

תכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל

לשנים 2021 עד 2023 - תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021, שעניינה "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 716**) ולהחלטת ממשלה מס' 708 מיום 2.7.2023, שעניינה "קידום תוכניות לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים" (להלן – **החלטה 708**), ועל יסוד עבודת המטה שבוצעה על ידי הרשות לפיתוח כלכלי וחברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה (להלן – **הרשות**) ומשרד הפנים:

1. תגבור התקציב השוטף לרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות - בהמשך לסעיף 1(א) להחלטה 716, להנחות את משרד הפנים להקצות באותם תנאים ליישובי התוכנית סך של 66.8 מיליון ₪ בשנת 2023 מתוך הסכומים האמורים בסעיף 5 להחלטה זו.

2. לשם מימוש סעיף 1 להחלטה זו, לתקן את הסעיפים שלהלן בהחלטה 716 כדלקמן:

א. **בסעיף 1(א) - משרד הפנים - רשויות מקומיות - אחרי המילים: "לצורך כך, יקצה משרד האוצר למשרד הפנים 100 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2021 ו-2022", יבוא: "כמו כן להנחות את משרד הפנים להקצות באותם תנאים סך של 64 מיליון ₪ בשנת 2023.**

ב. **בסעיף 2(ב) - מינהל התכנון - במקום: "משרד האוצר יקצה למינהל התכנון סך של 2 מיליון ₪", יבוא: "משרד האוצר יקצה למינהל התכנון סך של חצי מיליון ₪";**

ג. **בסעיף 4 - המשרד לביטחון פנים - הרשות הלאומית לביטחון קהילתי - במקום: "ומשרד האוצר יקצה סך של 11.5 מיליון ₪ בפריסה על פני השנים 2022 עד 2023", יבוא: "ומשרד האוצר יקצה סך של 8.7 מיליון ₪ בפריסה על פני השנים 2022 עד 2023";**

ד. **בסעיף 9(ב) - משרד התרבות והספורט - פעילויות ספורט - במקום: "בהיקף של 45 מלש"ח בשנים 2022-2023. לצורך כך משרד התרבות והספורט יקצה סך של 25 מלש"ח ומשרד האוצר יקצה סך של 20 מלש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2021-2023", יבוא: "בהיקף של 33 מיליון ₪ בשנים 2022-2023. לצורך כך משרד התרבות והספורט יקצה סך של 21 מיליון ₪ ומשרד האוצר יקצה סך של 12 מיליון ₪ בפריסה על פני השנים 2023-2021";**

ה. **בסעיף 14(ב) - משרד החקלאות ופיתוח הכפר - במקום: "התקציב שיועמד לתמיכות כאמור בסעיף קטן א' יהיה בהיקף של 15 מיליון ₪ בפריסה שווה על פני השנים 2022-2023. לצורך כך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקצה סך של 5 מיליון ₪ מתקציבו ומשרד האוצר יקצה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר סך של 10 מיליון ש"ח", יבוא: "התקציב שיועמד לתמיכות כאמור בסעיף קטן א' יהיה בהיקף של 7.5 מיליון ₪ בפריסה על פני השנים 2023-2022. לצורך כך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקצה סך של 2.5 מיליון ₪**

מתקציבו ומשרד האוצר יקצה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר סך של 5 מיליון ₪";

ו. **בסעיף 16(ב) - משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – תקצוב משלים למבני**

ציבור - במקום: "משרד האוצר יקצה למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל 8 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2022 ו-2023", יבוא: "משרד האוצר יקצה למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי סך של 8 מיליון ₪ בשנת 2022 וסך של 4 מיליון ₪ בשנת 2023";

ז. **בסעיף 16(ד) - משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – סל העצמה קהילתית**

- למחוק את הסעיף;

ח. **בסעיף 16(ה) - משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – כפרי נוער - למחוק את**

הסעיף;

3. לבצע הסטות בין סעיפי משרד הבינוי והשיכון בהחלטה 716. לשם כך, לתקן את הסעיפים שלהלן בהחלטה 716 כדלקמן:

א. **בסעיף 5(ב)(1) - תכנון סטטוטורי מפורט של יחידות דיור - במקום "סך של**

46 מיליון ₪", יבוא "סך של 56 מיליון ₪";

ב. **סעיף 5(ג)(1) - משרד הבינוי והשיכון: למחוק את הסעיף;**

ג. **בסעיף 5(ג)(4) - פיתוח ושיקום תשתיות בשכונות ותיקות והקמת מוסדות**

ציבור במרקם הוותיק ובשכונות חדשות - במקום "סך של 106 מיליון ₪",

יבוא "סך של 125 מיליון ₪";

בסעיף 5(ג)(5) - פיתוח שצ"פ במרקם הוותיק ובשכונות חדשות - במקום

"סך של 10 מיליון ₪", יבוא "סך של 15 מיליון ₪";

4. לתקן את **סעיף 5(ג)(9) להחלטה 716 – פיתוח תשתיות בקרקע פרטית - כדלקמן:**

במקום: "סך של 95 מיליון ₪", יבוא: "סך של 50 מיליון ₪".

5. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על מנת לבצע פעולה

מאזנת, ולצורך מימון החלטה זו יוקצו הסכומים הבאים מהמקורות שלהלן:

א. סך של 39.8 מיליון ש"ח שמקורם בהסטות של תקציבים שיועדו להקצאה

במסגרת החלטה 716 בשנת 2023 ושלא נוצלו בפועל, כמפורט בסעיפים 2 ו-4

להחלטה זו.

ב. סך של 15 מיליון ש"ח מתקציב משרד ראש הממשלה.

ג. סך של 12 מיליון ש"ח שיקצה משרד האוצר למשרד הפנים מתקציבי

הפעולות והפרויקטים הממשלתיים הרוחביים.

עדיפות לאומית

הצעת החלטה זו נשענת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטה 716, שנבחנו בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית.

דברי הסבר

רקע כללי

הממשלה משקיעה מאמצים ומשאבים רבים לשם חיזוק האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, בין היתר, במטרה לצמצם את הפערים בשירותים, בדיוור, בתכנון ובפיתוח. פעילות זו מתבצעת, בעיקרה, באמצעות תכניות סיוע ייחודיות, שנבנו במענה לצרכים של האוכלוסייה האמורה. בין תכניות אלו, תכניות לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל - החלטה מס' 959 מיום 10.1.2016, שלפיה השקיעה המדינה כשני מיליארד ₪ בפיתוח ובקידום האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בין השנים 2016 – 2019 (להלן – **החלטה 959**); החלטה 4798 מיום 29.12.2019 בהיקף של 200 מיליון ₪, שנועדה להיות תכנית גישור לשנת 2020 עד הקמת הממשלה ואישור תקציב המדינה, וכללה סעיפים בודדים שהוגדרו כסעיפים דחופים והמשכיים, שנועדו למנוע פגיעה קשה ברשויות ופיטורי מאות עובדים (להלן – **החלטה 4798**). החלטה זו תוקנה בהחלטת ממשלה מס' 82 מיום 12.6.2020 ובהחלטת ממשלה מס' 534 מיום 15.11.2020; והחלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021, שכללה מגוון רחב של תחומים ובהיקף של 2 מיליארד ₪ (להלן – **החלטה 716**). כמו כן, הממשלה אישרה החלטות ביחס לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ברמת הגולן – החלטת ממשלה מס' 1052 מיום 13.12.2013 בנושא תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014 עד 2017 בהיקף של 210 מיליון ₪; החלטת ממשלה מס' 717 מיום 28.11.2021 בנושא תכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ברמת הגולן בהיקף של 440 מיליון ₪ (להלן – **החלטה 717**).

בהמשך להשקעה הממשלתית בתחום כאמור, התקבלה ביום 2.7.2023 החלטת ממשלה מס' 708, שעניינה "קידום תוכניות לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים" (להלן – **החלטה 708**). במסגרת החלטה זאת הוחלט, בין היתר, להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר לבחון, בתוך חודש, את הצורך בתגבור התקציב השוטף של היישובים הדרוזים והצ'רקסיים בשנת 2023, וזאת בהמשך לאמור בסעיף 1(א) להחלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021 ובסעיף 1(א) להחלטה 717.

סעיף 1 - תגבור התקציב השוטף לרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות

על סמך בחינה שעשתה הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה (להלן – **הרשות**), במטרה להמשיך בפיתוח ובחיזוק היישובים הדרוזים בהמשך להחלטה 716, ובעקבות החלטה 708 שקצבה לוח זמנים לעבודת המטה, עלה צורך בהמשך תגבור התקציב השוטף של רשויות התוכנית בשנת 2023. לפי הרשות, צורך זה עלה בין היתר מפניי ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות בגליל ובכרמל ולנוכח הקשיים התקציביים שבהם הן נתקלות, ובהם היעדר מקורות הכנסה עצמיים, עליית המחירים ותוספות שכר. התקציב יוקצה באותם תנאים להחלטה 716 כלומר - לטובת הייעודים שנקבעו על ידי צוות המשותף למשרד הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם הרשות, בהלימה עם השיקולים להכרזה על יישובי התוכנית כאזור עדיפות לאומית, ובחלוקה בין יישובי התוכנית בהתאם לקריטריונים שגובשו על ידי הצוות.

סעיף 3 – משרד הבינוי והשיכון

במהלך העבודה על יישום החלטה 716, הגיעו נציגי משרד הבינוי והשיכון למסקנה כי ההקצאה שניתנה במסגרתה בסעיפים 5(ב)(1), 5(ג)(4) ו-5(ג)(5), אינה עונה על כלל הצרכים של יישובי התכנית בתחומים המפורטים בסעיפים אלה, ולכן נדרשת תוספת תקציבית.

לטובת יישום סעיפים 1 ו-3 להצעה זו, מוצעות ההסטות התקציביות מסעיפי החלטה 716 שלאחר בחינת הרשות מול משרדי הממשלה השונים אין היתכנות ריאלית למימוש תקציביהן בשנת 2023.

יוער כי הצעה דומה בעניין תיקון החלטת ממשלה מס' 717 מיום 28.11.2021 מובאת לממשלה במקביל להצעה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
לא רלוונטי.

תקציב
כמפורט בהצעת ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם
לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

שר הבינוי והשיכון – תומך

שר האוצר – תומך

שר התרבות והספורט – תומך

שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – תומך

שר החקלאות – תומך

השר לביטחון לאומי – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 708 מיום 2.7.2023 ;

החלטה מס' 716 מיום 28.11.2021 ;

החלטה מס' 4798 מיום 29.12.2019 ;

החלטה מס' 959 מיום 12.1.2016 ;

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים
ביצועי
שינוי

מגיש: ראש הממשלה

ז' באלול התשפ"ג
24 באוגוסט 2023



היועצת המשפטית

ירושלים, ז' באלול התשפ"ג

24 באוגוסט 2023

סימוכין: 7753553166

חוות דעת משפטית הנלווית להצעות החלטה לממשלה

נושא הצעות ההחלטה: תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 – תיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, לאור החשיבות הלאומית שרואה הממשלה בקידום הפיתוח הכלכלי-חברתי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי, אושרו לאורך השנים מספר תכניות לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, ולאחרונה התכניות נשוא החלטות ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021 בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 716**) ומס' 717 מיום 28.11.2021 בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023" (להלן – **החלטה 717**). החלטות אלה התקבלו בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-200 (להלן – **חוק עדיפות לאומית**), אשר קובע בסעיף 151 כי הממשלה רשאית להחליט שאזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית, על בסיס השיקולים המנויים בחוק, ובהסתמך על נתונים תומכים שיפורטו בהחלטה. שיקולים ונתונים כאמור פורטו בהחלטות.
2. ביום 2.7.2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 708, שעניינה "קידום תוכניות לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים" (להלן – **החלטה 708**), שבמסגרתה הוחלט, בין היתר, להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר, לבחון בתוך חודש ימים, את הצורך בתגבור התקציב השוטף של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים.
3. על סמך בחינה שביצעה הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה (להלן – **הרשות**), במטרה להמשיך בפיתוח ובחיזוק היישובים הדרוזיים בהמשך להחלטה 716, ובעקבות החלטה 708, שקצבה לוח זמנים לעבודת המטה בהקשר זה, ובמטרה להמשיך בפיתוח ובחיזוק היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים עלה צורך בהמשך תגבור התקציב השוטף של רשויות התוכנית בשנת 2023. גורמי המקצוע ברשות מסרו כי צורך זה עלה בין היתר מפניית ראשי הרשויות ולנוכח הקשיים התקציביים שבהם הן נתקלות, לרבות בשל העדר מקורות הכנסה עצמיים, עליית המחירים ותוספות שכר. מגורמי המקצוע ברשות נמסר, כי בהחלטות הממשלה הקודמות התחיל תהליך של פיתוח מחוללי צמיחה שישמשו כמקורות הכנסה נוספים לרשויות התוכנית, אך תהליכים אלה טרם נשאו פרי. התקציב יוקצה באותם תנאים להחלטה 716, קרי לטובת הייעודים שנקבעו על ידי צוות המשותף למשרד הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם הרשות, בהלימה עם השיקולים להכרזה על יישובי התוכנית כאזור עדיפות לאומית ובחלוקה בין יישובי התוכנית בהתאם לקריטריונים שגובשו על ידי הצוות.
4. כמו כן, בעבודת מטה שנעשתה במשרד הבינוי והשיכון במסגרת מימוש סעיפי החלטה 716 הנוגעים לפעילות משרדם, עלה כי התקציב שהוקצה במסגרת סעיפים (ב)5(1), (ג)5(4) ו-5(ג)5(5) להחלטה 716, אינו עונה על כלל הצרכים הגוברים והדוחקים ביישובי התוכנית בתחומים המפורטים בסעיפים אלה ולכן נדרשת תוספת תקציבית.
5. לטובת מימוש סעיפים 3 ו-4 לעיל, הוסטו תקציבים מסעיפים בהחלטה 716, משום שבחינה שערכו גורמי המקצוע ברשות מול משרדי הממשלה השונים העלתה כי אין היתכנות למימושם עד סוף שנת 2023.



היועצת המשפטית

6. הצעת ההחלטה נסמכת על השיקולים והנימוקים שביסוד החלטת ממשלה 716 לפי פרק כ"ו לחוק עדיפות לאומית.
7. יצוין כי בהחלטה 708 נקבע, בין היתר, כי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו קידום של תכנית חומש חדשה לפיתוח היישובים הדרוזיים והצירקסיים לשנים – 2024 – 2028. כפי שהובהר בהחלטה וכן בדברי ההסבר לה, יישום עבודות המטה יובא לאישור הממשלה בהתאם לחוק עדיפות לאומית ולהוראותיו, קרי - על בסיס השיקולים המנויים בחוק עדיפות לאומית, ובהסתמך על נתונים תומכים שיפורטו בהצעות ההחלטה שיובאו לאישור הממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 31.10.2023 צפויות להתקיים בחירות לרשויות המוניציפליות, ובכללן ברשויות התוכנית. נוכח ההשפעה האפשרית של סיוע ממשלתי משמעותי על הליך הבחירות המוניציפליות, ובהתאם להנחיית המשנה היועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) מיום 20.07.2023, יש להביא עניין זה בחשבון במסגרת הבחינה המשפטית של קבלת החלטה מעין זו שלפנינו.

בעניינו, מדובר בהצעת החלטה שמובאת לאישור הממשלה בהמשך להחלטות קודמות שעסקו במתן מענים לרשויות התוכנית, לעבודת מטה של הרשות מול משרדי הממשלה ביחס ליישום החלטה 716 ובהמשך להחלטת ממשלה 708, שקצבה לוח זמנים לעבודת המטה. בהקשר זה, ההצעה נוגעת למספר רשויות ולא לרשות אחת ספציפית, וכוללת רק תיקונים לכלי הסיוע שנכללו בהחלטות הממשלה הקודמות. בנסיבות אלה, אנו סבורים כי לא קיימת מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה בעת הזו.

כמו כן, החלטה 716 וכן הצעת ההחלטה דנן, המהווה תיקון לה, לא כוללת את יישובי הדרוזים ברמת הגולן. כמפורט בפרק העדיפות הלאומית להחלטה 716, ליישובי הדרוזים ברמת הגולן מאפיינים שונים והם רואים את עצמם כמגור נפרד ונבדל משאר אוכלוסיית הדרוזים, ובכלל זה יש להם הנהגה רוחנית נפרדת משאר אוכלוסיית הדרוזים בישראל. על כן, גם יוחדה להם החלטה 717. יישובי הדרוזים ברמת הגולן עתרו בעבר לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בטענה כי יש לכלול אותם בהחלטות ממשלה קודמות שהתייחסו ליתר יישובי הדרוזים (בג"ץ 8767/15 מועצה מקומית בוקעתא ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'). ההליך הסתיים במשיכת העתירה לאור שינוי הנסיבות שחל ממועד הגשתה, ובפסק הדין צוין כי לעותרים שמורות מלוא זכויותיהם לפנות לממשלה בעניין קבלת החלטה עדכנית שעניינה תמיכה ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן. על כן, כמפורט בדברי ההסבר, הצעה דומה בעניין תיקון החלטת ממשלה מס' 717 בעניין היישובים הדרוזים ברמת הגולן מיום 28.11.2021 מובאת לאישור הממשלה במקביל להצעה זו.

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.

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

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

שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית