

תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה"
לשנים 2015-2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן"

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1114 מיום 29.12.2013, בעניין תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי באזור עוטף רצועת עזה לשנת 2014, ולהחלטות הממשלה המאוזכרות בה, ובמטרה להוסיף ולחזק, גם בשנים 2015-2016, את החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף רצועת עזה, הממשיכים לחיות תחת איום ביטחוני מתמיד, הכולל ירי תלול מסלול ואיום חדירה ליישובים, וכן במטרה לתת מענה לצרכים מיידיים הנובעים מההסלמה לפני ובמהלך מבצע "צוק איתן", לאשר תוכנית סיוע לתושבים ולרשויות המקומיות ביישובי עוטף עזה, כדלקמן:

1. הגדרת האזור

יישובי עוטף עזה, לעניין החלטה זו, הם אזור שדרות רבתי והיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב אשר בתייהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה, כפי שנקבעו בהחלטות ממשלה: מס' 4460 מיום 22.3.2012, מס' 2766 מיום 27.1.2011, מס' 2341 מיום 1.8.2004, מס' 2704 מיום 14.11.2004, מס' 2173 מיום 4.7.2004, מס' 1708 מיום 27.5.2007, מס' 3493 מיום 15.5.2008 ומס' 1470 מיום 25.3.2007 (להלן: "יישובי עוטף עזה").

2. מיסוי

להנחות את שר האוצר להשתמש בסמכותו על פי סעיף 7(ו) לחוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), תשס"ז-2007 (להלן בסעיף זה: "החוק"), ולהאריך את תחולת הוראות סעיף 11 וחלק ב' לתוספת הראשונה לפקודת מס הכנסה, כנוסחן בסעיף 5 (ב) לחוק, כך שמי שהיה במשך כל שנת המס תושב יישובי עוטף עזה, כפי שהוגדרו בחוק ובצו סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), תשס"ח-2007, שהותקן מכוחו, יהיה זכאי, גם בשנות המס 2015-2016, לזיכוי מס בשיעור 20% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לסכום הקבוע לעניין זה לפי החוק.

3. פטור מדמי חכירה

הממשלה רושמת לפניה את המשך תוקף הפטור מתשלום דמי חכירה לרשות מקרקעי ישראל, ביישובי עוטף עזה, גם בשנים 2015-2016.

4. ארנונה

א. משרד הפנים ימשיך להעניק בשנים 2015-2016 הנחה בשיעור 30% בשיעורי

הארנונה למגורים, ו-24% בשיעורי הארנונה לתעשייה, למסחר, לשירותים, למשרדים, למלאכה ולחקלאות, ביישובי עוטף עזה. בהתאם לכך, להנחות את שר הפנים לפעול להארכת תוקף תקנה 33 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 לשנים 2015-2016.

ב. משרד הפנים יעביר לרשויות המקומיות מענק מיוחד למימון הנחות הארנונה הקבועות בסעיף קטן 4(א) לעיל, כנגד גביית הארנונה בפועל. משרד האוצר ישפה את משרד הפנים בסך המענק המיוחד שיעביר משרד הפנים לרשויות, כאמור.

5. מענקים מיוחדים לרשות המקומית

משרד הפנים יעביר, בשנים 2015-2016, מענק מיוחד לעיריית שדרות ולמועצות האזוריות שבתחומן מצויים יישובי עוטף עזה, למימון הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני והשלכותיו, בשיעור שנקבע בשים לב להבדל במספר התושבים, בתחום העוטף, המתגוררים בכל אחת מהרשויות המקומיות הרלוונטיות. כדלקמן:

לעיריית שדרות: 11 מלש"ח

למועצה האזורית אשכול: 4 מלש"ח.

למועצות האזוריות שער הנגב ושדות נגב: 2.5 מלש"ח כל אחת.

למועצה האזורית חוף אשקלון: 1.25 מלש"ח.

לצורך מימון מענק זה, יעביר משרד האוצר למשרד הפנים תקציב תוספתי ייעודי בהיקף של 50% מגובה המענק לעיל, בכל אחת מהשנים 2015-2016. המענק המיוחד יינתן בנוסף ומבלי לפגוע בכל מענק אחר.

6. מרכזי חוסן

להטיל על משרד הבריאות להמשיך להפעיל את חמשת מרכזי החוסן ביישובי עוטף עזה

2015-2016. לצורך הפעלת מרכזי החוסן, כאמור, יוקצו 8 מלש"ח, בכל אחת מהשנים, מהמקורות הבאים:

2.7 מלש"ח מתקציב משרד הבריאות;

2.2 מלש"ח ממשרד האוצר;

1 מלש"ח מתקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים;

1.1 מלש"ח מתקציב משרד ראש הממשלה;

1 מלש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל.

משרדי הממשלה יעבירו את השתתפותם בהפעלת מרכזי החוסן לתקציב משרד הבריאות לא יאוחר מיום 30.4.2015 ו- 30.4.2016 בהתאמה, למעט סכום של 625 אלש"ח מהתקציב בסך 1 מיליון ש"ח המיועד מתקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיועבר ישירות למרכזי החוסן, בכל אחת מהשנים.

7. תעשייה

א. אזור התעשייה ספירים

בהמשך לסעיף 6(ב) להחלטת ממשלה מס' 2664 מיום 2.1.2011, בעניין הרחבת פארק התעסוקה "ספירים", להקצות 2.5 מלש"ח, בשנת 2015, לטובת שיקום, פינוי והשמת שטחי בריכות תמלחת הנמצאות בשטח הפארק, ובניית קו חדש לצורך הזרמת התמלחות לבריכות חילופיות תוך שיקומן והשמתן, מהמקורות התקציביים הבאים: 1 מלש"ח ממקורות משרד הכלכלה לשנת 2015 ו-1.5 מלש"ח תקציב תוספתי ייעודי שיועבר לצורך כך ממשרד האוצר למשרד הכלכלה בשנת 2015.

ב. מסלול תעסוקה

להורות לשר הכלכלה לפרסם הקצאה ייחודית ליישובי עוטף עזה, לשנים 2015-2016, בתנאים מועדפים, במסגרת הוראת מנכ"ל מספר 4.17, מסלולי סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל (מסלול אזורי סיוע). לצורך כך, יוקצה סך של 5 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2015-2016, מהם 3 מלש"ח ממקורות משרד הכלכלה ו-2 מלש"ח תקציב תוספתי ייעודי שיועבר לצורך כך ממשרד האוצר למשרד הכלכלה.

ג. הטבות מו"פ

להטיל על שר הכלכלה ושר האוצר, להגיש לאישור ועדת הכספים של הכנסת, בתוך 14 יום, בהתאם לסמכותם מכוח סעיף 28(ג) לחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד 1984, את התקנות לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (כללים בדבר תוספת לשיעורי מענק באזורי עדיפות)(תיקון), התשע"ד-2014 המקנות תוספת בשיעור של 25% על המענקים שקובעת ועדת המחקר לתוכניות של תאגידים המבצעות בשדרות ויישובי עוטף עזה כהגדרתם בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

8. מעונות יום

א. להנחות את משרד הכלכלה להוסיף, בתוך 60 יום, לנוהל תקצוב מעונות היום החל משנת 2014, תקצוב ייעודי למיגון עד שלושה מעונות יום תלת-כיתתים חדשים, שייבנו בשדרות, בסכום של 6 מלש"ח. משרד הכלכלה ומשרד האוצר ישאו בחלקים שווים במימון זה.

ב. להנחות את משרד הכלכלה ומשרד האוצר לגבש מחירון נורמטיבי לבינוי מעונות יום ממוגנים, בתוך 90 יום.

ג. להנחות את משרד הכלכלה, בתיאום עם משרד האוצר, לגבש בתוך 120 יום תכנית סדורה, הכוללת לוחות זמנים ותקצוב מוגדרים, להרחבת היצע מעונות היום בשדרות ובמועצות האזוריות באזור עוטף עזה, בהתאם למיפוי הצרכים הנוכחיים והעתידיים באזור.

ד. סבסוד מעונות יום - בהמשך להחלטת ממשלה מס' 453 מיום 21.6.2009, לקבוע כי בשנת הלימודים התשע"ו תינתן למתגוררים ביישובי עוטף עזה דרגת סבסוד 3 (בהתאם ללוח תשלומי ההורים המפורסם על ידי משרד הכלכלה), מבלי

לבדוק את שיעור ההכנסה לנפש. הטבה זו תינתן בכפוף לעמידת שני בני הזוג בכל יתר התנאים הקבועים במבחן התמיכה, המפורסם על ידי המשרד.
ה. לקבוע כי משרד הכלכלה, בהסכמת משרד האוצר, יוכל לעשות שימוש בכספים שהוקצו בסעיפים 5 (ב)(1), (2) ו-(4) בהחלטת ממשלה מספר 4088 מיום 8.1.2012 גם להרחבת מערך המשפחתונים המפוקחים על ידי משרד הכלכלה.

9. מעונות סטודנטים

במסגרת התוכנית שמפעילה הועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת) להקמת מעונות לסטודנטים במוסדות האקדמיים המתוקצבים, לבקש כי תינתן עדיפות להקמת מעונות סטודנטים ביישובי עוטף עזה ובפרט בשדרות. מנכ"ל ות"ת ידווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה על התוכניות להקמת מעונות כאמור לרבות פירוט תקציב ולוחות זמנים עד 1.12.2014.

10. בריאות

להטיל על משרד הבריאות לתגבר את מערך רפואת החירום ביישובי עוטף עזה בשנים 2015-2016, באמצעות הצבת 2 נט"נים בשדרות; הצבת נט"ן במ.א. אשכול; הפעלת מוקד רפואי לילי ותגבור התחנה לבריאות הנפש בשדרות. לצורך כך, יקצה משרד הבריאות 3.5 מלש"ח מתקציבו, בכל אחת מהשנים 2015-2016.

11. חיזוק הביטחון האישי במרחב הציבורי

א. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 בעניין הקמת והפעלת מערך אכיפה עירוני, להנחות את השר לביטחון הפנים לפעול להוספת העיר שדרות לתוספת הראשונה לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, כך שיחל לפעול בשדרות מערך אכיפה עירוני עד ליום 1.6.2015, וזאת בכפוף לעמידת הרשות המקומית בתנאי הפיילוט, כנדרש. בהתחשב במצבה הכלכלי המיוחד והאתגרים הביטחוניים הייחודיים לעוטף עזה, לקבוע כי תמהיל מערך האכיפה העירוני בשדרות (מס' הפקחים המסייעים ביחידת הפיקוח העירונית הייעודית מול מס' השוטרים בכוח השיטור הייעודי במסגרת המערך) יהיה מוטה שוטרים ביחס המקסימלי האפשרי, בהתאם לכללי המודל שנקבע בנושא במשרד לביטחון הפנים ואושר בוועדת ההיגוי הלאומית.
ב. להרחיב את המערך הטכנולוגי (מצלמות וסנסורים) הקיים בשדרות לאזור התעשייה של העיר, במסגרת תכנית 'עיר ללא אלימות'. הצבת המצלמות והפעלת המערך באזור התעשייה יבוצעו בהתאם לכללים שנקבעו בנושא במסגרת תכנית 'עיר ללא אלימות'. המשרד לביטחון הפנים יקצה לשם כך 1.3 מלש"ח, מתקציבו, בשנת 2014.

12. רווחה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים ימשיך לתגבר את הפעילות הקהילתית לאוכלוסיות רווחה ביישובי עוטף עזה בשנים 2015-2016, בהיקף של 300 אלש"ח לשנה, מתקציבו.

13. חקלאות

להנחות את הממונה, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, להקצות בשנים 2015 ו-2016, לחקלאים המעבדים שטחים חקלאיים המצויים באזור עוטף עזה, וביחס לשטחים אלה בלבד, תוספת של עד 15% עובדים זרים, על כמות ההיתרים אשר לה הם יהיו זכאים לפי נוהל ההקצאה שייקבע לכל אחת מהשנים, וזאת בגין השטחים המעובדים על ידם באזור עוטף עזה. הקצאה כאמור לא תעלה על הזכאות הנורמטיבית של כל חקלאי. מובהר כי תוספת זו תינתן במסגרת מכסת ההיתרים המירבית עליה החליטה הממשלה.

14. תשתיות מים ביוב

א. הממשלה רושמת את הודעה הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן- רשות המים) על הקצאת כ- 6.4 מלש"ח, לשנת 2014, לטובת צרכים מיידיים לשיקום ופיתוח מערכות הביוב בשדרות. כמו כן, רשות המים תפעל לתקצוב שיקום נזקים למערכות הביוב באזור התעשייה שדרות שנפגעו באירועים הביטחוניים האחרונים. רשות המים והביוב תפעל, במסגרת סמכותה, לקדם בתוך 30 יום, איתור והתקשרות עם תאגיד מים וביוב לביצוע העבודות בפועל, בכפוף להוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

ב. הממשלה רושמת את הודעת רשות המים על הקצאת 2.1 מלש"ח, לשנת 2014, לטובת שיפור מערכות מים ולטובת החלפת תשתיות במקומות בהם מתוכננים לבצע החלפת ביוב במתווה האמור בסעיף א'.

ג. להנחות את רשות המים להשלים, עד ליום 31.12.2014 בחינה של צרכים בתחום המים והביוב בשדרות, לרבות בחינת הסדרה של תיאגוד שדרות, בכפוף להוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, ולהעביר המלצותיה לשר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים ולהנחות את רשות המים לפעול ליישומה במהלך שנת 2015 ככל שיאושר תקציב מתאים.

ד. להנחות את מינהל אזורי פיתוח במשרד הכלכלה להקים תחנה להגברת לחץ המים (בוסטר) ומערכות צנרת מתאימות באזור התעשייה של שדרות, וזאת לטובת הגברת לחצי המים הנדרשים לכיבוי שריפות. לצורך כך, יקצה משרד הכלכלה סך של 1.5 מלש"ח מתקציבו לשנת 2014; משרד האוצר יעביר למשרד הכלכלה, בתוך 14 יום, סך של 1 מלש"ח.

15. תחבורה

א. לממן הקמת מעגל תנועה במפגש הכבישים 232 ו-25 אשר יאפשר כניסה נוספת לביה"ס הממוגן האזורי בקיבוץ סעד. לצורך כך יעביר משרד התחבורה והבטיחות בדרכים סך של 3 מלש"ח ממקורותיו למשרד הפנים בתוך 14 יום, ומשרד האוצר יעביר, בתוך 14 יום, 3 מלש"ח נוספים כתקציב ייעודי תוספתי למשרד הפנים.

ב. להנחות את משרד התחבורה לסייע לעיריית שדרות בתקצוב של תכנון וביצוע הסדרי תחבורה נדרשים להקמת כפר סטודנטים בשדרות, וזאת בסכום כולל של 3 מלש"ח מתקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ובכפוף להקמת כפר הסטודנטים.

ג. במטרה לאפשר חיבור נוסף של אזור התעשייה של שדרות לכביש ארצי, להנחות את משרד התחבורה, בתיאום עם משרד הכלכלה, להקים, בשנת 2015, נתיב התחבורות נוסף לאזור התעשייה שדרות מצפון לאזה"ת מכביש דורות (334). העלות התקציבית המוערכת כיום בכ-6 מלש"ח, תתחלק בחלקים שווים בין משרד הכלכלה ומשרד התחבורה.

16. הגנת הסביבה

לשדרוג מערך הטיפול בפסולת והטיפול במפגעים בעיר שדרות וביישובי עוטף עזה, יקצה המשרד להגנת הסביבה מתקציב קרן הנקיון, ובכפוף לאישור הנהלת הקרן, 4 מלש"ח לעיר שדרות ו4 מלש"ח למועצות האזוריות באזור עוטף עזה.

17. התייעלות אנרגטית

משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים והמשרד להגנת הסביבה, בשיתוף, יבחנו גיבוש תוכנית להתייעלות אנרגטית בשדרות ויישובי עוטף רצועת עזה, בהתאם לצורך ועל-פי סדר עדיפות שיקבעו המשרדים. בחינה זו תושלם עד ליום 31.1.2015, ותכלול בחינת סדרי עדיפות, מודל ביצוע והמלצה על דרכי מימון של הפרויקט.

18. חינוך לא פורמלי

משרד החינוך ימשיך לפעול לחיזוק החוסן הקהילתי באמצעות קיומן של מסגרות חינוך בלתי פורמלי לילדים ונוער ביישובי עוטף עזה בשנים 2015-2016 בהיקף של 1 מלש"ח לשנה, מתקציבו.

19. יישום

לא פעל שר תוך 60 יום לבצע העברה תקציבית בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמי' 1985, ליישום החלטה זו, יפנה שר האוצר לביצוע ההעברה התקציבית מתוך תקציב המשרד האמור, בתיאום עם ראש הממשלה, ויראו פניה זו כפניה על דעת הממשלה. בהעדר מועד קבוע בסעיף כלשהו בהחלטה זו לביצוע העברה תקציבית בין משרדי ממשלה, תבוצע ההעברה התקציבית עד ליום 30 באפריל לכל שנת תקציב רלוונטית.

עדיפות לאומית

נוכח המצב הביטחוני השורר באזור עוטף עזה ומאפייני האוכלוסיה והאזור

הייחודיים, כמפורט להלן, אשר אינם מתקיימים באזורים אחרים במדינת ישראל, לרבות באזורי עדיפות לאומית אחרים, ובהמשך לתוכניות סיוע שמפעילה הממשלה ביישובים אלו החל משנת 2004, מחליטה הממשלה להמשיך ולייחד את היישובים המוגדרים בסעיף 1 להחלטה זו מתוך כלל היישובים במדינת ישראל, גם בשנים 2015-2016, ולהעניק בהם סיוע והטבות כמפורט בהחלטה זו.

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, יצוין כי השיקול המרכזי שביסוד החלטה זו הוא המצב הביטחוני באזור או ביישוב, כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק. לשיקול מרכזי זה מצטרפים שיקולים תומכים הנוגעים לחוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו, כאמור בסעיף 151(ב)(2), כמפורט להלן. יצוין גם, כי כל היישובים הנכללים בהחלטה זו, נמצאים גם בתחום האזורים והיישובים שהוכרוזו כבעלי עדיפות לאומית בהחלטת ממשלה מס' 667 מיום 4.8.29013.

להלן הנימוקים והנתונים התומכים בהחלטה:

המצב הביטחוני וההפרעה לשגרת החיים האזרחית

במהלך העשור האחרון סובלים יישובי עוטף רצועת עזה, כהגדרתם בגוף החלטה זו, מירי מתמשך של רקטות ומפעולות איבה שונות כלפי יישובי האזור ותושביו. פעילות זו היא חלק מאסטרטגיה של מדינות וארגוני אויב, המזהים את העורף כנקודת תורפה בחוסן הלאומי של מדינת ישראל. במטרה להחליש את האפקטיביות של אסטרטגיית הפגיעה בעורף, נוקטת ישראל, מאז 2004, בפעילות ממוקדת לחיזוק החוסן האזרחי באזור עוטף עזה. במסגרת זו, נכללות פעולות לחיזוק היישובים, הקהילות והפרטים החיים באזור העוטף, החווים, כאמור, איום רציף ומתקפות יומיומיות.

יישובי עוטף עזה, ממשיכים להיות תחת איום מתמיד, חשופים לירי תלול מסלול ומאויימים בחדירת מחבלים ליישובים. כפי שעלה בשנה האחרונה ביתר שאת, איום החדירה ליישובים, בין אם מעל הקרקע, בין אם במנהרות תת-קרקעיות ובין אם בפשיטות מן הים, מתקיים באזור בעוצמה שאין שניה לה באזורים אחרים של מדינת ישראל.

איום זה התחדד ערב ובמהלך הימים הראשונים של מבצע "צוק איתן", המתקיים גם בעיצומה של כתיבת החלטה זו. בהתאם, שגרת חייהם של תושבי האזור מתאפיינת בהתמודדויות ייחודיות ומורכבות בתחומי הביטחון ובתחומי חיים שונים.

על פי המידע העדכני שנמסר ממערכת הביטחון, פעולות האיבה כנגד אזור זה עדיין נמשכות באופן קבוע ובתדירות גבוהה. זאת ועוד, על פי נתונים אלו, ומבלי להקל ראש באף אירוע בודד כשלעצמו, רובם המכריע של מקרי הירי תלול המסלול מאזור עזה ממשיכים להיות מכוונים ליישובים הנמצאים בטווח המוגדר בהחלטה זו, כאשר הירי לטווחים החורגים מהאזור המוגדר בהחלטה זו אינו מתאפיין באותה הפרעה יסודית וקבועה לשגרת החיים האזרחית.

שגרת החירום המתוארת, מצריכה מתן מענה ייחודי ושונה לתושבם ולרשויות באזור עוטף עזה, השונה מזה שניתן באזורים אחרים במדינת ישראל, ומשקף את השונות בין איזור עוטף עזה לאזורים אחרים בארץ.

השפעות פסיכולוגיות - סוציאליות

בשנת 2013, מרכזי החוסן טיפלו, בטיפול פרטני ומשפחתי ובסדנאות חוסן והתמודדות לתושבים, בכ- 5700 תושבים. כ-70% מתוכם ילדים ונוער. בנוסף, השתתפו בהכשרות לאנשי מקצוע ומתנדבים, ובפעילויות היערכות לחירום כ- 6570 תושבים.

במועד זה טרם עובדו הנתונים השוטפים ביחס לשנת 2014, אך הם צפויים להיות דומים אם לא למעלה מכך. מכל מקום, בימים הראשונים של מבצע "צוק איתן" (יולי 2014), נתנו המרכזים טיפול נפשי מיידי ל- 340 תושבים.

הוצאות מיוחדות הנובעות מהמצב הביטחוני

הרשויות המקומיות באזור עוטף עזה נושאות בעלויות כספיות ייחודיות שמקורן במצב הביטחוני השורר באזור. בכלל זה, הוצאות מיוחדות לטובת שירותי אבטחה והסעות לבתי ספר, הוצאות בגין אבטחה יישובית, תחזוקה מתמדת של מקלטים, הפעלת מוקדי חירום ומתן סיוע לתושבים בעת הפעלת התראות "צבע אדום" וכיו"ב.

דברי הסבר

רקע כללי

ישובי אזור עוטף רצועת עזה נמצאים מזה שנים ארוכות במוקד האיום הביטחוני כלפי העורף הישראלי, ותחת איום בטחוני מתמיד, אשר כלל לאורך השנים ירי של אלפי רקטות אל עבר היישובים. במקביל, הפעילה הממשלה מספר תוכניות סיוע לקידום ולחיזוק היישובים סביב רצועת עזה; זאת, במטרה לחזק את החוסן האזרחי של האזור, המהווה מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי. בין השנים 2004-2014 הקצתה הממשלה מעל ל- 2 מיליארד ש"ח, לחיזוק האזור. השקעה זו אפשרה ליישובים באזור לפתח ולהקים בתי ספר וגני ילדים ממוגנים; לשקם ולהקים תשתיות מים וביוב לטובת הרחבת היישובים באזור; לתגבר את מערך שירותי הרווחה; להעניק שירותים פסיכו-סוציאליים לאוכלוסיה; לעודד מעסיקים באזור; להקים ולהפעיל מעונות יום; לסייע כלכלית לאוכלוסיה ולמועצות באמצעות הטבות מס וארנונה; להקים ולהפעיל מתקני תרבות וספורט; לתגבר את שירותי הרפואה באזור; למגן מבני מגורים ולהוציא לפועל שורה ארוכה של פעולות נוספות לטובת חיזוק האזור.

על אף שורה של פעולות צבאיות בעצימות גבוהה, בהן, בין השאר מבצע "עופרת יצוקה" ומבצע "עמוד ענן", אשר הביאו להפחתה בירי הרקטות מתחום עזה לתקופות קצובות, ממשיך אזור עוטף רצועת עזה להוות אזור מאוים באופן חריג ושונה מאזורים אחרים במדינת ישראל. במהלך שנת 2014 שבה ובלטה עמידת איזור עוטף רצועת עזה בחזית הבטחונית, לאור ההסלמה הבטחונית שהחלה בחודש יוני 2014 והתעצמה במהלך חודש יולי. הסלמה זו הגיעה לשיאה באירועי מבצע "צוק איתן" המתקיים בזמן כתיבת שורות אלו.

החלטה זו כוללת שורת כלי סיוע ממשלתיים לפיתוח אזור עוטף רצועת עזה, בכלל זה: הטבות מס, ארנונה, פטור מדמי חכירה והטבות במעונות יום; השקעות בתשתיות וברשויות המקומיות; הטבות לתעשייה, חקלאות מסחר ותעסוקה, ותגבור שירותים בתחומי רפואה ורווחה.

כמו כן כוללת ההחלטה שורה של מענים לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן". בהקשר זה הממשלה רושמת לפנייה את הודעת משרד האוצר לפיה, כבר לפני כשבוע הוקצה סך של 14.5 מלש"ח לשדרות ולמועצות האזוריות באזור עוטף רצועת עזה בגין מענים לצרכים הנובעים מההסלמה הביטחונית במהלך חודש יוני ומבצע "צוק איתן".

יצויין כי ההערכות הביטחוניות לשנות התוכנית (2015-2016) צפויות להיות מושפעות באופן משמעותי מתוצאות מבצע "צוק איתן". מאחר ומבצע זה מתקיים בעצם מועד כתיבת שורות אלו, הדברים אינם ידועים במועד זה. עם זאת, בהתחשב בנסיון שהצטבר לאורך 10 שנים, לרבות סבבי הסלמה דומים בעבר, ניכר שקיימת חשיבות למתן סיוע אזרחי משמעותי לאזור עוטף רצועת עזה גם לאחר סבבי הסלמה המסתיימים בהשגת תקופת שקט יחסית. סיוע זה מבטא את מחוייבות המדינה לתושבי האזור בראיה רב-שנתית. זאת ועוד, החלטה זו שנתית מייצרת וודאות ומקלה על תפקוד רציף, אשר משמעותי במיוחד לחלק מרכיבי התוכנית, כדוגמת המענקים לרשויות המקומיות ומרכזי

החוסן.

חלק מרכיבי התוכנית מיועדים ליישום בעיר שדרות בלבד, זאת בהתבסס על שיקולים ונימוקים מקצועיים. כך למשל, על פי בדיקת גורמי המקצוע רק בשדרות קיימים פערים מידיים בעת הזו המצריכים מעונות עכשיו, בשל תת בינוי בשנים קודמות (כאשר לצד זאת תערך תכנית סדורה, הכוללת לוחות זמנים ותקצוב מוגדרים, להרחבת היצע מעונות היום באזור כולו); מעונות סטודנטים נדרשים בפרט בשדרות לאור מיקומה של מכללת ספיר; לשדרות צרכים שונים בתחום תשתיות המים והביוב (בשים לב להיותה הרשות העירונית היחידה באזור), וכיו"ב.

רכיבים אחרים בתוכנית, ובכלל זה הרכיבים הנוגעים לאזורי תעשיה ותחבורה, נקבעו על פי הצרכים המקצועיים והביטחוניים הרלוונטיים, מתוך ראיית צרכי האזור כולו.

לעניין הסעיף בהחלטה העוסק במתן מענק מיוחד, לשנים 2015-16, לרשויות המקומיות בעוטף עזה, יובהר כי השונות בתקצוב הרשויות נגזרת משונות הנתונים בין הרשויות ומשקפת את ההבדל במספר התושבים המתגוררים בתחום עוטף רצועת עזה, בכל אחת מהרשויות שבהחלטה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

חיזוק החוסן של התושבים והרשויות באזור עוטף עזה המתבטא, בין השאר, בחיזוק הכלכלה המקומית, תמיכה חברתית בתושבי האזור וחיזוק השלטון המקומי באזור.

תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שרת הבריאות – תומכת

השר לפיתוח הנגב והגליל ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים – תומך

שר החינוך - תומך

שר הכלכלה – תומך

[שר הפנים - טרם התקבלה עמדתו](#)

שר לביטחון פנים – תומך

שר התחבורה והבטיחות בדרכים - תומך

שר הרווחה והשירותים החברתיים – תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר - תומך

השר להגנת הסביבה - תומך

שר הבינוי והשיכון - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

מספר 1114 מיום 29.12.2013 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2014)
מספר 5232 מיום 18.11.2012 (השלמת תקצוב למיגון מעונות יום)
מספר 5207 מיום 4.11.2012 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2013)
מספר 5817 מיום 28.10.2012 (מיגון דירות מגורים)
מספר 4845 מיום 1.7.2012 (תיקון סעיף מענק מיוחד)
מספר 4460 מיום 22.3.2012 (הוספת הישוב שלומית)
מספר 4059 מיום 1.1.2012 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2012)
מספר 3691 מיום 28.8.2011 (מעונות יום)
מספר 2834 מיום 6.2.2011 (מיגון דירות מגורים)
מספר 2766 מיום 27.1.2011 (הגדרת אזור שדרות רבתי)
מספר 2664 מיום 2.1.2011 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2011)
מספר 1185 מיום 3.1.2010 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2010)
מספר 1060 מיום 13.12.2009 (הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית)
מספר 453 מיום 21.6.2009 (הארכת תקופת הסיוע לישובים)
מספר 4460 מיום 1.2.2009 (סיוע לרשויות מקומיות בדרום)
מספר 4447 מיום 29.1.2009 (שיפוץ והקמת מגרשי ספורט)
מספר 4435 מיום 25.1.2009 (סיוע מעונות יום)
מספר 4433 מיום 25.1.2009 (תוכנית סיוע לשנת 2009)
מספר 4315 מיום 7.12.2008 (גרעיני איכות)
מספר 4316 מיום 7.12.2008 (מיגון דירות ומגורים)
מספר 3427 מיום 10.4.2008 (תיקון החלטת ממשלה 746)
מספר 3192 מיום 24.2.2008 (בניית ממ"דים לדירות מגורים)
מספר 2902 מיום 6.1.2008 (תוכנית סיוע לשנת 2008)
מספר 1528 מיום 1.4.2007 (מיגון מוסדות חינוך)
מספר 1487 מיום 29.3.2007 (הקמת בתי ספר ומתקני ספורט)
מספר 1209 מיום 21.2.2007 (שיפור תשתיות רווחה בשדרות)
מספר 1206 מיום 15.2.2007 (מימון הוצאות עודפות הנובעות מהמצב הביטחוני)
מספר 826 מיום 7.12.2006 (בניית מעונות סטודנטים מכללת ספיר)
מספר 746 מיום 27.11.2006 (תוכנית סיוע משלימה לשנת 2007)
מספר 561 מיום 14.9.2006 (תוכנית לחיזוק הצפון משנת 2006)
מספר 219 מיום 02.07.2006 (מדיניות מיגון המלצות ועדת המנכ"לים)
מספר 154 מיום 18.06.2006 (תוכנית הסיוע המיוחד)
מספר 3575 מיום 2.5.2005 (העדפה במכרזי משרד הביטחון)
מספר 2633 מיום 24.10.2004 (סיוע מיוחד לשנת 2004)
מספר 2173 מיום 4.7.2004 (סיוע לישובים לשנים 2004-2006)
מספר 228 מיום 1.5.2003 (סיוע לשדרות רבתי)

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ג בתמוז התשע"ד

11 ביולי 2014



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב תמוז, תשע"ד

10 יולי, 2014

מזהה מל"י: D350370

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015-2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן".

תמצית ההצעה 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 מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לעניין זה, ובכללם שיקולים בנוגע למצב הביטחוני באזור או ביישוב ובנוגע לחוסן הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו.
3. הממשלה קיבלה, עוד לפני חקיקת החוק, והחל משנת 2004, מספר החלטות (שהוזכרו בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה) בדבר תכניות סיוע לשדרות רבתי וליישובי עוטף עזה, לנוכח המצב הביטחוני המיוחד באזור זה.
4. תכניות הסיוע הוחלו על אזור שדרות רבתי, כפי שהוגדר בהחלטות ממשלה קודמות המפורטות בהצעה, ועל יישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, כפי שהוגדרו בהחלטות ממשלה כאמור, אשר לפיהן מדובר ביישובים אשר בתיהם, כולם או חלקם, שוכנים עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה (להלן ביחד – "יישובי עוטף עזה").
5. תכנית הסיוע האחרונה, ליישובי עוטף עזה, כפי שאושרה בהחלטת ממשלה מספר 1114 מיום 29.12.2013, נקבעה לשנת 2014.
6. כעת מוצע לאשר תכנית לחיזוק החוסן האזרחי ביישובי עוטף עזה לשנים 2015-2016, וכן מענה לצרכים מיידיים (כהרחבה לתוכנית הקיימת לשנה זו) לאור המצב הביטחוני בימים אלו.
7. בהתאם לאמור בהצעת ההחלטה, השיקול המרכזי שבסיוע ההצעה הוא המצב הביטחוני באזור או ביישוב, כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק. לשיקול מרכזי זה מצטרפים שיקולים תומכים הנוגעים לחוסן הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו, כאמור בסעיף 151(ב)(2). בהצעה הובהר בהקשר זה כי לאור המצב הביטחוני השורר באזור עוטף עזה ומאפייני האוכלוסיה והאזור הייחודיים, אשר אינם מתקיימים באזורים אחרים במדינת ישראל, לרבות באזורי עדיפות לאומית אחרים, מוצע להמשיך ולייחד את יישובי עוטף עזה מתוך כלל היישובים במדינת ישראל, גם בשנים 2015-2016, ולהעניק בהם סיוע והטבות כמפורט בהחלטה זו.
8. כפי שמתחייב מהוראות החוק, בהצעת ההחלטה הובאו הנימוקים והנתונים התומכים בה, המבוססים על מידע עדכני המבסס את המצב הביטחוני הייחודי ביישובי עוטף עזה, ולצדם נתונים תומכים משלימים גם בהיבטי החוסן החברתי והכלכלי של האזור, המושפעים מן המצב הביטחוני.
9. סעיף 152 לחוק קובע כי הממשלה רשאית להחליט על מתן הטבות לאזור עדיפות לאומית, אשר יכול שיינתנו בתחומי הפעילות השונים של הממשלה, וכי הממשלה מוסמכת להחליט בדבר סוג ההטבות שיינתנו לאותו אזור, הדרכים או האמצעים למתן ההטבות, התקופה שבה יינתנו ההטבות ואמות המידה לנתינתן, והכל באופן ההולם את נסיבות העניין, וכן כי הממשלה רשאית להחליט כי החלטות כאמור יתקבלו בידי שר משרי הממשלה בשטח הפעולה של משרדו. 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.
9. תכנית הסיוע המוצעת עוסקת בתחומים שונים, שנקבעו בשים לב למטרותיה, באופן ההולם את נסיבות העניין. נכללו בה גם, בין היתר, הרכיבים הבאים:

(א) **זיכוי מס לתושבים** – בהתאם לחוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), תשס"ז-2007 (להלן – חוק הסיוע לשדרות), תושבי היישובים שהוגדרו בחוק וכן בצו סיוע לשדרות וליישובי

הנגב המערבי (הוראת שעה), תשס"ח-2007, היו זכאים בשנים האחרונות לזיכוי ממס בשיעורים שנקבעו כהוראת שעה בסעיף 11 ובחלק ב' לתוספת הראשונה לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. בסעיף 7(ו) לחוק הסיוע לשדרות נקבע כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי להאריך את תחולת ההוראה לתקופות נוספות, שלא יעלו על שנתיים כל אחת, ככל שהדבר מוצדק עקב המצב הביטחוני וכמפורט בחוק. ביום 1.1.2013 פורסמו תקנות סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה) (הארכת תחולת סעיף 5(ב) לחוק), התשע"ג-2013, ולפיהן תחולת ההוראה הוארכה לשנות הכספים 2013 ו-2014. מוצע כעת להנחות את שר האוצר להשתמש בסמכותו על פי סעיף 7(ו) לחוק הסיוע לשדרות כך שתחולת ההוראה תוארך גם לשנות המס 2015-2016.

(ב) **פטור מדמי חכירה** – בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1274 בנושא "מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע" נקבע, כי באזורי קו עימות יינתן פטור מלא מתשלום דמי חכירה הכל כמפורט בהחלטת המועצה. בסעיף ההגדרות בהחלטה נקבע: "יישובי קו עימות" – כהגדרתם בסעיף 40(ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. "קו עימות" בהתאם לסעיף 40(ה) לחוק יסודות התקציב כולל, בין היתר "אזור קו עימות דרומי, כהגדרתו בחוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007", אשר הוזכר לעיל. בהתאם מוצע כי הממשלה תרשום לפניה את המשך תוקף הפטור מתשלום דמי חכירה לרשות מקרקעי ישראל ביישובי עוטף עזה.

(ג) **הנחה בארנונה** – מוצע להמשיך להעניק ביישובי עוטף עזה, כפי שמוגדרים בהצעת ההחלטה, הנחה בשיעורי ארנונה למגורים, לתעשייה, למסחר, לשירותים, למשרדים, למלאכה ולחקלאות, בשנים 2015-2016, הכל כמפורט בהצעה. לשם כך מוצע להטיל על שר הפנים לפעול לתיקון תקנה 3 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, המסדירה את מתן ההנחה כאמור, ולהאריך את תוקפה גם לשנים האמורות.

(ד) **מענקים לרשויות המקומיות** – מוצע לתת מענק מיוחד לעיריית שדרות ולמועצות האזוריות שבתחומן מצויים יישובי עוטף עזה, למימון הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני והשלכותיו בשנים 2015-2016. כאמור בהצעה ובדברי ההסבר לה, סכום המענק האמור נקבע בשים לב למספר התושבים המתגוררים בתחום עוטף רצועת עזה, בכל אחת מהרשויות שבהחלטה (בשונה מהחלטה מס' 1114 לשנת 2014 שבה המענק למועצות האזוריות חולק ביניהן שווה בשווה מבלי להתחשב בשונות הגדולה במספר התושבים).

10. בדברי ההסבר הובהר כי חלק מרכיבי התוכנית מיועדים ליישום בעיר שדרות בלבד, זאת בהתבסס על שיקולים ונימוקים מקצועיים הרלוונטיים לעניין.

רכיבים אחרים בתוכנית, ובכלל זה הרכיבים הנוגעים לאזורי תעשייה ותחבורה, נקבעו על פי הצרכים המקצועיים והביטחוניים הרלוונטיים, מתוך ראיית צרכי האזור כולו.

11. כל הפעולות הכרוכות בביצוע ההחלטה על ידי המשרדים השונים ייעשו בכפוף לכל דין החל על העניין, ובכלל זה בהקשרים הרלוונטיים, חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 וחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011. היישום במשרדים השנים ילווה על פי העניין על ידי היועצים המשפטיים הרלוונטיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טיוות הצעת ההחלטה הופצה להערות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הרלוונטיים ביום 9.7.14 בלילה. בטיוות הוטמעו תיקונים שונים, לרבות בעקבות הערות הלשכות המשפטיות של המשרד לביטחון פנים, רשות המים, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות מקרקעי ישראל, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמועצה להשכלה גבוהה, ולאחר הטמעת הערותיהם לא היו להם הערות בהיבטים המשפטיים. היועץ המשפטי למשרד האוצר מסר כי אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

עד למועד הפצתה לא התקבלו הערות נוספות בהיבטים המשפטיים.

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

לאור כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


יעל כהן, עו"ד
סגנית בכירה ליועצת המשפטית