

## הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית

### הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ם** , במסגרת מדיניות הממשלה לחיזוק הכלכלה והחברה הישראלית, לקבוע כבעלי עדיפות לאומית את היישובים והאזורים המפורטים בהחלטה זו כדלקמן :

#### המפה הכללית

1. להכריז על יישובים ואזורים, העומדים, במועד קבלת החלטה זו, באחד או יותר מהתבחינים המפורטים להלן, כיישובים וכאזורים בעלי עדיפות לאומית (להלן: "המפה הכללית"), בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"); "חוק ההתייעלות הכלכלית"; זאת, בראי 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 ת"א, כהגדרתו על-פי משרד הפנים; (ג) חיזוק החוסן האזרחי-בטחוני של מדינת ישראל; (ד) שיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית.

ואלו התבחינים:

א. **נפות הפריפריה הגאוגרפית** - הנפות הפריפריאליות ביותר, בהתאם לשקלול נתוני מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות הנכללות בנפה.

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - מדד פריפריאליות של היישובים והרשויות המקומיות בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "נפות" - כהגדרת משרד הפנים; "הנפות הפריפריאליות ביותר" - הנפות שהמדד הפריפריאלי הממוצע של היישובים בתחומן, הוא הנמוך ביותר, באופן שייכללו במפת העדיפות הלאומית כל הנפות אשר שיעור התושבים המתגורר בהן במצטבר אינו עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל.

ב. **יישובים סמוכי גבול** - יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח איום על פי שיקולי מערכת הביטחון - טווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים, או מגדר המערכת סביב רצועת עזה.

ג. **יישובים מאוימים** - יישובים ביהודה ושומרון, המסווגים, על ידי מערכת הביטחון, ברמות איום 3-5 (רמות האיום הגבוהות ביותר).

ד. **יישובים חדשים** - יישובים אשר יוקמו במהלך תקופת תוקפה של החלטה זו וכן יישובים אשר במועד קבלת החלטה זו: (א) טרם חלפה תקופה של 5 שנים ממועד אכלוסם או; (ב) טרם חלפה תקופה של 10 שנים ממועד הקמתם - כמאוחר בין השניים; ובלבד שבמועד החלטה זו נותרה לפחות שנה אחת בטרם יעברו המועדים כאמור (5 או 10 שנים בהתאמה). "מועד אכלוסם" - מועד מתן תעודת גמר כמשמעה בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970 ליחידת הדיור העשירית הקבועה ביישוב (קרי מועד אכלוסן של 10 יח"ד קבועות

ראשונות ביישוב); "מועד הקמה" - מועד תחילת עבודות הפיתוח.

יישובים חדשים, שיוקמו לאחר קבלת החלטה זו, יצורפו עם הקמתם לרשימת יישובי העדיפות הלאומית, ויסווגו, בנוסף על תבחין היישובים החדשים, גם בהתאם לתבחינים האחרים, ככל שיעמדו בהם.

ה. **יישובים צמודי גדר** - יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל או מגדר המערכת שסביב רצועת עזה.

רשימת האזורים והיישובים הנגזרת מכלל התבחינים לעיל, מצורפת כנספת א' להחלטה.

רשימת יישובים סמוכי גבול מצורפת כנספת ב' להחלטה.

רשימת יישובים מאוימים מצורפת כנספת ג' להחלטה.

רשימת יישובים חדשים מצורפת כנספת ד' להחלטה.

רשימת יישובים צמודי גדר מצורפת כנספת ה' להחלטה.

2. בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק ובשים לב לסעיף 152(א) לחוק, רשאים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, לקבוע קריטריונים, בתחומים המפורטים להלן, על-פי שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת משרד, למתן הטבות, תיעדופים, תמריצים וכיו"ב (להלן: "הטבות") לאזורי העדיפות הלאומית במפה הכללית, והכל במסגרת תקציבם המאושר, וזאת תוך נימוק מקצועי מתאים, שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, לשימוש במפה הכללית ולמתן הטבות על בסיסה לאור תכליות המפה הכללית כפי שפורטו בסעיף 1 לעיל ובאופן ההולם את נסיבות העניין:

א. בתחום החינוך ורכישת ההשכלה - במטרה לשפר הישגים, לצמצם פערים, לקדם שוויון ההזדמנויות ולחזק את מערכת החינוך.

ב. בתחום הדיור והפיתוח העירוני - לשם חיזוק הבסיס החברתי והכלכלי של אזורי העדיפות וכדי להקל על פיתוח אזורים אלו.

ג. בתחום התעסוקה הכלכלה והתעשייה - לשם חיזוק כושר הייצור, השבחת ההון האנושי, יצירת מקומות עבודה, הגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה, פיתוח כלכלי, צמצום פערים, קידום התעשייה, המסחר והשירותים.

ד. בתחום התשתיות - על-מנת לתמוך בגידול האוכלוסייה באזורי העדיפות ולסייע בצמצום פערים ובשיפור רמת השירותים באזורים אלו.

ה. בתחום החקלאות ופיתוח הכפר - במטרה לחזק את הבסיס הכלכלי, התעסוקתי והחברתי של יישובים חקלאיים או יישובים כפריים, או לצורך ייסוד פעילות חקלאית באזורי העדיפות.

ו. בתחום התרבות והספורט - במטרה לחזק את תשתיות התרבות והספורט ולהרחיב פעילות התרבות והספורט באזורי העדיפות.

ז. בתחום העלייה והקליטה - על מנת לעודד מעבר של עולים חדשים ליישובים באזורי עדיפות לאומית, לסייע בקליטתם ביישובים אלה ולחזק את אוכלוסיית

### העולים המתגוררת בהם.

ח. בתחום השוויון החברתי - במטרה לקדם, לחזק ולהעצים את אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, אוכלוסיית הנשים, אוכלוסיית הצעירים ולפעול לצמצום פערים בין קבוצות אוכלוסייה אלה לקבוצות אחרות.

מתן הטבות בתחומים (ב) (ד) ו-(ה) בתחומי יו"ש מותנה באישור הדרג המדיני.

3. בנוסף, רשאים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, להחליט כי הטבות כלשהן יינתנו רק לאחת או יותר מן הקבוצות המנויות להלן, כקבוצה נפרדת ועצמאית, ובלבד שהדבר נעשה בהלימה לתכלית קביעתה של קבוצה זו כבעלת עדיפות, והכל במסגרת התקציב המאושר של המשרד הרלוונטי, תוך נימוק מקצועי מתאים, שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, לשימוש בקבוצה האמורה ולמתן הטבות על בסיסה, באופן ההולם את נסיבות העניין, כמפורט להלן:

א. יישובים סמוכי גבול, כהגדרתם בסעיף 1(ב), וזאת משיקולים הנוגעים לחיזוק חוסנם הביטחוני-אזרחי-התיישבותי של היישובים נוכח האתגרים הביטחוניים עימם הם מתמודדים, הנבדלים מהאתגרים של יישובים אחרים במפת העדיפות הכללית.

ב. יישובים מאוימים באזור יהודה ושומרון, כהגדרתם בסעיף 1(ג), וזאת משיקולים הנוגעים לחיזוק חוסנם הביטחוני-אזרחי-התיישבותי של היישובים נוכח האתגרים הביטחוניים הייחודיים של יישובים באזור זה, הנבדלים מהאתגרים של יישובים אחרים במפת העדיפות הכללית. מתן הטבות לקבוצה זו יהיה בכפוף לאישור הדרג המדיני.

ג. יישובים חדשים, כהגדרתם בסעיף 1(ד), וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוחם של יישובים חדשים, לרמת השירותים בהם ולפריסת האוכלוסייה במדינה.

ד. יישובים צמודי גדר, כהגדרתם בסעיף 1(ה), וזאת משיקולים הנוגעים לפריסת האוכלוסייה לאורך גבולות המדינה, הנבדלים מהאתגרים של יישובים אחרים במפת העדיפות הכללית.

4. לעניין תחומי העיסוק של משרד הכלכלה והתעשייה, רשאי השר הממונה לתת העדפה לרשויות מקומיות המסוגלות באשכולות פריפריאליים 1-4, ולאזורי תעשייה הממוקמים ברשויות מקומיות כאמור, על פני יתר האזורים והיישובים במפה הכללית. אזורי תעשייה המשותפים למספר רשויות מקומיות, אשר לפחות אחת מהן באשכול פריפריאלי 1-4, יסווגו לעניין סעיף זה באשכול פריפריאלי 1-4.

5. לעניין תחומי החקלאות ופיתוח הכפר, רשאי השר הממונה לבצע הבחנה מדורגת, לפיה יישובים במפה הכללית יוכרו כבעלי עדיפות פוחתת בהתאם לרמת הפריפריאליות שלהם, בחלוקה לשלוש קבוצות: (א) יישובים המסווגים במדד פריפריאליות 1-3; (ב) יישובים במדד פריפריאליות 4; (ג) יישובים במדד פריפריאליות גבוה מ-4. קבוצה א' תקבל עדיפות על פני קבוצה ב' וקבוצה ב' תקבל עדיפות על פני קבוצה ג'.

### מפת הפריפריה החברתית

6. להכריז על יישובים ועל אזורים, העומדים במועד קבלת החלטה זו, באחד או יותר מהתבחינים המפורטים להלן, כיישובים וכאזורים בעלי עדיפות לאומית (להלן: "אזורי

הפריפריה החברתית" או "מפת הפריפריה החברתית"), בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק, כמפה עצמאית, נפרדת ובלתי תלויה במפת העדיפות הלאומית הכללית, וזאת, בראי התכליות הבאות: (א) חיזוק אוכלוסיות חלשות; (ב) צמצום פערים חברתיים וכלכליים; (ג) חיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות; ואלו התבחינים:

א. **יישובים בפריפריה חברתית** - מועצות מקומיות ויישובים במועצות אזוריות אשר אין בהן חלוקה לאזורים סטטיסטיים, אשר מדורגים בציון שאינו גבוה מ-10, בהתאם למדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של היישוב, המדד הפריפריאלי של היישוב ומדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית.

ב. **אזורים סטטיסטיים בפריפריה חברתית** - אזורים סטטיסטיים בעירויות ובמועצות מקומיות אשר יש בהן חלוקה לאזורים סטטיסטיים, אשר מדורגים בציון שאינו גבוה מ-10, בהתאם למדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי, המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית ומדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית.

לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה או אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, לפי העניין, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "מדד פריפריאלי" - כאמור בסעיף 1.א לעיל, "אזורים סטטיסטיים" - כהגדרתם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "מדד חוסן פיננסי" - האיתנות הכלכלית של הרשות המקומית, כפי שבאה לידי ביטוי במודל מענק האיזון שנקבע על ידי משרד הפנים.

רשימת היישובים והאזורים הסטטיסטיים בפריפריה החברתית, הנגזרת מהתבחינים לעיל, מצורפת כנספח ו' להחלטה.

7. בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק ובשים לב לסעיף 152(א) לחוק, ראים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, לקבוע קריטריונים, בתחומים המפורטים בסעיף 2 לעיל, על-פי שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת משרד, למתן הטבות רק לאזורים וליישובים שבמפת הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 6, באמצעות חיזוק אוכלוסיות חלשות, צמצום פערים חברתיים וכלכליים וחיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות, וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בסיוע ותמיכה לאוכלוסיות המתגוררות בתחומי אותם יישובים ואזורים סטטיסטיים הנכללים במפת הפריפריה החברתית, והכל ביחס לתחומים ולמקומות שבהם קיימת שונות פנימית בין-אוכלוסיות ובין רמת השירותים והמענים הניתנים לאוכלוסיות אלו ביחס ליישובים או ביחס לאזורים אחרים בתחום הרשות. כל זאת במסגרת תקציבם המאושר של המשרדים ותוך נימוק מקצועי מתאים שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, ובהסכמת הממונה על התקציבים באוצר או נציגו, לשימוש במפת הפריפריה החברתית ולמתן הטבות על בסיסה באופן ההולם את נסיבות העניין.

יובהר כי לצורך מתן הטבות על-בסיס מפת הפריפריה החברתית יחושב רק חלק האוכלוסייה העומד בקריטריונים להכרה כפריפריה חברתית, בהתאם לסעיף 2, אשר ההטבות מיועדות עבורו. פירוט היקף האוכלוסייה והאזורים הסטטיסטיים העומדים בקריטריונים האמורים בכל יישוב רלוונטי מובאת בנספח ו'.

#### אשכולות אזורים

8. להכריז על איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, המוקמים לפי פרק א'1 לחוק

איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן: "אשכולות אזוריים"), כבעלי עדיפות לאומית, למטרות שלשמן הוקמו לפי החוק האמור, וזאת באופן בלתי תלוי ונפרד מהמפה הכללית וממפת הפריפריה החברתית, והכל בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ובראי היעדים הבאים: (א) פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות באשכול, זאת בשים לב למטרות האשכולות האזוריים לפי פרק א'1 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955; (ב) הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערי ההזדמנויות בין היישובים שבתוך האשכולות האזוריים.

כל אשכול שיוקם כמתואר לעיל, יצורף עם הקמתו לרשימת האשכולות בעלי העדיפות הלאומית מכח סעיף זה.

9. בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק ובשים לב לסעיף 152(א) לחוק, רשאים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, לקבוע קריטריונים, בתחומים המפורטים בסעיף 2 לעיל, על-פי שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת משרדם, למתן הטבות רק לאשכולות אזוריים, כהגדרתם בסעיף 6, וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה אזוריים או לצורך בהגדלת הצמיחה הכלכלית, וצמצום פערי ההזדמנויות בין היישובים שבתוך האשכולות האזוריים. כל זאת במסגרת תקציבם המאושר של המשרדים, ותוך נימוק מקצועי מתאים שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, ובהסכמת הממונה על התקציבים באוצר או נציגו.

יובהר כי הטבות במתכונת זו יינתנו לאשכול כמקשה אחת עבור פעילותו כאשכול אזורי, ולא בנפרד עבור כל רשות מקומית הנכללת בו, וכי יתכן שהפעלת השיקולים המקצועיים לגיבוש התבחינים ולקביעת גובה ההטבות, תביא לשונות בהקצאה, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים בתחום פעולת אותו משרד.

### כללי

10. הקריטריונים המקצועיים שיקבע כל שר לשם מתן ההטבות לאזורי העדיפות לא ייכנסו לתוקף בטרם יבוטלו או יתוקנו, לפי העניין ובמידת הצורך, החלטות קודמות הקיימות בנושא, בתחום משרדו.

11. בהיעדר הסכמה בין השר הממונה לבין שר האוצר, יוכל השר הממונה או שר האוצר להביא את הנושא להכרעת הקבינט החברתי-כלכלי או הממשלה, תוך 14 יום, והקבינט או הממשלה יכריעו בנושא בתוך 14 ימים נוספים; בהיעדר הכרעה כאמור, לא יכנסו הקריטריונים החדשים לתוקף. במסגרת הדיון בקבינט או בממשלה יידון גם מעמד החלטות הממשלה קודמות בנושא ותיקונן או ביטולן, לפי העניין.

12. יובהר כי שיקולים מקצועיים למתן הטבות בכל אחת ממפות העדיפות הלאומית המתוארות לעיל יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין רשויות, יישובים ואזורים באותה מפת עדיפות לאומית, או הבחנה בתוך ישוב, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים לשיקולים המקצועיים שבתחום פעולת אותו משרד.

13. בכל החלטה הנסמכת על החלטה זו, יהיו הנתונים שביסוד החלטה זו (המדדים והנתונים השונים, להלן – נתוני הבסיס) וכן רשימות האזורים והיישובים הנגזרות מהתבחינים והמפורטות בנספחים ובפרטי ההחלטה, קבועים בהתאם לנתונים ולרשימות שבהחלטה זו, וזאת כל עוד החלטה זו בתוקף ואף אם פורסמו בינתיים נתוני בסיס חדשים. האמור לא יחול ביחס לרשימת היישובים החדשים והאשכולות האזוריים, וכל יישוב חדש או אשכול אזורי חדש יתווסף להחלטה עם הקמתו.

14. אין בהחלטה זו כדי לחייב את הממשלה או כל רשות מרשויות המדינה להעניק כל זכות או הטבה לאזורי העדיפות. כמו כן, יודגש כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכות הממשלה ורשויותיה בעניין מתן עדיפות ליישובים ולאזורים הקבועים לפי כל החלטת עדיפות לאומית אחרת, הסדר או דין אחר, לרבות בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.

15. כן יובהר כי מאחר שהחלטה זו כוללת נפות, אזורים ויישובים, יכול שיימצאו בתחומם גם מקומות ומבנים שקיומם במקום אינו עולה בקנה אחד עם כלל הוראות הדין. יודגש כי עצם הכללתם בתחום אזור עדיפות לאומית אינה משפיעה על מעמד המשפטי ואינה מעניקה להם זכות מוקנית להטבות, והשיקולים המשפטיים בדבר המעמד של אותם מבנים ומקומות, יילקחו בחשבון בהתאם לכל נסיבות העניין ולמהות ההטבות הניתנות.

16. למען הסר ספק, יובהר כי החלטה זו לא תחול על המשרד להגנת הסביבה, אשר פועל למתן הטבות לאזורי עדיפות לאומית שנקבעו לעניין תחומי פעילות משרדו בלבד, בהתאם לקבוע בהחלטת ממשלה מס' 1588 מיום 26 ביוני 2016.

17. כן יובהר כי מפת הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 6 לעיל, לא תחול על המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, אשר פועל למתן הטבות לפריפריה חברתית, בהתאם לתבחינים שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 1453 מיום ה-15 במאי 2016.

18. שרי הממשלה ידווחו בכתב לראש הממשלה, אחת לחצי שנה, בדבר קיומן והיקפן התקציבי של הטבות הניתנות על ידי משרדיהם, בין מכת החוק ובין מכת חוקים או הסדרים אחרים המקנים הטבות לאזור או לשוב על בסיס עדיפות לאומית, בהתאם לאמור בסעיף 155 לחוק.

19. החלטות ממשלה קודמות, הנסמכות על החלטת ממשלה מס' 667 מיום 4.8.2013, אשר לא הגיעו לכלל סיום בהתאם להוראות שנקבעו בהן, ימשיכו לעמוד בתוקפן למשך ששה חודשים ממועד החלטה זו או עד לקבלת החלטה חדשה בעניין, לפי המוקדם. משרדי הממשלה הרלוונטיים יערכו במהלך חודשים אלו את עבודת המטה הנדרשת על מנת להביא לתיקון ההחלטות.

20. תוקף החלטה זו הוא עד ליום 30.6.2021. בהתאם להוראות סעיף 154 לחוק, תדון הממשלה בתום שלוש שנים ממועד החלטה זו באופן ביצועה של ההחלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה, וכן תבחן במסגרת דיון זה את הצורך בשינוי ההחלטה או ביטולה.

#### **עדיפות לאומית**

בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "חוק ההתייעלות הכלכלית"; "החוק") רשאית הממשלה להחליט על קביעת אזורים או יישובים מסוימים, אשר יוגדרו כאזורי עדיפות לאומית. חוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי לצורך קביעת אזורים ויישובים בעדיפות לאומית, רשאית הממשלה לשקול את השיקולים הבאים:

1. המצב הביטחוני באזור או ביישוב;
2. חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו;
3. תכנון הפריסה של האוכלוסייה;
4. מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה ממרכז הארץ;

5. הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות;

6. נטל קליטת העלייה על האזור או היישוב;

7. שיקולים נוספים הנוגעים לצורכי האוכלוסייה באזור או ביישוב שבשלהם יש לעודד פיתוח של אותו אזור או יישוב או קידומו, ובלבד שוועדת הכספים של הכנסת אישרה אותם.

על יסוד שיקולים אלו, ועל בסיס עבודת מטה במסגרתה נבחנו נתונים תומכים בתחומים חברתיים, כלכליים, בטחוניים ואחרים כמפורט להלן, מוצע לקבוע כבעלי עדיפות לאומית את האזורים שלהלן, והכל כפי הגדרתם בהחלטה זו וכמפורט בנתונים התומכים להלן, ובאופן אשר יאפשר לממשלה ליישם מדיניות לפיתוחם ולקידומם:

#### א. המפה הכללית

#### 1. נפות הפריפריה הגאוגרפית

נפות הפריפריה הגאוגרפית נקבעו לפי מדד הפריפריאליות הממוצע של היישובים בנפה. בבסיס הגדרת מרכיב זה עומדת התפיסה שלפיה פריפריאליות גיאוגרפית נגזרת ממיקומו הפיסי של היישוב ומגוון האפשרויות שעומדות לרשות תושביו, לאור מיקומו, בתחומי תעסוקה, חינוך, תרבות, שירותים ציבוריים וכיו"ב, וכפועל יוצא מכך, משליכה על הכח הכלכלי של תושבי היישוב. הנגישות אינה מתמצית רק במרחק פיסי, אלא גם ביכולת לגשר על המרחק, הן ברמה התשתיתית-אזורית והן ברמת הפרט ואמצעיו. בהינתן קיומם של פערים בין אזורים שונים בארץ, קביעת עדיפות לאומית ליישובים ולאזורים שמקבלים ציון נמוך יותר במדד גיאוגרפי, מאפשרת הקצאת משאבים מוגברת לאזורים אלו על מנת להביא לצמצום הפערים הקיימים בין אזורים ובין אוכלוסיות.

עקרון הרציפות - רציפות גאוגרפית ועל-פני זמן - כדי לקדם שוויוניות בין יישובים שכנים וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי בראיה כלכלית נכונה, יוחל מדד הפריפריאליות ברמה האזורית ולא ברמה היישובית. השגת היעד של צמצום פערים מחייבת ראייה אזורית; פיתוחו של יישוב וצמצום הפערים בשירותים ובאפשרויות העומדות לרשות תושביו, נגזרים לא רק מן היישוב עצמו, אלא גם מטבעת היישובים המקיפה אותו ומהמשאבים האזוריים המשותפים העומדים לרשות היישובים באותו אזור. בפרט, הקמה ופיתוח של מוקדי תעשייה, תעסוקה, תרבות, פנאי, ובריאות משרתים אוכלוסייה נרחבת, ולא רק את תושבי היישוב בו הם נמצאים; מכאן, שראיה מרחבית מהווה בסיס עיקרי לפיתוח אזורים פריפריאליים. בנוסף, גישה זו של ראייה מרחבית מקטינה את הפוטנציאל לקיומו של מאבק בין יישובים על משאבים, מאבק שעשוי להביא להקצאה תת-כלכלית של המשאבים באזור. נוסף על האמור, חישוב מדד של מספר יישובים קרובים גאוגרפית מקטין את התנודתיות האפשרית במפה ושומר על עקביות אשר נועדה להגשים את מטרות המפה.

לפיכך, מדד הפריפריאליות הגיאוגרפית הוחל ברמת הנפות המנהלתיות, כפי שהוגדרו לפי החלוקה המנהלתית הרשמית של מדינת ישראל, המשמשת אף את הלמ"ס. מדובר בחלוקה מנהלתית המשמשת את משרדי הממשלה באופן קבוע ושימוש בה מקדם תכליות של יעילות, תאימות תפעולית בין-משרדית ואפשרות מדידה של ההתפתחות האזורית על-פני זמן וברצף רחב של תחומים.

מגבלת האוכלוסייה הנכללת - עיקרון מנחה בקביעת אזורי הפריפריה שיוגדרו כאזורים בעלי עדיפות לאומית הוא קביעת היקף האוכלוסייה הנכללת בתחום הגדרה זו, באופן שיאפשר שימוש אפקטיבי בכלי העדיפות הלאומית. אפקטיביות תקציבית ותוצאתית של מפת אזורי העדיפות הלאומית תתאפשר ככל שהיקף האוכלוסייה הנכלל בה מצומצם יותר. מנגד, חשוב שהמפה תקיף שיעור משמעותי מכלל האזורים שהינם בעלי ניקוד משולב נמוך, כדי שהשימוש בה יוכל לתת מענה לשיעור ניכר מבין הנפות בעלות הציון המשולב הנמוך. לפיכך, נדרש איזון רציונאלי בין אפקטיביות המפה לבין צרכי הנפות שיש להכליל במסגרת המפה. איזון זה הוביל לקביעת רף עליון של כ- 25% מאוכלוסיית המדינה שתיכלל באזורי פריפריה לצורך קביעת אזורי העדיפות הלאומית.

אופן החישוב - על מנת ליצור מדד המבוסס על העקרונות האמורים לעיל, חושב הממוצע של המדד הפריפריאלי עבור כל אחת מהנפות.

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין מדד פריפריאליות של הרשויות המקומיות בישראל; "נפות" - כהגדרת משרד הפנים; "הנפות הפריפריאליות ביותר" - הנפות שציוןן במדד האמור הוא הנמוך ביותר, באופן שייכללו במפת העדיפות הלאומית כל הנפות החל מהנפה בעלת הציון הנמוך ביותר ועד לנפה אשר שיעור התושבים המצטבר המתגורר בה ובנפות בעלות הציון הנמוך ממנה אינו עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל.

הממוצע הפריפריאלי הוא ממוצע הפריפריאליות של היישובים הנכללים בכל אחת מהנפות, והוא מחושב כממוצע פשוט, כיוון ששיקולי גודל האוכלוסייה כבר נכללים בתוך מדד זה. המדד מבטא את העדפת הממשלה לעידוד וחיזוק נפות השוליים הגאוגרפיים והחברתיים-כלכליים:

נפה	ממוצע רגיל של אשכולות הפריפריאליות (2015)	אוכלוסיית הנפה (2016) [אלפים]	אחוז תושבים מצטבר	נכללת במפה
גולן	2.03	48.8	0.57%	כן
צפת	2.43	116.9	1.9%	כן
באר שבע	2.74	649	9.5%	כן
כנרת	3.04	112.8	18.1%	כן
עכו	3.41	624	16.8%	כן
יזרעאל	3.8	496.9	23.9%	כן
יהודה ושומרון	4.18	398.5	28.6%	לא
אשקלון	4.65	531.8	52.4%	לא
חדרה	4.84	424.8	33.5%	לא
חיפה	4.88	570.9	59.1%	לא
ירושלים	5.22	1,084.2	46.2%	לא
רחובות	6.43	592.6	71.4%	לא
השרון	5.9	462.8	64.5%	לא
רמלה	6.79	338.8	75.4%	לא
פתח תקווה	7.41	719.3	83.8%	לא
תל אביב	8.85	1,388.4	100%	לא

ציון כי נתוני הפריפריאליות המוצגים בטבלה פורסמו בנובמבר 2017, מתייחסים לשנת



2015 ומהווים את נתוני הלמ"ס העדכניים ביותר נכון למועד זה. מדד הפריפריאליות - המדד חושב ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כשקלול של שני מרכיבים: **נגישות פוטנציאלית** - מבטאת את קרבת היישוב לכל אחד מכלל היישובים, משוקלל בגודל האוכלוסייה שלהם, כאשר גודל האוכלוסייה מעיד על עוצמת האפשרויות, הפעילויות והנכסים ביישוב. מרכיב זה מהווה שני שלישים ממשקל המדד; **קרבה לגבול מחוז תל אביב** - מבטאת את המבנה המונוצנטרי של מדינת ישראל, כאשר מחוז תל אביב מהווה את המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה. מרכיב זה מהווה שליש ממשקל המדד. מדד הפריפריאליות הינו מדד המחולק לאשכולות 1-10, כאשר אשכול 1 כולל את היישובים הפריפריאליים ביותר, ואשכול 10 את היישובים המרכזיים ביותר.

**שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:**  
המדד מבוסס על דירוג הפריפריאליות המחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומורכב משיקולים וקריטריונים פנימיים נוספים, כאמור לעיל. שיקולים אלו תואמים את השיקולים הקבועים בחוק, ולמעשה מהווים שילוב של סעיף 151(ב)(3) - תכנון הפריסה של האוכלוסייה; סעיף 151(ב)(4) - מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, וסעיף 151(ב)(5) - צמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. בהקשר זה יצויין כי עפ"י הנתונים הסטטיסטיים קיים מיתאם בין פריפריאליות גיאוגרפית לבין פערים כלכליים-חברתיים כפי שהם נמדדים במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. ואכן, המדד מביא בחשבון, ככלל, 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 [סעיף 151(ב)(5) לחוק], זאת הואיל ומדד הפריפריאליות, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין אזורים ויישובים שונים בארץ בקרבתם למחוז ת"א ולריכוזי אוכלוסייה.

## 2. יישובים סמוכי גבול

יישובים סמוכי גבול הם יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח איום על פי שיקולי מערכת הביטחון - טווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים או מגדר המערכת סביב רצועת עזה.

הממשלה רואה יעד אסטרטגי-ביטחוני משמעותי בחיזוק גבולותיה של מדינת ישראל על-ידי חיזוק חוסנם של היישובים המצויים בקרבת הגבול. שיקול זה עולה בקנה אחד עם החוק המתיר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב [סעיף 151(ב)(1) לחוק]. הגדרת המרחק מגבולות המדינה, ובכלל זה גדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, נקבעת עפ"י שיקולי מערכת הביטחון, ובהתייחס להחלטות ממשלה קודמות ולחקיקה קיימת. מערכת הביטחון ממליצה, בהתאם לרמת הסיכון בגבול, בהתאם לטווח מגע מידי בגבולות ובהתאם למיפוי האחיזה ההתיישבותית בגבולות על קביעת רצועה של 9 ק"מ מגבול לבנון, ועל קביעת רצועה של 7 ק"מ מגבולות אחרים או מגדר המערכת סביב רצועת עזה. רשימת היישובים נקבעה על בסיס רשימות שנעשו על ידי המרכז למיפוי ישראל (מפ"י) בשנת 2016, על סמך מפות אורטופוטו משנת 2014 והשלמות מתצלומים עדכניים יותר. המדידה נעשתה על בסיס המרחק הקצר ביותר האפשרי, בקו אווירי, בין בית המגורים הקיצוני ביישוב, לבין קו הגבול, ובתנאי שאותו בית מגורים נבנה ככזה מכוח היתר כדן.

### 3. יישובים מאוימים

יישובים מאוימים הם יישובים בתחום יהודה ושומרון, המסווגים, על ידי מערכת הביטחון, ברמות איום 3 - 5 (רמות האיום הגבוהות ביותר).

ממשלת ישראל רואה חשיבות אסטרטגית בשמירת חוסנה הלאומי ביטחוני, ולפיכך רואה לנכון במסגרת מדיניותה ויעדיה, לסייע ולתקן יישובים המאוימים ביטחוני. שיקול זה עולה בקנה אחד עם החוק המתיר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב [סעיף 151(ב)(1) לחוק]. נוכח האמור, החליטה ממשלת ישראל לכלול במפת אזורי העדיפות הלאומית יישובים המצויים ברמת איום גבוהה, בהתאם לשיקולי מערכת הביטחון. במסגרת האמור, דירגה מערכת הביטחון את יישובי יו"ש בהתאם לרמת איום בדירוג שבין 1 - 5 כאשר ניקוד של 5 מציין יישובים ברמת איום גבוהה ביותר, בהתאם לקריטריונים ביטחוניים. נוכח השונות בין דרגות האיום, וכן לנוכח המגבלה התקציבית העומדת לרשות ממשלת ישראל, החליטה הממשלה לכלול במפת אזורי העדיפות הלאומית את היישובים המאוימים ביותר, דהיינו אלו המצויים בדרגת איום 3 - 5. יצוין כי סעיף זה יוחל ברמה היישובית ולא ברמה האזורית, מאחר ואין מדובר בשטחים רציפים, אלא נקודתיים. בנוסף, בסעיף זה לא קיימת חשיבות לרמה האזורית על מנת לממש את מטרותיו.

יובהר, כי רמות האיום סווגו בפיקוד מרכז עפ"י קריטריונים שונים, בהם היסטוריה גזרתית, רמת איום של צירי התנועה, מיקום היישוב מזרחה או מערבה מהמכשול הביטחוני וכדומה. יובהר כי חוק ההתייעלות הכלכלית לא חל ביו"ש, אך מכוח עקרונות המשפט המינהלי, ובכפוף לשיקולים מדיניים רלוונטיים, מחילה הממשלה החלטה זו גם ביחס ליישובי יו"ש כמפורט בה, בשים לב להוראות החוק בנושא אזורי עדיפות לאומית.

### 4. יישובים חדשים

יישובים חדשים הם יישובים אשר יוקמו במהלך תקופת תוקפה של החלטה זו וכן יישובים אשר במועד קבלת החלטה זו: (א) טרם חלפה תקופה של 5 שנים ממועד אכלוסם או; (ב) טרם חלפה תקופה של 10 שנים ממועד הקמתם - כמאוחר בין השניים; ובלבד שבמועד החלטה זו נותרה לפחות שנה אחת בטרם יעברו המועדים כאמור (5 או 10 שנים בהתאמה). "מועד אכלוסם" - מועד מתן תעודת גמר כמשמעה בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970 ליחידת הדיור העשירית הקבועה ביישוב (קרי אכלוסן של 10 יח"ד קבועות ראשונות ביישוב); "מועד הקמה" - מועד תחילת עבודות הפיתוח.

יישובים חדשים אינם מוקמים במהלך אחד. מדובר בתהליך הדרגתי בו מבוצעות עבודות פיתוח ביישוב, במקביל לאכלוסו, כאשר השנים הראשונות שלאחר הקמת יישוב חדש מאופיינות ברמת שירותים חלקית לתושבים, ובהמשך קיים צורך בהשקעות לשם משיכת אוכלוסייה ליישוב ולשם השלמת הקמתן של תשתיות ציבור. שיקולים אלו עולים בקנה אחד עם הוראות החוק בסעיף 151(ב)(2) המתיר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לרמת השירותים ביישוב או באזור, וכן סעיף 151(ב)(3) לחוק, המאפשר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לפריסה הגאוגרפית של האוכלוסייה. רשימת היישובים בהחלטה זו נסמכת על נתונים וחוות דעת של משרד הבינוי והשיכון מעודכנים ליום 16 בינואר 2018.

## 5. יישובים צמודי גדר

יישובים צמודי גדר הם יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל או מגדר המערכת סביב רצועת עזה. כאמור, החוק מתיר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לפריסה של האוכלוסייה [סעיף 151(ב)(3) לחוק] וכן שיקולים הנוגעים למיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב [סעיף 151(ב)(4) לחוק]. מאז ומעולם ייחסה מדינת ישראל חשיבות אסטרטגית להתיישבות לאורך גבולות הארץ ולפיתוח היישובים הפרוסים לאורך גבולות המדינה, ובפרט כאשר אין הסכם שלום עם המדינה הגובלת. המציאות הגיאופוליטית בגבולות המדינה שלגביהם אין הסכם שלום מצדיקה ריכוז מאמץ בפריסת ההתיישבות לאורך גבולות אלו. ההגדרה נקבעה לאור החשיבות האסטרטגית של ההתיישבות לאורך גבולות כאמור, והטווח שנקבע בה מבטא סמיכות ממשית לגבול ואת שיקולי פריסת ההתיישבות לאורך גבולות שאין לגביהם הסכם שלום.

יצוין כי הטווח (2 ק"מ) נקבע בהלימה לטווח שנקבע לעניין מתן הטבות מס ליחידים המתגוררים ביישוב צמוד לגבול עימות בצפון, כפי הגדרת מונח זה בפרק א' לחוק הטבות במס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015, כמבטא סמיכות ממשית לגבול. רשימת היישובים נקבעה על בסיס רשימות שנעשו על ידי המרכז למיפוי ישראל (מפ"י) בשנת 2016, על סמך מפות אורטופוטו משנת 2014 והשלמות מתצלומים עדכניים יותר. המדידה נעשתה על בסיס המרחק הקצר ביותר האפשרי, בקו אווירי, בין בית המגורים הקיצוני ביישוב, לבין קו הגבול, ובתנאי שאותו בית מגורים נבנה ככזה מכוח היתר כדין. שיטת מדידה זו זהה למדידה ביחס ליישובים סמוכי גבול.

### קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד הכלכלה והתעשייה

משרד הכלכלה והתעשייה ערך בחינה מקיפה של הקשר שבין ריחוק גיאוגרפי לבין מגוון פרמטרים כלכליים. מהבדיקה עולה כי ככל שהרשויות המקומיות פריפריאליות יותר, הן בצפון והן בדרום, כך הן זוכות להיקפי השקעות נמוכים. כך לדוגמה, סך ההשקעות המאושרות בדרום בשנים 2005-2012 עמד על 10.7 מיליארד ש"ח ברשויות באשכול פריפריאליות 1-4, ועל 32.6 מיליארד ש"ח ברשויות באשכול פריפריאליות 5. לעניין זה, "השקעות מאושרות": השקעות שהוכרו על ידי משרד הכלכלה והתעשייה לצורך מתן מענק מתוקף החוק לעידוד השקעות הון.

נוסף על כך, ממצאי הבדיקה העלו כי ביחס ליתר חלקי הארץ, הרשויות המקומיות הפריפריאליות ביותר מתמודדות עם שיעורי אבטלה והגירה שלילית גבוהים יותר. כפועל יוצא מכך, ככל שרשות מקומית פריפריאלית יותר כך היא ניצבת בפני אתגר גדול יותר מבחינת אפשרויות תעסוקה והכנסה עבור הרשות ותושביה. תבחין ייחודי זה עולה בקנה אחד עם יעד החלטה להגדיל את הצמיחה הכלכלית, לצמצם פערי הזדמנויות בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מרכז הפעילות הכלכלי שעיקרו במרכז הארץ ולעודד פריסת האוכלוסייה באזורי הפריפריה הגאוגרפית, ועם השיקולים הקבועים בסעיפים סעיף 151(ב)(3)-(5) לחוק (תכנון הפריסה של האוכלוסייה, מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, וצמצום פערים בין האזור או היישוב

לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות). יצויין כי הפרמטרים והקריטריונים לסעיף זה מקיימים הלימה לתבחינים שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 2262, בעניין פיתוח כלכלי של מחוז הצפון צעדים משלימים לעיר חיפה מיום 8.1.2017 ומיושמים ע"י משרד הכלכלה והתעשייה במספר הוראות מנכ"ל של המשרד.

על כן נקבע כי לעניין תחומי העיסוק של משרד הכלכלה והתעשייה, רשאי השר הממונה לתת העדפה לרשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4, ולאזורי תעשייה הממוקמים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4, על פני יתר האזורים והיישובים המוגדרים כבעלי עדיפות לאומית בהחלטה. אזורי תעשייה המשותפים למספר רשויות מקומיות, אשר לפחות אחת מהן באשכול פריפריאלי 1-4, יסווגו לעניין סעיף זה באשכול פריפריאלי 1-4.

#### **קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד החקלאות**

כאמור, החוק מתיר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לפריסה הגאורפית של האוכלוסייה (סעיף 151(ב) לחוק) וכן שיקולים הנוגעים למיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב (סעיף 151(ב)(4) לחוק).

האזורים הפריפריאליים במרחב הכפרי מתאפיינים בנגישות מוגבלת למרכזי תעסוקה ובאוכלוסייה דלילה יחסית. בתוך כך, מספר התושבים הממוצע ביישובים הכפריים במפת העדיפות הלאומית עומד על 567 תושבים ביישוב באשכולות פריפריאליים 1-3, ובאשכול פריפריאלי 4 הוא עומד על 835 תושבים ביישוב. לעומת זאת, מספר התושבים הממוצע ביישובי העדיפות הלאומית המדורגים ברמת פריפריאליות 5 ומעלה, עומד על 997. גודלם הקטן של היישובים באשכולות הפריפריאליים ביותר מביא לידי ביטוי את התמודדותם עם קשיים בצמיחה הדמוגרפית ובצמיחה הכלכלית על רקע מיקומם הגיאוגרפי.

על רקע חשיבות פריסת ההתיישבות הכפרית בפריפריה וצמיחתה, ונוכח חשיבותה של החקלאות כענף כלכלי ומקור תעסוקה ופרנסה חיוני במיוחד עבור האזורים הפריפריאליים של מדינת ישראל, לעניין תחומי העיסוק של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, יוסמך משרד החקלאות לערוך הבחנה מדורגת, לפיה יישובים במפה הכללית, יוכרו כבעלי עדיפות בהתאם לרמת הפריפריאליות שלהם, בחלוקה לשלוש קבוצות וכמפורט להלן: יישובים המסווגים בממד פריפריאליות 1-3 בהתאם לטבלאות מדד הפריפריאליות של הלמ"ס יוכרו כבעלי עדיפות על פני יישובים בממד פריפריאליות 4, שיוכרו כבעלי עדיפות לאומית על פני יישובים בממד פריפריאליות גבוה מ-4.

#### **נתונים תומכים - כללי**

##### **אוכלוסייה לפי מחוז ונפה**

אוכלוסיית ישראל נכון לסוף שנת 2016 מונה כ- 8.6 מיליון אזרחים בהתאם לנתוני הלמ"ס. הטבלה המצורפת מציגה את חלוקת האוכלוסייה למחוזות ולנפות מנהלתיות עפ"י החלוקה של משרד הפנים, ומבוססת על לוח האוכלוסייה 2.15 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנתון הסטטיסטי לשנת 2017.

מחוז ונפה	אוכלוסייה ב - 31.12.2016	שיעור מסך האוכלוסייה ב- 2016
סה"כ אוכלוסייה	8,628.6	100%
מחוז ירושלים	1,083.3	12.6%
מחוז הצפון	1,401.3	16.2%
נפת צפת	116	1.3%
נפת כנרת	114	1.3%
נפת יזרעאל	498.1	5.8%
נפת עכו	624.3	7.2%
נפת גולן	48.8	0.6%
מחוז חיפה	996.3	11.5%
נפת חיפה	571.1	6.6%
נפת חדרה	425.1	4.9%
מחוז המרכז	2,115.8	24.5%
נפת השרון	464.5	5.4%
נפת פתח תקווה	719.3	8.3%
נפת רמלה	338.8	3.9%
נפת רחובות	593.3	6.9%
מחוז תל אביב	1,388.4	16.1%
מחוז הדרום	1,244.2	14.4%
נפת אשקלון	532	6.2%
נפת באר שבע	712.2	8.3%
אזור יהודה והשומרון	325.5	4.2%

מפת אזורי העדיפות הלאומית הכללית, הנגזרת מחיבור כל האזורים והיישובים בעדיפות לאומית כמוגדר בסעיף 1 להחלטה, כוללת 2.22 מליון אזרחים בנתוני שנת 2016, המהווים כ- 26% מכלל אוכלוסיית המדינה בסוף אותה שנה.

הטבלה להלן מציגה את היקפי האוכלוסייה ביחס לכל אחד מקריטריוני הכניסה, ללא כפילות. כלומר, במקרה שבו יישוב עומד בשני קריטריונים, הוא צוין בטבלה רק פעם אחת, בהתאם לסדר הקדימות הבא: נפות פריפריאליות, ישובים מאוימים, ישובים סמוכי גבול, ישובים חדשים.

קריטריון	אוכלוסייה [אלפים] (2016)	שיעור מהאוכלוסייה הנכללת במפה	הערות
נפות פריפריאליות	2,049	92.1%	
ישובים מאוימים	140	6.1%	
ישובים סמוכי גבול	33.7	1.7%	
יישובים חדשים	2.4	0.1%	
יישובים צמודי גדר	-		כל צמודי הגדר הם בהגדרה גם סמוכי גבול
סה"כ	2,224	100%	

כפי שניתן לראות, רוב מכריע (92.1%) מהתושבים שנכללים במפה, נכנס למפה בשל מגוריו בנפות הפריפריאליות ביותר, על בסיס המדד הפריפריאלי של הרשויות בישראל. שמונת האחוזים הנותרים נכללים ביישובים המאוימים, ביישובים סמוכי גבול וביישובים חדשים. ואכן, במבחן התוצאה, מפת אזורי העדיפות הלאומית כוללת את הנפות הפריפריאליות

ביותר במדינת ישראל.

נתון רלוונטי נוסף הינו, כי 60% מהתושבים במפת העדיפות הלאומית מתגוררים ברשויות המקומיות הנמנות על האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (אשכולות 1-4) ו- 34% מהתושבים מתגוררים ברשויות הנמנות על האשכולות החברתיים-כלכליים הבינוניים (אשכולות 5-7). מתוך כלל התושבים המתגוררים ברשויות מקומיות המדרגות באשכולות החברתיים הכלכליים הנמוכים (אשכולות 1-4), כ- 40% נכללים במפה.

כן יצוין כי במפה נכלל אחוז גבוה ביותר של אוכלוסייה שאינה יהודית תוך מתן ביטוי לשונות הסוציו-אקונומית והפריפריאלית של אוכלוסייה זו. מתוך 2.05 מיליון תושבים הנכללים ב-6 הנפות הפריפריאליות, 905 אלף איש מוגדרים כמיעוטים. כ- 41% אחוזים מהתושבים הנכללים במפה מתגוררים ביישובים המסווגים בלמ"ס כיישובים שבהם עיקר האוכלוסייה הינה מקרב אוכלוסיית מיעוטים ושיעור זה עולה על חלקם היחסי באוכלוסייה. מעבר לכך, 71% מתושבי יישובי המיעוטים במדינה כולה נכללים במפה, זאת לעומת 18% מתושבי היישובים היהודים והיישובים המעורבים במדינה כולה. להשוואה, היקפה הכולל של האוכלוסייה הנכללת במפה עומד על 26% מתושבי המדינה.

#### פיזור אוכלוסין

65% מאוכלוסיית המדינה מתגוררת במחוזות ת"א, המרכז, חיפה וירושלים, בעוד שיתר האוכלוסייה מתגוררת במחוזות הצפון, הדרום ואזורי יהודה ושומרון. צפיפות האוכלוסין לקמ"ר הינה מדד לפיזור אוכלוסין - יחס בין גודל האוכלוסייה לשטח בו היא מתגוררת. מנתוני הלוח 2.23, "צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר יבשתי, לפי מחוז ונפה" בשנתון הסטטיסטי לישראל 2017 המפורסם ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ניתן לראות כי מלבד נפת אשקלון, צפיפות האוכלוסין ב-6 הנפות הפריפריאליות, קרי, גולן, עכו, צפת, כנרת ובאר שבע, היא הנמוכה ביותר בארץ, בעוד ביתר הנפות הצפיפות גבוהה יותר מהממוצע הארצי. במחוז הצפון והדרום בולטת שונות בין הנפות מבחינת נתוני הצפיפות.

צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר - 2016 ↓	נפות
42.3	נפת גולן
55.1	נפת באר שבע
173.2	נפת צפת
215.6	נפת כנרת
417.5	נפת יזרעאל
419.9	נפת אשקלון
672.8	נפת עכו
743.2	נפת חדרה
999.3	נפת רמלה
1,334.8	נפת השרון
1,831.1	נפת רחובות
1,942.7	נפת חיפה
2,541.6	נפת פתח תקווה
<b>380.2</b>	<b>סך כולל</b>

מחוזות	צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר - 2016 ↓
מחוז הדרום	87.7
מחוז הצפון	313.3
מחוז חיפה	1,150.4
מחוז המרכז	1,635.1
מחוז ירושלים	1,658.9
מחוז תל אביב	8,072.2

### חינוך והשכלה

רמת החינוך וההשכלה של תלמידים משפיעה מאד על אפשרויות התעסוקה וההשתכרות שלהם בעתיד. בספרות המחקרית ישנה מחלוקת מהי השפעת איכות מערכת החינוך על החלטת הורים היכן להתגורר. מחקר של משרד השיכון שפורסם ב-2006, ובחן את תכניות העדיפות האזורית והשפעתן על שיקולי הגירה פנימית, הצביע על כך שהטבות בתחום החינוך משפיעות על החלטת הורים צעירים מהמרכז לעבור ליישובים שבהם ניתנו הטבות במסגרת מפות העדיפות לאומית הקודמות.

פערים בתחום החינוך וההשכלה בין אזורי הארץ ניתן לראות דרך מספר אינדיקטורים בהם הצלחה בבחינות המיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית ספרית), הצלחה בבחינות הבגרות וקבלה לאוניברסיטה. מלוח 8.17, "הישגים של תלמידי כיתות ח' בבחינות מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית), לפי תכונות נבחרות", בשנתון הסטטיסטי לישראל 2017 (הפרסום המעודכן ביותר נכון למועד גיבוש הצעת ההחלטה), עולה, כי בשנת הלימודים 2014 - 2015 התלמידים במחוזות ת"א, חיפה והמרכז קיבלו בממוצע ציונים גבוהים יותר במבחני המיצ"ב, מאשר התלמידים במחוז הדרום והצפון. יצוין כי אין בנמצא נתונים על בחינות המיצ"ב בראיה נפתית ולכן יודגש שכל מחוז צפון ו-58% ממחוז דרום נכלל במפת העדיפות הלאומית.

מחוז	עברי ת		אנגלית		מתמטיקה		מדע וטכנולוגיה	
	חינוך עברי	חינוך עברי	חינוך עברי	חינוך עברי	חינוך עברי	חינוך עברי	חינוך עברי	
	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	
הדרום	58.8	42.8	65.1	33.6	47.4	31.4	46.3	
ירושלים	60.8		64.9		49.8		46.4	
הצפון	59.6	62.2	64.4	65	51.2	49.3	47.6	
המרכז	65.4	56.1	76.1	54.3	61.1	39.4	53.8	
חיפה	62.8	60.5	76	55.7	56.8	45.8	53.4	
יו"ש	63.2		63.7		55.9		50.4	
תל אביב	68.1	..	83.3	..	65.5	..	59.7	

לוח 8.20, "נבחנים בבחינות בגרות, לפי זכאות לתעודה ותכונות נבחרות" בשנתון הסטטיסטי, מציג את נתוני הזכאות לבגרות. גם מלוח זה עולה תמונה דומה. בשנת 2016, שיעורי הזכאות הגבוהים הם במחוזות ת"א והמרכז, ושיעורי הזכאות הנמוכים ביותר הם במחוזות הדרום, ירושלים והצפון.

מחוז	סך הכל	זכאים	לא-זכאים	זכאים	לא-זכאים ↓
	מספרים מוחלטים			אחוזים	
ירושלים	9,763	6,735	3,028	69.0%	31.0%
הצפון	8,313	6,097	2,216	73.3%	26.7%
הדרום	11,859	9,082	2,777	76.6%	23.4%
חיפה	8,008	6,335	1,673	79.1%	20.9%
המרכז	18,737	15,896	2,841	84.8%	15.2%
תל אביב	17,022	13,896	3,126	81.6%	18.4%

### הכנסה, שכר ותעסוקה

ביטוי מוחשי לפערים בין אזורי הארץ נמצא בנתונים כלכליים של האזורים השונים. את הפערים הכלכליים ניתן לבחון הן ברמת ההכנסות למשק בית והן ברמת ההכנסות לעובד. בחינה ברמת משקי הבית משקפת את רמת החיים של התושבים בנפה, כולל אילו שאינם עובדים, בעוד ניתוח ברמת העובד משקף את יכולת ההשתכרות בנפה. מלוח 10, "הכנסה והוצאה חודשית למשק בית, לפי נפה", בסקר ההוצאות למשקי בית בשנת 2015 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עולה כי ההכנסה למשקי הבית בנפות במחוז הצפון ובדרום נמוכה מהממוצע הארצי העומד על 18,671 ₪. גם כאשר בוחנים זאת רק ברמת הכנסה מעבודה מצטיירת תמונה דומה.

נפה	סך הכול הכנסה ברוטו למשק בית ↓	הכנסה ברוטו למשק בי מעבודה
צפת, כנרת וגולן	14,100	10,606
יזרעאל	14,229	11,161
ירושלים	14,573	10,518
עכו	14,755	11,699
באר שבע	15,451	11,862
אשקלון	15,826	12,717
חיפה	16,025	11,832
חולון	16,388	12,251
ממוצע ארצי	18,671	14,470
חדרה	18,732	14,836
רמת גן	19,458	14,926
רמלה	21,427	17,101
השרון	21,432	17,329
רחובות	22,501	18,239
אזור יהודה והשומרון	23,290	18,969
תל אביב	24,037	17,777
פתח תקווה	25,614	20,512



### אפשרויות פנאי ותרבות

איכות החיים אינה ביטוי המאפיין רק את הכנסות האזרחים (שיקולי הכנסה), אלא גם ביטוי של אפשרויות הפנאי (צד ההוצאה). נתונים כמותיים, כגון הוצאות על בתי הקולנוע, או שיעורי בעלי המנויים לשירותי פנאי, מצביעים על פערים בין מחוזות ת"א והמרכז לבין מחוזות הצפון והדרום. נתוני לוח 9.5 "משקי בית שרכשו מינוי לפעילויות תרבות, בידור וספורט, לפי תכונות נבחרות" בשנתון הסטטיסטי לשנת 2017, מצביעים על כך ששיעור בעלי מינוי למופעי תרבות, קולנוע או מוזיאון במחוזות הדרום והצפון הוא הנמוך בארץ, בעוד שבמחוזות המרכז ותל אביב הוא הגבוה ביותר. כמו כן, מלבד מחוז ירושלים, הנתונים בנוגע לשיעור בעלי המנויים לבריכות ופעילויות ספורט מעלים ממצאים דומים.

מחוז	מינוי למופעי תרבות, לקולנוע או למוזיאון [אחוז מהתושבים]	מינוי לבריכה, לחברות במועדון חברה או ספורט או לצפייה במשחקי ספורט [אחוז מהתושבים]
מחוז ירושלים	4.42	9.55
מחוז הצפון	2.87	12.6
מחוז הדרום	2.50	14.21
מחוז חיפה	4.11	13.33
מחוז המרכז	4.74	18.96
מחוז תל אביב	5.70	17.89
אזור יהודה והשומרון	..	17.23

### נתונים ביטחוניים / חיזוק חוסן אזרחי

בעשורים האחרונים ממקדים ארגוני הטרור ואויביה של מדינת ישראל את עיקר מאמצי הפגיעה שלהם אל עבר העורף הישראלי, הנתפס על ידם כנקודת חולשה בחוסן הלאומי של מדינת ישראל. באירועי קיצון, מופנית פעילות עוינת זו גם אל עומק השטח הישראלי, אולם עיקר האיום והנטל הביטחוני, הן בתקופות של רגיעה יחסית, והן בתקופות של הסלמה ביטחונית, מופנה אל עבר היישובים סמוכי הגבול ואל היישובים המאוימים בתחום אזור יהודה ושומרון.

במטרה להתמודד עם איום זה, נוקטת הממשלה בשני כלים משלימים: (א) מענים ביטחוניים המיועדים להפחית את האיום על העורף הישראלי; (ב) מענים אזרחיים, המיועדים לחזק את כושר העמידה של התושבים באזורים סמוכי הגבול. מדיניות זו, המשלבת בין חוסן בטחוני לבין חוסן אזרחי, נמצאה כאפקטיבית לאורך השנים.

בהתאם לנתוני מערכת הביטחון, ועל בסיס הניסיון שהצטבר לאורך השנים בעניין נקבע כי במסגרת הקריטריון הביטחוני ייכללו יישובים ביהודה ושומרון המסווגים על ידי מערכת הביטחון, ברמות איום 3 - 5 (רמות האיום הגבוהות ביותר).

יישובים סמוכי הגבול הינם יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח, עפ"י שיקולי מערכת הביטחון, של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים ומגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. המדידה שבוצעה על ידי המרכז למיפוי ישראל (מפ"י) בתחילת 2016 ע"ב מפות מעודכנות ל 2014, מודדת את המרחק הקצר ביותר האפשרי, בקו אווירי, בין בית המגורים הקיצוני ביישוב, לבין קו הגבול, ובתנאי שאותו בית מגורים נבנה ככזה מכוח היתר כדן.

## **ג. פריפריה חברתית**

### **השיקול החברתי-כלכלי**

החלטת הממשלה מס' 667 מיום 4.8.2013 הגדירה יישובים ואזורים בפריפריה הגאוגרפית כבעלי עדיפות לאומית, על בסיס שיקולים הנוגעים לרמה החברתית-כלכלית של היישוב או האזור ולדירוג הפריפריאלי שלו. במבחן התוצאה נכללו בהחלטה 667 כל הנפות הפריפריאליות ביותר מבחינה גאוגרפית. נפות אלו נכללות בהחלטה הנוכחית במפת העדיפות הלאומית הכללית, המבוססת כעת על מדד הפריפריאליות בלבד. עם זאת, הניסיון שנצבר בהפעלת ההחלטה וכן שינויים במדיניות הממשלה ובהם הקמת המשרד לקידום הפריפריה הנגב והגליל, מלמדים על הצורך לתת מענה גם ליישובים ולאזורים שאינם נמצאים אך ורק בתחומי הפריפריה הגיאוגרפית, אך סובלים מנחיתות יחסית ביחס ליישובים ולאזורים אחרים לרבות אזורים הסמוכים אליהם. הניסיון שנצבר בהפעלת תכניות לקידום אזורים ואוכלוסיות, ולצמצום פערים בתחומי הפריפריה החברתית, כפי שנעשה למשל ביחס לתוכנית להעצמה ולחיזוק העיר לוד (החלטת ממשלה מס' 2371 מיום 31.10.2010) מלמד הן על הצורך והן על האפקטיביות של נקיטת מהלכים לחיזוק הפריפריה החברתית. עם זאת, קיימת שונות בין אזורים (למשל שכונות) הנמצאים בתחום הניהול של אותה רשות מקומית. יתרה מכך, קיימת שונות בין אזורים המצויים בתחומה של רשות מקומית חזקה לבין אזורים דומים הנמצאים בתחום הניהול של רשויות חלשות; זאת, נוכח יכולתה של רשות מקומית חזקה לספק מענים נרחבים יותר לאוכלוסיות חלשות בתחומה. בנוסף, מיקומו הגאוגרפי של היישוב משפיע אף הוא במישרין על רמת הנגישות ואיכות השירותים מכוח ריחוקם ובידודם היחסי ממרכזי תעסוקה, מסחר, תרבות וכיו"ב. אי לכך, הבחינה הרלוונטית למפת הפריפריה החברתית היא ברמת האזור הסטטיסטי בתוך הרשות (או המדד הכלכלי חברתי של היישוב במקום בו אין חלוקה או דירוג לאזורים סטטיסטיים), תוך שיקלול עוצמתה הכלכלית של הרשות ומיקומה הגיאוגרפי כמפורט להלן.

### **אופן החישוב**

**יישובים בפריפריה חברתית** - יישובים במועצות אזוריות או מועצות מקומיות אשר אין בהן חלוקה לאזורים סטטיסטיים, אשר מדורגים בציון שאינו גבוה מ-10, בהתאם למדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של היישוב, המדד הפריפריאלי של היישוב ומדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית בה הוא נמצא.

**אזורים סטטיסטיים בפריפריה חברתית** - אזורים סטטיסטיים במועצות מקומיות ובעיריות, אשר מדורגים בציון שאינו גבוה מ-10, בהתאם למדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי, המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית ומדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית בה הוא נמצא.

לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה או בעניין אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, לפי העניין, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המדד הפריפריאלי: מדד פריפריאליות של היישובים בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "אזורים סטטיסטיים" - על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדובר ביחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר בתוך יישוב, שלהן מאפיינים ייחודיים. אזור סטטיסטי מונה בממוצע כ-3,000 תושבים. החלוקה לאזורים סטטיסטיים מתבצעת בדרך כלל ביישובים המונים מעל 10 אלפים תושבים. "מדד חוסן פיננסי" - האיטנות

הכלכלית של הרשות, כפי שבאה לידי ביטוי במודל מענק האיזון שנקבע על ידי משרד הפנים. כאמור, ההכרה והסיוע לאזורים בתחום הפריפריה החברתית מחייבים שקלול של שלושה מדדים: מצבה של האוכלוסייה באזור, מיקומו הגיאוגרפי של האזור ומצבה של הרשות המקומית, נתון המשליך על יכולתה לסייע לאותם תושבים. על מנת לתת ביטוי לשלושה מרכיבים אלה, בוצע שקלול של שלושה מדדים: האחד, אשר ניתן לו משקל של 50% מהציון, הוא המדד החברתי-כלכלי של היישוב או האזור הסטטיסטי. מדד זה מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית או באזור הסטטיסטי, כפי שיפורט בהרחבה להלן. השני, אשר ניתן לו משקל של 25% מהציון, הוא חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית בה ממוקם היישוב או האזור הסטטיסטי, והוא נמדד לפי דירוגו במודל מענק האיזון לשנת 2017, כפי שחושב על ידי משרד הפנים. השלישי, אשר ניתן לו משקל של 25% מהציון, הוא מדד הפריפריאליות של היישוב או של הרשות המקומית בה ממוקם האזור הסטטיסטי. השיקול לתת משקל רב יותר למדד החברתי-כלכלי מאשר למדדי החוסן הפיננסי והפריפריאליות, עולה בקנה אחד עם מטרות ההחלטה המתמקדת בזיהוי האוכלוסיות החלשות ובמטרה לשפר את השירותים ואת רמת החיים שלהן, כאשר מדדי החוסן הפיננסי ומדד הפריפריאליות מהווים נתונים תומכים.

#### **מגבלת האוכלוסייה**

העיקרון השני המנחה בקביעת אזורי הפריפריה החברתית הוא מגבלת האוכלוסייה אשר תאפשר שימוש אפקטיבי בכלי זה. אפקטיביות תקציבית ותוצאתית של מפת אזורי הפריפריה החברתית תתאפשר ככל שהיקף האוכלוסייה הנכלל בה מצומצם יותר. אף על פי כן, נדרש איזון רציונאלי בין אפקטיביות המפה לבין צרכי האזורים שיש להכליל במסגרת המפה. איזון זה הוביל לקביעת רף עליון של הציון 10 המהווה נקודת האמצע במדד המשולב (המדד הוא בין 1-20) ובו נמצאים כ- 32% מהאוכלוסייה. יצוין כי רף זה גבוה מהרף שנקבע ביחס לתחומי הנפות הפריפריאליות במפה הכללית, המבטאות את הפריפריה הגיאוגרפית בארץ. הרף שנקבע לנפות הפריפריאליות עומד על 25%, אולם מאחר וקיימת חפיפה חלקית בין יישובים ואזורים בתחום הפריפריה הגיאוגרפית לבין יישובים ואזורים בתחום הפריפריה החברתית, הרי שנמצא צורך בהגדלה מתונה של מפת הפריפריה החברתית על מנת להקיף בתוכה גם את היישובים בפריפריה החברתית שנמצאים במרכז הארץ, וגם את היישובים והאזורים בפריפריה חברתית הנמצאים בתחומי הפריפריה הגיאוגרפית. רף עליון זה, מחד גיסא, מאפשר למפה, ולהטבות הניתנות בגינה, להיות אפקטיביים, ומאידך גיסא, מאפשר לטפל באוכלוסייה הזקוקה לכך.

#### **חישוב המפה**

עבור כל אחד מהיישובים נלקח הדירוג החברתי-כלכלי לשנת 2013, שפורסם בשנת 2016 על ידי הלמ"ס, ועבור כל אחד מהאזורים הסטטיסטיים נלקח הדירוג החברתי-כלכלי שחושב על ידי הלמ"ס במסגרת מפקד האוכלוסין לשנת 2008 שהוא הדרוג המעודכן ביותר הקיים במועד החלטה זו.

המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משקללת במדד זה את הקריטריונים הבאים: דמוגרפיה: חציון גיל, יחס תלות (היחס בין סך בני 19-0 ובני 65+ לבין בני 64-20), אחוז משפחות עם 4 ילדים ויותר; השכלה וחינוך: ממוצע שנות לימוד של בני 25-54, אחוז בעלי תואר אקדמאי מבני 25-54; תעסוקה וגמלאות: אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15+, אחוז נשים בנות 25-54 שאינן בכוח העבודה האזרחי, אחוז בעלי הכנסה מעבודה

מעל פעמיים השכר הממוצע, אחוז בעלי הכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום, אחוז מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה; רמת חיים: הכנסה חודשית ממוצעת לנפש סטנדרטית, סה"כ כלי רכב פרטיים ומשאיות עד 3.5 טון מחולק במספר התושבים, ממוצע עלות אגרת רישיון לרכב ומספר ימי שהייה שנתית בחו"ל של בני שנתיים ומעלה. המדד החברתי-כלכלי הינו מדד המחולק לאשכולות 1-10, כאשר אשכול 1 מכיל את היישובים החלשים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואשכול 10 את היישובים החזקים ביותר.

במסגרת מפקד האוכלוסין שנעשה בשנת 2008, ביצע הלמ"ס מיפוי של השכונות והרחובות ברחבי הארץ וחילק את הערים והמועצות המקומיות לאזורים סטטיסטיים. נכון לשנת 2016 עומד מספרם על 1,667. עבור כל אזור סטטיסטי חושב המדד החברתי-כלכלי על בסיס 16 משתנים שונים: חציון גיל, יחס תלות, ממוצע נפשות למשק בית, ממוצע שנות לימוד של בני 54-25, אחוז בעלי תואר אקדמי מבני 54-25, אחוז עובדים במשלח יד אקדמי או כמנהלים, אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה, אחוז נשים בנות 54-25 שאינן בכוח העבודה האזרחי, אחוז בעלי הכנסה מעבודה מעל פעמיים השכר הממוצע, אחוז בעלי הכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום, אחוז מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושאינם, הכנסה חודשית ממוצעת לנפש סטנדרטית, ממוצע כלי רכב בשימוש משק בית לבני 18 ומעלה, ממוצע מספר חדרי השירותים לנפש במשק בית, אחוז משקי בית עם מחשב וחיבור לאינטרנט. 16 המשתנים גובשו למדד אחד. ערך המדד מבטא את הרמה החברתית-כלכלית של היחידה הגאוגרפית. האזורים הסטטיסטיים סווגו ל-20 אשכולות. אשכול 1 מציין את הרמה הכלכלית-חברתית הנמוכה ביותר, ואשכול 20 מציין את הרמה כלכלית-חברתית הגבוהה ביותר. עבור 125 אזורים סטטיסטיים אין דירוג חברתי-כלכלי, מאחר שמדובר בשכונות חדשות שהוקמו לאחר 2008, או לחלופין אזורים סטטיסטיים בהם מתגורר מספר קטן של תושבים. הדירוג הכלכלי-חברתי שנלקח עבור אזורים סטטיסטיים אלה הוא הדירוג של הרשות המקומית. לאור העובדה שהרשויות המקומיות מסווגות לאשכולות בין 1 ל-10, בוצעה הכפלה של המדד החברתי-כלכלי ברשויות המקומיות על מנת לנרמל אותו לסולם של 1-20, בדומה למדד המציין את הרמה החברתית-כלכלית של האזורים הסטטיסטיים.

על מנת למדוד את חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית בה נמצא היישוב או האזור הסטטיסטי, בוצע חישוב עבור כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות הרלוונטיות (לא נכללו במדידה המועצות התעשייתיות תפן ורמת חובב שאין בהן תושבים), המדרג את מיקומן היחסי על בסיס גובה מענק האיזון שהן זכאיות לו, עפ"י מודל משרד הפנים. מענק המודל מחושב לרשות כהפרש בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הפוטנציאלית שמוקצה בפועל לרשויות. נוסחת המענק מביאה לידי ביטוי את מידת החוסן הפיננסי הפוטנציאלי של הרשות המקומית, באמצעות שקלול הטרונגניות האוכלוסייה, שיעור נתמכי הרווחה, הוצאות על חינוך, קליטת עלייה ופנסיה לגמלאי הרשות, וכן נתונים פיסיים ומספר היישובים המרכיבים את המועצה האזורית והמרחק ביניהם. בצד ההכנסה נלקחים בחשבון פוטנציאל הגבייה מארנונה למגורים, גובה ההכנסות העצמיות והכנסות ממשרדי ממשלה. יצוין כי החישוב לוקח בחשבון את גודל אוכלוסיית הרשות. עבור כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות, חושב הדירוג היחסי של כל רשות בנרמול לדירוג של 1-20, כך ש-1 מציין רשות חלשה מבחינה פיננסית (מענק מודל גבוה) ו-20 מציין רשות איתנה פיננסית (מענק מודל נמוך).

כמו כן, במטרה להביא לידי ביטוי את מיקומו הגיאוגרפי של האזור במדד הפריפריה

החברתית, נלקח בחשבון מדד הפריפריאליות הגיאוגרפית של היישוב או של הרשות המקומית, לפי העניין. בבסיס הגדרת מרכיב זה במפה עומדת התפיסה שלפיה פריפריאליות חברתית נגזרת לא רק מחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית ומצבו הכלכלי של התושב ברשות, אלא גם ממיקומו הפיסי של היישוב ומגוון האפשרויות שעומדות לרשות תושביו, לאור מיקומו, בתחומי תעסוקה, חינוך, תרבות, שירותים ציבוריים וכיו"ב. יצוין כי מצבם החברתי-כלכלי של התושבים מקבל משנה תוקף כאשר מדובר באזורים בפריפריה הגיאוגרפית, בין היתר לאור המתאם בין שני המדדים. לאור העובדה שהרשויות המקומיות מסווגות לאשכולות פריפריאליים בין 1 ל-10, בוצעה הכפלה של המדד החברתי-כלכלי ברשויות המקומיות על מנת לנרמל אותו לסולם של 1-20, בדומה למדד המציין את הרמה החברתית-כלכלית של האזורים הסטטיסטיים.

ברשימת היישובים שמפרסמת הלמ"ס מנויים גם שבטים בדואים\_מוכרים במשרד הפנים כ"שבטים עצמאיים", שלפחות חלק מאוכלוסייתם מתגוררת מחוץ לגבולות יישובים מוכרים, וזאת הגם שאין מדובר ביישובים מוכרים (לפירוט מלא ראו סעיף 3 למבוא למערכת היישובים שמפרסמת הלמ"ס

<http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2016/info2016.pdf>. 26 מתוכם הם יישובי בדואים בדרום הארץ ו-2 יישובי בדואים בצפון. בשל הנסיבות, אין עבור יישובים אלה נתונים על המצב החברתי-כלכלי של תושביהם ומיקומם הפריפריאלי. בנוסף, עקב אי-שיוכם לרשות מקומית כלשהי, לא ניתן למדוד את החוסן הפיננסי של המסגרת המוניציפאלית בה הם נמצאים. אעפ"י כן, יישובים אלה הוכרו כבעלי עדיפות לאומית במסגרת שתי החלטות ממשלה לסיוע לאוכלוסיית הבדואים בצפון (החלטה מס' 1488 מיום ה-17 במאי 2016 בעניין "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 – 2020" והחלטה מס' 2397 מיום ה-12 בפברואר 2017 בעניין "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021"), וזאת משיקולים הנוגעים למצבם הכלכלי חברתי ולצורך בצמצום פערים; שיוכה של האוכלוסייה הבדואית המתגוררת מחוץ לתחומי היישובים המוכרים היוותה הכרה בכך שמצבה החברתי-כלכלי דומה לזה של האוכלוסייה הבדואית המתגוררת ביישובים המוכרים. יתרה מכך, כל יישובי הבדואים המוכרים נכללים בפריפריה החברתית בהתאם לקריטריונים האמורים בפרק זה של ההחלטה. נוכח האמור, שבטי הבדואים שמחוץ לתחומי היישובים המוכרים, כפי שמפורטים במערכת היישובים של הלמ"ס, יוגדרו כפריפריה חברתית.

יצוין כי הנתונים החברתיים-כלכליים ומדד הפריפריאליות הם העדכניים ביותר הקיימים בפרסומי הלמ"ס. הנתונים החברתיים-כלכליים אמנם מתייחסים לשנת 2013 אבל פורסמו רק בסוף חודש דצמבר 2016, ונתוני הפריפריאליות, המתייחסים לשנת 2015, פורסמו בנובמבר 2017. הנתונים החברתיים-כלכליים של האזורים הסטטיסטיים נכונים לשנת 2008 והם המעודכנים ביותר נכון למועד החלטה זו.

**ניתוח תוצאתי של מפת הפריפריה החברתית**  
מניתוח נתוני האוכלוסייה ביישובי הפריפריה החברתית, עולה כי 79% מאוכלוסיית המפה מתגוררים ביישובים בעלי אשכול חברתי-כלכלי בדירוג 1-4. נתון זה, כשלעצמו, עולה בקנה אחד עם תכלית המפה, שעיקרה לסייע לאוכלוסיות חלשות באמצעות כלי סיוע המכוונים לרמת הפרט. כמו כן, כ-55% מאוכלוסיית הפריפריה החברתית שייכים למגזרי המיעוטים, ובסך הכל נכללים בפריפריה החברתית 93% מאוכלוסיית המיעוטים במדינת ישראל. בנוסף,

ברשויות מקומיות אשר בהן לפחות אזור סטטיסטי אחד המוגדר כפריפריה חברתית (להלן - "אוכלוסיית הפריפריה החברתית"), שיעור התעסוקה עומד על 69%, בעוד שביתר הרשויות עומד נתון זה על 81%. יתרה מזאת, שיעור התעסוקה יורד ככל ששיעור האוכלוסייה המוגדרת כפריפריה חברתית עולה. כך למשל, ברשויות אשר לפחות 10% מאוכלוסייתן מוגדרת כפריפריה חברתית, עומד שיעור התעסוקה על 67%, וברשויות אשר לפחות 30% מאוכלוסייתן מוגדרת כפריפריה חברתית, עומד שיעור התעסוקה על 65%. בהיבט החינוכי, בקרב אוכלוסיית הפריפריה החברתית, שיעור הזכאות לבגרות עומד על 57%, לעומת 71% ביתר חלקי הארץ. כמו כן, שיעור הזכאים לבגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות עומד על 44% בלבד בקרב אוכלוסיית הפריפריה החברתית, בעוד שביתר הרשויות מדובר בשיעור של 61.1%.

#### **שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:**

למעשה, בהחלט המדד המשולב מובאים אפריורית השיקולים המצוינים בסעיף 151(ב)(2), חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור ורמת השירותים בו, סעיף 151(ב)(5) לחוק, הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין יישובים או אזורים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות, וסעיף 151(ב)(4) בדבר מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ. הכללת המדד הכלכלי-חברתי והאזורים הסטטיסטיים, על מרכיביו הפנימיים, כפי שפורטו לעיל, במדד המשולב - מבטא בבירור את שיקול חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור, וכן את רמת השירותים הניתנים באותו אזור; חוסנה הפיננסי של הרשות מבטא את יכולתה לספק שירותים הנדרשים לתושביה ושתפקידם בצמצום הפערים הוא מכריע. כמו כן הכללת המדד הפריפריאלי מביאה לידי ביטוי את מרחקו הפיסי של היישוב או האזור ממוקדי תעסוקה, תשתיות, מוסדות תרבות וחינוך וכיו"ב. שילוב שלושת המדדים מביא, ככלל, בחשבון 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 [סעיף 151(ב)(5) לחוק], זאת הואיל והמדד הכלכלי-חברתי מבטא במרכיביו, בין היתר, פערים חברתיים וכלכליים בין קבוצות אוכלוסייה, מדד הפריפריאליות מבטא את הפער שבין יישובים ואזורים במרכז הארץ לבין יישובים ואזורים המרוחקים מהמרכז או מהמטרופולין, ואילו מדד החוסן הפיננסי, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בארץ בהיבט פוטנציאל ההכנסות לנפש וכן ברמת נטל ההוצאה.

#### **ג. אשכולות אזוריים**

השיקול המרכזי בעידוד התאגדות מסוג אשכולות אזוריים הוא ההבנה שפיתוח כלכלי, צמצום פערים ושיפור רמת השירותים מחייבים ראייה אזורית; פיתוח כלכלי של רשות מקומית וצמצום הפערים בשירותים ובאפשרויות העומדות לרשות תושביה, נגזרים לא רק מן הרשות עצמה, אלא גם מהרשויות המקומיות המקיפות אותה ומהמשאבים האזוריים המשותפים העומדים לרשותן. בפרט, הקמה ופיתוח של מוקדי תעסוקה, תרבות, פנאי, ובריאות משרתים אוכלוסייה נרחבת, ולא רק את תושבי הרשות בה הם נמצאים, וגישה מרחבית מגדילה את פוטנציאל המיצוי של משאבים אלה.

הממשלה רואה באשכולות האזוריים אמצעי המאפשר ראייה רחבה של האינטרסים של התושבים והעסקים באזור על פני אינטרס מקומי צר, חלוקה הוגנת ויעילה יותר של

המשאבים וכן מיצוי היתרון לגודל המגולם בשיתוף פעולה מסוג זה. יצויין כי במסגרת הקמת אשכולות אזוריים, עומד משרד הפנים על קיומה של שונות בין הרשויות המקומיות הנכללות בתחום האשכול, כך שפעילותו כמקשה אחת יש בה כדי לצמצם פערים ולשפר באופן רוחבי את רמת השירותים לאוכלוסיות שונות. כן יצויין כי שר הפנים רשאי, בכפוף להוראות חוק איגודי ערים, להקים אשכולות בכלל הארץ, כך שהנגישות לתיעדוף אשכולות ביחס ליושבים בודדים תעמוד לרשות כלל הרשויות בכלל מרחבי הארץ, שיואגדו במסגרת אשכול אזורי, ולכן נקבע בהחלטה שאשכולות חדשים, ככל שיוקמו לאורך תקופת תוקפה של החלטה זו, יהיו זכאים לתיעדוף שיינתן לאשכולות אזוריים. כן יובהר כי ההטבות לאשכולות אזוריים יכול שייעשו על ידי הקצאה ייעודית לאשכולות בלבד או במקרים הרלוונטיים על ידי תיעדוף אשכולות ביחס לרשויות, לרבות במסגרות תחרותיות (קולות קוראים), כך שמצבה של רשות המגישה הצעה במסגרת אשכול יקבל תיעדוף על פני הגשת הצעה של אותה רשות שלא במסגרת פעילות משותפת של האשכול.

**שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:**

ההכרה באשכולות אזוריים כבעלי עדיפות לאומית מבוססת על השיקולים המצוינים בסעיף 151(ב)(2), חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור ורמת השירותים בו וסעיף 151(ב)(5) לחוק, הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין יישובים או אזורים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. כאמור, במסגרת אישור ההכרה באשכולות אזוריים עומד משרד הפנים על קיומה של שונות בין הרשויות המקומיות הנכללות בתחום האשכול, כך שפעילותו כמקשה אחת יש בה כדי לצמצם פערים ולשפר באופן רוחבי את רמת השירותים לאוכלוסיות שונות. לפיכך, עצם הפעילות כמבנה של אשכול יש בה כדי לקדם את מטרות החוק שכן היא מייצרת הקצאה ליישובים ולרשויות עם מאפיינים שונים של סיווג חברתי כלכלי. התאגדות באשכולות אזוריים מיועדת לאפשר שיפור ברמת השירותים לרשויות המצויות באשכול, שמצבן לכתחילה אינו זהה. מעבר לכך, היעילות המוגברת הצפויה במודל הפעילות של אשכולות אזוריים היא אמצעי לצמצום פערים.

## דברי הסבר

### כללי

בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "חוק ההתייעלות הכלכלית"; "החוק") רשאית הממשלה להחליט בדבר מדיניות לקידום ולפיתוח אזורים או יישובים מסוימים, אשר יוגדרו כאזורי עדיפות לאומית.

ביום 4.8.2013 אישרה הממשלה את החלטה מס' 667, אשר הגדירה את הנפות הפריפריאליות, יישובים סמוכי גבול, יישובים צמודי גדר, יישובים חדשים ויישובים מאוימים באיו"ש, כפי הגדרת מונחים אלו באותה החלטה, כיישובים וכאזורים בעלי עדיפות לאומית (להלן: "החלטה 667").

תוקף החלטה 667 פג ביום 31.7.2017. בתוך כך, הטבות שכבר ניתנו מתוקף ההחלטה והיו אמורות להפסיק אך ורק בשל תום תקופת התוקף שלה, הוארכו עד ליום ה-31 בדצמבר 2017, על מנת להיערך לגיבוש החלטה חדשה בנושא. בהתאם לכך, מובאת להלן לאישור הממשלה הצעת החלטה חדשה בעניין הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.

יודגש כי אין בהחלטה זו כדי לחייב את הממשלה או כל רשות מרשויות המדינה להעניק כל זכות או הטבה לאזורי העדיפות. כמו כן, יודגש כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכות הממשלה ורשויותיה בעניין מתן עדיפות ליישובים ולאזורים הקבועים לפי כל החלטת עדיפות לאומית אחרת, הסדר או דין אחר, לרבות בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.

יובהר כי במסגרת הפעילות הנגזרת מהחלטת ממשלה זו, משרד הבינוי והשיכון יעסוק באופן בלעדי בסבסוד פיתוח בהרחבות ביישובים הכפריים באזורי עדיפות לאומית, כפי שייקבעו בהתבסס על החלטה זו. לעניין זה, "יישובים כפריים", בהתאם להגדרת הלמ"ס, קרי, יישובים המונים פחות מ-2,000 תושבים.

בנוסף, מפת הפריפריה החברתית נקבעה, כמפורט בפרק העדיפות הלאומית, על בסיס שקלול שלושה משתנים - המדד חברתי-כלכלי של היישוב או האזור הסטטיסטי; חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית בה ממוקם היישוב או האזור הסטטיסטי; ומדד הפריפריאליות של היישוב או של הרשות המקומית בה ממוקם האזור הסטטיסטי. כמו כן, וכפי שפורט בהצעה, עבור 125 אזורים סטטיסטיים אין דירוג חברתי-כלכלי, מאחר שמדובר בשכונות חדשות שהוקמו לאחר 2008, או לחלופין אזורים סטטיסטיים בהם מתגורר מספר קטן של תושבים. הדירוג הכלכלי-חברתי שנקבע עבור אזורים סטטיסטיים אלה הוא הדירוג של הרשות המקומית. היישוב שני (ליבנה) הוא מקרה יחיד במינו של יישוב שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה מס' 21 מיום 2 באפריל 1984, ואף שויך בה למועצה האזורית הר חברון, אולם הוא נותר בפועל במשך שנים חסר מעמד מוניציפאלי עפ"י נתוני הלמ"ס. מדובר ביישוב אשר מצוי בחלקו באזור יהודה ושומרון, דבר אשר יצר מורכבות מיוחדת בעניין מעמדו המוניציפאלי. בחודש פברואר 2017 נערך תיקון בתחיקת הביטחון שהוסיף את היישוב שני (בהתייחס לחלקו המצוי ביהודה ושומרון) כיישוב המצוי במועצה האזורית הר חברון לפי הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979. בהיעדר נתונים על היישוב, נלקחו הנתונים האמורים מהמועצה האזורית הר חברון. יצוין לשלמות התמונה כי כלל יישובי המועצה האזורית הר חברון נכללו במפת הפריפריה החברתית.



**נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

קידום הצמיחה במשק וצמצום פערים חברתיים-כלכליים.

**תקציב**

לא רלוונטי. ההחלטה כשלעצמה אינה מקנה הטבות.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ההחלטה הופצה לכל משרדי הממשלה. טרם התקבלו עמדות כל השרים.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

- 24.11.2017 החלטת ממשלה מס' 3182 מיום
- 11.8.2017 החלטת ממשלה מס' 2975 מיום
- 11.12.2016 החלטת ממשלה מס' 2155 מיום
- 13.6.2016 החלטת ממשלה מס' 1527 מיום
- 15.5.2016 החלטת ממשלה מס' 1453 מיום
- 24.3.2016 החלטת ממשלה מס' 1296 מיום
- 1.11.2015 החלטת ממשלה מס' 631 מיום
- 13.11.2013 החלטת ממשלה מס' 888 מיום
- 4.8.2013 החלטת ממשלה מס' 667 מיום
- 25.11.2010 החלטת ממשלה מס' 2474 מיום
- 13.12.2009 החלטת ממשלה מס' 1060 מיום

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה

**סיווגים**

סיווג ראשי: 02הצהרתי.

תחום פעולה עיקרי: 02תברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ב בשבט התשע"ח  
07 בפברואר 2018



## היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ב שבט, התשע"ח

7 בפברואר 2018

סימוכין:

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

#### נושא הצעת ההחלטה: הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית

#### תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

- 1 פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **החוק**), מיועד לעודד פיתוח וקידום של אזורים או יישובים שהממשלה החליטה כי הם בעלי עדיפות לאומית, בהתאם להוראות החוק.
- 2 סעיף 151(א) לחוק קובע כי הממשלה רשאית להחליט כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית (להלן – **אזור עדיפות לאומית**); החלטה כאמור יכול שתהיה כללית ויכול שתהיה לגבי עניין מסוים או לתקופה מסוימת.
- 3 סעיף 151(ב) לחוק קובע כי לצורך הבלת החלטה כי אזור או יישוב הוא בעל עדיפות לאומית, רשאית הממשלה לשקול שיקולים שונים כמפורט בחוק ובכללם, המצב הביטחוני באזור או ביישוב; חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו; תכנון הפריסה של האוכלוסייה; מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, והצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.
- 4 בהתאם לסעיף 151(ג) לחוק, החלטת הממשלה בדבר אזורי עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת האזורים כבעלי עדיפות לאומית.
- 5 ביום 4.8.2013 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 667, בעניין הגדרת אזורים ויישובים כבעלי עדיפות לאומית (להלן – **החלטה 667**). תוקף החלטה 667 פג ביום 31.7.2017, אולם האפשרות להמשך מתן הטבות שכבר ניתנו על בסיסה הוארכה עד ליום 31.12.2017, זאת על מנת שלא לפגוע בהטבות כאמור, שעה שאין עדיין מפת עדיפות לאומית חדשה (החלטות ממשלה מס' 2975 מיום 11.8.17 ומס' 3182 מיום 24.11.17). כעת, עם השלמת עבודת המטה לקביעת מפת עדיפות לאומית חדשה, מובאת לאישור הממשלה הצעת החלטה זו.
- 6 בהצעת החלטה זו מוצע להכריז על היישובים והאזורים המוגדרים בה כבעלי עדיפות לאומית, בהתאם להוראות החוק. במסגרת זו, וכפי שיפורט להלן, מוצע להכריז על מספר קבוצות, או מפות, נפרדות ובלתי תלויות, כאזורי עדיפות לאומית – **מפת עדיפות לאומית כללית**, הכוללת את נפות הפריפריה הגאוגרפית, יישובים שנקבעו על בסיס שיקולים ביטחוניים ויישובים חדשים; **מפת הפריפריה החברתית**; ו**אשכולות אזורים**, המוגדרים לעניין זה כאיגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות המוקמים לפי פרק א'1

לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן – חוק איגודי ערים) אשר יהוו אזור עדיפות לאומית בעניינים הרלוונטיים למטרות הקמתם.

בהצעת ההחלטה פורטו השיקולים מכוח החוק שהובאו בחשבון בעת קביעת כל אחד מאזורי העדיפות הלאומית הנזכרים לעיל, וכן אמות המידה לקביעתם, אמות מידה העולות בקנה אחד עם השיקולים שביסוד קביעת האזורים. כן הובאו בהצעת ההחלטה עיקרי הנתונים התומכים בקביעת האזורים ומקורם של נתונים אלו, הכל כנדרש בהוראות החוק.

יצוין כי במסגרת גיבוש הצעת ההחלטה, ובשים לב לאמור בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו ביום 27.2.06), אשר בעקבותיו נחקק החוק, נערכה בחינה של המפה גם במבחן התוצאה על מנת לוודא שהצעת ההחלטה, גם אם היא נסמכת על שיקולים ענייניים, אינה מובילה לתוצאה מפלה. כפי שעולה מפורשות מהנתונים המובאים בהצעה עצמה, ובפרט הנתונים ביחס למגזר המיעוטים, הצעת ההחלטה אכן אינה מובילה לתוצאה לא שוויונית.

להלן יוצגו בתמצית התבחינים לקביעת כל אחת ממפות העדיפות הלאומית, כאשר הפירוט המלא לגבי אמות המידה והנתונים התומכים בכל מפה כאמור מופיעים בפרק העדיפות הלאומית של ההצעה

#### 7. מפת העדיפות הלאומית הכללית

בהסתמך על השיקולים המנויים בסעיף 3 לעיל ועל שילובם, מוצע לקבוע אזורי עדיפות לאומית, אשר יכוונו להלן "המפה הכללית", זאת על בסיס התבחינים הבאים:

א. נפות הפריפריה הגאוגרפית, שנקבעו על פי שקלול מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות הנכללות בכל נפה. מדד הפריפריאליות הוא מדד המתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והמשקלל שני מרכיבים במשקל שווה: קירבה של רשות מקומית לגבול מחוז ת"א, ושקלול בין קירבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ (ריכוזי אוכלוסיה) לבין גודל האוכלוסיה שלהן.

בהתאם להצעת ההחלטה ומהנימוקים המפורטים בה, קביעת אזורי העדיפות על פי תבחין זה נעשית ברמת הנפה, בהתאם לנפות המנהליות כפי שהוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל, המשמשת אף את הלמ"ס. בהתאם למוצע, ייכללו במפת העדיפות הלאומית הנפות שציוןן במדד המשולב הוא הנמוך ביותר בדירוג ואשר מספר התושבים המצטבר בהן לא עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל. מגבלת גודל האוכלוסיה נקבעה מתוך איזון הנתונים הרלוונטיים ובמטרה להביא לכך שהשימוש במפה יהיה אפקטיבי, בשים לב לכך שעוגת המשאבים היא לעולם מוגבלת.

ב. אזורים סמוכי גבול - יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח איום על פי שיקולי מערכת הביטחון - טווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים או מגדר המערכת סביב רצועת עזה.

במאמר מוסגר יוער כי בדברי חקיקה שונים נקבעו גם כן הגדרות לחלק מן האזורים סמוכי גבול (כדוגמת חוק הסיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007, וסעיף 40(ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). מכל מקום, הצעת החלטה זו אינה חלה במקום בו קיימים הסדרים חוקיים ספציפיים כאמור.

ג. רמת איום ביטחונית - יישובים ביהודה ושומרון בעלי רמות האיום הביטחונית הגבוהות ביותר, עפ"י הגדרות מערכת הביטחון.

ד. יישובים חדשים, כהגדרתם בהצעה.

8. לצד קביעת אזורי העדיפות הלאומית במפה הכללית, נקבע בהחלטה כי בתנאים המתאימים, כפי שיפורט גם להלן, ניתן יהיה להתייחס לכל אחת מקבוצות היישובים המנויות בסעיפים קטנים (ב)-(ד) **כאזור עדיפות לאומית נפרד ועצמאי**, ובלבד שהדבר נעשה בהלימה לתכלית קביעתם של יישובים אלו כבעלי עדיפות: ביחס ליישובים סמוכי גבול - שיקולים הנוגעים לחיזוק חוסנם של יישובים סמוכי גבול נוכח האתגרים הביטחוניים עימם הם מתמודדים; ביחס ליישובים מאויימים באיו"ש - שיקולים הנוגעים לחיזוק חוסנם, נוכח האתגרים הביטחוניים המיוחדים ליישובים אלו, הנבדלים מאלו הרלוונטיים לאזורי עדיפות אחרים (החלטה בדבר הטבות לאזור איו"ש כאמור כפופה גם לאישור הדרג המדיני); וביחס ליישובים חדשים - שיקולים הנוגעים לצורך בפיתוחם, לרמת השירותים בהם ולפריסת האוכלוסין.

השרים רשאים לפעול באופן דומה גם ביחס ליישובים שהוגדרו כצמודי גדר, שהם יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל או מגדר המערכת סביב רצועת עזה. דהיינו, השרים רשאים להחליט על מתן הטבות לקבוצה מובחנת זו, ובלבד שהדבר נעשה בהלימה לתכלית קביעתם של יישובים אלו כקבוצת עדיפות נפרדת, קרי משיקולים הנוגעים לפריסת האוכלוסיה לאורך גבולות המדינה.

9. יצויין כי בכל הנוגע למשרד הכלכלה והתעשייה ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר מוצע להסמיך את השרים הרלוונטיים לקבוע הבחנה בתעודף בין יישובים במפה הכללית על בסיס דירוגם הפריפריאלי, הכל כמפורט בהצעת ההחלטה ביחס לכל אחד מהמשרדים, ועל בסיס נימוקים הנובעים ממאפייני הפעילות של משרדים אלו לאורם מוצע ליצור תעודף פנימי כאמור בתוך אזור העדיפות.

#### 10. **מפת הפריפריה החברתית**

החלטת ממשלה 667, שהיא כאמור לעיל מפת העדיפות הלאומית הקודמת, הגדירה גם היא את הנפות הפריפריאליות כבעלות עדיפות לאומית. בהחלטת ממשלה 667 נקבעו הנפות הפריפריאליות על בסיס שקלול מדד הפריפריאליות של הלמ"ס והמדד הכלכלי חברתי של הלמ"ס, כאשר ביחס לשניהם השקלול נעשה ברמת הנפות המנהליות, בהתייחס לכלל היישובים בתחום הנפה. במבחן התוצאה נכללו בהחלטה 667 כל הנפות הפריפריאליות ביותר מבחינה גאוגרפית, כפי שנכללות גם בהצעת ההחלטה הנוכחית, שבמסגרתה הן נקבעו על בסיס מדד הפריפריאליות בלבד. לצד זאת, מהניסיון הממשלתי המצטבר, וכפי שמפורט בפרק העדיפות הלאומית של ההצעה, עלה צורך בקביעת אזורי עדיפות לאומית גם בהתייחס לפריפריה החברתית.

11. לאור זאת, לצד המפה הכללית, מוצע להכריז על יישובים ואזורים העומדים בתבחינים שיפורטו להלן כעל מפת הפריפריה החברתית, שהיא מפה עצמאית, נפרדת ובלתי תלויה במפת הפריפריה הכללית, וזאת בהתבסס על שיקולים משולבים הנוגעים לחוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו; הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות, ומיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ.

12. לאור השיקולים דלעיל, התבחינים לקביעת אזורי הפריפריה החברתית הם תבחינים המשקללים שלושה משתנים: (א) המדד החברתי כלכלי של היישוב, וביישובים בהם יש חלוקה לאזורים סטטיסטיים - המדד החברתי כלכלי של האזור הסטטיסטי, הכל על פי פרסומי הלמ"ס, כאשר כמפורט בהצעת ההחלטה מדובר בנתון המבטא את מצבה החברתי כלכלי של האוכלוסיה ביישוב או באזור הסטטיסטי, לפי העניין; (ב) מדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית, כפי שהוא בא לידי ביטוי במודל מענק האיזון של משרד הפנים, כאשר רכיב זה מבטא את ההשפעה שיש לחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית על יכולתה לספק מענים לאוכלוסיות חלשות בתחומה; (ג) ומדד הפריפריאליות של האזור או היישוב המבטא את העובדה שמיקומו הגאוגרפי של היישוב משפיע גם הוא

במישרין על רמת הנגישות ואיכות השירותים בו. בשקלול הנתונים ניתן משקל של 50% למדד הכלכלי חברתי בשל מרכזיותו, ולשני הפרמטרים הנוספים ניתן משקל של 25% לכל אחד.

13. במפת הפריפריה החברתית נכללו יישובים ואזורים שציונם המשוקלל, שחושב על בסיס התבחינים לעיל, אינו גבוה מעשר, המהווה את נקודת האמצע מתוך סולם ציונים של עד 20, הכל בהתאם לשיטת החישוב המפורטת בהצעה. היקף האוכלוסיה הנכלל במסגרת זו עומד על כ-32% מאוכלוסיית המדינה. היקף אוכלוסיה זה גבוה מזה אשר נקבע ביחס למפה הכללית, זאת בשים לב לחפיפה החלקית בין יישובים ואזורים בפריפריה הגיאוגרפית לכאלו שבפריפריה החברתית ועל מנת לכלול גם יישובים בפריפריה החברתית במרכז הארץ.

#### 14. אשכולות אזורים

פרק א'1 לחוק איגודי ערים מאפשר הקמת של איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (להלן- אשכול אזורי). מוצע לקבוע כי אשכולות אזוריים שיוקמו כמתואר לעיל, יהווה אזורי עדיפות לאומית לטובת המטרות שלשמן יוקמו, וזאת באופן בלתי תלוי ונפרד מהמפה הכללית וממפת הפריפריה החברתית, ובמטרה לאפשר פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בין הרשויות החברות באשכול, זאת בשים לב למטרות האשכולות האזוריים לפי חוק איגודי ערים, וכן במטרה להגדיל את הצמיחה הכלכלית וצמצום פערי ההזדמנויות בין יישובים בתוך האשכולות האזוריים.

#### 15. מתן הטבות על בסיס מפות העדיפות

סעיף 152(א) לחוק קובע, בין היתר, כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית בתחומי הפעילות השונים של הממשלה. סעיף 152(ב) לחוק מוסיף וקובע כי "החליטה הממשלה על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית, תחליט בדבר סוג הטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן הטבות...., וכן התקופה שבה יינתנו הטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין; הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור בסעיף קטן זה יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו".

16. בסעיף 2 להצעת ההחלטה נקבעו תחומי הפעילות הממשלתיים שבהם ניתן יהיה לתת הטבות ליישובי העדיפות הלאומית אולם לא נקבעו הטבות קונקרטיות בהתאם להוראות החוק המובאות לעיל, שרי הממשלה הרלוונטיים, הוסמכו לקבוע, תוך יידוע שר האוצר, קריטריונים על-פי שיקולים מקצועיים, שבתחום פעולת משרדס, למתן הטבות לאזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר. כאמור לעיל, בהצעה נקבעו מספר קבוצות של אזורי עדיפות או מפות עדיפות (המפה הכללית, וכן תתי קבוצות במסגרתה, מפת הפריפריה החברתית, והאשכולות האזוריים). החלטה לתת הטבות בתחום כל אחת ממפות העדיפות הלאומית תחייב נימוק מקצועי מתאים, שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר, וזאת בהתייחס לשימוש באותה המפה בשים לב לתכליותיה. ביחס למפת הפריפריה החברתית והאשכולות תידרש גם הסכמת הממונה על התקציבים באוצר או נציגו כך, בעוד שהשימוש במפה הכללית מיועד להגשמת התכליות המפורטות בסעיף 1 להצעת ההחלטה (עידוד פריסת האוכלוסיה, הגדלת צמיחה כלכלית וצמצום פערי הזדמנויות בין אזורי העדיפות למחוז תל אביב, חיזוק החוסן האזרחי ביטחוני ושיפור איכות החיים באזורי העדיפות), הרי שתכליתה של מפת הפריפריה החברתית היא חיזוק אוכלוסיות חלשות, חיזוק רמת השירותים להן וצמצום פערים חברתיים כלכליים. בהתאם, בעוד שהטבות במפה הכללית יכולות להתבטא במגוון רחב של כלים המיועדים לסיוע לפיתוח האזורי, למשיכת אוכלוסיות חדשות ובמגוון מישורים נוספים, הטבות במפת הפריפריה החברתית מיועדות לסיוע ולתמיכה באוכלוסיות החלשות כאמור וממוקדות בכך.

17. יצויין כי סמכות השרים למתן הטבות כאמור בהצעת ההחלטה, מחייבת להחיל את ההטבות על כל מפת עדיפות לאומית במסגרתה הם פועלים (המפה הכללית; תתי המפות של המפה הכללית כמפורט בסעיף 8 לעיל; מפת הפריפריה החברתית או האשכולות

האזורים), בכפוף לשיקולים המקצועיים הספציפיים לכל משרד, באופן שהבחנה בין היישובים השונים באותה המפה תתכן רק בגינם של שיקולים מקצועיים אלו ולא משיקולים שהם בגדר שיקולי עדיפות לאומית.

לצד זאת בהצעה מובהר כי שיקולים מקצועיים למתן הטבות כאמור יכול שתוצאתם תהיה הבחנה בין יישובים, או הבחנה בתוך הישוב בכל מפת עדיפות, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת אותו משרד.

18. בהצעת ההחלטה הובהר עוד כי אין בה כדי לחייב את הממשלה, או כל רשות מרשויות המדינה, להעניק כל זכות או הטבה לאזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית. כן נקבע בהצעת ההחלטה מנגנון להכרעה במקרה של חוסר הסכמה בין השר הממונה לבין שר האוצר, באמצעות הבאת העניין לממשלה או לוועדת שרים לענייני כלכלה וחברה (הקבינט הכלכלי חברתי).

19. יצוין כי בהתאם לסעיף 152 לחוק, בעת מתן הטבות יש לשקול, ככל שהדבר נוגע לעניין, ובאופן ההולם את נסיבותיו, את שיעור ההכנסות מתוך פוטנציאל ההכנסות של האזור או היישוב. הצעת ההחלטה אינה מקנה כאמור הטבות קונקרטיות ועל השרים הרלוונטיים מוטל לשקול העניין בבואם ליתן הטבות מכוח ההחלטה.

### כללי

20. תקופת תוקפה של הצעת ההחלטה נקצבה מראש, ממועד קבלתה ועד לסוף חודש יוני 2021. סעיף 153 לחוק קובע הוראות ומגבלות לעניין ביטול החלטה בדבר אזורי עדיפות לאומית או הפחתת הטבות לפיה, אולם הוראות אלו אינן חלות במקרה הנדון לאור קציבת תקופת ההחלטה כאמור.

21. סעיף 154 לחוק קובע כי החלטה על אזור עדיפות לאומית שקיבלה הממשלה לפי סעיף 151 לחוק תובא לדיון בממשלה בכל שלוש שנים, אם לא פג תוקפה קודם לכן. במסגרת הדיון צריך שיוצגו לפני הממשלה אופן ביצועה של החלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה, לרבות ההטבות שניתנו מכוחה. בידי הממשלה לבחון את הצורך בשינוי החלטה או בביטולה בהתאם להוראות החוק. בהתאם לכך נקבע בהצעת ההחלטה כי ייערך בממשלה דיון כאמור. כמו כן, בעת הבאת הצעת ההחלטה הנוכחית לאישור המשלה יהיה צורך להציג לממשלה דיווח ביחס ליישומן של החלטות עדיפות לאומית קודמות, לרבות החלטה 667.

22. סעיף 155 לחוק קובע כי שרי הממשלה ידווחו לממשלה בכל שנה על הטבות שנתנו לאזורי עדיפות לאומית לפי החוק ולפי חוקים אחרים המקנים הטבות לאזור או ליישוב על בסיס עדיפות לאומית. סעיף 156 לחוק קובע כי ראש הממשלה או שר שימנה לעניין זה, ידווח בכתב, בכל שישה חודשים, לוועדת הכספים של הכנסת, על החלטות הממשלה בדבר אזורי עדיפות לאומית. סעיף 157 לחוק מוסיף וקובע כי אחת לשנה יונח על שולחן הכנסת דין וחשבון שנתי בנושא זה. בהתאם לכך, נקבעה בהצעת ההחלטה חובת דיווח של שרי הממשלה לראש הממשלה אחת לחצי שנה.

23. בשנים שחלפו ממועד קבלת החלטה 667 התקבלו החלטות ממשלה שונות הנסמכות עליה. מוצע לקבוע כי החלטות אלו ימשיכו לעמוד בתוקפן למשך ששה חודשים ממועד אישור הצעת ההחלטה או עד לקבלת החלטה חדשה בעניין, לפי המוקדם, על מנת לאפשר את ביצוע עבודת המטה הנדרשת על מנת להביא לתיקון עוד מובהר כי קריטריונים מקצועיים שייקבעו לשם מתן הטבות לאזורי העדיפות הלאומית מכוח הצעת ההחלטה הנדונה לא ייכנסו לתוקף בטרם יבוטלו או יתוקנו, לפי העניין ובמידת הצורך, החלטות קודמות הקיימות בנושא.

24. כמו כן, מובהר בהצעת החלטה כי אין בה כדי לגרוע מסמכות הממשלה ורשויותיה בעניין מתן עדיפות ליישובים ולאזורים אחרים, בין אם מכוון של החלטות אחרות ונפרדות המתקבלות מכוח החוק הנדון, ובין אם מכוח הוראות כל דין אחר, כפי שנקבע גם מפורשות בסעיף 160 לחוק.

25. הוראות חוק ההתייעלות אינן חלות ביהודה ושומרון, אך מכוח עקרונות המשפט המנהלי, ובכפוף לשיקולים מדיניים רלוונטיים, מוצע להחיל את הצעת ההחלטה גם ביחס ליישובי יהודה ושומרון כמפורט בה (יישובים מאויימים ויישובים סמוכי גבול בבקעת הירדן), זאת בשים לב להוראות החוק בנושא אזורי עדיפות לאומית. בהצעה הובהר כי מתן הטבות ביישובי יהודה ושומרון בחלק מתחומי הפעולה הממשלתיים כפוף להחלטת הדרג המדיני, וכך גם מתן הטבות ליישובים המאויימים כקבוצה נפרדת.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

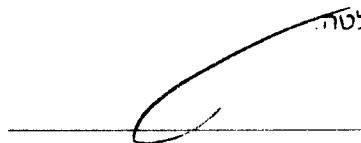
בשים לב לאמור לעיל בפרק ההיבטים המשפטיים, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

טיוטת הצעת ההחלטה הועברה להתייחסות כל היועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 18.1.18 ופעם נוספת ביום 31.1.18, והוטמעו בה הערות שונות שהתקבלו. עד למועד ההפצה לא התקבלו הערות נוספות בהיבטים המשפטיים.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגיש את הצעת ההחלטה:**

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



יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית