

השתתפות בהוצאות פיתוח באזורי תעשייה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 845 מיום 23 בדצמבר 2021, מס' 4881 מיום 05 במרץ 2020, מס' 4461 מיום 13 בינואר 2019, מס' 3298 מיום 28 בדצמבר 2017 ומס' 1466 מיום 22 במאי 2016 (להלן: "החלטות הממשלה"), על מנת להמשיך לעודד בשנים 2023-2024 שיווקן של קרקעות לתעשייה באמצעות השתתפות בהוצאות פיתוח באזורי תעשייה שמצויים באזורי עדיפות לאומית, כהגדרתם בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, אשר בהם משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "המשרד") הוא הגורם המפתח וגובה הוצאות פיתוח ובאזורי תעשייה באיו"ש שבהם המשרד פועל כגורם ממליץ ומסייע למינהל האזרחי בתחומים אלו באיו"ש (כל אזורי התעשייה הללו ייקראו להלן: אזורי התעשייה):

המשרד ישתתף בהוצאות הפיתוח באזורי התעשייה באמצעות מתן מענקים כאשר גובהם יהיה בהתאם לקריטריונים המקצועיים שגובשו על ידי מנכ"ל המשרד ביחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר. ככל שיידרש שינוי הקריטריונים, ייעשה בהסכמת הצדדים. היקף המענקים לא יחרוג ממסגרת התקציב המאושרת בכל שנת תקציב בשנים 2023-2024.

דברי הסבר

רקע כללי

1. משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "המשרד") אחראי לפיתוח, קידום ושיווק של כ-130 אזורי תעשייה ברחבי הארץ המצויים באזורים הקבועים לפי סעיף 40 לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 ואזורים אחרים שקבעה הממשלה, מעת לעת, לענין ההטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון או לענין חוק חובת המכרזים (להלן: "אזורי עדיפות לאומית"), ובאיו"ש (באיו"ש המשרד פועל כגורם ממליץ ומסייע למינהל האזרחי בתחומים אלו) (להלן - אזורי תעשייה). המשרד פועל רבות בייזום, איתור והמלצה על הקצאת קרקעות לתעשייה, לרבות באמצעות תכנון, פיתוח ושיווק של אזורי תעשייה.

שיווק הקרקעות באזורי התעשייה מטרתו סיוע בפיתוח כלכלי בדגש על פיתוח מקומי תוך קידום התעסוקה, קידום התעשייה והעלאת רמת החיים באזורים אלו כדלקמן:

א. הקמת מפעלים חדשים, הרחבת מפעלים קיימים או העתקת מפעלים מאזור המרכז אשר יסייעו ליצירת מקומות עבודה יציבים נוספים באזורים אלו, לרבות מקומות עבודה אטרקטיביים ובשכר הולם. הדבר יהווה מנוף להעלאת רמת החיים ביישובים הסמוכים לאזורים אלו ותהווה גורם מחזק לאוכלוסייה המקומית בתחומים נוספים על תחום התעסוקה, כגון: בריאות, חינוך, תרבות ושעות הפנאי.

ב. חיזוק התעשייה בישראל הינו יעד אסטרטגי של המדינה ומטרתו יצירת פעילות כלכלית תוספתית, עידוד ייצוא, קידום חדשנות, העלאת חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל, צמצום פערים בין המרכז לפריפריה ועוד.

מענק השתתפות בעלות הוצאות הפיתוח:

לצורך עידוד הקמת מפעלי תעשייה באזורי התעשייה, קיים צורך ממשי ומהותי ביצירת תמריצים שונים, בין השאר, מתן מענק השתתפות בהוצאות פיתוח ליזמים, אשר קיבלו המלצה על הקצאת קרקע בפטור ממכרז באזורי התעשייה שהמשרד פיתח וגובה בהם את הוצאות הפיתוח.

עד שנת 2021 שילמו היזמים הזכאים להשתתפות בהוצאות הפיתוח מלכתחילה רק את החלק היחסי הנותר לתשלום. החל משנת 2021, גובה משרד הכלכלה והתעשייה את הוצאות הפיתוח המלאות מכל עסקה שאושרה בפטור למטרת תעשייה או מלאכה ברשות מקרקעי ישראל, והשתתפות המשרד בהוצאות הפיתוח נעשית באמצעות מענק הניתן בשלב מאוחר יותר ליזמים הזוכים בכך, בהתאם לשיעור ההשתתפות כפי שנקבע על ידי מנכ"ל המשרד, בתיאום עם אג"ת. את מענק ההשתתפות בהוצאות הפיתוח מקבל היזם בהתאם לעמידה באבני דרך. שינוי זה בוצע בכדי להגדיל את וודאות הקמת המפעלים.

מענקי ההשתתפות בהוצאות הפיתוח יאושרו בהליך תחרותי, בהתאם להוראות שיקבע מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, ובכפוף לקיומו של תקציב.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההשפעה על משק המדינה באה לידי ביטוי בעידוד שיווק קרקעות ובהבאת יזמים לאזורי התעשייה על ידי מתן תמריצים וכתוצאה מכך הגדלת היקף הדרישה לעובדים במפעלים החדשים שמוקמים או במפעלים שהורחבו. מבנים לתעשייה מתאפיינים בבנייה נמוכה ובצורך רב בשטח. לאור עליית מחירי הקרקע לתעשייה, מצד אחד מתקשים התעשיינים להתמודד במכרזי מחיר ומצד שני, חלקה היחסי של ההנחה בפטור ממכרז הצטמצם עד מאוד. לכן, ההשתתפות בהוצאות הפיתוח באזורים בהם משרד הכלכלה והתעשייה הוא הגורם המפתח ברת משקל רב בסל התמריצים להבאת תעשייה איכותית ותעסוקה לפריפריה.

בשנת 2022 שווקו בפטור ממכרז באזורי תעשייה בהם המשרד הוא הגורם המפתח, מגרשים בשטח של כ-690 דונם ל-76 יזמים.

תקציב

מסגרת התקציב לצורך ההחלטה בשנים 2023-2024 עומדת על כ-70 מלש"ח לכל שנה. החלטה זו איננה דורשת תקציב תוספתי.

השפעת ההצעה על מצבת כוח אדם

אין להצעה השפעה על מצבת כוח האדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה 1117 מיום 7.2.2016 : "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה"
החלטת ממשלה 3298 מיום 28.12.17 "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה"
החלטה 4461 מיום ה-13 בינואר 2019 "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה"
החלטה מס' 4881 מיום 05 במרץ 2020 : "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה"
החלטה מס' 845 מיום 23 בדצמבר 2021 : "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: אין

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות שרים

נושא הצעת ההחלטה:

השתתפות בהוצאות פיתוח באזורי תעשייה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. תקנות 25(5)(א) ו-25(5)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "התקנות") מסמיכות את משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "המשרד") להמליץ לרשות מקרקעי ישראל על הקצאת קרקע בפטור ממכרז למפעל שתחום עיסוקו תעשייה או מלאכה או בניית מבני תעשייה להשכרה (להלן: "המלצה להקצאה בפטור") באזורי עדיפות לאומית הקבועים בסעיף 3(א1)(1) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הכוללים, בין היתר, את האזורים אשר נקבעו בהתאם לסעיף 40ד לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 ואזורים אחרים שקבעה הממשלה, מעת לעת, לענין ההטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון או לענין חוק חובת המכרזים (להלן: "אזורי עדיפות לאומית").
2. סעיף 15 לפקודה 402.1 נוהל פעולה אג"מ מב"ת להקצאת אדמות מדינה לצרכי התיישבות, מאפריל 1980, מסמך את הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לפעול בהתאם לנוהלים המקובלים ברשות מקרקעי ישראל, בנושא החכרת קרקעות לצרכי התיישבות. היות שיחסי הגומלין בין המשרד לבין הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיו"ש הם כיחסי הגומלין בין המשרד לבין רשות מקרקעי ישראל, המלצה להקצאה בפטור באיו"ש ניתנת ע"י המשרד לממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיו"ש.
3. מאחר שהשתתפות בהוצאות הפיתוח היא פעולה משלימה ואינהרנטית להקצאת הקרקע, ממילא היא מוגבלת לקרקע הנמצאת באזורים המפורטים בסעיפים 1 ו-2 לעיל.
4. מוצע כי משרד הכלכלה והתעשייה ישתתף בהוצאות פיתוח באזורי תעשייה באמצעות מתן מענקים, כאשר גובהם יהיה בהתאם לקריטריונים המקצועיים שגובשו על ידי מנכ"ל המשרד ביחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר. אלא אם ישונו הקריטריונים או שיעורי ההשתתפות בהסכמת הצדדים. היקף המענקים לא יחרוג ממסגרת התקציב המאושרת בכל שנת תקציב בשנים 2023-2024.
5. החל משנת 2021 גובה המשרד את הוצאות הפיתוח המלאות מכל עסקה שאושרה בפטור ממכרז למטרת תעשייה או מלאכה ברשות מקרקעי ישראל, ודן בבקשות לקבלת מענק השתתפות בהוצאות הפיתוח ששולמו, בהתאם לשיעור ההשתתפות כפי שנקבע על ידי מנכ"ל המשרד ובתיאום עם אגף תקציבים, ובכפוף לקיומו של תקציב. מוצע להמשיך לאפשר השתתפות בהוצאות פיתוח באמצעות מתן מענקים כאמור, באזורי תעשייה אשר בהם המשרד הוא הגורם המפתח וגובה הוצאות פיתוח, ולהמשיך את התמרוץ לשיווקן של קרקעות לתעשייה באזורי תעשייה כאמור וזאת לשנים 2023-2024.



6. קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במהלך הכנת הארכת החלטת הממשלה בשנת 2018 עלתה השאלה האם המודל המשפטי הנכון למתן הסבסוד (כפי שהיה מנגנון ההשתתפות אז) הינו החלטת ממשלה המבוססת על סמכותה השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה, מה היחס בין סיוע זה והחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959 (להלן: "חוק עידוד") והאם נדרש לבחון פעולה במסלול משפטי שונה.

באשר ליחס בין סיוע זה לבין החוק לעידוד השקעות הון - מדובר במסלול מנהלי המוקם מכוח סמכותה השיורית של הממשלה, כאשר המענק שניתן בגינו הוא השתתפות בהוצאות פיתוח הקרקע.

המענקים מכוח החוק עידוד ניתנים לתעשיות מוטות ייצוא וזאת בהתאם לתנאי הסף הקבוע בחוק של "מפעל בר תחרות" (סעיף 18א(ב) ו-18א(ג) לחוק), ואילו במסגרת המסלול המנהלי אין תנאי סף ביחס לתעשיות אלו, שכן מטרתו לתמרץ את שיווקן של קרקעות לתעשייה או מלאכה באזורי התעשייה שהמשרד פיתח וזכאים להשתתפות בהוצאות פיתוח הקרקע. קרי, במסלול המנהלי הדגש הוא על אזור התעשייה שיווקו ופיתוחו אשר ביחס אליו נגזר שיעור ההשתתפות וגובה המענקים ליזם, ואילו בחוק עידוד הדגש הוא על המפעל ועמידתו בתנאי הסף של החוק, ומשכך - מדובר על תכליות ומטרות אחרות.

כמו כן, על אף שבהתאם לסעיף 40ג(א)(1) לחוק ניתן להכיר בהוצאות שהוציא בעל המפעל לפיתוח הקרקע, על פי סעיף 40 לחוק, לא ישולם מענק בשל נכס פלוני יותר מפעם אחת. לכן, למעשה, מדובר במניעת כפל הטבות מובנית בחוק, לפיה, מי שיקבל השתתפות בהוצאות הסיוע בהתאם למסלול המנהלי לא יהיה זכאי לסיוע בגין אותה הוצאה מכוח החוק. מבקש סיוע שיקבל מענק השתתפות מכוח המסלול המנהלי לא יהא זכאי לקבל סיוע עבור אותם מרכיבי סיוע במסגרת מסלולים אחרים של משרד הכלכלה והתעשייה.

בכך המסלול עומד בקווים המנחים שנקבעו בחוות דעתו של עו"ד אבי ליכט, המשנה (דאז) ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי- פיסקאלי) "הענקת מענקים לעידוד השקעות הון מכוח סמכותה השיורית של הממשלה" מיום 11.3.2013.

במהלך הכנת הארכת החלטת הממשלה האחרונה בשנת 2021 עלתה השאלה האם נדרש לבחון פעולה במסלול משפטי שונה - בהתאם להתחייבות שניתנה בסעיף 6 לחוות הדעת המשפטית הנלווית להחלטת הממשלה מס' 4461 מיום 13.1.2019 "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה", על פיה ייבחן המודל המשפטי של הענקת הסבסוד, והוכנה חוות דעת משפטית שלהלן יובאו מסקנותיה בתמצית.



בחינת השאלה האם הסדר מהווה הסדר ראשוני או הסדר משני, נעשית בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה, כפי שצוין בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006), ובהתאם נתנו את הדעת בין היתר לקריטריונים אלו ובחינתם ביחס להצעת ההחלטה דין:

- מידת ההשפעה של ההסדר על הציבור – בענייננו, מכיוון שמי שיכול לקבל מענק הוא מי שכבר קיבל הקצאה בפטור ממכרז בהמלצת המשרד, אזי אנחנו נשארים בתוך אותה קבוצת השפעה בציבור, שהתקנות כבר הקנו לה הטבה. אין פה השפעה על ציבור אחר או חדש אלא חיזוק מסוים להסדר קיים;
- היקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בהסדר – לא נראה שיש פגיעה בזכויות הפרט שכן מדובר במענק שהוא הטבה לזים ולא פוגע בזכות מזכויותיו. המענק אינו יוצר כשלעצמו את האבחנה בין מי שמקבל את הקצאת הקרקע בפטור ממכרז ומי שלא (כאמור מעלה), כאשר להקצאה במסלול זה קיימות חלופות של מכרז שהוא ברירת המחדל וכן עסקאות פרטיות. כך שלמי שלא מתומרץ ע"י הפטור והמענק יש חלופות אחרות על מנת לעסוק בעיסוקו;
- השלכות כספיות – מדובר בתקציב משתנה מדי שנה, בהתאם לצרכי המשרד ובתיאום עם אגף תקציבים;
- כפועל יוצא מכל האמור לעיל, לדידנו עצם מתן המענק, לא מהווה הסדר ששנוי במחלוקת ציבורית רחבה.

על כך יש להוסיף כי לטעמנו השימוש בסמכות שיורית במקרה זה אינו שימוש כבסיס תמידי להענקת זכויות מטעם המדינה. נושא המענקים הוא דינמי ותלוי בכמה גורמים:

1. מפת האזורים בה יינתנו המענקים מכוח ההחלטה אשר הינה בהתאם למפת אזורי פיתוח אי שנקבעת בתוספת לחוק לעידוד השקעות הון. התוספת השנייה נקבעת בכל פעם לתקופה שלא תפחת משנתיים ובסמכות שר האוצר ושר הכלכלה באישור ועדת הכספים של הכנסת לשנותה.
2. מודל המענקים, קרי מה יהיה שיעור ההשתתפות בכל אחד מאזורי התעשייה הזכאים למענק (המודל מבוסס כיום על פרמטרים משתנים כמו ביקוש והיצע) ובסיכום עקרונות מול אג"ת נקבע כי המודל ייבחן בעתיד לאחר שינוי שיטת התשלום מסבסוד למענקים. לאורך כל השנים, נערכו שינויים באזורים בהם ניתן הסבסוד וכמפורט בדברי ההסבר להחלטת הממשלה משנת 2021, אף נערכה בדיקה מקצועית בדבר הכדאיות של כלי זה וההשפעה שלו, ונקבעו נהלים מסודרים להקמה והרחבה של אזורי תעשייה.
3. עצם המנגנון של מתן מענק יכול להשתנות. שהרי עד שנת 2021 המנגנון היה סבסוד אוטומטי מראש, ומשנת 2021 עבר לשיטת תשלום מלא על ידי היזם ואז תשלום מענקים בהתאם לאבני דרך, דבר שעוד מצוי בבחינה לגבי העתיד.

כל האמור מלמד כי מדובר בתחום דינמי, שאמור להשתנות כל העת בהתאם לצרכים השונים ואין לראות בו כבסיס תמידי להענקת זכויות.



לאור הניתוח המשפטי לעיל, עמדתנו היא שמסלול מתן מענקי השתתפות בהוצאות הפיתוח באזורי תעשייה ליזמים אינו מהווה הסדר ראשוני המחייב חקיקה ראשית ועל כן הוא בבחינת הפעלת הסמכות השיורית של הממשלה מכוח חוק יסוד: הממשלה, כאשר הוא רלוונטי ואינהרנטי לפעילות משרד הכלכלה והתעשייה.

לעמדתנו, אמנם אין חובה כי המסלול המנהלי מכוח סמכותה השיורית של הממשלה, יוצר על ידי הממשלה במליאתה (שכן לא מצאנו מניעה כי מסלולים כאלו ייקבעו על ידי השר והמשרד) אולם, מאחר ועד היום נושא הסבסוד או ההשתתפות בהוצאות הפיתוח הוסדר בהחלטות ממשלה, מועלית ההצעה באופן דומה.

עמדת היועץ המשפטי של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

משרד האוצר- לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשרה העומדת בראשו מגיש את ההצעה:
לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר ההצעה.

אילת זלדין


היועצת המשפטית