

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטה מס' 2365 מיום 21 בדצמבר 2014 שענינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015 ולהחלטות ממשלה מס' 1539 מיום 21 במרץ 2010 שענינה תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים, לפעול לצמצום פערים תקציביים ותשתיתיים ברשויות המקומיות במגזר הערבי והבדואי, המפורטות בנספח א' (להלן – **ישובי התכנית**), על ידי מתן סיוע חד פעמי לחיזוק ישובי התוכנית כמפורט להלן:

1. משרד הפנים יקצה באופן חד פעמי סיוע נוסף בסך של 150 מיליון ש"ח בשנת 2015 אשר יחולק לישובי התכנית. התקציב יחולק בהתאם לנוסחת מענק האזון.
2. משרד הפנים יקצה באופן חד פעמי תקציב פיתוח נוסף וייחודי בהרשאה להתחייב בהיקף של 100 מיליון ש"ח מתקציב 2015 אשר יחולק לישובי התכנית. התקציב יחולק על פי נוסחת הקצאת תקציב הפיתוח הנהוגה במשרד הפנים.

התקציבים הנזכרים בהחלטה זו ייעודיים לישובי התכנית ולא ישפיעו על כלל תקציבי הרשויות המקומיות כפי שנקבעו בין משרד האוצר לבין משרד הפנים בטרם קבלת החלטה זו.

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, השיקול המרכזי שביסוד החלטה זו 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.

בין יישובי מגזר המיעוטים לבין כלל היישובים במדינת ישראל, קיימים פערים ממשיים הבאים לידי ביטוי, בין היתר, בתחומים הבאים:

- העדר תשתיות מפותחות של אזורי תעשייה ותעסוקה;
- הכנסות עצמיות של הרשויות מקומיות במגזר המיעוטים פחותות משמעותית מהכנסות עצמיות של רשויות מקומיות במגזר היהודי;
- תשתיות תחבורתיות ירודות.

אזורי התעשייה והכנסות עצמיות

במגזר היהודי ישנן 170 רשויות מקומיות ובמגזר המיעוטים ישנן 85 רשויות מקומיות. השטח המיועד לתעשייה ומלאכה באזורי תעשייה ברשויות המקומיות במגזר היהודי עומד על 33,546 דונם לעומת 1,200 דונם ברשויות המקומיות במגזר המיעוטים, כלומר, רק 3.5% מכלל השטחים המיועדים לתעשייה ומלאכה מצויים במגזר המיעוטים. בחלוקת השטח במספר התושבים עולה כי השטח הממוצע ביעוד תעשייה ומלאכה עומד על כ- 1.01 מ"ר לתושב ביישובי המיעוטים, זאת לעומת כ- 6.18 מ"ר לתושב ביתר היישובים במדינת ישראל.

בעקבות כך ההכנסות העצמיות של הרשויות במגזר הערבי נמוכות משמעותית לעומת שאר הרשויות: סך ההכנסות העצמיות (פר תושב) ברשויות הערביות עומד על 1,575 ש"ח לתושב, כ-40% בלבד מהממוצע הארצי, העומד על 4,774 ש"ח לתושב.

תשתיות תחבורה

קיים פער תשתיתי ניכר בין יישובי המיעוטים ליתר היישובים במדינת ישראל, הבא לידי ביטוי בין היתר, במספר תאונות הדרכים ביישובי המיעוטים. כ-34% מההרוגים בתאונות

דרכים הינם בני מיעוטים, בעוד שחלקם באוכלוסייה עומד על כ- 15.3%.

עוני ושיעורי תעסוקה

על פי דוח העוני והפערים החברתיים שפרסם המוסד הביטוח לאומי לשנת 2012, שיעור המשפחות העניות (כהגדרת מונח זה בביטוח הלאומי) במשפחות המיעוטים הינו 59.2% לעומת 25.9% ביתר האוכלוסייה.

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור תעסוקת המיעוטים בגילאי 25-64 בשנת 2013 עמד על 74.9% לגברים ערבים לעומת 80.8% לגברים יהודים ו-30.5% לנשים ערביות לעומת 69.7% לנשים יהודיות.

בהחלטה נכללות כל הרשויות המקומיות במגזר הערבי והבדואי, המוכרזים כיישובים בעלי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו.

הרשויות המקומיות במגזר הדרוזי והצ'רקסי אינן נכללות בהחלטה זו משום שלרשויות אלו ניתן מענה במסגרת החלטה מס' 59 מיום 7 ביוני 2015 שעניינה תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2020. בנוסף ייבחר הצורך במתן מענה לרשויות המקומיות המנויות בהחלטה מס' 1052 מיום 15 בדצמבר 2013 שעניינה תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2014 – 2017.

כמו כן, כיון שעסקינן ברשויות מקומיות וסיוע לפעולותיהן (לרבות בשירותים הניתנים על ידן ובתשתיות, לרבות תשתיות התחבורה, שבהן), ההחלטה אינה כוללת כיישובי עדיפות לאומית לעניינים שהחלטה זו עוסקת בהם, את יישובי המיעוטים הנכללים ברשויות מקומיות שהן מועצות איזוריות, בהן קיים מספר מועט של יישובי מיעוטים ביחס לכלל יישובי המועצה. זאת כיוון שההטבות בהן עוסקת החלטה זו עניינן בהטבה לרשות המקומית לפעולותיה ומשכך היא מיועדת לאותן רשויות מקומיות הנמנות על מגזר המיעוטים כאמור, ולא לרשויות מקומיות מעורבות. כך, באופן דומה גם רשויות מקומיות שהן ערים מעורבות, אינן נכללות בהחלטה זו ולא נדרשת העברת הטבות להן למימוש מטרותיה של החלטה זו.

נספח א': רשימת היישובים הכלולים בהחלטה:

מספר	ישוב
1	אבו גוש
2	אום אלפחם
3	איכסאל
4	אלבטוף
5	אלקסוס
6	אעבלין
7	באקה אל גרביה
8	בוסתן אלמרג'
9	ביר אלמכסור
10	בסמה
11	בסמת טבעון
12	בעיינה נוג'ידאת
13	בענה
14	ג'דידה-מכר
15	גיליוליה
16	ג'סר אלזרקא
17	ג'ש
18	ג'ית
19	דבוריה
20	דיר אל'אסד
21	דיר חנא
22	זמר
23	זראזיר
24	חורה
25	טובא זנגרייה
26	טורעאן
27	טייבה
28	טירה
29	טמרה
30	יפיע
31	כאבול
32	כאוכב אבו אלהיג'יא
33	כסייפה
34	כעבייה-טבאש-חג'אג'רה
35	כפר ברא
36	כפר יאסיף
37	כפר כנא
38	כפר מנדא
39	כפר קאסם

40	כפר קרע
41	לקייה
42	מגיד אלכרום
43	מזרעה
44	מעלה עירון
45	מעליא
46	משהד
47	נווה מדבר
48	נחף
49	נצרת
50	סחינין
51	עגיר
52	עיילבון
53	עילוט
54	עין מאחל
55	עראבה
56	ערעה-עארה
57	ערעה בנגב
58	פורידיס
59	פסוטה
60	קלנסואה
61	רהט
62	ריינה
63	שגב שלום
64	שיבלי אום-אלג'ים
65	שעב
66	שפרעם
67	תל שבע

דברי הסבר

רקע כללי

בקווי היסוד של הממשלה ה-34 הוחלט כי "הממשלה תפעל לצמצום הפערים בחברה הישראלית תוך... קידום נשים ובני מיעוטים...".

ככלל, רשות מקומית המשופעת בשטחי ארנונה שאינה למגורים, היא רשות מקומית שהכנסותיה העצמיות גבוהות יותר, ומממנות מגוון שירותים הניתנים לתושבי הרשות. כמפורט בהצעת ההחלטה, ברשויות המקומיות במגזר המיעוטים יש מעט שטחים המיועדים לתעשייה ומלאכה, כלומר מעט שטחים המניבים ארנונה שאינה למגורים. הדבר הביא לכך שהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות במגזר זה נמוכות, והדבר מקשה על מתן שירותים לתושביהן. לפיכך מוצע להקצות, באופן חד-פעמי, סכום של 150 מיליון ₪ אשר יחולק בין ישובי התוכנית המנויים בנספח א' בהתאם לנוסחת מענק האיוון (היא הנוסחה המשמשת ברגיל את משרד הפנים לבחינת היחס בין הכנסות הרשויות המקומיות והשירותים הניתנים לתושבים). מובן כי מתן הכספים מקל לעת עתה על מתן השירותים בישובי התוכנית אך אינו פותר מהשורש את בעיית ההכנסות העצמיות הנמוכות ברשויות במגזר המיעוטים. פתרונות שכאלה עודם נמצאים בבחינה לרבות כאמור בסעיף 7 להחלטה מס' 2365 מיום 21 בדצמבר 2014 שענינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015.

בנוסף, כמפורט בהצעת ההחלטה, ברשויות המקומיות במגזר המיעוטים תשתיות ירודות לרבות תשתיות תחבורה ירודות. לפיכך מוצע להקצות באופן חד-פעמי סך של 100 מיליון בהרשאה להתחייב שיחולקו בין ישובי התוכנית בהתאם לנוסחת מענקי הפיתוח של משרד הפנים. מענקי הפיתוח יכולים לשמש לפיתוח תשתיות לרבות תשתיות תחבורה וישובי התוכנית יוכלו לפנות לקבלת מענקי פיתוח, אשר יכול ויקלו על בעיית התשתיות בתחומן.

יצוין כי ישובי התוכנית הם רשויות מקומיות המשתייכות למגזר הערבי והבדואי. הרשויות המקומיות במגזר הדרוזי והצ'רקסי אינן נכללות בהחלטה זו משום שלרשויות אלו ניתן מענה במסגרת החלטה מס' 59 מיום 7 ביוני 2015 שענינה תוכנית לפיתוח ולהעצמת הישובים הדרוזים והצ'רקסיים לשנים 2016-2020. כמו כן, כיון שעסקינן ברשויות מקומיות וסיוע לפעולותיהן (לרבות בשירותים הניתנים על ידן ובתשתיות, לרבות תשתיות התחבורה, שבהן), ההחלטה אינה כוללת כישובי עדיפות לאומית לענינים שהחלטה זו עוסקת בהם, את ישובי המיעוטים הנכללים ברשויות מקומיות שהן מועצות איזוריות, בהן קיים מספר מועט של ישובי מיעוטים ביחס לכלל ישובי המועצה. זאת כיוון שההטבות בהן עוסקת החלטה זו עניינן בהטבה לרשות המקומית לפעולותיה ומשכך היא מיועדת לאותן רשויות מקומיות הנמנות על מגזר המיעוטים כאמור, ולא לרשויות מקומיות מעורבות. כך, באופן דומה גם רשויות מקומיות שהן ערים מעורבות, אינן נכללות בהחלטה זו ולא נדרשת העברת הטבות להן למימוש מטרותיה של החלטה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההחלטה צפויה להביא לשיפור בשירותים הניתנים על ידי ישובי התוכנית לתושביהן, ולשיפור תשתיות התחבורה בהם.

תקציב

150 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכן 100 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2365 מיום 21 בדצמבר 2014 שענינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015 והחלטה ממשלה מס' 1539 מיום 21 במרץ 2010 שענינה תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

בשים לב להגשת הצעת ההחלטה כך ששר הפנים נמנה על מגשי ההצעה התייתרה הערתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים כפי שנכתבה בחו"ד המצורפת בזה.

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל-ידי שר האוצר
ועל ידי שר הפנים
ועל-ידי השרה לשוויון חברתי

ד' בתשרי התשע"ו
17 בספטמבר 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולועדות השרים

נושא הצעת החלטה: סיוע מידי לשנת 2015 לרשויות מקומיות במגזר הערבי והבדואי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה 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 מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לעניין זה, ובכללם הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות (סעיף 151(ב)(5) לחוק).
3. סעיף 152 לחוק קובע כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית ולעניין זה, וככל שהדבר נוגע לעניין ובאופן החולם את נסיבותיו, תשקול הממשלה, בין השאר, את שיעור החכנסות מתוך פוטנציאל החכנסות של האזור או היישוב.
4. מוצע לקבוע כי לשנת 2015, ובאופן חד פעמי, יינתן סיוע לרשויות המקומיות במגזר הערבי והבדואי המנויות בנספח א' להחלטת הממשלה. סיוע זה ניתן בשל הכנסותיהן העצמיות הנמוכות של יישובי התוכנית והתשתיות בהן לרבות תשתיות התחבורה הירדות ולצורך צמצום הפערים שבין יישובי התוכנית והרשויות המקומיות במגזר היחודי, כאמור בסעיף 151(ב) לחוק. בהצעת ההחלטה פורטו הנתונים התומכים בהחלטה.
5. בהתאם למוצע, ההכרזה על יישובי התוכנית כיישובים בעלי עדיפות לאומית תהיה למשך שנת 2015 בלבד. משכך, לא יחול ביחס להחלטה זו סעיף 153 לחוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור בהצעת החלטה לפיו ייבחן הצורך במתן מענה לרשויות המקומיות המנויות בהחלטה מס' 1052 מיום 15 בדצמבר 2013 שענינה תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014 - 2017, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי למשרד הפנים: "הצעת ההחלטה כפי שהועברה לחוות דעתנו הופצה בנוסח שלפיו שר הפנים אינו נמנה על מגישי ההצעה. בנסיבות אלו, ומאחר שמדובר בהצעה הנוגעת לתחום הפעולה של משרד הפנים ובשים לב לאי קיומן כנדרש על ההוראות שנקבעו בתקנון עבודת הממשלה (סעיף 4(ו) ו-5) לתקנון האמור בכל הנוגע ל"הצעה הכרוכה בפעולת שר אחר" לא ניתן להעמידה על סדר היום של ישיבת הממשלה הקרובה בהתאם להוראות התקנון."

בהתייחס לכך ייאמר כי כיון שמדובר בנושא הנוגע לתקנון עבודת הממשלה, אנו מותירים את העניין לשקול דעת מזכירות הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר על דעת היועצים המשפטיים של משרד ראה"מ
וחמשרד לשוויון חברתי : אין מניעה משפטית לאשר את ההלטה בנושא סיוע מידי לשנת 2015
לרשויות מקומיות במגזר הערבי וחבדואי.

ר' אפרת אלון

יועמ"ש אוצר

יואל בריס

חתימה

תפקיד

שם