

תכנית לחיזוק העיר אשקלון

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4865 מיום 9 בפברואר 2020, (להלן – **החלטה 4865**), ולנוכח הימשכות האיום הביטחוני עמו מתמודדים תושבי העיר אשקלון:

מטרות ההחלטה

1. על מנת לחזק את החוסן האזרחי-ביטחוני של תושבי העיר אשקלון, להכריז על העיר אשקלון כאזור עדיפות לאומית לשנים 2021-2022 לטובת הפעלת הכלים שיעוגנו בהחלטה זו, אשר מטרותיה העיקריות הן:

א. חיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של תושבי העיר אשקלון באמצעות מטרות המשנה שלהלן: (1) חיזוק יכולותיה של עיריית אשקלון לפעול בעתות חירום; (2) חיזוק המסוגלות של תושבי העיר אשקלון להתנהל נכון בעתות חירום; (3) שיפור השירותים לתושב.

ב. פיתוח כלכלי-חברתי של העיר אשקלון באמצעות מטרות המשנה שלהלן: (1) שיפור נתוני התעסוקה של תושבי העיר אשקלון, לרבות שיפור פריון העבודה; (2) משיכת יזמים לעיר אשקלון; (3) תגבור פעולות חינוך.

ג. פיתוח ושדרוג תשתיות באמצעות מטרות המשנה שלהלן: (1) פיתוח תשתיות תומכות דיור, לרבות תשתיות תחבורה; (2) התחדשות עירונית המאפשרת גם שיפור מצב מיגון בתי המגורים; (3) פיתוח ושדרוג תשתיות סביבתיות.

חיזוק החוסן הביטחוני-אזרחי של תושבי העיר אשקלון

2. בהמשך לסעיף 1(ב) להחלטה 4865, ולטובת הרחבת הכיסוי שניתן על ידי המצלמות הפרוסות בעיר, להטיל על משרד הפנים להקצות לעיריית אשקלון, בהרשאה להתחייב, סך של 2 מיליון ₪ לשנת 2020, לצורך פריסת מצלמות גבהים לניטור נפילות והתמודדות עם תרחישי הביטחון בעיר בשנת, בכפוף להתחייבות העירייה כי הקמת המצלמות והפעלתן ייעשו תוך צמצום החשש לפגיעה בפרטיות. לצורך כך יקצה משרד המודיעין ממקורותיו למשרד הפנים סך של 2 מיליון ₪ בשנת 2020.

3. להטיל על משרד הדיגיטל הלאומי לקדם את התשתיות ואת היכולות הדיגיטליות של עיריית אשקלון ושל תושביה, באמצעים כדוגמת:

א. שדרוג המוקד העירוני, לרבות רכיבים דיגיטליים של תוכנה, חומרה, הדרכה ואבזור, וזאת על מנת לשפר את מוכנות העיר אשקלון לפעול בשגרה ובחירום ולהתמודד עם אירועים ביטחוניים.

ב. קידום האוריינות הדיגיטלית של תושבי העיר, בדגש על האוכלוסייה המבוגרת, לטובת שיפור מוכנותם ויכולתם לפעול במרחב הדיגיטלי בשגרה ובחירום, וכחלק מהמאמץ לשפר את החוסן הלאומי.

לצורך כך יקצה משרד הדיגיטל הלאומי 3 מיליון ש"ח בשנים 2021-2022.

4. להנחות את המשרד לחיזוק וקידום קהילתי להקצות ממקורותיו סך של 2.8 מיליון ₪, בפריסה שווה על פני השנים 2021-2022, לצורך השתתפות, בהיקף של עד 90% מהעלות, ברכישת אמצעים טכנולוגיים לשימוש הרשות למאבק באלימות, בסמים ואלכוהול בעיר אשקלון, לצורך סיוע לחיזוק החוסן הקהילתי של הרשות.

5. להמשיך להפעיל את מרכז חוסן בעיר אשקלון בשנים 2021-2022 לטובת חיזוק יכולת ההתמודדות הרגשית והמנטלית של התושבים, חיזוק החוסן הקהילתי-חברתי וחיזוק מוכנות העיר לחירום, בהתאם להחלטת הצוות הבין-משרדי של מרכזי החוסן מיום 30 באוקטובר 2019. לצורך כך, תקציב שהקצה משרד הביטחון לנושא, בהתאם להחלטה 4865, ישמש גם עבור שנת 2021. כמו כן, משרד העלייה והקליטה יעביר למשרד הבריאות סך של 150 אלף ₪, לשנת 2021, לצורך הנגשת הסיוע במרכז החוסן הקהילתי באשקלון לעולים בשפתם, לרבות תרגום חומרי הסברה (להלן – **הנגשת הסיוע לעולים**) בנוסף, יוקצה בשנת 2022 סך של 1.5 מיליון ש"ח, בהתאם למקורות התקציביים הבאים:

- א. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יעביר למשרד הבריאות, 0.5 מיליון ש"ח.
 - ב. המשרד לחיזוק וקידום קהילתי יעביר למשרד הבריאות 0.35 מיליון ₪.
 - ג. משרד העלייה והקליטה יעביר למשרד הבריאות 150 אלף ₪, לצורך הנגשת הסיוע לעולים.
 - ד. משרד הבריאות יקצה 0.5 מיליון ש"ח מתקציבו בשנת 2022.
- משרדי הממשלה המנויים לעיל יהיו חברים בוועדת ההיגוי של מרכזי החוסן, לרבות המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, שזו השנה הראשונה לחברות בוועדה.
6. להטיל על משרד החינוך להקצות מתקציבו סך של 12.5 מיליון ₪ בשנים 2021-2022, בפריסה שווה על פני שנות הלימודים התשפ"ב - התשפ"ג, עבור שעות טיפול וייעוץ רגשי בבתי הספר ובגני הילדים, לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך באשקלון, עבור חיזוק חוסן התלמידים וצוותי החינוך וכן עבור תמיכה במערך המטפל בשדה החינוך בעיר. התקצוב יעשה בכפוף לאישור תכניות העבודה על ידי משרד החינוך.
7. הממשלה פונה להנהלת הקרן לשמירת הניקיון (להלן – **הקרן**) בבקשה כי תבחן לאשר העברה של עד 2 מיליון ש"ח לעיריית אשקלון, עבור ביצוע פעילויות חינוכיות סביבתיות בעיר אשקלון, בכפוף לחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, והתקנות שעל פיו ובתנאים שתקבע הקרן.
8. להנחות את המשרד לביטחון הפנים להגדיל את היקף השתתפותו במימון פקחים ביחידת הפיקוח העירוני הייעודית הפועלת במערך האכיפה העירוני (להלן – **שיטור עירוני**) באשקלון, לצורך שיפור הזמינות והתגובה של כוחות האכיפה בעיר, כך שישתתף במימון של עד 60% ממצבת הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני בשנים 2021-2022. השתתפות המשרד במימון פקחים תהיה בהיקף מקסימלי שיקבע המשרד לביטחון הפנים ובהתאם למצבת הפקחים בפועל ולכללים שיקבע בנושא.
- למען הסר ספק, יובהר כי לאחר תום תקופת תוקפה של החלטה זו, יחולו לעניין השתתפות המשרד במימון הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני באשקלון והאמצעים המוקצים לפעילותם, התבחינים והכללים הרוחביים החלים בנושא, כפי שנקבעו על ידי המשרד לביטחון הפנים.
9. להנחות את המשרד לביטחון הפנים להקצות ממקורותיו סך של עד 130 אלף ₪ לשנת 2021, לצורך השתתפות במימון רכישת רכב נוסף לטובת פעילות מערך האכיפה העירוני באשקלון.
- התשלום יועבר לרשות המקומית בכפוף לקבלת אסמכתאות ובהתאם לכללים שיקבע המשרד לביטחון הפנים בנושא.

פיתוח כלכלי-חברתי

10. להורות לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה לפעול לתיקון התוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959, כך שאזורי התעשייה המרחביים של העיר אשקלון יוגדרו כאזור פיתוח א', וזאת בהוראת שעה לפרק זמן של שנתיים. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, פעולה מאזנת למימון הפחתת ההכנסה האמורה בסעיף זה תתבצע באמצעות 5 מיליון ₪ מתקציב הפעילות של המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל בשנת 2021 ומסכומים שנותרו בשנת 2020 בתקציב משרד מבקר המדינה.
11. לקבוע כי העיר אשקלון תיחשב כישוב בעל עדיפות לאומית בתקופת תוקפה של החלטה זו לעניין כלי סיוע קיימים של משרד הכלכלה והתעשייה והתעשייה אשר במסגרתם נקבע תנאי סף לפיו על היישוב להיכלל

במפה הכללית או שניתנת בהם עדיפות ליישובים במפה הכללית; בסעיף זה, "המפה הכללית" כהגדרתה בהחלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15.4.2018 בנושא "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית", או מכוח החלטה שתבוא במקומה.

12. להטיל על משרד המודיעין לפעול, בשנת 2021, לעידוד ופיתוח יכולות טכנולוגיות הרלוונטיות לעולם המודיעין במרחב הביטחוני של אשקלון, באמצעות מגוון כלי סיוע ומענקים לחברות הזנק בתחילת דרכן. לצורך כך, תקציב שהקצה משרד המודיעין בשנת 2020, בסך 3 מיליון ₪, ישמש גם עבור שנת 2021.

13. להטיל על משרד החינוך לתגבר מתקציבו, בשנים 2021-2022, פעילויות בית-ספריות בעיר אשקלון בהיקף כולל של 7.5 מיליון ש"ח בפריסה שווה על-פני שנות הלימודים התשפ"ב-התשפ"ג. התקצוב יעשה בכפוף לאישור תכניות העבודה על-ידי משרד החינוך.

14. להנחות את משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה להקצות 9 מיליון ש"ח מתקציבו לפעילויות חינוך בלתי פורמלי בעיר אשקלון בשנים 2021-2022 וכן עד לתום שנת הלימודים התשפ"ג. הקצאת התקציב תתבצע בהתאם לתכנית עבודה שיגבש המשרד בתוך 90 יום לרבות על ידי תיקון מבחני התמיכה של המשרד באופן שייתן העדפה בתחומים מתחומי החלטה זו, לפי הצורך. עיריית אשקלון לא תחויב לשאת בהשתתפות כספית במסגרת פעילויות אלו.

פיתוח ושדרוג תשתיות

15. להנחות את משרד התחבורה להקצות, מתקציב הסלים העירוניים, ככל שיתוקצב, סך של עד 3 מיליון ₪ עבור עיריית אשקלון, לשנת 2021, לצורך תכנון תחנה מרכזית חדשה בעיר.

16. ככל שיוחלט על תקצוב סל מסופים במסגרת תקציב משרד התחבורה בשנים 2021-2022, ובכפוף להשלמת התכנון של התחנה המרכזית ע"י העירייה, בהתאם לדרישות משרד התחבורה, להנחות את משרד התחבורה לתעדף את הקמת התחנה המרכזית בסכום של עד 50 מיליון ₪. במידה ואומדן הפרויקט, כולל חניון לילה, יהיה גדול מהסכום שתוקצב כאמור, תפעל העירייה לאיתור מקור תקציבי נוסף. תנאי לתקצוב ביצוע התחנה יהיה כי עיריית אשקלון איתרה שטח מתאים לחניון לילה לאוטובוסים בגודל של לפחות 20 דונם ותפעל לאישור תב"ע לצורך כך.

17. להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים להעביר לעיריית אשקלון תקציב של 15 מיליון ש"ח בשנים 2021-2022 במסגרת קול קורא "שותפים לדרך" לפרויקטים תחבורתיים בעיר אשר עומדים בתנאי הסף. תקציב זה יהיה תלוי בתקצוב מלא של הסלים העירוניים בהתאם לתקציב הניתן בשנת 2018. במידה ויהיה קיצוץ תקציבי בסלים אלה, תתוקצב עיריית אשקלון בחלק היחסי בהתאם לקיצוץ. רשימת הפרויקטים המלאה תאושר בין המשרד לעיריית אשקלון עד לתאריך 30.06.2021.

18. להנחות את המשרד לשירותי דת להקצות, בכל אחת מהשנים 2021 ו-2022, 1% מהתקציב הייעודי למבני דת, ולא יותר מ-750 אלף ₪, עבור הקמה ושיפוץ של מבני דת ובית עלמין בעיר אשקלון בהתאם לצרכים ולתוכנית העבודה המשרדית.

19. הממשלה פונה להנהלת הקרן לשמירת הניקיון (להלן – **הקרן**) בבקשה להעלות לדיון בהנהלת הקרן את סכומי הסיוע הבאים, בכפוף לחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, והתקנות שעל פיו ובתנאים שתקבע הקרן:

- א. סכום של עד 3 מיליון ש"ח, עבור תכנון והקמת מרכזי מחזור פסולת בעיר אשקלון.
- ב. סכום של עד 5 מיליון ש"ח, עבור רכישת ציוד והקמת תשתיות להפחתת הטמנה של פסולת, בעיר אשקלון, בהתאם לתוכנית שתאשר הקרן.
- ג. סכום של עד 35 מיליון ₪, עבור הקמת מתקן למיון פסולת עירונית בעיר אשקלון. הסיוע יינתן בהתאם ליכולת הקליטה של המתקן ולא יותר מ-40% מעלות הקמת המתקן, והכל בהתאם לקבוע בקול קורא מס' 9383 שפרסם המשרד להגנת הסביבה בעניין הקמה ושדרוג מתקני מיון לפסולת

עירונית (בהתאם לגרסתו המעודכנת). על המתקן האמור להיות בעל יכולת קליטה ומיון מינימלית של 600 טון ליום פסולת עירונית מעורבת ובעל יכולת הנדסית להפרדה ממוכנת שאינה ידנית של פסולת עירונית מעורבת, לפחות ל-4 זרמים מבין הזרמים הבאים: חומר אורגני (חובה), נייר וקרטון, מתכות, אל-מתכות, פלסטיק ו RDF.

ד. סכום של עד 5 מיליון ש"ח עבור החלפת גגות אסבסט בעיר אשקלון, תוך מתן עדיפות למקומות בהם יוצבו מתקנים להפקת אנרגיה מתחדשת על הגגות המוחלפים, והכל בהתאם לתנאים ואמות מידה שתקבע הקרן.

20. להטיל על משרד האוצר להקצות מתוך התקציב שהוקצה לתשתיות תומכות דיור בנספח ב' להחלטת הממשלה 326 מיום 16.8.2020 שעניינה "אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)", סך של 60 מיליון ₪ לרשות מקרקעי ישראל ו/או משרד הבינוי והשיכון לצורך ביצוע תשתיות-על תומכות דיור בעיר אשקלון, וכן להביא לאישור הוועדה לתכנון ופיתוח את אומדן עלויות הפרויקט.

21. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל (להלן - **המועצה**) להביא לדיון בפני המועצה הצעת החלטה להסמכת ועדת המשנה של המועצה להעלות את שיעור הקרקע המשלימה בעיר אשקלון לעד 25% מכלל יחידות הדיור הכלולות בהסכם הגג לטובת התחדשות עירונית, בכפוף להתקדמות שיווק יחידות הדיור בהתאם להסכם הגג ולהיקף וקצב ניצול יחידות דיור לטובת התחדשות עירונית במסלולים השונים.

22. לתקן את החלטת הממשלה מס' 320 (דר/30) מיום 30 ביולי 2015, שעניינה "הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור", כך שתכנית תמל/1022, במתחם שכונת האגמים מזרח באשקלון, תכלול 7.5% יחידות דיור שישווקו במסגרת מכרז דיור להשכרה.

23. לתקן את החלטת הממשלה מס' 1318 (דר/57) מיום 7 במרץ 2016, שעניינה "הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור", כך שתכניות תמל/1047 ו- תמל/1048, במתחם מ-6 ומתחם שכונת אבן עזרא (מ-7 דרום) באשקלון, יכללו 7.5% יחידות דיור שישווקו במסגרת מכרז דיור להשכרה.

24. לתקן את ההכרזה על מתחם מ-7 באשקלון, במסגרת החלטת הממשלה מס' 2037 (דר/52) מיום 2 בספטמבר 2014, שעניינה "הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור", כך שתכנית תמל/1006 תכלול 7.5% יחידות דיור שישווקו במסגרת מכרז דיור להשכרה.

25. בהתייחס לסעיפים 22-24, ניתן יהיה להסיט את מספר יחידות הדיור במסגרת מכרזי דיור להשכרה מתכנית לתכנית, ובלבד ש-7.5% מיחידות הדיור ישווקו במסגרת דיור להשכרה בתכניות הנזכרות.

תקציב

26. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ככל שלא יאושר תקציב מדינה לשנת 2021, תהיה כפופה הקצאת התקציבים לפי החלטה זו גם בשנה זו להוראות החוקים האמורים.

27. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק האמור, יקצו משרדי הממשלה מתקציביהם את הסכומים המפורטים בהחלטה לשנים 2021 עד 2022, כפי שיפורט להלן:

א. המשרד לענייני מודיעין יקצה מתקציב הפעולות של המשרד.

ב. משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה יקצה מתקציב ההקצבות או התמיכות של המשרד.

ג. משרד הדיגיטל הלאומי יקצה מתקציב הרכש של המשרד.

ד. המשרד לחיזוק וקידום קהילתי יקצה מתקציב פעילות הרשות לביטחון קהילתי.

- ה. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל מתקציב הרכש של המשרד.
 - ו. משרד העלייה והקליטה מתקציב הרכש של המשרד.
 - ז. משרד הבריאות מתקציב התפעול של המשרד.
 - ח. משרד החינוך מתקציב הרכש של המשרד.
 - ט. המשרד לביטחון פנים מתקציב פעילות שיטור עירוני.
 - י. המשרד לשירותי דת יצקה מתקציב התפעול שלו.
28. משרדי הממשלה המנויים בסעיף 27, ואגף התקציבים במשרד האוצר, רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

עדיפות לאומית

בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – החוק), בנושא אזורי עדיפות לאומית, החלטה זו נשענת על השיקול הקבוע בסעיף 151(ב)(1) לחוק, בעניין המצב הביטחוני באזור או ביישוב.

העיר אשקלון מהווה מטרה מרכזית לארגוני טרור ברצועת עזה והיא חשופה למנעד רחב של איומים ביטחוניים, שהם שונים וייחודיים ביחס לשאר אזורי מדינת ישראל (למעט יישובי עוטף עזה). לפי נתוני מערכת הביטחון, מסיום מבצע "צוק איתן" בשנת 2014 ועד נובמבר 2019, נהרגו בגבולות העיר 6 אנשים, נפצעו 111 איש וזוהו כ-4,000 מקרי פגיעות חרדה. על פי נתוני העירייה, מתוך כלל נפגעי החרדה בעיר כ-250 סבלו מפגיעות חרדה ברמה גבוהה. החלטה זו נותנת מענה ממוקד לעיר אשקלון, בשים לב למטרות המוגדרות בסעיף 1 להחלטה, על בסיס הנתונים התומכים שלהלן:

א. מהמידע שנמסר ממערכת הביטחון עולה כי רמת האיום על תושבי העיר אשקלון, מאז מבצע "צוק איתן", שונה וייחודית ביחס לכל יתר הרשויות המקומיות, בארץ בכלל ובדרום בפרט, למעט אלו הנכללות בתחום עוטף עזה, אשר נתונות למנעד רחב יותר של איומים ואשר לאור מאפייניהם הנבדלים נקבעו כאזור עדיפות לאומית נפרד בהחלטת ממשלה מס' 566, מיום 22 בנובמבר 2020, שעניינה "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021 - 2022 ותיקון החלטות ממשלה". הייחודיות באיומים באה לידי ביטוי, בין היתר, בהיקף ההתרעות והשיגורים לעיר, וכן בהיבטים נוספים. בין השנים 2018 – 2020 עמד מספר ההתרעות בעיר אשקלון על 191, מתוכן 88 באזורי מגורים ו-110 באזור התעשייה הדרומי, כאשר בתקופה שבין יוני 2019 עד נובמבר 2020 בלבד עמד מספר ההתרעות בעיר אשקלון על 34 (ביוני 2019 ביצע פיקוד העורף מעבר להתרעה סלקטיבית, כאשר המשמעות היא חלוקה לכ-1,700 אזורים, לעומת 254). להשוואה, בעיר נתיבות עמד מספר ההתרעות באותה התקופה על 16 בלבד, באשדוד על 10, בבאר שבע על 2 ובאופקים לא היו התרעות כלל. גם בראיה תלת-שנתית, היה מספר ההתרעות באשקלון גבוה משמעותית ביחס לכל יתר הרשויות, למעט הרשויות בעוטף עזה, כאשר בעיר נתיבות, בשנים 2018 – 2020, הוא עמד על 49, כרבע מהנתון המקביל באשקלון, והבאה אחריה היא אשדוד עם 29 התרעות. תמונה דומה עולה מבחינת מספר השיגורים לעיר אשקלון, ביחס ליתר הרשויות בדרום ובמדינה בכלל, עם 138 שיגורים לעבר העיר בין השנים 2018 – 2020, לעומת 69 בנתיבות ו-49 באשדוד. להלן טבלה המפרטת את מספר השיגורים לעבר הרשויות המקומיות המאוימות ביותר, אחרי עוטף עזה, בשלוש השנים האחרונות:

רשות מקומית	2018	2019	2020	סה"כ
אשקלון	38	90	10	138
נתיבות	44	25	0	69
אשדוד	0	46	3	49
באר שבע	2	45	0	47

אופקים	0	17	0	17
--------	---	----	---	----

במסגרת זו נמצא, כי למעט עוטף עזה, הפגיעה באשקלון עולה על הפגיעה בכל יתר הרשויות המקומיות בישראל בכלל ובמחוז הדרום בפרט.

ב. חומרת האיומים אליהם חשופה העיר אשקלון מביאה להתמודדויות ייחודיות ומורכבות של העיר ותושביה. בהקשר זה יש לציין כי ועדת היגוי בראשות משרד הבריאות ובהשתתפות משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון, גיבשה בסוף שנת 2019 קריטריונים שנועדו לסייע בהחלטה על פיילוט להקמת מרכז חוסן קהילתי בעיר גדולה. מרכז חוסן, בהתאם לוועדת ההיגוי העליונה, הוא "גוף מקצועי-ארגוני, הפועל תחת הרשות המקומית, ותפקידו לתת מענה משולב... לחיזוק החוסן ויכולת ההתמודדות של הרשות בחירום ובמצבי משבר, בשלושה תחומים מרכזיים: חיזוק יכולת ההתמודדות הרגשית והמנטלית (פסיכו-סוציאלית) של התושבים..., חיזוק החוסן הקהילתי והחברתי... וחיזוק המוכנות לחירום של הרשות המקומית". תנאי הסף שנבחנו על ידי ועדת ההיגוי האמורה היו רשויות עירוניות במרחק של עד 20 ק"מ מגבול אויב, וגיבוש התבחינים נעשה בשימת לב לפגיעות האוכלוסייה (דירוג חברתי-כלכלי, שיעור אזרחים ותיקים ושיעור עולי שנות התשעים), גודל הרשות המקומית, רמת האיום ורמת ההיערכות לחירום. מבין הרשויות המקומיות שעברו את תנאי הסף, עלה כי העיר אשקלון קיבלה את הדירוג הגבוה ביותר לצורך הקמת מרכז חוסן, אשר עמד על 3.4 מתוך 5, ולעומתה מדורגות שניות הערים נהריה, נתיבות וכרמיאל, בפער משמעותי עם ציון של 2.5. החלטה זו של הוועדה מצביעה הן על רמת איום גבוהה על העיר אשקלון, והן על פגיעות של תושבי העיר, וזאת בפער ניכר מיתר הרשויות המקומיות שנבחנו.

נוכח מצבה הייחודי על העיר אשקלון, מאפייני האיום והשלכותיו על העיר ותושביה, עולה צורך בהפעלת כלי סיוע שמצד אחד יענו על הצורך לחזק את הביטחון האישי של תושביה, ומצד שני יגבירו את האטרקטיביות של העיר על אף האיומים אליהם היא חשופה, וזאת על מנת לעודד יזמים ובעלי עסקים להעביר את פעילותם לעיר, וכן להעצים את תושביה, באמצעות כלים לפיתוח חברתי-כלכלי. בהתאם לאמור, כוללת ההחלטה שורת כלי סיוע הנוגעים לחיזוק החוסן האזרחי והביטחוני של תושבי העיר אשקלון, כמפורט בתיאור המטרות בסעיף 1 להחלטה.

ההחלטה תקפה לשנים 2021-2022, למעט כלי הסיוע בתחום החינוך ובתחומי פעילות משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה שיופעלו בשנות הלימודים התשפ"ב-התשפ"ג, וזאת לאור אופי הפעילות המותאמת למשך שנת הלימודים.

דברי הסבר

נתוני מערכת הביטחון מעידים על ההסלמה שחלה בארבע השנים האחרונות בעומס הביטחוני באשקלון, ולטענת גורמים במערכת, הפכה אשקלון בארבע השנים האחרונות למטרה מועדפת על ארגוני הטרור ברצועת עזה. כמו כן, לדידם, בתקופה האחרונה, נתונה אשקלון תחת מנעד רחב יותר של איומים מצד ארגוני הטרור בעזה ובכללם עלייה בירי רקטות, לרבות בשיטות שנועדו לגבור על מערכת "כיפת ברזל", חדירה ימית לאורך רצועת החוף וחדירה אווירית של כלי טייס בלתי מאוישים או אמל"ח התקפי אחר. איומים גוברים אלו נועדו ליצור פגיעה משמעותית יותר בעיר ובתושביה. ההסלמה הביטחונית כאמור מחייבת שיפור משמעותי במענה הניתן למוכנות העיר ותושביה. בהתאם, שגרת חייהם של תושבי האזור מתאפיינת בהתמודדויות ייחודיות ומורכבות בתחומי הביטחון שאינה מאפיינת אזורים אחרים במדינה, למעט יישובי עוטף עזה, וזאת כאמור גם בתקופות של רגיעה יחסית.

ברקע הדברים, יצוין כי במסגרת החלטת הממשלה מס' 566, מיום 22 בנובמבר 2020, שעניינה "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021-2022 ותיקון החלטות ממשלה" (להלן - **ההחלטה לפיתוח עוטף עזה**), קיבלו הרשויות המקומיות והתושבים המצויים בטווח של 7 ק"מ מרצועת עזה (להלן - **יישובי העוטף**) מענה מקיף בכל תחומי החיים, החל מצרכים הנוגעים לביטחון אישי, רווחה ובריאות וכלה בצרכים הנוגעים לחינוך, תרבות, פיתוח כלכלי ותשתיות. עוד יצוין, כי בהחלטה 3738 נקבע כי היישובים 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 - הם יישובים סמוכי גבול הנכללים במפת העדיפות הלאומית הכללית לפי החלטה 3738. בנוסף, היישובים סמוכי הגבול הוגדרו כאזור עדיפות נפרד ועצמאי מכלל יישובי המפה הכללית לעניין הטבות הניתנות משיקולים הנוגעים לחיזוק חוסנם הביטחוני-אזרחי-התיישבותי של היישובים נוכח האתגרים הביטחוניים עימם הם מתמודדים, הנבדלים מהאתגרים של יישובים אחרים במפת העדיפות הכללית. כאמור בדברי ההסבר בהחלטה לפיתוח עוטף עזה, תושבי העוטף נתונים לשגרת חירום מתמשכת שאינה מאפיינת אזורים אחרים, לרבות יישובים סמוכי גבול אחרים, אשר לאורם הוצע ליחד אותם ולהכריז עליהם כבעלי עדיפות לאומית לעניינים המנויים בהחלטה. מהנתונים שהועברו על ידי מערכת הביטחון על המצב הביטחוני בעוטף עזה, בטרם קבלת החלטה מס' 566 הנ"ל, ניכר כי חומרת האיום ביישובי העוטף גבוהה משמעותית מיתר חלקי הארץ, הן מבחינת מגוון האיומים (ירי תלול מסלול, בלוני נפץ, בלוני תבערה, הפרות סדר, ניסיונות חדירה ושאר פעילות חבלנית עוינת), והן מבחינת כמות האירועים. כמו כן, עיון בנתונים על היקף הירי לרצועה מעלה כי רמת האיום גבוהה בכל הרשויות המקומיות בעוטף, ולא רק במוקד אחד. גם בהשוואה לעיר אשקלון, חומרת האיום על יישובי העוטף היא גבוהה יותר והם נתונים למנעד איומים רחב יותר, ועל כן ההחלטה לפיתוח עוטף עזה כוללת מגוון רחב ואחר של כלים ובהיקף תקציבי גדול באופן יחסי למספר התושבים. עם זאת, חומרת האיום לא נעלמת לחלוטין בטווח שמעבר ל-7 ק"מ מרצועת עזה, והעיר אשקלון חשופה לדרגת איום שאמנם פחותה מזו שבעוטף עזה, אולם גבוהה משמעותית מיתר היישובים במחוז דרום בפרט, ובארץ בכלל. בהתאם לאמור, במסגרת החלטה זו מוצע להפעיל כלי סיוע לעיר אשקלון בהלימה למצב הביטחוני בעיר ובשים לב להתייחסות האמורה להחלטה לפיתוח עוטף עזה. להלן דברי הסבר לצעדים המנויים בהחלטה זו:

חיזוק החוסן הביטחוני-אזרחי של תושבי העיר אשקלון

לאור האיום הביטחוני התמידי בו מצויה העיר אשקלון, רבים מהתושבים בה נמצאים במצבי מצוקה מגוונים ושונים. המצוקה באה לידי ביטוי בקרב האוכלוסייה הנאלצת לחיות במצב של איום תמידי והדבר משפיע על היכולת של הרשות המקומית לנהל חיי שיגרה בטוחים. המצוקות באות לידי ביטוי גם בהעדר תחושת ביטחון כללית, ולשם כך מוצע בהחלטה זו להפעיל מספר כלים שמטרתם להקל על שגרת החיים המאתגרת ממילא, וכן לחיזוק החוסן הקהילתי והביטחון האישי, כפי שיפורט להלן:

פריסת מצלמות גובה

כאמור, העיר אשקלון חשופה לאיומי רקטות וטילים, וכאשר מתרחשת נפילה של טיל מתקבל אזור נפילה מוערך על ידי פיקוד העורף. תהליך זה אורך זמן רב ועלול לעלות בחיי אדם, שכן מקום הנפילה מסייע באיתור פצועים באזור. על מנת לייעל את הליך הזיהוי, יקצה משרד המודיעין סכום של 2 מיליון ₪ עבור התקנת מצלמות גובה אשר יסייעו לכוחות הביטחון, בהם צה"ל ומשטרת ישראל, באתגרים הביטחוניים בעיר כאשר המרכזי שבהם הינו ההתמודדות עם האיום הרקטי על העיר ואיתור המיקום המדויק של הטילים במקרים של אירועים ביטחוניים. יצוין כי במסגרת ההחלטה לסיוע ביטחוני לאשקלון, קיבלה הרשות סיוע בגובה של 1 מיליון ₪ שהספיק עבור הצבת מצלמות בבניינים גבוהים ברחבי העיר, אולם אין בכך כדי לספק כיסוי מרבי ונותרו נקודות מתות רבות. הצבת תרנים בגובה של 60 מטר בנקודות אסטרטגיות בעיר ייצרו כיסוי אופטימאלי יחד עם המצלמות שכבר הוצבו.

יכולות דיגיטליות של הרשות ושל תושביה

כמו כן, יקדם משרד הדיגיטל הלאומי את התשתיות ואת היכולות הדיגיטליות של עיריית אשקלון ושל תושביה, באמצעים כדוגמת: שדרוג המוקד העירוני, לרבות רכיבים דיגיטליים של תוכנה, חומרה, הדרכה ואבזור, על מנת לשפר את מוכנות העיר אשקלון לפעול בשגרה ובחירום ולהתמודד עם אירועים ביטחוניים. בנוסף, יפעל המשרד לקידום האוריינות הדיגיטלית של תושבי העיר, בדגש על האוכלוסייה המבוגרת, לטובת שיפור מוכנותם ויכולתם לפעול במרחב הדיגיטלי בשגרה ובחירום, וכחלק מהמאמץ לשפר את החוסן הלאומי. צעדים אלה מביאים לידי ביטוי את מדיניות משרד הדיגיטל הלאומי לרכז מאמץ בחיזוק היכולות של עיריית אשקלון ותושביה, בדגש על תחום הדיגיטציה, וזאת במענה לצרכים הקיימים במציאות המורכבת בה פועלת העיר, ובשים לב לאתגרים הנלווים למתן שירותים מוניציפליים בצל התפרצות נגיף הקורונה, וביתר שאת בהינתן המצב הביטחוני באזור זה.

סיוע ברכישה והתקנה של אמצעים טכנולוגיים בתחומי הרשות המקומית

במסגרת ההחלטה ישתתף המשרד לחיזוק וקידום קהילתי בעלות הקמת המערכים ופריסת האמצעים הטכנולוגיים במרחב הציבורי של העיר באשקלון, הכוללים בין היתר את האפשרות להצבת מצלמות במרחב הציבורי. מטרת השימוש באמצעים טכנולוגיים אלו, לרבות הצבת המצלמות, היא מניעת אלימות וונדליזם במרחב הציבורי, חיזוק תחושת הביטחון וחיזוק החוסן הקהילתי של העיר אשקלון ושל תושביה בשגרה ובחירום. הדבר נכון בעיקר בעיר אשקלון הנתונה זה שנים רבות תחת איום בטחוני.

מרכז חוסן

בהתאם להחלטת הצוות הבין-משרדי של מרכזי החוסן הקהילתיים בראשות משרד הבריאות, מיום 30.10.2019, הקצה משרד הביטחון סך של 1.5 מיליון ש"ח לטובת הפעלת מרכז חוסן באשקלון לצורך בניית יכולת התמודדות רגשית ומנטלית של התושבים ולחיזוק חוסן קהילתי וחברתי אשר יאפשר לתושבי העיר להתמודד בצורה טובה יותר בעתות חירום. בשל ההכרה בחשיבות פעילות מרכז החוסן בעיר ולטובת רציפות הפעלתו בהמשך, יוקצה סכום של 1.5 מיליון ₪ לטובת המשך הפעלת מרכז החוסן בשנת 2022.

מערך אכיפה עירוני ("שיטור עירוני")

מוצע כי בתקופת תוקפה של החלטה זו יגדיל המשרד לביטחון הפנים את היקף השתתפותו במערך השיטור העירוני, עד ל-60% ממצבת הפקחים הפועלים במערך בשנים 2021-2022. השתתפות המשרד במימון פקחים תהיה בהיקף מקסימלי שיקבע המשרד לביטחון הפנים ובהתאם למצבת הפקחים בפועל ולכללים שיקבע בנושא. כמו כן, ישתתף המשרד לביטחון הפנים במימון רכישת רכב נוסף לטובת פעילות מערך האכיפה העירוני באשקלון. לצורך כך, יקצה המשרד בשנת 2021 תקציב חד-פעמי בהיקף של עד 130,00 ₪. התשלום יועבר לרשות המקומית בכפוף לקבלת אסמכתאות ובהתאם לכללים שיקבע המשרד לביטחון הפנים בנושא.

סיוע זה יאפשר את שיפור הזמינות והתגובה של כוחות אכיפה ומתן מענה מתקדם ויעיל בתחומי הרשות המקומית בחירום ובשגרה, וכן יסייע לחיזוק הביטחון האישי, תחושת הביטחון והחוסן האזרחי של תושבי העיר אשקלון.

טיפול וייעוץ רגשי

ייתנו מענים רגשיים טיפוליים לתלמידים שסובלים ממצוקות רגשיות בעקבות המצב הביטחוני ובכלל זה תסמיני פוסט טראומה. כמו כן נדרש מענה פסיכולוגי להורים, מערך לחיזוק החוסן ומשאבים להתמודדות התלמידים, הורים וצוותי חינוך עם המצב. יצוין כי צוותי הטיפול והייעוץ בעיר נמצאים בחזית העשייה וההתמודדות וזקוקים לתמיכה, על מנת שיוכלו לתת מענה נדרש לאורך זמן. לשם כך נדרש תגבור הייעוץ החינוכי, תגבור טיפול רגשי ופסיכולוגי, מענה רחב בתחומי החוסן וליווי ותמיכה לאנשי הטיפול בשדה החינוך.

חינוך מקומי קיים

העיר אשקלון מובילה מזה מספר שנים מהלך מרשים של חינוך סביבתי שכולל מערך השתלמויות והסמכה לירוק של מוסדות החינוך בעיר. נכון להיום קיימים כ-60 מוסדות שעברו את תהליכי ההתאמה הנדרשים והוסמכו על ידי משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה כבתי ספר ירוקים ברחבי העיר, וחלקם אף הוסמכו

לירוק מתמיד. הסמכה לירוק של מוסד חינוך (מגן הילדים ועד לקמפוס) כוללת הכנסת תכנים ירוקים לתכניות הלימודים, שמירה על אורח חיים מקיים של המוסד, תוך צמצום השימוש במשאבי כדור הארץ, הכשרת צוות, פעילות קהילתית, ומתן דגש לנושאי סביבה וקיימות בנראות של המוסד החינוכי. העיר נענית בקביעות לכל יוזמת חינוך סביבתי שיוצאת מהמשרד להגנת הסביבה. מערך זה, לאור הצלחתו, מחייב תחזוקה שוטפת. משום כך, יש להפעיל תכניות המשך מתקדמות למוסדות הירוקים, ולאפשר להם לפעול ולהביא שינוי למרחב העירוני כולו. על מנת לקדם את המהלך, תוך הכרה במגוון הדמוגרפי בעיר אשקלון, ובדגש על שני פלחים מרכזיים - אוכלוסיות חלשות ותושבים החדשים - יש לבנות תכנית חמ"מ - חינוך מבוסס מקום, המהווה גם חינוך מקומי מקיים. תכנית כזו תוכל להנכיח את העשייה הקיימת, להנגישה לכלל האוכלוסיות ולייצר גאוות יחידה של תושבי העיר ותחושת אחריות כלפי המרחב העירוני והאגן הנופי בו הוא נתון. למותר לציין שהמציאות הביטחונית המאתגרת עמה מתמודדת העיר בשנים האחרונות אינה מועילה לחוסן הקהילתי של תושביה, ותוכנית חמ"מ היא צעד חשוב לחיזוק החוסן.

פיתוח כלכלי

הרצינו לעמוד מאחורי החלטת הממשלה כפי שמפורט במבוא להחלטה הינו, בין היתר, פיתוח כלכלי-חברתי של העיר אשקלון באמצעות מטרות המשנה שלהלן: שיפור נתוני התעסוקה של תושבי העיר אשקלון, לרבות שיפור פריון העבודה ומשיכת יזמים לעיר אשקלון.

תושבי אשקלון מתמודדים ביתר שאת בשנים האחרונות עם מציאות יומיומית מורכבת ומאתגרת מבחינה ביטחונית, מצב אשר נושא עמו השלכות כלכליות וחברתיות ומאתגר את יכולתם של התושבים לנהל שגרה תקינה. בהיבט הכלכלי יצוין, כי בהשוואה למפעלים ולעסקים באזורים בטוחים יותר, מפעלים ועסקים השוכנים באזורים מאוימים ביטחונית מתמודדים עם חוסר ודאות עסקית ובכלל זה בעיה ביכולת להתחייב וכן לעמוד בהתחייבויות, וכן סופגים לעיתים עלויות נוספות הנובעות מהצורך להתאים את שגרת העבודה לתנאי סיכון וחוסר וודאות, מה שעשוי להקשות עליהם להתמודד בתנאי תחרות בשוק המקומי ובשווקים בין-לאומיים. מלבד חוסר וודאות עסקית, מתמודדים העסקים והיזמים עם אתגרים שמגיעים עד לכדי סיכון של חיי אדם ורכוש. מסיבות אלה, אזורים מאוימים ביטחונית עשויים להיות אטרקטיביים פחות ליזמים ולמשקיעים בדגש על משקיעים זרים המעוניינים להקים או להעתיק את מפעליהם לאזורים אלה. מציאות זו, בהתאם לרוח החלטת הממשלה, מחייבת הפעלת כלי סיוע כלכליים אשר יעודדו עסקים, יזמים ותעשיינים לבצע השקעות, יחזקו את התעסוקה, יגבירו את האטרקטיביות של העיר בעיני משקיעים, יעניקו לתושביה את האפשרות לקיים אורח חיים שגרתי והולם נוכח האיום הביטחוני, ויחזקו את החוסן האזרחי המקומי, המהווה מרכיב חשוב בחוסן הלאומי.

צעדי משרד הכלכלה והתעשייה והתעשייה

נוכח האמור ולאור האתגרים הנובעים מהמצב הביטחוני בעיר, והצורך לחזק את התנאים הכלכליים והתחרותיים של העיר אשקלון, מבקש משרד הכלכלה והתעשייה והתעשייה לפעול בשני מישורים כמפורט להלן:

המישור האחד - תיקון התוספת השנייה לחוק עידוד השקעות הון התשי"ט-1959 (להלן - **התוספת השנייה**) כך שאזורי התעשייה המרחביים של העיר אשקלון יוגדרו כאזור פיתוח א', בדומה לקריטריון המופיע בסעיף 3 לתוספת השנייה המתייחס לאזורי תעשייה מרחביים בתחום מחוז הצפון, הדרום והעיר ירושלים ואזורי תעשייה מרחביים בנפת אשקלון, ובשים לב לעובדה כי אזורי התעשייה הקיימים באשקלון הם אזורי תעשייה מרחביים ואין היתכנות להקמת אזורי תעשייה נוספים בתקופה של החלטה זו.

המישור השני - הגדרת העיר אשקלון כישוב בעל עדיפות לאומית לעניין כלי סיוע בתחומי התעסוקה, הכלכלה והתעשייה.

החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 נועד, בין השאר, לתמוך במפעלים הנמצאים באזור פיתוח א' ומעוניינים לבצע השקעות הון, באמצעות מענקים ייעודיים, ולשפר את יכולתם להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים. תיקון התוספת השנייה, כך שאזורי התעשייה המרחביים של העיר אשקלון ייכללו בתחומי אזור פיתוח א', עשוי לסייע במשיכת משקיעים ובכלל זה משקיעים זרים, יזמים ובעלי עסקים בתעשייה להקים או להעתיק את פעילותם לעיר, וכן לשפר את יכולתם של מפעלים בעיר להתמודד באופן תחרותי בשווקים מקומיים ובין-לאומיים באמצעות השקעות הון ושיפור פריון העבודה, על אף המצב הביטחוני, תהליך העומד בתיאום עם ההחלטה לחזק את החוסן הכלכלי והחברתי של אשקלון. כמו כן, החלת החוק תסייע בפיתוח הכלכלי של העיר אשקלון וביצירת מקומות תעסוקה חדשים מה שיוביל לפיתוח כושר הייצור של המשק הישראלי.

כמו כן, החלת כלי הסיוע הייעודיים לאזורי עדיפות לאומית על העיר אשקלון תאפשר למשרד הכלכלה והתעשייה והתעשייה לתמוך בתושבי העיר באמצעות עידוד תעסוקה איכותית, הגברת הפריון ותמיכה ביצוא. זאת, בדומה למטרות החלטת ממשלה 3738 בעניין עדיפות לאומית, אשר הן, בין השאר, חיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של מדינת ישראל, הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערים בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מחוז תל אביב ושיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית.

שני צעדים אלה בהחלטת הממשלה יסייעו לאזור הניצב בפני אתגרים ביטחוניים לפתח שגרת חיים כלכליים טובה יותר ולתמרץ השקעות שיפתחו את האזור, יספקו מקומות עבודה וישפרו את הצמיחה והפריון בעיר אשקלון.

מאיץ לקידום חברות הזנק

כלי הסיוע והמענקים יינתנו במסגרת מיזם שיבוצע בשיתוף פעולה עם שירות הביטחון הכללי ושעניינו הקמה של חממה טכנולוגית שמיועדת לסייע לחברות הזנק בתחילת דרכן, המפתחות יכולות טכנולוגיות שרלוונטיות לעולם המודיעין. לחברות ההזנק שישולבו במיזם יינתן סיוע כספי לצד ליווי מקצועי מטעם הגורמים הרלוונטיים בשירות הביטחון הכללי וגורמי מקצוע נוספים. במיזם ישולבו חברות הזנק שעברו הליך מיון וסינון. המיזם יאפשר לשירות הביטחון הכללי לקדם פיתוח של טכנולוגיות רלוונטיות, ובמידת הצורך את רכישתן (ללא שתיתן לשב"כ בלעדיות בעניין זה).

חינוך

סבבי הלחימה התכופים, ובהם ירי טילים על העיר אשקלון, יוצרת פגיעה ברציפות הלימודית הסדירה וחושפת את מערכת החינוך לצורך ולמחויבות לבסס חוסן ארגוני ואישי. מציאות זו מעמיקה אצל התלמידים וצוותי החינוך, את הפגיעות, מערערים את היציבות בהפעלת מערכת החינוך, ומחייבים את מערכת החינוך ליזום ולהפעיל סט כלים ומענים לחיזוק החוסן, לתגבור לימודי, ולהכשרה בתחום חוסן אזרחי בתקופת חרום. בהתאם, התוכנית הבית-ספרית המוצעת תתמקד בתגבור לימודי ובקיום תהליכי הכשרה לצוותים.

חינוך בלתי פורמלי

משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה פועל במספר מישורים על מנת להוביל, לקדם ולתמוך במגוון פעילויות של חינוך בלתי פורמלי בחברה ובקהילה. פעולות אלה, המפורטות בהחלטת הממשלה, ואשר יבוצעו בעיר אשקלון, יש בהן כדי לסייע לחוסן הקהילתי והאזרחי של תושבי אשקלון, והן עולות בקנה אחד עם מטרות ההחלטה, כפי שהן מפורטות בה.

פיתוח ושדרוג תשתיות

תשתיות תחבורה

בהתאם למטרת ההחלטה לחיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של תושבי העיר אשקלון, הכולל פיתוח ושדרוג תשתיות תומכות דיור, לרבות תשתיות תחבורה, ולצורך הקלה על שגרת החיים המאתגרת ממילא של תושבי העיר, כאמור בפרק העדיפות הלאומית, וכן על רקע קצב גידול העיר אשקלון, כפי שיפורט בהמשך, משרד התחבורה מציע להביא בהחלטה צעדים כמפורט להלן:

תכנון תחנה מרכזית

התחנה המרכזית הקיימת באשקלון פועלת במתחם ישן ורעוע שנבנה בשנות ה-60 של המאה הקודמת אשר אינו מאפשר מענה מיגוני עבור משתמשי התחנה. התחנה כיום אינה הולמת את הצרכים והשירותים הניתנים לנוסעים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועיריית אשקלון יקדמו הקמה של מרכז תחבורתי מתקדם וחדשני אשר ירחיב את שירותי התחבורה הציבורית העירונית והבינעירונית לרווחת תושבי העיר וכן חניון לילה לאוטובוסים שיתמוך בהפעלה ובהרחבת השירות בעיר. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מתכוון לתעדף את העיר אשקלון בתקציב זה, אולם מכיוון שנכון למועד קבלת ההחלטה לא סוכמה מסגרת תקציבים לשנת 2021 לא ניתן להתחייב על כך והנוסח המוצע הוא כי ככל שיוחלט על תקצוב של סל מסופים בשנים 2021-2022, יתעדף המשרד את התקציב לתחנה המרכזית בעיר אשקלון עד גובה של 50 מיליון ₪.

מיזם "שותפים לדרך"

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מפרסם מדי שנה קול קורא לתקצוב רשויות מקומיות לפרויקטי תשתית תחבורתיים בתחומים: בטיחות, פיתוח, תחבורה ציבורית ושבילי אופניים. הסעיף מנחה את משרד התחבורה לתעדף את עיריית אשקלון בקול הקורא כך שתתקצב עבור פרויקטים תחבורתיים שעוברים את תנאי הסף ע"פ נוהל "שותפים לדרך" בכ-15 מיליון ש"ח לפחות בשנים 2021-2022. רשימת הפרויקטים הסופית, חלוקת התקציב בין הסלים ובין השנים 2021 ל-2022, תתואם בין משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לבין עיריית אשקלון עד ליום 30 ביוני 2021, בהתאם למועד הצפוי בו תסוכם המסגרת התקציבית של "שותפים לדרך" בין משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לבין אגף התקציבים במשרד האוצר וכן יסתיים תהליך בדיקת תנאי הסף של הפרויקטים אשר הוגשו על ידי הרשויות המקומיות בשנת 2021.

מוסדות דת

בכוונת המשרד לשירותי דת לסייע לעיר אשקלון בהתאם לתוכנית העבודה המשרדית. יחד עם זאת, בשלב זה לא ניתן לדעת מה יהיה תקציבו הייעודי של המשרד בתקנה הרלוונטית לשנים 2021-2022. לאור זאת גובה הסכום המיועד למטרה זו ייקבע כאחוז מסך התקציב שיועמד לרשותו לטובת הקמת מבני דת. הסכום הסופי ייקבע בכפוף לתוכנית העבודה המשרדית. תעדוף זה חשוב לחיזוק החוסן האזרחי של תושבי אשקלון הצורכים ונזקקים לשירותי דת על היבטיהם השונים.

תשתיות סביבתיות

א. תושבי העיר אשקלון מייצרים כ-270 טון פסולת ביום, המועברת לתחנת מעבר לא מוסדרת, היוצרת מפגעים. הקמת תחנת מיון מודרנית, עומדת בקנה אחד עם מדיניות המשרד לצמצום ההטמנה מחד, ותמנע את המפגעים הקשים הקיימים מפעילות תחנת המעבר הנוכחית מאידך. מצב זה בו רוב הפסולת העירונית מועברת להטמנה גורם להשפעות שליליות על הסביבה ובכלל זה אי-ניצול הפסולת כמשאב, תפיסת שטחים פתוחים, זיהום קרקע ומי תהום, פליטת גזי חממה ועוד. מדיניות הטיפול בפסולת בישראל פועלת לצמצם בצורה משמעותית את היקפי הפסולת המועברת להטמנה תוך יישום היררכיית הטיפול בפסולת והפיכת הפסולת למשאב. על-מנת ליישם את היררכיית הטיפול בפסולת יש צורך להקים מתקני מיון אשר ימיינו את הפסולת לסוגים שונים, ויפנו את סוגי פסולת השונים למתקני טיפול שונים, כאשר רק יתרת הפסולת ושאריות המיון שאינן ניתנות למחזור יועברו להטמנה. לאור האמור לעיל, מוצע לתמוך בעיריית אשקלון בהקמה של מתקני מיון לפסולת עירונית, והכול בהתאם למפורט בקול קורא מס' 9383 להקמה ושדרוג מתקני מיון לפסולת עירונית (גרסה יוני 2020 על עדכוניה) שפרסם המשרד להגנת הסביבה. לפיכך, יפנה המשרד לקרן הניקיון בבקשה לאשר לעיריית אשקלון סיוע בסך

של עד 35 מיליון ₪, בהתאם ליכולת הקליטה של המתקן, ולא יותר מ-40% מעלות הקמת המתקן והכל בהתאם לקבוע בקול קורא 9383 כאמור. יודגש כי על המתקן נשוא התמיכה להיות בעל יכולת קליטה ומיון מינימלית של 600 טון פסולת עירונית מעורבת ליום, וכן על המתקן להיות בעל יכולת הנדסית להפרדה ממוכנת שאינה ידנית של פסולת עירונית מעורבת, לפחות ל-4 זרמים מבין הזרמים הבאים: חומר אורגני (חובה), נייר וקרטונה, מתכות, אל-מתכות, פלסטיק ו-RDF. נכון להיום מיוצרים במדינת ישראל כ-5.6 מיליון טונות פסולת עירונית בשנה. היקפי הפסולת גדלים משנה לשנה בשיעור ממוצע של 2.6% לשנה. נכון להיום, כשלושה רבעים מהפסולת העירונית מועברת להטמנה ורק כרבע מועברת למחזור והשבה.

עוד יצוין כי העיר אשקלון מפרידה כיום מספר זרמי פסולת. לצורך כך מפוזרים ברחבי העיר כלי אצירה עבור זרמים שונים של פסולת. עם זאת, לא קיימים מרכזי מחזור במרחב העירוני של אשקלון והמצב הנוכחי יוצר מטרדים, מקשה על הנגישות ברחוב בכלל ואל הפחים בפרט, ומקשה על רתימה של האוכלוסייה למהלכי הטמעה של הפחתת הפסולת המופנית להטמנה והגדלת אחוזי המחזור בעיר. לכן מוצע בהחלטה זו לפעול להקמת מרכזי מחזור בעיר אשקלון, לסייע ברכישת ציוד, ולפעול לתיחום מרכזי מחזור.

ב. אסבסט: לנוכח הסיכון הגדול לפגיעת ירי תלול מסלול במבנים בעלי גגות אסבסט ישתתף המשרד במימון הסרת גגות האסבסט והתקנת גגות חלופיים במבני מגורים, מבני ציבור ובמבנים תעשייתיים באשקלון, תוך מתן תמריץ להצבת מתקנים להפקת אנרגיה מתחדשת על הגגות המוחלפים. יצוין כי המשרד לא יממן את עלות הקמת מתקני האנרגיה.

תשתיות תומכות דיור

בעשור האחרון שבין 2011 ל-2020, עלה מספר התושבים בעיר אשקלון בכ-30%, שיעור הגבוה ב-50% מממוצע הגידול הארצי וכמעט פי שניים מהגידול הממוצע ברשויות מקומיות עם 100 אלף תושבים לכל הפחות. יתר על כן, על פי הערכות, בעשור הקרוב צפוי מספר התושבים באשקלון לגדול בשיעור הגבוה פי שלושה משיעור השינוי הצפוי בערי "פורום ה-15" בממוצע. בשל ההיקף המשמעותי של שיווק יחידות דיור במסגרת הסכם הגג בעיר אשקלון והצורך בהקמת תשתיות תומכות דיור, מוצע כי משרד האוצר יקצה סך של 60 מיליון ₪ לרשות מקרקעי ישראל ו/או משרד הבינוי והשיכון עבור ביצוע תשתיות-על תומכות דיור.

התחדשות עירונית

לאור המאפיינים הייחודיים של העיר אשקלון, לרבות האתגרים הכלכליים והביטחוניים של העיר, ולצד היקף יחידות הדיור הצפויות על פי הסכם הגג השני בהיקפו בכל המדינה (כ-32 אלף יח"ד, לעומת 19 אלף בבאר-שבע, 14 אלף באופקים ושמונת אלפים בשדרות), שיביא להכפלת אוכלוסיית העיר בתוך שנים ספורות, ועל רקע החלטת הממשלה המוצעת שמטרתה מתן חבילת סיוע כולל לעיר אשקלון, מוצע להגדיל את שיעור יחידות הדיור המשלימות לעד 25% מכלל השיווקים מכוח הסכם הגג, ובכפוף לתנאים שיפורטו בהחלטת המועצה. ברקע הדברים יצוין כי בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 2017, בדבר התחדשות עירונית, נקבע כי לאחר 5 תכניות תיבדק מחדש החלטת המועצה. בהתאם לכך, בחלוף תקופה של שלוש שנים נמצא כי בפריפריה, בניגוד למרכז, השוק מתנהג אחרת ולפיכך אותם שיעורי יח"ד משלימות שכדאיות כלכלית במרכז, אינם מספקים בפריפריה (בה הקרקע זולה יותר), ומכאן, בהתחשב במאפיינים המיוחדים של העיר כפי שפורט לעיל, נמצא כי יש מקום להביא בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה להגדלת שיעורי יח"ד המשלימות בעיר עד 25%. הצורך בהגדלה כאמור הוא בהתאם לקצב שיווק יחידות הדיור בפועל, בהתאם להסכם הגג וכן למידת ניצול המכסה העומדת לרשות עיריית אשקלון מכוח החלטת המועצה התקפה לשם התחדשות עירונית. כמו כן, הצעה זו מובאת במקביל להפחתת שיעור יחידות הדיור להשכרה בעיר בשל הכדאיות הכלכלית הנמוכה, ומכאן שגם בהיבט זה מדובר במאפיינים ייחודיים של העיר ביחס לערים אחרות.

עוד יש לציין, כי לאור המנגנון שנקבע בהחלטת המועצה הנדונה לשינוי ולעדכונה, הונחה על שולחנה של המועצה לשיבתה הקרובה הצעה למנות צוות לבחינת פתרונות לשימושי מיטבי במקרקעי ישראל כמנוף לפיתוח ולצמיחה. הכוונה היא כי אותו צוות ימונה, בין השאר, לבחינת ההחלטות בסוגיית ההתחדשות העירונית ועדכון.

הפעולה תירשם על ידי החשב הכללי בהתאם לכללים הפיסקאליים וכללי החשבונאות הלאומית המקובלים.

שכירות ארוכת טווח

לאור האמור בדברי ההסבר לעיל לעניין תשתיות תומכות דיור, ובהתאם לסעיף 4(ב)(3) לחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, לנוכח מאפייני העיר אשקלון ולנוכח העובדה כי קביעת שיעור יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך כאמור בחוק יביא לכך שהתכניות החלות על המתחמים המפורטים להלן יהיו לא ישימות, יש לבצע את התיקונים המוצעים בסעיפים 22-24 בהחלטת הממשלה, כפי שמפורט להלן:

סעיף 4(ב)(1) לחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (להלן - החוק), קובע כי בתכניות מועדפות לדיור יש לייעד 30% מסך יחידות הדיור, להשכרה לטווח ארוך.

בתאריך 22.12.16 אושרה תמל/1022 (אגמים מזרח) בתחומי העיר אשקלון, לבניית 5000 יח"ד. בהכרזה המקורית על המתחם כמתחם מועדף לדיור עמד שיעור יחידות הדיור להשכרה על פי הוראות החוק על 20%, כאשר מחציתן יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

בתאריך 2.10.17 אושרה תמל/1047 (מתחם מ-6) בתחומי העיר אשקלון לבניית 4,740 יח"ד. בהכרזה המקורית על המתחם כמתחם מועדף לדיור עמד שיעור יחידות הדיור להשכרה על פי הוראות החוק על 30%, כאשר מחציתן יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

בתאריך 2.10.17 אושרה תכנית תמל/1048 (מ-7 דרום, אבן העזר) בתחומי העיר אשקלון לבניית 3,967 יח"ד. בהכרזה המקורית עמד שיעור יחידות הדיור להשכרה על פי הוראות החוק על 30%, כאשר מחציתן יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

בתאריך 21.12.15 אושרה תכנית תמל/1006 (מ-7, עיר היין) בתחומי העיר אשקלון לבניית 11,328 יח"ד. בהכרזה המקורית עמד שיעור יחידות הדיור להשכרה על פי הוראות החוק על 30%, כאשר מחציתן יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

בהתאם להוראת החוק, הממשלה רשאית להפחית את שיעור יחידות הדיור להשכרה במקרים חריגים, בין היתר בשל מאפייני שוק ההשכרה ביישוב ו/או כאשר קביעת השיעורים כאמור תביא לכך שהתכנית לא תהיה ישימה בשל רף כדאיות כלכלית נמוך.

חלק מיחידות הדיור הכלולות בתכניות לעיל שווקו להשכרה כמפורט להלן:

תמ"ל 1022 :

בחודש דצמבר 2018 פורסם מכרז אשר כלל מתחם אחד ל-10 מגרשים בהיקף של 419 יח"ד, כולן לשכירות ארוכת טווח. המכרז נסגר בתאריך 16.9.2019 ולא נקבעו זוכים.

בחודש אוקטובר 2019 פורסם מכרז חוזר. 10 המגרשים כאמור חולקו ל-2 מתחמים בהיקף של 419 יח"ד: מתחם א' - 6 מגרשים: 223 יח"ד מתוכן 102 למכירה בשוק חופשי; מתחם ב' - 4 מגרשים: 196 יח"ד מתוכן 100 למכירה בשוק חופשי. המכרז נסגר בתאריך 18/5/2020 - למתחם א' לא נקבעו זוכים. נקבע זוכה למתחם ב' בלבד בהיקף של 196 יח"ד.

בחודש אוגוסט 2020 פורסם המכרז בפעם השלישית. המכרז כלל את מתחם א' - 6 מגרשים בהיקף של 223 יח"ד מתוכן 102 למכירה בשוק חופשי. מועד סגירת המכרז - 28.12.2020.

תמ"ל 1006 :

בחודש מרץ 2018 פורסם מכרז שכלל 2 מגרשים בהיקף של 246 יח"ד, כולן לשכירות ארוכת טווח. המכרז נסגר בחודש נובמבר 2018 ולא נקבעו זוכים.

מהנתונים המפורטים לעיל עולה כי אף שהוצעו בשנתיים האחרונות 665 יח"ד להשכרה, בפועל רק לגבי 96 מהן הוכרז זוכה.

ביחס לשיווק תמ"ל 1022 כאמור לעיל בסעיף 3.1, נערכה בחדש דצמבר חוות דעת כלכלית ולפיה שיווק מלא במודל של שכירות ארוכת טווח מקנה לקרקע ערך כלכלי שלילי שהוערך בלפחות 45 מיליון ש"ח.

במסגרת המשך מאמצי השיווק של תכנית זו, תוך הותרת מרכיב של שכירות ארוכת טווח, הוחלט על הקלות משמעותיות ובהן ביטול מחיר המינימום במכרז, וייעוד שיעור משמעותי מהדירות למכירה מיידית בשוק החופשי. ואולם אף לאחר הקלות אלו התקבלה הצעה בודדת אשר גילמה ערך קרקע אפסי, וזאת רק עבור חלק מן המגרשים בעוד לחלק הנוסף לא נתקבלו הצעות כלל.

מהאמור לעיל עולה, כי חוסר הכדאיות הכלכלית של שיווק מתחמי מקרקעין באשקלון במתכונת של שכירות ארוכת טווח נתמך הן ע"י ניתוח כלכלי של תנאי השוק, והן אמפירית ע"י תוצאות המכרזים שפורסמו במתכונת זה. יתרה מכך, הגידול המשמעותי בהיצע הדירות בעיר אשקלון הן בפועל בשנתיים האחרונות, והן המתוכנן, צפוי אף להעמיק את חוסר הכדאיות הכלכלית מטעמים מובנים.

סך יחידות הדיור המיועדות להשכרה הכלולות בארבע התכניות לעיל הינו כ- 7,000 יח"ד, כאשר מתוכן שווקו להשכרה 96 יח"ד ו-100 שווקו בשוק החופשי. במסגרת התיקון המוצע מבוקש להמיר את מרבית יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח בתכניות המפורטות לעיל (לרבות 121 יח"ד המפורסמות כעת במכרז, ככל שלא יוכרזו זוכים), לקרקע משלימה לטובת התחדשות עירונית בעיר אשקלון, כמפורט בסעיף 21 להצעה.

סוגיות תקציביות

בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי:

"(א) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאת הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ב) כספים לפי סעיף קטן (א) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים."

בסעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי:

"לא נתקבל חוק תקציב שנתי לפני תחילתה של שנת הכספים, יפרסם החשב הכללי במשרד האוצר באתר האינטרנט של משרד האוצר, את הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש בתקופה כאמור בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה; בפרסום כאמור יפורטו הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות אחרות, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי."

בהתאם לאמור, יובהר כי, אין בהחלטה זו כדי לגרוע מהצורך לבחון הקצאת התקציבים המפורטים בהחלטה בנפרד לנוכח הוראת סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ובהתאם לאמור בה, וזאת כל עוד לא אושר בכנסת תקציב המדינה לשנת 2020. בהתאם לכך, כתנאי להקצאת התקציבים האמורים יהיה על משרדי הממשלה השונים לפעול בהתאם לאמור."

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

השקעה בתשתיות תומכות דיור, הסרת חסמים לשיווק מגרשים לבניה רוויה ומתן תמריצים להתחדשות עירונית, צפויים להביא לגידול משמעותי בהיצע הדירות בעיר אשקלון ובכך למתן את עליית מחירי הדיור ואף להורידם. כמו כן, כלים לפיתוח כלכלי, לרבות מתן תמריצים להשקעות בעיר, צפויים להביא למשיכת השקעות לעיר אשקלון, וזאת במקביל לצעדים לחיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני, שיקלו על שגרת החיים של התושבים

ויאפשרו ניהול מהלך חיים תקין, לרבות פעילות כלכלית שוטפת.

תקציב

העלות התקציבית של ההחלטה עומדת על 231 מיליון ₪, כאשר מזה 11 מיליון ₪ מהווה הערכת עלות אבדן ההכנסה בעקבות הכללת אזורי התעשייה המרתביים בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שר הפנים – תומך

שרת התחבורה – תומכת

השר לביטחון הפנים – תומך

שר החינוך – תומך

שר הבינוי והשיכון – טרם התקבלה עמדתו

שר הבריאות – תומך

שר ההשכלה הגבוהה – תומך

השרה לקידום וחיזוק קהילתי – תומכת

שר הדיגיטל הלאומי – תומך

שר המודיעין – תומך

השרה להגנת הסביבה – תומכת

שרת העלייה והקליטה – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4865 מיום 9 בפברואר 2020: "תכנית סיוע לאשקלון בשל המצב הביטחוני"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת.

סיווגים*

סיווג ראשי: תהליך

סיווג משני: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר הביטחון
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר הכלכלה והתעשייה

כ"ז בכסלו התשפ"א
13 בדצמבר 2020



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ד כסלו התשפ"א

10 בדצמבר 2020

סימוכין: 7345121203

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תכנית לחיזוק העיר אשקלון

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. סעיף 151(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן: "החוק" או "חוק ההתייעלות") 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. סעיף 151(ב) לחוק מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לעניין זה, ובכללם שיקולים בנוגע למצב הביטחוני באזור. בהתאם לסעיף 151(ג) לחוק, החלטת הממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת היישוב כאזור עדיפות לאומית.
2. כאמור, בהצעת ההחלטה הנוכחית מוצע לקבוע כי העיר אשקלון היא אזור עדיפות לאומית, וזאת בהתבסס על השיקול הקבוע בסעיף 151(ב)(1) לחוק שעניינו המצב הביטחוני באזור או ביישוב. ההכרזה על אשקלון כיישוב בעל עדיפות לאומית נעשית לטובת מימוש התוכנית המפורטת בהצעת ההחלטה, ולתקופות הנקובות בה ביחס לרכיבי התוכנית השונים, כאשר ביחס למרבית רכיבי ההחלטה תקופת התוקף תהיה לשנים 2021-2022.
3. כפי שמתחייב מהוראות החוק, בהצעת ההחלטה הובאו הנימוקים והנתונים התומכים בה, המבוססים בעיקרם על המידע שנמסר ממערכת הביטחון אשר לפיו האיום על העיר אשקלון שונה וייחודי ביחס לכל יתר הרשויות המקומיות, בארץ בכלל ובדרום בפרט, למעט אלו הנכללות בתחום עוטף עזה, אשר נתונות למנעד איומים רחב יותר ואשר לאור המאפיינים הנבדלים שלהן נקבעו כאזור עדיפות לאומית נפרד בהחלטת ממשלה מיום מס' 566, מיום 22 בנובמבר 2020. יצוין כי המענים הממשלתיים הניתנים ליישובי עוטף עזה במשך השנים הם נרחבים יותר באופן משמעותי, בהלימה למצב הביטחוני השורר הם, שהוא מובחן ושונה גם מהמצב בעיר אשקלון.
4. הנימוקים והנתונים לעניין ההכרזה על אשקלון כיישוב בעל עדיפות לאומית מובאים ביתר הרחבה בפרק העדיפות הלאומית של ההצעה.
5. בהקשר זה יצוין כי לפני כעשרה חודשים, בהחלטת ממשלה מס' 4865 מיום 9.2.2020 בעניין "תכנית סיוע לאשקלון בשל המצב הביטחוני" (להלן – החלטת ממשלה 4865), הוחלט לאשר מתן מענים לעיר אשקלון, בשל המצב הביטחוני, בשנת 2020. ההחלטה האמורה התקבלה גם היא לאור המצב הביטחוני הייחודי באשקלון, אשר נמצא כי הוא חמור יותר ביחס לכל יתר הרשויות המקומיות בדרום, למעט הרשויות שהיישובים בתחומן נכללים בתחום עוטף עזה. עם זאת, החלטה 4865, אשר התקבלה בתקופת הבחירות לכנסת, לא היתה החלטה שעניינה הכרזה על אשקלון כיישוב בעל עדיפות לאומית, והיא נועדה לתת מענה לצרכים הנובעים מהמצב הביטחוני והשלכותיו, על בסיס הנימוקים המקצועיים המייחדים את העיר. ההצעה הנוכחית לעומת זאת, המתקבלת בהתאם להוראות חוק ההתייעלות, כוללת מגוון כלי סיוע רחב יותר.
5. סעיף 152 לחוק קובע כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית, אשר יכול שיינתנו בתחומי הפעילות השונים של הממשלה, וכי הממשלה מוסמכת להחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין, וכן כי הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור



היועצת המשפטית

- יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו. 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.
6. בסעיף 1 להצעת ההחלטה מפורטות מטרותיה, המתמקדות בחיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של תושבי העיר, פיתוח כלכלי-חברתי של העיר ופיתוח ושידורג תשתיות. הצעת ההחלטה כוללת בהתאם השקעות במגוון תחומים לרבות פיתוח כלכלי, תשתיות, חינוך, מרכזי חוסן, ועוד, כפי שמפורט בה בהרחבה, אשר מטרתם חיזוק החוסן של התושבים ופיתוח העיר ואשר נקבעו בהלימה לנסיבות העניין ולמטרות ההחלטה כפי שפורטו בסעיף 1 לה.
7. לעניין סעיף 21 להצעה - בהחלטה 4865 נקבע, בין היתר, כי: "הממשלה רושמת לפנייה כי בשים לב לסעיף 5.6.17 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין 'הקצאה והיקף מגרשי ההשלמה', לתכנית האב להתחדשות עירונית של עיריית אשקלון ולהסכם הגג בין רשות מקרקעי ישראל לבין עיריית אשקלון והחברה הכלכלית אשקלון מיום 29 באוקטובר 2015, יוקצו עד 3,179 יחידות דיור, המהוות 10% מכלל יחידות הדיור הכלולות בהסכם גג זה לטובת התחדשות עירונית. מספר יחידות הדיור המוקצות לטובת התחדשות עירונית בעיר עשוי לגדול לעד 4,768, המהוות 15% מכלל יחידות הדיור הכלולות בהסכם זה, לטובת בכפוף לאישור ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל".
- כעת מוצע, להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) להביא לדיון בפני המועצה הצעת החלטה להסמכת ועדת המשנה של המועצה להעלות את שיעור הקרקע המשלימה בעיר אשקלון לעד 25% מכלל יחידות הדיור הכלולות בהסכם הגג לטובת התחדשות עירונית, בכפוף להתקדמות שיווק יחידות הדיור בהתאם להסכם הגג ולהיקף וקצב ניצול יחידות דיור לטובת התחדשות עירונית במסלולים השונים. בדברי ההסבר פורטו השיקולים שביסוד הסעיף האמור. התייחסות נוספת לסעיף זה תובא במסגרת עמדות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה להלן.
8. לעניין סעיפים 22-25 להצעה - מוצע לתקן החלטות ממשלה קודמות, שעניינן הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור, ולצמצם באופן ניכר את שיעורן של היחידות להשכרה בהן. בהתאם לסעיף 4(ב)(3) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, הממשלה מוסמכת לעשות כן בהתקיים התנאים המנויים בסעיף האמור. בדברי ההסבר מובאים הנתונים מטעם רשות מקרקעי ישראל המיועדים לתמוך בהחלטה האמורה.
9. יישום ההחלטה במשרדים השנים ילווה על פי העניין על ידי היועצים המשפטיים הרלוונטיים. יישומם של חלק מרכיבי ההצעה כרוך בהתקנתם או תיקונם של מבחני תמיכה, נהלים, הוראות מנכ"ל וכיו"ב. תיקון מבחני תמיכה כמשמעם בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ייעשה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה כמתחייב מהחוק.
- יובהר כי כל הנושאים שבהחלטה שיועלו לסדר יומה של הנהלת קרן הניקיון, ייבחנו על ידי הקרן בהתאם למטרותיה כפי שנקבעו בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, ובכפוף לכללי השוויון הנדרשים בהקצאת משאבים ציבוריים.
- כל הפעולות הכרוכות בביצוע ההחלטה על ידי המשרדים השונים ייעשו בכפוף לכל דין החל על העניין, ובכלל זה בהקשרים הרלוונטיים, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, דיני המכרזים, דיני התמיכות והוראות החשב הכללי בדבר תמיכות לגופים אחרים, דיני התכנון והבניה וחוקים רלוונטיים נוספים ובהם חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 וחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
10. במסגרת זו עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, הקצאת תקציבים לפי הצעת ההחלטה כפופה להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49ב לחוק יסודות התקציב, ולהוראות התכ"ס הרלוונטיות לעניין.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

החלטה שעניינה הכרזה על יישוב אחד כיישוב בעל עדיפות לאומית מחייבת מטבע הדברים, בחינה זהירה ותמיכה ברורה בנתונים ובנימוקים הרלוונטיים לעניין. בחינה כאמור נערכה במקרה הנדון ונמצא בסופו של יום, ועל בסיס התשתית העובדתית המלאה וחוות דעת מערכת הביטחון, כי מצבה הייחודי של אשקלון מאפשר להכריז עליה כיישוב בעל עדיפות לאומית מטעמי ביטחון.

בסעיף 10 להצעה מוצע להורות לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה לפעול לתיקון התוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959 (להלן – חוק עידוד), כך שאזורי תעשייה מרחביים בעיר אשקלון יוגדרו כאזור פיתוח א' בהוראת שעה לתקופה של שנתיים. סעיף זה אינו מבוסס על סמכותה של הממשלה לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות (אשר על בסיסה מושגת ההחלטה בכללותה), אלא על סמכותם הספציפית של שר האוצר ושר הכלכלה לעניין קביעת האזורים שבהם תינתנה ההטבות לפי חוק עידוד, כאשר לעניין זה הובאו בחשבון הנסיבות הביטחוניות המיוחדות שביסוד ההצעה, לצד השיקולים בתחום הפיתוח הכלכלי שפורטו בדברי ההסבר להצעה. התייחסות להיבטים המשפטיים הנוגעים לסעיף זה תובא בהערות היועץ המשפטי לממשלה לסדר יום הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ללשכות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים. הערות שהתקבלו מן הלשכות המשפטיות השונות וכן ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הוטמעו בנוסח.

הלשכות המשפטיות של משרד הכלכלה והתעשייה, המשרד לביטחון פנים, משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה, משרד הדיגיטל הלאומי, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשירותי דת, משרד העליה והקליטה, משרד הבריאות, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד הפנים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי ורשות מקרקעי ישראל מסרו כי אין להם הערות להצעה בהיבטי המשפטיים.

להלן עמדת היועץ המשפטי במשרד האוצר:

"סעיף 21 בהצעת ההחלטה שבנדון מעורר שאלות משפטיות שלא ניתן להם מענה בחוות הדעת המשפטית ובהצעת ההחלטה, כמפורט להלן:

סעיף 21 להצעת ההחלטה מנחה את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה להגדלת שיעור הקרקע המשלימה בעיר אשקלון לעד 25% מכלל יחידות הדיור הכלולות בהסכם הגג לטובת התחדשות עירונית, באישור ועדת המשנה של המועצה ובכפוף לתנאים שונים. מודל הקצאת קרקע משלימה קבוע היום בפרק 5, סעיף 5.6 בקודקס החלטות המועצה.

יש ליתן מענה מקצועי מפורש בהצעת ההחלטה לאבחנה הנעשית בין העיר אשקלון ליתר הערים בכל הקשור להטבה בתחום ההתחדשות העירונית. שבמסגרתו מתאפשרת הקצאת קרקע למגורים בשיעור של עד 15% מיחידות הדיור הנכללות בהסכם גג או פיתוח שנחתם בעיר, ובהנחה משמעותית, ליזמים פרטיים שמקדמים פרויקטים פרטיים להתחדשות עירונית בעיר. לפי גורמי המקצוע, הקצאת מקרקעי ישראל בהנחה מאפשרת את הכדאיות הכלכלית הנדרשת לקידום פרויקטים להתחדשות עירונית גם באזורים שבהם ערך הקרקע באזור המתחדש נמוך ואין בו כדאיות כלכלית ככל שהמקרקעין המיועדים להתחדשות עומדים בפני עצמם. למעשה, רשות מקרקעי מעבירה לזים קרקע בהנחה אשר מתורגמת על ידי הזים הפרטי לסבסוד פרויקט ההתחדשות העירונית.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי הטעם לתיקון המוצע, הכולל כאמור הגדלה של שיעור הקרקע המשלימה בכל הנהוג בארץ, נובע מההיבטים הביטחוניים והיעדר המיגון בעיר, ולאור ביטול יחידות הדיור המיועדות להשכרה ארוכת טווח.

רשות מקרקעי ישראל מסווגת כמפעל עסקי לעניין פעילותה בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), לעניין אופן הוצאת הכנסות הרשות וייעודם חלים כללים חשבונאיים, תקציביים ומשפטיים. בהקשר זה יש לזכור כי מטרות רמ"י ותפקידיה נקבעו בסעיף 1א ו-2א, בהתאמה, בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.



היועצת המשפטית

סעיפים אלו אינם כוללים את האפשרות להקצאת מקרקעי ישראל לטובת מימון עלויות הכרוכות מיגון מבנים במקרקעין שכבר שווקו. יש לזכור כי מימון כאמור אינו נדרש לשם ניהול מקרקעי ישראל אלא לשם ביצוע פעולות מיגון והתחדשות במקרקעין שאינם מקרקעי ישראל.

אשר על כן, פעולה בהתאם לכך עשויה לעורר שאלות בדבר אופן התקצוב, הרישום ותחולת הוראות הדין בהקשר זה. כך למשל, היחס בין מימון עלות מיגון המבנים לבין מגבלת ההוצאה שקבועה בחוק הפחתת הגרעון ומגבלת ההוצאה הממשלתית, התשנ"ב-1992, חריגה ממסגרת ההוצאה שקבועה בחוק התקציב עצמו. כך גם לעניין ההוראות השונות החלות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וביניהם: הצורך בנקיטת פעולה מאזנת למימון העלות הכרוכה בהגדלת הוצאה בשנות התקציב שחלות בתכנית התלת-שנתית בהתאם לסעיף 40א לחוק האמור. לעניין זה, יצוין כי כבר כיום תחומי פעולה שמבוצעים ונשלטים בידי הרשות שאינם שייכים במהותם לפעילות הרשות כמפעל העסקי, מסווגים כהוצאה רגילה שכפופה למגבלת ההוצאה במסגרת חוק התקציב. עוד יצוין כי מיגון אזורי סיכון בעוטף עזה בוצעו בעבר באמצעות מימון מתקציב המדינה במישרין. לעניין זה ראו למשל, החלטת ממשלה מס' 3192 מיום 24 בפברואר 2008, שעניינה בניית ממ"דים לדירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה וכן החלטת ממשלה מס' 5187 מיום 28 באוקטובר 2012 שעניינה בניית ממ"דים בדירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה. יובהר כי קיומה של החלטת מועצה ביחס למודל הקרקע המשלימה המאפשר הקצאה של עד 15% אין בה, כשלעצמה, כדי לאשר הגדלה של שיעור יחידות הדיור כמוצע כעת, מהטעמים שפורטו לעיל.

עוד יצוין כי כלל הסוגיות הכרוכות בתקצוב פעילותה של הרשות, הרישום התקציבי והחשבונאי וכן ההשלכות המשפטיות צפויה להיבחן על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר. מכל מקום, היבטים אלה ייבחנו בפרט בכל הקשור לסעיף 21 להצעת ההחלטה ויובאו לידי ביטוי בטרם תתקבל החלטת מועצת מקרקעי ישראל או תיושם. בנוסף, לא ברור מה ההצדקה המקצועית להגדיל את שיעור הקרקע המשלימה באשקלון דווקא ולא באזורים או ערים אחרות שלהם מאפיינים דומים בכל הקשור לצורך בהתחדשות עירונית או במיגון. מאילוי יובן כי יהיה מקום להעניק את ההטבה שניתנה לעיר אשקלון, ככל שתיתן, גם לערים אחרות בעלות מאפיינים דומים לה ולא די בהחלטת עדיפות לאומית כדי ליתן מענה בהקשר זה."

סעיף 21 האמור מהווה חלק מהחלטה שעניינה הכרזה על אשקלון כיישוב בעל עדיפות לאומית מטעמים ביטחוניים, כאשר לצד זאת מובאים בדברי ההסבר השיקולים והנימוקים הספציפיים בהקשר זה, המתייחסים למאפייניה הייחודיים של העיר אשקלון, ואשר לאורם מוצע להביא לפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה להגדיל את שיעור הקרקע המשלימה לעומת המצב הקיים לפי החלטת המועצה התקפה. עוד יצוין כי תהליכי התחדשות עירונית מביאים בסופו של יום בין היתר לשיפור רמת המיגון, אולם מובן שאינם מתמצים בכך ואינם דומים לפעולות המיגון הישירות שבוצעו ביישובי עוטף עזה ושכללו בניית מרחבים מוגנים בבניינים קיימים במימון המדינה. מכל מקום, וכפי שצוין לעיל בעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר, הנושא יובא לפני מועצת מקרקעי ישראל כמתחייב בחוק, וניתן יהיה לבחון עובר לכך גם את כל ההיבטים הנדרשים.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית