

קידום תכניות לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, נוכח החשיבות הלאומית שרואה הממשלה בקידום הפיתוח הכלכלי-חברתי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי, לרבות בתחום הדיוור:

1. הסרת חסמי תכנון ופיתוח בדיוור

להקים ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה להסרת חסמי תכנון ופיתוח ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, בשים לב המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית יישובים אלה, כולל קידום שכונות חדשות לחיילים משוחררים ולזוגות צעירים, קידום אזורי תעסוקה ותעשייה וקידום התכנון המפורט בקרקע פרטית ומעורבת. בוועדה ישתתפו באופן קבוע נציגי: הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, מנהל התכנון הלאומי במשרד הפנים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ונציגי ועדות התכנון המחוזיות. לפי הצורך, יזומן גם יו"ר פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות או מי מטעמו, וכל גורם אחר שהוועדה תראה לנכון לזמן. למען הסר ספק, אין באמור כדי לגרוע משיקול הדעת המוקנה למוסדות התכנון.

2. פיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסיים

לקדם החלטות ממשלה לפיתוח כלכלי חברתי של היישובים הדרוזים והצ'רקסיים בנושאים המפורטים בסעיפים 3 – 5 להלן, בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית.

3. סיוע לרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות

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 הדרוזיים והצ'רקסיים בשנת 2023 וזאת בהמשך לאמור בסעיף 1(א) להחלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021 ובסעיף 1(א) להחלטת ממשלה מס' 717 מיום 28.11.2021.

4. תכנית פיתוח ליישובים הדרוזים והצ'רקסיים לשנים 2024 - 2028

להנחות את משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לבחון קידום של תכנית חומש חדשה לפיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסיים לשנים 2024 - 2028, אשר תיתן מענה מיטבי לצרכי היישובים האלה בהתאם למיפוי צרכים שתבצע הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה. בהתאם לבחינה ולמיפוי כאמור, התכנית תובא לאישור הממשלה בהקדם ועד סוף שנת 2023.

5. איתור ותכנון אדמות מדינה

להנחות את רשות מקרקעי ישראל לפעול לאיתור קרקעות מדינה המתאימות לתכנון ופיתוח שכונות חדשות לחיילים משוחררים וזוגות צעירים לצרכי מגורים ביישובי הדרוזים והצ'רקסיים ולשם בחינת שיווקים למחוסרי דיוור ולמשפרי דיוור.

דברי הסבר

רקע כללי

הממשלה משקיעה מאמצים ומשאבים רבים לשם חיזוק האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, בין היתר, במטרה לצמצם את הפערים בדיור, 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, שבמסגרתה השקיעה המדינה כשני מיליארד ₪ בפיתוח ובקידום האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בין השנים 2016 - 2019; החלטה 4798 מיום 29.12.2019 בהיקף של 200 מיליון ש"ח שנועדה להיות תכנית גישור לשנת 2020 עד הקמת הממשלה ואישור תקציב המדינה. תכנית זו כללה סעיפים בודדים שהוגדרו כסעיפים דחופים והמשכיים, שנועדו למנוע פגיעה קשה ברשויות ופיטורי מאות עובדים. 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 ₪.

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 ₪.

על סמך הפקת הלקחים והמסקנות שהגיעה אליהם הרשות לפיתוח חברתי כלכלי במגזר הדרוזי והצ'רקסי לאורך שנות יישום ההחלטות, ובמטרה להמשיך ולממש את "מפת הדרכים" שגיבשה להעצמה כלכלית חברתית של החברה הדרוזית והצ'רקסית ב- 15 השנים הקרובות נדרש להמשיך ולקדם את הנושאים שיפורטו להלן.

בענין סעיף 1 להצעת ההחלטה - בחודש דצמבר 2020 פרסם משרד המשפטים את דו"ח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. הדו"ח כלל המלצות של הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), אשר מטרתן לפתור חסמים תכנוניים וקנייניים, לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, ולהציע סל פתרונות על-מנת לקדם את תחום הדיור ביישובים אלו, ובכלל זה - פתרונות לעניין קידום תכנון מפורט ביישובי החברה הלא יהודית, קידום תכניות איחוד וחלוקה, שכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקע לצרכי ציבור, קידום מימוש בנייה בקרקע פרטית באמצעים שונים, סיוע בקידום רישום הנכסים בפנקסי המקרקעין, תגבור השדרה המקצועית בוועדות המקומיות, קידום הסברה ושיתוף ציבור, שילוב ככל הניתן של נציגים מקצועיים מהחברה הלא יהודית בצוותי התכנון המקדמים תכנון מפורט ועוד. המלצות הצוות אומצו בהחלטת ממשלה מס' 664 מיום 22 בדצמבר 2020.

כעת מוצע להקים ועדה בין משרדית שתדון בהסרת חסמי תכנון ופיתוח ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים נוכח המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית יישובים אלה.

בענין סעיף 3 להצעת ההחלטה - הרשויות המקומיות מופקדות על מתן ואספקת שירותים ציבוריים לתושביהן. הנחת היסוד הינה כי איכות שירותים אלו קשורה ברמת ההשקעה בתושב של הרשויות המקומיות, וכי נדרשת הגדלה של ההשקעה בתושב כדי להעלות את רמת השירותים המוניציפאליים שהתושבים מקבלים, ובכך את רמת החיים שלהם. 12 מהרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות נמצאות באשכול סוציו אקונומי 2 עד 4. ועוד שתי רשויות במעמד 5. ממוצע הגירעון השוטף ברשויות המקומיות הינו כפול בהשוואה לרשויות היהודיות. המצב הכלכלי והפיננסי של הרשויות המקומיות משפיע באופן ישיר על יכולת ההשקעה שלהן בתושבים.

ההוצאה לתושב מושפעת באופן ישיר מהכנסות של הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות מסתמכות בעיקר על הכנסות ממקורות ממשלתיים ונפחות על הכנסות עצמיות. יתר על כן, עיקר ההכנסות העצמיות של הרשויות מתבסס על ארנונה ממגורים וההכנסות העצמיות ממסחר/תעשייה כמעט ואינם קיימים. כמו כן, ההשתתפות הנמוכה יחסית בשוק העבודה לצד כושר ההשתכרות הנמוך של האוכלוסייה יוצר נטל כלכלי על הרשויות ומונע את התפתחותן.

כאמור, הפער בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות נובע ממיעוט השטחים המניבים בתחומי השיפוט של הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות לעומת הרשויות המקומיות היהודיות. היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים הם קטנים יותר וחיי המסחר ברוב היישובים האלה מצומצמים הרבה יותר ביחס ליישובים היהודיים והערביים, שהם באופן משמעותי גדולים יותר. בבחינה של הכנסות רשויות התכניות ממענקים ממשלתיים, קיימים פערים ביחס לרשויות היהודיות וזאת בשל קריטריונים שאינם לוקחים בחשבון את המאפיינים הייחודיים של הרשויות האלה. לצמצום פערים אלו בהוצאות לתושב, ובהכנסות ממשלתיות ועצמיות, נדרשת הגדלה של הכנסות הרשויות המקומיות הן ממענקים ממשלתיים והן מהכנסות עצמיות (דוגמת ארנונה, חוקי עזר, חלוקת הכנסה, ופרויקטים כלכליים). בנוסף, נדרשת הגדלה של יכולות הביצוע של הרשויות המקומיות בן היתר באמצעות חיזוק התשתיות הארגוניות והניהוליות.

נוכח זאת, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר לבחון את הצורך בתגבור התקציב השוטף של היישובים הדרוזים והצ'רקסים בשנת 2023 וזאת בהמשך לאמור בסעיף 1(א) להחלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021 ובסעיף 1(א) להחלטת ממשלה מס' 717 מיום 28.11.2021.

באשר לסעיף 4 להצעת ההחלטה - נודעת חשיבות עליונה לבחינת קידום תכנית חומש ייעודית לפיתוח היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2024-2028, אשר תיתן מענה מיטבי לצרכי היישובים בהתאם למיפוי צרכים שתבצע הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים במשרד ראש הממשלה. מוצע כי בהתאם לבחינה ומיפוי כאמור, התכנית תובא לאישור הממשלה עד סוף שנת 2023.

כאמור בהצעת ההחלטה, הצעות ההחלטה בהתאם לסעיפים 3 – 5 יובאו לאישור הממשלה בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו עדיפות לאומית, ואשר קובע כי קבלת החלטת עדיפות לאומית מותנית בהבאת שיקולים, נימוקים ונתונים לתמיכה בה.

קידום החלטה זו מהווה משימה לאומית, ויש בה כדי לשפר את מצבם הסוציו-אקונומי של הדרוזים והצ'רקסים, ולקדם את שילובם בחברה הישראלית תוך מיצוי הפוטנציאל הגדול הגלום בחברה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - מאשר

שר הפנים - מאשר

שר הבינוי והשיכון - מאשר

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 716 מיום 28.11.2021

החלטת ממשלה מס' 717 מיום 28.11.2021

החלטת ממשלה מס' 664 מיום 22.12.2020

החלטת ממשלה מס' 534 מיום 15.11.2020

החלטת ממשלה מס' 82 מיום 12.6.2020

החלטת ממשלה מס' 4798 מיום 29.12.2019

החלטת ממשלה מס' 959 מיום 10.1.2016

החלטת ממשלה מס' 1052 מיום 13.12.2013

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

מגיש: ראש הממשלה

י"א בתמוז התשפ"ג

30 ביוני 2023



היועצת המשפטית

ירושלים, י"א בתמוז התשפ"ג

30 ביוני 2023

סימוכין: 2535096723

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: קידום תכניות לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. הסרת חסמי תכנון ופיתוח בדיור

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 664 מיום 22.12.2020 בעניין "אימוץ המלצות הצוות הבין משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית", מוצע כעת להקים ועדה בין משרדית שתדון בהסרת חסמי תכנון ופיתוח ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, בשים לב למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית יישובים אלה.

2. פיתוח היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים

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 ו-717 מיום 28.11.2021 (להלן – **החלטה 716 והחלטה 717**, בהתאמה). החלטות אלה התקבלו בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק עדיפות לאומית**), אשר קובע בסעיף 151 שבו כי הממשלה רשאית להחליט כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית, על בסיס השיקולים המנויים בחוק, ובהסתמך על נתונים תומכים שיפורטו בה. שיקולים ונתונים כאמור פורטו בהחלטות.

כעת, מוצע להנחות את משרדי הממשלה לקיים עבודות מטה לטובת פיתוח היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ובתוך כך: (1) להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר לבחון את הצורך בתגבור התקציב השוטף ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בשנת 2023, וזאת בהמשך לאמור בסעיף 1(א) להחלטה 716 ובסעיף 1(א) להחלטה 717; (2) להנחות את משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לבחון קידום של תכנית חומש חדשה לפיתוח היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2024-2028; (3) להנחות את רשות מקרקעי ישראל לפעול לאיתור קרקעות מדינה המתאימות לתכנון ולפיתוח שכונות חדשות לחיילים משוחררים ולזוגות צעירים לצרכי מגורים ביישובי הדרוזים והצ'רקסים ולשם בחינת שיווקים למחוסרי דיור ולמשפרי דיור.

כפי שהובהר בהצעת ההחלטה וכן בדברי ההסבר לה, יישום עבודות המטה יובאו 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.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ללשכות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.

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

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

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית