

## עידוד לימודי השכלה גבוהה בירושלים לחיילים משוחררים

### הצעה להחלטה

#### **מ ח ל י ט י ם,**

להטיל על ראש הממשלה, מתוקף תפקידו כיו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים רבתי, בתיאום עם שר האוצר, להפיץ בתוך 60 יום תזכיר חוק לתיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988, באופן שייקבע בחוק כי העיר ירושלים תהווה אזור סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, וכי חיילים משוחררים ובוגרי שירות לאומי או אזרחי משוחררים יהיו זכאים לקבלת מימון השתתפות בשכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה בתחומי ירושלים, בכפוף לתנאים שנקבעו בסעיף 7א(ב)(1) הנ"ל ובתקנות לפיו.

## דברי הסבר

### **רקע כללי**

ביום 13.9.2009 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 747 בדבר עידוד חיילים משוחררים ובוגרי שירות לאומי וצבאי לרכישת השכלה גבוהה באזורי סיוע (להלן - ההחלטה המקורית) באמצעות מימון של שנתם האקדמית הראשונה. החלטה זו התקבלה בממשלה בעקבות יוזמתה של סגנית השר גילה גמליאל, האמונה על אוכלוסיית הסטודנטים והצעירים.

בהמשך להחלטת ממשלה זו, חוקק בכנסת תיקון מספר 12 לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק קליטת חימ"ש). סעיף 7א(ב) לחוק קליטת חימ"ש, קובע כי במסגרת הקרן לקליטת חיילים משוחררים תוקם קרן נוספת שמטרתה הן עידוד חיילים משוחררים כמשמעותם בחוק, ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה באזורי סיוע באמצעות מימון ההשתתפות בשכר הלימוד, וכן עידוד חיילים משוחררים המתגוררים באזורי סיוע ללמוד לימודי השכלה גבוהה.

סעיף 7א(ה) לחוק קליטת חימ"ש קובע כי שר הביטחון, שר האוצר, שר החינוך, השר לפיתוח הנגב והגליל, בהתייעצות עם השר הממונה על ענייני השירות האזרחי-לאומי, באישור ראש הממשלה ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, יציעו לממשלה אזורי סיוע שייקבעו כאזורי עדיפות לאומית לפי הוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות הכלכלית), אשר יהוו אזורי סיוע לצורך הוראות סעיף 7א לחוק קליטת חימ"ש, כולן או חלקן.

ביום 12.9.2010 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2271, במסגרתה נקבעו אזורי סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חימ"ש, העוסק בעידוד חיילים משוחררים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה באזורי סיוע.

בעת הדיונים במליאת הכנסת בנושא דווח למליאת הכנסת על ידי סגנית השר גילה גמליאל, בתיאום עם שר האוצר, שהממשלה תבחן את הכללת ירושלים באזורים אלו לקראת "יום ירושלים". בהחלטה זו מוצע לתקן את חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988, כך שהעיר ירושלים תיכלל במסגרת האזורים המזכים את בוגרי השירות הצבאי, הלאומי והאזרחי, הלומדים לתואר ראשון בשנת לימודים ראשונה חינוך, מהסיבות הבאות:

א. על פי נתוני הלמ"ס, העיר ירושלים, עיר הבירה של ישראל, מחזיקה במאזן ההגירה השלילי הגבוה ביותר לשנת 2009, עם מאזן הגירה שלילי של -6.7, בעוד שמחוז מרכז עם מאזן הגירה חיובי של 6.8 ומחוז חיפה עם מאזן הגירה חיובי של 1.7. משיכת אוכלוסיית סטודנטים לעיר בכוחה להשפיע על מאזן הגירה זה באופן חיובי.

ב. על פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה האחרונים שפורסמו, בין השנים 1990 לשנת 2007/8 גדלה מערכת ההשכלה הגבוהה בארץ ב-180% מ-76,000 סטודנטים בשנת 1990 למעל ל-213,000 בשנת הלימודים 2007/8. באותה תקופה גדלה מערכת ההשכלה הגבוהה בירושלים רק בשיעור של 64% בלבד, כשליש מהגידול הארצי, מ-19,300 סטודנטים בשנת 1990 ל-31,600 סטודנטים ב-2007/8.

ג. על פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה, אחוז הסטודנטים הירושלמים אשר לומדים בירושלים הוא הנמוך מבין הערים הגדולות. משמעות הדבר היא שבניגוד לשאר הערים הגדולות, אחוז יחסית גדול של סטודנטים ירושלמים בוחרים לעזוב את העיר לצורך לימודים אקדמיים.

אזור לימודים (באחוזים מסך המתגוררים בעיר)						מספרים מוחלטים	יישוב מגורים
הדרום	תל אביב	המרכז	חיפה	הצפון	ירושלים		
<b>23,599</b>	<b>66,712</b>	<b>8,860</b>	<b>25,704</b>	<b>9,850</b>	<b>26,315</b>	<b>170,236</b>	<b>מספרים מוחלטים</b>
3.9	80.3	3.2	3.4	0.6	6.7	13,557	תל אביב-יפו
5.0	17.3	1.8	2.9	0.6	66.8	11,717	ירושלים
3.1	11.2	4.8	62.4	10.6	6.9	8,260	חיפה
10.5	71.7	2.9	3.9	0.7	6.7	6,595	ראשון לציון
80.0	11.6	1.2	1.6	0.3	4.1	5,104	באר שבע

ד. דו"ח פני החברה לשנת 2009 שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוקטובר 2009 (להלן – הדו"ח), מציב את ירושלים ביחד עם מחוז הדרום והצפון (הכוללים כבר באזורי הסיוע) כאזורים בעלי הקשיים הכלכליים הגדולים ביותר (עמוד 32 לדו"ח) ואין ספק שמשיכת אוכלוסיית סטודנטים לעיר, עם פעילות משלימה של העירייה להשארותם גם לאחר שנות הלימודים בעיר, יכולים לשפר את המצב.

ה. בהמשך, הדו"ח סוקר את אחוז הזכאים לתואר ראשון בגילאי 20-29, וירושלים נמצאת בתחתית הרשימה בכל חתך גיל. לשם השוואה בגילאי 20-24 נמצאים בירושלים 0.8% זכאים לתואר ראשון בעוד שבת"א, חיפה והמרכז אחוז זה מגיע ל- 1.5%, 1.6% ו- 1.5% בהתאמה, דהיינו, פי שתיים מאחוז הזכאים בירושלים לתואר ראשון (עמוד 129 לדו"ח).

#### היבטים ביצועיים

תיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים כך שירושלים תיכלל במסגרת אזורי הסיוע המזכים את הלומדים בה בשנת לימודים חינוס, בהתאם לכללים הקבועים בחוק חיילים משוחררים ובתקנות שהותקנו שמכוחו.

**השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)**

חיזוק העיר ירושלים

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שר החינוך – תומך

שר המדע והטכנולוגיה – תומך

השר לפיתוח הנגב והגליל – תומך

שר הביטחון – תומך

## **חלופות להצעת ההחלטה**

אין

### **הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה**

מתאים לקווי היסוד של הממשלה לפיהם הממשלה את תעמיד את נושא החינוך בראש סדר העדיפויות הלאומי ותפעל לצמצום פערים בחברה.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מספר 747 מיום 13.9.09

החלטה מספר 1723 מיום 23.5.10

החלטה מספר 2271 מיום 12.9.10

החלטה מספר 3064 מיום 31.3.11

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת מצורפת.

**מוגש על-ידי ראש הממשלה**

כ"א באייר, התשע"א

25 מאי 2011



### היועצת המשפטית

ירושלים, כ"א אייר, תשע"א

25 מאי, 2011

D304606

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

#### נושא הצעת ההחלטה:

עידוד לימודי השכלה גבוהה בירושלים לחיילים משוחררים.

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. מוצע להטיל על ראש הממשלה, מתוקף תפקידו כיו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים רבתי, בתיאום עם שר האוצר, להפיץ בתוך 60 יום תזכיר חוק לתיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988, באופן שייקבע בחוק כי העיר ירושלים תהווה אזור סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק קליטת חימ"ש), וכי חיילים משוחררים ובוגרי שירות לאומי או אזרחי יהיו זכאים לקבלת מימון השתתפות בשכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה בתחומי ירושלים, בכפוף לתנאים שנקבעו בסעיף 7א(ב)(1) הנ"ל ובתקנות לפיו.
  2. סעיף 7א לחוק קליטת חימ"ש, אשר נחקק במסגרת תיקון מס' 12 לחוק האמור, קובע, בסעיף קטן (ב), כי במסגרת הקרן לקליטת חיילים משוחררים תוקם קרן נוספת, שמטרתה הן עידוד חיילים משוחררים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה השוכנים באזורי סיוע באמצעות מימון ההשתתפות בשכר הלימוד (סעיף 7א(ב)(1) לחוק), וכן עידוד חיילים משוחררים המתגוררים באזורי סיוע ללמוד לימודי השכלה גבוהה (סעיף 7א(ב)(2) לחוק).
  3. סעיף 7א(ג) לחוק קליטת חימ"ש קובע כי שר הביטחון, שר האוצר, שר החינוך והשר לפיתוח הנגב והגליל, בהתייעצות עם השר הממונה על ענייני שירות אזרחי – לאומי, באישור ראש הממשלה ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ייקבעו הוראות לביצוע סעיף 7א הנ"ל. הוראות כאמור נקבעו בתקנות קליטת חיילים משוחררים (קרן לעידוד לימודי השכלה גבוהה), התשע"א-2011 (להלן – התקנות).
- בנוסף, סעיף 7א(ה) לחוק קליטת חימ"ש קובע כי שר הביטחון, שר האוצר, שר החינוך, השר לפיתוח הנגב והגליל, בהתייעצות עם השר הממונה על ענייני השירות האזרחי-לאומי, באישור ראש הממשלה ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, יציעו לממשלה אזורי שייקבעו כאזורי עדיפות לאומית לפי הוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן – חוק ההתייעלות הכלכלית), אשר יהוו אזורי סיוע לצורך הוראות סעיף 7א לחוק קליטת חימ"ש, כולן או חלקן.

הממשלה, בהחלטתה מס' 2271 מיום 12.9.2010, קבעה אזורי סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חימ"ש, העוסק בעידוד חיילים משוחררים, שמתקיימים בהם התנאים שנקבעו בתקנות, ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה, השוכנים באזורי סיוע. אזורי הסיוע שנקבעו לעניין זה על ידי הממשלה הם הנגב והגליל, כהגדרתם בחוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991 ובחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993 בהתאמה; העיר אשקלון; ויישובי יהודה ושומרון שבהם רמת סיווג האיום היא 2 ומעלה בטבלת סיווג רמת האיום בחתך יישובים בפיקוד מרכז.

בנוסף, הממשלה קבעה, בהחלטתה מס' 3064 מיום 31.3.2011, אזורי סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(2) לחוק קליטת חימ"ש, שעניינו עידוד חיילים משוחררים המתגוררים באזורי הסיוע ללמוד לימודי השכלה גבוהה. אזורי הסיוע שנקבעו לעניין זה על ידי הממשלה הם הנגב והגליל, כהגדרתם בחוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991 ובחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993 בהתאמה.

4. כעת מוצע, לאור מעמדה ומאפייניה המיוחדים של ירושלים, בירת ישראל, ליזום הכנתו של תזכיר חוק לתיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988, באופן שייקבע בחוק עצמו, כי העיר ירושלים תהווה אזור סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חימ"ש, העוסק בעידוד חיילים משוחררים ובוגרי שירות לאומי ואזרחי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה השוכנים באזור סיוע (ולעניינו – בירושלים) בדרך של מימון השתתפות בשכר הלימודים. מוצע כי הסיוע כאמור יינתן בהתאם לכל התנאים שנקבעו בסעיף 7א(ב)(1) הנ"ל ובתקנות לפיו. יובהר כי מוצע לקבוע את ירושלים כאזור סיוע לעניין סעיף 7א(ב)(1) בלבד, ולא לעניין סעיף 7א(ב)(2).

5. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה פורטו הנימוקים והשיקולים שביסוד הצעת ההחלטה, ועיקרם – מאזן ההגירה השלילי מירושלים, שהוא בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הגבוה ביותר לשנת 2009; קצב הגידול של מערכת ההשכלה הגבוהה בירושלים בשני העשורים האחרונים (בין השנים 1990-2007/8) עומד על 64% בלבד, בעוד שמערכת ההשכלה הגבוהה בארץ גדלה באותה תקופה בשיעור גדול פי 3, של 180%; על פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה, אחוז הסטודנטים הירושלמים אשר לומדים בירושלים הוא הנמוך מבין הערים הגדולות; בהתאם לדו"ח פני החברה לשנת 2009, שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוקטובר 2009, ירושלים נמנית על האזורים המצויים בקשיים הכלכליים הגדולים ביותר, ביחד עם מחוז הדרום והצפון (הכלולים כבר באזורי הסיוע לפי חוק קליטת חימ"ש), ואחוז הזכאים לתואר ראשון בגילאי 20-29 בירושלים נמוך ביותר בהשוואה לערים אחרות.

6. בהקשר זה יצוין כי חוק יסוד: ירושלים מסמיך את הממשלה להקצות משאבים מיוחדים וליתן עדיפויות מיוחדות לירושלים, כדלקמן:

"(א) הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה) באישור ועדת הכספים של הכנסת.

(ב) לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים..."

במקרה הנדון, ולאור העובדה שמדובר בהטבה המעוגנת כבר בחקיקה ספציפית ולנוכח מכלול נסיבות העניין, מוצע לעגן את מתן ההטבה דלעיל בתחומי ירושלים בדרך של תיקון חקיקה כאמור.  
7. במסגרת הכנת תזכיר החוק ילובנו וייבחנו במלואם כל ההיבטים המשפטיים הכרוכים בו.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

בשים לב לאמור בסעיף 7 לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה מתואמת עם הלשכה המשפטית של משרד האוצר והלשכה המשפטית של משרד הביטחון.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ב ב ד כ ה ,  
יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית