

הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית

הצעה להחלטה

מחליטים, במסגרת מדיניות הממשלה לחיזוק הכלכלה והחברה הישראלית, לקבוע כבעלי עדיפות לאומית את היישובים והאזורים המפורטים בהחלטה זו כדלקמן:

חמפה הכללית

1. להכריז על יישובים ואזורים, העומדים, במועד קבלת החלטה זו, בלפחות אחד מהתבחינים המפורטים להלן, כיישובים ואזורים 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** או **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 היישובים הנכללים בנפה.

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - מדד פריפריאליות של היישובים והרשויות המקומיות בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - **הלמ"ס**); "נפות" - כהגדרת משרד הפנים; "הנפות הפריפריאליות ביותר" - הנפות שהמדד הפריפריאלי הממוצע של היישובים בתחומן, הוא הנמוך ביותר;

ב. **יישובים פריפריאליים מחוץ לנפות** - יישובים אשר דירוגם הפריפריאלי אינו גבוה מהרף העליון של הנפות הפריפריאליות ביותר, כאמור בסעיף 1.א לעיל, ובלבד שנשמר הרצף הטריטוריאלי בינם לבין אחת מהנפות הפריפריאליות ביותר.

היישובים כאמור בסעיפים 1.א - 1.ב ייכללו במפת העדיפות הלאומית כל עוד שיעור התושבים המתגורר בהם במצטבר אינו עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל.

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

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

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.

ו. **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), הכל בכפוף גם לאמור בסעיף 12 להלן.

"מועד אכלוס" - מועד מתן תעודת גמר כמשמעה בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשי"ל-1970 ליחידת הדיור העשירית הקבועה ביישוב (קרי מועד אכלוס 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.

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, העדפות, 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 ההשתתפות בכוח העבודה, פיתוח כלכלי, צמצום פערים וקידום התעשייה, המסחר והשירותים.
- ד. בתחום הבריאות - לשם הנגשת שירותי רפואה, צמצום פערים במדדי הבריאות, מניעת תחלואה ולקידום אורח חיים בריא באזורי העדיפות.
- ה. בתחום התשתיות - על-מנת לתמוך בגידול האוכלוסייה באזורי העדיפות ולסייע בצמצום פערים ובשיפור רמת השירותים באזורים אלו.
- ו. בתחום החקלאות ופיתוח הכפר - במטרה לחזק את הבסיס הכלכלי, התעסוקתי והחברתי של יישובים חקלאיים או יישובים כפריים, או לצורך ייסוד פעילות חקלאית באזורי העדיפות.
- ז. בתחום התרבות והספורט - במטרה לחזק את תשתיות התרבות והספורט ולהרחיב פעילות התרבות והספורט באזורי העדיפות.
- ח. בתחום העלייה והקליטה - על מנת לסייע בקליטת עולים ביישובי העדיפות הלאומית ולחזק את אוכלוסיית העולים המתגוררת בהם.

ט. בתחום השוויון החברתי - במטרה לקדם, לחזק ולחזק את אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, אוכלוסיית הנשים, אוכלוסיית הצעירים ואוכלוסיית המיעוטים באזורי העדיפות ולפעול לצמצום פערים בין קבוצות אוכלוסייה אלה לקבוצות אחרות באותם אזורים.

י. בתחום ביטחון הפנים – במטרה לחזק את הביטחון האישי והקהילתי ואת תחושת הביטחון האישי והקהילתי באזורי העדיפות הלאומית.

יא. בתחום הרווחה והשירותים החברתיים – במטרה לפעול למיגור העוני, לקידום אוכלוסיות חלשות ולצמצום פערים באזורי העדיפות הלאומית.

מתן הטבות בתחומים (ב) (ה) ו-(ו) 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(ג), 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(ד), 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.

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

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

4. משרד הכלכלה והתעשייה

א. לעניין תחומי האחריות של משרדה, רשאית שרת הכלכלה והתעשייה לתת העדפה לרשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4 ולאזורי תעשייה הממוקמים ברשויות מקומיות כאמור על פני יתר האזורים והיישובים במפה הכללית. כמו כן, רשאית השרה הממונה לבצע הבחנה מדורגת, לפיה יישובים במפה הכללית יוכרו כבעלי עדיפות גבוהה יותר ככל שהם נמצאים באשכול פריפריאלי נמוך יותר.

ב. אזורי תעשייה יסווגו כדלהלן:

(1) אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות אשר לפחות אחת מהן מוגדרת כבעלת עדיפות לאומית, יוגדר כבעל עדיפות לאומית, אם לפחות שני שלישים מכלל ההכנסות של אזור התעשייה שמיועדות לעבור לרשויות השותפות מועברות לרשות או לרשויות שבאזורי העדיפות הלאומית; כמו כן, אזור התעשייה יסווג באשכול פריפריאלי הזהה לזה של הרשות המקומית המסווגת באשכול הפריפריאלי הנמוך ביותר מבין הרשויות השותפות באזור.

(2) אזור תעשייה השייך למועצה אזורית אשר לפחות שני שלישים מיישוביה מסווגים כבעלי עדיפות לאומית, או אשר לפחות שני שלישים מתושביה מתגוררים ביישובים בעלי עדיפות לאומית יוגדר כבעל עדיפות לאומית.

(3) על אף האמור בפסקה (1) לעיל, אזור תעשייה משותף למספר רשויות אשר חלקן אינן מוגדרות כבעלות עדיפות לאומית וששותפה בו לפחות רשות אחת שהיא מועצה אזורית העומדת בתנאי האמור בפסקה (2) לעיל, יוגדר כבעל עדיפות לאומית רק אם ההכנסות שמיועדות לעבור לרשות או לרשויות שבאזורי עדיפות הלאומית מהוות לפחות 80% מכלל ההכנסות מאזור התעשייה שמיועדות לעבור לרשויות.

5. משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לעניין תחומי האחריות של משרדו, רשאי שר החקלאות ופיתוח הכפר 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'.

6. משרד הבריאות

לעניין תחומי האחריות של משרדו, רשאי שר הבריאות לתת העדפה לרשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4 על פני יתר האזורים והיישובים במפה הכללית.

7. משרד התרבות והספורט

לעניין תחומי האחריות של משרד התרבות, מועצה אזורית, אשר לפחות שני שלישים מתושביה מתגוררים ביישובים בעלי עדיפות לאומית על פי התבחינים המפורטים בסעיף 1 להחלטה זו, או שלפחות שני שלישים מהיישובים בה בעלי עדיפות לאומית לפי התבחינים כאמור, תוכר כאזור עדיפות לאומית וזאת אך ורק לטובת הטבות הניתנות לרשות המקומית או למוסד ציבור לצורך פעילויות בתחומה המסייעות לרשות כולה, ולא ברמת היישוב הבודד. יובהר כי הוראה זו לא תחול ביחס להטבות הניתנות ברמת היישוב, ובכל מקרה יישובים שאינם מוגדרים כבעלי עדיפות לאומית במועצה האזורית לא יוגדרו ככאלה מתוקף סעיף זה.

ז. הפריפריה החברתית

8. להכריז על יישובים ועל אזורים, העומדים במועד קבלת החלטה זו, באחד או יותר מהתבחינים המפורטים להלן, כיישובים וכאזורים בעלי עדיפות לאומית (להלן - **מפת הפריפריה החברתית**), בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית, כמפה עצמאית, נפרדת ובלתי תלויה במפה הכללית, וזאת, בראי התכליות הבאות: (א) חיזוק אוכלוסיות חלשות; (ב) צמצום פערים חברתיים וכלכליים; (ג) חיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות. ואלו התבחינים להכללת יישובים ואזורים במפת הפריפריה החברתית:

א. יישובים המדורגים באשכולות 1-4 במדד החברתי כלכלי.

ב. אזורים סטטיסטיים, המדורגים במדד החברתי-כלכלי באשכולות 1-4, ונמצאים ברשויות המדורגות באשכולות 5-7 של המדד החברתי-כלכלי.

לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017. המדד מחושב על ידי הלמ"ס על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת

חיים, השכלה, חינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. היישובים סווגו לעשרה אשכולות בהם אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר.

"אזורים סטטיסטיים" – בהתאם להגדרת הלמ"ס: יחידות גיאוגרפיות המונות כ 3,000-5,000 תושבים בתוך רשויות מקומיות עם 10,000 תושבים ומעלה.

9. לעניין תחומי האחריות של משרדם, רשאים השרים לבצע הבחנה מדורגת, לפיה יישובים או אזורים סטטיסטיים במפת הפריפריה החברתית יוכרו כבעלי עדיפות גבוהה יותר, ככל שהדירוג החברתי-כלכלי שלהם נמוך יותר.

10. 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, רק לאזורים וליישובים שבמפת הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 8, באמצעות חיזוק אוכלוסיות חלשות, צמצום פערים חברתיים וכלכליים וחיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות. זאת לאור שיקולים 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 כנציג שר האוצר, לשימוש במפת הפריפריה החברתית ולמתן הטבות על בסיסה באופן ההולם את נסיבות העניין.

11. יובהר כי לצורך מתן הטבות על-בסיס מפת הפריפריה החברתית יחושב רק חלק האוכלוסייה העומד בקריטריונים להכרה כפריפריה חברתית, בהתאם לסעיף 8, אשר ההטבות מיועדות עבורו. פירוט האזורים הסטטיסטיים העומדים בקריטריונים האמורים בכל יישוב רלוונטי מובאת בנספח ז'.

12. כמו כן יובהר כי במקרים בהם יינתנו הטבות לאוכלוסיית הפריפריה החברתית במסגרת פעילות של מוסד ציבורי, לא תהיה מניעה מתושבים המשתמשים דרך קבע בשירותיו של אותו מוסד ליהנות מהטבות אלה, ובלבד שעיקר הנהנים מההטבות יהיו תושבי האזור הסטטיסטי (השכונה) או היישוב המוגדרים כפריפריה חברתית.

ג. האשכולות האזוריים

13. 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, ובלבד שיוקם על בסיס עקרונות הגיוון והשאיפה לצמצום פערים בין רשויות

מקומיות, כפי שעולה ממדיניות משרד הפנים כאמור בקול קורא שפורסם להקמת אשכולות אזוריים בשנת 2017.

14. בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק ובשים לב לסעיף 152(א) לחוק, רשאים השרים הרלוונטיים, לקבוע קריטריונים, בתחומים המפורטים בסעיף 2 לעיל, על-פי שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת משרדם, למתן הטבות רק לאשכולות אזוריים, כהגדרתם בסעיף 12, 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 שר האוצר או נציגו.

עם זאת, יובהר כי לא תידרש הסכמת שר האוצר למתן הטבות לאשכולות אזוריים במקרים העונים על אחד משני התנאים הבאים:

א. אשכולות אזוריים אשר לפחות 75% מהרשויות המאוגדות בהם מוכרות כיישובים בעלי עדיפות לאומית כהגדרתם במפה הכללית או במפת הפריפריה החברתית;

ב. אשכולות אזוריים אשר לפחות 75% מאוכלוסיית הרשויות המאוגדות בהם מתגוררים ביישובים בעלי עדיפות לאומית כהגדרתם במפה הכללית או במפת הפריפריה החברתית.

החרגה זו לא תחול במקרים שבהם יקבע הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי ישנה פגיעה בפיתוח הכלכלי ביישובים הנכללים בנפות הפריפריה הגיאוגרפית, כהגדרתן בסעיף 1(א) לעיל.

15. יובהר כי הטבות במתכונת זו יינתנו לאשכול כמקשה אחת עבור פעילותו כאשכול אזורי, הרלוונטית לחלק או לכל הרשויות באשכול, 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.

2

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

17. 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 ותיקון או ביטולן, לפי העניין.

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

19. 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. לצד זאת יובהר כי ישובים שנכללו במפה בשל היותם

ייושבים חדשים ואשר חלפו חמש שנים ממועד אכלוסם או שחלפו עשר שנים ממועד הקמתם, המאוחר מבין השניים, לא יוכרו עוד כבעלי עדיפות לאומית, גם במהלך תוקף המפה הכללית, והאמור לעיל בדבר נתוני הבסיס לא יחול לעניין זה.

20. 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.

21. כמו 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 מעמדם המשפטי ואינה מעניקה להם זכות מוקנית להטבות, והשיקולים המשפטיים בדבר המעמד של אותם מבנים ומקומות, ילקחו בחשבון בהתאם לכל נסיבות העניין ולמהות ההטבות הניתנות.

22. שרי הממשלה ידווחו בכתב לראש הממשלה, אחת לחצי שנה, בדבר הטבות שניתנו על ידי משרדיהם, בין מכח החוק ובין מכח חוקים או הסדרים אחרים המקנים הטבות לאזור או לישוב על בסיס עדיפות לאומית, לרבות מהות ההטבות, עלותן התקציבית או הערכת שווין, לפי העניין. אין באמור כדי לגרוע מחובות הדיווח לפי חוק ההתייעלות הכלכלית.

23. בתום חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו, יגבש משרד ראש הממשלה, לאחר תיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, המלצה לעדכון מפת העדיפות הלאומית, בהתאם לצורך, וככל שנדרש יגיש הצעת החלטה בעניין התאמות ושינויים במפת העדיפות הלאומית או בתחומי ובסוגי ההטבות.

24. החלטות ממשלה קודמות, הנסמכות על החלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15 באפריל 2018, אשר לא הגיעו לכלל סיום בהתאם להוראות שנקבעו בהן, ימשיכו לעמוד בתוקפן למשך שלושה 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.

25. תוקף החלטה זו הוא מיום 6.3.2022 עד ליום 6 במרץ 2023. לקראת תום תוקפה של ההחלטה תדון הממשלה באופן ביצועה של ההחלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה.

עדיפות לאומית

נאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית רשאית הממשלה להחליט על קביעת אזורים או יבים מסוימים, אשר יוגדרו כאזורי עדיפות לאומית. חוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי לצורך עת 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.

יסוד שיקולים 1-5 לעיל, ועל בסיס עבודת מטה במסגרתה נבחנו נתונים תומכים בתחומים יתיים, כלכליים, ביטחוניים ואחרים כמפורט להלן, מוצע לקבוע כבעלי עדיפות לאומית את יורים שלהלן, והכל כפי הגדרתם בהחלטה זו וכמפורט בנתונים התומכים להלן, ובאופן אשר יאפשר לממשלה ליישם מדיניות לפיתוחם ולקידומם :

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 וכיוצא בזה, וכפועל יוצא מכך, משליכה על הכח הכלכלי של תושבי היישוב. הנגישות אינה מתבטאת 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 אזוריים 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 המנהלית 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.

כמו כן, על מנת למנוע עיוות תוצאתי של תבחין הפריפריאליות הגיאוגרפית במפה הכללית, נערכה בדיקה שמטרתה לוודא שכל היישובים שדירוגם הפריפריאלי נמוך מהרף העליון של הנפות הפריפריאליות ביותר, ושיוצרים רציפות גיאוגרפית לאחת מהנפות הפריפריאליות ביותר (להלן – היישובים הפריפריאליים ביותר) כלולים בתבחין זה. בדיקה כזו מעלה כי ישנם 44 יישובים כאלה. בפועל, 42 מיישובים אלה ממילא כלולים במפה הכללית מכוח תבחינים אחרים, ושני היישובים האחרים – סנסנה וקיבוץ רוחמה – אינם כלולים במפה הכללית. שני יישובים אלה מדורגים בציון 3 באשכול הפריפריאליות של הלמ"ס לשנת 2015. הרף העליון של הנפות הפריפריאליות הוא 3.8, ובשל כך ממוקמים בתוך הטווח של הנפות הפריפריאליות ביותר. כמו כן, יישובים אלה ממוקמים גיאוגרפית באופן שיוצר רציפות גיאוגרפית לנפת באר שבע, על אף שאינם שייכים מנהלתית לנפה זו. לכן, נוספו 44 יישובים למפה הכללית מכוח תבחין הפריפריאליות הגיאוגרפית, אולם ההשלכה המעשית על המפה הכללית היא בהוספת שני היישובים סנסנה ורוחמה בלבד למפה הכללית.

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 נמוך, כדי שהשימוש בה יוכל לתת מענה לשיעור ניכר מבין הנפות בעלות הציון 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 הפשוט של המדד הפריפריאלי עבור כל אחת מהנפות.

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - פרסומי הלמ"ס בעניין מדד הפריפריאליות 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 פשוט של אשכולות הפריפריאליים (2015)	אוכלוסיית הנפה (2020) [אלפים]	אחוז תושבים מצטבר	נכללת במפה
גולן	2.03	52.4	0.57	כן
צפת	2.43	126	1.93	כן
באר שבע	2.74	720.7	9.73	כן
כנרת	3.04	114.8	10.97	כן
עכו	3.41	658.9	18.1	כן

יזרעאל	3.8	535.9	23.9	כן
יהודה ושומרון	4.18	457.2	28.85	לא
אשקלון	4.66	570.8	35.023	לא
חדרה	4.84	477.9	40.20	לא
חיפה	4.88	595.7	46.67	לא
ירושלים	5.19	1185.8	59.5	לא
רחובות	6.43	623.8	66.25	לא
השרון	5.9	493.5	71.6	לא
רמלה	6.79	374	75.6	לא
פתח תקווה	7.41	775.7	84.04	לא
תל אביב	8.85	1477.1	100%	לא

יצוין כי נתוני הפריפריאליות המוצגים בטבלה פורסמו באפריל 2019 ומתייחסים לשנת 2015 ומהווים את נתוני הלמ"ס העדכניים ביותר נכון למועד זה.

מדד הפריפריאליות - הממד חושב ע"י הלמ"ס 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 הממד; **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 הממד. 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 הלמ"ס, 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 יצוין כי עפ"י הנתונים הסטטיסטיים קיים מתאם בין פריפריאליות גיאוגרפית לבין פערים כלכליים-חברתיים כפי שהם נמדדים בממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. ואכן, הממד 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 וממד 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 הישובים 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 כדון.

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 ולחזק 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 ל-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 המנהלי, 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, תנאי

ואגרות), תש"ל-1970 ליחידת הדיור העשירית הקבועה ביישוב (קרי אכלוסן של 10 יח"ד קבועות ראשונות ביישוב); "מועד הקמה" - מועד תחילת עבודות הפיתוח.

ישובים 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 2 בפברואר 2022. יצוין כי רשימת היישובים החדשים, בנספח ד' המצ"ב, משקפת את המצב הקיים נכון למועד קבלת ההחלטה, אולם ככל שבמהלך תוקף ההחלטה תהיה סתירה בין הקריטריונים לבין הרשימה בנספח ד', יגברו הקריטריונים כאמור, קרי יישובים חדשים שיוקמו במהלך תקופת תוקף המפה הכללית יתווספו לרשימה ויישובים שתחלוף לגביהם תקופה של 5 שנים ממועד אכלוסם או 10 שנים ממועד הקמת כאמור לעיל ייגרעו מהרשימה.

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.

6. קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד הכלכלה והתעשייה

בבסיס קביעת מפת העדיפות הלאומית, ובפרט הגדרת "נפות הפריפריה הגיאוגרפית", עומדת התפיסה לפיה הפריפריאליות הגיאוגרפית של יישובים משפיעה על הכוח הכלכלי של תושביהם. מקומו הפיזי של היישוב ונגישותו הפוטנציאלית למרכזי פעילות הכלכלית

משפיעים על מגוון האפשרויות שעומדות לרשות תושביו בתחומי תעסוקה, חינוך, תרבות, שירותים ציבוריים וכיו"ב.

תבחין ייחודי זה עולה בקנה אחד עם יעד ההחלטה 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 בסעיף 151(ב)(3)-(5) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009: תכנון הפריסה של האוכלוסייה, מיקומו הגאוגרפי של האזור או הישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, וצמצום פערים בין האזור או הישוב לבין אזורים או ישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או הישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

מעבר לכך, גם בתוך תחומי האזור המוגדר כ"פריפריה גאוגרפית" קיימים פערים כלכליים. מבחינה שערך משרד הכלכלה והתעשייה עולה כי ככל שהרשויות המקומיות פריפריאליות יותר, כך הן זוכות להיקפי השקעות נמוכים יותר. לדוגמה, ההשקעות המאושרות בשנים 2015-2020 לעסק ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-2 נמוכות מההשקעות המאושרות ברשויות המסווגות באשכולות 3-4, הנמוכות אף הן מההשקעות המאושרות ברשויות המסווגות באשכול 5 (12.4 מיליון ₪, 18.75 מיליון ₪, 23.2 מיליון ₪, בהתאמה). לעניין זה, "השקעות מאושרות": השקעות שהוכרו על ידי משרד הכלכלה והתעשייה לצורך מתן מענק מתוקף החוק לעידוד השקעות הון. בנוסף, ממצאי הבדיקה העלו כי ביחס ליתר חלקי הארץ, הרשויות המקומיות הפריפריאליות יותר מתמודדות עם שיעורי אבטלה והגירה שלילית גבוהים יותר.

על כן, לעניין תחומי עיסוק, מבקש משרד הכלכלה והתעשייה לבצע הבחנה מדורגת, לפיה יישובים ואזורי תעשייה במפה הכללית יוכרו כבעלי עדיפות גבוהה יותר ככל שהם מסווגים באשכול פריפריאלי נמוך יותר. כמו כן, תינתן אפשרות לתת העדפה לרשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4 ולאזורי התעשייה שלהן על פני יתר היישובים והאזורים במפה הכללית.

נוסף על כך, החלטת עדיפות לאומית נוגעת בבסיסה לסיווג יישובים ורשויות מקומיות בלבד. בהחלטת עדיפות לאומית זו מבקש משרד הכלכלה והתעשייה לקבוע קריטריונים ברורים גם למעמד של אזורי תעשייה, סוגיה שעד כה לא ניתן לה מענה שלם בהחלטות הממשלה הקודמות.

במרבית המקרים אזורי תעשייה שייכים לרשות מקומית יחידה או ליישוב מסוים. במקרים אלו ההתייחסות לאזור התעשייה לעניין עדיפות לאומית זהה להתייחסות ליישוב או לרשות להם הוא שייך. אולם קיימים מקרים נוספים בהם אזורי תעשייה שייכים למספר רשויות, או למועצה אזורית, אשר רק חלק מהיישובים בתחומה מוגדרים כאזור עדיפות לאומית. בשל כך, נוצרים שני מצבים המחייבים התייחסות מיוחדת: הראשון, אזור תעשייה השייך למספר רשויות במשותף, אשר רק חלקן מוגדרות כאזור עדיפות לאומית. השני, אזור תעשייה השייך למועצה אזורית, אשר רק חלק מיישוביה מוגדרים כאזור עדיפות לאומית.

על כן מבקש משרד הכלכלה והתעשייה לקבוע כי במקרה הראשון, אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות אשר לפחות אחת מהן מסווגת כאזור עדיפות לאומית, יסווג כאזור עדיפות לאומית, ובלבד שלפחות 50% מכלל ההכנסות מאזור התעשייה ניתנות לרשות או רשויות שבאזור עדיפות לאומית.

בצד היתרונות לגדול הקיימים בהקמת אזור תעשייה משותף למספר רשויות, קיימים עוד שלושה יתרונות מרכזיים. האחד, הוא התמריץ לרשויות להתאחד ולהתאגד בחלוקת השטחים וההכנסות ביניהן מתוך קידום תפיסת האזוריות שמקדמת הממשלה. השני הוא אפשרות של רשות אשר נמצאת במפת העדיפות הלאומית ליהנות מהכנסות נוספות, והשלישי – קיומו של אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות מביא לגידול בהיצע התעסוקה באזור ולהגדלת מגוון המשרות, בייחוד באזורים פריפריאליים אשר תושביהם מתמודדים עם אתגר של נגישות נמוכה לאזורי תעסוקה הטבות לאזורי תעשייה מטעם משרד הכלכלה והתעשייה באזורי הפריפריה נועדו על מנת למשוך מפעלים ועסקים לפעול באזורים אלה. עידוד חברות ועסקים להקים את מפעליהן באזורי עדיפות לאומית תורם להכנסות הרשות ולפיתוחה.

על כן, אם קיים אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות, אשר אחת או יותר נמצאת במפת העדיפות הלאומית, ומקבלת 50% לפחות מהכנסות אזור התעשייה, יוכר אזור התעשייה המשותף כאזור עדיפות לאומית לעניין מתן ההטבות ממשרד הכלכלה והתעשייה. קריטריון זה נועד גם למנוע פגיעה אפשרית ברשות מקומית בעלת עדיפות לאומית שאזור התעשייה אינו בבעלות מלאה שלה, וכן להוות תמריץ חיובי לרשויות מקומיות לפעול יחד לשותפות באזור תעשייה, ובכלל זה לצירופן של רשויות מקומיות שבאזורי עדיפות לאומית לאזורי תעשייה כאמור.

במקרה השני, אזור תעשייה השייך למועצה אזורית אשר לפחות שני שלישים מיישוביה (או ששני שלישים מתושביה מתגוררים ביישובי עדיפות לאומית) מסווגים כאזורי עדיפות לאומית, יסווג כאזור עדיפות לאומית. לעניין זה יובהר כי בשונה מרשות מקומית שהיא עירייה או מועצה מקומית, במועצות אזוריות יתכן מצב שבו חלק מיישובי המועצה הם באזור עדיפות לאומית וחלקם לא, ובנסיבות כאלו מוצע להתייחס לאזור התעשייה כבעל עדיפות לאומית אם לפחות שני שלישים מיישובי המועצה הם באזור עדיפות לאומית או ששני שלישים מתושבי המועצה מתגוררים ביישובי העדיפות הלאומית.

כמו כן, בשל העובדה שהלמ"ס אינה מסווגת אזורי תעשייה באשכולות פריפריאליים, נוצר מצב בו אין סיווג ברור לאזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות המדורגות באשכולות פריפריאליים שונים. על כן מבקש משרד הכלכלה והתעשייה לקבוע כי אזור התעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות יסווג באשכול פריפריאלי הזהה לזה של הרשות המקומית המסווגת כאזור עדיפות לאומית. במידה שיותר מרשות אחת בשותפות מסווגת כאזור עדיפות לאומית, יסווג אזור התעשייה על פי הרשות המסווגת באשכול הפריפריאלי הנמוך יותר מביניהן.

קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד החקלאות

כאמור, החוק מתיר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לפריסה הגיאוגרפית 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 במדד פריפריאליות 1-3 בהתאם לטבלאות מדד הפריפריאליות של הלמ"ס יוכרו כבעלי עדיפות על פני יישובים במדד פריפריאליות 4, שיוכרו כבעלי עדיפות לאומית על פני יישובים במדד פריפריאליות גבוה מ-4.

8. קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד הבריאות

היישובים בנפות הפריפריאליות מהווים את הנתח המשמעותי ביותר במפת העדיפות הלאומית (כ-92%) מתוך יתר הקריטריונים. בחינת הנתונים אודות השירותים הציבוריים הניתנים בתחום הבריאות מצביעה על הבדלים בין אזורים פריפריאליים לאזורים מרכזיים. בתוך כך, שיעור מיטות האשפוז במוסדות לאשפוז במחוז תל אביב ובמחוז חיפה גבוהים מהשיעורים במחוז הצפון והדרום (2.8 ו-2.6 ל-1,000 תושבים במחוזות תל אביב וחיפה בהתאמה לעומת 1.6 ל-1,000 תושבים במחוזות הצפון והדרום), בהם גם שיעור מיטות האשפוז הוא הנמוך ביותר מבין שאר המחוזות. שיעור המיטות בכלל המחלקות לאשפוז מראה תמונה דומה בה השיעורים הגבוהים ביותר של מיטות היו במחוז ת"א וחיפה (2.4 ל-1,000 תושבים) לעומת מחוז הצפון והדרום (1.4 ו-1.5 ל-1,000 תושבים בהתאמה). כאשר בוחנים את שיעור מיטות האשפוז לפי מוסד ומיקומו הגיאוגרפי עולה תמונה משלימה לפיה שיעור מיטות האשפוז במוסדות שביישובים מרכזיים גבוה פי שבעה משיעורם במוסדות שביישובים הפריפריאליים (2.9 לעומת 0.4 ל-1,000 תושבים). כמו כן, שיעור המיטות במוסדות לאשפוז כללי נמוך יותר ככל שהיישובים שבהם המוסדות נמצאים פריפריאליים יותר. מגמה זו נצפית גם בשיעור המיטות בכל אחת מהמחלקות לאשפוז כללי.

בבחינת הנתונים על נותני השירות הרפואי עולה כי שיעור הרופאים, האחיות וכח האדם ממקצועות הבריאות נמוך משמעותית במחוזות הצפון והדרום מאשר במרכז (5.6 רופאים ל-1000 נפש במחוז תל אביב לעומת 2.2 ו-3 רופאים ל-1,000 נפש במחוזות הצפון והדרום בהתאמה וכן 5.8 אחיות ל-1000 נפש בתל אביב לעומת 3.7 ו-4.7 במחוזות הצפון והדרום בהתאמה). תמונה זוהי עולה גם בשיעור המומחים במקצועות הרפואה והילדים הנמוך במחוזות הצפון והדרום לעומת מחוזות המרכז. בנוסף לכך, נמצא כי שיעור תמותת התינוקות במחוזות הצפון והדרום גבוה משיעור תמותת התינוקות במרכז.

נוסף על כך, דו"ח פני החברה של הלמ"ס לשנת 2019 מעלה כי קיימת מגמה אחידה בין גורמי הסיכון לבריאות לבין רמת הפריפריאליות של יישוב. ביישובי הפריפריה נמצא האחוז הגבוה ביותר של מעשנים (26.3%) לעומת יישובי המרכז (20.5%) ושל בעלי עודף משקל או השמנת יתר ביישובי הפריפריה (52.8%) לעומת יישובי המרכז (46.3%). ביישובי הפריפריה האחוז הנמוך ביותר של אנשים המבצעים פעילות גופנית (27%) לעומת האחוז הגבוה יותר ביישובי המרכז (31.8%).

לכן, כיוון שהיקף השירותים בתחום הבריאות והרפואה וזמינותם מצומצמים באזורים הפריפריאליים ולהם השפעה הן על קידום הבריאות והרפואה המונעת והן על מידת הטיפול באוכלוסייה, מוצע לתת העדפה לרשויות מקומיות המסווגות באשכולות פריפריאליים 1-4 על

פני יתר האזורים והיישובים במפה הכללית. העדפה זו תיצור מענים הממוקדים בהיבטי התחלואה והבריאות בשני סוגים של קנה מידה: קנה מידה מקומי וקנה מידה אזורי. בקנה המידה המקומי הכוונה לחיזוק השירותים הניתנים ברמה היישובית בהתאם לצרכי האוכלוסייה: פריסת שירותי רפואה ראשונית ויועצת, רפואה מונעת, שירותי חירום, קידום בריאות ועוד. לצד זאת, ישנם שירותים שהיישוב הבודד מתאפיין בחסרון לקוטן שלא מאפשר לייצר שירות מיטבי, ועל השירות להינתן ברמה האיזורית תוך עידוד שיתופי הפעולה עם הרשויות המקומיות, האשכולות האזוריים וארגוני הבריאות. שירותים כגון: שירותי תזונה מרחביים, אשפוז ממושך, שיקום, כירורגיה, MRI ועוד.

נתונים תומכים – כללי

אוכלוסייה לפי מחוז ונפה

אוכלוסיית ישראל נכון לסוף שנת 2020 מונה כ- 9.3 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 2.16 של הלמ"ס בשנתון הסטטיסטי לשנת 2021.

סה"כ אוכלוסייה	9,289.9	100%
מחוז ירושלים	1,183.3	12.73%
מחוז הצפון	1,490.1	16.04%
נפת צפת	123.5	1.33%
נפת כנרת	116.2	1.25%
נפת יזרעאל	537.1	5.78%
נפת עכו	660.8	7.11%
נפת גולן	52.5	0.57%
מחוז חיפה	1,071.9	11.54%
נפת חיפה	594.1	6.4%
נפת חדרה	477.8	5.14%
מחוז המרכז	2,268.2	24.42%
נפת השרון	491.7	5.29%
נפת פתח תקווה	784.5	8.44%
נפת רמלה	364.7	3.93%
נפת רחובות	627.2	6.75%
מחוז תל אביב	1,466.5	15.79%
מחוז הדרום	1,358	14.62%
נפת אשקלון	570.8	6.14%
נפת באר שבע	787.1	8.47%
אזור יהודה והשומרון	451.7	4.86%

מפת אזורי העדיפות הלאומית הכללית, הנגזרת מחיבור כל האזורים והיישובים בעדיפות לאומית כמוגדר בסעיף 1 להחלטה, כוללת 2.01 מיליון אזרחים בנתוני שנת 2020, המהווים כ- 21% מכלל אוכלוסיית המדינה בסוף אותה שנה.

הטבלה להלן מציגה את היקפי האוכלוסייה ביחס לכל אחד מתבחיני 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] (2020)	שיעור מתאוכלוסייה הנכללת במפה	הערות
נפות פריפריאליות	2,208.8	91.5	
ישובים מאוימים	161.7	6.7	
ישובים סמוכי גבול	39.2	1.62	
יישובים חדשים	3.47	0.144	
יישובים צמודי גדר	-		כל צמודי הגדר הם בהגדרה גם סמוכי גבול
סה"כ	2,413.1	100	

כפי שניתן לראות, רוב מכריע (כ-92%) מהתושבים נכלל במפה בשל מגוריו בנפות הפריפריאליות ביותר, על בסיס המדד הפריפריאלי של הישובים בישראל. יתר התושבים במפה מתגוררים ביישובים המאוימים, ביישובים סמוכי הגבול וביישובים החדשים.

כמו כן, כ-60% מהתושבים במפה הכללית מתגוררים בישובים הנמנים על האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (אשכולות 4-1) ו-33% מהתושבים מתגוררים בישובים הנמנים על האשכולות החברתיים-כלכליים הבינוניים (אשכולות 5-7). נוסף על כך, מתוך כלל התושבים בישראל המתגוררים בישובים המדורגים באשכולות החברתיים הכלכליים הנמוכים (אשכולות 4-1), כ-37.5% נכללים במפה.

יש לציין כי במפה שיעור ניכר של אוכלוסייה שאינה יהודית, וניתן ביטוי לשונות הסוציו-אקונומית והפריפריאלית של אוכלוסייה זו. מתוך 2.4 מיליון תושבים הנכללים במפת העדיפות, כ-45% אחוזים (1.09 מיליון איש) מוגדרים כמיעוטים, ושיעור זה עומד על פי שלושה מחלקם היחסי באוכלוסייה. יתרה מזאת, 57% מבני המיעוטים במדינה כולה נכללים במפה, מעבר לכך, 75.4% מתושבי יישובי המיעוטים במדינה כולה נכללים במפה, זאת לעומת כ-19% מהאוכלוסייה היהודית הכוללת. להשוואה, היקפה הכולל של האוכלוסייה הנכללת במפה עומד על 30% 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 2021 המפורסם ע"י הלמ"ס, ניתן לראות כי מלבד נפת עכו (המדורגת לאחר נפת אשקלון), צפיפות האוכלוסין ב-6 הנפות הפריפריאליות, קרי, גולן, צפת, כנרת, יזרעאל ובאר שבע, היא הנמוכה ביותר בארץ. במחוז הצפון והדרום בולטת שונות בין הנפות מבחינת נתוני הצפיפות.

נפת גולן	45.6
נפת באר שבע	60.9
נפת צפת	187.2
נפת כנרת	247.7
נפת יזרעאל	434.9
נפת אשקלון	453
נפת עכו	691.2

830.9	נפת חדרה
1,075.8	נפת רמלה
1,431.1	נפת השרון
1,935.9	נפת רחובות
2,041.5	נפת חיפה
2,772.1	נפת פתח תקווה
408.4	סך כולל

95.7	מחוז הדרום
333.1	מחוז הצפון
1,237.7	מחוז חיפה
1,752.8	מחוז המרכז
1,812.2	מחוז ירושלים
8,526.3	מחוז תל אביב

חינוך והשכלה

מחקרים של ה-OECD מוצאים את ההשכלה כאחד מהגורמים לעלייה ברווחת החיים כולה, כיוון שקיים מתאם חיובי בין רמת החינוך וההשכלה של תלמידים לבין אפשרויות התעסוקה וההשתכרות שלהם בעתיד. בנוסף, קיימת השפעה של הרקע הסוציאקונומי והסביבה על היכולות הקוגניטיביות של תלמידים ועל האפשרויות שלהם לפתח מיומנויות גבוהות ולרכוש השכלה¹.

במודלים הבוחנים קבלת החלטות בבחירת מקום מגורים, נמצא שאיכות החינוך היא אחד הגורמים המשפיעים באופן ניכר ומשמעותי על סוגיה זו, בין אם מקבלי ההחלטה הם הורים לילדים ובין אם הם הורים לעתיד. עוד באותם מודלים עולה כי ציוני התלמידים בבתי הספר, איכות המורים ויחס המורים לתלמידיהם, משפיעים אף הם בבחירת מקום המגורים ובמוכנות של האוכלוסייה להעתיק את מקום מגוריהם. יחד עם זאת, לא קיימת ספרות מחקרית מספקת הבוחנת את מידת הגמישות של אוכלוסייה בהגירה פנימית בגלל איכות החינוך².

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 4.16, "הישגים של תלמידי כיתות ח' בבחינות מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית), לפי תכונות נבחרות", בשנתון הסטטיסטי לישראל 2021, עולה, כי בשנת הלימודים 2019-2020 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.

¹ Compendium of OECD well-being indicators, 2011, OECD.

² Schirmer, Patrick M.; Van Eggermond, Michael AB; Axhausen, Kay W. The role of location in residential location choice models: a review of literature. *Journal of Transport and Land Use*, 2014, 7.2: 3-21.

מחוז	עברית	ערבית	אנגלית		מתמטיקה		מדע וטכנולוגיה		ציון ממוצע מחוז
	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע
הדרום	55.1	46.4	58.5	37.5	52.8	34.4	44.2	33.1	45.25
ירושלים	59.3	52.8	66.9	43.4	58	33.2	45.4	33.4	49.05
הצפון	57.5	61.4	63	57.6	57.3	52.8	45.6	45	55.02
המרכז	63.1	58.3	71.5	54.8	64.3	50.9	51.5	43	57.17
חיפה	60.5	62.2	69.1	52.9	60.8	51.5	49.2	43.1	56.16
י"ש	60.7	-	61	-	60	-	47.7	-	57.35
תל אביב	63.4	58	74.4	61.4	63.3	45.7	50.9	49	58.26

לוח 4.20, "נבחנים בבחינות בגרות, לפי זכאות לתעודה ותכונות נבחרות" בשנתון הסטטיסטי, מציג את נתוני הזכאות לבגרות. גם מלוח זה עולה תמונה דומה. בשנת 2020, שיעורי הזכאות הגבוהים הם במחוזות ת"א, חיפה והמרכז, ושיעורי הזכאות הנמוכים ביותר הם במחוזות הדרום, ירושלים והצפון.

מחוז	סך חבל	זכאים	לא-זכאים	זכאים	לא-זכאים
	מספרים מוחלטים		אחוזים		
הדרום	12,274	10,152	2122	82.7	17.3
ירושלים	11,318	7,534	3,784	66.6	33.4
הצפון	8,888	7,231	1,657	81.4	18.6
המרכז	21,142	18,825	2,317	89	11
חיפה	8,518	7,237	1,281	85	15
תל אביב	17,962	15,231	2,695	85	15

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 2018 שערכה הלמ"ס, עולה כי ההכנסות למשקי הבית בנפות במחוז הצפון ובנפת באר שבע הן בחמשת המקומות הנמוכים ביותר. גם כאשר בוחנים זאת רק ברמת הכנסה מעבודה מצטיירת תמונה דומה.

נפה	סך הכול הכנסה ברוטו למשק בית ↓	הכנסה ברוטו למשק בית מעבודה
צפת, כנרת וגולן	15,105	11,605
עכו	15,843	12,765
באר שבע	17,390	13,833
ירושלים	17,467	12,519
יזרעאל	17,912	14,280
אשקלון	18,382	14,582
חולון	18,802	15,032
חיפה	18,932	13,074
חדרה	20,868	17,440
רמת גן	21,317	16,519
אזור יהודה והשומרון	21,374	18,031
רמלה	24,448	20,997
השרון	25,093	19,719
רחובות	25,689	20,378
תל אביב	26,257	19,958
פתח תקווה	27,839	22,636
ממוצע ארצי	20,795	16,461

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, הדרום ואזור יהודה והשומרון. נתוני לוח 5.5 "משקי בית שרכשו מינוי לפעילויות תרבות, בידור וספורט, לפי תכונות נבחרות" בשנתון הסטטיסטי לשנת 2021, מצביעים על כך ששיעור בעלי מינוי לבריכה, חברות במועדון חברה או פעילויות ספורט במחוזות הצפון, יהודה ושומרון והדרום נמוכים משיעור המנויים במחוזות המרכז ותל אביב.

מחוז	מינוי למופעי תרבות, לקולנוע או למחזיאן [אחוז מהתושבים]	מינוי לבריכה, לחברות במועדון חברה או ספורט או לצמייה במשחקי ספורט (אחוז מהתושבים)	סך"כ מינויים למעילויות תרבות, בידור וספורט (אחוז מהתושבים)
מחוז ירושלים	3.7	10.6	40.3
מחוז הצפון	-	17.1	54.1
מחוז הדרום	-	13.2	65.7
מחוז חיפה	3.8	17.8	63.6
מחוז המרכז	4.3	22.6	76.8
מחוז תל אביב	-	24.6	78.4
אזור יהודה והשומרון	-	-	61.5

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.

ב. מפת הפריפריה חברתית

השיקול החברתי-כלכלי

בהמשך להחלטה 3738 מיום 15.4.2018, לצד המענה הניתן לנפות הפריפריאליות ביותר מבחינה גאוגרפית, מוצע לקבוע גם מפת פריפריה חברתית אשר תאפשר מתן מענה גם ליישובים ולאזורים שאינם נמצאים בתחומי הפריפריה הגיאוגרפית דווקא, 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 לאורך שנים במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, וכפי שמתבטא בהחלטות נוספות של הממשלה כדוגמת התוכנית להעצמה ולחיזוק העיר בית שמש (החלטת ממשלה מס' 986 מיום 16.01.2022) 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.

אופן החישוב

יישובים בפריפריה חברתית: יישובים אשר דירוגם במדד הכלכלי-חברתי של הלמ"ס הוא 1-4. מדד זה מבטא שילוב תכונות בסיסיות של האוכלוסייה בתחומי היישובים. הלמ"ס מחלק את האשכולות במדד ל-3 קבוצות. יישובים בדירוג 1-4 נחשבים ליישובים בדירוג נמוך-בינוני. במספר עבודות הלמ"ס הגדיר יישובים אלה כפריפריה. יישובים בדירוג 5-8 נחשבים ליישובים בדירוג בינוני-גבוה ויישובים בדירוג 9-10 נחשבים ליישובים בדירוג גבוה. בהתאם לאמור, התנאי הראשון להכללת יישובים בהחלטה זו, הוא כי מדובר ביישובים המדורגים במדד חברתי כלכלי באשכולות 1-4.

אזורים סטטיסטיים בפריפריה חברתית: לעניין החלטה זו, יוגדרו כאזורי עדיפות לאומית אזורים סטטיסטיים שדירוגם הכלכלי-חברתי 1-4 ונמצאים ברשויות מקומיות שמדורגות באשכולות 5-7 של הדירוג החברתי-כלכלי.

לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון יישובים לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה או בעניין אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגם לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, לפי העניין, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזת לסטטיסטיקה; "אזורים סטטיסטיים" - על פי הגדרת הלמ"ס, מדובר ביחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר בתוך יישוב, שלהן מאפיינים ייחודיים. אזור סטטיסטי מונה בין 3,000 ל-5,000 תושבים. החלוקה לאזורים סטטיסטיים מתבצעת ביישובים המונים מעל 10 אלפים תושבים.

חישוב המפה

עבור כל אחד מהיישובים נלקח הדירוג החברתי-כלכלי לשנת 2017, שפורסם בשנת 2020 על ידי הלמ"ס, ועבור כל אחד מהאזורים הסטטיסטיים נלקח הדירוג החברתי-כלכלי שחושב על ידי הלמ"ס ומבוסס על נתונים ממקורות מנהליים. עבור כל אחד מהאזורים הסטטיסטיים בוצע עיגון (קישור כתובת לנתונים) של אוכלוסיית 2017 לנתוני המדד החברתי-כלכלי ב-2017 שהוא הדירוג המעודכן ביותר הקיים במועד החלטה זו.

המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית. הלמ"ס משקללת במדד זה את הקריטריונים הבאים: דמוגרפיה - חציון גיל, יחס תלות (היחס בין סך בני 0-19 ובני 65+ לבין בני 20-64), 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.

הלמ"ס ביצעה מיפוי של השכונות והרחובות ברחבי הארץ וחילקה את הערים והמועצות המקומיות לאזורים סטטיסטיים. נכון לשנת 2017 עומד מספרם על 1,629. עבור כל אזור סטטיסטי חושב המדד החברתי-כלכלי על בסיס 14 משתנים שונים: חציון גיל, יחס תלות, אחוז משפחות עם 4 ילדים ויותר, ממוצע שנות לימוד של בני 25-54, אחוז בעלי תואר אקדמי מבני 25-54, אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה, 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 בזקנה ושאיירים, הכנסה חודשית ממוצעת לנפש, רמת מינוע, ממוצע אגרה בעד רישיון רכב, ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל ממוצע מספר חדרי השירותים לנפש במשק בית, אחוז משקי בית עם מחשב וחיבור לאינטרנט. 14 המשתנים גובשו למדד אחד. ערך המדד מחושב כערך רציף שמתקבל על ידי שקלול של הערכים המתוקננים של המשתנים הנבחרים. ערך המדד מתוקן גם הוא, כך שממוצע ערכי המדד של כל הרשויות המקומיות הוא אפס, וערך המדד של כל רשות מקומית הוא המרחק מהממוצע הכלל ארצי ביחידות של סטיית תקן. בהתאם לערכי המדד שלהן, סווגו הרשויות המקומיות ל-10 קבוצות (אשכולות) הומוגניות שאינן שוות בגודלן, באמצעות שיטת ניתוח אשכולות. ערך המדד

החברתי-כלכלי ליישובים בתוך המועצות האזוריות מחושב לפי המשקלות שהתקבלו עבור הרשויות המקומיות. משקלות אלה הוכפלו בערכי המשתנים של היישובים המתוקננים לפי הממוצע וסטיית התקן של משתני הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך, התקבלו עבור היישובים במועצות האזוריות ערכי מדד בני השוואה עם ערכי המדד של הרשויות המקומיות. כמו כן, ערך המדד שהתקבל עבור יישוב במועצה אזורית אינו תלוי ביתר היישובים במועצות אזוריות שנכללו בעיבוד זה. בהתאם לערכי המדד שלהם, סווגו היישובים במועצות האזוריות ל-10 אשכולות, לפי גבולות האשכולות של הרשויות המקומיות. ערך המדד, המבטא את הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית, מחושב כממוצע משוקלל של הגורמים, כאשר השקלול נעשה בהתאם לאחוז השונות המוסברת על ידי כל גורם.

ברשימת היישובים שמפרסמת הלמ"ס מנויים גם שבטים בדואים המוכרים 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. 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 ולחיוק 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 -2021-2017"), 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 2017 אבל פורסמו רק באמצע חודש דצמבר 2020, ונתוני הפריפריאליות, המתייחסים לשנת 2015, פורסמו בנובמבר 2017. הנתונים החברתיים-הכלכליים של האזורים הסטטיסטיים נכונים לשנת 2017 והם המעודכנים ביותר נכון למועד החלטה זו.

דירוג דיפרנציאלי בתוך המפה

מפת הפריפריה החברתית נסמכת על הדירוג חברתי-כלכלי של הרשויות והאזורים הסטטיסטיים לפי פרסום הלמ"ס. אשכולות אלה משקפים מובהקות סטטיסטית המבטאת את השונות בין האשכולות. לכן מוצע לאפשר למשרדים, מאותם שיקולים על בסיסם נקבעה לכתחילה מפת הפריפריה החברתית, לבצע הבחנה מדורגת בין היישובים כך שכלל שישבו או אזור סטטיסטי נמצא באשכול נמוך יותר הוא יהיה בעדיפות גבוהה יותר.

ניתוח תוצאתי של מפת הפריפריה החברתית

מניתוח נתוני האוכלוסייה במפת הפריפריה החברתית עולה כי 60% 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-47% מאוכלוסיית הפריפריה החברתית שייכים למגזרי המיעוטים, ובסך הכל נכללים בפריפריה החברתית 95% 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 65.6%, 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, בהגדרת הפריפריה החברתית מובאים אפריורית שיקולים 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. 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 וכן את השיקול של צמצום 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.

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.

יצוין 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 יצוין כי שר הפנים רשאי, בכפוף להוראות חוק איגודי ערים, להקים אשכולות בכלל הארץ, כך שהגישות לתיעדוף אשכולות ביחס ליישובים בודדים תעמוד לרשות כלל הרשויות בכלל מרחבי הארץ, שיאוגדו 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 שיעשו 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 15.4.2018 אישרה הממשלה את החלטה מס' 3738, 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 3738"). על בסיס החלטה 3738 המשרדים הנוגעים בדבר היו רשאים להעניק הטבות ותמריצים לאזורי עדיפות לאומית כמפורט בהחלטה 3738.

תוקפה של החלטה 3738 נקצב במקור עד ליום 30 בספטמבר 2021, ובהחלטה 419 מיום 12.9.2021 האריכה הממשלה את תוקפה עד ליום 2 במרץ 2022.

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.

יצוין ככל שמשרד ממשלתי מעוניין לפעול על פי מפת עדיפות לאומית נפרדת מהמפה המובאת בהצעת החלטה זו, יוכל אותו משרד לקדם הצעת החלטה מתאימה ולהביאה לאישור הממשלה, הכל בכפוף להוראות חוק ההתייעלות הכלכלית, ותוך תיקון הצעת החלטה זו ככל שהדבר נדרש.

פריפריה חברתית

מפת הפריפריה החברתית נותנת מענה לצמצום פערים חברתיים כלכליים אשר להם השפעה על חיי האוכלוסייה המתגוררת באזור. בעוד המפה הכללית נותנת מענה לפערים הקיימים בגלל ריחוק גיאוגרפי ממרכז הפעילות הכלכלית והתרבותית בישראל, המצב הביטחוני באזור או ביישוב או היותו של היישוב חדש, מפת הפריפריה החברתית עונה על הצורך בצמצום פערים הקיימים באוכלוסייה, בין רשויות ובין אזורים בתוך הרשויות.

מפת הפריפריה החברתית נקבעה, כמפורט בפרק העדיפות הלאומית, על בסיס שקלול המדד החברתי-כלכלי של היישוב או האזור הסטטיסטי; הניתוח נערך עבור 255 רשויות מקומיות, מתוכן 201 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, לפי המפה המוניציפלית המעודכנת לשנת 2017. אוכלוסיית המדד כוללת גם את רוב דיירי המוסדות, ואינה כוללת דיירי מוסדות סיעודיים, בתי סוהר וכדומה. כמו כן, חושב המדד עבור 990 יישובים בתוך המועצות האזוריות, לא כולל יישובים המונים פחות מ-120 תושבים וכן מקומות מחוץ ליישוב ו/או יישובים שחסרים

עבורם חלק מהמשתנים. בנוסף, חושב המדד עבור 1,629 אזורים סטטיסטיים בתוך 81 עיריות ומועצות המקומיות בהן בוצע עיגון של אוכלוסיית 2017 לאזורים סטטיסטיים, מתוכם 79 יישובים יהודיים ומעורבים ו-2 יישובים ערביים בלבד (נצרת ורהט). הסיבה לכך היא היעדר כתובות ביישובים ערביים ודרוזים במקורות המנהליים. יחד עם זאת, הדבר לא השפיע על רשימת יישובי המיעוטים במפת הפריפריה החברתית, שכן מלבד שש רשויות מקומיות, כל הרשויות המקומיות בהם מתגוררים מיעוטים מדורגים באשכולות 1-4 של הדירוג החברתי-כלכלי. עוד ייאמר כי אוכלוסייתן של שש הרשויות המקומיות כאמור קטנה משמעותית מהרף המינימלי הנדרש לחלוקה לאזורים סטטיסטיים, כך שגם קיומו של מערך כתובות בהן לא היה משנה את פני התמונה. כמו כן, לא בוצע אפיון של אזורים סטטיסטיים המונים פחות מ-120 תושבים ואזורים סטטיסטיים שחסרים עבורם חלק מהמשתנים. המדד ליישובים בתוך המועצות האזוריות והמדד לאזורים סטטיסטיים בתוך העיריות והמועצות המקומיות הם בעלי השוואה למדד שחושב עבור הרשויות המקומיות.

המדד החברתי כלכלי מודד את חוזק האוכלוסייה ברשות המקומית, ביישוב בתחומי מועצה אזורית או באזור סטטיסטי, ומאפשר מתן הטבות לאוכלוסייה באשכולות נמוכים במדד, גם אם אינם נמצאים בפריפריה הגאוגרפית של ישראל.

נוסף על כך, הכללת האזורים הסטטיסטיים במפת הפריפריה החברתית מתייחסת גם לאוכלוסייה באזורים סטטיסטיים המדורגים באשכולות נמוכים במדד (1-4) הנמצאים ברשות המדורגת באשכול בינוני (5-7), באופן שיאפשר מתן הטבות באזורים אלו על מנת לצמצם פערים בין התושבים. אחד המדדים המשקפים את הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייה הוא המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס.

מחקרים רבים מראים קשר בין המצב החברתי כלכלי של אוכלוסייה לבין מדדים אחרים בתחומי הבריאות, החינוך וההשכלה, הרווחה והביטחון האישי. תחומים אלה מושפעים ומשפיעים על התעסוקה, על יכולת ההשתכרות ועל החוזק הפיננסי של אדם. לכן, כיוון שבתחומים כגון אלה המודדים את מצבה של האוכלוסייה לבין המצב החברתי כלכלי מתקיים היזון חוזר, עולה הצורך להתייחס לחוזק התושבים הנמצאים בשוליים על מנת לצמצם את פערים החברתיים.

יצוין כי מפת הפריפריה החברתית בהחלטה 3738 נקבעה על בסיס שקלול של מספר תבחינים, ולא על בסיס המדד הכלכלי חברתי בלבד.

לצורך קביעת הפריפריה החברתית בהחלטה 3738 הובאו בחשבון 4 פרמטרים – המדד הכלכלי חברתי של היישוב או האזור הסטטיסטי, אשר לו ניתן משקל של 50% מהציון; חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית שבה ממוקם היישוב או האזור הסטטיסטי, אשר נמדד לפי דירוג הרשות במודל מענק האיזון לנפש לשנת 2017, ולנתון זה ניתן משקל של 25% מהציון; מדד הפריפריאליות של היישוב או הרשות המקומית, אשר גם לו ניתן משקל של 25% מהציון. בנוסף, ביישובים המאופיינים בנטל קליטת עלייה מוגבר, כפי שהוגדרו בהחלטה 3738, ניתן מקדם של 10% לציון הכולל של היישוב. מנתונים שנאספו בדבר השימוש בהחלטה 3738 **התברר כי משרדי הממשלה לא עשו שימוש כלשהו במפת הפריפריה החברתית שנכללה בו.**

המשרד היחיד שעשה שימוש נרחב במפת פריפריה החברתית הוא המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, אשר לא נסמך בעניין זה על החלטה 3738, אלא על מפת הפריפריה החברתית הנפרדת שנקבעה לתחומי משרדו, ואשר הסתמכה על המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס (החלטה מס' 1453 מיום 15 ביוני 2016 כפי שהוארכה מעת לעת).

בהצעה הנוכחית מוצע לקבוע את הפריפריה החברתית על בסיס התבחין שעניינו המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס, כמפורט בהצעה. מדד זה, על מרכיביו, **קשור בקשר ישיר והדוק לשיקולים שביסוד קביעת הפריפריה החברתית**, כמפורט בפרק העדיפות הלאומית של ההצעה. השינוי נעשה על מנת לפשט את השימוש במפה ועל ידי כך להרחיב את שימוש המשרדים בה. יש לציין כי השינוי נעשה בהתייעצות עם גורמי מקצוע במשרדים הממשלתיים אשר לתחום עניינם הדירוג החברתי-כלכלי משמש בסיס מהימן לקביעת דירוג היישובים במתן קדימות להטבות ולהעדפות במטרה לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות.

יצוין כי במפת הפריפריה החברתית נכללו שבטי הבדואים שמחוץ ליישובי הבדואים המוכרים, שגם בעניינם אין נתוני למ"ס, וזאת כמפורט בפרק העדיפות הלאומית בהצעה. כך נעשה גם בהחלטה 3738.

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

שר האוצר - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

- החלטת ממשלה מס' 419 מיום 12.09.2021
- החלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15.04.2018
- החלטת ממשלה מס' 3182 מיום 24.11.2017
- החלטת ממשלה מס' 2975 מיום 11.8.2017
- החלטת ממשלה מס' 2155 מיום 11.12.2016
- החלטת ממשלה מס' 1527 מיום 13.6.2016
- החלטת ממשלה מס' 1453 מיום 15.5.2016
- החלטת ממשלה מס' 1296 מיום 24.3.2016
- החלטת ממשלה מס' 631 מיום 1.11.2015
- החלטת ממשלה מס' 888 מיום 13.11.2013
- החלטת ממשלה מס' 667 מיום 4.8.2013
- החלטת ממשלה מס' 2474 מיום 25.11.2010

החלטת ממשלה מס' 1060 מיום 13.12.2009

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

מצורפת חוות דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה

סיווגים

סיווג ראשי: 02הצהרתי.

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ל' באדר א' התשפ"ב
03 במרץ 2022



ירושלים, ל' באדר א' התשפ"ב

3 במרץ 2022

סימוכין: 8/46905213

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית

תמצית ההצעה 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 קבלת 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 אוכלוסיה וממרכז הארץ; והצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות.
4. סעיף 152 לחוק קובע, בין היתר, כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית, אשר יכולות להינתן בתחומי הפעילות השונים של הממשלה. עוד נקבע בו כי הממשלה מוסמכת להחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין, וכן כי הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו.
5. ביום 15.04.2018 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3738 (להלן – החלטה 3738), אשר במסגרתה קבעה הממשלה יישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית. בהחלטה 3738 עצמה לא נקבעו הטבות לאזורי העדיפות הלאומית, אולם נקבע כי בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק, השרים הרלבנטיים, תוך יידוע שר האוצר, יהיו רשאים לקבוע קריטריונים, על-פי שיקולים מקצועיים, באותם תחומים המפורטים בהחלטה 3738, לצורך מתן הטבות ליישובים הנכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר ובהתאם להוראות שפורטו בהחלטה 3738. בסעיף 21 להחלטה 3738 נקבע כי היא תקפה עד ליום 30 בספטמבר 2021. ביום 12.09.2021 התקבלה החלטת הממשלה מס' 419 (להלן – החלטה 419), שהאריכה את תוקפה של החלטה 3738 עד ליום 2 במרץ 2022.
6. כעת, עם השלמת עבודת המטה לקביעת מפת עדיפות לאומית חדשה, מובאת לאישור הממשלה הצעת החלטה זו.
7. 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



היועצת המשפטית

תלויות, כאזורי עדיפות לאומית – **מפת עדיפות לאומית כללית**, הכוללת את נפות הפריפריה הגאוגרפית, יישובים שנקבעו על בסיס שיקולים ביטחוניים, יישובים צמודי גדר ויישובים חדשים; **מפת הפריפריה החברתית**; **ואשכולות אזוריים**, המוגדרים לעניין זה כאיגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות המוקמים לפי פרק א' לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן – חוק איגודי ערים) אשר יהוו אזור עדיפות לאומית בעניינים הרלוונטיים למטרות הקמתם.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. **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 היישובים הנכללים בכל נפה. מדד הפריפריאליות הוא מדד המתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) והמשקלל שני מרכיבים: קירבה לגבול מחוז ת"א, ונגישות פוטנציאלית המבטאת שקלול של קרבת היישוב לכל אחד מכלל היישובים לגודל האוכלוסייה שלהם.

בהתאם להצעת ההחלטה ומהנימוקים המפורטים בה, קביעת אזורי העדיפות על פי תבחין זה נעשית ברמת הנפה, בהתאם לנפות המנהלתיות כפי שהוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל, המשמשת אף את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בהתאם למוצע, ייכללו במפת העדיפות הלאומית הנפות שציון במדד המשולב הוא הנמוך ביותר בדירוג ואשר מספר התושבים המצטבר בהן לא עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל. מגבלת גודל האוכלוסייה נקבעה מתוך איוון 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 איוס על פי שיקולי מערכת הביטחון כפי שנמסרו עובר לגיבוש ההצעה – טווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון ומגבול סוריה, 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.



היועצת המשפטית

- ג. **יישובים צמודי גדר** - יישובים שבתייהם, 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.
- ד. **יישובים מאוימים** - יישובים ביהודה ושומרון בעלי רמות האיום הביטחונית הגבוהות ביותר, עפ"י הגדרות מערכת הביטחון.
- ה. **יישובים חדשים** - יישובים אשר יוקמו במהלך תקופת תוקפה של ההחלטה זו וכן יישובים אשר במועד קבלת ההחלטה זו: (א) טרם חלפה תקופה של 5 שנים ממועד אכלוסם או; (ב) טרם חלפה תקופה של 10 שנים ממועד הקמתם - כמאוחר בין השניים. בהצעה הובהר כי יישובים שנכללו במפה בשל היותם יישובים חדשים ואשר חלפו חמש שנים ממועד אכלוסם או שחלפו עשר שנים ממועד הקמתם, המאוחר מבין השניים, לא יוכרו עוד כבעלי עדיפות לאומית החל מהמועד בו חלפו חמש או עשר שנים כאמור.
12. 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)-(ה) **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 מאוימים 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 כאמור בהצעה); ביחס ליישובים חדשים - שיקולים הנוגעים לצורך בפיתוחם, לרמת השירותים בהם ולפריסת האוכלוסין; ביחס ליישובים שהוגדרו כצמודי גדר - שיקולים הנוגעים לפריסת האוכלוסייה לאורך גבולות המדינה.
- יצוין כי המפה הכללית נסמכת על אותם התבחינים שעמדו ביסוד קביעת המפה הכללית בהחלטה 3738, תוך עדכון ותיקוף הנתונים בהתאם למצב כיום.
13. בכל הנוגע למשרד הכלכלה והתעשייה, למשרד החקלאות ולמשרד הבריאות מוצע להסמיך את השרים הרלוונטיים לקבוע הבחנה בתעדוף 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.
- בנוסף, בכל הנוגע לפעילות משרד התרבות והספורט, אשר פועל במישורים שונים ברמת הרשות המקומית ולא ברמת היישוב הבודד, נקבע כי מועצה אזורית, אשר לפחות 2/3 מתושביה מתגוררים ביישובים בעלי עדיפות לאומית על פי מפת העדיפות הכללית, או שלפחות 2/3 מהיישובים בה בעלי עדיפות לאומית כאמור, תוכר כאזור עדיפות לאומית וזאת אך ורק לטובת הטבות הניתנות לרשות המקומית או למוסד ציבור לצורך פעילויות בתחומה המסייעות לרשות כולה. יובהר כי הוראה זו לא תחול ביחס להטבות הניתנות ברמת היישוב, ובכל מקרה יישובים שאינם מוגדרים כבעלי עדיפות לאומית במועצה האזורית לא יוגדרו ככאלה מתוקף סעיף זה.
14. במרבית המקרים אזורי תעשייה שייכים לרשות מקומית יחידה או ליישוב מסוים. במקרים אלו ההתייחסות לאזור התעשייה לעניין עדיפות לאומית זהה להתייחסות ליישוב או לרשות להם הוא שייך. אולם קיימים מקרים נוספים בהם אזורי תעשייה שייכים למספר רשויות, או למועצה אזורית, אשר רק חלק מהיישובים בתחומה מוגדרים כאזור עדיפות לאומית. לכן בהצעה מוצעים גם תבחינים להכרזה על אזורי תעשייה כאלו כבעלי עדיפות לאומית בהלימה לשיקולים של חוק ההתייעלות לטובת סיוע לרשויות שהוגדרו כאזורי עדיפות לאומית ולפיתוח התעסוקה באזורים אלו. לעניין זה, בכל הנוגע לאזור תעשייה השייך למועצה אזורית אשר רק חלק מיישוביה הם בעלי עדיפות לאומית מוצע להחיל קריטריון כאמור בסעיף 13 סיפא לעיל, כך שאזור תעשייה של מועצה אזורית שלפחות 2/3 מיישוביה או מתושביה בעדיפות לאומית יהיה בעל עדיפות לאומית לעניין החלטה זו.
- במקרה של אזור תעשייה המשותף למספר רשויות מקומיות אשר לפחות אחת מהן מוגדרת כבעלת עדיפות לאומית מוצע לקבוע כי אזור התעשייה הוא בעל עדיפות לאומית אם שיעור משמעותי מההכנסות מהאזור



היועצת המשפטית

מגיעות לרשות או לרשויות שהן בעלות עדיפות לאומית, הכל כמפורט בהצעה. הכרזה על אזורי תעשייה משותפים, אשר שיעור ניכר מהכנסותיהם ניתן לרשות באזור עדיפות עולה בקנה אחד עם השיקולים שביסוד קביעת אותה רשות כבעלת עדיפות לאומית ומהווים אמצעי נוסף לפיתוח ולפיתוח התעסוקה באזור. כפי שמובהר בהצעה התבחין גם עולה בקנה אחד עם המדיניות המעודדת רשויות מקומיות לפעול יחד לשתפות באזורי תעשייה, ובכלל זה לצירופן של רשויות מקומיות שבאזורי העדיפות לאזורי תעשייה כאמור, ומונע פגיעה אפשרית ברשות מקומית בעלת עדיפות לאומית שאזור התעשייה אינו בבעלות מלאה שלה.

15. מפת הפריפריה החברתית

לצד המפה הכללית, מוצע לקבוע גם את מפת הפריפריה החברתית, שהיא מפה עצמאית, נפרדת ובלתי תלויה במפה הכללית, וזאת בהתבסס על שיקולים משולבים הנוגעים לחוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו והצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות.

16. לאור השיקולים דלעיל, התבחין לקביעת אזורי הפריפריה החברתית הוא המדד הכלכלי חברתי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במסגרת זו מוצע כי יישובים המדורגים באשכולות 1 - 4 במדד החברתי כלכלי המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן אזורים סטטיסטיים המדורגים במדד החברתי כלכלי באשכולות 1 - 4 אשר נמצאים ברשויות המדורגות באשכולות 5 - 7 של המדד החברתי כלכלי, ייכללו במפת הפריפריה החברתית.

17. מפת הפריפריה החברתית בהחלטה 3738 נקבעה על בסיס שקלול המדד הכלכלי חברתי של היישובים עם מספר תבחינים נוספים, ואילו כעת מוצע לקבוע את המפה על בסיס המדד הכלכלי חברתי, כנתון המשקף באופן מקיף את מצבה הכלכלי חברתי של האוכלוסיה ברשות או באזור, כתבחין יחיד. יצוין כי בהתאם לנתונים שנאספו, משרדי הממשלה לא עשו בפועל שימוש במפת הפריפריה החברתית שנקבעה בהחלטה 3738. המשרד היחיד שפעל בתחום זה הוא המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל שפעם בהתאם להחלטת ממשלה נפרדת שהגדירה את הפריפריה החברתית על בסיס המדד הכלכלי חברתי של הלמ"ס, לטובת פעילותו. כעת מוצע כאמור לקבוע את מפת הפריפריה החברתית עבור כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים על יסוד תבחין זה.

18. אשכולות אזוריים

פרק א'1 לחוק איגודי ערים מאפשר הקמת של איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (להלן - אשכול אזורי). מוצע לקבוע כי אשכולות אזוריים יהיו 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.

מתן הטבות על בסיס מפות העדיפות

19. כאמור לעיל, 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 ההטבות שיינתנו לאותו אזור, חדרים או האמצעים למתן ההטבות...., וכן התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן החולם את נסיבות העניין; הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור בסעיף קטן זה יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו".

20. 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



היועצת המשפטית

הרלוונטיים, הוסמכו לקבוע, תוך יידוע שר האוצר, קריטריונים על-פי שיקולים מקצועיים, שבתחום פעולת משרדם, למתן הטבות לאזורי העדיפות הלאומית, והכל במסגרת תקציבם המאושר.

21. 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.**

22. 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 בכלים המיועדים לסיוע לפיתוח האזורי, למשיכת אוכלוסיות חדשות ובמגוון מישורים נוספים, הטבות במפת הפריפריה החברתית מיועדות לסיוע ולתמיכה באוכלוסיות החלשות כאמור וממוקדות בכך.

23. יצוין 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 11 לעיל; מפת הפריפריה החברתית או האשכולות האזוריים), 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 ישובים, או הבחנה בתוך הישוב בכל מפת עדיפות, והכל על פי המאפיינים הרלוונטיים לאותם שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת אותו משרד.

24. בהצעת ההחלטה הובהר 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).

25. יצוין כי בהתאם לסעיף 152(א) 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

26. 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.

27. מוצע לקבוע כי החלטות ממשלה הנסמכות על החלטה 3738 ימשיכו לעמוד בתוקפן למשך שלושה 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.



היועצת המשפטית

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.

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

29. הוראות חוק ההתייעלות אינן חלות ביהודה ושומרון, אך מכוח עקרונות המשפט המנהלי, ובכפוף לשיקולים מדיניים רלוונטיים, מוצע להחיל את הצעת ההחלטה גם ביחס ליישובי יו"ש כמפורט בה (יישובים מאויימים באיו"ש ויישובים סמוכי גבול בבקעת הירדן), זאת בשם לב להוראות החוק בנושא אזורי עדיפות לאומית. בהצעה הובהר כי מתן ההטבות ליישובי יו"ש בחלק מתחומי הפעולה הממשלתיים מותנה באישור הדרג המדיני.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

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

עמדת המדינה, כפי שנמסרה בתצהיר התשובה לעתירה בחודש יוני האחרון, היא כי דין הצו על תנאי להתבטל ודינה של העתירה להידחות. בתשובת המדינה הובהר, בין היתר, כי היא סבורה שתבחין נפות הפריפריה הגאוגרפית שנכלל בהחלטה 3738 מבוסס על שיקולים שוויוניים, ענייניים וסבירים, העולים בקנה אחד עם הוראות החוק.

התיק היה קבוע לדיון בחודש אוקטובר האחרון. ביום 12.9.2021 התקבלה החלטה 419, שהאריכה את תוקפה של החלטה 3738 עד ליום 2 במרץ 2022, על מנת לאפשר את השלמתה של עבודת המטה הממשלתית לקראת גיבושה של החלטה חדשה. באותו יום התקבלה גם החלטה 420 שהאריכה את תוקפה של ההחלטה בעניין מתן הטבות לאזורי עדיפות לאומית בתחום השיכון באופן דומה. על רקע החלטות אלו הגישה המדינה הודעת עדכון ובה ציינה כי עבודת המטה שנערכת עשויה להביא לשינויים אלו ואחרים במפת אזורי העדיפות הלאומית, זאת מבלי לקבוע מסמרות ביחס למהותם או היקפם של שינויים אפשריים אלא, ככל שיתרחשו. משכך מטעמי יעילות דיונית וכבוד הדדי בין רשויות הציעה המדינה כי בית המשפט ידחה את מועד הדיון וכי תוגש הודעה מעדכנת עד ליום 10.03.2022. בית המשפט קיבל עמדה זו והורה על הגשת הודעה מעדכנת כאמור, שלאחריה יחליט בדבר המשך הטיפול בעתירה.

בהצעה הנוכחית מוצע לקבוע את המפה הכללית על יסוד אותם תבחינים שלפיהם נקבעה המפה הכללית בהחלטה 3738. ההחלטה נסמכת על נתונים עדכניים, כפי שמפורט בה בהרחבה. במבחן התוצאה, וגם לאחר שקלול הנתונים העדכניים, נפות הפריפריה נותרו כשהיו. באופן מעשי, היישובים היחידים שיצאו או נכנסו למפה הכללית הם יישובים חדשים, בהתאם למועד הקמתם ולקריטריונים לעניין זה בהצעה. תוקפה של המפה המוצעת כעת הוא לשנה אחת.

כאמור לעיל, עמדת המדינה, כפי שפורטה בהרחבה בתצהיר התשובה שהגישה היתה כי לא נפל פגם בתבחין הנפות הפריפראליות. במסגרת תשובת המדינה אף הובהר כי אין בסיס עובדתי לטענת היישובים העותרים (המצויים כולם באשכול פריפראליות 5) לפיה קביעת התבחין ברמת הנפה המנהלית הביאה להפלייתם. הדברים האמורים בתצהיר התשובה האמור יפים גם לעניין המפה המוצעת כעת.



חיועצת המשפטית

בהקשר זה יוזכר, כפי שפורט לעיל, כי בבחינה תוצאתית, המפה הכללית אינה מפלה לרעה את יישובי המיעוטים או את אוכלוסיית המיעוטים. בהתאם להחלטת בית המשפט, על המדינה להגיש הודעה מעדכנת עד לסוף השבוע הבא שבמסגרתה תעדכן את בית המשפט ביחס להחלטת הממשלה. בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טיוטת הצעת ההחלטה הועברה להתייחסות כל היועצים המשפטיים הרלוונטיים והערות שהתקבלו בהיבטים משפטיים הוטמעו בנוסח.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית

נספח א'

רשימת כל היישובים בעדיפות לאומית (כלל הקריטריונים)

שם יישוב	סמל יישוב	שם יישוב	סמל יישוב	שם יישוב	סמל יישוב
באר שבע	9000	אל-רום	4003	אבו ג'ווייעד (שבט)	967
בארי	399	אל סייד	1359	אבו סנאן	473
בוסתן הגליל	559	אלומות	330	אבו סריחאן (שבט)	935
בועיינה-נוג'ידאת	482	אלון הגליל	1182	אבו עבדון (שבט)	958
בוקעאטא	4001	אלון מורה	3579	אבו עמאר (שבט)	1042
בטחה	762	אלוני אבא	429	אבו עמרה (שבט)	932
ביר אל-מכסור	998	אלוני הבשן	4017	אבו קוריןאט (יישוב)	1342
ביר חדאג'	1348	אלונים	285	אבו קוריןאט (שבט)	968
בירייה	368	אלי-עד	4002	אבו רובייעה (שבט)	966
בית אל	3574	אליאב	1365	אבו רוקייק (שבט)	961
בית אלפא	95	אליפז	1248	אבו תלול	1375
בית ג'ן	480	אליפלט	730	אבטליון	1275
בית הגדי	723	אליקים	682	אביבים	1115
בית הלל	322	אלמגור	1125	אביטל	2052
בית העמק	572	אלמוג	3556	אבירים	1220
בית הערבה	3645	אלקוש	603	אבן מנחם	1081
בית השיטה	242	אמירים	1064	אבני איתן	4011
בית זיד	353	אמנון	1253	אבני חפץ	3793
בית זרע	143	אמציה	23	אבנת	3786
בית יוסף	265	אניעם	4012	אבשלום	1311
בית לחם הגלילית	430	אסד (שבט)	960	אדורה	3759
בית קמה	598	אספר	3754	אדירים	113
בית קשת	365	אעבלין	529	אדמית	1068
בית רימון	1162	אעצם (שבט)	963	אודם	4010
בית שאן	9200	אפיניש (שבט)	959	אוחד	1046
בית שערים	248	אפיק	4301	אום בטין	1358
בלפוריה	94	אפיקים	176	אומן	1108
בן עמי	712	אפק	313	אופקים	31
בני דקלים	1368	ארבל	701	אור הגנוז	1294
בני יהודה	4015	ארגמן	3598	אור הנר	67
בני נצרים	1363	ארוז	714	אורטל	4013
בסמת טבעון	944	אריאל	3570	אורים	403
בענה	483	אשכול	71	אחוזת ברק	1330
בצת	589	אשבל	1276	אחיהוד	785
בקעות	3612	אשדות יעקב (איחוד)	199	אטרש (שבט)	965
בר יותאי	1191	אשדות יעקב (מאוחד)	188	איבים	338
ברוכין	3744	אשחר	1188	איילת השחר	77
ברוש	2060	אשכולות	3722	אילון	294
ברכה	3710	אשל הנשיא	2021	אילות	1126
ברעם	667	אשלים	1152	אילנייה	49
ברק	141	אשרת	1256	אילת	2600
בת עין	3794	באר אורה	21	איתמר	3762
גידידה-מכר	1292	באר מילכה	1278	אכסאל	478

שם יישוב	סמל יישוב
חצבה	13
חצור הגלילית	2034
חצרים	397
חרמש	3717
חרשים	1209
טבריה	6700
טובא-זנגרייה	962
טורעאן	498
טייבה (בעמק)	497
טירת צבי	268
טל-אל	1181
טללים	1177
טלמון	3788
טמרה	8900
טמרה (זרעאל)	547
טנא	3743
טפחות	1214
יאנוח-גית	1295
יבול	1232
יבנאל	46
יד מרדכי	358
יהל	1158
יובל	2009
יובלים	1226
יודפת	1112
יונתן	4007
יושיביה	803
יזרעאל	452
יחיעם	409
יטבתה	866
ייט"ב	3607
יכני	811
יסוד המעלה	29
יסעור	575
יעד	1138
יעל	1117
יערה	795
יפיע	499
יפית	3566
יפעת	134
יפתח	453
יצהר	3749
יקיר	3647
יקנעם (מושב)	241
יקנעם עילית	240
יראון	623
ירדנה	2026
ירוחם	831
ירכא	502
ישע	916

שם יישוב	סמל יישוב
דלתון	431
דמיידה	1317
דן	303
דפנה	302
דקל	1241
דריג'את	1349
האון	702
הגושרים	356
הודיות	1322
הוואשלה (שבט)	1169
הווייל (שבט)	956
הושעיה	1186
הזורע	250
הזורעים	307
היוגב	684
חילה	1208
הסוללים	677
חר עמשא	1261
הרדוף	1249
הררית	1203
ורד יריחו	3639
זבארגה (שבט)	2742
זיקים	584
זמרת	1065
זרועה	2064
זרזיר	975
חיאלד (שבט)	986
חבר	1110
חברון	3400
חגי	3764
חד-נס	4026
חוג'יראת (ד'הרה) (שבט)	948
חולית	1239
חולתה	253
חוסן	662
חוסנייה	1332
חוקוק	374
חורה	1303
חורפיש	496
חזון	1047
חלוץ	1272
חלמיש	3573
חמאם	993
חמד'יה	343
חמדת	3646
חמרה	3609
חניתה	280
חנתון	1257
חספין	4005
חפצי-בה	90

שם יישוב	סמל יישוב
ג'ולס	485
ג'טאביב (שבט)	976
ג'ש (גוש חלב)	487
גבולות	352
גבים	424
גבע	86
גבע בנימין	3763
גבעולים	2014
גבעות בר	1344
גבעת אבני	1293
גבעת אלה	1288
גבעת יואב	4021
גבעת עוז	703
גברעם	342
גבת	133
גדות	35
גדיש	145
גדעונה	442
גונן	852
גורן	755
גורנות הגליל	1219
גזית	457
גילון	1204
גילת	736
גיטוסר	262
גיניגר	92
גיתה	1206
גיתית	3613
גלגל	3606
גלעד (אבן יצחק)	369
גן נר	1274
געתון	463
גרופית	1129
גשור	4022
גשר	305
גשר הזיו	574
דבורה	146
דבורייה	489
דבירה	849
דברת	407
דגניה א'	62
דגניה ב'	79
דוב"ב	1067
דולב	3747
דחי	475
דייר אל-אסד	490
דייר חנא	492
דימונה	2200
דישון	2063
דלייה	300

שם יישוב	סמל יישוב
יתד	1227
כאבול	504
כאוכב אבו אל-היג'א	505
כברי	576
כדורי	371
כדיתה	1338
כוכב השחר	3564
כוכב יעקב	3779
כורזים	1252
כחל	1210
כחלה	1367
כיסופים	840
כישור	1153
כליל	1183
כלנית	1229
כמאנה	1331
כמהין	1291
כמון	1201
כנף	4028
כנרת (מושבה)	63
כנרת (קבוצה)	57
כסיפה	1059
כסרא-סמיע	1296
כעביה-טבאש-חגיג'ירה	978
כפר בלום	357
כפר ברוך	132
כפר גדעון	106
כפר גלעדי	76
כפר החורש	192
כפר הנשיא	443
כפר ורדים	1263
כפר זיתים	786
כפר חושן	609
כפר חיטים	255
כפר חנניה	1297
כפר חרוב	4004
כפר יאסיף	507
כפר יהושע	140
כפר יחזקאל	85
כפר כמא	508
כפר כנא	509
כפר מימון	1095
כפר מנדא	510
כפר מסריק	297
כפר מצר	512
כפר סאלד	345
כפר עזה	845
כפר קיש	388
כפר ראש הנקרה	579
כפר רוזנאלד זרעית)	1130

שם יישוב	סמל יישוב
כפר רופין	295
כפר שמאי	605
כפר תבור	47
כפר תפוח	3572
כרכום	1285
כרם בן זמרה	664
כרם שלום	1085
כרמי צור	3766
כרמיאל	1139
כרמייה	768
כרמים	1198
כרמל	3656
לבון	1207
לביא	585
לבנים	1230
להב	2023
להבות הבשן	380
להבים	1271
לוחמי חגיטאות	595
לוטם	1171
לוטן	1255
לימן	674
לפידות	1173
לקיה	1060
מבוא דותן	3569
מבוא חמה	4204
מבועים	1080
מבטחים	829
מגיד אל-כרום	516
מגידל שמס	4201
מנאר	481
מגדל	65
מגדל העמק	874
מגדל עוז	3561
מגדלים	3751
מגידו	586
מגן	695
מגן שאול	1155
מדרך עוז	2029
מדרשת בן גוריון	1140
מולדה'	1360
מולדת	269
מוקייבלה	635
מורן	1163
מורשת	1178
מזרע	104
מזרעה	517
מחולה	3599
מחנה טלי	1418
מחנה יהודית	1413

שם יישוב	סמל יישוב
מחנה יוכבד	1416
מחנה יפה	1415
מחנה יתיר	1196
מחנה עדי	1417
מחניים	308
מטולה	43
מיטב	2054
מיצר	4019
מירב	1282
מירון	607
מיתר	1268
מכורה	3614
מכחול	1343
מכמנים	1202
מלאה	164
מלילות	2044
מלכייה	596
מלכישוע	1154
מנוף	1174
מנות	1205
מנחמיה	48
מנרה	347
מנשית זבדה	994
מסד	1258
מסדה	263
מסילות	298
מסלול	748
מסעדה	4203
מסעדין אל-עוזאזמה (שבט)	939
מעגלים	1082
מעגן	678
מעוז חיים	272
מעון	3657
מעונה	570
מעין ברוך	416
מעיליא	518
מעלה אפרים	3608
מעלה גלבוש	1127
מעלה גמלא	4008
מעלה לבונה	3752
מעלה מכמש	3651
מעלה עמוס	3653
מעלה שומרון	3637
מעלות-תרשיחא	1063
מפלסים	668
מצדות יהודה	3745
מצובה	325
מצפה	58
מצפה אבי"ב	1222

שם יישוב	סמל יישוב
מצפה יריחו	3576
מצפה נטופה	1190
מצפה רמון	99
מצפה שלם	3610
מרגליות	843
מרום גולן	4101
מרחב עם	1340
מרחביה (מושב)	97
מרחביה (קיבוץ)	66
משאבי שדה	421
משגב עם	378
משהד	520
משואה	3605
משכיות	3785
משמר הירדן	732
משמר חגב	395
משמר העמק	130
מתת	1184
טאות גולן	4551
טאות הכיכר	1124
טאות מרדכי	408
טאות סמדר	1197
נאעורה	524
נבטים	396
נבוהות	3724
נהלל	80
נחרייה	9100
נוב	4304
נווה	1366
נווה אור	590
נווה אטי"ב	4303
נווה איתן	296
נווה זוהר	1057
נווה זיו	1314
נווה חריף	1279
נופים	3790
נוקדים	3726
נורית	833
נחל עוז	844
נחליאל	3767
נחף	522
נטועה	1147
נטור	4014
נטע	1369
ניין	523
נילי"י	3655
ניצנה (קהילת חינוך)	1195
ניצני סיני	1280
ניר דוד (תל עמל)	256
ניר יפה	165

שם יישוב	סמל יישוב
ניר יצחק	402
ניר משה	2047
ניר עוז	69
ניר עם	348
ניר עקיבא	2048
נירים	602
נירן	3620
נס עמים	1143
נעלה	3787
נעמי"ה	3713
נצאצרה (שבט)	1041
נצר חזני	1372
נצרת	7300
נצרת עילית	1061
נתיב הגדוד	3555
נתיב העשרה	1242
נתיב השיירה	792
נתיבות	246
סאג'ור	525
סאסא	578
סואעד (חמרייה)	942
סואעד (כמאנה) (שבט)	989
סולם	526
סוסייה	3756
סופה	1238
סחינין	7500
סייד (שבט)	1170
סלמה	1245
סמר	1156
סנסנה	3777
סעד	419
סער	454
ספיר	1176
עג'ר	4501
עבדון	892
עברון	376
עדי	1199
עוזייר	528
עומר	666
עוקבי (בנו עוקבה) (שבט)	957
עוזו	328
עטאוונה (שבט)	969
עטרת	3658
עידן	1175
עיילבון	530
עילוט	511
עין אל-אסד	546
עין גב	273
עין גדי	2042
עין דור	436

שם יישוב	סמל יישוב
עין הבשור	1240
עין המפרץ	289
עין הנצי"ב	383
עין העמק	367
עין השופט	270
עין השלושה	676
עין זיוון	4503
עין חצבה	1053
עין חרוד (איחוד)	89
עין חרוד (מאוחד)	82
עין יהב	806
עין יעקב	813
עין מאהל	532
עין קנייא	4502
עין תמר	1251
עיר אובות	1187
עכו	7600
עלומים	1146
עלי	3765
עלי זהב	3727
עלמה	688
עמוקה	1212
עמיחי	3824
עמיעד	385
עמיעוז	318
עמיר	319
עמנואל	3660
עמקה	708
ענב	3712
עפולה	7700
עפרה	3617
עצמון שגב	917
עראבה	531
עראמשה	1246
ערב אל נעים	1335
ערד	2560
ערעה-בנגב	1192
עתניאל	3748
פארן	1151
פדואל	3768
פדויים	750
פורייה - כפר עבודה	1104
פורייה - נווה עובד	1105
פורייה עילית	1313
פטיש	749
פלך	1185
פני חבר	3723
פסגות	3659
פסוטה	535
פעמי תש"ז	2059

שם יישוב	סמל יישוב	שם יישוב	סמל יישוב	שם יישוב	סמל יישוב
שכניה	1160	רחוב	854	פצאל	3615
שלווה במדבר	1373	רחלים	3822	פקיעין (בוקייעה)	536
שלוחות	439	ריחאנייה	540	פקיעין חדשה	281
שלומי	812	ריינה	542	פרוד	599
שלומית	1364	רימונים	3565	פרזון	2053
שמיר	366	רם-און	1069	פריגן	1231
שמעה	3784	רמות	4702	צאליס	413
שמרת	432	רמות מנשה	445	צביה	1180
שמשית	1337	רמות נפתלי	372	צבעון	1213
שני	1287	רמת דוד	135	צוחר	1136
שניר	1132	רמת השופט	335	צופר	1150
שעב	538	רמת ישי	122	צוקים	1262
שעל	4009	רמת מגשימים	4701	צוריאל	774
שער הגולן	264	רמת צבי	339	צורית	1221
שפר	846	רץ	789	ציפורי	613
שפרעם	8800	רעים	713	צנדלה	636
שרונה	292	רקפת	1228	צפת	8000
שריד	126	רשפים	437	קבועה (שבט)	1234
שרשרת	398	רתמים	1260	קדומים	3557
שתולה	1045	שאר ישוב	324	קדמות צבי	4025
תאשור	2062	שבי ציון	282	קדרים	1211
תדהר	2061	שבי שומרון	3571	קודייראת א-צאנע (שבט)	964
תובל	1172	שבלי - אום אל-גנם	913	קוואעין (שבט)	972
תומר	3558	שגב-שלום	1286	קורנית	1179
תושייה	1083	שדה אילן	721	קטורה	1052
תל יוסף	84	שדה אליהו	304	קלחים	414
תל עדשים	103	שדה אליעזר	861	קליה	3601
תל קציר	719	שדה בוקר	885	קלע	4024
תל שבע	1054	שדה יעקב	142	קצר א-סר	1347
תל תאומים	1283	שדה נחום	259	קצרין	4100
תלם	3719	שדה נחמיה	329	קריית ארבע	3611
תלמי אליהו	1051	שדה ניצן	1058	קריית נטפים	3746
תלמי ביליו	2050	שדה צבי	2049	קריית שמונה	2800
תלמי יוסף	1237	שדי אברהם	1223	קרני שומרון	3640
תמרת	1244	שדי תרומות	2057	קשת	4006
תפרח	709	שדמות דבורה	306	ראמה	543
תקומח	665	שדמות מחולה	3578	ראס אל-עין	1334
תקוע	3563	שדרות	1031	ראש פינה	26
תראבין א-צאנע (שבט)	970	שובה	761	רבבה	3795
תרבין א-צאנע (יישוב)	1346	שובל	394	רביבים	354
		שומרה	614	רביד	1225
		שומרייה	1265	רגבה	390
		שוקדה	415	רחט	1161
		שורשים	1235	רוויה	2016
		שזור	527	רוח מדבר	1341
		שחרות	1266	רוחמה	362
		שיבולים	865	רומאנה	539
		שיטים	1267	רומת הייב	997
		שייח' דנון	658	רועי	3619
		שילה	3641	רותם	3782

נספח ב'

יישובים סמוכי גבול

סמל ישוב	שם ישוב	סמל ישוב	שם ישוב	סמל ישוב	שם ישוב
1115	אביבים	322	בית הלל	584	זיקים
1220	אבירים	3645	בית הערבה	1065	זמרת
1081	אבן מנחם	143	בית זרע	1130	זרעית
4011	אבני איתן	265	בית יוסף	1239	חולית
3786	אבנת	9200	בית שאן	662	חוסן
1311	אבשלום	712	בן עמי	496	חורפיש
1068	אדמית	4015	בני יהודה	343	חמדיה
4010	אודם	1363	בני נצרים	3646	חמדת
1294	אור הגנוז	589	בצת	280	חניתה
67	אור הנר	1191	בר יוחאי	4005	חספין
4013	אורטל	667	ברעם	13	חצבה
338	איבים	487	גיש (גוש חלב)	268	טירת צבי
294	אילון	424	גבים	1232	יבול
1126	אילות	4021	גבעת יואב	358	יד מרדכי
2600	אילת	342	גברעם	1158	יהל
4003	אל רום	755	גורן	2009	יובל
330	אלומות	1219	גורנות הגליל	4007	יונתן
4017	אלוני הבשן	463	געתון	866	יטבתה
4002	אלי עד	1129	גרופית	811	יכני
4002	אלי על	4022	גשור	29	יסוד המעלה
1248	אליפז	305	גשר	795	יערה
603	אלקוש	574	גשר הזיו	3566	יפית
4301	אפיק	62	דגניה א	453	יפתח
176	אפיקים	79	דגניה ב	623	יראון
3598	ארגמן	1067	דובב	2026	ירדנה
714	ארז	2063	דישון	916	ישע
199	אשדות יעקב איחוד	431	דלתון	1227	יתד
188	אשדות יעקב מאוחד	303	דן	576	כברי
21	באר אורה	302	דפנה	840	כיסופים
1278	באר מילכה	1241	דקל	1291	כמהין
399	בארי	702	האון	63	כנרת מושבה
4001	בוקעאתא	356	הגושרים	1296	כסרה - סמיע
480	בית גין	1208	הילה	357	כפר בלום
76	כפר גלעדי	668	מפלסים	419	סעד
609	כפר חושן	325	מצובה	454	סער
4004	כפר חרוב	843	מרגליות	1176	ספיר
1095	כפר מימון	4101	מרום גולן	892	עבדון
345	כפר סולד	378	משגב עם	328	עוזו
845	כפר עזה	3605	משואה	1175	עידן
579	כפר ראש הנקרה	3785	משכיות	1240	עין הבשור
295	כפר רופין	1184	מתת	383	עין הנציב
664	כרם בן זמרה	4551	נאות גולן	676	עין השלושה
1085	כרם שלום	1124	נאות הכיכר	4503	עין זיון
768	כרמיה	408	נאות מרדכי	1053	עין חצבה
1255	לוטן	9100	נהריה	806	עין יהב

שם ישוב	סמל ישוב	שם ישוב	סמל ישוב	שם ישוב	סמל ישוב
לימן	674	נוב	4304	עין יעקב	813
מבוא חמה	4204	נווה	1366	עין קניא	4502
מבטחים	829	נווה אור	590	עין תמר	1251
מגידל שמס	4201	נווה אטיב	4303	עיר אובות	1187
מגן	695	נווה איתן	296	עלומים	1146
מחולה	3599	נווה זיו	1314	עלמה	688
מטולה	43	נווה חריף	1279	עמיעוז	318
מיצר	4019	נחל עוז	844	עמיר	319
מירון	607	נטועה	1147	עראמשה	1246
מלכיה	596	נטור	4014	פארן	1151
מנות	1205	ניצנה (קהילת חינוך)	1195	פסוטה	535
מנחמיה	48	ניצני סיני	1280	פצאל	3615
מנרה	347	ניר יצחק	402	פקיעין-בוקייעה	536
מסדה	263	ניר עוז	69	פקיעין חדשה	281
מסעדה	4203	ניר עם	348	פרי גן	1231
מעגן	678	נירים	602	צבעון	1213
מעוז חיים	272	נעמי	3713	צופר	1150
מעונה	570	נתיב העשרה	1242	צוקים	1262
מעיליא	518	סאסא	578	צוראל	774
מעין ברוך	416	סופה	1238	קבוצת כנרת	57
מעלות-תרשיחא	1063	סמר	1156	קטורה	1052

שם ישוב	סמל ישוב
קליה	3601
קרית שמונה	2800
קשת	4006
ר'ג'ר	4501
רועי	3619
רותם	3782
רחוב	854
ריחאניה	540
רמות נפתלי	372
רמת מגשימים	4701
רעים	713
שאר ישוב	324
שדה אליהו	304
שדה אליעזר	861
שדה נחום	259
שדה נחמיה	329
שדה תרומות	2057
שדי אברהם	1223
שדמות מחולה	3578
שדרות	1031
שובה	761
שומרה	614
שוקדה	415
שלומי	812

שם ישוב	סמל ישוב
שלומית	1364
שלומציון	1793
שמיר	366
שניר	1132
שער הגולן	264
שתולה	1045
תושיה	1083
תל קציר	719
תל תאומים	1283
תלמי יוסף	1237
תקומה	665

נספח ג'

יישובים מאוימים

שם יישוב	סמל יישוב
סוסייה	3756
עטרת	3658
עלי	3765
עלי זהב	3727
עמיחי	3824
עמנואל	3660
ענב	3712
עפרה	3617
עתניאל	3748
פדואל	3768
פני חבר	3723
פסגות	3659
פצאל	3615
קדומים	3557
קריית ארבע	3611
קריית נטפים	3746
קרני שומרון	3640
רבבה	3795
רועי	3619
רותם	3782
רחלים	3822
רימונים	3565
שבי שומרון	3571
שדמות מחולה	3578
שילה	3641
שמעה	3784
תומר	3558
תלם	3719
תקוע	3563

שם יישוב	סמל יישוב
יקיר	3647
כוכב השחר	3564
כוכב יעקב	3779
כפר תפוח	3572
כרמי צור	3766
כרמל	3656
מבוא דותן	3569
מגדל עוז	3561
מגדלים	3751
מחולה	3599
מכורה	3614
מעון	3657
מעלה אפרים	3608
מעלה לבונה	3752
מעלה מכמש	3651
מעלה עמוס	3653
מעלה שומרון	3637
מצדות יהודה	3745
מצפה יריחו	3576
מצפה שלם	3610
משואה	3605
משכיות	3785
נגוהות	3724
נופים	3790
נוקדים	3726
נחליאל	3767
נילי"י	3655
נירן	3620
נעלה	3787
נעמי"ה	3713
נתיב הגדוד	3555

שם יישוב	סמל יישוב
אבני חפץ	3793
אבנת	3786
אדורה	3759
איתמר	3762
אלון מורה	3579
אלמוג	3556
אספר	3754
ארגמן	3598
אריאל	3570
אשכולות	3722
בית אל	3574
בית הערבה	3645
בקעות	3612
ברוכין	3744
ברכה	3710
בת עין	3794
גבע בנימין	3763
גיתית	3613
גלגל	3606
דולב	3747
ורד יריחו	3639
חברון	3400
חגי	3764
חלמיש	3573
חמדת	3646
חמרה	3609
חרמש	3717
טלמון	3788
טנא	3743
ייט"ב	3607
יפית	3566
יצהר	3749

נספח ד'רשימת יישובים חדשים

שם יישוב
רמת טראמפ
חירן
דניאל
יתיר
כרמי קטיף
מצפה אילן
נצר חזני
שיבולת

נספח ה'רשימת יישובים צמודי גדר

סמל ישוב	שם ישוב
1115	אביבים
1068	אדמית
4017	אלוני הבשן
714	ארז
589	בצת
667	ברעם
1067	דובב
2063	דישון
302	דפנה
1130	זרעית
280	חניתה
2009	יובל
795	יערה
453	יפתח
623	יראון
840	כיסופים
845	כפר עזה
579	כפר ראש הנקרה

שם ישוב	סמל ישוב
כרם שלום	1085
מגידל שמס	4201
מטולה	43
מלכיה	596
מנרה	347
מעין ברוך	416
מפלסים	668
מרגליות	843
מרום גולן	4101
משגב עם	378
מתת	1184
נחל עוז	844
נטועה	1147
ניר עם	348
נתיב העשרה	1242
עראמשה	1246
קרית שמונה	2800
ריג'ר	4501
שדרות	1031
שומרה	614
שלומי	812
שתולה	1045

נספח ו'
רשימת האשכולות האזוריים

בית הכרם
הגליל והעמקים
גליל מזרחי
גליל מערבי
יהודה ושומרון
הכנרת והעמקים
המפרץ
נגב מזרחי
נגב מערבי
השרון
שורק דרומי

**נספח ו'
מפת הפריפריה החברתית**

היישובים והאוכלוסייה באשכולות 1-4 בדירוג החברתי-כלכלי

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
967	אבו ג'ווייעד (שבט)			4,908
628	ג'ת	ג'ת	4	12,401
935	אבו סריחאן (שבט)			31
958	אבו עבדון (שבט)			294
1042	אבו עמאר (שבט)			113
932	אבו עמרה (שבט)			20
1195	ניצנה (קהילת חינוך)	רמת נגב	3	353
968	אבו קורינאת (שבט)			6,994
966	אבו רוביעה (שבט)			9,334
961	אבו רוקייק (שבט)			10,783
652	אבטין	זבולון	2	2,897
400	אבן שמואל	שפיר	4	1,939
3786	אבנת	מגילות ים המלח	4	289
113	אדירים	הגלבע	4	265
1137	קריית יערים	קריית יערים	2	6,691
2024	אום אל-קוטוף	מנשה	4	1,141
1248	אליפז	חבל אילות	4	151
1294	אור הגנוז	מרום הגליל	2	600
3780	ביתר עילית	ביתר עילית	1	61,792
3797	מודיעין עילית	מודיעין עילית	1	79,668
	אורון			27,947
882	אורנים	זבולון	3	177
2610	בית שמש	בית שמש	2	131,238
797	אחיזר	שדות דן	4	1,940
965	אטרש (שבט)			3,650
338	איבים	שער הנגב	1	637
3762	איתמר	שומרון	3	1,300
37	איתן	שפיר	4	472
886	איתנים	מטה יהודה		82
1339	אל-עזי	יואב	1	202
1316	אל-עריאן	מנשה	4	191
1145	אלומה	שפיר	3	560
3579	אלון מורה	שומרון	4	1,894
4017	אלוני הבשן	גולן	3	469
868	אלוני יצחק	מנשה	1	314
1052	קטורה	חבל אילות	4	472
354	רביבים	רמת נגב	4	1,070
960	אסד (שבט)			1,183
3754	אספר	גוש עציון	3	1,029
1060	לקיה	לקיה	1	14,754

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
963	אעצם (שבט)			11,369
959	אפיניש (שבט)			107
1276	אשבל	משגב		127
246	נתיבות	נתיבות	3	39,455
2021	אשל הנשיא	מרחבים	4	355
99	מצפה רמון	מצפה רמון	3	5,204
1161	רהט	רהט	1	73,841
3660	עמנואל	עמנואל	2	4,119
1279	נווה חריף	חבל אילות		110
922	רכסים	רכסים	2	13,226
450	בארות יצחק	חבל מודיעין	4	408
399	בארי	אשכול	3	1,062
3652	בית אריה-עופרים	בית אריה		5,367
1031	שדרות	שדרות	4	28,815
328	עוזו	רמת נגב		73
1054	תל שבע	תל שבע	1	21,413
95	בית אלפא	הגלבע	4	1,459
353	בית זיד	עמק יזרעאל		89
2033	בית חלקיה	נחל שורק	2	1,275
751	בית מאיר	מטה יהודה	4	879
212	בית צבי	חוף הכרמל	1	349
848	בית רבן	חבל יבנה	3	1,059
31	אופקים	אופקים	3	32,305
2200	דימונה	דימונה	4	34,863
1363	בני נצרים	אשכול	4	812
6100	בני ברק	בני ברק	2	210,417
2560	ערד	ערד	4	27,061
1309	אלעד	אלעד	2	49,661
1191	בר יוחאי	מרום הגליל	4	1,082
3710	ברכה	שומרון	3	2,894
746	ברכיה	חוף אשקלון	4	1,275
667	ברעם	הגליל העליון	2	598
2038	ברקת	חבל מודיעין	4	2,127
3794	בת עין	גוש עציון	3	1,591
1326	בסמ"ה	בסמ"ה	2	10,241
472	אבו גוש	אבו גוש	3	7,855
976	גינאביב (שבט)			1,454
885	שדה בוקר	רמת נגב	4	494
633	כפר ברא	כפר ברא	3	3,762
86	גבע	הגלבע	3	607
3763	גבע בנימין	מטה בנימין	4	5,839
505	כאוכב אבו אל-היג'א	כאוכב אבו אל-היג'א	4	3,652
566	גבעת שמש	מטה יהודה		62
975	זרזיר	זרזיר	2	8,296

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
634	כפר קאסם	כפר קאסם	3	24,404
369	גלעד (אבן יצחק)	מגידו	3	496
72	גן שמואל	מנשה	3	938
3823	גני מודיעין	מטה בנימין	3	2,717
978	כעביה-טבאש-חג'אג'רה	כעביה-טבאש- חג'אג'רה	3	5,599
510	כפר מנדא	כפר מנדא	2	20,533
998	ביר אל-מכסור	ביר אל-מכסור	2	9,727
62	דגניה א'	עמק הירדן	4	518
475	דחי	בוסתן אל-מרג'	3	715
2630	קריית גת	קריית גת	4	59,238
493	דייר ראפאת	מטה יהודה		98
1317	דמיידה	משגב	1	520
1192	ערערה-בנגב	ערערה-בנגב	1	19,022
1322	הודיות	הגליל התחתון	1	332
1169	הוואשלה (שבט)			2,345
956	הווייל (שבט)			2,042
307	הזורעים	הגליל התחתון	4	1,083
654	כפר קרע	כפר קרע	4	19,361
2742	זבארגה (שבט)			18
815	זבדיאל	שפיר	4	591
1290	זמר	זמר	4	7,249
7500	סחינין	סחינין	3	32,350
818	זרחיה	שפיר	4	739
1321	ח'ואלד	זבולון	2	724
986	ח'ואלד (שבט)			85
3764	חגי	הר חברון	4	699
638	קלנסווה	קלנסווה	3	23,500
948	חוג'יראת (ד'הרה) (שבט)			26
522	נחף	נחף	2	13,381
1332	חוסנייה	משגב	2	815
482	בועיינה-נוג'ידאת	בועיינה-נוג'ידאת	2	9,979
4501	ע'ג'ר	ע'ג'ר	3	2,711
46	יבנאל	יבנאל	3	4,192
993	חמאם	אל-בטוף	3	1,534
4005	חספין	גולן	3	2,053
1059	כסיפה	כסיפה	1	22,653
397	חצרים	בני שמעון	4	872
531	עראבה	עראבה	3	26,297
478	אכסאל	אכסאל	3	15,068
511	עילוט	עילוט	2	8,520
497	טייבה (בעמק)	הגלבוע	2	1,887
4502	עין קנייא	עין קנייא	3	2,133
3000	ירושלים	ירושלים	3	953,412
268	טירת צבי	עמק המעיינות	4	898

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
3788	טלמון	מטה בנימין	4	4,801
2710	אום אל-פחם	אום אל-פחם	2	57,033
547	טמרה (יזרעאל)	הגלבע	2	1,624
509	כפר כנא	כפר כנא	2	23,103
96	יגור	זבולון	4	1,631
1144	ידידה	מטה יהודה		204
1296	כסרא-סמיע	כסרא-סמיע	3	8,987
1303	חורה	חורה	1	23,115
803	יושיביה	שדות נגב	3	699
452	יזרעאל	הגלבע	4	550
3607	ייט"ב	ערבות הירדן	3	370
4203	מסעדה	מסעדה	2	3,778
440	יסודות	נחל שורק	2	935
1117	יעל			37
962	טובא-זנגרייה	טובא-זנגרייה	3	6,885
3749	יצהר	שומרון	2	1,817
8000	צפת	צפת	2	36,472
2730	טייבה	טייבה	3	44,786
483	בענה	בענה	2	8,462
913	שבלי - אום אל-גנם	שבלי - אום אל-גנם	3	6,111
371	כדורי	הגליל התחתון	3	252
1338	כדיתה	מרום הגליל	2	174
3564	כוכב השחר	מטה בנימין	4	2,332
541	ג'סר א-זרקא	ג'סר א-זרקא	2	15,168
3779	כוכב יעקב	מטה בנימין	2	8,890
1156	סמר	חבל אילות	3	273
1153	כישור	משגב		192
1183	כליל	מטה אשר	4	791
1331	כמאנה	משגב	3	1,573
866	יטבתה	חבל אילות	3	738
2006	כנות	באר טוביה	1	439
57	כנרת (קבוצה)	עמק הירדן	4	693
490	דייר אל-אסד	דייר אל-אסד	3	12,679
537	פורידיס	פורידיס	3	13,406
8900	טמרה	טמרה	3	34,935
106	כפר גדעון	עמק יזרעאל	4	343
427	כפר גלים	חוף הכרמל	4	401
890	כפר הנוער הדתי	זבולון	3	222
1325	כפר זוהרים	מטה יהודה		165
786	כפר זיתים	הגליל התחתון	4	758
696	כפר חב"ד	שדות דן	4	6,772
889	כפר חסידיים ב'	זבולון	3	266
538	שעב	שעב	2	7,181
627	ג'לג'וליה	ג'לג'וליה	3	10,313
498	טורעאן	טורעאן	3	14,444

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017-10 1-1) הכי נמוך)	סה"כ אוכלוסייה
532	עין מאהל	עין מאהל	2	13,542
520	משהד	משהד	2	8,527
512	כפר מצר	בוסתן אל-מרג'	3	2,786
1034	קריית מלאכי	קריית מלאכי	4	24,516
107	כפר סילבר	חוף אשקלון	3	306
875	כפר עבודה	לב השרון		220
3488	כפר עציון	גוש עציון	4	1,160
189	כפר פינס	מנשה	3	1,048
534	עספיא	עספיא	4	12,650
1327	מעלה עירון	מעלה עירון	2	15,297
3572	כפר תפוח	שומרון	4	1,386
88	כרם בן שמן	חבל מודיעין		83
1094	כרם יבנה (ישיבה)	חבל יבנה	3	572
1085	כרם שלום	אשכול		209
2720	טירה	טירה	4	26,941
585	לביא	הגליל התחתון	2	634
1295	יאנוח-ג'ת	יאנוח-ג'ת	4	6,744
1197	נאות סמדר	חבל אילות	2	230
102	מאיר שפיה	חוף הכרמל	3	308
3709	מבוא חורון	מטה בנימין	4	2,688
1141	מבוא מודיעים	חבל מודיעין	3	256
1318	מבואות ים	עמק חפר	1	439
	מבואות יריחו	ערבות הירדן		27,947
496	חורפיש	חורפיש	4	6,505
8500	רמלה	רמלה	4	76,956
507	כפר יאסיף	כפר יאסיף	4	10,237
489	דבורייה	דבורייה	3	10,617
3561	מגדל עוז	גוש עציון	4	574
831	ירוחם	ירוחם	4	10,613
897	מדרשת רופין	עמק חפר	4	308
635	מוקייבלה	הגלבע	2	4,133
517	מזרעה	מזרעה	4	3,998
649	מייסר	מנשה	4	2,064
4019	מיצר	גולן	4	311
1282	מירב	עמק המעיינות	4	740
607	מירון	מרום הגליל	2	1,007
8800	שפרעם	שפרעם	3	42,713
2044	מלילות	שדות נגב	4	380
1154	מלכישוע	עמק המעיינות		215
994	מנשית זבדה	עמק יזרעאל	3	1,453
939	מסעודין אל-עזאזמה (שבט)			18,690
694	מעגן מיכאל	חוף הכרמל	3	2,086
3657	מעון	הר חברון	4	615
499	יפיע	יפיע	3	19,397
504	כאבול	כאבול	3	14,338

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 1-10 2017 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
502	ירכא	ירכא	3	17,338
3752	מעלה לבונה	מטה בנימין	3	946
3653	מעלה עמוס	גוש עציון	2	791
525	סאג'ור	סאג'ור	4	4,331
3576	מצפה יריחו	מטה בנימין	4	2,667
529	אעבלין	אעבלין	3	13,482
22	מקווה ישראל			390
1286	שגב-שלום	שגב-שלום	1	11,510
3785	משכיות	ערבות הירדן	3	334
130	משמר העמק	מגידו	3	1,287
3648	מתתיהו	מטה בנימין	2	935
524	נאעורה	הגלבוע	3	2,369
3724	נגוהות	הר חברון	4	348
1292	ג'דידה-מכר	ג'דידה-מכר	3	21,406
4304	נוב	גולן	4	999
1366	נווה	אשכול	2	1,301
926	נווה אבות			173
4303	נווה אטי"ב	גולן		105
1057	נווה זוהר	תמר		52
3573	נווה צוף	מטה בנימין		1,492
15	נועם	שפיר	4	363
3767	נחליאל	מטה בנימין	3	737
481	מגאר	מגאר	3	23,303
4014	נטור	גולן	3	740
523	ניין	בוסתן אל-מרג'י	3	1,907
1349	דריג'את	אל קסום	2	1,286
769	ניר עציון	חוף הכרמל	4	1,031
4035	נמרוד	גולן		22
492	דייר חנא	דייר חנא	3	10,417
186	נעורים	עמק חפר	3	433
3620	נערן	ערבות הירדן		110
1041	נצאצרה (שבט)			550
944	בסמת טבעון	בסמת טבעון	3	7,995
4201	מגידל שמס	מגידל שמס	3	11,315
494	דאלית אל-כרמל	דאלית אל-כרמל	4	17,878
578	סאסא	הגליל העליון	4	429
942	סואעד (חמרייה)*	עמק יזרעאל	1	187
989	סואעד (כמאנה) (שבט)			34
526	סולם	בוסתן אל-מרג'י	3	2,651
3756	סוסיה	הר חברון	4	1,377
485	ג'ולס	ג'ולס	4	6,557
1170	סייד (שבט)			2,178
1245	סלמה	משגב	2	3,415
1348	ביר הדאג'י	נווה מדבר	1	6,013
480	בית ג'ין	בית ג'ין	4	12,137

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
376	עברון	מטה אשר	4	873
	עד הלום			27,947
528	עוזייר	אל-בטוף	1	3,354
637	ערערה	ערערה	3	25,585
32	עוצם	לכיש	4	664
957	עוקבי (בנו עוקבה) (שבט)			613
1358	אום בטין	אל קסום	1	4,461
969	עטאוונה (שבט)			190
3658	עטרת	מטה בנימין	4	887
156	עיינות	גן רווה	2	398
546	עין אל-אסד	מרום הגליל	4	900
2042	עין גדי	תמר	4	617
383	עין הנצי"ב	עמק המעיינות	4	582
270	עין השופט	מגידו	4	891
1320	עין חוד	חוף הכרמל	3	306
1053	עין חצבה			55
89	עין חרוד (איחוד)	הגלבע	4	538
516	מגיד אל-כרום	מגיד אל-כרום	3	15,620
521	עין נקובא	מטה יהודה	2	3,586
473	אבו סנאן	אבו סנאן	3	14,285
514	עין ראפה	מטה יהודה	3	1,259
1187	עיר אובות			62
1146	עלומים	שדות נגב	4	510
3765	עלי	מטה בנימין	4	4,519
688	עלמה	מרום הגליל	4	712
	עמיחי	מטה בנימין		27,947
4001	בוקעאטא	בוקעאטא	2	6,692
3617	עפרה	מטה בנימין	4	3,047
7000	לוד	לוד	4	78,718
1246	עראמשה*	מטה אשר	3	1,702
1335	ערב אל נעים	משגב	1	842
3748	עתניאל	הר חברון	4	1,051
4100	קצרין	קצרין	4	7,463
767	פורת	לב השרון	4	1,296
3723	פני חבר	הר חברון	2	684
536	פקיעין (בוקייעה)	פקיעין (בוקייעה)	4	5,971
9200	בית שאן	בית שאן	4	18,700
413	צאלים	אשכול	4	477
465	צובה	מטה יהודה	4	613
1111	צופייה			-
1342	אבו קורינאת (יישוב)	נווה מדבר	1	1,993
1340	מרחב עם	רמת נגב	4	536
636	צנדלה	הגלבע	4	1,679
1234	קבועה (שבט)			1,514
334	קבוצת יבנה	חבל יבנה	2	952

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017 1-10 (1) הכי נמוך	סה"כ אוכלוסייה
542	ריינה	ריינה	3	19,112
964	קודייראת א-צאנע (שבט)			2,781
972	קוואעין (שבט)			1,212
766	קוממיות	שפיר	1	576
1347	קצר א-סר	נווה מדבר	1	2,616
1359	אל סייד	אל קסום	1	6,088
6700	טבריה	טבריה	4	45,325
2034	חצור הגלילית	חצור הגלילית	4	9,377
70	אשדוד	אשדוד	4	227,249
543	ראמה	ראמה	4	7,805
412	קריית שלמה	חוף השרון		126
4006	קשת	גולן	3	814
1334	ראס אל-עין	משגב	3	405
990	ראס עלי	זבולון	1	662
7600	עכו	עכו	4	49,831
874	מגדל העמק	מגדל העמק	4	25,712
7300	נצרת	נצרת	3	77,827
1343	מכחול	אל קסום	1	942
1225	רביד	עמק הירדן		115
2016	רוויה	עמק המעינות	4	452
1341	רוח מדבר			54
539	רומאנה	אל-בטוף	2	1,232
997	רומת הייב	אל-בטוף	2	2,099
3782	רותם	ערבות הירדן	3	244
3574	בית אל	בית אל	3	5,903
178	רמת יוחנן	זבולון	3	1,043
127	רמת רחל	מטה יהודה	4	545
1346	תרבין א-צאנע (יישוב)*	אל קסום	1	1,189
1377	שבי דרום	מרחבים		211
3608	מעלה אפרים	מעלה אפרים	4	1,281
3611	קריית ארבע	קריית ארבע	3	7,330
304	שדה אליהו	עמק המעינות	3	693
1367	כחלה	אל קסום	2	464
327	שדות ים	חוף הכרמל	4	1,136
1265	שומרייה	בני שמעון	3	844
1360	סעוה	אל קסום	1	1,995
1267	שיטים			5
658	שייחי דנון	מטה אשר	3	2,923
3641	שילה	מטה בנימין	4	4,559
873	שלווה	שפיר	4	523
1373	שלווה במדבר			18
1287	שני			543
856	שעלבים	גזר	4	1,957
264	שער הגולן	עמק הירדן	4	536
921	שער מנשה	מנשה		558

סמל יישוב	שם יישוב	שם הרשות המקומית	אשכול במדד חברתי-כלכלי 2017-10-1 (הכי נמוך)	סה"כ אוכלוסייה
10	תירוש	מטה יהודה	3	485
287	תל יצחק	חוף השרון	4	1,027
6000	באקה אל-גרביה	באקה אל-גרביה	3	30,506
3719	תלם	הר חברון	4	458
814	תלמים	לכיש	4	946
709	תפרח	מרחבים	1	2,192
970	תראבין א-צאנע (שבט)			1,214
1375	אבו תלול	נווה מדבר	1	2,224

אזורים סטטיסטיים באשכולות 1-4 ביישובים באשכולות 5-7 בדירוג החברתי כלכלי

סמל יישוב	שם יישוב	אשכול היישוב בדירוג חברתי כלכלי 2017	סמל אזור סטטיסטי	אוכלוסייה 2017	אשכול האזור הסטטיסטי בדירוג חברתי-כלכלי 2017
2400	אור יהודה	5	5	2,038	3
2400	אור יהודה	5	11	239	3
2400	אור יהודה	5	8	1,788	3
2400	אור יהודה	5	7	3,318	4
2400	אור יהודה	5	3	2,400	4
2400	אור יהודה	5	4	3,405	4
1020	אור עקיבא	5	2	3,187	3
1020	אור עקיבא	5	3	4,673	4
2600	אילת	6	21	3,950	4
2600	אילת	6	12	725	4
2600	אילת	6	22	2,969	4
2600	אילת	6	14	3,687	4
2600	אילת	6	25	2,363	4
7100	אשקלון	5	313	3,924	2
7100	אשקלון	5	315	1,973	2
7100	אשקלון	5	222	488	2
7100	אשקלון	5	314	4,775	2
7100	אשקלון	5	322	3,610	3
7100	אשקלון	5	223	1,775	3
7100	אשקלון	5	316	4,024	3
7100	אשקלון	5	323	5,084	3
7100	אשקלון	5	321	6,028	3
7100	אשקלון	5	226	4,887	4
7100	אשקלון	5	225	4,093	4
7100	אשקלון	5	311	3,686	4
7100	אשקלון	5	121	2,044	4
9000	באר שבע	5	113	1,775	1
9000	באר שבע	5	633	3,015	2
9000	באר שבע	5	121	3,256	2
9000	באר שבע	5	111	2,307	2
9000	באר שבע	5	112	2,269	2
9000	באר שבע	5	122	1,075	3

סמל יישוב	שם יישוב	אשכול היישוב בדירוג חברתי כלכלי 2017	סמל אזור סטטיסטי	אוכלוסייה 2017	אשכול הסטטיסטי בדירוג חברתי-כלכלי 2017
9000	באר שבע	5	132	2,716	3
9000	באר שבע	5	216	3,549	3
9000	באר שבע	5	133	1,133	3
9000	באר שבע	5	222	3,088	3
9000	באר שבע	5	433	1,670	3
9000	באר שבע	5	632	3,652	3
9000	באר שבע	5	434	3,905	3
9000	באר שבע	5	631	4,253	3
9000	באר שבע	5	221	2,976	3
9000	באר שבע	5	123	1,117	3
9000	באר שבע	5	215	1,801	3
9000	באר שבע	5	511	1,978	3
9000	באר שבע	5	131	2,300	3
9000	באר שבע	5	212	4,506	3
9000	באר שבע	5	213	3,759	4
9000	באר שבע	5	225	3,554	4
9000	באר שבע	5	432	3,515	4
9000	באר שבע	5	523	3,031	4
9000	באר שבע	5	521	2,259	4
9000	באר שבע	5	522	3,006	4
9000	באר שבע	5	614	2,221	4
9000	באר שבע	5	431	3,391	4
9000	באר שבע	5	512	3,087	4
6200	בת ים	5	228	916	2
6200	בת ים	5	413	3,814	4
6200	בת ים	5	412	4,422	4
6200	בת ים	5	113	4,569	4
6200	בת ים	5	421	4,744	4
6200	בת ים	5	522	4,989	4
6200	בת ים	5	422	2,106	4
6200	בת ים	5	411	3,671	4
6200	בת ים	5	227	1,889	4
6200	בת ים	5	112	3,157	4
6200	בת ים	5	423	2,507	4
6200	בת ים	5	511	2,845	4
6200	בת ים	5	321	3,059	4
3730	גבעת זאב	5	4	3,839	2
6500	חדרה	6	43	2,685	3
6500	חדרה	6	62	2,928	4
6500	חדרה	6	24	3,875	4
6500	חדרה	6	44	4,406	4
6600	חולון	7	512	4,188	3
6600	חולון	7	621	5,504	4
6600	חולון	7	514	4,006	4
6600	חולון	7	615	2,693	4
6600	חולון	7	626	4,112	4
4000	חיפה	7	643	2,353	1
4000	חיפה	7	314	1,389	1
4000	חיפה	7	641	3,675	1
4000	חיפה	7	642	4,495	2

סמל יישוב	שם יישוב	אשכול חברתי כלכלי 2017	סמל אזור סטטיסטי	אוכלוסייה 2017	אשכול הסטטיסטי בדירוג חברתי-כלכלי 2017
4000	חיפה	7	311	782	2
4000	חיפה	7	633	1,567	2
4000	חיפה	7	634	1,569	2
4000	חיפה	7	711	1,697	2
4000	חיפה	7	713	5,038	3
4000	חיפה	7	111	2,320	3
4000	חיפה	7	631	4,503	3
4000	חיפה	7	632	2,666	3
4000	חיפה	7	324	1,352	3
4000	חיפה	7	426	4,013	3
4000	חיפה	7	332	2,282	4
4000	חיפה	7	331	1,323	4
4000	חיפה	7	622	3,301	4
4000	חיפה	7	712	3,984	4
4000	חיפה	7	334	3,716	4
4000	חיפה	7	613	2,911	4
4000	חיפה	7	333	1,073	4
4000	חיפה	7	414	3,591	4
4000	חיפה	7	411	3,678	4
4000	חיפה	7	418	1,409	4
4000	חיפה	7	122	4,734	4
4000	חיפה	7	644	700	4
4000	חיפה	7	412	3,004	4
4000	חיפה	7	121	4,933	4
2100	טירת כרמל	5	7	2,421	3
2100	טירת כרמל	5	3	4,242	4
2100	טירת כרמל	5	4	1,951	4
2660	יבנה	7	6	4,976	4
2660	יבנה	7	5	4,181	4
2660	יבנה	7	4	4,770	4
2660	יבנה	7	7	4,484	4
240	יקנעם עילית	7	3	1,946	3
1139	כרמיאל	6	12	3,767	3
1139	כרמיאל	6	13	3,908	4
1139	כרמיאל	6	14	3,625	4
3616	מעלה אדומים	6	1	216	4
3616	מעלה אדומים	6	6	2,269	4
3616	מעלה אדומים	6	5	4,026	4
1063	מעלות-תרשיחא	5	5	4,482	3
9100	נהרייה	6	14	2,869	3
9100	נהרייה	6	22	1,742	3
9100	נהרייה	6	21	4,762	3
1061	נצרת עילית	5	22	3,227	3
1061	נצרת עילית	5	23	2,316	3
1061	נצרת עילית	5	33	2,571	4
1061	נצרת עילית	5	41	2,934	4
1061	נצרת עילית	5	34	2,846	4
1061	נצרת עילית	5	42	1,602	4
2500	נשר	7	2	3,063	3
7400	נתניה	6	223	3,553	2

סמל יישוב	שם יישוב	אשכול היישוב בדירוג חברתי כלכלי 2017	סמל אזור סטטיסטי	אוכלוסייה 2017	אשכול הסטטיסטי בדירוג חברתי-כלכלי 2017
7400	נתניה	6	211	4,014	3
7400	נתניה	6	431	5,071	3
7400	נתניה	6	311	2,818	3
7400	נתניה	6	422	4,958	3
7400	נתניה	6	113	4,932	3
7400	נתניה	6	312	2,198	4
7400	נתניה	6	512	1,743	4
7400	נתניה	6	522	3,305	4
7400	נתניה	6	421	3,785	4
7400	נתניה	6	313	2,811	4
7400	נתניה	6	212	3,414	4
7400	נתניה	6	332	2,419	4
7400	נתניה	6	521	4,087	4
7400	נתניה	6	432	1,726	4
7400	נתניה	6	352	10,153	4
7400	נתניה	6	333	3,449	4
7400	נתניה	6	324	2,048	4
7400	נתניה	6	343	2,827	4
7700	עפולה	5	14	135	1
7700	עפולה	5	15	4,217	3
7700	עפולה	5	13	3,528	3
7700	עפולה	5	16	3,891	3
7700	עפולה	5	11	3,291	4
7700	עפולה	5	24	4,436	4
7900	פתח תקווה	7	513	3,516	4
7900	פתח תקווה	7	524	5,002	4
7900	פתח תקווה	7	523	8,290	4
7900	פתח תקווה	7	515	1,758	4
7900	פתח תקווה	7	512	3,327	4
7900	פתח תקווה	7	311	4,996	4
7900	פתח תקווה	7	146	1,417	4
6800	קריית אתא	6	14	4,154	4
6800	קריית אתא	6	12	4,336	4
6800	קריית אתא	6	13	4,189	4
6800	קריית אתא	6	32	3,442	4
9500	קריית ביאליק	7	2	5,331	3
9600	קריית ים	5	25	2,089	3
9600	קריית ים	5	24	1,759	3
9600	קריית ים	5	22	2,099	3
9600	קריית ים	5	13	3,301	3
9600	קריית ים	5	21	1,362	4
9600	קריית ים	5	31	3,341	4
9600	קריית ים	5	32	3,297	4
9600	קריית ים	5	23	1,805	4
469	קריית עקרון	5	4	2,853	4
2800	קריית שמונה	5	4	4,267	4
2800	קריית שמונה	5	10	1,977	4
2800	קריית שמונה	5	5	2,342	4
2800	קריית שמונה	5	3	3,243	4
8300	ראשון לציון	7	511	5,304	3

אשכול האזור הסטטיסטי בדירוג חברתי-כלכלי 2017	אוכלוסייה 2017	סמל אזור סטטיסטי	אשכול היישוב בדירוג חברתי כלכלי 2017	שם יישוב	סמל יישוב
4	2,926	513	7	ראשון לציון	8300
4	3,696	512	7	ראשון לציון	8300
3	5,408	432	7	רחובות	8400
3	2,282	212	7	רחובות	8400
4	5,388	117	7	רחובות	8400
4	5,231	232	7	רחובות	8400
4	7,253	222	7	רחובות	8400