

הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת

חזרתם הביתה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, נוכח המתקפה המשולבת שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 אשר כללה ירי טילים ברחבי הארץ ופשיטת גורמים עוינים ביישובים בדרום הארץ, מערכה שעודנה נמשכת, ובהמשך להחלטות מס' 950 מיום 12 באוקטובר 2023, מס' 975 מיום 18 באוקטובר 2023, מס' 988 מיום 23 באוקטובר 2023, מס' 1006 מיום 29 באוקטובר, מס' 1071 מיום 17 בנובמבר 2023, מס' 1074 מיום 21 בנובמבר 2023, מס' 1193 מיום 29 בדצמבר 2023, מס' 1227 מיום 7 בינואר 2024, מס' 1478 מיום 29 בפברואר 2024 (להלן – **החלטה 1478**), מס' 1504 מיום 7 במרץ 2024, החלטה מס' 1553 מיום 20 במרץ 2024 (להלן – **החלטה 1553**), החלטה מס' 1682 מיום 9 באפריל 2024, החלטה מס' 1890 מיום 16 ביוני 2024, החלטה מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024, החלטה מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024, החלטה מס' 2214 מיום 30 בספטמבר 2024, החלטה מס' 2330 מיום 31 באוקטובר 2024 (להלן – **החלטה 2330**), החלטה מס' 2586 מיום 15 לדצמבר 2024 והחלטה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024 (להלן – **החלטה 2624**), שעניינן פינוי, ריענון וסיוע לאוכלוסייה שביישובים שלגביהם התקבלו החלטות הממשלה:

1. תושב יישוב שלגביו הוארך משך הפינוי או הרענון בהתאם להחלטה 2624, אשר שווה במתקן קליטה במימון המדינה או שהיה זכאי שישולם לו (או בעדו) מענק אכלוס עצמאי, יהיה זכאי למענק חד-פעמי החל מהיום שבו תקבע הממשלה שאין עוד מניעה ביטחונית לשוב אליו ובהתאם למועד שבו הופסקה שהייתו, כמפורט להלן (להלן – **מענק חד-פעמי**), ובלבד ששהותו בתקופה שבעדה הוא מבקש לקבל את המענק החד-פעמי אינה במימון המדינה או מי מטעמה, ובכלל כך מנהלת תקומה, וכי אינו מקבל תגמול אחר על ידי מנהלת תקומה בעבור אכלוס ולינה וכן הצהיר על אחד מהתנאים הבאים: כי יש לו נכס בבעלותו ביישוב כאמור והוא אינו מושכר על ידי אחר, כי ברשותו חוזה שכירות בתוקף לנכס הנמצא ביישוב כאמור (ובתנאי שיציג את חוזה השכירות האמור), כי הוא יתגורר בדירה בבעלות אחר או בדירה שאחר שוכר ביישוב כאמור – בהתאם למפורט להלן:

תאריך הפסקת שהייה במתקני קליטה	מבוגר	ילד (עד ילד שביעי במשפחה)
עד יום 7.3.25	15,360 ש"ח	7,680 ש"ח
מיום 8.3.25 ועד יום 1.4.25	7,680 ש"ח	3,840 ש"ח
מיום 2.4.25 ועד יום 1.5.25	3,840 ש"ח	1,920 ש"ח
מיום 2.5.25 ועד ליום 1.6.25	1,920 ש"ח	960 ש"ח

- לצורך המחשה, זוג עם 4 ילדים שיעזוב את השהות במימון המדינה עד ליום 7 במרץ 2025, יהיה זכאי למענק חד פעמי בסך 61,440 ש"ח.
2. להורות לחשב הכללי במשרד האוצר לנקוט בכל הפעולות הנדרשות לצורך חתימה על הסכם לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, לאחר קיומה של התייעצות עם ועדת העבודה והרווחה ועם המועצה, כהגדרתה בחוק האמור, (להלן – **הסכם לפי סעיף 9**), לצורך תשלום המענק החד-פעמי, ולרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי בדבר הסכמתם לחתום על הסכם כאמור.
3. תושב יישוב שיימצא על ידי הממשלה כי לא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליו, בהמשך לאמור בהחלטה 2624:
- א. תושב אשר שהה במתקן קליטה במימון המדינה ומימש את זכאותו לתשלום המענק החד-פעמי לו (או בעדו), לא יהיה זכאי להמשך שהות במימון המדינה. ואולם, תושב ששהה במתקן קליטה עד ליום 1 במרץ 2025, ושטרם הגיש בקשה לקבלת המענק החד פעמי, יהיה זכאי לבחור לשוב אל מתקן הקליטה, בהתאם להחלטתו, ובלבד שהשיבה בוצעה עד ליום 7 במרץ 2025.
- ב. תושב אשר היה זכאי למענק אכלוס עצמאי, יקבל את המענק החד-פעמי החל מהמועד שבו יימצא כי אין מניעה ביטחונית לשוב ליישוב שבו התגורר, חלף מענק האכלוס העצמאי.
4. ועדת החריגים במשרד התיירות תפעל בהתאם לסמכויותיה לפי החלטה 1553, ביחס לתושב יישוב שיימצא כי לא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליו.
5. תושב יישוב שלגביו הוארך משך הפינוי או הרענון בהתאם להחלטה 2624, אשר שהה ביום 28 בפברואר 2025 במתקן קליטה במימון המדינה ולא מימש את זכאותו למענק החד-פעמי או שחזר לשהות במתקן קליטה כאמור לפי סעיף 3 לעיל, שהייתו במתקן הקליטה כאמור תימשך לכל היותר עד ליום 7 ביולי 2025 – הכל בהתאם להחלטות ממשלה שיתקבלו לעניין זה.
6. יובהר כי האמור בסעיפים 1 עד 3 אינו חל על תושבי יישובי חבל התקומה ששוהים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מנהלת תקומה, בין אם בעצמה ובין אם באמצעות משרד אחר, או על תושבים כאמור שמקבלים תגמול אחר ממנהלת תקומה עבור אכלוס ולינה. מענק דומה למענק החד-פעמי יינתן על ידי מנהלת תקומה, או מי מטעמה, לתושבי חבל התקומה כאמור ביישובים שלגביהם הוארך משך הפינוי או הרענון בהתאם להחלטה 2624, בהתאם למועד שבו הפסיקו לשהות בפתרון הדיור הזמני או לקבל תגמול אחר עבור אכלוס ולינה ממנהלת תקומה, בכפוף להסכמים עם היישובים ובהינתן שאין עוד מניעה ביטחונית או אחרת לשוב ליישוב.
7. להורות לחשב הכללי במשרד האוצר לנקוט בכל הפעולות הנדרשות לצורך חתימה על הסכם לפי סעיף 9 ולרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי בדבר הסכמתו לחתום על הסכם כאמור, לאחר קיומה של התייעצות עם ועדת העבודה והרווחה ועם המועצה, כהגדרתה בחוק האמור, לצורך תשלום מענק נורמטיבי לתושב יישוב שבהתאם להחלטה 2624 זכאי לשהות במימון המדינה ושאינו בחבל התקומה, לצורך התארגנות בשל השהות הממושכת מחוץ לבית, בשל הפינוי או הרענון, בסך של 10,000 ש"ח למבוגר ו-5,000 ש"ח לילד, עד הילד השביעי במשפחה, בכפוף להתקיימות התנאים שלהלן (להלן – **המענק הנורמטיבי**):
- א. הוגשה תביעה למוסד לביטוח לאומי לקבלת המענק האמור.

- ב. הוא ובן או בת זוגו אשר נשואים או מוכרים בביטוח לאומי כידועים בציבור, לא הגישו תביעה לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק מס רכוש**) בגין חפצים ביתיים באותו נכס, כהגדרתם בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים)(חפצים ביתיים), התשל"ג-1973 (להלן – **תקנות חפצים ביתיים**), ואם הגישו, לא קיבלו במסגרת התביעה את הפיצוי המקסימלי הקבוע בתקנות חפצים ביתיים, בהתאם להרכב המשפחה.
- ג. הוא ובן או בת זוגו אשר נשואים או מוכרים בביטוח לאומי כידועים בציבור, ויתרו על מענק מבוסס שומה, כאמור בסעיף 9 להלן.
- ד. במסגרת הבקשה יסכים המבקש כי יעשה שימוש במידע המצוי אודותיו במוסד לביטוח לאומי וברשות המסים לצורך בחינת זכאותו, זאת לטובת סעיפים (ב) ו-(ג) לעיל בלבד.
- לצורך המחשה, זוג עם 4 ילדים שיהיה זכאי למענק הנורמטיבי יהיה זכאי למענק חד פעמי בסך 40,000 ש"ח.
8. היישובים בחבל תקומה, שנמצאים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מנהלת תקומה, בין אם בעצמה ובין אם באמצעות משרד אחר, או שתושביהם מקבלים תגמול אחר ממנהלת תקומה עבור אכלוס ולינה, בגין בתי מגורים שלא ניתן עבורם מענק אחר במסגרת מתווה השיקום שגובש לפי סעיף 2(א)(1) להחלטה מס' 1699 מיום 17 באפריל 2024, שעניינה התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024-2028 ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 1699**), יקבלו במסגרת מתווה השיקום מענק דומה למענק הנורמטיבי האמור בסעיף 7 לעיל, בהתקיים התנאים האמורים בסעיף 7(ב) ו-(ג) לעיל, אשר שימושיו יקבעו בשים לב לתכלית המענק, כאמור בסעיף 7 לעיל.
9. להנחות את רשות המסים לשלם מענק מבוסס שומה לתושב יישוב שבהתאם להחלטה 2624 זכאי לשהות במימון המדינה או ששוהה בפתרון דיור זמני הממומן על ידי מנהלת תקומה, בין אם בעצמה ובין אם באמצעות משרד אחר, ולבעל נכס ביישוב כאמור, בגין נזק שנגרם בעקבות השהות הממושכת מחוץ לבית, בשל הפינוי או הרענון, לחפצים ביתיים, כהגדרתם בחוק מס רכוש ובתקנות חפצים ביתיים, בהתאם לעקרונות חוק מס רכוש תקנות חפצים ביתיים, לרבות לעניין תנאי המענק ותקרות המענק, בכפוף להתקיימות התנאים שלהלן:
- א. הוגשה תביעה לרשות המסים לקבלת המענק האמור; האפשרות להגשת תביעה כאמור תהיה החל מיום 1 בפברואר 2025 ועד ליום 31 במרץ 2025, ואולם מנהל רשות המסים יהיה מוסמך להאריך את מועד הגשת התביעה, ככל שימצא כי יש בכך צורך.
- ב. הוא ובן או בת זוגו אשר נשואים או מוכרים בביטוח לאומי כידועים בציבור, לפי העניין, לא הגישו תביעה לפי חוק מס רכוש בגין חפצים ביתיים באותו נכס או אם הגישו לא קיבלו במסגרת התביעה את הפיצוי המקסימלי הקבוע בתקנות חפצים ביתיים, בהתאם להרכב המשפחה.
- ג. הוא ובן או בת זוגו אשר נשואים או מוכרים בביטוח לאומי כידועים בציבור, ויתרו על מענק נורמטיבי, כאמור בסעיף 7 או 8 לעיל, לפי העניין.
- ד. תשלום המענק יבוצע לאחר השלמת הליך בדיקת התביעה שהוגשה, ולכל המוקדם ביום 1 ביוני 2025.

ה. במסגרת הבקשה יסכים המבקש כי יעשה שימוש במידע המצוי אודותיו במוסד לביטוח לאומי וברשות המסים לצורך בחינת זכאותו, זאת לטובת סעיפים (ב) ו-(ג) לעיל בלבד.

10. במסגרת הבקשה יסכים המבקש כי אם ישולם לו, או למי מבני משפחתו, תשלום ביתר, הוא יחזיר את התשלום בהתאם לעקרונות תקנה 9(ג) לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973, אם נמצא לאחר בחינה נוספת של רשות המסים שלא היה זכאי לו.

11. על החלטות בעניין סכום המענק מבוסס השומה והחפצים הביתיים שבעדם ניתן לפי החלטה זו, תוגש השגה למנהל רשות המסים או למי שהסמיכו לכך.

12. רשות המסים תפרסם נוהל להגשת תביעות לפי סעיף 9 להחלטה, לרבות המועדים להגשת השגות.

13. להורות למטה היישום "תנופה לצפון", המנהל הכללי של משרד האוצר, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, לבצע בחינה של הנזק שנגרם למבנים ביישובים המפונים בצפון, היקפו והשפעתו על אפשרות השיבה ליישוב, כשלא תהיה עוד מניעה ביטחונית לכך. ככל שבבחינה האמורה יימצא כי בשל הנזק שנגרם ביישוב נדרש לו מענה שונה מהאמור בהחלטה זו, להסמיך את הגורמים האמורים, יחד עם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר, לקבוע מענה חלופי עבורם, עד ליום 23 בינואר 2025. ההחלטה בדבר קביעת מענה כאמור תפורסם, לכל הפחות, באתר האינטרנט של משרד האוצר.

14. ככל שתקבל הממשלה החלטה כי קיימת מניעה ביטחונית באחד או יותר מהיישובים האמורים מעבר ליום 28 בפברואר 2025, תובא החלטת ממשלה מתקנת לעניין המענק החד-פעמי האמור בסעיף 1, לעניין הסכומים האמורים בו והמועדים שבהם יינתן, ולעניין המענק האמור בסעיפים 7 עד 9, לעניין המועדים שבהם יינתן.

15. להנחות את נציגי המדינה בצוות הקבוע בסעיף 5.1 להסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל (להלן – **קק"ל**) מיום 14 במאי 2023 (להלן – **ההסכם**), ואשר אושר בידי הממשלה בהחלטה מס' 859 מיום 30 ביולי 2023, כי מבלי לגרוע מהתחייבויות הכספיות של קק"ל בהסכם, לכל הפחות חלק מהפרויקטים המשותפים בהם קק"ל משתתפת במימוןם בהתאם להוראות ההסכם בסך של 500 מיליון ש"ח, ייקבעו כמיועדים לשיקום הצפון, וזאת שלא במסגרת התכנית לשיקום ולפיתוח בצפון בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ובהתאם לפריסה הבאה ולאחר שיובאו לאישור הממשלה על ידי שר האוצר והשר במשרד האוצר:

200 מיליון ש"ח בשנת 2025.

200 מיליון ש"ח בשנת 2026.

100 מיליון ש"ח בשנת 2027.

16. לצורך יישום האמור בסעיפים 1 עד 5, 7 ו-9 להחלטה זו עבור תושבי היישובים המפונים בצפון בהתאם להחלטה 2624, יוקצה סך של עד 1,650 מיליון ש"ח מהתקציב הקבוע בהחלטה מס' 2330 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל, לכשיאושר תקציב 2025.

17. לצורך יישום האמור בסעיפים 1 עד 6 ו-8 עד 9 להחלטה זו עבור תושבי היישובים המפונים בדרום בהתאם להחלטה 2624, יוקצה סך של עד 57 מיליון ש"ח מתקציב

מנהלת תקומה, מתוך מקורות החלטה 1699 מיום 17 באפריל 2024, לכשיאושר תקציב 2025.

18. עד לאישורו בכנסת של תקציב מדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות פרק ו'1 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

דברי הסבר

בעקבות מתקפת הטרור המשולבת על מדינת ישראל והמתקפה הרצחנית של ארגון החמאס ב-7 באוקטובר 2023 ולאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגדר רצועת עזה וגבול הצפון, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה אלא באמצעות פינויה המאורגן, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי האוכלוסייה ולריענונה.

לאור התמשכות הלחימה והמשמעותיות המבצעיות והביטחוניות הנובעות מהערכת המצב, המשך סיכון החיים, חוסר היכולת לנהל שגרת חיים באזורים אלו וההשלכות על החוסן הלאומי והחברתי ביישובים הרלוונטיים, ובהתבסס על הודעות צה"ל ומשרד הביטחון ביחס ליישובי הצפון וליישובי עוטף עזה, ביום 29 בדצמבר 2024 קבעה הממשלה כי משך הפינוי והריענון, כפי שתוקנו בהחלטות הממשלה השונות, יוארך עד ליום 28 בפברואר 2025.

ביום 6 בנובמבר 2024 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל ללבנון, שבמסגרתו הוסכם על 60 ימי הפסקת אש. לאור זאת ולצורך הערכות לחזרתם הביתה של התושבים המפונים לביתם, עם סיום המניעה הביטחונית לכך, ולצורך קידום וסיוע להיערכות התושבים לחזרה לביתם, מוצע מתווה מענקים לטובת שיבה הביתה.

יצוין כי ככל שלא תתקבל חוות דעת ביטחונית מעודכנת לפיה אין מניעה ביטחונית באחד או יותר מהיישובים האמורים מעבר ליום 28 בפברואר 2025, שבהתאם לה תתקבל החלטת ממשלה, תובא החלטת ממשלה מתקנת ביחס למענקים האמורים.

מוצע לתת מענק חד-פעמי לתושבי היישובים המפונים. המענק הינו זהה בגובהו למענקי השיבה שניתנו עבור תושבי הדרום. יובהר כי יהיו זכאים למענק חד-פעמי כמפורט להלן בהתאם למועד שעד אליו הופסקה שהייתם במתקני הקליטה, והכל בלבד שאינם שוהים במקום הממומן על ידי המדינה או מי מטעמה ובכלל כך אינם מקבלים תגמול אחר. עוד מוצע להוסיף דרישת הצהרה כמפורט בהצעה. הצהרה זו נדרשת בשלב זה, ולאחר שחלפו 14 חודשים ממועד הפינוי ומתוך התפישה כי חלק מתושבי האזורים המפונים כבר שינו את מצבם ולא מקיימים זיקה לאזור המפונה (לדוגמה, כבר לא מחזיקים חוזה שכירות בתוקף בעבור דירה באזור המפונה).

ההדרגתיות בגובה המענק הינה בשים לב למועד הפסקת השהיה במתקני הקליטה והיא לוקחת בחשבון גם עלויות נוספות שיכול וקיימות בחזרה הדרגתית אל היישובים (כגון נסיעה לעריכת קניות ביישוב אחר וכו'), תוך שהוא משקף הוצאות דיור שחושבו על בסיס שכר דירה ממוצע וכן הוצאות מחייה סבירות, וזאת בדומה לצרכי המחיה של מי ששוהה בבית מלון, באופן שמותיר גם תמריץ יציאה מהמלון ושיבה הביתה, אך לוקח בחשבון את רצון חלק מהתושבים להשלים את שנת הלימודים באותה מסגרת חינוכית.

תושבים ביישובים שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם שזכאים שישולם להם (או בעדם) המענק החד-פעמי לא יהיו זכאים להמשך פינוי או ריענון במימון המדינה, ובכלל זאת לא יהיו זכאים לשהות במתקן קליטה. ואולם, תושב ששהה במתקן קליטה עד ליום 28 בפברואר 2025, ושטרם הגיש בקשה לקבלת המענק החד-פעמי יהיה זכאי לבחור לשוב אל מתקן הקליטה, בהתאם

להחלטתו, ובלבד שהשיבה בוצעה עד ליום 7 במרץ 2025. בכל מצב אחר, תושב שהפסיק את השיבה במתקן קליטה והגיש בקשה לקבלת המענק החד-פעמי, בהתאם למועד הפסקת שהייתו, לא יהיה זכאי לתושב למתקן הקליטה במימון המדינה.

תושב שהיה זכאי למענק אכלוס עצמאי, יקבל את המענק החד-פעמי החל מהמועד שבו ימצא כי אין מניעה ביטחונית לשוב ליישוב שבו התגורר.

להשלמת התמונה, יצוין כי לפי החלטה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024, שעניינה הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל", תיקון החלטות ממשלה וקידום הערכות לשיבה הביתה ליישובים המפונים בצפון, הוארכו משך הפינוי והרענון מהיישובים עד ליום 28 בפברואר 2025, ואין בהחלטה זו לגרוע מהאמור בה לעניין מענקי האכלוס ובכלל.

כמו כן, ועדת החריגים במשרד התיירות, תפעל בהתאם לסמכויותיה לפי החלטה 1553, ביחס לתושב יישוב שיימצא כי לא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליו לפי החלטה זו. כלומר, ועדת החריגים תהיה מוסמכת לאשר בקשות שיימצאו על ידי מוצדקות להחרגה מהוראות סעיף 3(א) להחלטה זו, במקרים בהם תושב יישוב שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליו, יהיה זכאי להמשך מימון שהותו במתקן הקליטה, בתקופת הזכאות שנותרה כאמור בסעיף 5 להחלטה זו, ובהתאם להחלטות ממשלה שיתקבלו לעניין זה. לעניין זה, וכאמור בהחלטה 1553, הוועדה תהיה מוסמכת לאשר המשך מימון שהותו של תושב יישוב שלא קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליו, שהפסיק שהייתו במתקן הקליטה לתקופה ארעית שלא בכוונה לשוב ליישובו, או שלא חזר ליישובו, ובלבד שלא ביקש מענק חד פעמי כמשמעו בסעיף 1 להחלטה זו. מובהר כי הוועדה תבחן את הדרישה לפיה תושב לא ביקש מענק חד פעמי באמצעים הזמינים העומדים לרשותה.

יובהר כי האמור בסעיפים 1 עד 4 אינו חל על תושבי יישובי חבל התקומה ששוהים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מנהלת תקומה, בין אם בעצמה ובין אם באמצעות משרד אחר, או על תושבים כאמור שמקבלים תגמול אחר ממנהלת תקומה עבור אכלוס ולינה ("זכאי נבדל"). מענק דומה למענק החד-פעמי יינתן על ידי מנהלת תקומה לתושבי חבל התקומה כאמור, בהתאם למועד שבו הפסיקו לשהות בפתרון הדיור הזמני או לקבל תגמול אחר עבור אכלוס ולינה ממנהלת תקומה, בהתאם לכללי מנהלת תקומה.

עוד מוצע להורות למטה היישום "תנופה לצפון", מנכ"ל משרד האוצר, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר לבצע בחינה של הנזק שנגרם למבנים ביישובים המפונים בצפון, היקפו והשפעתו על אפשרות השיבה ליישוב, כשלא תהיה עוד מניעה ביטחונית לכך. ככל שבבחינה האמורה יימצא כי בשל הנזק שנגרם ביישוב נדרש לו מענה שונה מהאמור בהחלטה זו, להסמיק את הגורמים האמורים, יחד עם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר, לקבוע מענה חלופי עבורם, עד ליום 23 בינואר 2025. ההחלטה בדבר קביעת מענה כאמור תפורסם, לכל הפחות, באתר האינטרנט של משרד האוצר.

להשלמת התמונה, במהלך תקופת הפינוי או הרענון התקבלו החלטות ממשלה שונות על סיוע לרשויות המקומיות, ביניהן הרשויות המפונות, על מנת לאפשר להן גם בנסיבות אלו להמשיך ולספק שירותים מוניציפליים לתושביהן. בין החלטות אלו, גם החלטה לתת סיוע לשיקום נזקי

עזובה ביישובים המפונים בצפון והחלטות הקשורות למוסדות החינוך ולפעילות, בין היתר בהיבטי הסעות ורשת ביטחון שעשויה להידרש, הכל על מנת שניתן יהיה לספק את שירותים שיאפשרו את חזרת התושבים המפונים לבתיהם, ביום שבו לא תהיה עוד מניעה ביטחונית לכך. עוד מוצע לתת לתושבים האמורים שלא תבעו בגין חפצים ביתיים באותו נכס לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק מס רכוש**) ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (חפצים ביתיים), התשל"ג-1973 (להלן – **תקנות חפצים ביתיים**), או שתבעו בשל נזק מלחמה שנגרם לחפצים הביתיים אך לא קיבלו את הפיצוי המקסימלי הקבוע בתקנות חפצים ביתיים, בהתאם להרכב המשפחה, מענק נוסף, בשל חלוף הזמן והנזקים שהשהות הממושכת מחוץ לבית גרמה לחפצים ביתיים, באופן שיהיה בו לאפשר לתושבים התארגנות לצורך חזרה מיטבית ומהירה אל היישוב המפונה.

המענק יינתן בשני מסלולים **חלופיים, על-ידי ביטוח לאומי כמענק נורמטיבי בסכום קבוע בהתאם להרכב המשפחה**, או על ידי רשות המיסים, לאחר בחינה פרטנית במסלול המבוסס שומה, ועל אף שאין זה "נזק מלחמה" כמשמעו בחוק מס רכוש, והכל על פי התנאים המפורטים בהחלטה. יובהר כי המועדים הקצרים לעניין הגשת התביעה לרשות המיסים נועדו כדי לאפשר התארגנות מהירה לחזרה ליישובים המפונים.

יובהר כי היישובים בחבל תקומה, שנמצאים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מנהלת תקומה או שתושביהם מקבלים תגמול אחר ממנהלת תקומה עבור אכלוס ולינה, בגין בתי מגורים שלא ניתן עבורם מענק אחר במסגרת מתווה השיקום שגובש במסגרת מתווה השיקום שגובש לפי החלטה 1699 "התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2028-2024" יקבלו במסגרת מתווה השיקום מענק דומה למענק הנורמטיבי בהתקיים התנאים המפורטים בהחלטה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה:

לא רלוונטי

תקציב :

כמפורט בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם:

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם:

שר התיירות – תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא:

החלטת ממשלה מס' 1478 מיום " 29.2.2024 הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת " חרבות ברזל " ותיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה מס' 1504 מיום " 07.3.2024 הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת " חרבות ברזל - " תיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה מס' 1553 מיום " 20.3.2024 הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת " חרבות ברזל - " תיקון החלטות ממשלה.

החלטת ממשלה מס' 2330 מיום 31.10.2024 שעניינה " קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

החלטת ממשלה מס' 2568 מיום 15 בדצמבר 2024 שעניינה " היערכות לשיבה הביתה של תושבי היישובים המפונים בצפון ותיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024 שעניינה " הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת " חרבות ברזל", תיקון החלטות ממשלה וקידום הערכות לשיבה הביתה ליישובים המפונים בצפון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה:

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים:

סיווג ראשי : 01 ביצועי.

מוגש על ידי שר במשרד האוצר
ועל ידי שר האוצר

י"א בטבת התשפ"ה
11 בינואר 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת חזרתם הביתה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, שבעקבותיה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל" שבמסגרתו נערך גיוס מילואים רחב. כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף בשטחה של כל מדינת ישראל, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, תחילה על ידי שר הביטחון ביחס לחלק משטח המדינה ובהמשך על ידי הממשלה ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על כל שטח המדינה או חלקה.

נוכח הימשכות הלחימה והמשמעותיות המבצעיות והביטחוניות הנובעות מהערכת המצב, המשך סיכון החיים, חוסר היכולת לנהל שגרת חיים באזורים אלו וההשלכות על החוסן הלאומי והחברתי ביישובים הרלוונטיים, ובהתבסס על הודעות צה"ל ומשרד הביטחון ביחס ליישובי הצפון וליישובי עוטף עזה, ביום 29 בדצמבר 2024, בהתבסס על חוות דעת ביטחוניות עדכניות, קבעה הממשלה כי משך הפינוי והריענון, כפי שתוקנו בהחלטות הממשלה השונות החל מיום 7 באוקטובר 2023, יוארך עד ליום 28 בפברואר 2025.

ביום 6 בנובמבר 2024 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל ללבנון, שבמסגרתו הוסכם על 60 ימי הפסקת אש. לאור זאת, ככל שתתקבל חוות דעת שלפיה אין מניעה ביטחונית באחד או יותר מהיישובים שלגביהם הוארכה תקופת הפינוי והריענון, והתקבל הממשלה החלטה בהתאם, לצורך קידום וסיוע להיערכות התושבים המפונים מכוח מניעה ביטחונית לחזרה לביתם, מוצע מתווה מענקים לטובת שיבה הביתה, כמפורט להלן.

מענק חד פעמי

מוצע להעניק לתושבי היישובים המפונים, שתקבל הממשלה החלטה כי אין עוד מניעה ביטחונית לשהות בהם, מענק חד פעמי. המענק הוא זהה בגובהו למענק החד פעמי שניתן עבור תושבי הדרום, כאשר הזכאות לו תהיה בהתאם למועד שבו הופסקה שהייתם במתקן קליטה במימון המדינה, כאשר מי שהיו זכאים למענק אכלוס עצמאי, זכאותם לזה תוחלף במענק החד פעמי מיד כשיימצא כי אין עוד מניעה ביטחונית ביחס ליישוב שבו התגוררו ביום 7 באוקטובר 2023. עוד מוצע להוסיף דרישת הצהרה כתנאי לקבלת המענק החד פעמי כמפורט בהצעת ההחלטה. הצהרה זו נדרשת בשלב זה, מעת שחלפו 14 חודשים ממועד הפינוי, ומתוך התפישה כי חלק מתושבי האזורים המפונים כבר שינו את מצבם ולא מקיימים עוד זיקה לאזור המפונה (כך למשל, כבר אינם מחזיקים חוזה שכירות בתוקף בעבור נכס למטרת מגורים באזור המפונה), ומשכך אין הצדקה לזכות אותם במענק האמור שנועד לעודד אותם לשוב לאזור המפונה ולאפשר להם את ההתארגנות הנדרשת בו או לאפשר להם לשמור על זיקה אליו תוך שישלימו את שנת הלימודים במקום שאליו פונו, על מנת לאפשר רציפות במסגרות החינוכיות.

ההדרגתיות בגובה המענק המפורט בהצעת ההחלטה היא בשים לב למועד הפסקת השהיה במתקני הקליטה ונוכח התכליות האמורות לעיל, יש בה כדי לקחת בחשבון עלויות נוספות שיכול וקיימות בחזרה הדרגתית אל היישובים

(כך למשל, נסיעה לעריכת קניות ביישוב אחר וכו'), תוך שהוא משקף הוצאות דיור שחושבו על בסיס שכר דירה ממוצע וכן הוצאות מחייה סבירות, וזאת בדומה לצרכי המחיה של מי ששוהה בבית מלון, וזאת בהתייחס למי שיבחר לשוב במועד מאוחר יותר בהתחשב במועד השלמת שנת הלימודים כאמור.

יובהר כי האמור לעיל אינו חל על תושבי יישובי חבל התקומה ששוהים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מינהלת תקומה, באמצעותה או באמצעות משרד אחר, או על תושבים כאמור שמקבלים תגמול אחר ממינהלת תקומה עבור אכלוס ולינה ("זכאי נבדל"). מענק דומה למענק החד פעמי יינתן על ידי מינהלת תקומה לתושבי חבל התקומה, בהתאם למועד שבו הפסיקו לשהות בפתרון הדיור הזמני או לקבל תגמול אחר עבור אכלוס ולינה ממינהלת תקומה, בכפוף להסכמים עם היישובים, אשר כפי שנחתמו מחייבים הודעה מוקדמת של 60 ימים מראש.

מענק לצורך התארגנות בשל השהות הממושכת מחוץ לבית, בשל הפינוי או הרענון

מוצע לתת לתושבים האמורים שלא תבעו בגין נזק מלחמה שנגרם לחפצים ביתיים באותו נכס לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק מס רכוש**) ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים)(חפצים ביתיים), התשל"ג-1973 (להלן – **תקנות חפצים ביתיים**), או שתבעו אך לא קיבלו את הפיצוי המקסימלי הקבוע בתקנות חפצים ביתיים, בהתאם להרכב המשפחה, מענק נוסף, בשל חלופי הזמן והנזקים שהשהות הממושכת מחוץ לבית גרמה לתכולת הבית, אשר עונה להגדרת חפצים ביתיים בתקנות האמורות.

המענק יינתן בשני מסלולים חלופיים על ידי ביטוח לאומי, כמענק נורמטיבי בסכום קבוע בהתאם להרכב המשפחה (להלן – **המענק הנורמטיבי**), או על ידי רשות המיסים, לאחר בחינה פרטנית במסלול המבוסס שומה, ועל אף שאין זה "נזק מלחמה" כשמשמעו בחוק מס רכוש, והכל על פי התנאים המפורטים בהצעת ההחלטה.

היישובים בחבל תקומה, שנמצאים בפתרון דיור זמני המסופק על ידי מינהלת תקומה, באמצעותה או באמצעות משרד אחר, או שתושביהם מקבלים תגמול אחר ממינהלת תקומה עבור אכלוס ולינה, יהיו זכאים לקבל מענק דומה למענק הנורמטיבי, וזאת בשל בתי מגורים שלא ניתן עבורם מענק אחר במסגרת מתווה השיקום שגובש במסגרת מתווה השיקום שגובש לפי החלטת הממשלה מס' 1699 מיום 17 באפריל 2024, שעניינה התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024-2028 ותיקון החלטות ממשלה ("בתים ירוקים"), וככל שמי שהתגוררו באותם בתים ויתרו על זכותם להגיש תביעה מרשות המסים למענק מבוסס שומה. את המענק האמור יקבלו היישובים במסגרת מתווה השיקום האמור, וזאת לפי ממוצע הרכב משקי בית, 35 אלף ש"ח בגין כל "בית ירוק". סכום זה יתווסף כרובד נוסף לתקציב מתווה השיקום היישובי, כאשר היישוב יידרש לעדכן את תוכנית השיקום היישובית שלו, בשים לב לתכלית שנועד המענק הנורמטיבי למלא.

יצוין בהקשר זה, כי ממנהלת תקומה נמסר כי במסגרת "מתווה מנהלת תקומה לסיוע במעני מגורים קהילתיים זמניים בשכירות עד לחזרה ליישובי הקבע", קיבלו תושבי היישובים האמורים "מענק הצטיידות" לפי הרכב משק בית, סכום שנע בין 10,000 ש"ח ליחיד ועד ל-80 אלף ש"ח למשק בית, אשר שולם לפרט, אלא אם בחר להמחות את זכותו למענק ליישוב. מענק ההצטיידות נועד להקל על תושבים לעבור לדירותיהם הזמניות תוך מתן מענה לצרכים חיוניים כמו רכישת ריהוט, מכשירי חשמל, וציוד אישי, והוא כולל גם תמיכה בעלויות כמו ניקיון הדירה לפני האכלוס והובלת הציוד האמור ליישובי הקבע, כאשר ניתן יהיה לשוב אליהם. יצוין כי גם אם ניתנו פיצויים נוספים לאותו פרט, בשל נזקי מלחמה לפי חוק מס רכוש או לפי כל דין אחר, לא מבוצע קיזוז ממענק ההצטיידות שניתן.

עוד נמסר מטעם מנהלת תקומה כי בנסיבות הייחודיות הנוגעות ליישובי חבל תקומה, קיים צורך להעניק את המענק הנורמטיבי במסגרת המענים הקיימים שנותנת המנהלת, כרובד נוסף למתווה השיקום האמור לעיל, בגין הבתים שעד כה לא ניתנו בגינם מענקים במסגרתו שהיוו מענה מרחיב, בהתבסס על מודל יישובי, של חלוקת תקציבים ברמת היישוב ולא ברמת הפרט. חלוקת המענק הנורמטיבי במודל פיצוי לפרט, כמוצע כעת, עשוי לטעם המנהלת להביא לפגיעה בשוויון בין התושבים ובין היישובים ויהיה בעל מורכבות תפעולית, שכן הוא יחייב שינוי בדיעבד של החלטות שהתקבלו ברמת היישובים ושל יישום תוכניות השיקום שכבר אושרו על ידי היישובים והמנהלת.

יובהר כי בעלי החפצים הביתיים, כהגדרתם בתקנות חפצים ביתיים, גם בבתיים שהתקבל בגינם מענק במסגרת מתווה השיקום בעבר רשאים לפנות למסלול מבוסס השומה ולקבל פיצוי לפרט, ככל שהם עומדים בתנאים המפורטים בהצעת ההחלטה, כאשר קבלת פיצוי במסלול זה לא תשפיע על היקף מענק תקומה היישובי.

מעבר למניעה הביטחונית, אשר בהתאם לחוות הדעת הביטחונית העדכנית, ולהחלטת הממשלה שהתקבלה בהתאם לה חלה נכון לעת הזו עד ליום 28 בפברואר 2025, ייתכן כי הנזק שנגרם ליישובים בצפון לא יאפשר את חזרת התושבים ליישובים גם כאשר לא תהיה עוד מניעה ביטחונית לכך. ואולם, טרם נערכה בחינה של היקפי הנזק האמור והשפעתו על אפשרות השיבה ליישוב.

על כן, מוצע להורות למטה היישום "תנופה לצפון", מנכ"ל משרד האוצר, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר לבצע בחינה של הנזק שנגרם למבנים ביישובים המפונים בצפון, היקפו והשפעתו על אפשרות השיבה ליישוב, כשלא תהיה עוד מניעה ביטחונית לכך. ככל שבבחינה האמורה ימצא כי בשל הנזק שנגרם ביישוב נדרש לו מענה שונה מהאמור בהחלטה זו, להסמיך את הגורמים האמורים, יחד עם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר, לקבוע מענה חלופי עבורם, עד ליום 23 בינואר 2025. ההחלטה בדבר קביעת מענה כאמור תפורסם, לכל הפחות, באתר האינטרנט של משרד האוצר.

זאת, בנוסף לפעילות של גורמי המקצוע בימים אלה לבחינת ההיבטים השונים שיאפשרו את חזרת התושבים לבתיים והערכות בהתאם, אשר בהתאם לה התקבלו החלטות הממשלה על סיוע לרשויות המקומיות להתמודדות עם נזקי העזובה בתשתיות הציבוריות, בדגש על מבני חינוך, מתן רשת ביטחון למוסדות החינוך ותגבור ההיסעים אליהם.

הסכם עם קרן קיימת לישראל

ביום 14 במאי 2023, חתמו שר האוצר והנהלת קק"ל על הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל (להלן – "קק"ל") מיום 14 במאי 2023, אשר אושר על ידי הממשלה בהחלטה 859 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "אישור הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל" (להלן – ההסכם והחלטה 859), ובו הוסכם, בין היתר, כי קק"ל תעביר למדינה סך של 6 מיליארד שקלים חדשים לצורך השתתפות במימון פרויקטים אשר יסוכמו בין הצדדים. כמו כן נקבע, כי 4 מיליארד שקלים חדשים מהסכומים שהועברו על ידי קק"ל ישמשו עבור פרויקטים המתקצבים בתקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024, וכי 2 מיליארד השקלים החדשים הנותרים ישמשו עבור פרויקטים המתקצבים בתקציב המדינה ביתר שנות ההסכם.

כמו כן, בסעיף 1.5 להסכם הוסכם כי נוסף על האמור סכום של 500 מיליון ש"ח ישמשו לתקצוב של פרויקטים שייקבעו במשותף על ידי המדינה וקק"ל בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 5 להסכם, לפיו ימונה צוות משותף, אשר ירכז אחת לשנה הצעות של משרדי ממשלה למיזמים בשיתוף פעולה ובמימון של קק"ל, וכי המלצות הצוות המשותף תובאנה במרוכז לאישור הממשלה אחת לשנה.

משכך, מוצע להנחות את נציגי המדינה בצוות הקבוע בסעיף 5.1 להסכם כי מבלי לגרוע מהתחייבויות קק"ל בהסכם, לכל הפחות חלק מהפרויקטים המשותפים בהם קק"ל משתתפת במימוןם בהתאם להוראות ההסכם, ייקבעו מתוך התכנית הרב שנתית לפי החלטה מס' 2330 מיום 31 באוקטובר 2024 בנושא "קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל", וזאת בהתאם לפריסה הכספית שפורטה בהצעת ההחלטה. עוד נקבע בהצעת ההחלטה כי אישור הפרויקטים כאמור במסגרת ההסכם עם קק"ל יובא לאישור הממשלה.

תקציב

סעיף 40(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע כי **"תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה"**. לצד האמור, שנת 2025 החלה להתנהל במתכונת של תקציב המשכי.

בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק יסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב המשכי ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לאמור, נקבעו בהצעת ההחלטה המקורות למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2025 יאושר (וכן בכפוף לחקיקת הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025)(תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025), וכי עד לאישור ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מאחר שלא קיים מענה לנזקים שנגרמו לחפצים ביתיים עקב עזיבתם לזמן ממושך, על פי חוק מס רכוש ותקנות חפצים ביתיים, מוצע להסמיך את רשות המסים לשלם מענק פרטני מבוסס שומה, כחלף למענק הנורמטיבי, בכפוף להגשת תביעה ולשאר התנאים המפורטים בהצעת ההחלטה. את התביעה יוכלו להגיש תושבי היישובים מושא ההחלטה המעוניינים להוכיח באופן פרטני נזקים שנגרמו לחפציהם הביתיים, כהגדרתם בתקנות חפצים ביתיים, כתוצאה משהות ממושכת מחוץ לבתיהם, העולה על 14 חודשים, בשל הפינוי או הרענון, אשר לא הגישו תביעה לפי תקנות חפצים ביתיים, ואם הגישו לא קיבלו את המענה המקסימלי לפי התקנות, בהתאם להרכב המשפחתי.

מוצע לקבוע כי המענק יינתן כמענק מינהלי לפי החלטת ממשלה, מכוח סמכותה השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". הוראה זו טומנת בחובה שתי מגבלות להפעלת הסמכות השיורית של הממשלה – הראשונה, הפעלת הסמכות "בכפוף לכל דין" והשנייה, הפעלת הסמכות רק מקום שבו אין חקיקה שמסדירה את אותו נושא או שהחקיקה שמסדירה את אותו נושא אינה יוצרת הסדר שלילי שמונע את הפעלתה.

כלל ההסדרים הראשוניים נדון בהלכה הפסוקה במספר פסקי דין. כפי שציין כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בפסק דינו בדעת מיעוט בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו, 27.3.2016) (להלן – עניין מתווה הגז), "הכלל בדבר הסדרים ראשוניים הוא בעצמו 'עדיין בגדר הסדר ראשוני' (זמיר א, בעמ' 215). ההבחנה בין הסדר ראשוני להסדר משני אינה חפה מקשיים, ומידת הפירוט הנדרשת מן ההסדר הראשוני אינה ברורה ותלויה בנסיבות המקרה."

בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב (5), 481, קבע כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז) כי תורת ההסדרים הראשוניים הולמת "עניינים מיוחדים במינם המחייבים הכרעה עקרונית בשאלת יסוד המפלגת את החברה הישראלית".

כלל ההסדרים הראשוניים מבוסס על שני טעמים: להגן ככל הניתן על חירויות הפרט וקביעת גבולות סמכותה של הרשות המבצעת ביחסיה עם הרשות המחוקקת. ראו למשל: סעיף 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מישאל חשין ז"ל בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 1 (להלן – עניין ועדת המעקב).

בהתאם לכלל האמור, הסמכת המינהל לחקיקת משנה או להוראת מינהל היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים ועל הסדרים ראשוניים הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים להיקבע בחוק של הכנסת.

בהלכה הפסוקה נקבעו אמות מידה שונות לבחינת השאלה האם הסדר מהווה הסדר ראשוני או הסדר משני על רקע נסיבות קונקרטיות. כך, יש לשקול את מידת ההשפעה של ההסדר על הציבור, היקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בו, ההשלכות הכספיות שלו, הדחיפות שבה יש להסדיר את העניין, מידת המורכבות והידע המקצועי הנדרש, חשיבותו ומהותיותו של ההסדר וכן גם את היותו שנוי במחלוקת ציבורית. ראו למשל: עניין ועדת המעקב, פס' קלג לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בעניין מתווה הגז.

יצוין כי בכל הקשור להקצאת תקציבים, בעניין ועדת המעקב ציין כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מישאל חשין ז"ל בסעיף 43 לפסק דינו כי "כהנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. ובדיוענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה ראויה. אלא שלא כך יהיה בכל מקרה ומקרה, וכל מקרה יידרש לדיון משלו. כזאת נוכל לומר, ש"אם מעניק חוק התקציב סמכות לממשלה להוציא כך-וכך מיליארדי שקלים, בלא שיש בנמצא חוק ספציפי ומפורט הקובע תנאים וסייגים

ומדיניות ספציפיים - קרא: בלא שנחקק חוק הקובע הסדרים ראשוניים - שקול המעשה לדלגציה של סמכות החקיקה מן הכנסת לממשלה. וכזאת לא ייכון במשטר דמוקרטי הבנוי על עקרון ביזור הסמכויות" (פרשת שמעוני, בפסקה 3 לחוות דעתי).

בנוסף, כאמור בהלכה הפסוקה, כל מקרה ומקרה יידרש לדיון משלו. בהקשר זה נציין כי משרדי הממשלה השונים מקצים מענקים מינהליים, בהיקפים ניכרים ולקבוצות זכאים שונות, וזאת מכוח הסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה גם בתקופה רגילה. חלק מההקצאות האמורות ניתנות שלא באופן חד-פעמי ובמשך מספר שנים. כך למשל, סבסוד מעונות יום בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנה לאוכלוסייה של כ-120 אלף משפחות. סיוע בשכר דירה במשרד השיכון בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח בשנה לאוכלוסייה של כ-170 אלף משפחות. סבסוד צהרונים במשרד החינוך בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח בעבור כ-230,000 ילדים. כך, במשרד הכלכלה קיימים חמישה מסלולים של מענקים מינהליים, בהיקף של למעלה ממיליארד ש"ח. ברשות החדשנות מחלקים מענקי מו"פ בהיקף של למעלה ממיליארד שקל בשנה וכיו"ב. יצוין כי אך לאחרונה קבעה הממשלה כי יינתן מענק סיוע לעסקים ברשויות מקומיות מוטות תיירות עקבת מלחמת "חרבות ברזל".

יצוין כי הוראות חוק מס רכוש הקיימות אינן מאפשרות להכיר בנזק שאינו נזק מלחמה, וביניהם בנזקים שנגרמו לתכולת בתי מגורים עקב היעדרות ממושכת, בשל פינוי או רענון בהתאם להחלטת ממשלה בשל מצב ביטחוני, ואין כל חובה בדין להעניק זכאות למענק בעבור הנזקים האמורים. נכון לעת הזו, גורמי המקצוע סבורים כי יש לייחד את המענק המוצע בעבור נזק לחפצים ביתיים, כהגדרתם בתקנות חפצים ביתיים בלבד, ולא לתת מענה דומה בעבור נזקים שייתכן ונגרמו במצב הדברים האמור לבתים עצמם. הבחנה המוצעת בין תכולת הבית לתשתית הבית עשויה לעורר טענות בדבר היעדר מענק לנזקים שנגרמו לתשתית. יצוין בהקשר זה כי אין מסד נתונים ברור אודות פגיעות בשל נזקי עזובה שנגרמו לבתים עצמם, ואולם בהינתן שמדובר במענק אשר הינו מעבר לזכאות הקבועה בדין, ועל כן אין חובה לתיתו, הרי לטעמי, אין מניעה משפטית לייחד המענה המוצע לתכולת הבתים בלבד.

וידגש, תכלית הפעולה היא לתת מענה דחוף למי שתכולת הבתים שלהם, החפצים הביתיים שהיו בבתים שפנו בשל החלטות הממשלה, כהגדרתם בתקנות חפצים ביתיים, ניזוקו נוכח ההיעדרות הממושכת בצורה ייחודית, כמתואר לעיל, ואין בחוק מענה קיים עבורם. בנוסף, אין חולק כי לא מדובר בעניין מיוחד במינו המחייב הכרעה עקרונית בשאלות יסוד והוא אינו כולל פגיעה בזכויות הפרט. עוד אציין כי אין מדובר בקביעת מסלול מתמשך לקבלת מענקים, אלא קביעת זכאות חד פעמית לקבלת מענק בעת הנוכחית. מצב הדברים הקיים אינו מחייב, לטעמי, קביעת הסדר ראשוני ועל כן הממשלה יכולה בהתאם לסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה לקבוע את ההסדר המוצע בהצעה. עם זאת, יצוין כי ככל שיוחלט על הרחבת מענק זה, כמו גם מתן המענק במצבים אחרים, יהיה צורך לבחון את הצורך במתן המענק בחוק.

הסכם עם קרן קיימת לישראל

בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז מיום 10 ביוני 2014 בנושא "מימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל – קביעת סדרי עבודה" (להלן – **הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה**), נקבע כי על מנת להבטיח את טוהר המידות, למנוע שיקולים זרים בהקצאת התקציב וכדי למנוע את הפרטת קביעת סדרי העדיפות של המדינה ועקיפת הליכי התקצוב הממשלתיים שנקבעו לפי כל דין, יש להסדיר את הליך קבלת הכספים למדינה מקק"ל.

הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קובעת, בין היתר, עקרונות למימון הפרויקטים על ידי קק"ל וכן כי הליך קבלת הכספים יותנה בהחלטת ממשלה המבוססת על קריטריונים ברורים לקביעת הפרויקטים ולחלוקת התקציב בין הפרויקטים הלאומיים שיבחרו. עוד נקבע בהנחיה האמורה כי החלטת הממשלה חייבת להתבסס על תקציב המדינה באותה שנה ועל סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה בתקציבה על מנת למנוע מעקף של סדרי העדיפות שלה.

ההצעה ביחס לפרויקטים המשותפים עם קק"ל עולה בקנה אחד עם האמור בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וזאת בשים לב לכך שהיא אינה משנה את המנגנון והוראות ההסכם שנקבעו בהסכם שאושר על ידי הממשלה בהחלטה מס' 859 ומדובר בהנחיית נציגי המדינה בצוות הקבוע בסעיף 5.1 כי לכל הפחות חלק מהפרויקטים המשותפים, ייקבעו מתוך התכנית הרב שנתית לפיתוח ולשיקום הצפון שתקבע הממשלה. אין בהחלטה הוראה לגבי פרויקטים ספציפיים ועדיין נדרש לפעול בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 5 להסכם לשם בחירת הפרויקטים המשותפים, ובין היתר שהפרויקטים יבחרו על ידי הצוות המשותף, ריכוז של מיזמים מכלל משרדי הממשלה ותיעדופם בהתאם לסדרי העדיפויות הממשלתיים והבאתם לאישור סופי על ידי הממשלה בהחלטת ממשלה נוספת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד התיירות – אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

מנהלת תקומה – אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר
תפקיד

אסי מסינג
שם