

שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי ישובים - קביעת הקריטריונים לזכאות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון בבג"ץ 8300/02 גדבאן נסר ואח' נגד מ"י ואח' להסמך את שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה כך שתיקבע בה מתכונת חדשה למתן הטבות מס לתושבי ישובים לגבי הכנסה חייבת מיגיעה אישית מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן - "הפקודה"), החל משנת מס 2015, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים, כמפורט בהמשך החלטה זו.

2. לשם כך, לתקן את סעיף 11 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) תשכ"א - 1961, כך שהטבת מס תינתן לתושבים ביישובי פריפריה, כהגדרתם בסעיף 4 להלן, אשר צברו ניקוד מינימאלי של 25, בהתאם למפורט בסעיף 3 להלן.

3. צבירת הניקוד תיעשה על פי שלושה פרמטרים:

3.1 פיזור דמוגרפי-גיאוגרפי – ייקבע על פי האשכול הפריפריאלי של הישוב, לפי הסיווג העדכני ביותר המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ל-31 בדצמבר בשנה שלפני שנת הזכאות, משקל הפרמטר - 40% ;

3.2 מצב חברתי-כלכלי – ייקבע על פי האשכול הכלכלי-חברתי של הישוב, לפי הסיווג העדכני ביותר המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ל-31 בדצמבר בשנה שלפני שנת הזכאות, משקל הפרמטר – 35% ;

3.3 מרחק מגבול – ישוב סמוך לגבול, כהגדרתו בסעיף 4 להלן, יקבל ניקוד של 100 נקודות, וכל יתר הישובים יקבלו 0 נקודות בפרמטר זה, בהתאם למצב ליום 31 בדצמבר בשנה שלפני שנת הזכאות, משקל הפרמטר – 25%.

4. לעניין הגדרת הזכאות להטבות, ייקבעו ההגדרות הבאות:

"ישוב פריפריה" - ישוב שמתקיימים בו כל אלה:

(1) ישוב, שבתי מגורים בתחומו כולם או חלקם, נמצאים צפונה מקו רוחב 750 או דרומה מקו רוחב 610, או מזרחה מקו אורך 250, או שהוא ישוב סמוך לגבול;

(2) הישוב איננו מרכז האוכלוסין;

(3) לגבי ישוב שאינו ישוב סמוך לגבול - האשכול הכלכלי-חברתי של הישוב אינו עולה על 8 ;

(4) הישוב אינו נמצא באזור לגביו חלות הקלות במס הכנסה מכוח חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), תשמ"ה-1985.

(5) ישוב שהקמתו אושרה על פי כל דין.

"ישוב סמוך לגבול" – ישוב אשר בתיו, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים, או מגדר המערכת סביב רצועת עזה; לצורך כך על הרשות המקומית להוכיח למנהל את היותו ישוב סמוך לגבול;
"מרכז האוכלוסין" – ישוב שאוכלוסייתו מונה 75,000 תושבים או יותר, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

"ניקוד מזכה" – חיבור של שלושת אלה ותוצאה של לפחות 25 נקודות:

(1) **"ניקוד כלכלי-חברתי"**: מכפלה של 0.35 בכמות הנקודות שתיקבע לפי האשכול הכלכלי-חברתי של הישוב:

- (א) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 1 - 100 נקודות;
- (ב) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 2 - 90 נקודות;
- (ג) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 3 - 80 נקודות;
- (ד) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 4 - 55 נקודות;
- (ה) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 5 - 30 נקודות;
- (ו) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 6 - 15 נקודות;
- (ז) עבור ישוב באשכול כלכלי חברתי 7 ומעלה - 0 נקודות;

(2) **"ניקוד פריפריאליות"**: מכפלה של 0.4 בכמות הנקודות שתיקבע על פי אשכול הפריפריאליות של הישוב:

- (א) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 1 - 100 נקודות;
- (ב) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 2 - 100 נקודות;
- (ג) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 3 - 80 נקודות;
- (ד) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 4 - 50 נקודות;
- (ה) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 5 - 30 נקודות;
- (ו) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 6 - 10 נקודות;
- (ז) עבור ישוב באשכול הפריפריאליות 7 ומעלה - 0 נקודות;

(3) **"ניקוד גבול"**: מכפלה של 0.25 בכמות הנקודות שתיקבע על פי היותו של ישוב סמוך לגבול:

- (א) אם הישוב הינו ישוב סמוך לגבול - 100 נקודות;
- (ב) אם הישוב אינו ישוב סמוך לגבול - 0 נקודות;

5. עיגון האמור בהחלטה זו בחקיקה, וקביעת היקף ההטבות, ייעשו במסגרת דיוני התקציב בממשלה לשנת המס 2015. בעקבות ההחלטות שיתקבלו, ובהתאם להחלטה זו, תקודם במקביל לחוק התקציב השנתי חקיקה כוללת בכנסת.

6. במסגרת גיבוש היקף ההטבות כאמור, יקבע שר האוצר העדפה בשיעור ההטבה ליישובים בטווח של עד 2 ק"מ מגבולות המדינה עם מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל, וכן ליישובים עירוניים (עיריות ומועצות מקומיות) במחוז הדרום כהגדרתו על פי הגדרות משרד הפנים, בהתאם למדיניות הממשלה לחיזוק ההתיישבות העירונית בנגב, וזאת בתנאי שהם עומדים בכל התבחינים הקבועים בהחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

המטרות של מתן הטבות המס לתושבי ישובים שייכללו ברשימת הישובים הזכאים הן:

- משיכת אוכלוסיות חזקות לישובים חלשים מבחינה כלכלית;
- חיזוק הפריפריה;
- עידוד ההתיישבות לאורך גבולות.

תיקון סעיף 11 לפקודת מס הכנסה

הגדרת קריטריונים ברורים, אחידים ושוויוניים לפיהם תיקבע זכאותו של תושב ישוב להטבות במס על הכנסתו מיגיעה אישית ותיקבע גובה של הזכאות כאמור.

יובהר כי על פי הקריטריונים בהחלטה זו התושבים בישובים אשר על פי החלטת בג"צ נשללה מהם ההטבה החל מיום 22 בפברואר 2014 (ערד, בית שאן, חצור הגלילית, מועצה אזורית ערבה תיכונה ומועצה אזורית חבל אילות) עתידים לשוב להיות זכאים לקבלת הטבת המס על פי החלטה זו.

כמו כן, יובהר כי אין בהחלטה זו לשנות את הוראת השעה לעניין הטבות המס מכוח חוק סיוע לשדרות ויישובי הנגב המערבי, התשס"ז-2007.

הגדרת זכאות הישוב

תושב ישוב מסוים יוגדר כזכאי להטבת מס במידה שהישוב בו הוא תושב עונה על כל התנאים הבסיסיים ושהישוב צבר ניקוד מינימאלי על פי פרמטרים תוך שנקבע משקלו של כל אחד מהם לצורכי הניקוד. ההטבה תינתן במתכונת דומה לדין הקיים כזיכוי ממס המוגבלת בתקרת הכנסה.

הכל כפי שיפורט להלן:

התנאים הבסיסיים שצריכים להתקיים, במצטבר, בישוב כדי שיופעלו לגביו הפרמטרים הקובעים את הניקוד של אותו ישוב:

- נכלל במי מהשטחים הגיאוגרפיים הנתונים:

- (1) ישובים הממוקמים בקו רוחב 750 וצפונה;
- (2) ישובים הממוקמים בקו רוחב 610 ודרומה;
- (3) ישובים הסמוכים לגבול בינלאומי וחבל עזה;

- ישוב שמונה עד 75,000 תושבים;

- משתייך לאשכול כלכלי חברתי 1 עד 8 (כולל)¹;
- תושבים ביישוב אינם זכאים להטבות במס הכנסה מכוח חוק אחר;
- הישוב הוקם כדין.
- צבירת ניקוד של 25 נקודות לפחות לפי המפורט להלן.

צבירת הניקוד תיעשה על פי שלושה פרמטרים:

1. פיזור גיאוגרפי – אשכול פריפריאליות (משקל הפרמטר - 40%) :

ישוב זכאי לניקוד על פי אשכול הפריפריאליות² של היישוב, כפי שמתפרסם מעת לעת ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס") (1 - הישוב הפריפריאלי ביותר, 10 - הישוב המרכזי ביותר), כלהלן :

ניקוד מירבי	אשכול הפריפריאליות
100	1
100	2
80	3
50	4
30	5
10	6
0	7-10

2. מצב חברתי-כלכלי – ייקבע על פי האשכול הכלכלי-חברתי של היישוב, כפי שמתפרסם מעת לעת ע"י הלמ"ס. יודגש, ישוב שנמנה על אשכול בקבוצת 9-10 נשלל ממנו מעמד ישוב מזכה בהטבות. משקל הפרמטר - 35%.

ניקוד מירבי	אשכול כלכלי-חברתי
100	1
90	2
80	3
55	4
30	5
15	6
0	7-8
קריטריון פוסל	9-10

3. מרחק מגבול - משקל הפרמטר - 25%.

ישוב הנמצא במרחק עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים, או מגדר

¹ לפי הסיווג העדכני ביותר המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ל-31 בדצמבר של שנת הקביעה.
² חלוקת היישובים לאשכולות נעשית על-פי מדד הפריפריאליות. מדד הפריפריאליות נבחן על ידי שני מרכיבים: האחד, מדד נגישות פוטנציאלית של רשות מקומית. השני, קרבתה של רשות מקומית לגבול מחוז תל אביב.

המערכת סביב רצועת עזה, יקבל ניקוד של 100 נקודות. כל יתר הישובים יקבלו 0 נקודות בפרמטר זה. המרחק ייקבע על פי המרחק האווירי הקצר ביותר בין שטח המגורים הבנוי של הישוב, לבין הגבול.

דברי הסבר לסעיפים 5 ו-6.

בעת קביעת שיעורי ההטבות, במסגרת דיוני התקציב לשנת 2015, תינתן העדפה לשתי קבוצות של יישובים –

יישובים בטווח של עד 2 ק"מ מגבולות של מדינות שאין עמן הסכם שלום - מאז ומעולם, ייחסה מדינת ישראל חשיבות אסטרטגית להתיישבות לאורך גבולות הארץ ובפיתוח היישובים הפרוסים לאורך גבולות המדינה, ובפרט כאשר אין הסכם שלום עם המדינה הגובלת. המציאות הגיאופוליטית בגבולות המדינה שלגביהם אין הסכם שלום, קרי גבול לבנון וסוריה, מצדיקה ריכוז מאמץ בפריסת ההתיישבות בסמיכות אליהם. יוער, כי יישובי אזור עוטף רצועת עזה מובחנים אף הם משאר היישובים בארץ לעניין הטבות המס, במסגרת חקיקה ייעודית, ועניינם ייבחן בהתאם בשים לב לחקיקה ספציפית. בנוסף, מבין כלל יישובי הפריפריה הכלולים בהחלטה זאת, מוצאת הממשלה לייחוד ולתעדף גם את היישובים העירוניים במחוז הדרום על פי הגדרות משרד הפנים. פיתוח הנגב הוא יעד אסטרטגי מרכזי של ממשלת ישראל. יישובי הנגב כוללים כ-60% משטחה של המדינה, אך מאכלסים רק כ-14% מהאוכלוסייה. בהתאם לנתוני הלמ"ס, כפי שהתפרסמו בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2012, נכון לשנת 2011, צפיפות האוכלוסין לקמ"ר יבשתי במחוז דרום של משרד הפנים (הכולל את נפות באר שבע ואשקלון) עומד על 79.1 נפשות לקמ"ר, זאת לעומת 7,522.2 נפשות לקמ"ר במחוז תל אביב, 1,483.7 נפשות לקמ"ר במחוז ירושלים, 1,463.8 נפשות לקמ"ר במחוז מרכז, 1070.7 נפשות לקמ"ר במחוז חיפה ו-291.6 נפשות לקמ"ר במחוז הצפון. הפערים בצפיפות האוכלוסין בין הנגב ליתר אזורי המדינה, לרבות הפריפריה הצפונית, הם משמעותיים ביותר.

בשנים אלו משקיעה הממשלה עשרות מיליארדי שקלים לטובת מהלך משמעותי ומרוכז להעתקת מחנות צה"ל לנגב, וכן לטובת חיזוק אזרחי של יישובי הנגב, על ידי משיכת אוכלוסייה לאזור זה, זאת כחלק מהמהלך האסטרטגי לפיתוחו של הנגב. במסגרת זו, אישרה הממשלה בהחלטה מס' 546 מיום 14.7.2013, שורה של פעולות שמטרתן, בין השאר, לסייע בהאצת הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי בנגב, לעודד הגירה חיובית לאזור, להגדיל את היקף המשרתים מאזור הנגב ביחידות הטכנולוגיות בבסיסים, וכיוצא בזה פעולות שונות לחיזוק היישובים. ביסודה של פעילות זו מצוי הרצון לעודד הגירה חיובית של תושבים לחבל ארץ זה. במקביל אישרה הממשלה תוכנית נרחבת לפיתוח יישובי הבדואים בנגב, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 3708 מיום 11.9.2011, המהווה נדבך משלים לפעילות הממשלתית להסדרת התיישבות בדואים בנגב.

הגדרת הנגב לעניין זה נסמכת על הגדרת מחוז דרום על ידי משרד הפנים, הגדרה המשקפת את החלוקה המנהלתית של המדינה וכוללת את אזור הנגב במובנו הגיאוגרפי המקובל (זאת בשונה מקווי הרוחב והעורף שבבסיס תבחיני הסף שבהצעת החלטה זו,

אשר מטבעם כוללים אזורים גאוגרפיים שונים). עוד יצויין כי בין כלל הישובים בדרום, מוצאת הממשלה לנכון לייחד ולתעדף את היישובים העירוניים, קרי ישובים המסווגים כעירוניות או כמועצות מקומיות, על פני היישובים הכפריים הנכללים במועצות אזוריות. אזור הנגב מתאפיין ביישובים עירוניים קטנים. על-פי נתוני הלמ"ס, בשנים 2009-2012 נרשם שיעור הגירה שלילי, בהיקף של מינוס 1.9%, ביישובים העירוניים בדרום. באותן שנים, נרשם, מנגד, שיעור הגירה חיובי, בהיקף של 2.8%, בהגירה ליישובים שאינם עירוניים. מנתונים אלו עולה כי בעוד שישנה הגירה חיובית ליישובים לא-עירוניים, ההגירה מן היישובים העירוניים בדרום היא שלילית. מגמה זו עומדת בניגוד למדיניות הממשלה לחיזוק ערי הפריפריה, ולהוראות תמ"א 35 בעניין מיקוד הפיתוח האורבני ביישובים עירוניים.

לפיכך מוצע כי שר האוצר יתעדף במתן הטבות המס ישובים כאמור.

בישיבת הממשלה ביום 2.2.2014 הוטל על שר האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומזכיר הממשלה לבחון קריטריונים לפיהם יינתנו הטבות המס ליישובים, לפיכך מוגש נוסח מתוקן של ההצעה לממשלה.

תקציב

עלות הטבות המס ביישובים תיקבע במסגרת דיוני התקציב לשנת 2015.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

תיקון 132 לפקודת מס הכנסה החל משנת 2003 ;
תיקון 146 לפקודת מס הכנסה החל משנת 2005 ;

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

אין מניעה משפטית. חו"ד משפטית מצורפת.
חוות הדעת מתואמת עם הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי
סיווג משני : 07 חקיקה ממשלתית
תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר

י"ב באדר א' התשע"ד
12 בפברואר 2014

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי ישובים - קביעת הקריטריונים לזכאות

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להחלטה

תיקוני החקיקה המוצעים נועדו לקדם מתכונת חדשה למתן הטבות מס הכנסה לתושבי ישובים (במסגרת סעיף 11 לפקודת מס הכנסה) המבוססת על קריטריונים אובייקטיביים, שוויוניים ברורים.

תיקונים אלו מוצעים בעקבות פסק הדין שניתן ביום 22 במאי 2012 בבג"צ 8300/02 גדבאן נסר ואח' נגד מ"י ואח'. בפסק הדין נקבע כי מנגנון ההטבות הקבוע בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה, הקובע רשימה פרטנית של ישובים, פוגע בשוויון באופן בלתי חוקי. לפיכך קבע בג"צ כי יוצאו חמישה ישובים שהוספו לרשימה בשנת 2005 ויוספו לרשימה שלושה מהישובים של העותרים. בג"צ עיכב את יישום החלטתו למשך שנה ובאשר להוצאת הישובים, ובמהלך שנת 2013 אישר את בקשת המדינה לדחיית מועד כניסתה לתוקף של הצהרת הבטלות, בתשעה חודשים עד ליום 22 בפברואר 2014.

בהחלטה המוצעת כעת יש כדי לקבוע קריטריונים לישובים שלתושביהם יוענקו הטבות במס הכנסה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

תיקוני החקיקה המוצעים בהצעת ההחלטה יקיימו את דרישת בג"צ לקביעת ישובים מזכים על פי קריטריונים.

ביום 23 בפברואר 2014 יחדלו תושבי חמשת הישובים (שעל פי קביעת בג"צ יוצאו מרשימת הישובים הזכאים) להיות זכאים להטבות במס הכנסה לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה.

עד סיום הליכי החקיקה נושא ההחלטה, אפשר שיוגשו לבג"צ עתירות של ישוב או של תושב ישוב, שאינו ברשימת היישובים המזכים כיום, בטענה של אפליה פסולה ובדרישה להוספת הישוב לרשימה, נוסף על עתירות כאמור שתלויות ועומדות כבר היום בבג"צ. הצעת ההחלטה, אף אם אינה נותנת מענה מיידי-מלא לכל האמור, יש בה פעולה ליישום פסק דינו העקורני של בג"צ, ואפשר שפעולה זו תובא בחשבון במסגרת הדיונים העתידיים בפני בג"צ.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה לא נוגעת למשרדי ממשלה אחרים.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

12/2/14
חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר

תפקיד

יואל בריס

שם