

הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית - המשך הדיון

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

המפה הכללית

1. להכריז על יישובים ואזורים העומדים במועד קבלת החלטה זו בלפחות אחד מהתבחינים המפורטים להלן כיישובים וכאזורים בעלי עדיפות לאומית (להלן: "המפה הכללית"), בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"); "חוק ההתייעלות הכלכלית", זאת בראי התכליות הבאות: (א) עידוד פריסת האוכלוסייה במדינת ישראל והגדלת האוכלוסייה באזורי העדיפות הלאומית (ב) הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערים בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מחוז תל אביב, כהגדרתו על-פי משרד הפנים (ג) חיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של מדינת ישראל (ד) שיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית.

ואלו התבחינים:

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

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - מדד פריפריאליות של היישובים והרשויות המקומיות בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "נפות" - כהגדרת משרד הפנים; "הנפות הפריפריאליות ביותר" - הנפות שהמדד הפריפריאלי הממוצע של היישובים בתחומן, הוא הנמוך ביותר, וכן יישובים שדירוגם הפריפריאלי נמוך מהרף העליון של הנפות הפריפריאליות ביותר, ובלבד שנשמר הרצף הטריטוריאלי בינם לבין אחת מהנפות הפריפריאליות ביותר, זאת באופן שייכללו במפת העדיפות הלאומית כל הנפות והיישובים כאמור אשר שיעור התושבים המתגורר בהם במצטבר אינו עולה על 25% מכלל אוכלוסיית

ישראל. יישובים סמוכי גבול - יישובים שבתיים, 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.

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

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

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

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

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

רשימת יישובים סמוכי גבול מצורפת כנספח ב' להחלטה.

רשימת יישובים מאוימים מצורפת כנספח ג' להחלטה.

רשימת יישובים חדשים מצורפת כנספח ד' להחלטה.

רשימת יישובים צמודי גדר מצורפת כנספח 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 משרדם למתן הטבות, תיעדופים, תמריצים וכיו"ב (להלן: "הטבות")

לאזורי העדיפות הלאומית במפה הכללית, והכל במסגרת תקציבם המאושר 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, קידום התעשייה, המסחר והשירותים.

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

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

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

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

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

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

3. בנוסף, רשאים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, להחליט כי הטבות כלשהן יינתנו רק לאחת או יותר מן הקבוצות המנויות להלן,

כקבוצה נפרדת ועצמאית, ובלבד שהדבר נעשה בהלימה לתכלית קביעתה של קבוצה זו כבעלת עדיפות, והכל במסגרת התקציב המאושר של המשרד הרלוונטי תוך נימוק מקצועי מתאים, שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, לשימוש בקבוצה האמורה ולמתן הטבות על בסיסה באופן ההולם את נסיבות העניין, כמפורט להלן:

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

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

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

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

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

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

מפת הפריפריה החברתית

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

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

ב. אזורים סטטיסטיים בפריפריה חברתית - אזורים סטטיסטיים בעיריות ובמועצות מקומיות אשר יש בהן חלוקה לאזורים סטטיסטיים, אשר מדורגים בציון שאינו גבוה מ-10, בהתאם למדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי, המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית, מדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית ונטל קליטת העלייה על הרשות המקומית. לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה או אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, לפי העניין, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "מדד פריפריאלי" - כאמור בסעיף 1(א) לעיל. "אזורים סטטיסטיים" - כהגדרתם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "מדד חוסן פיננסי" - האיתנות הכלכלית של הרשות המקומית, כפי שבאה לידי ביטוי במודל מענק האיזון לשנת 2017 שנקבע על ידי משרד הפנים. "נטל קליטת העלייה" - שיעור התושבים המתגוררים ברשות המקומית, שעלו לישראל החל משנת 1990 ואילך מתוך כלל האוכלוסייה ברשות המקומית, בהתאם לנתוני הלמ"ס.

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

7. בהתאם לאמור בסעיף 152(ב) לחוק ובשים לב לסעיף 152(א) לחוק, רשאים השרים הרלוונטיים, תוך יידוע שר האוצר, לקבוע קריטריונים, בתחומים המפורטים בסעיף 2 לעיל, על-פי שיקולים מקצועיים שבתחום פעולת משרדם, למתן הטבות רק לאזורים וליישובים שבמפת הפריפריה החברתית, כהגדרתה בסעיף 6, באמצעות חיזוק אוכלוסיות חלשות, צמצום פערים חברתיים וכלכליים וחיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות, וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בסיוע ותמיכה לאוכלוסיות המתגוררות בתחומי אותם יישובים ואזורים סטטיסטיים הנכללים במפת הפריפריה החברתית, והכל ביחס לתחומים ולמקומות שבהם קיימת שונות פנימית בין אוכלוסיות ובין רמת השירותים והמענים הניתנים לאוכלוסיות אלו ביחס ליישובים או ביחס לאזורים אחרים בתחום הרשות. כל זאת במסגרת תקציבים 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.

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

כן יובהר כי במקרים שבהם 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.

אשכולות אזוריים

8. להכריז על איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, המוקמים לפי פרק א'1 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן: "אשכולות אזוריים") כבעלי עדיפות לאומית למטרות שלשמן הוקמו לפי החוק האמור, וזאת באופן בלתי תלוי ונפרד מהמפה הכללית וממפת הפריפריה החברתית, והכל בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ובראי היעדים הבאים: (א) פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות באשכול בשים לב למטרות האשכולות האזוריים לפי פרק א'1 לחוק איגודי ערים, תשט"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 מכוח סעיף זה.

9. 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 משרד, למתן הטבות רק לאשכולות אזוריים, כהגדרתם בסעיף 6, וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה אזוריים או לצורך בהגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערי ההזדמנויות בין היישובים שבתוך האשכולות האזוריים. כל זאת במסגרת תקציבם המאושר של המשרדים ותוך נימוק מקצועי מתאים שייקבע בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד ובהסכמת 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 מוכרים 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.

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.

כללי

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

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

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

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

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

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

16. למען הסר ספק, יובהר כי החלטה זו לא תחול על המשרד להגנת הסביבה אשר פועל למתן הטבות לאזורי עדיפות לאומית שנקבעו לעניין

תחומי פעילות משרדו בלבד, בהתאם לקבוע בהחלטת הממשלה מס' 1588 מיום 26 ביוני 2016.

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

18. שרי הממשלה ידווחו בכתב לראש הממשלה, אחת לחצי שנה, בדבר הטבות שניתנו על ידי משרדיהם, בין מכוח החוק ובין מכוח חוקים או הסדרים אחרים המקנים הטבות לאזור או לשוב על בסיס עדיפות לאומית, לרבות מהות ההטבות, עלותן התקציבית או הערכת שווין, לפי העניין.

19. בתום שנתיים ממועד קבלת החלטה זו, יבחן משרד ראש הממשלה את יישומה ויגבש, בהתאם לצורך, הצעת החלטה בעניין התאמות ושינויים במפת העדיפות הלאומית או בתחומי ובסוגי ההטבות. החלטה כאמור, ככל שתגובש, תובא לאישור הממשלה בתוך ארבעה חודשים מתום תקופת השנתיים האמורה.

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

21. תוקף החלטה זו הוא עד ליום 30.9.2021. בהתאם להוראות סעיף 154 לחוק, תדון הממשלה בתום שלוש שנים ממועד החלטה זו באופן ביצועה של החלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה, וכן תבחן במסגרת דיון זה את הצורך בשינוי ההחלטה או ביטולה.

עדיפות לאומית

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

1. המצב הביטחוני באזור או ביישוב.
 2. חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו.
 3. תכנון הפריסה של האוכלוסייה.
 4. מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה ממרכז הארץ.
 5. הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.
 6. נטל קליטת העלייה על האזור או היישוב.
 7. שיקולים נוספים הנוגעים לצורכי האוכלוסייה באזור או ביישוב שבשלהם יש לעודד פיתוח של אותו אזור או יישוב או קידומו, ובלבד שוועדת הכספים של הכנסת אישרה אותם.
- על יסוד שיקולים אלו ועל בסיס עבודת מטה שבמסגרתה נבחנו נתונים תומכים בתחומים חברתיים, כלכליים, ביטחוניים ואחרים כמפורט להלן, מוצע לקבוע כבעלי עדיפות לאומית את האזורים שלהלן, והכל כפי הגדרתם בהחלטה זו וכמפורט בנתונים התומכים להלן ובאופן אשר יאפשר לממשלה ליישם מדיניות לפיתוחם ולקידומם:

א. המפה הכללית

1. נפות הפריפריה הגיאוגרפית

נפות הפריפריה הגיאוגרפית נקבעו לפי מדד הפריפריאליות הממוצע של היישובים בנפה.

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

עקרון הרציפות - רציפות גיאוגרפית ועל-פני זמן - כדי לקדם שוויוניות בין יישובים שכנים וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי בראייה 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 שבו הם נמצאים. מכאן, שראייה מרחבית מהווה בסיס עיקרי לפיתוח אזורים פריפריאליים. בנוסף, גישה זו של ראייה מרחבית מקטינה את הפוטנציאל לקיומו של מאבק בין יישובים על משאבים, מאבק שעשוי להביא להקצאה ת-ת-כלכלית של המשאבים באזור. נוסף על האמור, חישוב מדד של מספר יישובים קרובים גיאוגרפית מקטין את התנדדות 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 יש 44 יישובים כאלה. בפועל, 42 מיישובים אלה ממילא כלולים במפה הכללית מכוח תבחינים אחרים, ושני היישובים האחרים – סנסנה וקיבוץ רוחמה – אינם כלולים במפה הכללית. 2 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. משכך, נוספו 44 יישובים למפה הכללית מכוח תבחין הפריפריאליות הגיאוגרפית, אולם ההשלכה המעשית על המפה הכללית היא בהוספת 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 משולב נמוך כדי שהשימוש בה יוכל לתת מענה לשיעור ניכר מבין הנפות בעלות הציון המשולב הנמוך. לפיכך נדרש איזון רציונאלי בין אפקטיביות המפה לבין צרכי הנפות שיש לכלול במסגרת המפה. איזון זה הוביל לקביעת רף עליון של כ- 25% מאוכלוסיית המדינה שתיכלל באזורי פריפריה לצורך קביעת אזורי העדיפות הלאומית.

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

לעניין זה, "מדד הפריפריאליות" - פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין מדד פריפריאליות של הרשויות המקומיות בישראל; "נפות" - כהגדרת משרד הפנים; "הנפות הפריפריאליות ביותר" - הנפות שציון 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 הגיאוגרפיים והחברתיים-כלכליים:

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

פתח תקווה	7.41	719.3	83.8%	לא
תל אביב	8.85	1,388.4	100%	לא

יצוין כי נתוני הפריפריאליות המוצגים בטבלה פורסמו בנובמבר 2017, מתייחסים לשנת 2015 ומהווים את נתוני הלמ"ס העדכניים ביותר נכון למועד זה.

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

שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:

המדד מבוסס על דירוג הפריפריאליות המחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומורכב משיקולים וקריטריונים פנימיים נוספים כאמור לעיל. שיקולים אלו תואמים את השיקולים הקבועים בחוק ולמעשה מהווים שילוב של סעיף 151(ב)(3) - תכנון הפריסה של האוכלוסייה; סעיף 151(ב)(4) - מיקומו הגיאוגרפי 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 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. ואכן, המדד מביא בחשבון, ככלל, את הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות [סעיף 151(ב)(5) לחוק], זאת הואיל ומדד הפריפריאליות, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין אזורים ויישובים שונים בארץ בקרבתם למחוז תל אביב ולריכוזי אוכלוסייה.

2. יישובים סמוכי גבול

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

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

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 ביטחונית. שיקול זה עולה בקנה אחד עם החוק המתיר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב [סעיף 151(ב)(1) לחוק]. נוכח האמור, החליטה ממשלת ישראל לכלול במפת אזורי העדיפות הלאומית יישובים המצויים ברמת איום גבוהה בהתאם לשיקולי מערכת הביטחון. במסגרת האמור, דירגה מערכת הביטחון את יישובי יו"ש בהתאם לרמת איום בדירוג שבין 1-5 כאשר ניקוד של 5 מציינ 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 שאין מדובר בשטחים רציפים, אלא נקודתיים. בנוסף, בסעיף זה לא קיימת חשיבות לרמה האזורית על מנת לממש את מטרותיו.

יובהר, כי רמות האיום סווגו בפקוד מרכז עפ"י קריטריונים שונים, בהם היסטוריה גזרתית, רמת איום של צירי התנועה, מיקום היישוב מזרחה או מערבה מהמכשול הביטחוני וכדומה.

יובהר כי חוק ההתייעלות הכלכלית לא חל ביו"ש, אך מכוח עקרונות המשפט המינהלי ובכפוף לשיקולים מדיניים רלוונטיים, מחילה הממשלה החלטה זו גם ביחס ליישובי יו"ש כמפורט בה, בשים לב להוראות החוק בנושא אזורי עדיפות לאומית.

4. יישובים חדשים

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

יישובים חדשים אינם מוקמים במהלך אחד. מדובר בתהליך הדרגתי שבו 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 הגיאוגרפית של האוכלוסייה. רשימת היישובים בהחלטה זו נסמכת על נתונים וחוות דעת של משרד הבינוי והשיכון מעודכנים ליום 16 בינואר 2018.

5. יישובים צמודי גדר

יישובים צמודי גדר הם יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל או מגדר המערכת סביב רצועת עזה. כאמור, החוק מתיר לממשלה לשקול שיקולים הנוגעים לפריסה של האוכלוסייה [סעיף 151(ב)(3) לחוק] וכן שיקולים הנוגעים למיקומו הגיאוגרפי 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 התיישבות 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

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

נוסף על כך, ממצאי הבדיקה העלו כי ביחס ליתר חלקי הארץ, הרשויות המקומיות הפריפריאליות ביותר מתמודדות עם שיעורי אבטלה והגירה שלילית גבוהים יותר.

כפועל יוצא מכך, ככל שרשות מקומית פריפריאלית יותר כך היא ניצבת בפני אתגר גדול יותר מבחינת אפשרויות תעסוקה והכנסה עבור הרשות ותושביה. תבחין ייחודי זה עולה בקנה אחד עם יעד החלטה להגדיל את הצמיחה הכלכלית, לצמצם פערי הזדמנויות בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מרכז הפעילות הכלכלי שעיקרו במרכז הארץ ולעודד פריסת האוכלוסייה באזורי הפריפריה הגיאוגרפית ועם השיקולים הקבועים בסעיפים סעיף 151(ב)(3)-(5) לחוק (תכנון הפריסה של האוכלוסייה, מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה

וממרכז הארץ, וצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות). יצוין כי הפרמטרים והקריטריונים לסעיף זה מקיימים הלימה לתבחינים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 2262 בעניין פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה מיום 8.1.2017 ומיושמים ע"י משרד הכלכלה והתעשייה במספר הוראות מנכ"ל של המשרד.

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

7. קריטריונים ייחודיים לתחומי העיסוק של משרד החקלאות ופיתוח הכפר

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 3-1, 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 ופיתוח הכפר לערוך הבחנה מדורגת, לפיה יישובים במפה הכללית יוכרו כבעלי עדיפות בהתאם לרמת הפריפריאליות שלהם בחלוקה לשלוש קבוצות וכמפורט להלן: יישובים המסווגים במדד פריפריאליות 3-1 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.

נתונים תומכים - כללי

אוכלוסייה לפי מחוז ונפה

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

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

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

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

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

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

נתון רלוונטי נוסף הינו, כי 60% מהתושבים במפת העדיפות הלאומית מתגוררים ברשויות המקומיות הנמנות על האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (אשכולות 1-4) ו-34% מהתושבים מתגוררים ברשויות הנמנות על האשכולות החברתיים-כלכליים הבינוניים (אשכולות 5-7). מתוך כלל

התושבים המתגוררים ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות החברתיים הכלכליים הנמוכים (אשכולות 1-4), כ- 40% נכללים במפה.

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

פיזור אוכלוסיין

65% מאוכלוסיית המדינה מתגוררת במחוזות תל אביב, 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 שבו היא מתגוררת. מנתוני הלוח 2.23, "צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר יבשתי, לפי מחוז ונפה" בשנתון הסטטיסטי לישראל 2017 המפורסם ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ניתן לראות כי מלבד נפת אשקלון, צפיפות האוכלוסין ב-6 הנפות הפריפריאליות, קרי, גולן, עכו, צפת, כנרת ובאר שבע, היא הנמוכה ביותר בארץ, בעוד שביתר הנפות הצפיפות גבוהה יותר מהממוצע הארצי. במחוז הצפון והדרום בולטת שונות בין הנפות מבחינת נתוני הצפיפות.

נפות	צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר - 2016
נפת גולן	42.3
נפת באר שבע	55.1
נפת צפת	173.2
נפת כנרת	215.6
נפת יזרעאל	417.5
נפת אשקלון	419.9
נפת עכו	672.8
נפת חדרה	743.2
נפת רמלה	999.3
נפת השרון	1,334.8
נפת רחובות	1,831.1

נפת חיפה	1,942.7
נפת פתח תקווה	2,541.6
סך כולל	380.2

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

חינוך והשכלה

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

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

מחוז	עברית	ערבית	אנגלית	מתמטיקה	מדע וטכנולוגיה
------	-------	-------	--------	---------	----------------

ממוצע ציון מחוזי	חינוך ערבי	חינוך עברי	חינוך ערבי	חינוך עברי	חינוך ערבי	חינוך עברי	חינוך ערבי	חינוך עברי	
	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	ציון ממוצע	
44.5	30.3	46.3	31.4	47.4	33.6	65.1	42.8	58.8	הדרום
55.5		46.4		49.8		64.9		60.8	ירושלים
55.8	47.2	47.6	49.3	51.2	65	64.4	62.2	59.6	הצפון
55.9	41.2	53.8	39.4	61.1	54.3	76.1	56.1	65.4	המרכז
56.9	44.3	53.4	45.8	56.8	55.7	76	60.5	62.8	חיפה
58.3		50.4		55.9		63.7		63.2	יו"ש
69.2	..	59.7	..	65.5	..	83.3	..	68.1	תל אביב

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

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

הכנסה, שכר ותעסוקה

ביטוי מוחשי לפערים בין אזורי הארץ נמצא בנתונים כלכליים של האזוריים השונים. את הפערים הכלכליים ניתן לבחון הן ברמת ההכנסות למשק בית והן ברמת ההכנסות לעובד. בחינה ברמת משקי הבית משקפת את רמת החיים של התושבים בנפה, כולל אילו שאינם עובדים, בעוד ניתוח ברמת העובד משקף את יכולת ההשתכרות בנפה. מלוח 10, "הכנסה והוצאה

חודשית למשק בית, לפי נפה", בסקר ההוצאות למשקי בית בשנת 2015 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עולה כי ההכנסה למשקי הבית בנפות במחוז הצפון ובדרום נמוכה מהממוצע הארצי העומד על 18,671 ₪. גם כאשר בוחנים זאת רק ברמת הכנסה מעבודה מצטיירת תמונה דומה.

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

אפשרויות פנאי ותרבות

איכות החיים אינה ביטוי המאפיין רק את הכנסות האזרחים (שיקולי הכנסה), אלא גם ביטוי של אפשרויות הפנאי (צד ההוצאה). נתונים כמותיים, כגון הוצאות על בתי הקולנוע או שיעורי בעלי המנויים לשירותי פנאי מצביעים על פערים בין מחוזות תל אביב והמרכז לבין מחוזות הצפון והדרום. נתוני לוח 9.5 "משקי בית שרכשו מינוי לפעילויות תרבות, בידור

וספורט, לפי תכונות נבחרות" בשנתון הסטטיסטי לשנת 2017, מצביעים על כך ששיעור בעלי מינוי למופעי תרבות, קולנוע או מוזיאון במחוזות הדרום והצפון הוא הנמוך בארץ, בעוד שבמחוזות המרכז ותל אביב הוא הגבוה ביותר. כמו כן, מלבד מחוז ירושלים, הנתונים בנוגע לשיעור בעלי המינויים לבריכות ופעילויות ספורט מעלים ממצאים דומים.

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

נתונים ביטחוניים/חיזוק חוסן אזרחי

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

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

ישובים סמוכי הגבול הינם ישובים 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 כדין.

ב. פריפריה חברתית

השיקול החברתי-כלכלי

החלטת הממשלה מס' 667 מיום 4.8.2013 הגדירה יישובים ואזורים בפריפריה הגיאוגרפית כבעלי עדיפות לאומית על בסיס שיקולים הנוגעים לרמה החברתית-כלכלית של היישוב או האזור ולדירוג הפריפריאלי שלו. במבחן התוצאה נכללו בהחלטה מס' 667 כל הנפות הפריפריאליות ביותר מבחינה גיאוגרפית. נפות אלו נכללות בהחלטה הנוכחית במפת העדיפות הלאומית הכללית, המבוססת כעת על מדד הפריפריאליות בלבד. עם זאת, הניסיון שנצבר בהפעלת ההחלטה וכן שינויים במדיניות הממשלה ובהם הקמת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל מלמדים על הצורך לתת מענה גם ליישובים ולאזורים שאינם נמצאים אך ורק בתחומי הפריפריה הגיאוגרפית, אך סובלים מנחיתות יחסית ביחס ליישובים ולאזורים אחרים לרבות אזורים הסמוכים אליהם. הניסיון שנצבר בהפעלת תכניות לקידום אזורים ואוכלוסיות ולצמצום פערים בתחומי הפריפריה החברתית, כפי שנעשה למשל ביחס לתוכנית להעצמה ולחיזוק העיר לוד (החלטת הממשלה מס' 2371 מיום 31.10.2010) מלמד הן על הצורך והן על האפקטיביות של נקיטת מהלכים לחיזוק הפריפריה החברתית. עם זאת, קיימת שונות בין אזורים (למשל שכונות) הנמצאים בתחום הניהול של אותה רשות מקומית. יתרה מכך, קיימת שונות בין אזורים המצויים בתחומה של רשות מקומית חזקה לבין אזורים דומים הנמצאים בתחום הניהול של רשויות חלשות; זאת, נוכח יכולתה של רשות מקומית חזקה לספק מענים נרחבים יותר לאוכלוסיות חלשות בתחומה. בנוסף, מיקומו הגיאוגרפי של היישוב משפיע אף הוא במישרין על רמת הנגישות ואיכות השירותים מכוח ריחוקם ובידודם היחסי ממרכזי תעסוקה, מסחר, תרבות וכיו"ב, והדבר אכן עולה מהנתונים המצביעים על קיום מתאם בין פריפריאליות גיאוגרפית לבין דירוג חברתי-כלכלי נמוך במדידות הלמ"ס. נתון חברתי-כלכלי נוסף המשפיע על יכולתו של הפרט לקבל מענה למצוקות ולהיחלץ ממעגל העוני הוא ההון החברתי הפוטנציאלי שיש לו. המונח "הון חברתי" מתייחס

לרשתות חברתיות, בתוספת נורמות, ערכים והבנות משותפים, המאפשרים שיתוף פעולה בתוך קבוצות. לעולים חדשים, על-פי רוב, הון חברתי נמוך יחסית, שכן היכרותם עם החברה שבה הם נקלטים, השתייכותם לרשתות חברתיות והיכרות עם הנורמות הנהוגות בחברה הקולטת נמוכה יחסית, ולפיכך יכולתם לגשר על פערים מועטה יותר ביחס לאוכלוסייה הוותיקה. עוד ידוע כי בעוד שעולים חדשים שהצליחו להשתלב או כאלו שהגיעו לכתחילה עם הון כלכלי והון חברתי גדולים יותר נוטים להתפרס בקרב כלל האוכלוסייה, הרי שקיימים אזורים בארץ שמאופיינים בשיעור גבוה של עולים ותיקים, שהתקשו להיקלט, והם מייצרים סביבה של הון חברתי שמקשה אף יותר על התפתחות הפרט, ומצריכה מנגד משאבי רווחה גדולים יותר מצד המדינה כסיוע לפרט. בהתאם לכך, מצבו של עני שהוא גם עולה חדש ויכולתו להיחלץ מהמצוקה, קשים יותר משל האוכלוסייה הכללית מצד אחד, ומצריכים לפיכך מצד שני, שימת דגש על השקעת משאבים. אי לכך, הבחינה הרלוונטית למפת הפריפריה החברתית היא ברמת האזור הסטטיסטי בתוך הרשות (או המדד הכלכלי חברתי של היישוב במקום שבו אין חלוקה או דירוג לאזורים סטטיסטיים), תוך שקלול עוצמתה הכלכלית של הרשות, מיקומה הגיאוגרפי כמפורט להלן ונטל קליטת העלייה על אותה רשות.

אופן החישוב

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

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

לעניין זה, "מדד חברתי-כלכלי" - אפיון רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה או בעניין אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, לפי העניין, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזת לסטטיסטיקה; המדד הפריפריאלי: מדד פריפריאליות של היישובים בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "אזורים סטטיסטיים" - על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדובר ביחידות גיאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר

בתוך יישוב, שלהן מאפיינים ייחודיים. אזור סטטיסטי מונה בממוצע כ- 3,000 תושבים. החלוקה לאזורים סטטיסטיים מתבצעת בדרך כלל ביישובים המונים מעל 10 אלפים תושבים. "מדד חוסן פיננסי" -האיתנות הכלכלית של הרשות, כפי שבאה לידי ביטוי במודל מענק האיזון שנקבע על ידי משרד הפנים; "נטל קליטת העלייה" - שיעור התושבים המתגוררים ברשות המקומית, שעלו לישראל החל משנת 1990 ואילך מתוך כלל האוכלוסייה ברשות המקומית.

כאמור, ההכרה והסיוע לאזורים בתחום הפריפריה החברתית נשענים על ארבעה מרכיבים: מצבה של האוכלוסייה באזור, מיקומו הגיאוגרפי של האזור, מצבה של הרשות המקומית, נתון המשליך על יכולתה לסייע לאותם תושבים, ונטל קליטת העלייה על הרשות. על מנת לתת ביטוי לארבעה מרכיבים אלה, בוצע שקלול של מספר מדדים: האחד, אשר ניתן לו משקל של 50% מהציון, הוא המדד החברתי-כלכלי של היישוב או האזור הסטטיסטי. מדד זה מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית או באזור הסטטיסטי, כפי שיפורט בהרחבה להלן. השני, אשר ניתן לו משקל של 25% מהציון, הוא חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית שבה ממוקם היישוב או האזור הסטטיסטי, והוא נמדד לפי דירוג הרשות במודל מענק האיזון לנפש לשנת 2017, כפי שחושב על ידי משרד הפנים. השלישי, אשר ניתן לו משקל של 25% מהציון, הוא מדד הפריפריאליות של היישוב או של הרשות המקומית שבה ממוקם האזור הסטטיסטי. השיקול לתת משקל רב יותר למדד החברתי-כלכלי מאשר למדדי החוסן הפיננסי והפריפריאליות עולה בקנה אחד עם מטרות ההחלטה המתמקדת בזיהוי האוכלוסיות החלשות ובמטרה לשפר את השירותים ואת רמת החיים שלהן, כאשר מדדי החוסן הפיננסי ומדד הפריפריאליות מהווים נתונים תומכים. בנוסף, ביישובים המאופיינים בנטל קליטת עלייה בשיעור גבוה פי שניים לפחות מהשיעור הממוצע (15%) של עולים ברשויות מקומיות שיש בהן עולים (קרי – 30%), ניתן מקדם של 10% לציון הכולל של היישוב. השיקול לקביעת מקדם נטל קליטת העלייה בנוסף ומעבר למדד המשוקלל של הדירוג החברתי כלכלי, החוסן הפיננסי של הרשות ומדד הפריפריאליות הגיאוגרפית נקבע באופן שייצר שוויוניות במדדים לזיהוי אזורים המאופיינים באוכלוסייה חלשה, המזוהה כפריפריה חברתית במדד המשוקלל, ויאפשר לאותם אזורים שבהם יש שיעור גבוה של עולים לקבל מענה בלי שהדבר יבוא על חשבונם של יישובים ואזורים אחרים.

מגבלת האוכלוסייה

העיקרון השני המנחה בקביעת אזורי הפריפריה החברתית הוא מגבלת האוכלוסייה אשר תאפשר שימוש אפקטיבי בכלי זה. אפקטיביות תקציבית

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

חישוב המפה

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

המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשות מקומית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משקללת במדד זה את הקריטריונים הבאים: דמוגרפיה: חציון גיל, יחס תלות (היחס בין סך בני 0-19 ובני 65+ לבין בני 20-64), אחוז משפחות עם 4 ילדים ויותר; השכלה וחינוך: ממוצע שנות לימוד של בני 54-254, 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 טונה מחולק במספר התושבים, ממוצע עלות אגרת רישיון לרכב ומספר ימי שהייה שנתית בחו"ל של בני שנתיים ומעלה. המדד החברתי-כלכלי הינו מדד המחולק לאשכולות 1-10, כאשר אשכול 1 מכיל את היישובים החלשים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואשכול 10 את היישובים החזקים ביותר.

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

על מנת למדוד את חוסנה הפיננסי של הרשות המקומית שבה נמצא היישוב או האזור הסטטיסטי, בוצע חישוב עבור כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות הרלוונטיות (לא נכללו במדידה המועצות התעשייתיות תפן ורמת חובב שאין בהן תושבים), המדרג את מיקומן היחסי על בסיס גובה מענק האיזון שהן זכאיות לו, עפ"י מודל משרד הפנים, בחלוקה לגודל האוכלוסייה ברשות המקומית, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016. מענק המודל מחושב לרשות כהפרש בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הפוטנציאלית שמוקצה בפועל לרשויות. נוסחת המענק מביאה לידי ביטוי את מידת החוסן הפיננסי הפוטנציאלי של הרשות המקומית באמצעות שקלול הטרונגניות האוכלוסייה, שיעור נתמכי הרווחה, הוצאות על חינוך, קליטת עלייה ופנסיה לגמלאי הרשות, וכן נתונים פיסיים ומספר היישובים המרכיבים את המועצה האזורית והמרחק ביניהם. בצד ההכנסה נלקחים בחשבון פוטנציאל הגבייה מארנונה למגורים, גובה ההכנסות העצמיות והכנסות ממשרדי ממשלה. יצוין כי

החישוב לוקח בחשבון את גודל אוכלוסיית הרשות. עבור כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות, חושב הדירוג היחסי של כל רשות בנרמול לדירוג של 20-1, כך ש-1 מציין רשות חלשה מבחינה פיננסית (מענק מודל גבוה לנפש) ו-20 מציין רשות איתנה פיננסית (מענק מודל נמוך לנפש).

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

קליטת עלייה מהווה יסוד מרכזי של הציונות. לאורך השנים צמחה אוכלוסיית מדינת ישראל עשרות מונים, ובתקופות מסוימות אופיינה הצמיחה ב"גלי עלייה". הניסיון שנצבר לאורך השנים לימד כי קליטת עלייה היא תהליך ארוך טווח, הנמשך בד"כ לפחות דור אחד. על-פי רוב, דור ההורים הראשון, בפרט מבוגרים, מתקשה להשתלב וסובל מקשיים חברתיים, כלכליים ורווחתיים. הניסיון מתקופת עיירות הפיתוח או מתקופות של גלי עלייה מאוחרים יותר, מלמדים כי כל מחזור של גלי עלייה יוצר למשך תקופת החיים של הדור הראשון שכונות ואזורים המאופיינים בריבוי עולים. יתרה מכך, עולים שנתרו לגור באותן שכונות לאורך שנים רבות ולא נטמעו באוכלוסייה הכללית הם, על-פי רוב, אוכלוסיית העולים החלשה. אוכלוסייה זו מצריכה מענה מיוחד ומטילה על רשויות המדינה עלות מוגברת לצורך מתן מענה לצרכיה.

הגירה ועוני, כל אחד בנפרד, הם גורמים העשויים להוות חסם בפני מיצוי פוטנציאל ההון האנושי. יתרה מזו, שילובם של שני גורמים אלה עשוי להעמיק את החסמים ולפגוע עוד יותר ביכולתם של התושבים לממש את הפוטנציאל שלהם.

הון חברתי, מוגדר כרשתות חברתיות, בתוספת נורמות, ערכים, והבנות משותפים, המאפשרים שיתוף פעולה בתוך קבוצות. מקורות להון חברתי הן המשפחה עצמה והסביבה החברתית בהן חיה המשפחה. ההון החברתי

הוא המאפשר לאדם להשתלב בצורה טובה במערכות היכולות להביא למיצוי הפוטנציאל שלו כגון בית הספר, מקומות עבודה ועמדות חברתיות. הון חברתי, ולפיכך גם יכולת ההשתלבות ובניית הקשרים של האדם, קשורה למצב כלכלי, ועל כן אנשים עניים הם בעלי רמה נמוכה יותר גם של הון חברתי. עולים חדשים הם בדרך כלל בעלי הון חברתי נמוך יותר שכן היכרותם עם החברה שבה הם נקלטים, השתייכותם לרשתות חברתיות וההיכרות עם הנורמות הנהוגות בחברה אליה היגרו היא נמוכה יותר. יכולתם לרכוש הון חברתי מוגבלת. יתרה מכך, אם הם חיים בסביבה שבה חלק גדול מהתושבים הם עולים ועניים כמוהם, היכולת שלהם ליצור לעצמם הון חברתי קטנה עוד יותר, כיוון שאינם באים במגע עם תושבים אחרים, בעלי קשרים והמחברים לרשתות חברתיות שיכולים לסייע להם בהשתלבות וברכישת הון חברתי.

חשוב לציין גם, שהן עוני והן הגירה מוכרים – כל אחד בנפרד – כגורמים המגדילים את ההסתברות לקיומם למגוון מצבי סיכון – למשל – מצבי סיכון בקרב ילדים. שני הגורמים גם יחד מגדילים את הסיכון עוד יותר. לפיכך, ניתן להניח שבאזורים עם ריכוזים, הן של עולים והן של עניים, יכולת ההשתלבות ומימוש הפוטנציאל של התושבים נמוכה יותר מאשר בשכונות וביישובים שבהם אין ריכוזים כאלה.

בחינת נתונים חברתיים-כלכליים של רשויות עם שיעור עלייה של 30% ומעלה (להלן – רשויות עלייה), מעלה תמונה התומכת בהנחה בדבר השפעת השילוב של עוני והגירה, שכן ברשויות אלה עומד השכר הממוצע לשכיר על 7,077 ש"ח, לעומת 8,482 ש"ח ביתר הרשויות המקומיות. כמו כן, שיעור מקבלי הבטחת הכנסה ברשויות עלייה עומד על 6.35% (לעומת 5.8% ביתר הרשויות). עוד יודגש, כי ביישובי העולים, 37% מאוכלוסיית העולים הם תושבים מגיל 61 ומעלה, אשר רובם כבר אינם בגיל התעסוקה. שיעור גבוה של תושבים מחוץ לגיל התעסוקה מגדיל את הנטל על הרשות המקומית בהיבטי רווחה, והשילוב של עולים מבוגרים מגדיל את הנטל עוד יותר. לראיה, מעל ל-90% מזכאי הדיור הציבורי הקשישים הם עולים.

בסיס הנתונים המנהליים של הביטוח הלאומי, המבוססים על כלל האוכלוסייה הנתמכת על ידי המוסד לביטוח לאומי (בניגוד לסקרי עוני המבוססים על מדגם בלבד) מעלה כי עומק העוני בקרב עולים עניים עומד על 55%, בעוד שבקרב עניים שאינם עולים, עומד הנתון על 44.8%. נוסף על כך, חומרת העוני בקרב עולים עניים עומדת על 42.6%, בעוד שבקרב עניים שאינם עולים, עומדת חומרת העוני על 29.2%. לעניין זה, "עומק העוני", קרי, הפער באחוזים בין ההכנסה של העני לבין קו העוני, ו"חומרת העוני"

היא הפער באחוזים בין ההכנסה של העני לבין קו העוני בריבוע ומדובר למעשה בממדד הנותן משקל גבוה לעניים ביותר.

עוד יצוין, כי המוסד לביטוח לאומי בוחן 4 מגזרים עיקריים בדו"ח העוני השנתי: ערבים, יהודים חרדים, יהודים לא חרדים ועולים. עפ"י הדו"ח, תחולת העוני של יהודים שאינם חרדים היא הנמוכה ביותר. מלבד אוכלוסיית העולים, המונה מעל מיליון איש, אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי עוני גבוהים ביחס לכלל האוכלוסייה כבר מקבלות מענה במסגרת ההחלטה ובמסגרת החלטות ממשלה אחרות. כך, 93% מאוכלוסיית המיעוטים נכללת במפת הפריפריה החברתית. יתרה מזו, אוכלוסיית המיעוטים מקבלת מענה במסגרת החלטות ממשלה ייעודיות בכלל זה: החלטה מס' 922 מיום 30 בדצמבר 2015, בדבר "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", החלטה מס' 2397 מיום 12 בפברואר 2017 בדבר "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021", החלטה מס' 1480 מיום 2 ביוני 2016 בדבר "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 – 2020", החלטה מס' 959 מיום 10 בינואר 2016 בדבר "תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 – 2019" והחלטה מס' 1052 מיום 15 בדצמבר 2013 בדבר "תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017". 87.5% מהיישובים בעלי צביון חרדי מובהק, שבהם מתגוררת כ- 25% מאוכלוסיית החרדים בישראל, נכנסו למפת הפריפריה החברתית. יתר 75% מאוכלוסיית החרדים מתגוררת ברחבי הארץ (קרי ביישובים שאינם במובהק חרדיים). ביחס לאוכלוסייה זו אין מידע יחידני בנתוני הלמ"ס, אולם מבדיקה מדגמית של שכונות הידועות כבעלות אחוז ניכר של תושבים חרדים, נראה כי נתוני הלמ"ס בדבר שכונות (אזורים סטטיסטיים) ויישובים בעלי ניקוד חברתי-כלכלי נמוך מקיימים מתאם לאוכלוסייה החרדית. למשל, 80% מהאזורים הסטטיסטיים בירושלים שמוגדרים כפריפריה חברתית ואינם במזרח העיר (המאופיינת באוכלוסייה ערבית מובהקת) מאוכלסים על ידי תושביה החרדים. חשוב לציין כי מדובר בשכונות חרדיות מובהקות, אולם לא ניתן לבדד את כלל האוכלוסייה החרדית, שכן חלק מהאזורים הסטטיסטיים כוללים הן שכונות חילוניות והן חרדיות. על כן סביר להניח ששיעורם במפת הפריפריה החברתית אף גדול יותר.

ברשימת היישובים שמפרסמת הלמ"ס מנויים גם שבטים בדואיים 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) 26 מתוכם הם יישובי בדואים בדרום הארץ

ו-2 יישובי בדואים בצפון. בשל הנסיבות, אין עבור יישובים אלה נתונים על המצב החברתי-כלכלי של תושביהם ומיקומם הפריפריאלי. בנוסף, עקב אי-שיוכם לרשות מקומית כלשהי, לא ניתן למדוד את החוסן הפיננסי של המסגרת המוניציפאלית בה הם נמצאים. אעפ"י כן, יישובים אלה הוכרו כבעלי עדיפות לאומית במסגרת שתי החלטות ממשלה לסיוע לאוכלוסיית הבדואים בצפון (החלטה מס' 1488 מיום 17 במאי 2016 בעניין "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 – 2020" והחלטה מס' 2397 מיום 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 החלטה. נוכח האמור, שבטי הבדואים שמחוץ לתחומי היישובים המוכרים, כפי שמפורטים במערכת היישובים של הלמ"ס, יוגדרו כפריפריה חברתית.

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

ניתוח תוצאתי של מפת הפריפריה החברתית

מניתוח נתוני האוכלוסייה ביישובי הפריפריה החברתית, עולה כי 79% מאוכלוסיית המפה מתגוררים ביישובים בעלי אשכול חברתי-כלכלי בדירוג 1-4. נתון זה כשלעצמו עולה בקנה אחד עם תכלית המפה, שעיקרה לסייע לאוכלוסיות חלשות באמצעות כלי סיוע המכוונים לרמת הפרט. כמו כן, כ-55% מאוכלוסיית הפריפריה החברתית שייכים למגזרי המיעוטים, ובסך הכול נכללים בפריפריה החברתית 93% מאוכלוסיית המיעוטים במדינת ישראל. בנוסף, ברשויות מקומיות אשר בהן לפחות אזור סטטיסטי אחד המוגדר כפריפריה חברתית (להלן - "אוכלוסיית הפריפריה החברתית"), שיעור התעסוקה עומד על 69%, בעוד שביתר הרשויות עומד נתון זה על 81%. יתרה מזאת, שיעור התעסוקה יורד ככל ששיעור האוכלוסייה המוגדרת כפריפריה חברתית עולה. כך למשל, ברשויות אשר לפחות 10% מאוכלוסייתן מוגדרת כפריפריה חברתית, עומד שיעור התעסוקה על 67%, וברשויות אשר לפחות 30% מאוכלוסייתן מוגדרת כפריפריה חברתית,

עומד שיעור התעסוקה על 65%. בהיבט החינוכי, בקרב אוכלוסיית הפריפריה החברתית, שיעור הזכאות לבגרות עומד על 57%, לעומת 71% ביתר חלקי הארץ. כמו כן, שיעור הזכאים לבגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות עומד על 44% בלבד בקרב אוכלוסיית הפריפריה החברתית, בעוד שביתר הרשויות מדובר בשיעור של 61.1%.

שיקולי החוק, כפי שבאים לידי ביטוי במודל זה:

למעשה, בהחלת המדד המשולב מובאים אפריורית השיקולים המצוינים בסעיף 151(ב)(2), חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור ורמת השירותים בו, סעיף 151(ב)(5) לחוק, הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין יישובים או אזורים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות, וסעיף 151(ב)(4) בדבר מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ וכן סעיף 151(ב)(6) בעניין נטל קליטת העלייה על האזור או היישוב. הכללת המדד הכלכלי-חברתי והאזורים הסטטיסטיים, על מרכיביו הפנימיים, כפי שפורטו לעיל, במדד המשולב - מבטא בבירור את שיקול חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור, וכן את רמת השירותים הניתנים באותו אזור; חוסנה הפיננסי של הרשות מבטא את יכולתה לספק שירותים הנדרשים לתושביה ושתפקידם בצמצום הפערים הוא מכריע. כמו כן הכללת המדד הפריפריאלי מביאה לידי ביטוי את מרחקו הפיסי של היישוב או האזור ממוקדי תעסוקה, תשתיות, מוסדות תרבות וחינוך וכיו"ב. שילוב שלושת המדדים מביא, ככלל, בחשבון את הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות [סעיף 151(ב)(5) לחוק], זאת הואיל והמדד הכלכלי-חברתי מבטא במרכיביו, בין היתר, פערים חברתיים וכלכליים בין קבוצות אוכלוסייה, מדד הפריפריאליות מבטא את הפער שבין יישובים ואזורים במרכז הארץ לבין יישובים ואזורים המרוחקים מהמרכז או מהמטרופולין, ואילו מדד החוסן הפיננסי, מעצם הגדרתו ומרכיביו, מבטא את הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בארץ בהיבט פוטנציאל ההכנסות לנפש וכן ברמת נטל ההוצאה.

ג. אשכולות אזורים

השיקול המרכזי בעידוד התאגדות מסוג אשכולות אזורים 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 שהנגישות 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) לחוק, 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.