

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

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

להחליף את סעיף 4 בהחלטת ממשלה מספר 1846 מיום 13 ביולי 2014 שעניינה "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 – 2016, ומענה לצרכים מידיים עקב מבצע צוק איתן", כפי שתוקן בסעיף 42 להחלטת ממשלה מספר 21.09.2014.2017 שעניינה "תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה" בנוסח להלן:

א. משרד הפנים ימשיך להעניק בשנים 2015-2016 מענק מיוחד למימון הנחה בשיעור של 45% בשיעורי הארנונה למגורים, וכן הנחה בשיעור של 39% לנכסים אחרים, ובתנאי שמתקיים בנכס אחד התנאים הבאים:

- (1) שוכן בתחום יישובי עוטף עזה;
 - (2) מצוי בתחום השטח של המועצות האזוריות שבתחום שיפוטן מצויים יישובי עוטף עזה ובהתאם משלם ארנונה לרשויות אלו, ובמרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, הכל בהתאם למרחק האווירי הקצר ביותר שבין גדר המערכת לבין הנכס.
- "נכס" לענין זה - כהגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש), למעט נכס המוחזק על ידי המדינה.

לשם כך, להנחות את שר הפנים לתקן את תקנה 3 לתקנות החסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 בהתאם לאמור ביחס לשנים 2015-2016, בכפוף לקבלת אישור לתחולת התיקון למפרע, כנדרש על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין חקיקת משנה (הנחייה מס' 2.3100).

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

דברי הסבר

רקע כללי

במהלך השנים האחרונות הפעילה הממשלה מספר תכניות לסיוע, לקידום ולחיזוק הישובים סביב רצועת עזה במטרה לחזק את החוסן האזרחי של האזור המהווה מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי.

בהתאם לסעיף 4 להחלטת ממשלה מספר 1846 מיום 13 ביולי 2014, כפי שתוקן בסעיף 42 להחלטת ממשלה מספר 2017 מיום 21.09.2014 בדבר הטבות ארנונה, ולתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן- התקנות) שהותקנו לאורם, ניתנות הנחות בארנונה ביישובי עוטף עזה, המוגדרים לעניין זה בהחלטות הממשלה כדלקמן: אזור שדרות רבתי והישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב אשר בתיחם, כולם או חלקם, הנמצאים 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.

במועצות האזוריות באזור עוטף עזה יש נכסים המשרתים את תושבי יישובי עוטף עזה, במישרין ובעקיפין, המצויים בשטח המועצה אך מחוץ לתחומו של יישוב, ובכלל זה שטחים חקלאיים ונכסים נוספים. מצב זה מתקיים במועצות אזוריות, אשר בהן בשונה מיישובים עירוניים, יש שטחים הנכללים בתחום המוניציפלי של הרשות המקומית ומחוץ לתחומי היישובים עצמם. החלטות הממשלה האמורות הסדירו במפורש מתן הנחה מארנונה לנכסים בתחומי יישובים בלבד ובאזור שדרות רבתי כהגדרתו לעיל. מוצע לתקן את החלטת הממשלה, ובעקבותיה גם את התקנות, באופן שיאפשר מתן הנחה כאמור גם למחזיק בנכס אשר מצוי במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ובתחום השטח של המועצות האזוריות שבתחום שיפוטן מצויים יישובי עוטף עזה ואשר בהתאם משלם ארנונה למועצות אלו, הכל בהתאם למרחק האווירי הקצר ביותר שבין גדר המערכת לבין הנכס.

החלטות הממשלה אשר קבעו את תכניות הסיוע ליישובי עוטף עזה מיועדות להביא לחיזוק החוסן האזרחי ביישובי עוטף עזה. בהתאם, הטבות הארנונה הניתנות מכוח ההחלטות האמורות מיועדות למספר תכליות שלובות: הקלה על תושבי יישובי עוטף עזה והרחבת האטרקטיביות של אזור זה למגורים, סיוע, הקלה וקידום של הפעילות הכלכלית באזור זה, משיכת פעילות כלכלית לאזור כדי להגדיל את היצע מקומות העבודה בעוטף, לשרת ולחזק את היישובים והתושבים, וכן כדי להגדיל את הכנסות הארנונה של הרשויות המקומיות שלהן יישובים בתחום עוטף רצועת עזה ובדרך זו לסייע בתגבור ושיפור השירותים לתושבי עוטף רצועת עזה. תכליות אלו, כך נמצא, מתקיימות גם בנכסים הנמצאים בתחומי המועצות האזוריות, בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה, גם כאשר הם אינם בתחום היישוב עצמו. יצוין כי ביחס למתן עדיפות בהקצאת עובדים זרים בחקלאות נקבע כבר בעבר כי ההטבה תחול רק ביחס לשטח המצוי בתחום של עד 7 ק"מ מגדר המערכת, ועתה מוצע להבחיר כי עיקרון זה יחול גם ביחס להטבות הארנונה.

מוצע כי האמור לא יחול על נכסי מדינה. בהקשר זה יצוין כי ממילא בהתאם להחלטות הממשלה, המדינה מעבירה תקציב בגין אותן הנחות.

בנוסף, מוצע למחוק מההחלטה את הסיווגים תעשייה, מסחר, שירותים, משרדים, מלאכה וחקלאות ובמקומם לכלול את הגדרת "נכס" כהגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש), הכולל בניינים וקרקעות בתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב, זאת כאמור תוך החרגת נכסים המוחזקים על ידי המדינה.

ההנמקות להגדרת האזור של עוטף עזה כבעל עדיפות לאומית המופיעות בהחלטת ממשלה 1846 ובהחלטה 2017 הנ"ל, תקפות גם להחלטה זו.

עוד יצויין שבשל הצורך לסגור את ספרי התקציב של הרשויות המקומיות עד ליום 31.3.2016, יש צורך באישור דחוף של החלטה זו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

חיזוק יישובי עוטף עזה

תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שר הפנים - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

מספר 2017 מיום 21.9.2014 (תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה)

מספר 1846 מיום 13.7.2014 (חיזוק החוסן האזרחי לשנים 2015-2016 וצוק איתן)

מספר 1114 מיום 29.12.2013 (חיזוק החוסן האזרחי לשנת 2014)

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ג באדר ב' התשע"ו
23 במרץ 2016



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ג אדר ב', התשע"ו

23 במרץ 2016

6892761782

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015-2016 - תיקון החלטה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מזה למעלה מעשור מפעילה הממשלה תכניות סיוע ליישובי עוטף עזה, לנוכח המצב הביטחוני המיוחד באזור זה. תכניות הסיוע הוחלו על אזור שדרות רבתי, כפי שהוגדר בהחלטות ממשלה קודמות המפורטות בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ועל יישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, אשר בתיהם, כולם או חלקם, שוכנים עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, הכל כפי שהוגדרו בהחלטות ממשלה קודמות (להלן ביחד – "יישובי עוטף עזה"). יישובי עוטף עזה הוגדרו במסגרת החלטות ממשלה קודמות כאמור כיישובים בעלי עדיפות לאומית, בהתאם להוראות חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009.

בהתאם לסעיף 4 להחלטת ממשלה מספר 1846 מיום 13 ביולי 2014 שעניינה "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 – 2016, ומענה לצרכים מידיים עקב מבצע צוק איתן", כפי שתוקן בסעיף 42 להחלטת ממשלה מספר 2017 מיום 21.09.2014 "תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה" ועל פי תקנות התסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן – "התקנות") שהותקנו לאור ההחלטות האמורות, ניתנות הנחות בארנונה ביישובי עוטף עזה כהגדרתם לעיל.

כעת מוצע לתקן את החלטות הממשלה האמורות, ולהנחות את שר הפנים לתקן את התקנות בהתאם, כך שהנחות בארנונה כאמור תינתנה לא רק בגין נכסים המצויים ביישובי עוטף עזה, אלא גם בגין נכסים המצויים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ובתחומן של ארבעת המועצות האזוריות המנויות לעיל, אשר בהן מצויים יישובי עוטף עזה. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בתחומן של המועצות האזוריות האמורות מצויים נכסים, השוכנים בטווח שבעת הקילומטרים המוזכר לעיל אך מחוץ לתחומי היישובים, ונמצא כי התכליות שביסוד מתן ההנחות בארנונה רלוונטיים גם בגין נכסים אלו, אשר תורמים לפעילות הכלכלית ולצרכי התושבים במועצות האזוריות בעוטף עזה, ואשר הארנונה בגינם משולמת לידי המועצות האזוריות כאמור.



היועצת המשפטית

נוסף לאמור מוצע למחוק את הסיווגים תעשייה, מסחר, שירותים, משרדים, מלאכה ותקלאות, שהופיעו בהחלטות הממשלה הקודמות, ובמקומם לכלול את הגדרת "נכס" כהגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש), הגדרה הכוללת בניינים וקרקעות, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב, זאת תוך החרגת נכסים המוחזקים על ידי המדינה ממעגל המוטבים, בשים לב לכך שהמדינה היא ממילא שמממנת את מתן החנחות בארנונה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התיקון המבוקש להחלטות הממשלה ולתקנות מתייחס לשנים 2015-2016. קביעת תחולתן של תקנות למפרע כפופה להלכות המשפטיות בעניין זה, ולקבלת אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 בנושא "חקיקת משנה: נוהל והנחיות".

סוגיית מתן ההנחות בארנונה למפעלים ביישובי עוטף עזה נדונה בפסק הדין שניתן בבג"ץ 5931/10 איטונג וא' נגד ממשלת ישראל (פסק דין מיום 21.5.2014, פורסם באתר הרשות השופטת) על רקע דרישתם של מפעלים באזור התעשייה הדרומי של אשקלון לקבל הנחות דומות, זאת על יסוד הטענה שאזור התעשייה הדרומי של אשקלון נמצא בחלקו בטווח של עד 7 ק"מ מגדר. בית המשפט בפסק דינו קיבל את עמדת המדינה לפיה קיימת הבחנה רלוונטית ועניינית בין יישובי עוטף עזה, ובכלל זה אזורי התעשייה באזור שדרות רבתי, לבין אזור התעשייה הדרומי של אשקלון. נימוקי פסק הדין ביחס ליישובי עוטף עזה כהגדרתם לעיל, יפים גם לעניין נכסים בתחומי המועצות האזוריות ובטווח שבעת הקילומטרים המצויים בתווך שבין היישובים, אשר משרתים ומחזקים את היישובים והתושבים המתגוררים באזור עוטף ואשר תשלומי הארנונה בגינם משולמים לרשויות המקומיות שבתחומן יישובי עוטף עזה, ומסייעים בתגבור ושיפור השירותים לתושבי יישובי עוטף עזה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה מתואמת עם הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

עמדת היועץ המשפטי (בפועל) למשרד האוצר היא: מבלי לגרוע מעמדת הגורמים המקצועיים אין מניעה משפטית.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.


יעל כהן, צו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית