

תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

**מחליטים,**

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3781 מיום 30.10.2011 בדבר תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה (להלן- ההחלטה) ומהנימוקים הכלולים בה, ובפרט בסעיף 2 לשיקולים המנויים בה לענין בחירת הרשויות שבפיילוט, בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק התייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010), התשס"ט-2009, בנושא אזורי עדיפות לאומית, לתקן את ההחלטה, באופן שיתווסף בה סעיף 1ב :

" לשם שמירת רציפות התעסוקה וקיומה במפעלים גדולים הממוקמים במועצות המקומיות בהן מופעל המודל, להטיל על המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר לקבוע הוראות להפעלת תכנית ניסיונית לשימור עובדים ורציפות העסקתם במפעלים שהיו במשבר (להלן- **הוראת מנכ"ל**) על פי העקרונות הבאים :

(1) הסיוע יינתן למבקש העונה על התנאים הבאים :

(א) הוא מפעל תעשייתי, כהגדרתו בסעיף 51 לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן- מפעל) ;

(ב) המבקש הוא בעלים של פעילות אשר היתה מפעל או חלק ממפעל (להלן- הפעילות) שהיה בהליכים של כינוס נכסים, הקפאת הליכים או פירוק כמשמעותם בפקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 או חוק החברות התשנ"ט-1999 (להלן- מפעל במשבר), והפעילות מתקיימת בתחומי מועצה המקומית המנויה בסעיף ב' להחלטה .

(ג) המפעל איננו מפעל במשבר במועד הגשת הבקשה וההליכים של כינוס נכסים, הקפאת הליכים או פירוק האמורים בסעיף קטן (ב), הסתיימו.

(ד) המועד בו החל המפעל האמור בסעיף קטן (ב) להיות מפעל במשבר היה בתקופת המשבר הכלכלי, ולענין זה – בין תחילת המחצית השנייה של שנת 2008 ועד תום המחצית הראשונה של שנת 2009 (להלן – המועד הקובע) .

(ה) המפעל מעסיק במועד הגשת הבקשה עובדים ב- 200 משרות לפחות ובהם, בתקופה שמהמועד הקובע ועד ליום הגשת הבקשה מועסקים ברציפות בפעילות, לפחות 100 עובדים במשרה מלאה.

- (2) הסיוע יינתן רק בגין עובד במשרה מלאה שעבד בפעילות, ברציפות מהמועד הקובע ועד ליום הגשת הבקשה ויותנה בהמשך העסקת אותו עובד בפעילות במשך כל תקופת הסיוע.
- (3) משך הסיוע יהיה עד שישים חודשים ממועד תחילת קבלתו.
- (4) גובה הסיוע בגין עובד ילך ויפחת במהלך תקופת הסיוע.
- (5) מבקש סיוע על פי החלטה זו לא יהיה זכאי לכפל סיוע בגין אותם עובדים.
- במהלך תקופתה של התוכנית הניסיונית לפי סעיף זה, ובהמשך להחלטת הממשלה 1060 מיום 13.12.2009, לעניין הגדרת ישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית (להלן- יישובי עדיפות לאומית), ומהטעמים האמורים בה, מנכ"ל משרד התמ"ת בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר יהיה רשאי לשקול מתן סיוע גם למפעל העונה לתנאי התוכנית, אף אם הוא מצוי בתחומה של רשות מקומית אחרת, ובלבד שהיא ישוב עדיפות לאומית, ובשים לב למידת הפריפריאליות שלה, אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרשות ותושביה, והיקף התקציב שהוקצה לתוכנית.
- (7) מאפייניה הייחודיים של התכנית ומידת הצלחתה בדבר שימור רציפות התעסוקה של עובדים קיימים ייבחנו בסיום תקופת התוכנית הניסיונית.

### דברי הסבר

מטרת החלטה זו היא יצירת תכנית ניסויית (פיילוט) לסיוע לשמירה על רציפות מקורות התעסוקה של עובדים המועסקים במפעלי תעשייה שהיו במשבר, ברשויות מקומיות שבמסגרת התכנית הניסויית להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה.

הצעת ההחלטה מבקשת להנחות את המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בתיאום עם הממונה על התקציבים לקבוע הוראות להפעלת תכנית ניסויית לשימור עובדים ורציפות העסקתם במפעלים שהיו במשבר הפועלים בתחומי שלוש מועצות מקומיות מסוימות והם: קצרין, ירוחם וחצור הגלילית (להלן - **המועצות המסוימות**).

קביעת המועצות המקומיות שמפעלים בתחומם יכללו במסגרת תוכנית הפיילוט מבוססת על השיקולים שהיו ביסוד קבלת החלטת הממשלה מיום מספר 3781 מיום 30 באוקטובר 2011, שעניינה תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה, ובייחוד, הנימוק המפורט בסעיף 2 לשיקולים המנויים בה. על פי אותו סעיף המועצות המסוימות שוכנות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר באשכול פריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומהוות את תחתית הדירוג. בנוסף, במועצות אלו אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרשות ותושביה גדולים מאשר לתושבים ומועצות שקרובים יותר למרכז הארץ ולמוקדי אכלוסיה ותעסוקה.

הסיוע יינתן למפעלים שהיו במשבר ובסכנה משמעותית לסגירה בשעה של משבר כלכלי והאטה כלכלית כוללת במשק, אך יצאו ממשבר זה.

#### 1. להלן מאפייני המפעלים שיהיו זכאים לקבל סיוע:

א. הוא מפעל תעשייתי, כהגדרתו בסעיף 51 לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

ב. אמת המידה להיות קיומה של הפעילות התעשייתית במשבר ובסכנת סגירה משמעותית היא כניסתו של המפעל להליכי כינוס נכסים, הקפאת הליכים או פירוק. מטרת הסיוע היא למנוע את אפשרות חזרת הסכנה לקיומו של המפעל ולמקורות התעסוקה של העובדים שהועסקו בו. אולם, כיון שמהות רציפות ההעסקה של העובדים היא החשובה, גם פעילות של מפעל במצוקה שנרכשה ומשמרת את היקף העסקת העובדים, תזכה את הרוכש בסיוע.

ג. לשם הבטחת המשך פעילותו של המפעל לאחר קבלת הסיוע מהמדינה, נקבע כי המפעל איננו עוד במצב של משבר.

ד. מטרת הסיוע היא לתמוך במפעלים שנפגעו בשל תנאים מקרו כלכליים חריגים של משבר, שפגעו בכושר השרידות שלהם. לכן, מוצע לקבוע כי כניסתו של המפעל למצב של משבר נבעה מהמשבר הכלכלי שחל במהלך השנים 2008 ו-2009. המשבר בא לידי ביטוי בפרמטרים מקרו כלכליים משמעותיים במשק הישראלי. כך, חלה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2008 ובמהלך הרבעון הראשון של שנת 2009 ירידה בתוצר המקומי הגולמי (ירידה של כ-0.5% ושל כ-

0.7% בהשוואה לרבעון הקודם, בהתאמה). בנוסף, חל בתקופה זו זינוק בשיעור האבטלה במשק – משיעור של 5.6% אבטלה ברבעון השני של שנת 2008 עלתה האבטלה ל-6.4%, 6.3%, 7.1% ו-7.7% במהלך הרבעון השלישי והרביעי של שנת 2008 ובמהלך הרבעון הראשון והשני של שנת 2009, בהתאמה.

ה. על מנת ליחד את הסיוע למפעלים המספקים היקף תעסוקה משמעותי בעל השפעה אזורית, מוצע לקבוע אמת מידה להיקף ההעסקה במפעל שיקבל סיוע. על מנת לשמור על רציפות התעסוקה של העובדים מוצע לקבוע, כי במפעל הועסקו ברציפות מהמועד הקובע ועד ליום הגשת הבקשה לפחות 100 עובדים במשרה מלאה. בנוסף, על מנת ליחד את מרכזיותו של המפעל במרקם התעסוקתי האזורי, מוצע לקבוע כי המפעל מעסיק במועד הגשת הבקשה עובדים בהיקף של 200 משרות לפחות.

תנאי הסיוע יהיו כדלקמן:

2. לצורך הבטחת רציפות העסקת העובדים במפעל, הסיוע יינתן רק עבור עובדים שהועסקו במפעל טרם היותו במצב מצוקה. הסיוע לעובד מפעל יותנה בהמשך העסקת העובד במשך כל תקופת הסיוע.
3. משך הסיוע יהיה עד שישים חודשים ממועד תחילת קבלתו.
4. שיעור הסיוע מתוך שכר העובד ילך ויפחת במהלך תקופת הסיוע.
5. לא יינתן סיוע עבור עובדים שהמפעל קיבל עבור העסקתם הטבות אחרות.
6. ניתן יהיה לשקול מתן סיוע גם למפעל העונה לתנאי התוכנית, אף אם הוא מצוי בתחומה של רשות מקומית אחרת מאלו שתכנית הניסיונית בהחלטת הממשלה 3781 מתייחסת אליהם, ובלבד שהיא ישוב עדיפות לאומית, ובשים לב למידת הפריפריאליות שלה, אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרשות ותושביה, והיקף התקציב שהוקצה לתוכנית. אישור כאמור יינתן בהתאם לשיקולים המפורטים ובאיור של מנכ"ל משרד התמ"ת והממונה על התקציבים במשרד האוצר.
7. מאפייניה הייחודיים של התכנית, בהשוואה למסלולי סיוע אחרים לעידוד תעסוקה, ומידת הצלחתה בדבר שימור רציפות התעסוקה של עובדים קיימים ייבחנו בסיום תקופת התוכנית הניסיונית.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

אין.

#### חלופות להצעת ההחלטה -

לא רלוונטי.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -  
ההחלטה עומדת בזיקה ליעדי הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -  
30.10.11 מיום 3781

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצ"ב חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ושל היועץ המשפטי של משרד האוצר .

מוגש על-ידי שר האוצר  
ועל-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

י"ג באדר התשע"ב  
07 במרץ 2012



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה- ותיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:  
כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שבנדון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מבקשת להנחות את המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לקבוע הוראות להפעלת תכנית ניסויית לשימור עובדים ורציפות העסקות במפעלים שהיו במשבר הפועלים בתחומי שלוש מועצות מקומיות מסוימות והם: קצרין, ירוחם וחצור הגלילית (להלן - המועצות המסוימות).

קביעת המועצות המקומיות שמפעלים בתחומם יכללו במסגרת תוכנית הפיילוט מבוססת על השיקולים שהיו ביסוד קבלת החלטת הממשלה מיום מספר 3781 מיום 30 באוקטובר 2011, שעניינה תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה, ובייחוד, הנימוק המפורט בסעיף 2 לשיקולים המנויים בה. על פי אותו סעיף המועצות המסוימות שוכנות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר באשכול פריפריאלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומהוות את תחתית הדירוג. בנוסף, במועצות אלו אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרוש ותושביה גדולים מאשר לתושבים ומועצות שקרובים יותר למרכז הארץ ולמוקדי אוכלוסייה ותעסוקה.

כמו כן, התוכנית המוצעת בהצעת ההחלטה, היא ייחודית ונועדה לעודד את המשך הרציפות התעסוקתית של עובדים מסוימים במפעלים המהווים נדבך משמעותי בחוסנה הכלכלי- תעסוקתי של המועצה המקומית שבה הם פועלים ובחיי תושביה. השפעות והשלכות התוכנית כאמור, אינם ברורים לעת עתה ועל כן מוצע כי בתום תקופת התוכנית הניסויית תיבדק מידת הצלחתה של התוכנית לאור מאפייניה הייחודיים.

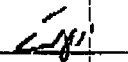
יחד עם זאת, ובשים לב לכך שייכתנו מפעלים נוספים באזורי עדיפות לאומית לפי החלטת ממשלה מספר 1060 מיום 13 בדצמבר 2009 שעניינה הגדרת ישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית, אשר קיימת חשיבות בהמשך הרציפות התעסוקתית במפעלים אלו, ומתוך רצון לשמור על השוויון באפשרות הגשת הבקשה לסיוע ובחקצאת הסיוע, ניתנה בהצעת ההחלטה למנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בהסכמה עם הממונה על התקציבים, האפשרות לשקול מתן סיוע גם למפעל הפועל במועצה מקומית אחרת, העונה על תנאי התוכנית, וזאת בשים לב למידת הפריפריאליות שלה, אתגרי התעסוקה וההכנסה של המועצה המקומית ותושביה והיקף התקציב שהוקצה לתוכנית בכללותה.


הסיוע כאמור, יינתן במסגרת הליך פומבי ושוויוני ועל פי אמות מידה שייקבעו.  
לנוכח כל אלה, אין מניעה משפטית באישור הפעלת התוכנית הניסויית בשלושת המועצות המסוימות בלבד.



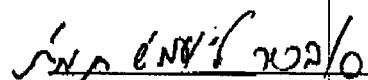
עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:  
 ההצעה גובשה בסיוע של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.  
 עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:  
 עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר - אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.  
 עמדת היועץ המשפטי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - אין מניעה משפטית באישור הצעת  
 ההחלטה.

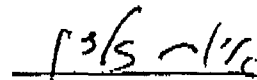
  
 חתימה

  
 תפקיד

  
 שם

  
 חתימה

  
 תפקיד

  
 שם



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3781 של הממשלה מיום 30.10.2011 .

תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות  
בפריפריה

3781".

מ ח ל י ט י ם :

א. להפעיל תכנית ניסויית (פיילוט) שמטרתה העצמה כלכלית וחברתית של מועצות מקומיות בפריפריה. התכנית שתגובש תשים דגש על שיפור התשתית הארגונית, על פיתוח כלים להגדלת הפעילות הכלכלית של רשויות אלו, ועל יצירת מקורות הכנסה עבורן, וזאת על מנת להבטיח פיתוח כלכלי ואיזון תקציבי ברי קיימא.

ב. לקבוע כי המודל יופעל בשלוש מועצות מקומיות: חצור הגלילית, ירוחם וקצרין. הדבר יבוצע בשיתוף מלא עם המועצות המקומיות, ובהתאם למתווה התכניות של משרד הפנים והאוצר להעצמת רשויות מקומיות ולהבראה רב תחומית. הפיילוט יכלול, בין היתר, גיבוש תכנית אסטרטגית - עסקית מפורטת לפיתוח כלכלי וחברתי למועצות המקומיות הנזכרות. פירוט השיקולים לבחירת הרשויות מובא בהמשך החלטה זו.

ג. להקים צוות היגוי לליווי הפרויקט, בהשתתפות משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, והמשרד לפיתוח הנגב והגליל. הצוות יזמן נציגי משרדים אחרים בהתאם לעניין. תפקידי הצוות הם:

1. להוביל גיבוש תכנית רב תחומית לרשויות המשתתפות בתכנית, על בסיס המודל המגובש בימים אלו על ידי משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר. התכנית תתייחס, בין היתר, להיבטים עסקיים וארגוניים. התהליך יכלול, אפיון מצב הרשות לרבות מאפייניה הארגוניים והאסטרטגיים, ובהתאם לכך, הרשות, בסיוע יועצים, תגבש מתווה להגדלת מקורות הכנסותיה, בדגש על מקורות הכנסה עצמיים ולייעול המערך הארגוני שלה.

2. לבחון את מקורות תקציבי הממשלה הקיימים של כל אחת מהרשויות, אפשרויות לשיתוף פעולה עם רשויות אחרת, ותקציבים נוספים של הממשלה המועברים



## מזכירות הממשלה

לרשויות המקומיות ועשויים לסייע לביצוע התכנית. בהתאם לניתוח האמור יבחן הצוות את עלויות מימוש התכנית האסטרטגית המוצעת, כדאיותה וסבירות מימושה, וימליץ לרשויות ולקבינט החברתי-כלכלי אם ליישם את התכנית. אם ימליץ בחיוב, יתייחס הצוות גם למקורות אפשריים למימון.

3. לקבוע את שיעור השתתפות המועצה המקומית במימון התכנית.

ד. דו"ח על אפיון מצב כל אחת מהרשויות בפיילוט יוגש לכל השרים הרלוונטיים עד תאריך 31.12.2012. בהתאם לדו"ח ובאישור צוות ההיגוי, כל רשות תגבש בסיוע יועצים, ובליוי צוות ההיגוי, את התכנית הרב תחומית הכוללת תכנית אסטרטגית וארגונית מפורטת, ותגיש אותה לכל המשרדים הרלוונטיים עד תאריך 1.5.2012.

השיקולים לבחירת הרשויות שבפיילוט ובהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"), בנושא אזורי עדיפות לאומית

השיקול המרכזי הקבוע בחוק שעליו מבוססת החלטה זו הוא מיקומו הגיאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, כאמור בסעיף 151(ב)(4) לחוק, כשלצידו שיקולים מקצועיים הנוגעים למאפייני הרשויות ולמטרות ההחלטה, כמפורט להלן.

א. השיקולים המצטברים לבחירת המועצות המקומיות שייכללו בתכנית הניסויית שמובאת כעת לאישור הם:

### 1. היות הרשות מועצה מקומית -

נגזר ממטרת התכנית לחזק רשויות שטרם הצליחו להיות מוקד משיכה לאוכלוסיה ולתעסוקה ולהפוך לעיר.

2. רשות מקומית הנמצאת באשכול פריפריאליות 1 - 3 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס) -

היות המועצה המקומית באשכול פריפריאליות 1 - 3 מדד הפריפריאליות מבטא שקלול של הקרבה של כל רשות מקומית למחוז ת"א (לפי הגדרת משרד הפנים), ושקלול קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ (ריכוזי אוכלוסיה) לבין גודל האוכלוסייה שלהן. הלמ"ס חילקה את כל הרשויות ל-10 אשכולות, כאשר ככל שרשות נמצאת באשכול נמוך יותר היא מהווה רשות פריפריאלית יותר. התכנית תתמקד

### מזכירות הממשלה

ברשויות פריפריאליות, השוכנות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר, ומהוות את תחתית הדירוג. ברשויות אלו אתגרי התעסוקה וההכנסה של הרשות ותושביה גדולים מאשר לתושבים ורשויות שקרובים יותר למרכז הארץ ולמוקדי אוכלוסיה ותעסוקה. כאמור לעיל, ההחלטה לבחור ברשויות השוכנות בפריפריה הרחוקה ביותר, מבוססת על השיקול בדבר מיקומם הגיאוגרפי של היישובים והמרחק שלהם מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ, בהתאם לסעיף 151(ב)(4) לחוק.

### 3. רשות מקומית המצויה באשכול 4 - 6 בהתאם לדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס -

כיוון שמדובר בתכנית שתכליתה העצמה וחיזוק כלכלי של הרשויות, אין הצדקה למתן סיוע "מיוחד" ו/או לגיבוש תכנית על סמך הפעלת המודל הניסויי על רשויות חזקות מאד, ולכן בתכנית הניסויית לא תשתתפנה רשויות באשכול חברתי כלכלי 7 ומעלה. מאידך, מועצות מקומיות חלשות, באשכולות 1 - 3, לא מתאימות להשתתף בתוכנית, כיוון שיש להן בעיות יסודיות רבות, הן בתחום הניהול והן בהיבטים של צרכי האוכלוסייה, אשר תכנית מסוג זה אינה נותנת להן מענה מתאים.

### 4. שלוש הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה, העונות לשלושת התנאים לעיל -

מספר התושבים במועצה המקומית הוא מרכיב חשוב ביכולת לספק שירותים ביעילות, וכן משפיע על הפוטנציאל לגדילתה והפיכתה לעיר. מבין 7 המועצות המקומיות העונות לשלושת התנאים לעיל, שלוש המועצות המקומיות הגדולות ביותר הן: חצור הגלילית, ירוחם וקצרין.