

תכנית לפיתוח ירוחם

הצעה להחלטה

מחליטי, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 546 מיום 13.7.2013 להפעיל תוכנית רב-תחומית להעצמה כלכלית של המועצה המקומית ירוחם (להלן: הרשות המקומית), הנותנת מענה לאתגרים הייחודיים של היישוב תוך מינוף מגמות הפיתוח המואץ המתקיימות בו, כדלקמן:

חיזוק הרשות המקומית

1. תגבור שירותים: להנחות את משרד הפנים להקצות לרשות המקומית תקציב שוטף בסך 10 מלש"ח, בפריסה שווה על פני חמש שנים (2018-2022), לצורך תגבור שירותים. לטובת זאת, יעביר משרד האוצר 10 מלש"ח למשרד הפנים כתקציב תוספתי ייעודי בפריסה שווה על פני השנים 2018-2022.
2. פיתוח כלכלי וארגוני: משרד הפנים יקצה 18.5 מלש"ח בהרשאה להתחייב בפריסה על פני 4 שנים לטובת תכניות לפיתוח כלכלי וארגוני של הרשות (2018-2021), בחלוקה הבאה:
 - א. 3 מלש"ח יוקצו לטובת תכנית הפיתוח הארגוני.
 - ב. 15.5 מלש"ח יוקצו לטובת תכנית הפיתוח הכלכלי: התכנית תתקצב לאור הגשת תכנית לפיתוח כלכלי על ידי הרשות, שתגובש ע"י הרשות בתאום עם משרד הפנים ובהתאם לקריטריונים בנושא תכניות פיתוח כלכלי כפי שייקבעו על ידי משרדי האוצר והפנים.
 - ג. לטובת זאת, יעביר משרד האוצר תקציב תוספתי בסך 3.5 מלש"ח למשרד הפנים בפריסה שווה על פני 4 שנים.
3. היערכות לחירום: משרד הפנים יקצה סך של 1.5 מלש"ח בהרשאה להתחייב לטובת שיפור ההיערכות למצבי חירום ברשות המקומית. המענק יתקבל כתוספת תקציבית ממשרד האוצר למשרד הפנים בשנת 2018.

כלכלה ותעשייה

4. להנחות את משרד הכלכלה והתעשייה:

א. להקצות 3 מלש"ח מתקציבו בשנת 2018 לטובת תכנון מפורט לביצוע הרחבה של 500 דונם באזור התעשייה הכבדה בירוחם. 2 מלש"ח יוקצו

מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה ו-1 מלש"ח יעביר משרד האוצר למשרד הכלכלה והתעשייה בשנת 2018 כתקציב תוספתי ייעודי.

ב. לגבש תכנית סיוע להקמת מבנים להשכרה להייטק בתיאום אגף התקציבים במשרד האוצר; זאת, בכפוף לגיבוש מודל כלכלי בר-קיימא, במסגרת התקציב המוקצה לעניין זה, בתוך 90 ימים מקבלת החלטה זו. לצורך כך, יוקצו 4 מלש"ח בשנת 2018, מהם 1 מלש"ח מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה ו-3 מלש"ח מתקציב תוספתי שיעביר משרד האוצר למשרד הכלכלה והתעשייה ב-2018.

5. לרשום את הודעת משרד הכלכלה והתעשייה כי הוקצו 4.8 מלש"ח מתקציבי המשרד לטובת השלמות פיתוח באזורי התעשייה בירוחם בשנים 2018-2020.

6. להנחות את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה לפעול לעידוד, לקידום ולפיתוח העסקים הקטנים והבינוניים בירוחם, לפי תכנית שתגובש תוך 30 יום. לצורך כך, יוקצו 3.4 מלש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2018-2021, מהם 2 מלש"ח מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה ו-1.4 מלש"ח תקציב תוספתי שיעביר משרד האוצר למשרד הכלכלה בחלוקה שווה על פני השנים האמורות.

7. לרשום את הודעת משרד הכלכלה והתעשייה כי הוצאו כתבי אישור המסתכמים בסך של 12.8 מלש"ח למפעלים תעשייתיים בירוחם במסגרת המסלול המנהלי לתמיכה בהשקעות, מתוקף מימוש החלטת ממשלה מס' 2601 מיום 09.04.2017 בנושא "תכנית לסיוע במשיכת השקעות לרשויות המקומיות דימונה, ערד וירוחם".

פיתוח עירוני

8. להנחות את המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, לגבש ולהפעיל תכנית פעילות בירוחם, בתחומי הפעילות של המשרד, שמטרתה פיתוח תשתיות עירוניות "עם הפנים לעיר", לאור הגידול הדמוגרפי הצפוי ולאור הצרכים בפיתוח שפה אורבנית. לצורך כך, יוקצה למועצה המקומית ירוחם סכום של 8.5 מלש"ח בשנים 2018-2022, בכפוף להגשת תכנית עבודה מקיפה לאישור המשרד, בהתאם לפריסה ולמקורות כמפורט בטבלה:

מקור/שנה	2018 מלש"ח	2019 מלש"ח	2020 מלש"ח	2021 מלש"ח	2022 מלש"ח	סה"כ מלש"ח
פריפריה, נגב וגליל	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	4.5
אוצר	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	4.0
סה"כ	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	8.5

9. להנחות את המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להקצות 3 מלש"ח מתקציבו בשנת 2018 לפיתוח ולשיפוץ פארקים, מוסדות ציבור ושטחי ציבור בירוחם.

רווחה ותעסוקה

10. להנחות את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

- א. להגדיל את מודל "מרכז עוצמה" בירוחם לסיוע למשפחות וליחידים החיים בעוני והדרה לשנת 2018, כולל הגדלת תקינה של רכוז תעסוקה, הרחבת תקציב הפעולות הקהילתיות והתעסוקתיות והגדלת סל תעסוקה גמיש ללקוחות, בסכום שלא יפחת מ-95,770 ש"ח לשנת 2018, וזאת בכפוף לדיווח על מספר ההשמות הנדרש.
- ב. להעמיד תקציב ייעודי לצורך הקצאת שוברים לתושבי ירוחם, במסגרת הוראת מנכ"ל המשרד 1.6 לעניין תכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה. לצורך יישום סעיף זה, יקצה המשרד כ-400 אלש"ח סה"כ בשנים 2018-2019.
- ג. להקצות 1.5 מלש"ח תקציב פעולה לתגבור פעילות הרווחה בירוחם בשנים 2018-2020, מהם 1 מלש"ח ממקורות המשרד ו-0.5 מלש"ח תקציב אוצרי. התקציב יינתן בכפוף לאישור תוכניות ומענים על ידי הדרג המקצועי במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובהתאם לפריסה ולמקורות כמפורט בטבלה:

מקור/שנה	2018 מלש"ח	2019 מלש"ח	2020 מלש"ח	סה"כ מלש"ח
עבודה ורווחה	0.4	0.3	0.3	1.0
אוצר	0.1	0.2	0.2	0.5
סה"כ	0.5	0.5	0.5	1.5

שיקום שכונות

11. להנחות את משרד הבינוי והשיכון:

- א. לבצע פעולות שיקום חברתי במרקם הוותיק של ירוחם, לטובת חיזוק והעצמת האוכלוסייה המקומית כולל תחום הנוער והילדים, בהשקעה כוללת של 3 מלש"ח מתקציבו בפריסה שווה בשנים 2018-2020.
- ב. להקצות בשנים 2018-2022, מדי שנה, 2 מלש"ח מתקציבו, לטובת שיקום ושיפוץ פיזי של בניינים ושטחים פרטיים פתוחים (שפ"פים), במרקם הוותיק בירוחם. סך כל השקעות המשרד בסעיף זה, לשנים 2018-2022, יעמוד על 10 מלש"ח.

חינוך, מדע ותרבות

12. להנחות את משרד החינוך להפעיל בירוחם תכנית יישובית כוללת לחינוך טכנולוגי פורמלי, בכל שלבי הגיל – מגן ילדים ועד כיתה י"ב. לצורך כך, יקצה משרד החינוך למועצה המקומית ירוחם 1.2 מלש"ח מתקציבו, 0.4 מלש"ח בשנת 2018 ו-0.8 מלש"ח בשנת 2019.
13. להנחות את משרד המדע והטכנולוגיה להמשיך בפעילות החינוכית הבלתי פורמאלית המתקיימת בתחומי המדע, הטכנולוגיה והחלל בירוחם בשנים 2018-2020. לצורך כך,

להקצות למועצה המקומית ירוחם 1.65 מלש"ח בהתאם לפריסה ולמקורות כמפורט בטבלה:

מקור/שנה	2018 מלש"ח	2019 מלש"ח	2020 מלש"ח	סה"כ מלש"ח
מדע	0.35	0.35	0.35	1.05
אוצר	0.2	0.2	0.2	0.6
סה"כ	0.55	0.55	0.55	1.65

14. א. משרד התרבות והספורט ייתן העדפה ממקורותיו התקציביים ליישוב ירוחם, בשנים 2018-2020, במסגרת סל תרבות עירוני וסל הספורט על-מנת לסייע לרשות בפעולות תרבות וספורט.

ב. משרד התרבות והספורט יקצה לרשות המקומית סך כולל של 500,000 ש"ח מתקציבו לטובת אחת או יותר מהפעילויות הבאות: פעילות ספורט, כהגדרתה בסל הספורט; פעילות תרבות, כהגדרתה בתקנת סל תרבות עירוני. התקציב יועבר בכפוף לעמידה בדרישות המקצועיות של תקנות התמיכה של המשרד ובכפוף לכל דין.

קהילה, אזרחים ותיקים וצעירים

15. משרד הביטחון יקצה תקציב של עד 1.5 מלש"ח בסך הכל, בין השנים 2018-2022, לאגף לקליטת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, לטובת פרויקטים לקידום חיילים משוחררים בירוחם.

16. להנחות את המשרד לשירותי דת לתקצב הקמת בית כנסת אחד בירוחם בשתיים מתוך השנים 2018-2020, וכן לתגבר מענה לאוכלוסייה עתידיית בעיר על ידי העמדת תוספת תקצוב לבניית מקווה, וכל זאת במסגרת תמיכות במבני דת שנותן המשרד. לצורך כך, יקצה המשרד לשירותי דת 900 אלש"ח בהרשאה להתחייב בכל אחת מהשנים 2018-2019 ובסה"כ 1.8 מלש"ח. ככל שלא יהיה ניתן להעמיד תוספת תקצוב לבניית המקווה, הסכום שהוקצה יופנה לבניית בית כנסת שלישי. קבלת הסכום מותנית בהגשת בקשה מסודרת ותקינה בכל שנה מהשנים עפ"י נהלי המשרד לאותה שנה.

17. להנחות את המשרד לשוויון חברתי להקצות 3 מלש"ח, בפריסה שווה על פני השנים 2018-2020, לטובת תכנית פעילות לאזרחים ותיקים וצעירים בירוחם, מהם 1.5 מלש"ח מתקציב המשרד לשוויון חברתי ו-1.5 מלש"ח תקציב תוספתי שיעביר משרד האוצר למשרד לשוויון חברתי בפריסה שווה בשנים האמורות.

חקלאות וסביבה

18. בהמשך להחלטה 546 מיום 14.07.2013, להנחות את משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – משרד החקלאות) להקצות 500 אלש"ח בשנת 2018 ל"פרויקט פארק ירוחם – עיר בלב פארק", באמצעות רשות ניקוז "שקמה-בשור", לטובת המשך פיתוח האתר. הקצאת התקציב על ידי משרד החקלאות תיעשה בכפוף להגשת בקשה מפורטת מטעם רשות הניקוז לאגף שימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות, בה

יפורטו הפעולות שלשמן נדרש התקציב. בהתאם לבקשה זו ולאחר בחינתה, תבוצע העברת התקציב מכוח החלטה של ועדת תמיכות או של ועדת המכרזים של משרד החקלאות, לפי העניין.

19. הממשלה פונה להנהלת הקרן לשמירת הניקיון (להלן - הקרן) בבקשה, כי תאשר, בכפוף לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד-1984 והתקנות על פיו, סיוע למועצה המקומית ירוחם, בסכום של עד 4 מלש"ח, במהלך השנים 2018 עד 2021, עבור יישום תכנית לטיפול בפסולת ברשות המקומית, שתוגש על ידי המועצה המקומית ירוחם, ותכלול הצעה להקמה ולשדרוג תשתיות למיחזור ולטיפול בפסולת ופינוי מפגעי פסולת, לרבות מפגעי אסבסט, חינוך סביבתי, ומימון אמצעים למניעת הישנות המפגעים.

תחבורה

20. א. בהמשך להחלטה 2025 מיום 23.09.2014, להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לכלול בתכנית לכביש 224 ביצוע תאורה מהתקציב שהוקצה בהחלטה האמורה.

ב. להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לתכנן ולבצע שוליים ותאורה בכביש 204 בקטע שבין ירוחם לדימונה בסכום של 2 מלש"ח לתכנון בשנת 2018 ו-13 מלש"ח לביצוע בשנת 2019 מתוך תקציב סלי הפיתוח המשרדי כפי שיוסכם בין משרד התחבורה לאגף התקציבים באוצר.

ג. להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים להקצות סך של עד 10 מלש"ח לתכנון וביצוע תאורה לצמתים בינעירוניים בכבישים המשרתים את מרחב היישוב ירוחם, מתוך תקציב סלי הפיתוח המשרדי כפי שיוסכם בין משרד התחבורה לאגף התקציבים באוצר.

בינוי ושיכון

21. להנחות את משרד הבינוי והשיכון להגיש לאישור הוועדה לתכנון ופיתוח, כהגדרתה בהחלטת ממשלה מס' 125 מיום 25.6.15, עדכון לאומדני עלויות הפיתוח של כ- 3,800 יח"ד בחמש שנים (2018-2022) הכל בהתאם לאפשרות העמסת העלויות על יח"ד המשווקות כדלהלן :

א. תקצוב עלויות מיתוג, בהתאם לקצב השיווק הצפוי ;

ב. תקצוב עלויות להקמת מינהלת בפריסה ל-5 שנים בהתאם לקצב השיווקים הצפוי ;

ג. תקצוב פיתוח תשתיות על ותשתיות תומכות לשיווקים באתרים השונים בעיר, בהתאם לקצב השיווקים הצפוי ;

ד. יובהר כי עלויות הפיתוח הכלולות בסעיפים א-ג יכללו בנוסף גם את התקציב שאושר בוועדה לתכנון ופיתוח מיום 18.11.15 בסך של 83 מלש"ח למימון תשתיות ראש שטח, בהתאם לקצב השיווק הצפוי.

עדיפות לאומית

החלטה זו מוגשת בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן: החוק), בנושא עדיפות לאומית.

ממשלת ישראל מרכזת מאמץ לקידום מהלך לאומי להעתקת מחנות צה"ל לנגב, מתוך הבנה שמעבר למשמעויות המהלך למערכת הביטחון עצמה, למהלך העתקתם של מחנות צה"ל לנגב עשויה להיות השפעה משמעותית על פיתוחו של הדרום, ובכוחו להוות מנוף משמעותי לפיתוח האזור ולצמיחתו.

החלטה 546 מיום 14.07.2013 בדבר "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב" (להלן – החלטה 546) התקבלה בשים לב למעגלי ההשפעה של מחנות צה"ל.

יישובי המטרה, כפי שנקבעו בהחלטה 546, הם אותם יישובים השוכנים בנגב כהגדרתו בהחלטה 546, שמצויים בטווח נסיעה יומית קצרה ממחנות צה"ל העתידיים לקום, ואשר נמצא שיש צורך לסייע להם לממש את הפוטנציאל הטמון בהעתקת מחנות צה"ל לסביבתם הקרובה, ובכלל זה לגידול הצפוי באוכלוסייה בהם וליצירת תמהיל ואיכות המגורים הרצויים.

השיקולים שביסוד קביעת יישובי המטרה היו חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו, כאמור בסעיף 151(ב)(2) לחוק, ומיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק.

בהתאם, נקבעו בסעיף 9(ב) להחלטה 546 שלושה תנאים מצטברים להגדרת יישובי המטרה מתוך כלל יישובי הנגב: (1) קרבה למחנות צה"ל- מרחק של עד 20 ק"מ מהמחנות (מסגרת ההשפעה); (2) מדד כלכלי-חברתי (נכללו רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 1-5 בלבד במדד הכלכלי חברתי של הלמ"ס); (3) הכנסות מארנונה (נכללו רשויות מקומיות אשר הכנסותיהן מארנונה לנפש ב-2012 לא עלו על כפליים הממוצע הארצי, שהיו 4,802 ש"ח לנפש בשנה).

במסגרת החלטה 2025 מיום 23.09.14 בדבר "תכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום" (להלן – החלטה 2025), בחלוף יותר משנה מקבלת החלטה 546, נמצא כי מסגרת ההשפעה שנקבעה בהחלטה 546 (20 ק"מ) היא קצרה מדי. בהתאם ולאחר בחינה מקצועית חוזרת תוקן התנאי הראשון שעניינו קרבה למחנות צה"ל, והורחבה מסגרת ההשפעה כך שבמקום תנאי לפיו על היישוב לשכון במרחק של 20 ק"מ לכל היותר ממחנות צה"ל, על היישוב לשכון במרחק של 33 ק"מ לכל היותר ממחנות צה"ל. יצוין, כי תיקון זה לא שינה את מעמדה של ירוחם, שנכללה כבר בהחלטה הראשונה.

לאור תבחינים אלה לקביעת יישובי המטרה, נכללו בהגדרה זו הרשויות המקומיות הבאות: אופקים, דימונה, ירוחם, ערד, באר שבע, נתיבות ומועצה אזורית מרחבים.

המועצה המקומית ירוחם נקבעה כיישוב בעל עדיפות לאומית ואף ניתן לה בהחלטה 546 מעמד ייחודי בין כלל הרשויות שהוגדרו כ"יישובי מטרה":

ירוחם היא הפריפריאלית ביותר מבין יישובי המטרה: מדורגת 122, באשכול פריפריאליות 3 לפי מדד הפריפריאליות משנת 2015. דימונה, ערד ואופקים מדורגות גם הן באשכול 3, אולם במקומות גבוהים יותר (143, 146 ו-381 בהתאמה), ויתר יישובי המטרה מדורגים באשכולות 4 או 5. בנוסף, ירוחם היא הרשות הקטנה ביותר מבין יישובי המטרה (9,230 נפש בהתאם לנתוני הלמ"ס העדכניים שהם נתוני סוף שנת 2016, יתר הרשויות העירוניות הנכללות ביישובי המטרה מונות יותר מ-29,000 נפש).

מעבר לכך, ירוחם היא הרשות הקרובה ביותר מבין יישובי המטרה לבסיס קריית הדרכה שקם בשנים האחרונות בצומת הנגב. היישוב נמצא בטווח של פחות מ-10 ק"מ מהבסיס, אשר אכלוסו החל בשנת 2015. לפיכך, תקופת ההיערכות, שעמדה לרשות ירוחם לקראת תחילת מועד האכלוס, הייתה קצרה מאד, וחייבה ריכוז מאמץ בזמן קצר, על מנת שלא להחמיץ את התנופה הכרוכה בתחילת אכלוס הבסיס, זאת בהתחשב גם במגבלות ובכושר הנשיאה העצמאי המוגבל של רשות מקומית שהיא לכתחילה קטנה מאד.

מאז התקבלה החלטה 546 בשנת 2013, חל עיכוב משמעותי במעבר מחנות צה"ל לנגב ובכלל זאת במועד אכלוס בסיס קריית הדרכה. אכלוס קריית הדרכה, הסמוכה לירוחם, החל רק בפברואר 2015 והושלם ביולי 2016. יודגש, כי החלטה 546 כבר אינה בתוקף והסתיימה בסוף שנת 2017, ואילו החלטה 2025, שעודנה בתוקף, אינה כוללת כלי סיוע ספציפיים לירוחם (מעבר לכלי הסיוע הניתנים לכלל יישובי המטרה).

בנסיבות המתוארות נמצא שגם כיום יש חשיבות בריכוז מאמץ מיוחד בירוחם, בנפרד משאר יישובי המטרה, על מנת למנף את מגמות הפיתוח עם השלמת אכלוס קריית הדרכה, זאת בהתחשב גם במגבלות ובכושר הנשיאה העצמאי המוגבל של רשות מקומית שהיא מלכתחילה קטנה מאד והפריפריאלית ביותר מבין יישובי המטרה. בנוסף, הצלחתה או כישלונה של ירוחם למצות את הפוטנציאל הכלכלי והדמוגרפי עם השלמת אכלוס קריית הדרכה יכול לשמש מנוף או חסם תודעתי עבור שאר יישובי המטרה בהקשר המעבר העתידי של קריות התקשוב והמודיעין.

לאור זאת, נכללו בהחלטה זו מספר כלי סיוע לירוחם, המיועדים להעצמה כלכלית של המועצה המקומית, ונותנים מענה לאתגריים הייחודיים של היישוב תוך מינוף מגמות הפיתוח המואץ המתקיימים בו.

ההחלטה בעניין זה, המהווה העדפה מיוחדת של ירוחם מבין יישובי המטרה המהווים עדיין אזור עדיפות לאומית על פי החלטה 2025, נסמכת על השיקול הקבוע בדבר מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק.

יצוין ברקע הדברים, כי במסגרת החלטת ממשלה מס' 3781 מיום 30.10.2011 בדבר "תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה" (להלן – החלטה 3781), הוחלט

להפעיל תכנית ניסויית (פיילוט), שמטרתה העצמה כלכלית וחברתית של מועצות מקומיות בפריפריה. בהחלטה נקבע כי המודל יופעל בשלוש מועצות מקומיות: חצור הגלילית, ירוחם וקצרין.

בהתאם להחלטה 3781, התקבלו שתי החלטות ממשלה לגבי קצרין וחצור הגלילית: החלטה 1739 מיום 22.06.2014 בנושא "תכנית רב-שנתית לחיזוק קצרין" והחלטה מס' 1741 מיום 22.06.2014 בנושא "פיתוח והעצמה של המועצה המקומית חצור הגלילית".

יודגש, כי הממשלה ראתה בהכללת ירוחם כ"יישוב מטרחה" יישוב של החלטה 3781. בהחלטה 1741 נכתב כי "בכל הנוגע לירוחם המצוינת בהחלטת הממשלה 3781, יצוין כי ירוחם מושפעת באופן ניכר מקידום התוכנית למעבר בסיסי ההדרכה של צה"ל לקריית ההדרכה בצומת הנגב, הסמוכה לירוחם. בהתאם, בהחלטת הממשלה מס' 546 מיום 14.7.13 נקבעה המועצה המקומית ירוחם כיישוב בעל עדיפות לאומית, ואף ניתן לה מעמד ייחודי בין כלל הרשויות שהוגדרו כ"יישובי מטרחה" באותה החלטה (באר שבע, ירוחם, אופקים, ערד, דימונה, מועצה אזורית מרחבים), וכן נקבע סל של פעולות והשקעות ממשלתיות ייחודיות לירוחם; זאת, נוכח מיקומה של ירוחם בסמוך לקריית ההדרכה של צה"ל, ונוכח העובדה שקריית ההדרכה צפויה להתאכלס כבר השנה, וזאת בשונה מבסיסים אחרים שאמורים לעבור לאזור הנגב".

הכרזה זו על ירוחם כיישוב בעל עדיפות לאומית מטרתה לאפשר יישוב של הפעולות השונות המצוינות בסעיפי ההחלטה. כלי הסיוע השונים, לפי החלטה זו, יינתנו לפרקי זמן משתנים, כל סעיף לפרק זמן שונה בהתאם לתכליתו, בתקופת ההחלטה המתייחסת לשנים 2018-2022.

דברי הסבר

ירוחם היא הרשות הקרובה ביותר מבין יישובי המטרה, לבסיס קריית ההדרכה שקם בשנים האחרונות בצומת הנגב, ונמצאת בטווח של פחות מ-10 ק"מ מהבסיס. מאז התקבלה החלטה 546 בשנת 2013, חל עיכוב משמעותי במעבר מחנות צה"ל לנגב. אכלוס קריית ההדרכה, הסמוכה לירוחם, החל רק בפברואר 2015 והושלם ביולי 2016.

לפיכך, יש לרכז מאמץ על מנת למנוף את מגמות הפיתוח עם השלמת אכלוס קריית ההדרכה, זאת בהתחשב גם במגבלות ובכושר הנשיאה העצמאי המוגבל של רשות מקומית שהיא מלכתחילה קטנה מאד. בנוסף, הצלחתה או כישלונה של ירוחם למצות את הפוטנציאל הכלכלי והדמוגרפי עם השלמת אכלוס קריית ההדרכה יכול לשמש מנוף או חסם תודעתי עבור שאר יישובי המטרה בהקשר המעבר העתידי של קריות התקשוב והמודיעין.

לאור זאת, נכללו בהחלטה זו מספר כלי סיוע לירוחם, המיועדים להעצמה כלכלית של המועצה המקומית, ונותנים מענה לאתגריים הייחודיים של היישוב תוך מינוף מגמות הפיתוח המואץ המתקיימים בו. כלי הסיוע נקבעו בשים לב לצרכיה של ירוחם כיישוב פריפריאלי וקטן, הנדרש להתמודד עם גידול צפוי ומהיר באוכלוסייה, והצורך לפתח תשתיות עירוניות לקראת קליטה עתידית של משפחות חדשות בעקבות מעבר צה"ל.

הצעת ההחלטה, על כל כלי הסיוע המוצעים בה, מובאת לאישור הממשלה לאחר קיום עבודת מטה מקיפה מול הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, ובאישור היועצים המשפטיים של כל אחד ממשרדים אלה.

לעניין סעיף 3.4. להחלטה, לצורך פיתוח כלכלי בר קיימא של ירוחם וריכוז המאמץ הממשלתי, משרד הכלכלה והתעשייה מגבש במסגרת החלטה זו, תכנית פיילוט אשר מטרתה תמיכה במבנים להשכרה להייטק.

מטרת התוכנית לסייע במשיכת חברות הייטק לירוחם באמצעות יצירת תשתית של מבנים המתאימים לחברות הייטק קטנות ובינוניות. חברות בפרופיל זה אינן ערוכות לבניית משרדים ולרוב מחפשות לשכור שטח במבנה קיים. כיום בירוחם פועל מתחם אחד כזה בגודל 1,000 מ"ר הנמצא בתפוסה מלאה. המבנה הוקם מתרומה פילנטרופית, והקמתו הביאה למשיכת חברות חדשות. כיום מאוכלס המבנה בארבע חברות המספקות תעסוקה איכותית למעל 50 עובדים במקצועות הייטק. לאור הצלחת הפרויקט וביקוש של חברות נוספות, נדרשת בניית מבנה נוסף.

התכנית תציע תמיכה ליזמים המעוניינים להקים מבנה להשכרה להייטק בירוחם על פי המפרט שייקבע. פרטי התכנית נמצאים בשלבי גיבוש במטה משרד הכלכלה והתעשייה. עם סיום העבודה, תיקבע המסגרת המשפטית ההולמת ביותר למימוש התקציב, בהתאם למודל הכלכלי שיבחר.

לעניין סעיף 15 בהחלטה, יצוין כי מטרת הפרויקטים לקידום חיילים משוחררים, בני ובנות ירוחם, הם הכנתם לקראת השתלבותם במערכת ההשכלה הגבוהה, בדגש על מדעים מדויקים, וכן מימוש הפוטנציאל התעסוקתי וההתיישבותי שלהם, וזאת בהלימה למטרות ההחלטה בדבר פיתוח כלכלי וחיזוק ההתיישבות.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בהחלטה

תקציב

כמפורט בהחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים - תומך

שר הכלכלה והתעשייה – תומך

שר הבינוי והשיכון - תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר - תומך

שר החינוך - תומך

שר הביטחון - תומך

שר התחבורה והבטיחות בדרכים - תומך

השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - תומך

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - תומך

השר לשירותי דת - תומך

שר האוצר - תומך

השרה לשוויון חברתי - תומכת

שרת התרבות והספורט – תומכת

שר המדע והטכנולוגיה – תומך

השר להגנת הסביבה - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3781 מיום 30.10.2011

החלטה מס' 546 מיום 13.07.2013

החלטה מס' 2025 מיום 23.09.2014

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר הבינוי והשיכון

כ"ו בניסן התשע"ח
11 באפריל 2018



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ז בניסן התשע"ח
12 באפריל 2018
סימוכין: 3630724211

נוסח מעודכן

חות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תכנית רב שנתית לחיזוק ירוחם.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. בהתאם להחלטות קודמות של הממשלה, מקודם מהלך לאומי רחב היקף להעתקתם של מחנות צה"ל לנגב. נוכח המהלך הכולל להעתקת המחנות, אשר במסגרתו נקבע גם מיקומם, ואשר כנגזרת ממנו נוצר פוטנציאל לשינוי משמעותי בנגב, החליטה הממשלה, בהחלטה מס' 546 מיום 14.7.2013, ליישם תכנית לאומית לפיתוח הנגב בשנים 2013-2017 (להלן - **החלטה 546**). בהמשך, בהחלטת ממשלה מס' 2025 מיום 23.9.2014, שעניינה תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום (להלן - החלטה 2025), תוקנה החלטה 546 בהיבטים שונים.
2. סעיף 151(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן - **החוק**) 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 לגבי אזור או יישוב כי הוא בעל עדיפות לאומית, רשאית הממשלה לשקול שיקולים שונים כמפורט בחוק ובכללם, חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו, כאמור בסעיף 151(ב)(2) לחוק, ומיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק.
4. סעיף 151(ג) לחוק קובע כי החלטת הממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת האזור כבעל עדיפות לאומית.
5. בהתאם להוראות החוק, נקבעו בהחלטה 546 מספר אזורים כאזורי עדיפות לאומית, תוך קביעת אבחנות בין היישובים והאזורים השונים בהתאם למעגלי ההשפעה של מהלך העתקת צה"ל לנגב. במסגרת זו, לצד הכרה בכלל **יישובי הנגב** כאזור עדיפות לאומית, נקבעו מספר יישובים **כיישובי מטרה**, המהווים אזור עדיפות לאומית נפרד, שבו ניתן סיוע נוסף מעבר לזה שניתן בשאר יישובי הנגב. יישובי המטרה הם היישובים המצויים בטווח נסיעה יומית קצרה ממחנות צה"ל, ואשר עלה חשש שאין באפשרותם להיערך בכוחות עצמם למיצוי הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהעתקת מחנות צה"ל לסביבתם הקרובה. קביעתם של יישובי המטרה מבוססת על אמות מידה מצטברות של קרבה לבסיסים וקריטריונים כלכליים חברתיים, כמפורט בהחלטה 546, כפי שתוקנה לעניין זה בהחלטה 2025. הקביעה נסמכת על השיקולים המפורטים בסעיף 151(ב)(2) ו-151(ב)(4) לחוק, אשר הוזכרו לעיל.



היועצת המשפטית

למועצה המקומית ירוחם, הנמנית על יישובי המטרה, יוחדו בהחלטה 546 מספר כלי סיוע אשר אינם ניתנים ליישובי מטרה אחרים, ובהתאם היא נקבעה כאזור עדיפות לאומית העומד בפני עצמו. זאת, מהנימוקים שפורטו בהחלטה 546 ועיקרם, שמדובר ברשות המקומית הפריפריאלית ביותר והקטנה ביותר מבין יישובי המטרה, אשר פרק הזמנים אשר עמד לרשותה להערכות לתחילת אכלוס הבסיס שבקרבתה (קריית ההדרכה) היה הקצר ביותר, דבר המחייב מיקוד מאמץ על מנת שלא להחמיץ את התנופה הכרוכה בתחילת אכלוסו.

6. ברקע הדברים יצוין כי במסגרת החלטת ממשלה מס' 3781 מיום 30.10.2011 בדבר "תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה" (להלן - **החלטה 3781**), הוחלט להפעיל תכנית ניסויית (פיילוט), שמטרתה העצמה כלכלית וחברתית של מועצות מקומיות בפריפריה. בהחלטה נקבע כי המודל יופעל בשלוש מועצות מקומיות: חצור הגלילית, ירוחם וקצרין אשר הוכרוזו כיישובים בעלי עדיפות לאומית לעניין זה. בהתאם להחלטה 3781, התקבלו שתי החלטות ממשלה לגבי קצרין וחצור הגלילית: החלטה 1739 מיום 22.06.2014 בנושא "תכנית רב-שנתית לחיזוק קצרין" והחלטה מס' 1741 מיום 22.06.2014 בנושא "פיתוח והעצמה של המועצה המקומית חצור הגלילית". כאמור בהצעת ההחלטה, הממשלה ראתה בהכללת ירוחם כ"יישוב מטרה" יישום של החלטה 3781 בעניינה של ירוחם.

7. כפי שעולה מהצעת ההחלטה, מאז התקבלה החלטה 546 בשנת 2013, חל עיכוב משמעותי במעבר מחנות צה"ל לנגב ובכלל זאת במועד אכלוס בסיס קריית ההדרכה. אכלוס קריית ההדרכה, הסמוכה לירוחם, החל רק בפברואר 2015 והושלם ביולי 2016. החלטה 546 כבר אינה בתוקף והסתיימה בסוף שנת 2017, ואילו החלטה 2025, שעודנה בתוקף, אינה כוללת כלי סיוע ספציפיים לירוחם (מעבר לכלי הסיוע הניתנים לכלל יישובי המטרה). בנסיבות אלו וכאמור בהצעה, נמצא שגם כיום, ובשונה משאר יישובי המטרה, עדיין קיימת חשיבות בריכוז מאמץ בירוחם על מנת למנף את מגמות הפיתוח עם השלמת אכלוס קריית ההדרכה. זאת, בהתחשב גם במגבלות ובכושר הנשיאה העצמאי המוגבל של רשות מקומית שהיא מלכתחילה קטנה מאד והפריפריאלית ביותר מבין יישובי המטרה, ובהתחשב גם בכך שהיא יישוב המטרה הראשון המתמודד עם המעבר בפועל, הכל כמפורט בהצעת ההחלטה.

8. ההחלטה המוצעת בעניין זה, הבאה בהמשך להחלטות המפורטות לעיל, מהווה העדפה מיוחדת של ירוחם מבין יישובי המטרה המהווים עדיין אזור עדיפות לאומית על פי החלטה 2025, ונסמכת על השיקול בדבר מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב) לחוק. עיקרי הנתונים התומכים בקביעת ירוחם כבעלת עדיפות לאומית פורטו בהצעה, הכל כנדרש בהוראות החוק.

9. סעיף 152 לחוק קובע, בין היתר, כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית בתחומי הפעילות השונים של הממשלה, ובמסגרת זו תחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין. כמו כן, הסעיף קובע כי התחומים שבהם יינתנו הטבות לאזורי עדיפות לאומית לפי סעיף זה וכן סוגי ההטבות, הדרכים, האמצעים ואמות המידה לנתינתן והתקופות שבהן יינתנו, יכול שיהיו שונים לגבי אזורי עדיפות לאומית שונים.



היועצת המשפטית

10. בהצעת ההחלטה נקבעו כלי הסיוע הנוספים שיופעלו בירוחם, ואשר, כאמור בה, נקבעו באופן העולה בקנה אחד עם מטרות הצעת ההחלטה.
11. כפי שהובהר גם בדברי ההסבר של ההצעה, הצעת ההחלטה, על כל כלי הסיוע המוצעים בה, מובאת לאישור הממשלה לאחר קיום עבודת מטה מקיפה מול הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, ובאישור היועצים המשפטיים של כל אחד ממשרדים אלה.
12. ביישום ההחלטה יקבלו המשרדים הרלוונטיים, על פי הנדרש בנסיבות העניין, ליווי משפטי מהיועצים המשפטיים של משרדיהם, תוך יישום הוראות דין ספציפיות הרלוונטיות על פי העניין.
- מימושם של כלי הסיוע על ידי משרדי הממשלה השונים ייעשה בכפוף להוראות כל דין החל על העניין, ובכלל זה, בהקשרים הרלוונטיים, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, דיני התכנון והבניה, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו, והוראות הדין והחשכ"ל בכל הנוגע לתמיכות (כאמור בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אם מדובר בתמיכות למוסדות ציבור, ובהוראות התכ"מ בנושא, אם מדובר בתמיכות ליחידים או לגופים אחרים).
13. יצוין כי בהצעה נקבעו מראש התקופות ליישום כלי הסיוע המפורטים בה, כאשר התקופה המירבית עומדת על חמש שנים ביחס לחלק מהסעיפים. סעיף 153 לחוק קובע הוראות ומגבלות לעניין ביטול החלטה בדבר אזורי עדיפות לאומית או הפחתת הטבות לפיה, אולם נראה כי מגבלות וסייגים אלו אינם חלים מקום שבו החלטה נקצבה לכתחילה לפרק זמן מוגדר, באופן שיש בו משום קביעה מראש של מועד סיום ההכרזה וההטבות. במצב דברים זה, ההחלטה תבוא לכלל סיום במועד שנקבע לכתחילה בהחלטת הממשלה.
14. סעיף 154 לחוק קובע כי החלטה על אזור עדיפות לאומית שקיבלה הממשלה לפי סעיף 151 לחוק תובא לדיון בממשלה בכל שלוש שנים, אם לא פג תוקפה קודם לכן. במסגרת הדיון צריך שיוצגו לפני הממשלה אופן ביצועה של החלטה וההתקדמות בהשגת מטרותיה, לרבות ההטבות שניתנו מכוחה. בידי הממשלה לבחון את הצורך בשינוי החלטה או בביטולה בהתאם להוראות החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

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

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טיוטת הצעת ההחלטה הועברה להתייחסות כל היועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 28.1.18 ופעם נוספת ביום 4.2.18. כל ההערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח. היועץ המשפטי של משרד האוצר מוסר כי לאור הכרעת היועץ המשפטי לממשלה, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



היועצת המשפטית

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגיש את הצעת ההחלטה:
אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית