיד ילדיהם. לפיכך ייתכן כי רבים מסתייגים מקביעת מושבם וביתם באזור פריפריאלי בנגב ובגליל.

### 5.2. שוויון מהותי וצמצום פערים:

בג"ץ מכוון בענייננו הוא בג"ץ **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (להלן: עניין "ועדת המעקב").<sup>108</sup> שם, דן בית המשפט בשאלה האם מוסמכת הממשלה לקבוע הסדר של אזורי עדיפות לאומית ללא חקיקה ברורה בנושא. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי מדובר בהחלטת ממשלה שאינה מתיישבת עם עקרון השוויון ומשכך איננה חוקתית.<sup>109</sup> נושא חשוב כגון אזורי עדיפות לאומית אשר נועד לצמצם פערים, חייב להיעשות על ידי חקיקת בבית המחוקקים ועליו לכלול קריטריונים ספציפיים. מפסק הדין הזה ניתן ללמוד כי בית המשפט התייחס בכובד ראש לסוגיית אזורי עדיפות לאומית ומעניק חשיבות לניסיון לצמצם פערים בחברה. בשנת 2009 נחקק חוק התייעלות כלכלית אשר מעניק לממשלה סמכות לכונן אזורי עדיפות לאומית ולהקנות הטבות שונות בהם, בין היתר בעקבות פסק דין זה.<sup>110</sup> בעניין "ועדת המעקב" נלמד עקרון חשוב נוסף. שם נאמר כי הזכות לשוויון בחינוך הינה עקרון יסוד במשפט החוקתי. זאת מפני שחינוך הילדים והנוער, כמו גם עיצוב אישיותם לקראת חייהם הבוגרים הוא ערך חשוב בחייו של אדם.<sup>111</sup> וכן צוין כי לצורך יישום עקרון זה, יש להגשים יעד מרכזי והוא יצירת שוויון הזדמנויות וזהות בנקודות פתיחה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בבג"ץ **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים** נקבע כי לשם הגשמת ערך השוויון המהותי יש צורך, לעיתים, לתת העדפה מתקנת לקבוצה זו או אחרת.<sup>112</sup> מכאן ניתן ללמוד על גישת בית המשפט המבקש להתוות דרך לפיה תשקיע המדינה מאמצים לצורך צמצום הפערים בחינוך בין חלקי הארץ השונים.

בפס"ד **שושנה אסולין נ' שירותי בריאות כללית** בחרה התובעת, תושבת צפון הארץ לעבור צנתור בבית החולים תל השומר בתל אביב. זאת, בניגוד להסדרי הבחירה שנקבעו בתקנות לפיהם עליה לקבל שירות זה בבית החולים שבעיר מגוריה. קופת החולים סירבה לשלם על הטיפול שכן הוא עומד בניגוד לתקנות. בית המשפט מקבל את התביעה וקובע כי למבוטחי קופות החולים אשר גרים בפריפריה נפגעת זכות השוויון. זאת בשל אפשרויות בחירה מצומצמות יותר, הן מבחינת נותני השירותים הבריאותיים והן מבחינת איכותם.<sup>113</sup>

בבג"ץ **גליה גנון נ' שר הבריאות** הוגשה עתירה אשר במרכזה ניצבים הפערים הקיימים בין המרכז לפריפריה בנושא שירותי השיקום הרפואי. לטענת העותרים, הפגיעה בתושבי הפריפריה קשה במיוחד הן במישור הכמותי כאשר מספר המיטות לנפש נמוך בהשוואה למרכז והן במישור האיכותי, המתבטא בטיב שירותי השיקום שמציעים המוסדות הרפואיים. לפיכך, רבים מתושבי הפריפריה אינם זוכים לשיקום

<sup>107</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **פני החברה בישראל**, דו"ח מס' 11 – פערים בין מרכז לפריפריה, עמ' 33 (2019).

<sup>108</sup> בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**.

<sup>109</sup> שם, בעמ' 24; דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 ה"ח הממשלה 348, 582.

<sup>110</sup> דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית לעיל ה"ש 109.

<sup>111</sup> שם, בעמ' 84.

<sup>112</sup> בג"ץ 6778/97 **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים**.

<sup>113</sup> חב"ר (אזורי ת"א) 8893-07-11 **שושנה אסולין - שירותי בריאות כללית** (נבו) 27.04.2014.

וחלקם אף נאלצים לנדוד למוסדות רפואיים אשר רחוקים ממקום מגוריהם.<sup>114</sup> בעקבות העתירה הציג משרד הבריאות תוכנית אשר מטרתה לצמצם משמעותית את ההפליה בכמות מיטות שיקום בין פריפריה למרכז. משכך, הורה בית המשפט על מחיקת העתירה תוך שמירת טענות העותרים לעניין טיב שירותי השיקום הרפואי.<sup>115</sup>

### 5.3. פסילת חוק:

לבג"ץ נתונה הסמכות לפסול חקיקה ראשית כאשר היא עומדת בסתירה לחוק-יסוד.<sup>116</sup> לאורך ההיסטוריה, ביטל בג"ץ 20 חוקים, מתוכם שניים הקשורים לענייננו:<sup>117</sup>

- בג"ץ **גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל** עוסק במנגנון הטבות המס שהיה קבוע בפקודת מס הכנסה. בהתאם למנגנון זה ישנה רשימה פרטנית של יישובים אשר תושביהם זכאים להנחות במס. זאת, ללא קביעת קריטריונים ברורים על-פיהם יוגדרו תנאי הזכאות והיקפם.<sup>118</sup> לאחר שנים בהן בית המשפט המתין שהמחוקק ישלים מלאכתו, באופן חריג קובע בית המשפט כי המנגנון הני"ל פוגע בשוויון באופן בלתי חוקתי. משכך, על הכנסת לחוק קריטריונים ברורים.<sup>119</sup> בעקבות פסק הדין, הורחבה רשימת היישובים עליהם חלה ההטבה, וכן לאחר מספר שנים תוקן החוק במטרה לחדד ולהבהיר את הקריטריונים.
- בג"ץ **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** קובע בית המשפט כי יש להכריז על בטלותו של סעיף 9א(ב) לחוק הבטחת הכנסה.<sup>120</sup> סעיף זה קובע כי החזקת רכב מעידה על מעמד כלכלי מסוים ולכן תמנע באופן שרירותי גמלת הכנסה לאותו אדם. אחת מטענות העותרים שהתקבלה בבית המשפט הינה כי באזורי הפריפריה הנגישות לתחבורה ציבורית נמוכה במיוחד. לפיכך, העובדה כי אדם מחזיק ברכב לצורך שמירה על מקום עבודתו אינה מעידה על עושרו. כאמור, הטענה התקבלה והסעיף בוטל.

### 5.4. מסקנות:

מהסקירה לעיל עולה כי בית המשפט שואף לקדם את ערך השוויון המהותי וכחלק מזה, לשפר ולהתאים את החיים בפריפריה כך שיהוו מקום מגורים ראוי לכל אזרח במדינה. חרף אמירותיהם הברורות של השופטים, נזהר בית המשפט מלהתערב במקום בו המלאכה שייכת למחוקק. עם זאת, ישנם מקרים בהם מדובר בפגיעה מהותית בערך חוקתי שנמשכת זמן רב, כך שבית המשפט חורג ממנהגו ופועל באופן אקטיבי לשינוי החקיקה. אמנם, מאמץ זה אינו תמיד מגשים את מטרתו, שכן קיים פער בין פסיקות בית המשפט לבין שינוי החקיקה בפועל. בנוסף, בית המשפט עומד על הצורך למאמץ כלכלי כמו גם חקיקתי שיוביל לצמצום הפערים בין מרכז לפריפריה. אולם, נראה שמרכזה של סוגיית הפערים כלל אינה מגיעה לפתחו של בית המשפט. בבסיס אמירה זו עומדת ההנחה כי לעיתים לאוכלוסיות מוחלשות אין את היכולת להילחם עבור זכויות אלו.

<sup>114</sup> בג"ץ 6941/16 גליה גנון נ' שר הבריאות, 4 (נבו) 03.08.2020.

<sup>115</sup> בג"ץ 6941/16 גליה גנון נ' שר הבריאות (נבו) 03.08.2020.

<sup>116</sup> ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, 419 מט(4) 221 (1995).

<sup>117</sup> מתוך: <https://www.idi.org.il/articles/22273>.

<sup>118</sup> בג"ץ 8300/02 גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל (נבו) 22.05.2012.

<sup>119</sup> שם, בעמ' 48.

<sup>120</sup> בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, סה(1) 782 (2012).

## 6. סקירה משווה

בפרק זה נסקור את הכלים בהן השתמשו הודו, הולנד, גרמניה, בלגיה, ספרד, אוסטרליה, נורבגיה, ארצות הברית, בריטניה ושווקהולם, לשם קידום תחומי חיים מהותיים התורמים לפיתוח אזורי המחיה, כדוגמת תעסוקה, חקלאות, מחקר ופיתוח, דיור בר השגה ועוד. כלים אלו תורמים לעידוד ההתיישבות באזורים המוחלשים והפריפריאליים, וזאת באמצעות קידוםם ופיתוחם של אזורים אלו. לטעמנו, עידוד ההתיישבות באזורי הפריפריה כרוך לא רק באספקה של שירותים ותשתיות באזורים עירוניים וכפריים מטעם הרשויות המקומיות, אלא גם בחיזוק היכולת המוסדית מטעם הממשלה.

### 6.1 מודלים לפיתוח החקלאות

#### ❖ הודו

ממשלת הודו פעלה במספר תחומים על מנת לפתח את אזורי הפריפריה לשם עידוד התיישבות.<sup>121</sup> בנוסף לפעולות שנקטו מטעמה, הממשלה עודדה את התושבים ה"עירוניים", דהיינו תושבים הגרים מחוץ לעיירות הפריפריה, לקחת חלק בפעולות הפיתוח. פעולות אלו כללו שיפור תשתיות באזור, שיפור התחבורה המקשרת בין האזורים הכפריים לעירוניים, והכשרות כוח אדם חקלאי לשם הפרחת השממה באזורי הפריפריה.<sup>122</sup>

על מנת לצמצם את ההגירה מאזורים כפריים לאזורים עירוניים, ממשלת הודו הגתה תוכנית להשקעה בשירותים עירוניים, שסייעה במתן מקורות תעסוקה ("PURA").<sup>123</sup> התוכנית כללה, בין היתר, שיפור כבישים, תחבורה ותשתיות החשמל. העובדה כי הודו הפכה למדינה יצרנית התלויה בחקלאות מקומית, סייעה לחקלאים המקומיים לדרוש את המחירים הטובים ביותר עבור תוצרתם. זאת כדי להפוך את האזור החקלאי, שנחשב לאזור פריפריאלי, למרכז צמיחה עצמאי.<sup>124</sup>

יישום מדיניות החקלאות החדשה אפשר לפתח את עצמאותה של הודו בתחום המזון, דבר אשר תרם לצמיחתן של עיירות התעשייה והמסחר באזורים חקלאיים.<sup>125</sup> לאור זאת, וכדוגמה ליישום המדיניות האמורה, ניתן למצוא עליה בשיעור ההגירה העירונית אל מדינת פנג'אב (הנמצאת בצפון מערב הודו) בעשרות אחוזים. כמו כן, נוצר במדינה הזו ביקוש במסחר וייצור מוצרים מבוססי חקלאות.<sup>126</sup>

Grace Githiri, Thomas Foster, *MAINSTREAMING URBAN-RURAL LINKAGES IN NATIONAL URBAN POLICIES*, NATIONAL URBAN POLICY GUIDE, 7 (2020).

<sup>121</sup> שם, בעמ' 27.

<sup>122</sup> שם, בעמ' 32.

<sup>123</sup> שם.

Shubhra Gururani, Loraine Kennedy and Ashima Sood (dir.), *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, <sup>125</sup> 26 | 2021, "Engaging the Urban from the Periphery" [Online], Online since 03 March 2021, connection on 11 May 2021. URL: <https://journals.openedition.org/samaj/7131>; DOI: <https://doi.org/10.4000/samaj.7131>

<sup>126</sup> שם, בעמ' 57.

## 6.2. מודלים לקידום מחקר ופיתוח החדשנות

איתורה של פעילות חדשנית בפריפריה במדינת ישראל הינו דבר מאתגר.<sup>127</sup> לכן, נבחן את הנושא באמצעות מספר מדינות בהן השתמשו בחדשנות ככלי לתמיכה באזורי הפריפריה:

### ❖ הולנד

בהולנד מושקעים משאבים רבים לשם מחקר ופיתוח. לצורך כך, נרתמים משרד החינוך ומשרד הכלכלה, האחראיים הן על מימון המחקרים והמדע, והן על פיתוח הטכנולוגיה והחדשנות באזורי הפריפריה.<sup>128</sup>

לצורך יישומה של המדיניות הדוגלת בחדשנות מקומית, הוקמו שני גופים עיקריים:

- הארגון ההולנדי למחקר מדעי (NWO)<sup>129</sup> הינו הגוף המממן מטעם משרד החינוך אשר מטרתו הינה סיפוק המשאבים הנדרשים לצורך מחקר בנושא החדשנות.
- NL AGENCY – הינו גוף הממומן ע"י המשרד לכלכלה, חדשנות וחקלאות. מטרתו הינה יישום המדיניות הציבורית בתחומים שונים תוך מתן ייעוץ ומידע, תמיכה כספית בתחומים שונים הקשורים לחדשנות.<sup>130</sup>

### ❖ גרמניה

המדיניות שפותחה בגרמניה נועדה לקדם פיתוח מואץ של טכנולוגיה באזורי הפריפריה. כדי לממש את מטרה זו, גרמניה הגדילה את שיתופי הפעולה בין המגזר הפרטי לציבורי ושיפרה את הסחר בתוצרי המחקר.<sup>131</sup> כתוצאה מכך, בגרמניה עלתה ההשקעה מכ-2.5 ל-2.8 אחוזי תוצר מקומי גולמי, על פני העשור הראשון של המאה ה-21. כשני שלישי מהמחקר והפיתוח נעשה על-ידי המגזר הפרטי.<sup>132</sup> כתוצאה מיישום מדיניות הפיתוח בגרמניה, אזורי הפריפריה בגרמניה נחשבים כעת כמובילים בתחומים שונים ברמה הגלובלית ובנוסף, הם נהנים מתמיכה ממשלתית במחקר ופיתוח.<sup>133</sup>

לצורך יישומה של מדיניות המחקר והפיתוח הוקמו שלושה גופים מרכזיים שמטרתם פיתוח אזורי הפריפריה במספר תחומים:

- **“מיניסטריון המדע וההשכלה” – Federal Ministry for Education and BMBF Research** – המיניסטריון אחראי על מימון מכוני המחקר הגדולים בגרמניה ועל יצירת תוכניות מחקר ופיתוח באזורי הפריפריה.<sup>134</sup>

<sup>127</sup> גץ דפנה, ישראל אמיל, רובין צמרת, סלינג'ר אייל, בוכניק ציפי, כץ-שחם אושרת, דיין תמר, ברזני אלה. קידום המו"פ והחדשנות פריפריה בישראל - דו"ח מסכם חיפה, ישראל, מוסד שמואל נאמן, 2015, עמ' 1.

<sup>128</sup> <https://www.neaman.org.il/Promoting-RD-and-Innovation-in-the-Israeli-Periphery> (להלן: "מו"פ וחדשנות בפריפריה").

<sup>129</sup> Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (EL&I) (n.d.) Retrieved from: <http://www.government.nl/ministries/eleni>

<sup>130</sup> Dutch Research Council, (n.d.) Retrieved from: NOW)(-Netherlands Organization for Scientific Research <http://www.nwo.nl>

<sup>131</sup> ראו מו"פ וחדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 96.

<sup>132</sup> ראו מו"פ וחדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 99.

<sup>133</sup> ראו מו"פ וחדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 99.

<sup>134</sup> שם, בעמ' 100.

שם.<sup>134</sup>

- **"מיניסטריון הכלכלה" – Federal Ministry of Economics and Technology (BMWi)** עוסק בקידום של מחקר ופיתוח יישומיים במגזר התעשייתי באזורי הפריפריה.<sup>135</sup>
- **ה-DFG (German Research Foundation; Deutsche Forschung gemeinschaft)** (מקביל לקרן הלאומית למדע) – זהו גוף עצמאי שאחראי על מימוןם וקידום של מחקרים במדעים מדויקים, טכנולוגיה, מדעי החברה ומדעי הרוח.<sup>136</sup> תקציבו מוערך בכ-2.5 מיליארד אירו בשנה וממומן ע"י המדינות הגרמניות והממשלה הפדראלית (58%).<sup>137</sup>

### ❖ בלגיה

בבלגיה עיקר התפתחות מעמדה של הפריפריה נעשה באמצעות פעולות המחזקות את החדשנות והפיתוח באזורי הפריפריה. המדינה פעלה לשיפור המסגרת לזכויות יוצרים, הכלל מתן תמיכה כלכלית לרישום פטנטים והארכת תוקפם, הפחתת נטל המס וקשיי הבירוקרטיה בנושא. פעולות אלו תרמו לחיזוק בסיס הידע של חברות מקומיות ופיתוח עצמאות עסקית.<sup>138</sup>

בנוסף, המדינה עודדה את שיתוף הפעולה במחקר ופיתוח בין האקדמיה לתעשייה, על ידי תכנית המעודדת השכלה רחבה ונמשכת עבור חוקרים בתחום החדשנות באקדמיה ועבור אנשי התעשייה המתעסקים בחדשנות (עובדי חברות היי-טק).<sup>139</sup> יתרה מכך, התעוררה מודעות בצורך לחדש וליזום ועל כן, גובשו תוכניות חינוכיות המעודדות יזמות והוענקה תמיכה כספית לחברות הזנק צעירות, שהתבטאה, בין היתר, על ידי מענקים לחברות קטנות שיעשו שימוש במסחר מקוון.<sup>140</sup> הפעולות הללו תרמו לייצוב הכלכלה באזורי הפריפריה בבלגיה, והיוו כלי משמעותי לצמצום הפערים. בכך למעשה הצליחה בלגיה להתמודד עם זעזועים עתידיים.<sup>141</sup>

### ❖ ספרד

בעקבות המשבר הכלכלי של העשור הקודם, ספרד השקיעה מאמצים רבים בחיבור בין הגורמים העסקיים למחקריים, על מנת למשוך לאזורי הפריפריה פרויקטים עסקיים ואנשים בעלי חשיבה טכנולוגית.<sup>142</sup> להלן שניים מהצעדים שנקטו:

- גיבוש אסטרטגיה לעידוד המחקר המדעי לפיתוח טכנולוגי – ניסו להגות תוכניות שונות כדוגמת הכשרת כוח אדם למחקר, קידום פעילויות טכנולוגיות חדשניות בקרב חברות באזור, עידוד היזמות ויצירת תרבות יזמית, העלאת המודעות לחדשנות ולמחקר מדעי.<sup>143</sup>
- התוכנית לתמריצים פיננסיים (ERSDI) – שיפור התנאים של לקיחת הלוואות ליזמים צעירים, סטודנטים וחברות קטנות-בינוניות תוך מתן הטבות עבור השקעה במרכז ופיתוח.<sup>144</sup>

<sup>135</sup> Federal Ministry Of Education And Research, (n.d.) Retrieved from: <http://www.bmbf.de/en/index.php>

<sup>136</sup> German Research Foundation, (n.d.) Retrieved from: <https://www.dfg.de/en/>

<sup>137</sup> ראו מו"פ חדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 100.

<sup>138</sup> ראו מו"פ חדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 107.

<sup>139</sup> שם.

<sup>140</sup> שם.

<sup>141</sup> שם.

<sup>142</sup> ראו מו"פ חדשנות בפריפריה, לעיל ה"ש 127, בעמ' 108.

<sup>143</sup> שם.

<sup>144</sup> שם.

לאור מגמת החדשנות שהתפתחה באזורי הפריפריה בספרד, ההוצאה האזורית בגין מחקר ולפיתוח גדלה ב-58% והצליחה לצמצם את הפער ביחס לממוצע התמי"ג (תוצר מקומי גולמי) של מדינות האיחוד האירופי.<sup>145</sup>

### ❖ אוסטרליה

תחום אספקת המזון עיקרו באזור הדרום באוסטרליה הנחשב לאזור פריפריאלי. לשם עידוד שיתוף הפעולה בין התעשיות המקומיות בתחום אספקת המזון לבין גופי השמה והכשרה מותאמים בתחום, הוקמה מערכת אקוסיסטם (Eco-System). מערכת זו תיעלה את התקשורת בין מעסיקים ומועסקים פוטנציאליים לבין גופי ההכשרה בתחום. לצורך כך, הוקם גוף מתווך שתפקידו היה ייצור הפלטפורמה למערכת האקוסיסטם.<sup>146</sup> מטרתו של הגוף המתווך הייתה לבצע תיאום ציפיות בין העובדים לבין המעסיקים ובין היתר, להועיל בהכשרת ההון האנושי שנמצא בפריפריה.<sup>147</sup>

### ❖ נורבגיה

בנורבגיה ישנה מדיניות לאומית סקטוריאליה המקצה לרשויות המקומיות אוטונומיה באספקת שירותים ציבוריים וייצור תשתיות באמצעות תקצוב.<sup>148</sup> עצמאותה מתבטאת בכך שכל רשות מקומית קובעת את ההעדפות שלה ואת ההשקעות הנלוות להן, בהתאם למשאביה ולהשקפתה.<sup>149</sup> דוגמה לכך ניתן לראות באזור צפון נורבגיה, המשתיך לקבוצת אזורים דלילי אוכלוסייה, המורכב מ-14 אזורים ממדינות שבדיה, פינלנד ונורבגיה (קבוצה זו נקראת "ארגון NSPA"). אזורים אלו מתאמים ביניהם תוכניות פיתוח ויוצרים תוכניות השקעה משותפות לחיזוק התשתיות.<sup>150</sup> על מנת לעודד חדשנות בענפי כלכלה באזורים השונים, נורבגיה אימצה תכנית המכונה "התמחות חכמה". במסגרתה, המדינה יצרה מספר מנועי צמיחה לעידוד חדשנות כפרית על מנת למקסם את יכולות האזור, והם:<sup>151</sup>

- עידוד פרויקטים המשותפים למגזר הפרטי ולמוסדות מחקר ופיתוח. לדוגמא: תמיכה ממשלתית בפרויקטים הנעשים בשיתוף פעולה בין האוניברסיטה לבין חברות פרטיות.
- עידוד הקמת פרויקטים חינוכיים המקדמים את נושאי הליבה באזור.
- תמיכה באוניברסיטאות אשר הפגינו יכולות תחרותיות בהשוואה לאזורים אחרים.
- הקמת פרויקטים המקדמים את העשייה המרכזית באזור. בעיקר בתחום התיירות ובאספקת מאכלי-ים.<sup>152</sup>

<sup>145</sup> ראו מו"פ **חדשנות בפריפריה**, לעיל ה"ש 127, בעמ' 266.

<sup>146</sup> חלי פרץ, **אזוריות וצמיחה כלכלית אזורית באמצעות אקוסיסטם של תעסוקה**, (סקירת ספרות עבור מחלקת מו"פ, קרן

רש"י, נובמבר 2020) עמ' 27.

<sup>147</sup> שם, בעמ' 12.

<sup>148</sup> פרום המומחים לאזוריות (2018) סקירת ידע מס' 2: פיתוח כלכלי אזורי. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות

וממשל, ג'וינט ישראל, בעמ' 27.

<sup>149</sup> שם.

<sup>150</sup> שם, בעמ' 26.

<sup>151</sup> שם, בעמ' 27.

<sup>152</sup> שם.



המדיניות עודדה שיתוף פעולה רחב בין מספר גורמים באזור הפריפריה במדינת נורבגיה, ביניהם המגזר הציבורי, המגזר העסקי, מערכת החינוך, מוסדות מחקר וארגוני הכשרה באזור.<sup>153</sup>

לסיכום, נראה כי קיימים מודלים רבים לעידוד ופיתוח של תוכניות חדשנות טכנולוגית, מתן תמיכה ושירותים לחברות קטנות-בינוניות, הכשרת הון אנושי תוך שיפור התנאים החברתיים באזור, שיפור התשתיות ועידוד שת"פ בין התעשייה למכוני המחקר ולאקדמיה. מהסקירה שערכנו בנושא החדשנות, מסתמן כי הפוטנציאל טמון במוסדות ההשכלה הגבוהה, בהון האנושי ובמקורות מימון לעידוד החדשנות. לצורך יישום המדיניות נדרשת התקיימותם של כלל המרכיבים.<sup>154</sup>

### 6.3. מודלים לעידוד תעסוקה

סקירה זו מתמקדת במודלים שנעשו לשם עידוד וקידום תעסוקה של בני מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות ברחבי העולם. אחת הדרכים בהן מספר מדינות ניסו להתמודד עם חוסר-שוויון בקרב אוכלוסיות המתאפיינות בתת-ייצוג, הייתה על ידי חקיקה. במסגרתה, הוטלה חובה אקטיבית להגברת ייצוגן של קבוצות אלו.<sup>155</sup>

#### ❖ ארצות הברית

בארצות הברית, ההגנה מפני אפליה מעוגנת בתיקון החמישי לחוקת ארצות הברית.<sup>156</sup> מכאן, שלממשלה אסור להפלות בין עובדים או מועמדים לעבודה בשל השתייכותם לקבוצה כלשהי. נוסף על חוקת ארצות הברית, קיימת חקיקה פדרלית האוסרת על אפליה מכל רקע שהוא בקבלה לעבודה.<sup>157</sup> כדי ליישם את החקיקה, על המשרד למשאבי אנוש של הממשלה הפדרלית בארצות הברית לקדם תוכניות העסקה לקבוצות מיעוט ברשות הפדרלית.<sup>158</sup> בנוסף, קיימת חובת דיווח לבית הנבחרים אחת לשנה על פעולותיו של המשרד ועל פעולות הסוכנויות הממשלתיות בקידום התעסוקה.<sup>159</sup>

היזמות שקידמה הממשלה לעידוד תעסוקה התמקדו במספר נושאים, ביניהן:

1. **תכנון כוח עבודה** – המשרד לענייני יוצאי צבא ניסה ליצור גיוון באוכלוסיית המתגייסים. לצורך כך, הוא יישם שלוש יוזמות, שהמרכזית מבניהן עסקה בבניית אסטרטגיה עם המשרד למשאבי אנוש על מנת לחשוף את המשרד לאוכלוסיות שונות. במקביל, מינהל הביטוח הסוציאלי עקב אחרי יישום התוכנית האסטרטגית וזים הדרכות בנושא גיוון תעסוקתי.

<sup>153</sup> שם, בעמ' 27.

<sup>154</sup> ראו לעיל מו"פ **חדשנות בפריפריה**, לעיל ה"ש 127, עמ' 5.

<sup>155</sup> אורלי אלמוג לוטן ודינה צדוק עידוד תעסוקה של עובדים מקבוצות המתאפיינות בתת-ייצוג – סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2011), בעמ' 1-2. (להלן: "סקירה משווה אלמוג לוטן ואח'")

<sup>156</sup> U.S. Const. amend. V, § 2.

<sup>157</sup> Title VII of the Civil Rights Act of 1964 (Title VII); The Pregnancy Discrimination Act; The Equal Pay Act of 1963 (EPA); The Age Discrimination in Employment Act of 1967 (ADEA); Title I of the Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA); Sections 501 and 505 of the Rehabilitation Act of 1973; The Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008 (GINA).

<sup>158</sup> ראו סקירה משווה אלמוג לוטן ואח' לעיל, ה"ש 155, עמ' 5.

<sup>159</sup> שם, בעמ' 6.

- בנוסף, נעשה שיתוף פעולה עם המשרד לביטחון המדינה, שפרסם אסטרטגיה המקנה כלים שונים לתכנון כוח העבודה.<sup>160</sup>
2. **גיוס ושיתוף פעולה עם הקהילה** – התקיים שיתוף פעולה עם חיל האוויר, אשר הקים מחנות קיץ לבני נוער, שמטרתם הייתה להכשיר ולקדם מדענים ומהנדסים לעתיד מאוכלוסיות מגוונות. בנוסף, הנציבות לפיקוח גרעיני השתתפה בירידי תעסוקה במכללות, המאופיינות באוכלוסיות הנחשבות מוחלשות.<sup>161</sup>
3. **תוכנית לפיתוח קריירה** – נעשתה בשיתוף פעולה עם משרד ההגנה, אשר עודד את כל העובדים, ביניהם גם אלו הסובלים מתת-ייצוג, להתקדם במסלולי קריירה. במסגרת זו, ניתן ייעוץ אישי-ממוקד הכולל בחינת כישורים נדרשים אל מול כישורים מצויים.<sup>162</sup>
- כתוצאה מהליכים חקיקתיים שקודמו על מנת לשלב תתי-קבוצות מוחלשות, שיעור ייצוגם גדול בכ-4% מכוח העבודה האזרחי. השינוי אומנם מתון, אך מתמיד.<sup>163</sup>

### ❖ נורבגיה

בנורבגיה עוגנה חקיקה שבמסגרתה הוטלה חובה אקטיבית על גופים ציבוריים, על מעסיקים ציבוריים ופרטיים ועל ארגוני עובדים למנוע אפליה. מחובה זו פטורים מעסיקים פרטיים שמעסיקים פחות מ-50 עובדים.<sup>164</sup> במקביל לחקיקה, הופעלו אמצעים שונים על מנת להגדיל תעסוקה של מהגרים המהווים אוכלוסייה מוחלשת בנורבגיה:<sup>165</sup>

- החל משנת 2002 קיימת חובה לראיין לפחות מועמד אחד, שהוא או הוריו מהגרים, זאת בכפוף להתאמה ועמידה בתנאים הנדרשים.
- החל משנת 2007 קמה חובה להצבת יעדים לעניין העסקת מהגרים.
- 12 משרדי ממשלה בנורבגיה יישמו מדיניות של העדפה מתקנת, לפיה ניתן לקבל מועמד לתפקיד מסוים, על אף שהוא לא עומד בתנאים הנדרשים. העדפה זו נעשית מתוך רצון להגיע לשוויון מהותי, המשלב מהגרים בתעסוקה.

ניתן לומר כי השילוב התעסוקתי של המהגרים בנורבגיה נושא פרי. זאת לאור נתונים שנלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במדינת נורבגיה, לפיהם 80% מהאוכלוסייה בנורבגיה חושבים שהמהגרים תורמים לחיי העבודה.<sup>166</sup>

### ❖ בריטניה

בשנת 2010 נחקק בבריטניה חוק השוויון (Equality act 2010, להלן: "חוק השוויון"). לפי חוק זה, גופים במשרד הציבורי וגופים המספקים שירות ציבורי, צריכים לקדם את השוויון

<sup>160</sup> שם, בעמ' 7.

<sup>161</sup> שם, בעמ' 8.

<sup>162</sup> שם.

<sup>163</sup> Federal Equal Opportunity Recruitment Program (FEORP) Report FY18, page 1 (opm.gov)

<sup>164</sup> שם, בעמ' 31.

<sup>165</sup> שם, בעמ' 32.

<sup>166</sup> Attitudes towards immigrants and immigration (ssb.no)

<https://www.ssb.no/en/befolkning/innvandrere/statistikk/holdninger-til-innvandrere-og-innvandring>

באוכלוסיות מוחלשות.<sup>167</sup> בדומה לנורבגיה שיישמה את מדיניות ההעדפה המתקנת, בריטניה אף הוסיפה והקימה את נציבות השוויון וזכויות האדם, אשר אחראית על אכיפת הוראות חוק השוויון.<sup>168</sup>

במסגרת האכיפה, הנציבות מוסמכת לבצע בדיקה בגופים השונים, לשם מתן הערכה בדבר העמידה בדרישות חוק השוויון. במידה וישנם גופים שאינם ממלאים אחר חוק השוויון, הנציבות מיידעת אותם על כך ואף יכולה לנקוט נגדם בהליכים משפטיים. אולם, יש לציין כי התערבותה של הנציבות בהליך המשפטי אינה באופן אקטיבי כצד בהליך, אלא לשם הבהרת החוק בעבור בית המשפט בלבד. לחלופין, ולמרות שאין היא נחשבת כבעלת דין, הנציבות יכולה להגיע להסכמים עם הגופים המפרים את הוראות החוק ולהימנע מהליך משפטי.<sup>169</sup>

למרות כל האמור, חרף השימוש בחקיקה המתעסקת בשוויון ובקידום של אוכלוסיות הסובלות מתת ייצוג וחרף התערבותה של הנציבות, נראה כי חקיקת החוק ואכיפתו לא תרמו לשוויון התעסוקתי. הסיבות לכך הן אי הטלת סנקציות וחוסר במנגנוני בקרה האחראיים על אכיפת החוק במדינות.<sup>170</sup>

#### 6.4. קידום דיור בר-השגה

##### ❖ ארצות הברית

ארצות הברית שמה לעצמה למטרה להנגיש את הדיור לאוכלוסיות מוחלשות על ידי פיתוח מודלים המקדמים דיור בר השגה.<sup>171</sup> להלן כמה מהמודלים שיושמו בחלק ממדינות ארצות הברית:

1. **הקצאת מכסות בנייה** – על חלק מהמדינות הייתה חובה להקצות שטח ציבורי המיועד לדיור בר השגה. דרך לקבוע את מספר המכסות הייתה באמצעות הקמת רשות (להלן: **הרשות לדיור בר השגה** "COAH"), אשר באמצעות מחקר, ריכוזה את כלל הצרכים של כל רשות מקומית ובהתאם לכך, קבעה מהו ההיקף ההוגן שיוקצה בשטחים עבור דיור בר השגה.<sup>172</sup>
2. **"תרופת הבנאים" – מודל אכיפה שיפוטי** – במידה והוועדה המקומית בוחרת שלא לאשר יוזמות שמטרתן דיור בר השגה, ניתן לפנות לביהמ"ש. הדבר מקדם את היוזמות ומרתיע את הוועדה המקומית, אשר חוששת מתביעות שסיכויי קבלתן גבוהים מאד.<sup>173</sup>
3. **מודל תכנון מרכזי** – באמצעות חוק מטילים על כל רשות מקומית את החובה לאשר תכנית בנייה לשם דיור בר-השגה. על אף שאין סנקציה ישירה על הפרת החובה, הרשות המקומית המקיימת את הוראות החוק תהא מוגנת מפני תביעות של יזמים או דיירים.<sup>174</sup>

<sup>167</sup> אתר החקיקה של ממשלת בריטניה: סעיף 149 לחוק השוויון  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/part/11/chapter/1>

<sup>168</sup> שם, בעמ' 24.

<sup>169</sup> שם, בעמ' 26.

<sup>170</sup> Equality and Human Rights Commission, "Race Discrimination in the Construction Industry Inquiry Report", January 2009.

<sup>171</sup> אלון גילדין **דיור בר-השגה במשפט** (התשס"א), עמ' 82.

<sup>172</sup> שם, בעמ' 108.

<sup>173</sup> שם, בעמ' 109.

<sup>174</sup> שם, בעמ' 111.

שילוב מודל תרופת הבנאים ומודל התכנון המרכזי הוביל להצלחה בקונטיקט, שם 77% מהרשויות המקומיות השיגו לפחות 75% מהיעדים מתוכניות התכנון בתוך 5 שנים ורוב הדיור בר ההשגה סופק לבעלי הכנסות נמוכות ונמוכות מאד.<sup>175</sup>

### 6.5. ג'נטריפיקציה

ג'נטריפיקציה זהו תהליך עירוני-חברתי של מעבר אוכלוסייה מהמעמד הבינוני והגבוה לשכונות החלשות (לרוב במרכזי ערים), תוך שינוי מתמשך של אופי השכונה.<sup>176</sup> בעבר, המונח שימש לתיאור המילה "פלישה" של המעמד הבינוני והגבוה לשכונות פועלים. כיום, התפיסה התרחבה והיא כוללת הקמת יחידות חדשות כחלק מפיתוח עירוני בר-קיימא.<sup>177</sup>

#### שבדיה ❖

במהלך השנים 2007-2013 נערך מחקר על תופעת הג'נטריפיקציה, שהתרחשה בעיקר במרכז ומזרח שטוקהולם. נמצא כי התופעה תרמה לגידולה של האוכלוסייה באזורים הפריפריאליים ביחס לאזורים אחרים. בנוסף, הגידול בפלח השוק של אנשים בעלי הכנסה נקשר גם בבניית בניינים חדשים באיכות ובמחיר גבוהים יותר.<sup>178</sup>

#### קנדה ❖

סימפטום מרכזי של הג'נטריפיקציה הוא שינוי בנוף החברתי והתרבותי המתבטא באמצעות הקמת עסקים חדשים. בשנות השבעים, החלו תושבי ונקובר להקים מרחבים שעודדו אקטיביזם חברתי ופוליטי במקומות כמו בתי קפה, חנויות ספרים קהילתיות, עסקים שיתופיים, אוניברסיטה פתוחה. לאור זאת, גברה ההתעניינות בדיור בקרב מעמדות גבוהים יותר, מה שתרים לעליית ערכי הדירות.<sup>179</sup>

לסיכום, נראה כי לג'נטריפיקציה יש השלכות רבות שעשויות לתרום לרשויות המקומיות כמו למשל מיקסום ההכנסות ממסים ומבעלי הבתים, המאופיינים כאנשים אמידים בעלי הכנסה גבוהה. הרווח של הרשות המקומית יכול לקדם את בניית התשתיות בשכונה כמו גם שיפור התחבורה הציבורית והקמת מרכזי מסחר שונים. עם זאת, עולה בעיתיות המתבטאת בהגירה שלילית של המעמד הנמוך יותר, הנובעת בין היתר מקיטוב חברתי שמתעצם באמצעות הג'נטריפיקציה.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Thomas A. Brown, Democratizing the American Dream: The Role of a Regional Housing Legislature in The Production of Affordable Housing, 37 U. MICH. J.L. REFORM 599-600 (2004).

<sup>176</sup> Glass, Ruth. (1964). Aspects of change (pp. xiii-xlii). London.  
<sup>177</sup> Rérat, P., Söderström, O., Piguët, E. and Besson, R. (2010), "From urban wastelands to new-build gentrification: the case of Swiss cities", Population, Space and Place, Vol. 16 No. 5, pp. 429-442  
<sup>178</sup> Wilhelmsson, M., Ismail, M. and Warsame, A. (2021), "Gentrification effects on housing prices in neighbouring areas", International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol. p.5 ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-04-2021-0049>

<sup>179</sup> Fynes, B. (2013). Gentrification in Vancouver: Displacing the East End. *Canadian Studies Undergraduate Journal*, 14, 9-17.

<sup>180</sup> שם, בעמ' 17; האוכלוסייה ה"חזקה" בעצם משתלטת על השטח שנמצאת בו האוכלוסייה המקומית. בגלל זה האוכלוסייה המקומית מרגישה סוג של ניכור.

## 6.6. לסיכום

במסגרת הסקירה המשווה, מצאנו כי ננקטו אמצעים שונים על מנת לעודד התיישבות באזורי הפריפריה במספר תחומים; בחלקו הראשון של הפרק הצגנו את הפיתוח בתחום החקלאות ואת עידוד היצרנות המקומית בהודו. לאחר מכן, סקרנו את מדיניות המחקר והפיתוח בתחום החדשנות במדינות שונות. בהמשך, הראינו כי נעשו ניסיונות לקידום האוכלוסייה המוחלשת בתחום התעסוקה על ידי חקיקה ואכיפה, והצגנו מספר מודלים שנעשו במדינות בארצות הברית על מנת להנגיש את הדיור ולהפכו לבר-השגה. סקירתנו עוסקת בעיקר במודלים שנעשו לשם קידום אוכלוסיות מוחלשות, אך לדעתנו, ניתן ללמוד ולקדם את המודלים שנסקרו לעיל, תוך התאמתם לצורך הרלוונטי, לשם פיתוח הפריפריה ועידוד ההתיישבות.

## 7. המלצות

בפרק זה נפרט מספר המלצות והצעות לעידוד התיישבות צעירה בפריפריה, המתבססות על המסקנות שעלו מהסקירה שהצגנו עד כה.

### 7.1 המלצה א' – חידוד ויישום החקיקה

#### 7.1.1 מימוש החלטות ממשלה

לאורך השנים ממשלות ישראל קיבלו מספר רב של החלטות אשר עסקו בפריפריה ככלל ובנגב והגליל בפרט, בדגש על עידוד ההתיישבות בהן.<sup>181</sup> החלטות אלו נשארות לעיתים רבות על שולחנה של הממשלה ואינן באות לכדי יישום בשטח.<sup>182</sup> המדיניות הנקבעת נשארת בעולמה הרעיוני וכך המשרד בתוכניותיו הרב-שנתיות, לעיתים, אינו משלב את המדיניות כהווייתה, אלא מתווה בה שינויים בהתאם למדיניותו שלו.<sup>183</sup> לפיכך, בהמשך למחקרנו, מצאנו מספר נקודות אשר ראינו לנכון לתת את המלצותינו בעניינן, כשעיקרן: יישום ומימוש החלטות הממשלה והוצאתן מהכוח (הרעיוני) לפועל (המעשי). כמו כן מנגד, מצאנו במחקרנו נקודת חוזקה שהינה בדמות החקיקה הפרלמנטרית המשלימה את החלטות הממשלה (שנשארות כאמור בגדרן הרעיוני) ומסייעת לעידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל.

מכאן כי לתפיסתנו אנו מוצאים כי את קידום עידוד התיישבות הצעירה בנגב ובגליל יש לגבות בחקיקה פרלמנטרית ואין להשאירה כהחלטת ממשלה בלבד וזאת ממספר טעמים אשר יוצגו כעת.

**ראשית**, החלטות הממשלה אינן מצליחות לרוב לעבור משלב ההלכה לשלב המעשה ונשארות פעמים אין ספור ללא מימוש, מימוש חלקי ו/או מימוש שאינו עומד בהחלטת הממשלה.<sup>184</sup> זאת

<sup>181</sup> החלטות ממשלה, לעיל ה"ש 19.

<sup>182</sup> הרשות לפיתוח הנגב "דוחות סיכום שנתיים ותוכניות עבודה" הרשות לפיתוח הנגב (2021); הרשות לפיתוח הגליל "תחומי הרשות" הרשות לפיתוח הגליל (2022); עידוד הגירה חיובית לגליל המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (2022); דין וחשבון מבקר המדינה, לעיל ה"ש 59.

<sup>183</sup> מסקנה זו עולה לאור מחקרנו בנושא והשוואתנו את תוכניות העבודה של ממשלת ישראל, המשרד ורשויות הפיתוח ומדגם רשויות מקומיות; מקבילית הכוחות.

<sup>184</sup> כשלים בגיבושה של התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה, לעיל ה"ש 91 עמ' 6, 42, 60-63; ראו, טבלת יישום ההחלטות.

נמצא במחקרנו משתי סיבות עיקריות: 1. אי-אימוץ הרעיון הממשלתי בתוכנית העבודה של המשרד ושל הרשויות;<sup>185</sup> 2. מקבלת ההחלטה הממשלתית והפצתה לגורמי הממשלתיים הרלוונטיים, לא מתקיימות יתר הפעולות הפרלמנטריות הנדרשות שהן: קדם חקיקה, ניסוח הצעת חוק, דיונים בוועדות וקריאה להצבעה בכנסת. מכאן נמצא, כי אי-קיום פעולות המשך אלו מהווה למעשה מנגנון המעכב את הקיום וההוצאה לפועל של החלטות הממשלה (בשטח) ועל כן החלטת הממשלה נשארת על כתב בלבד.

**מכאן כי שילובן של 2 הסיבות אשר נסקרו בחלק זה וכן גם אי-התקיימה של אחת מן הסיבות נמצא כגורמים אפשריים אשר מעכבים את מימוש החלטות הממשלה ולכן, הרעיון הממשלתי-מדיני נשאר ברובם של המקרים בגדר רעיון ואינו מיושם על-ידי זרועות הביצוע.**

**שנית** (ללא תלות בנקודה הראשונה) מצאנו כי החוקים הנלווים להחלטות הממשלה והצעות החוק (כנסקר לעיל – 4.1) נמצאו כתורמים רבות לעידוד ההתיישבות (הכללית והצעירה) בנגב ובגליל (הגירה חיובית) וצמצום ההגירה שלילית באזורים אלו.<sup>186</sup> כך, שני מהליכי חקיקה אלו (אשר המשלימים כאמור אחד את השנייה) הצולחים את המבחן הרעיוני (החלטות הממשלה) מצליחים ליישם בשטח את הרעיון הכללי שנקבע. כמו כן, נמצא כי עיקרים של מהליכי חקיקה אלו עוסק בנושאי הטבות הדיור, ההטבות הכלכליות והטבות המס. שילוב ממצא זה כגורם אפקטיבי המצליח למעשה להוציא מהכוח לפעול את החלטות הממשלה לכדי ביצוע בשטח ובשילוב הנושאים אשר עוסקים בהם (ראו דו"ח מבקר המדינה - 4.3), נמצאו ככאלו המצליחים מחד למשוך הגירה חיובית לאזורים אלו ומאידך להאט את ההגירה השלילית מהן (כנזכר לעיל).<sup>187</sup>

לדעתנו, פעילות פרלמנטרית אקטיבית המיישמת את הרעיון הממשלתי-מדיני (החלטות הממשלה) לכדי מהלכי חקיקה, היא אשר הלכה למעשה תוכל לתרום לקידום עידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל וזאת מהטעמים אשר סקרנו עתה. **בכך, המלצתנו הינה** כי יש לגבות את היוזמות בנושא ההתיישבות הצעירה במהלכי חקיקה פרלמנטרים ממשליים אשר יצליחו בפועל לשמש ככלי בר מימוש בעידוד ההתיישבות זו בנגב ובגליל.

### 7.1.2 האצלת סמכויות לרשויות המקומיות ולרשויות המקצועיות

מהמחקר המובא במסמך זה מצאנו כי האצלת הסמכויות לרשויות (הפיתוח והמקומיות) הן שיטה (בהמשך למהלכי החקיקה לעיל) המצליחה להביא למימוש החלטות הממשלה ויישום מהלכי החקיקה שנתקבלו בנושא.<sup>188</sup> עוד מצאנו כי קיומו של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל מצליח להעלות בצורה משמעותית לסדר יומה של הממשלה ומשרדיה את חשיבות מיקוד

<sup>185</sup> ראו הרחבה על כך מתוך הסיקרה אשר נעשתה בפרק זה הן על מקבילית הוכחות בה סקרנו את דרך אימוץ ושילוב הרעיונות והחלטות הממשלה בתוכניות המשרד, רשויות הפיתוח והרשויות המקומיות והן את טבלת יישום החלטות בה נסקר כיצד (אם כלל) המשרד והרשויות (הפיתוח והמקומיות) מאמצות (אם כלל כאמור) את החלטות הממשלה וכיצד תוכניות אלו

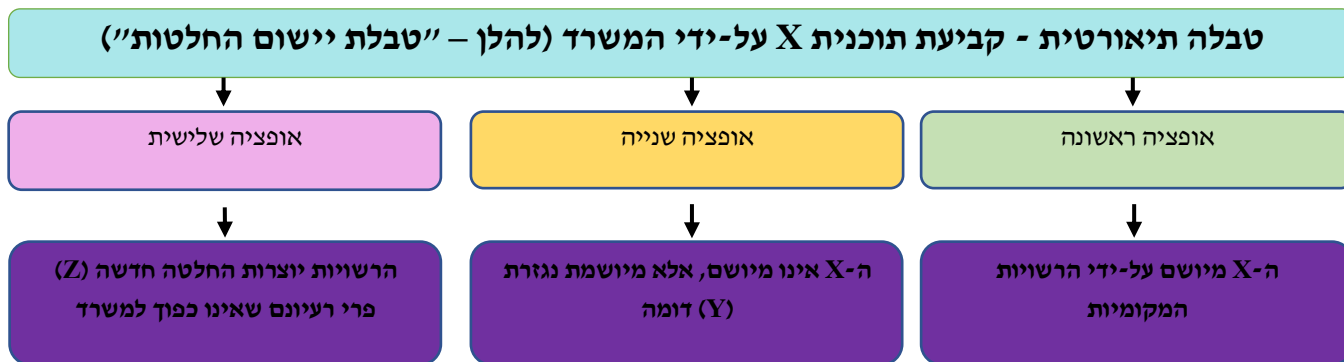
המתקבלות על שולחנה של הממשלה, לעיתים קרובות, נשארים כרעיון בלבד ולא מיושמים בשטח.  
<sup>186</sup> מענק מקום לרכישת דירה בפריפריה, לזכאים לרכישת דירה בתוכנית מחיר למשתכן שאין התוכנית פועלת בעירם, לעיל ה"ש 57; כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית – דוח מסכם, מוגש למשרד הבינוי והשיכון, לעיל ה"ש 50, עמ' 6-17, 36-41; צבי וינשטיין "הדיור הציבורי בישראל ופריקט שיקום השכונות" (2014). ביטחון סוציאלי (94).

<sup>187</sup> כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, לעיל ה"ש 50; חוק הרשות לפיתוח הנגב, לעיל ה"ש 44; חוק הרשות לפיתוח הגליל, לעיל ה"ש 45; חוק לעידוד השקעות הון לעיל ה"ש 46; הטבות מס, לעיל ה"ש 74.

<sup>188</sup> דין וחשבון מבקר המדינה, לעיל ה"ש 59; כאמור במחקר, ישנן סמכויות ביצועיות שמוקנות לרשויות (הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל), אך עם זאת, סמכויות אלו לא מספקות ולא תמיד מועברות בפועל.

ההתעסקות בפריפריה כלל והנגב והגליל בפרט בפעילות הממשלתית. כך, בהעלאת המודעות האמורה, הצליח המשרד להשפיע רבות על עיצוב המדיניות הממשלתית בנושא וזאת בצורה משמעותית יותר מאשר היה עד להקמתו (ראו מקבילית הכוחות). עם זאת, (כמוסבר בהרחבה במחקרנו זה) מדיניות ממשלתית זו ובכללה תוכניות הממשלה לקידום ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל, נשארת ברובה בשלבה התכנוני כהחלטת ממשלה ולא באה לכדי מימוש (מהטעמים אשר נסקרו).<sup>189</sup>

למרות השפעתו החיובית של המשרד, מצאנו, כי הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל בהיותן הזרוע הביצועית של המשרד, בשיתוף עם הרשויות המקומיות הן אלו אשר מצליחות למעשה ליישם נאמנה את מדיניות המשרד ולהתוות בעצמן מדיניות ברת מימוש התורמת לעידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל.<sup>190</sup> גם פעילות תורמת זו אינה חפת כשלים כמוצג מטה ("טבלת יישום החלטות") אך, ייתכן וזו עדיפה על אי-ביצוע כלל.<sup>191</sup> להלן, תרשים זרימה המציג את עיקרון של האופציות אשר נמצאו במחקר כמתקיימים לאחר קבלת החלטה על-ידי המשרד ומה קורה עם החלטה זו בהמשך על ידי הרשויות (הפיתוח והמקומיות):



הרשויות השונות (פיתוח ומקומיות) מצליחות לעשות בצורה טובה את האופציות הראשונה והשנייה וכן את האופציה השלישית אבל, האופציה השלישית איננה מוכרת על-ידי המשרד. מכאן, כי ה-X שהינו החלטת המשרד באופציה השנייה לא מצליח להיות מיושם באופן מיטבי, ולכן הרשויות (לרוב) יישמו את האופציה השלישית (Z) – הנדרש בהסדרה.

כמו כן, בהקשר זה, אודות פעילות הרשויות, מצאנו כי מעבר לעשייה המתקיימת על-ידיהן, גם היבטי הידע אשר נצבר על ידן מהווה כלי חשוב בקידום הפריפריה. זאת, מכיוון שלרשויות אלו (פיתוח ומקומיות) הידע והכלים המקצועיים המגובים במעשיהם בשטח המביאים להצלחת

<sup>189</sup> ניתן לראות כי עיקר ממצאנו הינו כי הרעיון אינו הופך למעשה. כך, החלטות ממשלה, תוכניות רב-שנתיות ויוזמות שונות אשר עולות בנושא אין הופכות בפועל לכדי פעולה פיזית הניתנת לבחינה ולמדידה. כלל רעיונות אלו, אשר מטרתם קידום ההתיישבות (הכללית והצעירה בפרט) בנגב ובגליל ואשר נועדו בחלקן לממש החלטות רוחב (תוכניות מתאר ארציות) אינן מיושמות ובכך "נופל מגדל הקלפים" והן הרעיון הפרקטי (הצעות חוק; פרויקטים ועוד) והן הרעיון הכללי (מדיניות ממשלתית; החלטות ממשלה) אינן מוקדמים. בכך כאמור, ב-"קריסת מגדל קלפים" זה, גם רעיון האב, רעיון קידום ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל "נופל" גם כן, ונשאר, כעניין שבשגרה, בגדרו הרעיוני ולא מוצא לעצמו דרך ליישום (משמעותי) בשטח. בכך, נציין, כי "רעיון אב" זה כן מצליח לעיתים להיות מיושם בשטח, והטעמים אשר תורמים לכך נסקרו לעיל – ראו, הצעות חוק, הטבות מס ופרק המלצות זה.

<sup>190</sup> כלים לעידוד ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית, לעיל ה"ש 50, עמ' 38; מקבילית הכוחות.  
<sup>191</sup> איננו מוצאים כי יש להשאיר את הכשלים בשלהם, אך, הליך סדור להסדרת כשלים אלו (כמוצא בפרק זה) ונקודות נוספות הקשורות קשר הדוק לכשלים אלו (ולמעשה ייתכן ומהווים את יסודות הכשלים) הוא אשר יתרום רבות למימוש "רעיון האב" – רעיון עידוד ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל.

יישום מדינות הממשלה והמשרד.<sup>192</sup> ידע אשר נצבר בידי הרשויות השונות ובעזרתו מיושמות התוכניות הרב שנתיות בצורה מיטבית ומקודמת התיישבות באזורי הפריפריה. הדבר מתקיים הודות להאצלת סמכויות ביצועיות בנושא בין המשרד לרשויות (מקבילית הכוחות).<sup>193</sup>

הליך האצלת סמכויות ביצועיות ותכנוניות זה אינו מיטבי כיום ולמעשה נדרש להסדירו. זאת לא רק על-ידי קביעה והטלת אחריות נוספת (האצלת סמכות) בהחלטת המשרד על הרשויות אלא, הסדרה זו נדרשת להתקיים לאחר דו-שיח משותף בין המשרד לרשויות (הפיתוח והמקומיות) בהליך סדור.<sup>194</sup> זאת, על-מנת למקסם ולהפיק מהידע ומהיכולות השונות אשר צברו הרשויות השונים עם השנים בידן ומתוך ההבנה כי אין בהכרח הצורך להעביר ידע זה למשרד על-מנת שזה כגורם המקצועי העליון יוכל להפעילו בהתאם לשיקול דעתו אלא, השארתו אצל הרשויות (בהדגשה – המקצועיות) הוא אשר יתרום לקידום ומימוש בשטח של התיישבות צעירה בנגב ובגליל. קביעת הסמכויות.

עוד בנושא זה, מוצאים אנו כי לעיתים מתקיימת התנגשות בין הרשויות למשרד בשל אי-הסדרת סמכויות העבודה הביצועיות והתכנוניות בין המשרד לרשויות. אי-הסדרה זו נמצאה כגורם המעכב את יישום מדיניות הממשלה בהחלטותיה בפועל ובכך למעשה פוגם בעידוד רעיון ההתיישבות הצעירה.<sup>195</sup> בנוסף, במחקרנו מצאנו שבמקומות אשר הסמכות, האחריות ויחסי הגומלין בין המשרד והרשויות הוסדרו כהלכה, הרשויות מצליחות ליישם את המדיניות הממשלתית בהצלחה יתרה.

**לפיכך, לדעתנו יש להסדיר את תהליכי האצלת הסמכויות בין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומשרדי הממשלה השונים לבין הרשויות המקצועיות ולבין הרשויות המקומיות.** לאחר הסדרת האצלת הסמכויות אלו, הרשויות לפיתוח הנגב והגליל והרשויות המקומיות, יוכלו באופן עצמאי בצורה המיטבית ביותר לממש את התכלית והמדיניות אשר קבעה הממשלה בהחלטותיה בנושא עידוד ההתיישבות כלל ועידוד ההתיישבות הצעירה בפרט.

**עוד מצאנו כי יש להסדיר את יחסי הכוחות וקשרי הגומלין בין המשרד לרשויות,** ולשם כך מוצע לקבוע מנגנון מסודר בחקיקת משנה אשר יקבע את אופן הסדרת האצלת הסמכויות העומדות כרגע על הפרק. מנגנון זה נדרש לתת מענה גם בהסדרת נושאים חדשים אשר יעלו בהמשך הדרך ויצביעו על פערים בנושא חלוקת הסמכויות בין המשרד לפיתוח הנגב והגליל לבין רשויות הפיתוח. הסדרה זו נדרשת להיעשות, על-מנת למנוע ולמזער עיכובים נוספים במימוש מדיניות הממשלה ובתוכניותיה כפי שמצאנו שמתקיים כיום.

בהמשך נקודה זו ("אצלת סמכויות לרשויות המקומיות ולרשויות המקצועיות") מצאנו לנכון להציג שתי נקודות משנה נוספת:

<sup>192</sup> כשלים בגיבושה של התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה, לעיל ה"ש 91, עמ' 59-60; כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, לעיל ה"ש 50, עמ' 38 שם.

<sup>193</sup> שם.

<sup>194</sup> מבקר המדינה "היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל", לעיל ה"ש 95, עמ' 11-14; כיום במרבית המקרים, סמכויות ביצועיות ותכנוניות אלו אינן מוסדרות עד תום ובמקרים אחרים אף אינן מוסדרות כלל.

<sup>195</sup> שם; יש לזכור, אם הרעיון קידום ההתיישבות הצעירה בנגב ובגליל אינו מיושם על-ידי גורמי מקצוע אלו, שהם כאמור גורמי המקצוע המובילים בהיותם הזרוע הביצועית לנושא, לא ניתן יהיה לקדם את הנושא בצורה מיטבית ואין גורם אחר אשר יכול להשלים חלל זה אשר נוצר עקב אי-עשייתן.



**ראשית**, לאחר קיום המחקר מצאנו כי המשרד נוטה לעיתים קרובות ליטול חלק מן הרעיונות וההצעות העולות בהצעות החוק ולמצוא לאלו מקום בתוכניות הרב-שנתיות. זאת, בניגוד לנטילה חלקית של הרעיונות וההצעות העולות מתוך החלטות הממשלה.<sup>196</sup> תופעה זו איננה מוסברת אך סברה אחת הניתנת למחשבה הינה כי הצעות החוק לעיתים מפרטות בדרגת פשטות גבוהה יותר את הצעותיהן מאשר המדיניות הכללית הנקבעת בהחלטות הממשלה ולכן המשרד נוטה יותר לאמץ הצעות מפורטות ונגישה יותר.<sup>197</sup> כך, ייתכן כי קידום הנושא על-ידי מהלכי החקיקה השונים, ייתכן ויתרום נוסף על כוונתו המקורית (חקיקה פרלמנטרית) גם לרעיונות אותם מאמץ המשרד מתוך אותם מהלכי חקיקה שונים וימצא לעצמו מקום בתוכניות הרב שנתיות של המשרד ושל הרשויות השונות. בכך, תוכל הצעה זו למצוא מקומה לקידום רעיון עידוד ההתיישבות הצעירה בגנב ובגליל בצורה המיטבית ביותר.

**שנית**, בהתאם לעולה מדו"חות מבקר המדינה (משנת 2017 ושנת 2020) אשר הוצגו לעיל, מומלץ לבחון בהצעת החקיקה החדשה שתעלה במסגרת היוזמה ותכלול הסתייעות במימוש החקיקה על-ידי "הרשויות", כי ימצא פתרון מנגנוני-רגולטורי עבור ההתנהלות הכספיים של הרשויות (רשויות הפיתוח). כך, תוכל ההצעה החדשה להביא אל הפועל את מימוש התכלית הכלכלית ומימוש כספי הציבור המוקצים לכך, באופן אשר יבטיח כי אלו יגיעו ליעדם. בכך תתייעל פעילות רשויות הפיתוח והן ההצעה החדשה תקודם ותבטיח כי תתרום מיטבית לעידוד רעיון ההתיישבות הצעירה בגנב ובגליל.

#### לסיכום, עיקרם של הדברים הנדרשים בהסדרה:

1. הסדרת מנגנוני העבודה וההסדרה לנושאים הקיימים ולנושאים העתידיים אשר יסייעו לצמצום עיכוב תהליכי הבירוקרטיה הרגולטוריים בקידום התוכניות הרב-שנתיות והמדיניות בין המשרד לרשויות הפיתוח ובין שתי אלו לרשויות המקומיות.
2. קביעת תיחום לסמכות יכולת קביעת רשויות הפיתוח מדיניות חדשה שאינה עולה מתוכנית האב של המשרד.
3. נושאי חלוקת התקצוב בין המשרד לרשויות ואופן מימושו של התקציב.

#### 7.2 המלצה ב' – השוואת תנאי בסיס

לאור הנתונים שאספנו, ניכר כי קיים פער משמעותי בין המרכז לפריפריה בנוגע לתנאי מחייה בסיסים. לטעמנו, בבואו של זוג צעיר לקבוע את מושבו, שיקוליו המרכזיים מתמקדים בתנאים אלו. ניכר כי על אף שישנן הטבות מס שנועדו לעודד התיישבות בגנב ובגליל ולצמצם פערים בין המרכז לפריפריה, עדיין קיימים פערים באשר לתנאי מחייה בסיסיים עליהם, הטבות המס מועילות ככל שיהיו, אינן מתגברות. דוגמא לכך היא בתחום ה**בריאות**, אשר כפי שהוצג בפרק הפסיקה איכות שירותי הבריאות בפריפריה לקויה. תחום נוסף הוא ה**תחבורה הציבורית**. כפי שהצגנו בפרק הרקע, אזורים פריפריאליים סובלים ממחסור בתחבורה ציבורית. שיקול זה מתעצם כאשר על הפרק עומדים זוגות צעירים שאין להם רכב והם נעזרים בתחבורה ציבורית. ומכאן נובע הצורך בנגישות סבירה לשם

<sup>196</sup> דברים אלו נמצאו כמסקנות מתוך המחקר אשר ביצענו.  
<sup>197</sup> דברים אלו נמצאו כמסקנות מתוך המחקר אשר ביצענו.

הגעה למקום העבודה, ללימודים וכדומה. על מנת להנגיש ולייעל את התחבורה הציבורית עולה צורך להגביר את תדירות הקווים הבין-עירוניים, כמו גם להוסיף קווים ישירים שיחסכו נסיעות ארוכות ומסורבלות.

נושא מרכזי שלטעמנו דורש נקיטת פעולות מהותיות להשוואת התנאים הינו **החינוך**, כאשר לנושא זה מספר פנים: **הראשון** הינו איכות ורמת הלמידה אשר מביאה לפערים בין המרכז לפריפריה. ניתן לראות זאת בממדד הציונים במוסדות חינוך בנגב ובגליל אשר כפי שהצגנו בפרק הרקע נמצא משמעותית מתחת למרכז.<sup>198</sup> **השני** וחשוב לא פחות הוא הגיוון והמבחר. בדומה לטענות שהתקבלו בפס"ד אסולין בנושא הבריאות,<sup>199</sup> גם בתחום החינוך ניכר כי קיים מחסור משמעותי בגיוון המוסדות.<sup>200</sup> זוגות רבים מחפשים עבור ילדיהם חינוך שיכלול תוכן וערכים, כגון חינוך אנתרופוסופי או חינוך טכנולוגי מתקדם. דוגמא נוספת לכך היא זיהוי תלמידים מחוננים. כיום, מספר המחוננים באזורי המרכז גבוהה בעשרות אחוזים ממחוננים בפריפריה. הדבר נובע מחוסר מאמץ לזהות אותם וכן מהיעדר מסגרות העשרה ופיתוח לילדים מצטיינים.<sup>201</sup> לטעמנו, מבחר במסגרות החינוך ימשוך אל הפריפריה זוגות צעירים מגוונים. **הפן השלישי** הינו מוסדות להשכלה גבוהה. באזור הפריפריה ישנם מספר מועט של מוסדות אקדמאים להשכלה גבוהה, כך שתושבים רבים נאלצים לנדוד ממגוריהם לצורך לימודים אקדמיים (שהכרחיים גם הם לצורך צמצום פערים). מעבר לחשיבות בהנגשת האקדמיה לציבור הרחב, נראה שמוסדות אלו מייצרים סביבה יתרונית רבים. דוגמא לכך הם אפשרויות תעסוקה הצומחות במסגרת הלימודים וכן עסקים חדשים שנפתחים המובילים צעירים שעוברים לגור בסמיכות.

### **7.3 המלצה ג' – פיתוח התעסוקה**

לטעמנו, קיים צורך מהותי בפיתוח ההיבט התעסוקתי בפריפריה, זאת באמצעות שיפור ההיצע, המגוון ורמת ההשתכרות. להלן 2 דרכים אפשריות שיכולות לתרום לעידוד ההתיישבות בפריפריה:

#### **7.3.1 יצירת עוגנים תעסוקתיים באזורי הפריפריה**

מהמחקר שערכנו עולה כי אחת הסיבות שגורמות לפערים בין המרכז לפריפריה הינה המצב הכלכלי-חברתי. פערי השכר הקיימים, נובעים בין היתר מרמת השכלה נמוכה יותר ומשיעורי אבטלה גבוהים יותר. פערי השכר, כמו גם היצע העבודה הדל הנגרם מהריכוזיות הגבוהה במרכז הארץ, משפיעים באופן רב על הפערים בשאר תחומי החיים. מכאן, עולה צורך להקים עוגנים תעסוקתיים משמעותיים ובעלי פוטנציאל השתכרות גבוהה בערי פריפריה מרכזיות (כדוג' – הייטק). אנו סבורים כי הקמת עוגנים מעין אלה עשויה לצמצם את הפערים הקיימים וזאת מ-2 סיבות עיקריות: **ראשית**, הפעולה תעודד צעירים מהמרכז לעבור לפריפריה, לעבוד בשכר דומה תוך עלות מחייה זולה יותר באופן שיאפשר לצעירים רבים לחסוך למען עתידם. **שנית**, יצירת עוגנים מעין אלה תוכל להנגיש לתושבי הפריפריה את המשרות בעלות השכר הגבוה, וזאת מבלי

<sup>199</sup> חב"ר (אזורי ת"א) 11-07-8893 שושנה אסולין - שירותי בריאות כללית (נבו 2014.04.27).

<sup>201</sup> מתוך: <https://www.maariv.co.il/journalists/opinions/Article-818872>

להיאלץ להעתיק את חייהם למרכז. בכך, גם יישארו יותר מקומיים, וגם רמת ההכנסה הכללית תעלה.

על מנת ליצור ולמשוך את העוגנים התעסוקתיים, יש לבצע מחקר שיאתר את הצרכים הכלכליים העיקריים שיוכלו לעודד חברות לעבור לפריפריה. ברגע שחברות יעתיקו את פעילותן לפריפריה, הדבר ייצור משיכה משנית של מעגלי תעסוקה נוספים, בעיקרם של נותני שירות – עורכי דין, רואי חשבון וכד'. בכך, השוק הכלכלי בפריפריה יצמח, דבר שיעודד את ההתיישבות בפריפריה באופן טבעי.

### 7.3.2 הנגשה תעסוקתית לתושבי הפריפריה

7.3.2.1 לטעמנו, אחת הדרכים לעודד התיישבות בפריפריה היא שיפור מעמדם ואיכות חייהם של התושבים המקומיים. בכדי לעודד אנשים לעבור לגור בפריפריה, קיים צורך לשפר את איכות החיים בערים וישובים אלו. אחת הדרכים שבאמצעותן ניתן לבצע זאת היא הנגשה תעסוקתית לתושבי הפריפריה. כלומר, לפעול במספר היבטים כדי להנגיש את ההשכלה הגבוהה למספר רב של תושבי פריפריה, דבר אשר יעניק להם אפשרויות תעסוקה רחבות בכלל, ואת האפשרות לעבוד במקצועות בעלי הכנסה גבוהה בפרט. הנגשה מעין זו צריכה להיות כלפי כמה שיותר מתושבי הפריפריה, וזאת בכדי שהשינוי יהיה משמעותי. תחילה, יש לבצע תוכניות חינוכיות בבתי ספר יסודיים ובתיכונים. במסגרת התוכניות יוסבר על החשיבות של לימודים אקדמיים, על פוטנציאל ההשתכרות, ניהול משק בית נכון ועוד. בנוסף, יש לקיים הדרכות מיוחדות לחיילים לפני השחרור (מעבר להדרכות הקיימות), וזאת לשם אותה המטרה. לדעתנו, ההדרכות הקיימות הן בסיסיות מאוד ולא מעניקות את הכלים הנדרשים באמת. תכלית ההדרכות שאנו מציעים הינה לעודד גישת "הכל אפשרי". לעודד נערים ונערות מהפריפריה להאמין בעצמם וביכולותיהם, לפעול לשם שיפור השכלתם ואיכות חייהם. הפערים התפיסתיים מונעים במקרים רבים מצעירים להגשים את הפוטנציאל הטמון בהם, ולכן על המדינה לפעול לשם שינוי התפיסה הקיימת.

7.3.2.2 כמו כן, יש לפנות גם לאוכלוסייה הבוגרת, וזאת בכדי לעודד אנשים לבצע הסבת מקצוע הן בכדי לעבור למקום עבודה שבו הם רוצים ולא במקום שמוכן לקבל אותם, והן בכדי לשפר את רמת הכנסה שלהם. הפניה לאוכלוסייה הבוגרת יותר תועיל ב-2 היבטים: הן בעידוד לשינוי תעסוקתי, והן בשינוי תפיסתי שיוכל להשפיע על הילדים של אותם הבוגרים. יש לציין כי עלולים להתעורר קשיים בקידום המהלך, ביניהם קושי כלכלי – לא מן הנמנע שאדם מבוגר יתקשה לממן את הוצאות משפחתו בזמן לימודים, וקושי הורי – טיפול בילדים. מכאן שיש למצוא פתרון (אולי בדמות סבסוד מסוים) שיוכל לסייע לקידום המהלך. התוכנית צריכה להיות איכותית ומקיפה, ותכליתה להתוות יסודות השכלתיים בתושבים המקומיים, ולפעול לשם שינוי תפיסת היסוד. זאת על מנת לשפר את רמת ההכנסה שלהם, ובכך לשפר את מעמד הפריפריה ולעודד התיישבות בה.

**מסמך זה נכתב ע"י:** ראש הצוות – תמיר פרי, גל חריט, חרות בן יאיר, ענר וקסמן ז'נו, מוריה יונתי, טלי אדז'יאשילי.

**בליווי:** חברת צוות מחקר – יהלי גוטליב.

**נבדק ע"י:** ראשת הסניף – מיתר חגיבי.

**אושר לפרסום ע"י:** מנכ"ל הארגון – אור שלהבת אפריימי.

תודה להערותיה המועילות של ד"ר שרון ורשבסקי-ברוק ולתרומתה למחקר.

**בברכה,**

**מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה**