



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

27 דצמבר 2020

כ"ט כסלו תש"פ

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסים לשנת 2020.

תמצית ההחלטה 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 אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות (סעיף 151(ב)(5) לחוק). בהתאם לסעיף 151(ג) לחוק, החלטת הממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת היישוב כאזור עדיפות לאומית.
3. בהתאם להחלטות ממשלה שהתקבלו בעבר, הופעלו ביישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי תכניות פיתוח רב שנתיות, החל משנת 1995. בהחלטת ממשלה מס' 2861 מיום 13.2.2011, נקבעה תכנית פיתוח לשנים 2011-2014. בהחלטת ממשלה מס' 2332 מיום 14.12.2014 נקבעה תכנית פיתוח לשנת 2015. בהחלטת ממשלה מס' 959 מיום 10.1.2016 שבו והוכרזו יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי המפורטים בה כאזור עדיפות לאומית והוחלט על תכנית פיתוח להעצמת היישובים בשנים 2016-2019. בהצעת ההחלטה מוצע לשוב ולהכריז על יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי המפורטים בה כאזור עדיפות לאומית ולהמשיך להפעיל תכנית פיתוח להעצמת היישובים לשנת 2020.
4. בהתאם לאמור בהצעת ההחלטה, מכלול הנסיבות המייחדות את האוכלוסיה הדרוזית והצ'רקסית והמאפיינים המובחנים שלהם, הביאו ליצירת פערים מובנים בין היישובים הדרוזיים והצ'רקסים ותושביהם לבין יתר היישובים במדינת ישראל. בהצעת ההחלטה פורטו, כנדרש בחוק, הנתונים התומכים בקביעת אזור עדיפות לאומית כאמור, ומאפייניהם הייחודיים של הדרוזים והצ'רקסים, אשר חיים בקהילות סגורות השומרות על תרבותן הייחודית, תוך התבדלות משאר האוכלוסייה, לרבות אוכלוסיית המיעוטים, כאשר מכלול הנסיבות משליכות במישרין על מאפייני היישובים, צרכיהם הספציפיים והפערים בינם לבין יתר יישובי מדינת ישראל.
5. התוכנית כוללת את יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי וכן יישובים מעורבים בהם יש שיעור משמעותי של אוכלוסיה דרוזית (30% ויותר; במרבית היישובים מדובר ב-100%-95%). בעיר שפרעם קיימת אוכלוסיה דרוזית מצומצמת יותר באופן ניכר (כ-14%), ובהתאם היא אינה נכללת בתוכנית. יצוין כי שפרעם נכללה בהחלטת ממשלה מס' 922 מיום 30.12.2015.



המשרד לשיתוף פעולה אזורי
وزارة التعاون الإقليمي
The Ministry of Regional Cooperation

בית אמות משפט, שדרות שאול המלך 8, תל-אביב

טלפון: 03-6060785 פקס: 02-5605054

דואר אלקטרוני: shirifl@png.gov.il



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

שעניינה תכנית חומש לפעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

כאמור בהצעה ובדברי ההסבר לה, ההצעה אינה כוללת את יישובי הדרוזים ברמת הגולן, אשר לא היו כלולים במסגרת החלטה 959 ואשר עבורם נדרשת הצעת החלטה חדשה.

6. סעיף 152 לחוק קובע, בין היתר, כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית בתחומי הפעילות השונים של הממשלה, ובמסגרת זו תחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין. כמו כן הסעיף קובע כי התחומים שבהם יינתנו הטבות לאזורי עדיפות לאומית לפי סעיף זה וכן סוגי ההטבות, הדרכים, האמצעים ואמות המידה לנתינתן והתקופות שבהן יינתנו, יכול שיהיו שונים לגבי אזורי עדיפות לאומית שונים.

7. התוכנית המוצעת הינה המשך להחלטה 959 המגיעה לסיומה ביום 31.12.2019, החלטה אשר נתנה מענה רב תחומי לקשיים הניצבים בפני יישובי הדרוזים והצירקסים. העקרונות המנחים של התוכנית והכללים לביצועה נקבעו בהלימה לצרכי היישובים ולנסיבות העניין, כמתחייב מהוראות החוק.

8. יצוין כי בהתאם לסעיף 152 לחוק, על הממשלה לשקול, ככל שהדבר נוגע לעניין, ובאופן ההולם את נסיבותיו, את שיעור ההכנסות מתוך פוטנציאל ההכנסות של האזור או הישוב. בענייננו, ולנוכח הנתונים שביסוד הצעת ההחלטה נראה כי לא מתקיימות הנסיבות שבגין יש להביא בחשבון פרמטרים אלו.

9. סעיף 153 לחוק קובע הוראות ומגבלות לעניין ביטול החלטה בדבר אזורי עדיפות לאומית או הפחתת הטבות לפיה. אולם, גם בהתייחס להחלטות קודמות שעניינן עדיפות לאומית, נראה כי מגבלות וסייגים אלו אינם חלים מקום בו החלטה נקצבה לכתחילה לפרק זמן מוגדר, באופן שיש בו משום קביעה מראש של מועד סיום ההכרזה וההטבות. במצב דברים זה ההחלטה תבוא לכלל סיום במועד שנקבע לכתחילה בהחלטת הממשלה.

10. יישום ההחלטה ייעשה בכפוף להוראות כל דין החל על העניין, ובכלל זה בהקשרים הרלוונטיים, דיני התכנון והבניה, 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.

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

11. החלטה בעדיפות לאומית בהיקף תקציבי נכבד החלה על מגזר ספציפי, היא מטבעה החלטה מדינית וככזאת קבלתה בתקופת ממשלת מעבר לקראת בחירות מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים.

12. נוכח האמור לעיל, צומצמה ההצעה רק לצרכים הדחופים והחיוניים שיש צורך ליתן להם מענה כתוצאה מפקיעת תקפה של החלטה קודמת וזאת עד להקמתה של ממשלה חדשה אשר תוכל לקבל החלטת מדיניות אחרת. האמור לעיל יאפשר למנוע את כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה מעבר לדרוש, תוך מענה לחשש שלא יהיה בהחלטה משום שימוש במשאבי מדינה לתעמולת בחירות.





המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

13. יש להדגיש כי ללא קבלת החלטת זו, תכניות אשר פעלו במסגרת משרדי הממשלה השונים עלולות להפסק ולכך עלולות להיות השלכות רבות, הן בטווח הקצר כגון פיטורי מאות עובדים והפסקת מתן שירות לאלפי אזרחים המקבלים שירות במסגרת תוכניות חינוך, רווחה, בריאות וכו', והן בטווח הארוך ביחס להישגי החלטה 959.
14. כך לדוגמה בתחום החינוך הפורמלי, בהתאם לנמסר לנו על ידי הגורם המקצועי, אי קבלת ההצעה תביא להפסקת הפעילות באמצע שנת הלימודים התשי"פ ולפיטורי מדריכים ומנחים. האמור חל גם על תגבור התקצוב של החינוך הבלתי פורמלי אשר לעמדת הגורם המקצועי אי תקצובו יביא להפסקת הפעילויות ולפיטורי עובדים ומדריכים. בנוסף, מוצע להמשיך להפעיל תכניות הנותנות מענה לילדים בסיכון שכן, כפי הנמסר לנו על ידי הגורם המקצועי, ללא קבלת תקצוב מתאים, תופסק התכנית שכבר הוחל בהפעלתה.
15. בין היתר, כוללת ההצעה המשך הפעלת מרכז ליווי לעסקים קטנים ובינוניים אשר הוקם מכח החלטה 959. לעמדת הגורם המקצועי, אי קבלת החלטה זו עשויה לגרום לסגירת המרכז על שלוחותיו, מרכז הנותן מענה לכלל ישובי התכנית.
16. כן כוללת ההצעה קידום תכנון מפורט בקרקע פרטית אשר בהתאם לנמסר לנו, אי קבלתה תהווה פגיעה קשה בהליך התכנוני שהחל ביישובי התוכנית עם החלטה 959, במטרה לפתור מצוקת הדיור.
17. כן מוצע בהצעה זו להנחות את משרד הבינוי והשיכון להמשיך להפעיל פעילות חברתית לגיל הרך, אשר בהתאם לנמסר לנו על ידי הגורם המקצועי אי קבלתה עלול להביא לפיטורי עובדים ולאי מתן שירותים שהינם הכרחיים וחיוניים. בנוסף מוצע להנחות את המשרד להמשיך להפעיל השלמות פיתוח דחופות בשכונות ותיקות ביישובי התכנית, אשר בהתאם לנמסר לנו על ידי הגורם המקצועי נדרשות בהן השלמות פיתוח אלו עקב סכנות ומפגעים בטיחותיים.
18. בנוסף לאמור מוצע להנחות את משרד הבריאות להקים תחנת אם וילד בסאג'ור. מכתב שנתקבל מאת מנהל אחראי מינהל נפת עכו ממשרד הבריאות הצביע על החשיבות בהקמת המבנה ובאי התאמת המבנה הנוכחי השכור המשמש כיום כתחנת אם וילד. כן נמסר לנו על ידי הגורם המקצועי כי התחנה הקיימת אינה נותנת מענה ראוי לתושבי שכונה חדשה אשר הוקמה מכח החלטה 959 וזאת נוכח מרחקה מן התחנה הקיימת ובשים לב לכך שאין תחבורה ציבורית ביישוב.
19. כן מוצע להמשיך בהנצחת החיילים הדרוזים והצ'רקסיים. על פי הנמסר לנו מהגורם המקצועי, ללא תקצוב מתאים תפגע פעילות חשובה זו.
20. כמו כן, מוצע בהצעה זו להמשיך את פעילות מרכזי הנוער ותכניות לקידום תרבות, חינוך וספורט אשר החלו מכח החלטה 959. בהתאם לנמסר לנו על ידי הגורם המקצועי, אי קבלת הצעה זו תביא לסגירת הפעילות באמצע שנת הלימודים תשי"פ.
21. דוגמה נוספת היא תקציבי פיתוח ליישובי התכנית אשר ישמשו לפרוייקטים דחופים וחיוניים בלבד. כך גם מוצע להקצות תקצוב לשירותים מונציפליים שוטפים בתחום החינוך והרווחה שהם המשכיים להחלטה 959 ושהם חיוניים ודחופים וזאת רק לאחר הוכחת הרשות בפני





המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

משרד הפנים כי אין לרשות יכולת לממן את השירותים האמורים, וכי בהיעדר סיוע חלופי מצד המדינה, הפעילות שהתקיימה מכוח החלטה 959 תפסק.

22. אין במפורט לעיל בסעיפים 14-21 בכדי ליתן התייחסות מפורטת לכל אחד מהסעיפים בהחלטה, אך משנבחנו כל אחד מסעיפי ההצעה, נוכח עמדת הגורם המקצועי, ניתן לומר כי קיימת דחיפות אובייקטיבית וחיוניות בקבלת החלטה זו.

23. כן יצויין כי גם ביחס להיקף התקציבי של ההחלטה, צומצם התקציב המבוקש בהסכמה עם משרד האוצר לכ-200 מליון ש"ח בלבד (זאת ביחס לכ-2 מיליארד לשנים 2016-2019).

24. לא למותר לציין כי למיטב הבדיקה ההצעה הינה תוצר של עבודה שנעשתה עוד קודם לקבלת החוק לפיזור הכנסת ה-22 ע"י המנהלת הפועלת במסגרת המשרד לשיתוף פעולה אזורי. המנהלת פעלה לגיבוש החלטת ממשלה אשר תעמוד בתקפה למשך מספר שנים, עבודה מקצועית אשר נעשתה הן מול היישובים הדרוזים והצ'רקסים והן מול משרדי הממשלה השונים במסגרת עבודת מטה מקדימה.

25. מעבר לכך, ברי כי מדובר בנסיבות ייחודיות בהן אנו מצויים בתקופת ממשלות מעבר ותקופות בחירות במשך למעלה משנה לערך וממש לפני תום תקפה של החלטת ממשלה 959. במקרה זה אנו סבורים כי יש ליתן את הדעת ולהעניק משקל לטיעון בדבר עשייה שלטונית רציפה והמשכית של הממשלה.

26. כמו כן, יוער כי החלטות הממשלה הקודמות שנתקבלו בעניין היישובים הדרוזים והצ'רקסים, ובפרט החלטה מס' 959 בת 2 מיליארד ₪, מצביעות כי הממשלה שמה את צמצום הפערים במגזר הדרוזי בסדר עדיפות גבוה. על כן, לא רק שאין בהחלטה זו משום שינוי בסדר העדיפות של הממשלה אלא שהיא עולה בקנה אחד עם מדיניותה.

27. נוכח המפורט לעיל, ובשים לב למגבלות המפורטות, ובפרט לצמצום תקופת ההחלטה לשנה, להבאה לאישור הממשלה רק את מרכיבי התוכנית החיוניים והנדרשים באופן מידי, בשים לב לצמצום היקפה התקציבי ולנסיבות החריגות של קיומה של מערכת בחירות בפעם השלישית תוך פרק זמן קצר, הרי שהצעת המחליטים אינה חורגת ממגבלות האיפוק והריסון הנדרשות מהממשלה בתקופה זו.

28. קושי משפטי נוסף הינו אי הכללת יישובי הדרוזים ברמת הגולן. ביום 16.12.2015 הוגשה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק עתירה של המועצות המקומיות הדרוזיות בוקעתא, מסעדה ומג'דל שמס שברמת הגולן, אשר מבקשות לצרף אותן לתוכניות שנקבעו ליישובי הדרוזים בהחלטות ממשלה מס' 2332 מיום 14.12.2014 ובהחלטה מס' 59 (בג"ץ 8676/15 מועצה מקומית בוקעתא ואח' נגד ממשלת ישראל ואח'). בהתאם לפסק הדין מיום 19.11.2018 נמשכה העתירה, תוך שמירת זכויות העותרים לפנות לממשלה בעניין קבלת החלטה על תמיכה עדכנית ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן.

29. בהצעת ההחלטה לא נכללו יישובי הדרוזים ברמת הגולן. עבודת מטה של המנהלת, בתיאום ראשי הרשויות של היישובים ברמת הגולן, החלה. יחד עם זאת, כיוון שמדובר בהחלטת ממשלה חדשה, ומשבשונה מהצעה זו אין מדובר בתכנית המשך להחלטה 959, ובשים לב למגבלות החלות בתקופת ממשלת מעבר, נבצר מהמשרד לעלות הצעה זו בשלב זה, טרם

בית אמות משפט, שדרות שאול המלך 8, תל-אביב

טלפון: 03-6060785 פקס: 02-5605054

דואר אלקטרוני: shirif1@png.gov.il



המשרד לשיתוף פעולה אזורי
وزارة التعاون الاقليمي
The Ministry of Regional Cooperation



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

הקמת ממשלה. על כן, כאמור בדברי ההסבר להצעת מחליטים פועלת המנהלת להכנת תכנית פיתוח חדשה ליישובי הדרוזים ברמת הגולן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהחלטה נוגעת להם:

מהלשכה המשפטית של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד הכלכלה ומשרד הבריאות נמסר כי אין ההערות בהיבטים המשפטיים הנוגעים למשרדם. עמדת הלשכה המשפטית של משרד האוצר: בכפוף לעמידה בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולנוכח כל האמור בחוות הדעת אין מניעה משפטית בקבלת ההצעה.

טרם התקבלו עמדות סופיות מטעם הלשכות המשפטיות במשרדים האחרים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה: אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

בברכה,

חגי אברהמי, עו"ד
היועץ המשפטי (בפועל)
המשרד לשיתוף פעולה אזורי

שירי פוגל, עו"ד
מנהלת מחלקה בכירה, לשכה משפטית
המשרד לשיתוף פעולה אזורי



המשרד לשיתוף פעולה אזורי
وزارة التعاون الاقليمي
The Ministry of Regional Cooperation

בית אמות משפט, שדרות שאול המלך 8, תל-אביב
טלפון: 03-6060785 פקס: 02-5605054
דואר אלקטרוני: shirif1@png.gov.il