

פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, לתקן את סעיף ב' בהחלטת הממשלה מספר 2652 מיום 18.05.2017, המתקן את סעיף 6 בהחלטת הממשלה 2262 מיום 8.1.2017, ולהקצות תקציב נוסף לטובת יישום סעיף זה, על פי הפירוט הבא:

1. להאריך את תוקף החלטת הממשלה 2262 לעניין סעיף 6 עד ליום 31.12.2022 או עד למועד בו תאושר החלטת ממשלה חדשה לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, המוקדם מבין השניים.

2. לרשום את הודעת השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל על הקצאת סך של 10 מיליון ₪ מתקציב המשרד בשנת 2021 למטרת עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל באמצעות הפעלת תכניות ופרויקטים, באופן שוויוני, בין רשויות מקומיות במחוז הצפון בעלות מאזן הגירה שלילי מעל הממוצע, בין השנים 2015-2019.

החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטת הממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017 לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית וכן על נתונים עדכניים רלוונטיים המפורטים בדברי ההסבר להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום ה-8/1/2017 אושרה החלטת הממשלה מספר 2262, שעניינה "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה". ביום 18/5/2017 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2652 אשר בין היתר תיקנה את סעיף 36 להחלטה 2262.

במסגרת החלטות ממשלה הנ"ל נקבע תקציב כולל בגובה של 20 מיליון ₪ שהוקצה בפועל, ובהתאם לקריטריונים המקצועיים שנקבעו, ל-12 רשויות מקומיות למטרת עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל באמצעות הפעלת תכניות ופרויקטים ברשויות בעלות מאזן הגירה שלילי. הרשויות המקומיות נדרשו להגיש למשרד תוכניות עבודה רב שנתיות עם פירוט הצעדים אשר בכוונתן לנקוט לשם התמודדות עם מאזן ההגירה השלילי.

הליכי התכנון האסטרטגיים שננקטו על ידי הרשויות המקומיות, לשם התמודדות עם מאזן ההגירה השלילי, נמשכו זמן ממושך יחסית. התהליכים חייבו את הרשויות המקומיות להתחיל בהליכי התבוננות לטווח הארוך, לבנות ולעצב את עתיד הרשות המקומיות באמצעות בנייה של אסטרטגיה ארוכת טווח בראייה מערכתית אשר תציב אותן כרשויות מובילות ברמה המקומית וברמה האזורית. הליכים אלה נועדו להוביל את הרשויות המקומיות לצמיחה ומימוש הפוטנציאל הפיסי והאנושי לטובת התושבים, הרשות המקומית והאזור כולו. מלכתחילה ברור כי הליכים שכאלה צפויים להימשך מספר שנים ורק לאחר תקופה ממושכת ניתן יהיה למדוד את הצלחת התהליכים. כפי שהוצג לעיל, במספר רשויות התהליכים אכן הוכתרו בהצלחה.

לשם המחשה, מובאות מספר דוגמאות לשימושים שנעשו בתקציב זה. עיריית קריית שמונה השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, הפעלת בית קולנוע מקומי, מיתוג ושיווק, תוכנית אסטרטגית לאזורי התעשייה ומשחקייה נידת. עיריית בית שאן השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, מיתוג ושיווק ושיפוץ אתרי תיירות. עיריית צפת השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, הקמת משחקייה, תוכנית מנהיגות, מיתוג ושיווק. עיריית טבריה השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, מיתוג ושיווק. עיריית נצרת השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, מיתוג ושיווק והקמת והפעלת מרכז צעירים. עיריית נוף הגליל השתמשה בתקציב לטובת אירועי תרבות, הפעלת בית קולנוע, מיתוג ושיווק. עיריית כרמיאל השתמשה בתקציב לאירועי תרבות, תוכניות להשאר סטודנטים בעיר, מיתוג ושיווק. התוכניות המאושרות היו צפויות להסתיים במהלך שנת 2020, אך בשל משבר הקורונה הפעלת התוכניות הסתיימה ב-30/6/2021.

התוכנית תרמה רבות לחיזוק ההתיישבות ברשויות המקומיות שהשתתפו בה, ובאמצעותה קודמו עשרות פרויקטים ותוכניות במגוון רחב של תחומים החל בתחומי התיירות, התרבות, הקהילה והפנאי וכלה בתחום הפיתוח הכלכלי. מהאמור לעיל ניתן לראות כי רשויות רבות השתמשו בתקציבים לטובת אירועי תרבות ופעילויות מיתוג ושיווק. עוד ניתן לראות מספר פרויקטים דוגמת הקמת משחקיות, הפעלת בתי קולנוע ובר נייד, שנועדו לייצר מסגרת פנאי ובילוי להשאר תושבים ומשיכת תושבים חדשים.

הליכי מיתוג ושיווק, שבלטו מאוד בקרב הרשויות המקומיות השונות, נועדו לייצר עניין

ודרישה עבור הרשויות המקומיות במטרה לייצר עניין ודרישה עבורן בקרב קהלי היעד ולקבלת תקציבים ממשלתיים. הליכים אלה נועדו לקדם תהליכים המשנים את פני הרשות המקומיות, הן ברמת התשתיות והנראות והן ברמת מארג השירותים המוצע לתושבים המתגוררים בה או לשם משיכת תושבים חדשים. מהלכים מיתוגיים נושאים הצלחה רק אם הם נושאים את האופי של הרשות המקומית. ברשות מקומית בעלת פוטנציאל תיירותי, אסטרטגיית המיתוג חייבת להבליט את המעלות שיש לה. לסיכום, תוכנית מיתוג ושיווק הינה תוכנית מורכבת הבנויה ממספר רבדים ואמורה לשרת את המטרות שהוגדרו לה לאורך שנים ארוכות.

כחלק מהליכי מיתוג ושיווק מתקיימים גם אירועי תרבות רבים. אירועי תרבות תורמים למשיכת תיירים אך גם להבלטת הייחודיות ומיתוג הרשות המקומית. הם מהווים מנוע צמיחה עירונית ומחזקים את כלכלת הרשות המקומית. האירועים תורמים לחיזוקה של הרשות המקומית. פרויקטים אחרים שבוצעו על ידי הרשויות המקומיות דוגמת הקמת בתי קולנוע, מרכזי צעירים, ברים ומשחקיות, נועדו לספק מענה קהילתי וחברתי לתושבי הרשויות המקומיות ולתושבי חוץ. חיי תרבות וקהילה עשירים, בעיקר לאחר שעות הלימודים ושעות העבודה, תורמים לחיזוק ההתיישבות, השארת ומשיכת תושבים.

לסיכומו של דבר, כל התהליכים שתוארו לעיל נמשכו זמן רב, החל מתהליכי הגיבוש הראשוניים ועד לתהליכי היישום בפועל. שינויים מסוג זה נמתחים על פני מספר שנים לאור מורכבותם והתקציבים הכרוכים בעניין מסוג זה. עצירת התוכניות שהחלו, משמעותה גדיעת התהליך בעבו, הפסקת הפעילויות, ומגמות השינוי שהחלו, יעצרו. יודגש כי הנעה מחדש במועד מאוחר יותר של התוכניות, תחייב הליכי תכנון ויישום חדשים, משאבי זמן ומשאבים תקציביים חדשים.

בחינת הנתונים לשנת 2021 בהקשר לרשויות שהשתתפו בתוכנית, לימדה על תחילתו של שינוי מגמה. מאזן ההגירה במרבית הרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכנית נמצא במגמת שינוי חיובית. בחלקן עדיין מדובר במאזן הגירה שלילי אך בשיעורים נמוכים יותר ומתחת לממוצע ובחלקן אף ניתן לזהות את תחילתו של מאזן הגירה חיובי לראשונה לאחר שנים רבות. נכון לשנת 2021, רק 10 רשויות מקומיות הינן בעלות מאזן הגירה שלילי מעבר לממוצע להבדיל מ-12 רשויות מקומיות נכון לשנת 2017. מדובר בטבריה, מגדל העמק, מעלות, נצרת, נוף הגליל, עכו, צפת, קריית שמונה, חצור הגלילית וריינה. ברשויות אלה, מאזן ההגירה השלילי הממוצע לאורך חמש שנים (2015-2019) גבוה ממינוס 229. מינוס 229 הוא ממוצע מאזן ההגירה השלילי של כלל הרשויות המקומיות במחוז בהן יש מאזן הגירה שלילי. בחלק מהרשויות דוגמת קריית שמונה, טבריה וצפת, מאזן ההגירה השלילי גבוה במיוחד הנע בין 1,500 ל-2,000 תושבים שעזבו את הרשויות המקומיות על פני תקופה של חמש שנים.

לכן, על מנת להמשיך ולתת מענה לרשויות המקומיות להתמודד עם מאזן ההגירה השלילי ולהמשיך בשינוי המגמות שהחלו, המשרד קיבל החלטה להמשיך להפעיל את התוכנית עם אישור תקציב המדינה. מאחר והכנת תוכנית ממשלתית רחבה לצפון נמצאת בתהליכי הכנה והשלמתה צפויה במהלך שנת 2022 במועד שאינו ידוע כעת, ומתוך רצון לייצר רציפות לתוכנית התורמת להתמודדות על מאזן ההגירה השלילי, המשרד קיבל החלטה להקצות תקציב נוסף בגובה של 10 מיליון ₪ לנושא, ל-10 רשויות מקומיות בעלות מאזן הגירה שלילי, בשנת התקציב 2021. יש לציין כי עיקר הפעלת התקציבים לעניין החלטה זו תתבצע בשנת התקציב 2022.

יודגש כי בעת קבלת החלטה על תכנית ממשלתית רחבה לצפון הממשלה תבחן את הצורך בהמשך הפעלתם של התכניות והפרויקטים מושא סעיף 2 לעיל, וכן תיתן את דעתה לתקציבים שהוקצו על פי הצעת מחליטים זו.

יוער כי המשרד בחן את האפשרות להקצות את התקציב בהליך שיכלול התחשבות בגודל הרשות המקומית, הרמה החברתית-כלכלית ומאזן ההגירה עצמו, מתוך רצון לתת משקל לכלל המרכיבים הסוציו-דמוגרפיים. תוצאות בחינה זו העלו כי פערי הניקוד ופערי התקצוב בין הרשויות המקומיות נמוכים במיוחד ואינם בעלי תרומה ממשית לקבלת ההחלטה אודות גובה התקציב והיקף התוכנית שיאושרו לכל אחת מהרשויות המקומיות שישתתפו בתוכנית. מסיבה זו המשרד קיבל החלטה להקצות את התקציב באופן שוויוני בין כל אחת מהרשויות, כך שכל אחת מ-10 הרשויות תקבל תקציב כולל בגובה של 1 מיליון ₪ בדיוק.

כל רשות מקומית תידרש להגיש למשרד תוכנית עבודה ותוכנית תקציבית מפורטות בהתאם לצרכיה המקומיים ובהתאם לניתוחה את המציאות הקיימת והאמצעים בהם יש לנקוט כדי לפעול לשינוי מאזן ההגירה בתחומה. ועדת התמיכות המשרדית תתכנס ותדון בכל אחת מהתוכניות כתנאי לאישורן. יודגש, כי בתיאום עם אגף התקציבים במשרד ומתוך מטרה לשפר ולייעל את התוכנית, לרשויות המקומיות יתאפשר להגיש תוכניות בתחום הפיתוח הכלכלי ועידוד התעסוקה כאמצעי חשוב נוסף לשינוי מגמות ההגירה. כמו כן, עקב תמיכה נפרדת של המשרד באירועי תרבות בפריפריה, הנגב והגליל, לא יאושרו אירועי תרבות במסגרת התכנית לעידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל.

נוסף על כל האמור לעיל, ובעת הארכת תוקף של סעיף 6ב, יש להתייחס, אף אם בזעיר אנפין, לשיקולים עדכניים במתן עדיפות לאומית ולמצב הקיים במחוז הצפון נכון להיום, אשר מביאים את המשרד להעביר תיקון זה, חלף המתנה לתכנית הצפון החדשה. כך לדוגמא, בתחום התעסוקה, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בהשוואת נתוני התעסוקה במחוז הצפון למחוזות אחרים קיימים פערים: השכר הממוצע לשכיר במחוז צפון, העומד על 9,124 ש"ח, הוא הנמוך ביותר בהשוואה לכל שאר המחוזות בארץ. שכר השכירים במחוז צפון נמוך ב-26% מאשר במחוז המרכז, שבו השכר הממוצע לשכיר עומד על 12,255 ש"ח, ונמוך גם מהשכר באזור הדרום העומד על 9,728 ₪. בתחום הבריאות, על פי דו"ח אי השוויון שפרסם משרד הבריאות בשנת 2020, שיעור המיטות במחוז צפון הוא הנמוך ביותר בכל הארץ ועומד על 1.4 מיטות לאלף איש. גם שיעור הרופאים במחוז הצפון הוא הנמוך ביותר בכל הארץ ועומד על 2.1 רופאים לאלף איש. ישנם מדדים נוספים הממחישים את מצב מחוז צפון ביחס ליתר המחוזות האחרים במדינת ישראל המלמדים על הפער בינו לבין מחוזות אלה.

פער רלוונטי נוסף מתקיים בכל הנוגע למאזן ההגירה. במחוז צפון מאזן ההגירה שלילי. 1,910 תושבים עזבו את המחוז בשנה האחרונה. להבדיל, בנגב מאזן ההגירה חיובי. לנגב נוספו בשנה האחרונה 2,228 תושבים. במחוז מרכז נוספו 2,291 תושבים ובמחוז חיפה נוספו 5,142 תושבים. כאמור, מדובר רק במאזן ההגירה ואין מדובר בשינויים כתוצאה מילודה או תמותה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה.

לא רלוונטי.

תקציב

התקציב הכולל ליישום ההחלטה עומד על 10 מיליון ₪ ממקורות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

- החלטת הממשלה מס' 146 מיום 28.6.2015.
- החלטת הממשלה מס' 1849 מיום 11.8.2016.
- החלטת הממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017.
- החלטת הממשלה מס' 2652 מיום ה-18.05.2017.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

- סיווג ראשי : ביצועי.
- סיווג משני : תהליך.
- תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה.

מוגש על ידי השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

כ"ז בכסלו התשפ"ב
01 בדצמבר 2021



המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל לשכת היועץ המשפטי

כ"ה כסלו תשפ"ב
29 נובמבר 2021

חוות דעת משפטית - הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה-

תיקון החלטה מספר 2652

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את סעיף ב' בהחלטת הממשלה מספר 2652 מיום ה-18.05.2017, המתקן את סעיף 66 בהחלטת הממשלה 2262 מיום ה-8/1/2017, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", ולהקצות תקציב נוסף לטובת יישום סעיף זה, על פי הפירוט הבא:

א. להאריך את תוקף החלטת הממשלה 2262 לעניין סעיף 66 עד ליום 31.12.2022 או עד למועד בו תאושר החלטת ממשלה חדשה ל"פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", המוקדם מבין השניים.

ב. מוצע להקצות סך של 10 מיליון ₪ מתקציב המשרד בשנת 2021 למטרת עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל באמצעות הפעלת תכניות ופרייקטים ברשויות במחוז הצפון בעלות מאזן הגירה שלילי מעל הממוצע, בין השנים 2015-2019. הפעלת התקציבים לעניין החלטה זו תתבצע בעיקרה בשנת התקציב 2022.

השיקולים והנימוקים:

החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטת הממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017 לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית וכן על נתונים עדכניים רלוונטיים המפורטים בדברי ההסבר להחלטה זו.

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

קושי משפטי שעולה הוא לעניין הארכת תוקפו של סעיף 66 על בסיס קביעת עדיפות לאומית בהחלטה שהתקבלה בשנת 2017, אשר תקציביה נקצבו לתקופה שחלפה. יחד עם זאת, משבהתאם לנמסר על ידי הגורם המקצועי, המתנה לתכנית צפון חדשה, שעליה שוקד המשרד בימים אלו, תביא לפגיעה בהליך האסטרטגי שהחל ברשויות לצמצום הגירה שנתית, הוחלט על הארכת תוקף סעיף 66 עד ליום 31.12.2022 או עד למועד בו תאושר החלטת ממשלה חדשה ל"פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", המוקדם מבין השניים. בהתאם לאמור, ההחלטה לא מעלה קושי משפטי.



**המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל
לשכת היועץ המשפטי**

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה איננה מעוררת קשיים משפטיים

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין הסתייגות משפטית.

בברכה,


אביתר טסלר, עו"ד
היועץ המשפטי



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2652 של הממשלה מיום 18.05.2017 .

פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה - תיקון החלטת
ממשלה

2652.

מ ח ל י ט י ס, לתקן את סעיפים 5(ה) ו-6(ב) בהחלטת הממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017 שעניינה "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" (להלן – ההחלטה), ולהקצות תקציב נוסף לטובת יישום סעיפים אלה, על פי הפירוט הבא:

א. לתקן את סעיף 5(ה) (1) להחלטה ולקבוע כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יסייע בקידום הקמת 2 מרכזים לטיפול ולתעסוקה לאנשים עם מוגבלות במחוז צפון בשתי רשויות מקומיות בפריפריאליות 1-4. לצורך כך יקצה המשרד סך של 32 מיליון ₪ ממקורותיו בשנים 2017-2019. התקציב האמור יוקצה לרשויות מקומית או אשכולות אזוריים שונים, ומותנה בגיוס מימון תואם על ידי הרשויות המקומיות או האשכול בהיקף של 8 מיליון ₪ לטובת כל מרכז, ובהקצאת 6 מיליון ₪ נוספים לכל מרכז מקרן שלם וקרן הביטוח הלאומי, בכפוף לכל דין.

ב. לתקן את סעיף 6(ב) להחלטה ולרשום את הודעת השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל על הקצאת סך של 20 מיליון ₪ מתקציב המשרד למטרת עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל באמצעות הפעלת תכניות ופרויקטים ברשויות בעלות מאזן הגירה שלילי. הקריטריונים המפורטים להפעלת התכנית ייקבעו על-ידי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל על בסיס פרמטרים מקצועיים.

החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטת הממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017 לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני

מזכירות הממשלה

חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010, התשס"ט-2009,
שעניינו עדיפות לאומית.

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 19(ב) בתקנון לעבודת הממשלה.