

תכנית לפיתוח כלכלי חברתי של היישובים הבדואים בצפון ולמתן מענים משלימים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך לסעיף 31 להחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021 בנושא התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן – החלטה 550), כולל העדכונים לה בהחלטות מס' 716 מיום 22.11.2021 (להלן – החלטה 716), 1184 מיום 24.02.2022, 1279 מיום 14.3.2022, 1565 מיום 02.06.2022, 1803 מיום 28.07.2022, 1745 מיום 10.05.2024, ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 1480 מיום 02.06.2016, להחלטות ממשלה מס' 469 מיום 25.10.2020, מס' 555 מיום 28.10.2021 ומס' 1649 מיום 19.6.2022, לקדם פיתוח כלכלי חברתי לחיזוק ולהעצמת יישובי הבדואים בצפון ואשר מוכרזים כיישובי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו וכמפורט בה.

יצוין לשלמות התמונה כי החלטה זו כוללת פעילויות שונות, חלקן נקבע בהחלטה 550 והחלטה זו מוסיפה לגביהן מיקוד ומענים משלימים, בהתאם לצרכי יישובי הבדואים בצפון וחלקן הן פעולות ייעודיות נוספות ליישובי הבדואים בצפון בהתאם לצרכיהם המיוחדים. מובהר כי החלטה זו באה להוסיף על פעילויות למען החברה הערבית ביישובי הבדואים בצפון הנעשות מכוח החלטה 550 וכל החלטה אחרת והיא לא נועדה להביא לגריעה כלשהי קיימת או עתידית המוחלת על יישובי הבדואים בצפון, אלא אם צוין מפורשות בהחלטה זו.

הגדרות:

"יישובי הבדואים בצפון" – כמפורט בנספח א להחלטת ממשלה מס' 1480 מיום 2.6.2016.
"רשויות הבדואים בצפון" - מועצות מקומיות 1-7 ומועצה אזורית מס' 1 הנכללות ביישובי הבדואים בצפון.
"הוועדה המתמדת" – כמשמעותה בהחלטה 550.
"חוק עדיפות לאומית" - חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

יישובי הבדואים בצפון מוכרזים כיישובי עדיפות לאומית לשנים 2024 – 2025 לפי חוק עדיפות לאומית לעניין החלטה זו וכמפורט בה, כאשר השיקול לצורך קבלת ההחלטה הוא הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. זאת, כאמור בסעיף 151(ב)(5) לחוק. יצוין כי יישובי הבדואים בצפון נכללו בהכרזה של אזור עדיפות לאומית בהחלטה 550 לעניין הטבות המפורטות בהחלטה 550 וההכרזה בהחלטה דנן היא משלימה לנוכח המענים הנוספים המבוססים על חוק עדיפות לאומית.
בנספח א' אשר בסייפה להחלטה זו יפורטו הסעיפים שעניינם מתן הטבות ליישובי עדיפות לאומית על בסיס חוק עדיפות לאומית והסעיפים שעניינם מתן הטבות על פי הדין הכללי.

א. מתן מענים להעצמה, פיתוח כלכלי, חיזוק האיתנות הפיננסית ותגבור השירותים לרשויות הבדואים בצפון: להנחות את משרד הפנים להקצות סך של 83.35 מלש"ח

בשנים 2024-2025 לטובת רשויות הבדואים בצפון (בחלוקה יחסית בהתאם למספר התושבים בכל רשות) לטובת אחד או יותר מהמענים הבאים:

1. תגבור המענה לצרכים המוניציפליים השוטפים של רשויות הבדואים בצפון.
 2. הקטנת עומס החוב של רשויות הבדואים בצפון תוך בחינה של מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הרשויות המקומיות בהיבטי שיעורי ההכנסות העצמיות והגבייה של הרשות וכן בחינה של מיצוי ההתייעלות בהוצאותיה.
 3. תגבור תקציבי פיתוח לרבות מימון משלים לפרויקטים תשתיתיים מתוכננים ברשויות הבדואים בצפון.
 4. פרויקטים שייעודם פיתוח כלכלי שיביאו להגדלת ההכנסות או הקטנת ההוצאות של רשויות הבדואים בצפון.
 5. פרויקטים שמטרתם פיתוח ארגוני.
- צוות משותף של משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה – הרשות לפיתוח כלכלי (להלן – הצוות המשותף) יקבע תוך 30 ימים מיום קבלת ההחלטה את סך התקציב הכולל שיוקצה לרשויות בגין המענים (1) ו- (2) לעיל ואת סך התקציב הכולל שיוקצה לרשויות בגין המענים (3), (4)-(5) ולעיל. תחת מגבלת ההקצאה הכוללת כאמור לעיל, הצוות המשותף רשאי להחליט כי תמהיל המענים (1-5) לעיל יהיה שונה בין רשות לרשות, כתלות במצבה הכלכלי ואיתנותה הפיננסית ובהתאם לשיקולים מקצועיים נוספים. יובהר כי סך ההקצאה לרשות מקומית בגין מענה (3) (תגבור תקציבי הפיתוח) לא יעלה על סך ההקצאה שהייתה מתקבלת מחלוקת הסכום של 83.35 מלש"ח בהתאם לכללים לתקצוב מענקי פיתוח הנהוגים במשרד הפנים.
- כל רשות מרשויות הבדואים בצפון תתבקש להציג תוך 30 ימים תוכנית עבודה במסגרת התקציב שהוקצה לה בהתאם להנחיות הצוות המשותף ולטובת השימושים המפורטים לעיל. תוכנית העבודה תדון על ידי הצוות המשותף תוך 30 ימים ממועד קבלתה. הצוות המשותף יורה על תיקונים ככל הנדרש. הקצאת התקציב תבוצע עד סוף חודש מרץ 2025.

לשם ביצוע סעיף זה יוקצה למשרד הפנים מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח' סך של 83.35 מלש"ח בשנים 2024-2025.

ב. **תכנון סטטוטורי:** לשם ביצוע תכנון סטטוטורי מפורט בקרקע מעורבת (בבעלות מדינה ובבעלות פרטית) מרובת בעלים או קרקע פרטית מרובת בעלים ביישובי הבדואים בצפון, יקדם משרד הבינוי והשיכון תכנון מפורט, לרבות תוכניות איחוד וחלוקה ותוכניות לצורכי רישום ביישובי הבדואים בצפון. לשם ביצוע האמור, יוקצה למשרד הבינוי והשיכון מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח' סך של 15 מלש"ח בשנת 2024. כמו כן, להנחות את רשות מקרקעי ישראל להמשיך ולקדם תכנון מפורט ביישובי הבדואים בצפון למטרות מגורים ותעסוקה.

ג. **תקצוב למבני ציבור:** להנחות את המשרד לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לסייע ליישובים הבדואים בצפון לביצוע תכנון, הקמה, השלמה, שיפוץ, הצטיידות, שדרוג ותשתיות הקשורות למבני ציבור. סך התקציב יעמוד על 28.5 מלש"ח בשנים 2024 ו- 2025. לצורך כך יוקצה למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח' סך של 3.5 מלש"ח בשנת 2024 וסך של 25 מלש"ח בשנת 2025.

הפעילות האמורה תיעשה בהתאם למבחן תמיכה שיפרסם המשרד לפיתוח הנגב הגליל והחוסן הלאומי בתיאום עם המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, בכפוף לכל דין.

ד. **פיתוח תשתיות במרקם הוותיק והסרת חסמים:** להטיל על משרד הבינוי והשיכון לפעול לביצוע פיתוח ושיקום תשתיות בשכונות ותיקות ביישובי הבדואים בצפון, לרבות ניקוז מי גשם למניעת הצפות, תשתיות חשמל, תקשורת ומפגעי בטיחות והסרת חסמי תכנון וביצוע. לצורך כך יוקצה למשרד הבינוי והשיכון מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח' סך של 10 מלש"ח בשנת 2024.

ה. **תקציבי מענקי פיתוח:** נוסף על האמור בסעיף א' לעיל, לטובת תגבור מענקי הפיתוח לרשויות הבדואיות בצפון ולמועצות האזוריות שבאחריותן ישובים הנמנים על יישובי הבדואים בצפון (בעבור פיתוח היישובים הבדואים בצפון בלבד), להנחות את משרד הפנים להקצות בשנת 2024 סך של 48.35 מלש"ח כאשר 38 מלש"ח יוקצו מתוך הסכומים המצוינים בסעיפים 23 טז' ו- יז להחלטה 550 וסך של 10.35 מלש"ח נוספים יוקצו בשנת 2024 מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח'. התקציב יחולק לפי מפתח שייקבע ע"י משרד הפנים בהתאם לכללים לתקצוב מענקי פיתוח הנהוגים במשרד הפנים וזאת בתיאום עם משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. הרשויות יבחרו נושאים לתקצוב מתוך רשימה שתוגדר על-ידי משרד הפנים.

ו. **משפחות שכולות:** התקציב הקבוע בסעיף 1 להחלטת הממשלה 1649 מיום 19.6.2022 בעבור תוספת תמיכה למוסדות ציבור העוסקים בטיפול במשפחות שכולות מהחברה הבדואית, ייצוגן וקידום עניינן יגדל בכל אחת מהשנים 2025 ו-2026 ב-0.5 מלש"ח. לצורך כך, יקצה המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה מתקציבו סך של 0.5 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026 למשרד הביטחון.

ז. **מיפוי צרכים:** להטיל על המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לערוך מיפוי מקיף לבחינת הפערים המרכזיים בחברה הבדואית בצפון למול כלל האוכלוסייה ומיפוי הצרכים הייחודיים של הרשויות הבדואיות בצפון. כמו כן, להטיל על רשות מקרקעי ישראל לערוך סקר לאיתור חטיבות קרקע ביישובי הבדואים בצפון למטרות שיווק ופיתוח. האיתור יכלול גם חטיבות קרקע לגביהן קיימות תכניות בתוקף, אשר לא שווקו וגם שטחים חדשים לפיתוח. לצורך מימון הסעיפים המפורטים לעיל, יבוצעו התיקונים הבאים בהחלטה 550:

1. לתקן את סעיפים 3(ד) וסעיף 3(ה) להחלטה 550 כך שיופחת מהסכומים שנותרו להקצאה על ידי משרד האוצר למשרד הרווחה והביטחון החברתי או לקרן האמורה בסעיף 3(ה) להחלטה 550 סך של 40 מיליון ₪ בשנת 2024 וסך של 10 מיליון ₪ בשנת 2025.
2. לתקן את סעיף 9 (טו)(2) להחלטה 550, כפי שתוקן בהחלטה 716, כך שבמקום "משרד האוצר יקצה לזרוע העבודה סך של 675 מיליון ש"ח בשנות התוכנית ליישום סעיפי התוכנית המפורטים לעיל." יכתב "משרד האוצר יקצה למשרד העבודה סך של 665 מיליון ₪ בשנות התוכנית".
3. לתקן את סעיף 9 (טו)(4) להחלטה 550 כך שבמקום "סך של 95 מיליון ש"ח בשנות התוכנית" יבוא "סך של 76 מיליון ש"ח בשנות התוכנית".

4. יבוטל סעיף 9(טו)(11) להחלטה 550. האמור בסעיף זה כפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לסעיף 153 לחוק עדיפות לאומית. ככל שלא ינתן אישור ועדת הכספים, יופחת בהתאמה הסכום המצוין בסעיף ה' (מענקי פיתוח) להקצאה מתוך המקורות המפורטים בסעיף ח'.
5. לתקן את סעיף 17(ג)(1)(א) להחלטה 550, כפי שתוקן בהחלטה 716, כך שבמקום "ומשרד האוצר יקצה למשרד התחבורה באופן הדרגתי סך של עד 135 מליון ₪ לבסיס התקציב (תוספת של 27 מליון ₪ בשנה)" יבוא "ומשרד האוצר יקצה למשרד התחבורה באופן הדרגתי סך של עד 108 מליון ₪ לבסיס התקציב (תוספת של 27 מליון ₪ בשנה, למעט בשנת 2024)".
6. ככל שהוקצו בשנת 2024 או 2025 תקציבים לתגבור התקציב השוטף מכח סעיף א להחלטה זו לא יוקצו באותה שנה תקציבים נוספים לרשויות הבדואים בצפון לצורך תגבור התקציב השוטף שלהן מכוח סעיף 23 ג בהחלטה 550.
7. מעבר לתקציבים שיוקצו ליישובים הבדואים בצפון לתכנון סטאטוטורי בהתאם לסעיף ב לעיל, לא יוקצו בשנת 2024 תקציבים נוספים לצורך תכנון סטאטוטורי ביישובי הבדואים בצפון מכוח סעיף 13 בהחלטה 550.
8. מעבר לתקציבי מענקי פיתוח שיוקצו עבור יישובי הבדואים בצפון בהתאם לסעיפים א' ו-ה' לעיל, לא יוקצו תקציבים נוספים לצורך תגבור מענק הפיתוח מכוח הסעיפים 23 טז ו- 23 יז בהחלטה 550.
- ט. יישום התקציבים שהוקצו לפי החלטה זו ייעשה בכפוף לכל דין, בפרט פעולות מסוג תקצוב, רכש או תמיכות אשר תבוצענה, בין השאר, בהתאם להנחיות החשב הכללי והיעצת המשפטית לממשלה וליתר הכללים הרלוונטיים בנושאים אלו, לרבות בעניין מניעת כפל מימון. יישום התקציבים בדרך של תמיכה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985 ייעשה במסגרת מבחני תמיכה כלליים בפעילות הנתמכת הנדונה, ככל שישנם.
- י. המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים יהיה אחראי על ניהול ותכלול התכנית, ריכוזה וביצוע מעקב ובקרה אחר יישומה מול משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. אופן חלוקת התקציבים והקצאתן מכוח החלטת ממשלה זו ייעשה בתיאום עם המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. כלל משרדי הממשלה השותפים להחלטה זו וכלל הרשויות המקומיות הנהנות מתקציביה ישתפו פעולה עם המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וידווחו לו על התקדמות היישום בדרך בתדירות שתקבע על ידו.

עדיפות לאומית

בהחלטה 550 אישרה הממשלה תכנית כלכלית רב שנתית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026. התכנית כוללת הטבות על בסיס גיאוגרפי, כשכלל יישובים או רשויות המגזר הערבי הוכרזו כיישובי עדיפות לאומית, זאת בהתבסס על סעיף 151(ב)(5) לחוק עדיפות לאומית (בהמשך, בהחלטה מס' 716 מיום 28.11.2021 הוחרגו היישובים הדרוזים והצ'רקסים והאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית מעיקר סעיפי החלטה 550 תוך שנקבעו להם החלטות

ממשלה ייעודיות). כמו כן, החלטה 550 כוללת הטבות שניתנות לחברה הערבית שלא על בסיס גיאוגרפי כאשר השיקול המרכזי שביסוד החלטה 550 הוא הצורך בצמצום פערים בין החברה הערבית לבין כלל האוכלוסייה וזאת בהתייחס למגוון תחומים תוך פירוט השיקולים, הנימוקים, והנתונים התומכים בצעדים השונים.

בסעיף 31 להחלטה 550 הנחתה הממשלה את הרשות לפיתוח כלכלי לגבש תכנית עבודה ליישובי הבדואים בצפון לתקופת התכנית, כאשר התכנית תתבסס על מקורות החלטה 550 ונקבע תקציב לכלל התקופה.

החלטה זו כוללת פעילויות שונות, חלק נקבע בהחלטה 550 והחלטה זו מוסיפה לגביהן מיקוד בהתאם לצרכי האוכלוסייה הבדואית בצפון, וחלקן הן פעילויות ייעודיות נוספות רלוונטיות לאוכלוסייה הבדואית בצפון בהתאם לצרכיה המיוחדים. יצוין כי יישובי הבדואים בצפון יהיו זכאים לקבל הטבות נוספות הקבועות בהחלטה 550, למעט הטבות לגביהן נקבע מפורשות אחרת בהחלטה זו.

החלטה זו כוללת כלי סיוע והטבות בהתאם לחוק עדיפות לאומית כאשר השיקול שביסוד ההחלטה בעניין הוא הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. זאת, כאמור בסעיף 151(ב)(5) לחוק. לצד זאת, נכללים בהחלטה כלי סיוע והטבות הניתנים משיקולים מקצועיים שאינם על בסיס גיאוגרפי.

יוסבר, כי תוכנית הפיתוח המוצעת מיועדת לאוכלוסייה הבדואית בצפון וזאת במובחן מהאוכלוסייה הבדואית בנגב אשר יש לה מאפיינים מיוחדים אחרים. יצוין כי יישובי הבדואים בנגב נכללו בהכרזה על אזור עדיפות לאומית בהחלטה 550 וכן הוכרזו כיישובי עדיפות לאומית בהחלטת ממשלה מס' 1279 מיום 14.3.2022 שכללה חידודים ומענים בנושאים שונים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

להלן נתונים תומכים בכלי הסיוע בהחלטה זו.

האוכלוסייה הבדואית בצפון מונה כמאה אלף תושבים, כשני שליש מהם חיים ביישובים עצמאיים, ושליש ביישובים ערבים מעורבים. היישובים הבדואים העצמאיים (21 יישובים במספר) נמצאים בתחומן של שש מועצות מקומיות בדואיות עצמאיות, מועצה מקומית ערבית בדואית אחת (בועינה נוג'ידאת), מועצה אזורית ערבית-בדואית אחת (אל-בטוף) וארבע מועצות אזוריות יהודיות (מטה אשר; זבולון; עמק יזרעאל; משגב). ריכוזי הבדואים העיקריים בצפון נמצאים באזור גבעת אלונים ומסיב לעיר שפרעם; עמק זבולון; אזור משגב; בקעת בית נטופה; ובקעת סכנין.

לאוכלוסייה הבדואית בצפון הארץ מאפיינים תרבותיים והיסטוריים ייחודיים המבחינים בינה לבין יתר מגזרי האוכלוסייה בישראל ובכלל זה בני מיעוטים אחרים. האוכלוסייה הבדואית בצפון חיה בקהילות סגורות השומרות על תרבותן הייחודית, תוך התבדלות משאר האוכלוסייה, לרבות אוכלוסיית המיעוטים. ככלל, בני הקהילה נשארים לגור בתוך יישוביהם,

ולא עוברים למקומות אחרים, מחשש לשלמות והישרדות הקהילה. אוכלוסיית הבדואים בצפון מתגייסת לשירות בצה"ל, במערכות הביטחון השונות ובמערך השירות הלאומי. כיום מספר החיילים הבדואים בצפון המשרתים בצה"ל בשרות סדיר עומד על כ- 1,292 חיילים ובשרות מילואים פעיל מספר נוסף של 3,945 משרתים. יש לציין כי 240 חללים בדואים נפלו במערכות ישראל.

המדד החברתי כלכלי של רשויות הבדואים בצפון הינו נמוך מאוד ביחס לרשויות החברה הערבית, התפלגות המדד בקרב הרשויות הבדואיות בצפון

רשויות בדואיות בצפון	רשויות ערביות (למעט בדואים בדרום, דרוזים אשר בגינם קיימות החלטות ממשלה ייעודיות)	
רשויות בסוציו 1-3	100%	62%
רשויות בסוציו 4-5	0%	32%
רשויות בסוציו 6 ומעלה	0%	6%

באופן כללי נציין כי בין יישובי הבדואים בצפון לבין כלל היישובים במדינה, ובכלל זה יישובי מיעוטים רבים, קיימים פערים ממשיים הבאים לידי ביטוי, בין היתר, בתחומים הבאים:

- ממוצע דירוג סוציאקונומי ליישובי ורשויות בדואים בצפון: 2.428. ממוצע דירוג סוציאקונומי לכלל יישובי ורשויות המיעוטים (כולל דרוזים ובדואים בדרום): 3.35.
- מרבית הרשויות הבדואיות בצפון קיבלו מעמד מוניציפאלי רק בשנות ה-80 והפיתוח בהן החל באותה תקופה.
- שיעור הריבוי הטבעי ביישובי הבדואים בצפון גדול יותר בהשוואה ליישובים המיעוטים בצפון, על פי נתוני הלמ"ס שיעור הריבוי הטבעי ל- 1000 איש עומד ברשויות הבדואיות בצפון של 17.6 נפש לעומת 13.4 ריבוי טבעי ל- 1000 איש ברשויות הערבים בצפון (מתוך נתוני הלמ"ס לשנת 2022), דבר שמחייב יותר מענים.
- אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב הרשויות הבדואיות בצפון עומד על 67.5% לעומת שיעור של 77.2% ברשויות הערביות במחוז הצפון (מתוך נתוני הלמ"ס לשנת 2022). אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב רשויות המיעוטים 76.47% (כולל דרוזים ובדואים בדרום).
- אחוז בעלי תואר אקדמי ראשון ברשויות הבדואיות בצפון עומד על 8.5% לעומת 13.5% ברשויות המקומיות הערביות במחוז צפון (למ"ס 2022). אחוז בעלי תואר אקדמי ראשון בקרב רשויות המיעוטים: 12.4% (כולל דרוזים ובדואים בדרום).
- מנתוני משרד הכלכלה על תעסוקת נשים ערביות ובדואיות משנת 2019 עולה כי שיעור ההשתתפות של נשים בדואיות בכוח העבודה היה 23% לעומת 41.1% בקרב נשים ערביות. והשכר הממוצע שלהם נמוך ב-45% ביחס לנשים היהודיות
- הרשויות הבדואיות בצפון מתאפיינות בהעדר הכנסות עצמיות דבר שמונע מהן עצמאות ויציבות כלכלית: ממוצע ההכנסות העצמיות מארנונה (מגורים ולא למגורים) לתושב עומדת על 654 ₪ לתושב ברשויות הבדואיות בצפון למול 1,046 ₪ ברשויות הערביות במחוז צפון. (למ"ס 2022)
- ממוצע ההכנסות העצמיות והגביה מארנונה לא למגורים לתושב עומדת על 93 ₪

לתושב ברשויות הבדואיות בצפון למול 313 שו"ב ברשויות הערביות במחוז צפון. (למ"ס 2022).

- מחסור במוסדות ציבור ובשל כך היעדר מענה לתכניות חינוכיות וחברתיות רבות.
- היעדר תשתיות מפותחות של אזורי תעשייה ותעסוקה.
- תשתיות תחבורתיות ירודות. חוסר בתחבורה ציבורית בתוך היישובים ואליהם.
- היעדר מסגרות תרבות וספורט אשר עונות על צרכי האוכלוסיה בתוך תחומי היישובים.

רמת התשתיות ביישובים הבדואים בצפון אינה נותנת מענה מספק לצרכי התושבים, והרשויות נדרשות להשקעות מיוחדות בתחומי תכנון ובינוי, תשתיות, שירותים ציבוריים ומוסדות ציבור. היעדר מקורות תקציביים עצמאיים ברשויות מחד גיסא וקושי במימוש תקציבים ממשלתיים מאידך משאיר את הרשויות הבדואיות במשבר פיננסי מתמשך. כתוצאה ממשבר זה הן אינן מצליחות ברוב המקרים למלא את תפקידן כלפי התושבים בכל הקשור למתן שירותים.

כל 7 המועצות המקומיות הבדואיות והמועצה האזורית הבדואית מדורגות כולן באשכולות 2 ו-3 בהתאם למדד הכלכלי חברתי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ל-7 מתוך 8 הרשויות הללו הללו מוצמד חשב מלווה על ידי משרד הפנים. הדבר מעיד על הקשיים הכלכליים בהם נתקלות רשויות אלה שאין להן מספיק מקורות הכנסה עצמיים ומחייב לפתח כלים חדשים שישפרו את מצבן הכלכלי של הרשויות וירחיבו את מקורות הכנסתן.

הרשויות המקומיות (מתן מענים להעצמה, פיתוח כלכלי, חיזוק האיתנות הפיננסית ותגבור השירותים ומענקי הפיתוח)

רשויות הבדואים בצפון מופקדות על אספקת שירותים ציבוריים לתושביהן, לרבות שירותים כגון חינוך ורווחה. בהתאם, איכות השירותים הציבוריים המסופקים לתושב מושפעת במידה רבה מרמת השירות שהוא מקבל מן הרשות המקומית. לכן, קיימת חשיבות רבה להיקף מקורות ההכנסה של הרשות וליכולת הביצוע שלה, לעניין איכות אספקת השירותים הציבוריים הסופקים לאזרחים.

בפילוח ההכנסות העצמיות בין הרשויות השונות, ובפרט בהכנסות מארנונה שאינה למגורים, קיים פער דרמטי בין רשויות מהמגזר הערבי, ובכללם הרשויות הבדואיות בצפון לרשויות מהמגזר היהודי. כך, ממוצע החיוב מארנונה שלא למגורים (למשרדים, שירותים ומסחר, לתעשייה, ולמלאכה) לנפש ברשויות הערביות עומד על 25% מהממוצע הארצי. ובמגזר הבדואי בצפון בפרט עומד על כ-7% בלבד מהממוצע הארצי (מתוך נתוני הלמ"ס לשנת 2022).

היעדר מקורות הכנסה עצמית של הרשויות הבדואיות בצפון, והישענותן הרבה על תמיכות ממשלתיות פוגעת באיתנות הפיננסית ובחוסן הכלכלי ומביא לפערים משמעותיים בינו לבין שאר הרשויות במדינה. נושא זה משליך על כלל התחומים שבאחריות הרשויות המקומיות

וחובתן כלפי תושביהן בתחומים כגון: חינוך, רווחה, פנאי, תשתיות ופיתוח כלכלי עסקי. לצד העדר מקורות הכנסה עצמית, הרשויות הבדואיות מתאפיינות במבנה ייחודי, שבו מספר שבטים שהתאחדו תחת מועצה מקומית אחת, אך מתגוררים ביישובים נפרדים. מאפיין זה יוצר עלויות תפעול גבוהות במיוחד: הסעות תלמידים ממספר מוקדים למוסדות חינוך, מתן שירותים במיקומים גיאוגרפיים מרוחקים, עלויות מוגברות של איסוף אשפה וניקיון. תקציבי הרשויות הבדואיות מבוססים בעיקרם על הוצאות קשיחות המיועדות למתן שירותים בסיסיים בתחומי החינוך, הרווחה והשירותים המוניציפליים. בשנתיים האחרונות, חתימת הסכמים קיבוציים במשק עבור עובדי הרשויות המקומיות, יחד עם עלייה במחירי שירותים כמו איסוף אשפה, ניקיון ושירותים נוספים, הפכו את המשימה של בניית תקציב מאוזן לאתגר מורכב. אתגר זה הוחמר עוד יותר על ידי צמצום כספי ההעברה מהממשלה, המהווים את מקור ההכנסה העיקרי של רשויות אלו.

לאחר תהליך בירור צרכי הרשויות נמצא כי הצרכים הקיימים מחייבים מתן מענים להעצמה, פיתוח כלכלי, חיזוק האיתנות הפיננסית ותגבור השירותים בין היתר לנוכח צרכים רבים נוספים שהוטלו עליהן מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל: היערכות למצב החירום מבחינת רכישת ציוד והכשרת צוותים, מענים לאוכלוסייה ברמת תמיכה בתחום בריאות הנפש והרווחה, פעולות להגברת החוסן הקהילתי והחברתי, הסברה, תמיכה במשפחות קשות יום ועוד.

מעבר לצרכים בתחום החירום, מלחמת חרבות ברזל החריפה את המשבר הכלכלי ברשויות הבדואיות. מצד אחד, חלה ירידה ניכרת בשיעור הגבייה של ארנונה למגורים, המהווה את מקור ההכנסה העצמית העיקרי של יישובים אלו, שבהם ההכנסות מארנונה עסקית הן ממילא נמוכות מאוד ביחס לרשויות ערביות אחרות. מצד שני, שיעור ההנחות בארנונה, הגבוה ממילא בשל דירוגם הסוציו-אקונומי הנמוך של יישובים אלו, עלה עוד יותר. גידול זה נבע מהוצאות חריגות שנכפו על משפחות בתקופת המלחמה ומהעלייה בשיעורי האבטלה, שנגרמו בין היתר מסגירת מפעלים בצפון וממצוקות נפשיות של תושבים, אשר הובילו רבים לפרוש ממעגל העבודה. הירידה בהכנסות מארנונה גרמה לפגיעה חמורה ביכולת הרשויות לספק שירותים בסיסיים לתושביהן. גירעונות שוטפים, שהצטברו לכ-20 מיליון ש"ח במחצית הראשונה של שנת 2024, ממשיכים להעמיק ומאיימים להחמיר את המשבר הכלכלי.

חשוב לציין כי בשבע מתוך שמונה רשויות בדואיות פועל חשב מלווה מטעם משרד הפנים, שתפקידו למנוע הידרדרות נוספת לגירעונות בתקציב השוטף.

בנוסף לצרכים הנ"ל, תקציב התפעול השוטף נועד גם לכסות על הפערים שלהלן:

1. שחיקה ריאלית במענקי האיוון לאור עליית המדד בשנים האחרונות
2. התייקרויות במחירי התשומות שחלו בשנים האחרונות (15%)
3. שדרוג הסכמי השכר יצר גידול של כ-7.5% בהוצאות שכר
4. קיצוץ במענקי המודל
5. ירידה בהכנסות כתוצאה מהמלחמה (כ-10%) כולל בגביית ארנונה

תכנון סטטוטורי, פיתוח המרקם הוותיק ומבני ציבור

אחת הבעיות המרכזיות המעכבת את התפתחות יישובי הבדואים בצפון ואשר משליכה במישרין על חיי התושבים היא חוסר זמינות קרקעות לבנייה, עלויות פיתוח גדולות והיעדר

פתרונות ביו. חוסר זמינות הקרקעות נובע מקשיים בקידום תכניות תכנון ובנייה וכן כתוצאה מגידול האוכלוסייה ומן העובדה שהבדואים מבקשים לשמור על קהילותיהם ובאופן כללי אינם עוזבים את יישוביהם. מאפיינים חברתיים ותרבותיים אלו משליכים במישרין על הקשיים בהתפתחות היישובים ועל הצורך בסיוע מיוחד להם.

בשל אופיים הטופוגרפי של יישובי הבדואים בצפון, ובשל המורכבות החמולתית במסגרתה רוב היישובים מורכבים ממקבצים של שכונות כאשר כל חמולה חיה בשכונה נפרדת, נדרשים טיפול והשקעה ייחודית במגוון תחומים כגון מוסדות ציבור, בתי ספר, תשתיות תחבורה וכן תחבורה ציבורית. כך למשל היישוב כעביה טבאש חג'אגרה מהווה חיבור של שלושה יישובים קטנים בהם חיות שלוש חמולות, כעביה, טבאש וחג'אגרה. מצב דומה נמצא ביישוב בית זרזיר אשר מורכב ממספר חמולות בהן הייב, ע'ריפאת, עיאדאת, ג'ואמיס ומזאריב. האופי היישובי אשר תואר לעיל מצריך השקעה רבה של משאבים מצד הרשויות המקומיות, אשר ממילא נמצאות במצב כלכלי ירוד בשל היעדר מקורות הכנסה עצמאיים, ובשל כך רמת השירותים לאזרח ביישובים אלה נפגעת עד מאוד.

במסגרת יישום סעיף 7 (תחום הדיוור) בהחלטה 922 מיום 31.12.2015, משרד הבינוי והשיכון קידם את הנושאים הבאים: תכנון סטטוטורי מפורט בקרקע מדינה ובקרקע פרטית בהיקפים משמעותיים; תכנון מסדיר; איחוד וחלוקה, וזאת באופן המותאם לאוכלוסייה בהליכי שיתוף ציבור; מיפוי בעלים ותוך לימוד מתמיד של המורכבויות והצרכים הייחודיים; בניית מוסדות ציבור ופיתוח שכונות חדשות ושיווק אלפי יחידות דיור עבור החברה הערבית והבדואית בצפון. כל זאת לצד קידום משמעותי של התכנון המתארי על ידי מינהל התכנון ויצירת תשתית תכנונית לטווח הארוך ברוב יישובי ההחלטה, לרבות תוספת משמעותית של שטחי פיתוח חדשים והשקעה של עבודה רבה ומאומצת בוועדות המחוזיות ובתמ"ל באישור סטטוטורי של תוכניות, הכוללות יחד עשרות אלפי יחידות דיור שאושרו בכל שנה.

החלטת הממשלה 1480 מיום 2.6.2016 הנחתה את משרד הבינוי והשיכון לפעול להסרת חסמי תכנון ובין היתר באמצעות הצמדת יועצי תכנון לרשויות הבדואיות בצפון ולהקצות 3 מלש"ח להפעלת חברות מנהלות לצורך קידום תכנון ברשויות הבדואיות בצפון. עוד הנחתה החלטת הממשלה 1480 להקצות 35 מיליון ₪ לשדרוג התשתיות הוותיקות ביישובי הבדואים בצפון. המדובר בשכונות מגורים שהוקמו לפני עשרות שנים עם תשתיות מינימליות של דרכים וללא תשתיות מים, ניקוז, ביוב. בנוסף להיעדר תשתיות מתאימות, החולשה הפיננסית של הרשויות המקומיות לא אפשרה תחזוקה נאותה של אותן שכונות במהלך השנים. התוצאה היא מתחמי מגורים פרימיטיביים ללא תשתיות בסיסיות, עם הצפות קשות בימי החורף ועמודי חשמל באמצע כבישים. עם שנים חל שינוי במדיניות הממשלה כך ששיווק יחידות דיור והקמת שכונות מותנה בפיתוח התשתיות הנדרשות. יחד עם זאת, נדרש לצמצם את הפער ולאפשר לרשויות המקומיות לתחזק ולפתח את התשתיות גם בשכונות הוותיקות. מבחינה של צורכי היישובים עולה כי נדרש להמשיך ולהשקיע בקידום תכנון, פיתוח תשתיות לרבות הקמת מוסדות ציבור.

משפחות שכולות

האוכלוסייה הבדואית בצפון מתגייסת לשירות בצה"ל, במערכות הביטחון השונות ובמערך השירות הלאומי. כיום מספר החיילים הבדואים המשרתים בצה"ל עומד על כ-2000 חיילים, מתוכם 1500 חיילים מהיישובים הבדואים בצפון, 240 חללים בדואים נפלו במערכות ישראל.

נספח א'

נושא	סעיף	סוג
מתן מענים להעצמה, פיתוח כלכלי, חיזוק האיתנות הפיננסית ותגבור השירותים	א	עדיפות לאומית
תכנון סטטוטורי	ב	עדיפות לאומית
תקצוב למבני ציבור	ג	עדיפות לאומית
פיתוח תשתיות במרקם הוותיק והסרת חסמים	ד	עדיפות לאומית
תקציבי מענקי פיתוח	ה	עדיפות לאומית
משפחות שכולות	ו	דין כללי
מיפוי צרכים	ז	דין כללי

דברי הסבר

רקע כללי

האוכלוסייה הבדואית בצפון מונה כמאה אלף תושבים, כשני שליש מהם חיים ביישובים עצמאיים, ושליש ביישובים ערבים מעורבים. היישובים הבדואים העצמאיים (21 יישובים במספר) נמצאים בתחומן של שש מועצות מקומיות בדואיות עצמאיות, מועצה מקומית ערבית בדואית אחת (בועינה נוג'ידאת), מועצה אזורית ערבית-בדואית אחת (אל-בטוף) וארבע מועצות אזוריות יהודיות (מטה אשר; זבולון; עמק יזרעאל; משגב). ריכוזי הבדואים העיקריים בצפון נמצאים באזור גבעת אלונים ומסביב לעיר שפרעם; עמק זבולון; אזור משגב; בקעת בית נטופה; ובקעת סכנין.

המגזר הבדואי היה שותף לבניית המדינה ותמיד ראה בעצמו כחלק בלתי נפרד ממנה. שותפות הגורל מורגשת בכל היבטי החיים בחברה הבדואית אשר לא מהססת מזה דורות לשלוח את טובי בניה להגן על אזרחי המדינה ועל גבולותיה. במלחמת תש"ח השתתפו בני שבט אלהייב במסגרת פלוגתית שפעלה בתוך הפלמ"ח ונקראה פל"הייב. אנשי הפלוגה לחמו בתעוזה לצד היהודים ואף פעלו מעבר לקווי האויב, בעיקר במשימות מעקב ומודיעין, שם נפלו שבעה חיילים במילוי תפקידם ובהגנה על גבולות המדינה.

חלק מראשוני המתגייסים הבדואים לצה"ל היו שותפים לפיתוח שיטות הטשטוש וגילוי עקבות החדירות לארץ, ועם השנים השקיעו החיילים הבדואים מאמצים רבים בשכלול השיטה ורבים מהם התגייסו ליחידות השדה: גולני, גבעתי, שריון וכו'.

בשנת 1986 הוקמה יחידת הסיור המדברית (היחס"ר). באוגוסט 1993 הפכה יחידת הסיור לגדוד הסיור (הגדס"ר 585). הגדס"ר מורכב מלוחמים ומפקדים בדואים מצפון הארץ ודרומה, מבצע משימות של ביטחון שוטף בגזרת עזה, באוטונומיה הפלסטינית ובגבול מצרים. בנוסף לצה"ל צעירים בדואים רבים משרתים היום במשטרת ישראל, מג"ב, ביחידת הגששים ובשירות בתי הסוהר. כיום מספר החיילים הבדואים המשרתים בצה"ל עומד על כ- 2000 חיילים, מתוכם 1500 חיילים מהיישובים הבדואים בצפון.

האוכלוסייה הבדואית שכלה ממיטב בניה בהגנה על המדינה. 240 חללים בדואים נפלו במערכות ישראל. אתר ההנצחה הממלכתי לזכר החללים הבדואים נחנך בשנת 1993, במרכז האנדרטה "כותל הדמעות" שעליה חקוקים 179 שמות החללים. בשנת 2002 הוכרז האתר כאתר הנצחה ממלכתי, כאות הערכה לפועלם ולתרומתם של הבדואים בהקמת המדינה ובשמירה עליה.

היישובים הבדואים נמצאים בתחתית הסולם הסוציאקונומי, סובלים מהזנחה ומהעדר משאבים והזדמנויות שוות. יחד עם זאת פני החברה הבדואית ומנהיגיה אל העתיד, חמושים באמונה כי גורלם משותף ורצונם טובת המדינה וכלל אזרחיה.

בהחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021 אישרה הממשלה תכנית כלכלית רב שנתית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן – החלטה 550). התכנית כוללת הטבות על בסיס גיאוגרפי, כשכלל יישובים או רשויות המגזר הערבי ובהם יישובי הבדואים בצפון הוכרזו כיישובי עדיפות לאומית, זאת בהתבסס על סעיף 151(ב)(5) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן – החוק) בנושא עדיפות לאומית (בהמשך, בהחלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021 הוחרגו היישובים הדרוזים והצ'רקסים והאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית מעיקר סעיפי החלטה 550, תוך שנקבעו להם החלטות ממשלה ייעודיות). כמו כן, החלטה 550 כוללת הטבות שניתנות

לחברה הערבית שלא על בסיס גיאוגרפי, כאשר השיקול המרכזי שביסוד החלטה 550 הוא הצורך בצמצום פערים בין החברה הערבית לבין כלל האוכלוסייה, וזאת בהתייחס למגוון תחומים תוך פירוט השיקולים, הנימוקים והנתונים התומכים בצעדים השונים. החלטה 550 מפרטת בהרחבה נתונים התומכים בשיקולים להכרזה על יישובי עדיפות לאומית ולהטבות המוענקות במסגרתה.

בסעיף 31 להחלטה 550 הנחתה הממשלה את הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לגבש תכנית עבודה ליישובי הבדואים בצפון לתקופת התכנית, כאשר התכנית תתבסס על מקורות החלטה 550 ונקבע תקציב לכלל התקופה.

בהמשך להחלטה 550, מוצע לאשר תכנית לפיתוח כלכלי חברתי של יישובי הבדואים בצפון ולמתן מענים משלימים. העקרונות המנחים של התוכנית והכללים לביצועה נקבעו בהלימה לשיקול שעמד בבסיס ההכרזה על יישובי הבדואים בצפון כאזור עדיפות לאומית. התכנית מתבססת על מקורות תקציביים בהחלטה 550 לגביהם נמצא כי נכון למועד זה הם בתת ביצוע או בחוסר ישימות לביצוע עקב חסמים שונים ואלמלא הצעת ההחלטה דן התקציבים לא היו מנוצלים. על כן, מטרת הסטת הכספים הנה להגביר את היישומיות של התוכנית בכללותה וזאת כדי להשיג את המטרה העומדת מאחורי החלטת העדיפות הלאומית והיא צמצום הפערים.

בפרק "עדיפות לאומית" שבהצעה להחלטה הובאו נתונים ופרטים שונים על יישובי הבדואים בצפון והאוכלוסייה הבדואית בצפון, התומכים במתן כלי הסיוע ליישובי הבדואים בצפון ותושביהן כמפורט בהצעה להחלטה. בקידום החלטה יש כדי לשפר את מצבם של יישובי הבדואים בצפון ותושביהם בתחומים שונים ולמצות את הפוטנציאל הגלום בהם.

קידום החלטה זו מהווה משימה לאומית משותפת ליישובי הבדואים בצפון ולמשרדי הממשלה השותפים בגיבושה, ויש בה כדי לשפר את מצבם הסוציו-אקונומי של יישובי הבדואים בצפון ולקדם את שילובם בחברה הישראלית, ומיצוי הפוטנציאל האדיר הגלום בחברה זו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בפרק עדיפות לאומית

תקציב

כמפורט בהצעה להחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה – מסכים

שר האוצר – מסכים

שר הרווחה והביטחון החברתי – מסכים

שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – מסכים

שר הבינוי והשיכון – מסכים

שר העבודה – מסכים

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – מסכימה

שר הביטחון – מסכים

שר הפנים - מסכים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021

החלטת ממשלה מס' 716 מיום 22.11.2021

החלטת ממשלה מס' 1184 מיום 24.02.2022

החלטת ממשלה מס' 1279 מיום 14.3.2022

החלטת ממשלה מס' 1565 מיום 02.06.2022

החלטת ממשלה מס' 1803 מיום 28.07.2022

החלטת ממשלה מס' 1745 מיום 10.05.2024

החלטת ממשלה מס' 1480 מיום 02.06.2016

החלטת ממשלה מס' 469 מיום 25.10.2020

החלטת ממשלה מס' 555 מיום 28.10.2021

החלטת ממשלה מס' 1649 מיום 19.6.2022

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מגישה: השרה לשוויון חברתי וקידום

מעמד האישה

י"ב בכסלו התשפ"ה

13 בדצמבר 2024

ירושלים, י"א כסלו, תשפ"ה
12 דצמבר, 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית לפיתוח כלכלי חברתי של היישובים הבדואים בצפון ולמתן מענים משלימים.

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") 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.
 2. סעיף 151(ב) לחוק קובע כי לצורך קבלת החלטה לגבי אזור או יישוב כי הוא בעל עדיפות לאומית, רשאית הממשלה לשקול שיקולים שונים ובכללם הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.
 3. בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 15.11.2011 אושרה תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2011 – 2015.
 4. בהחלטת ממשלה מס' 1480 מיום 2.6.2016 אושרה תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 – 2020 (להלן: "החלטה 1480").
 5. בהחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021 (להלן: "החלטה 550") אישרה הממשלה תכנית כלכלית רב שנתית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026. התכנית כוללת הטבות על בסיס גיאוגרפי, כשכלל יישובים או רשויות המגור הערבי הוכרזו כיישובי עדיפות לאומית, זאת בהתבסס על סעיף 151(ב)(5) לחוק. כמו כן, החלטה 550 כוללת הטבות שניתנות לחברה הערבית שלא על בסיס גיאוגרפי, כאשר השיקול המרכזי שביסוד החלטה 550 הוא הצורך בצמצום פערים בין החברה הערבית לבין כלל האוכלוסייה, וזאת בהתייחס למגוון תחומים תוך פירוט השיקולים, הנימוקים והנתונים התומכים בצעדים השונים.
- בהמשך, בהחלטה מס' 716 מיום 28.11.2021 הוחרגו היישובים הדרוזים והצ'רקסיים והאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית מעיקר סעיפי החלטה 550, תוך שנקבעו להם החלטות ממשלה ייעודיות.

6. בסעיף 31 להחלטה 550 הנחתה הממשלה את הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים (להלן: **"הרשות לפיתוח כלכלי"**) לגבש תכנית עבודה ליישובי הבדואים בצפון לתקופת התכנית, כאשר התכנית תתבסס על מקורות החלטה 550 ונקבע תקציב לכלל התקופה.
7. מוצע לקבוע כי יישובי הבדואים בצפון יוכרזו כיישובי עדיפות לאומית וזאת לטובת מימוש ההיבטים הרלוונטיים בתכנית לפיתוח כלכלי חברתי של היישובים הבדואים בצפון ולמתן מענים משלימים. יישובי הבדואים בצפון הוגדרו על בסיס רשימת היישובים שפורטה בנספח להחלטה 1480. בהתאם לאמור בהצעת ההחלטה, השיקול לצורך קבלת ההחלטה הוא הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. זאת, כאמור בסעיף 151(ב)(5) לחוק.
8. יצוין כי יישובי הבדואים בצפון נכללו בהכרזה של אזור עדיפות לאומית בהחלטה 550 לעניין הטבות המפורטות בהחלטה 550 וההכרזה בהחלטה דן היא משלימה לנוכח המענים הנוספים המבוססים על חוק עדיפות לאומית. כך ההצעה להחלטה כוללת פעילויות שונות, חלקן נקבע בהחלטה 550 והצעת ההחלטה מוסיפה לגביהן מיקוד, בהתאם לצרכי האוכלוסייה הבדואית בצפון, וחלקן הן פעילויות ייעודיות נוספות רלוונטיות לאוכלוסייה הבדואית בצפון בהתאם לצרכיה המיוחדים. יצוין כי יישובי הבדואים בצפון יהיו זכאים לקבל הטבות נוספות הקבועות בהחלטה 550, למעט הטבות לגביהן נקבע מפורשות אחרת בהחלטה דן.
9. סעיף 152 לחוק קובע בין היתר כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית בתחומי הפעילות השונים של הממשלה. הממשלה רשאית להחליט גם בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין. התחומים שבהם יינתנו הטבות לאזורי עדיפות לאומית לפי סעיף זה וכן סוגי ההטבות, הדרכים, האמצעים ואמות המידה לנתינתן והתקופות בהן יינתנו, יכול שיהיו שונים לגבי אזורי עדיפות לאומית שונים.
10. התכנית מושא הצעת ההחלטה כוללת כלי סיוע והטבות בהתאם לחוק עדיפות לאומית. לצד זאת, נכללים בהחלטה כלי סיוע והטבות הניתנים משיקולים מקצועיים שאינם על בסיס גאוגרפי.
11. כאמור בדברי ההסבר, העקרונות המנחים של התוכנית והכללים לביצועה נקבעו בהלימה לשיקול שעמד בבסיס ההכרזה על יישובי הבדואים בצפון כאזור עדיפות לאומית, כמתחייב מהוראות החוק.
12. בהתאם לסעיף 151(ג) לחוק, החלטת ממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת אזור עדיפות לאומית. בהצעת ההחלטה פורטו הנתונים התומכים בקביעת יישובי הבדואים בצפון כאזור עדיפות לאומית ובכלי הסיוע בהחלטה.



13. במסגרת הצעת ההחלטה מוצע להסיט חלק מהכספים שנועדו להטבות ספציפיות ליישובי העדיפות הלאומית כפי שהוכרו בהחלטה 550, לטובת ההטבות המוצעות בהצעת ההחלטה. בנסיבות העניין, ההפחתה המוצעת לגבי אחת מההטבות המתבססת על חוק עדיפות לאומית תיעשה בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת, בהתאם לסעיף 153 לחוק עדיפות לאומית.

14. יישום ההחלטה יעשה בכפוף להוראות כל דין החל על העניין, ובכלל זה בהקשרים הרלוונטיים, דיני המכרזים, וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. יישום התוכנית על ידי משרדי הממשלה השונים השותפים ביישומה ייעשה על פי העניין בליווי משפטי של היועצים המשפטיים של אותם משרדים.

15. יצוין כי כאמור בהצעת ההחלטה, תוכנית הפיתוח המוצעת מיועדת לאוכלוסייה הבדואית בצפון וזאת במובחן מהאוכלוסייה הבדואית בנגב אשר יש לה מאפיינים מיוחדים אחרים. יצוין כי יישובי הבדואים בנגב נכללו בהכרזה על אזור עדיפות לאומית בהחלטה 550 וכן הוכרו כיישובי עדיפות לאומית בהחלטת ממשלה מס' 1279 מיום 14.3.2022 שכללה חידודים ומענים בנושאים שונים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

16. למען שלמות התמונה יצוין, כי בהחלטה מס' 1274 מיום 14.1.2024 החליטה הממשלה, בין היתר, להפחית 15% מהתקציב שמוקצה החל משנת 2024 ואילך בהחלטה 550, כאשר הפחתה כאמור שמתבססת על חוק עדיפות לאומית כפופה לאישור ועדת הכספים בכנסת. עוד הוחלט על ביטול הקצאה ע"ס 200 מלש"ח לשנה למשרד הפנים (שיועדו לתגבור התקציב השוטף של רשויות מקומיות), בכפוף לאישור ועדת הכספים בכנסת. אישור ועדת הכספים לשני העניינים טרם ניתן, ההקצאה ע"ס 200 מלש"ח לשנת 2024 טרם בוצעה. עוד יצוין כי לעניין ביטול ההקצאה השנתית ע"ס 200 מלש"ח תלויה ועומדת עתירה שהגיש הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל להעברת ההקצאה לרשויות המקומיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה להחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים ובוצעו תיקונים בהתאם להערות שהתקבלו.

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

אני מאשר כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


טורל הרלב, עו"ד
היועץ המשפטי