

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, נוכח הפגיעה המתמשכת בענף התיירות באזור הנחיה גליל עליון, מערב לכיש ומערב הנגב כפי שהוגדר בהנחיות ההתגוננות של פיקוד העורף (להלן – **גליל עליון**, **מערב לכיש** ו**מערב הנגב**) כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל", לתמוך בעסקי התיירות בגליל עליון, מערב לכיש ומערב הנגב, כמפורט להלן:

1. להנחות את רשות המיסים לפעול להענקת מענק לעסקי תיירות בגליל עליון בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר עד אפריל 2024 ובמערב לכיש ומערב הנגב בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר עד פברואר 2024 (להלן – תקופת הנזק), בעד השתתפות בהוצאות בתקופה האמורה, לפי העקרונות שנקבעו בסעיפים 38 עד 38ז, 38יא, 38יג, 38יד(א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **החוק**) ובתקנות שהותקנו לפי סעיף 38ז(ב) לחוק, בשינויים המחויבים כפי שיקבע מנהל רשות המיסים, לניזוקים, כהגדרתם בסעיף 38 לחוק. רשימת היישובים הזכאים בגליל העליון, מערב הנגב ומערב לכיש מצורפת **כנספח** להחלטה.
2. על אף האמור בסעיף 1 להחלטה זו באשר לאימוץ סעיפים 38ז(א) ו-38יד(5) לחוק, אם לא נתן מנהל רשות המיסים או העובד המוסמך לכך את החלטתו במהלך התקופה האמורה בסעיפים האמורים, לא יראו את הבקשה כאילו התקבלה.
3. לצורך קבלת מענק כאמור בסעיף 1 להחלטה זו, במסגרת הבקשה שיגיש מי שרואה עצמו כניזוק, כהגדרת מונח זה בחוק, יציין בבקשה כי הוא מסכים לשני אלה:
 - א. שאם ישולם לו תשלום ביתר, הוא יחזיר את התשלום בהתאם לעקרונות סעיף 38יא(א) לחוק, אם נמצא לאחר בחינה נוספת של רשות המיסים שלא היה זכאי לו;
 - ב. שייעשה שימוש במידע אודותיו המצוי ברשויות המס לצורך בחינת זכאותו למענק.
4. רשות המיסים תפרסם נוהל להגשת בקשות לפי סעיפים 1 עד 3 להחלטה.
5. לצורך יישום החלטה זו, יוקצה סכום של עד 7 מיליון ש"ח בשנת 2024 מתוך סכומים שנותרו בסעיף תקציב 47 לשנת 2023 לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישרין מהפעולות הצבאיות המשמעותיות כאמור בסעיף 20(ב)(2) לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992.
6. "עסקי תיירות" – בית מלון, פנסיון, בית מרגוע, בית הארחה או באטרקציה כהגדרתה בסעיף 40א לחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1929.

נספח – רשימת יישובים זכאים

אבו סנאן, בית ג'אן, בענה, ג'דידה- מכר, ג'וליס, דיר אל-אסד, חצור הגלילית, טובא- זנגרייה, יאנוח-

ג'ת, יסוד המעלה, כסרא- סמיע, ירכא, כפר יאסיף, כרמיאל, מגיד אל כרום, מגדל תפן, מזרעה, נחף,

סאג'ור, עכו, צפת, ראמה, ראש פינה.

חלק מיישובי מוא"ז הגליל העליון- איילת השחר, גדות, חולתה, כפר הנשיא, כרי דשא, מחניים, עמיעד,

קדרים.

חלק מיישובי מוא"ז מבואות חרמון- אליפלט, אמנון, כורזים, כחל, כרכום, משמר הירדן, שדה אליעזר

חלק מיישובי מוא"ז מטה אשר- אחיהוד, אפק, אשרת, בוסתן הגליל, בית העמק, יסעור, כליל, כפר

מסריק, לוחמי הגטאות, נס עמים, נתיב השיירה, עין המפרץ, עמקה, רגבה, שבי ציון, שיחי דנון,

שומרת.

חלק מיישובי מוא"ז מעלה יוסף- ג'תה, לפידות.

חלק מיישובי מוא"ז מרום הגליל- אור הגנוז, אמירים, ביריה, בר יוחאי, כדיתה, כפר שמאי, מירון, עין

אל אסד, עמוקה, פרוד, שזור, שפר, כפר חושן- ספסופה.

חלק מיישובי מוא"ז משגב- בר לב, גילון, הר חלוץ, חרשים, טל- אל, כישור, כמאנה, כמון, לבון, מכמנים, פלך, צורית, תובל.

אשקלון

חלק מיישובי מוא"ז חוף אשקלון- באר גנים, בית שקמה, ברכיה, בת הדר, ג'אה, הודיה, חלץ, כוכב מיכאל, כפר סילבר, מבקיעים, משען, ניצן א', ניצן ב', ניצנים, ניר ישראל, תלמי יפה

אופקים, נתיבות

חלק מיישובי מוא"ז אשכול- אורים, גבולות, צאלים

חלק מיישובי מוא"ז בני שמעון- ברוש, תאשור, תדהר

כל ישובי מוא"ז מרחבים- אשכול, בטחה, ג'לת, מבועים, מסלול, ניר משה, ניר עקיבא, פדויים, פטיש, פעמי תש"ז, קלחים, רנן, שבי דרום, שדה צבי, תלמי ביל"ו, תפרח

חלק מיישובי מוא"ז שדות נגב- בית הגדי, גבעולים, זרועה, יושיביה, מעגלים, מלילות, שיבולים, שרשרת

חלק מיישובי מוא"ז שער הנגב- ברור חיל, דורות, רוחמה

דברי הסבר

לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. בנוסף, צה"ל ערך גיוס מילואים רחב, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.

במסגרת מאמצי הממשלה לסייע לעסקים בהתמודדות עם הפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה שלהם בעקבות פעולות הלחימה הממושכות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", נחקק חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – **חוק התוכנית לסיוע כלכלי**), שבמסגרתו תוקן חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק מס רכוש וקרן פיצויים**), כך שנקבע בו מתווה פיצוי לעסקים קטנים ובינוניים להשתתפות בהוצאותיהם הקבועות ובחלק מהוצאות השכר שלהם. הפיצוי לפי הפרק האמור ניתן בשל נזקים שאירעו בתקופה שהחל מיום 7 באוקטובר 2023 ועד ליום 31 בדצמבר 2023. כן התוקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023 (להלן – **תקנות מס רכוש**).

החל מחודש ינואר 2024 חזרה לשגרה הפעילות הכלכלית ברוב אזורי הארץ. זאת, למעט באזורים בהם עדיין מטיל פיקוד העורף או לחילופין פיקוד הצפון הגבלות על הפעילות הכלכלית. בהתאם, התקין שר האוצר תקנות מתוקף חוק מס רכוש וקרן פיצויים באזורים אלו בחודשים ינואר-פברואר והוא צפוי להתקין תקנות דומות גם לחודשים מרץ-אפריל.

ענף התיירות הוכר במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים כענף חריג. בענף זה לא נדרשת תקופת הפסקת פעילות והוא זכאי לפיצוי על נזק הממשי במקרה של נזק עקיף ממשי לעסק. כך לדוגמה, בזמן טרור הבלונים בעוטף עזה ניתן פיצוי לענף על ידי מס רכוש לאור העובדה כי היקף הפעילות ירד בשל חשש של תיירות שבעיקרה תיירות פנים להגיע לאזור.

מאפיין עיקרי של ענף התיירות שמייחד אותו בהקשר זה הוא היותו מבוסס על הגעה של לקוחות מחוץ לאזור. בהתאם, אירוע בטחוני גם ללא מגבלות של פיקוד העורף גורם לחשש של לקוחות להגיע ומוביל לירידה בביקושים.

בהקשר הנוכחי ביישובי קו העימות בצפון, קיימות מגבלות משמעותיות של פיקוד הצפון אשר מזכות את כלל העסקים באזור החל מחודש אוקטובר 2023 בפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות מס רכוש.

עם זאת, באזור הנחיה גליל עליון, אשר משיק ליישובי קו העימות מכיוון צפון, אין מגבלות של פיקוד העורף, ולכן העסקים באזור הנחיה גליל עליון אינם זכאים לפיצויים מאז חודש דצמבר

2023 שבו הופסקו מתן הפיצויים בכלל הארץ. ובדומה לכך, וכפי שיפורט בעניינם להלן, אף אזורי הנחיה מערב לכיש ומערב הנגב הסמוכים לאזור ההנחיה עוטרף עזה.

אזור ההנחיה של יישובי גליל עליון, מערב לכיש ומערב הנגב נקבעו בהתאם למפת ההתגוננות של פיקוד העורף. מפת אזורי ההתגוננות של פיקוד העורף וגבולותיה נקבעים על סמך אמות מידה וקריטריונים ביטחוניים שונים אשר מתעדכנים ונבחנים מעת לעת. כפועל יוצא, קביעת קווי הגבול של אזורי הנחיה אלו משקפת את האתגר הביטחוני המיוחד הקיים באזורים אלו ביחס לאזורי התגוננות אחרים, לרבות התחשבות בסמיכותם לאזור קו העימות ועוטרף עזה, בהתאמה.

לאור הייחודיות באורך הלחימה באזור הצפון שהיא תקדימית בהשלכותיה האזוריות, ובפרט נוכח ההשקפה של אזור הנחיה גליל עליון לאזור ההתרעה קו העימות בו כאמור חלות הגבלות משמעותיות נוכח הלחימה הפעילה באזור לאורך תקופה מתמשכת, קיימת פגיעה מתמשכת גם בעסקי תיירות באזור שכן ציבור הלקוחות בהיבט זה אינו מתחשב בהגבלות פיקוד העורף אלא בחשש מהלחימה. השקפה דומה לאזור הלחימה עוטרף עזה קיימת אף ביחס לאזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב. כפי שיפורט להלן, באזור ההנחיה עוטרף עזה חלו הנחיות ייחודיות במהלך חודש ינואר 2024 בדומה למצב בתקופה זאת (ואף בהמשך) באזור ההתרעה קו העימות.

בהקשר זה יצוין כי ההגבלות המחמירות שנתן פיקוד צפון על יישובי קו העימות בתקופה הרלוונטית אינן חלות באף אזור אחר בארץ כגון: שימוש בתשתיות אזרחיות, שהייה של כוחות צבאיים בשטחים האזרחיים, חסימת כבישים ושהות של סוללות ארטילריה.

בנוסף, השקפה ישירה זו לאזורי הנחיה בהם חלות הגבלות מחמירות והשלכותיה משתקפת אף בנתוני ההתרעות אשר הופעלו באזור ההנחיה גליל עליון בחודשים ינואר ופברואר 2024. מנתוני התרעה אלו עולה שיישובים רבים באזור ההנחיה גליל עליון סופגים ירי בעצימות זהה לחלק לא מובטל מיישובי קו העימות עצמו אשר זוכים כאמור לפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות מס רכוש.

כמו כן, חלק מיישובי אזור הנחיה גליל עליון הוחרגו על ידי פיקוד העורף וכן על ידי פיקוד צפון נוכח השקתם לאזור הלחימה ובהתחשב במציאות הביטחונית המורכבת הקיימת בהם. בעקבות החרגה זו יישובים אלו, אשר כאמור הם חלק מאזור הנחיה גליל עליון, זכאים אף הם לפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות מס רכוש בדומה ליישובי קו העימות.

לעניין תקופת הזכאות, בחודשים פברואר ועד אפריל 2024, בהתאם להנחיות פיקוד העורף, אזור ההנחיה קו עימות היה צהוב ואולם בנוסף חלו לגביו הגבלות מחמירות נוספות מטעם פיקוד צפון שמחמירות יותר בפועל מההנחיות שניתנות על ידי פיקוד העורף במצב כתום. לעומת זאת, אזור ההנחיה עוטרף עזה אומנם היה גם צהוב באותה תקופה בהתאם למפת ההתגוננות של פיקוד העורף אך בו לא חלו הנחיות נוספות. בחודש ינואר 2024 באזור ההנחיה קו העימות חלו הנחיות פיקוד צפון כמפורט לעיל ובאזור ההנחיה עוטרף עזה היה כתום. על כן, מוצע כי באזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב אשר משיקים לאזור ההנחיה עוטרף עזה ינתן פיצוי לעסקי התיירות בגין החודשים ינואר-פברואר 2024 בלבד.

בהתאם לאמור, מוצע לקבוע כעת כי יינתן על ידי רשות המסים מענק באזור הנחיה גליל עליון בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר עד אפריל 2024 ובאזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב בחודשים ינואר עד פברואר 2024 לניזוקים, כהגדרתם בסעיף 38 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים שהם עסקי תיירות בגליל עליון. המענק האמור יינתן בעד השתתפות בהוצאות, תוך אימוץ העקרונות שנקבעו בסעיפים 38 עד 38ז, 38יא, 38יג, 38יד(א) ו-38יז(ב) לחוק, בשינויים המחויבים. מוצע להסמיך את מנהל רשות המסים לקבוע את השינויים המחויבים, שלפיהם יינתן המענק. עניינם של השינויים האמורים בהוראות טכניות באופיין, כגון הוראות העוסקות בתאריכים שונים וכדומה.

יצוין כי אזור הנחיה גולן צפון שסמוך ליישובי קו העימות זכאי לפיצויים בענף התיירות בחודשים ינואר – אפריל 2024 מכוח תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973. לפיכך, אזור זה לא יהיה זכאי לפיצויים מכוח החלטה זו.

תקציב

העלות הנדרשת למימון החלטה זו נאמדת בסכום של עד 7 מיליון ש"ח. סכום זה יוקצה מתוך סכומים שנותרו בסעיף תקציב 47 לשנת 2023 לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישרין מהפעולות הצבאיות המשמעותיות כאמור בסעיף 20(ב)(2) לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר התיירות תומך בהצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

מגיש: שר האוצר

כ"ח באייר התשפ"ד
05 ביוני 2024

נושא הצעת ההחלטה:

מענק סיוע לעסקי תיירות ברשויות סמוכות לוחמה ממושכת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כאמור בהרחבה בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה לנוכח מתקפת הטרור הרצחני שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023 וכתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל" אשר החלה בעקבותיה, ישנה פגיעה כלכלית מתמשכת בכלל ובענף התיירות בפרט.

סעיף 36 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק מס רכוש**), מקנה סמכות לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע שישולמו פיצויים למי שהיה לו הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה.

בהתאם לאמור, הותקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן – **התקנות העיקריות**), הקובעות, בין היתר, שיעורי פיצוי לנזק עקיף ואת שווי הנזק שבשלו יינתן פיצוי. במסגרת זו נכללים מנגנוני פיצוי בגין נזק עקיף ליישובים שנקבעו בתקנות כיישובי ספר (להלן – **פיצוי במסלול האדום**). מדובר, ככלל, ברשימת יישובים המצויים בסמיכות לרצועת עזה או לגבול הצפוני של ישראל, שמתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיקולים ביטחוניים. תביעת הפיצוי במסגרת המסלול האדום אינה מוגבלת לאופן חישוב כזה או אחר, והוא ניתן ללא מגבלת סכום פיצוי מקסימלי (תקרה). עם זאת, פיצוי זה ניתן תחת מגבלות שונות לרבות דרישת הפסקת פעילות ממושכת, והמבקש נדרש להוכיח את התרחשות הנזק העקיף, היקפו והקשר הסיבתי בינו ובין אירוע הלחימה.

במסגרת מאמצי הממשלה לסייע לעסקים בהתמודדות עם הפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה שלהם בעקבות פעולות הלחימה הממושכות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", נחקק חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – **חוק התוכנית לסיוע כלכלי**), שבמסגרתו תוקן חוק מס רכוש, כך שנוסף בו פרק שמיני 1, אשר נקבע בו מתווה פיצוי לעסקים קטנים ובינוניים להשתתפות בהוצאותיהם הקבועות ובחלק מהוצאות השכר שלהם. הפיצוי לפי הפרק האמור ניתן בשל נזקים שאירעו בתקופה שהחל מיום 7 באוקטובר 2023 ועד ליום 31 בדצמבר 2023.

בנוסף, לפי סעיף 36 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023, שבמסגרתו נקבע פיצוי מוגדל לאזורים שנפגעו מהלחימה, שבהן נקבע פיצוי מוגדל לאזורים שנפגעו מהלחימה באופן מיוחד וממושך (להלן – **האזור המיוחד**), בתקופה שמיום 7 באוקטובר 2023 עד יום 31 באוקטובר 2023, בשל נזקים שנגרמו לאזורים האמורים בתקופה זו. אפיון האזור המיוחד, נעשה בהתייחס לאזורים במדינה אשר בהם הנחיות הצבא היו מחמירות יותר במהלך התקופה שעד יום 31 באוקטובר 2023, והגבלת הפעילות בהן הייתה לתקופה ארוכה וממושכת יותר בתקופה זו ביחס לאזורים אחרים, והכל בשים לב למועד תחילת האירועים.

בדרום, אזורים שנכללו באזור המיוחד היו עוטף עזה, מערב הנגב, מרכז הנגב, מערב לכיש ולכיש, כפי שאלו מוגדרים בהנחיות ההתגוננות של פיקוד העורף. אזורים אלה סומנו במפה בחודש אוקטובר 2023 בסימון הכתום,

המסמן אזורים שבהם הפעילות המותרת מצומצמת, למחצית מהתקופה הקובעת לפחות. בצפון הארץ, נכללו באזור המיוחד ישובים באזור קו העימות וישובים ברמת הגולן אשר ניתנו בהם הנחיות מיוחדות מטעם פיקוד צפון.

ביום 28 בינואר 2024 הותקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה) (תיקון מספר 2), התשפ"ד-2024 (להלן – **תקנות נובמבר 2023**) אשר האריכו את התקופה שבשל נזקים שאירעו בה יינתנו פיצויים. בתקנות נובמבר 2023 הוארכה התקופה האמורה עד לסוף חודש נובמבר 2023 ליישובים מערב הנגב, מרכז הנגב, מערב לכיש ולכיש. לגבי יישובי הצפון ולישובים בעוטף עזה הוארכה התקופה עד לסוף חודש דצמבר 2023, ליישובי הצפון ולישובים בעוטף עזה, והכל בהתאם למצב הביטחוני ולהגבלת הפעילות הכלכלית באזורים האמורים באותן התקופות.

החל מחודש ינואר 2024 חזרה לשגרה הפעילות הכלכלית ברוב אזורי הארץ. זאת, למעט באזורים בהם עדיין מטיל פיקוד העורף או לחילופין פיקוד הצפון הגבלות על הפעילות הכלכלית.

כך, ביום 7 באפריל 2024 הותקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה) (תיקון מספר 3), התשפ"ד-2024 (להלן – **תקנות ינואר-פברואר 2024**), אשר האריכו את התקופה בה יינתנו פיצויים לחודשים ינואר ופברואר 2024 בשל נזקים שאירעו במהלכה. בתקנות ינואר-פברואר 2024 נקבע כי בעקבות המשך מצב החירום, הפיצוי המוגדל ימשיך להינתן ליישובים באזור קו העימות בצפון, וכן למספר יישובים נוספים (שדה אליעזר, יסוד המעלה, אור גנוז, בר יוחאי, מירון, ספסופה וקדיתא), אשר התקיימו בהם הנחיות מיוחדות אשר הגבילו באופן משמעותי, רציף וממושך את הפעילות הכלכלית של היישובים, או יישוב אשר פונה לפי החלטה מהחלטות הממשלה, לרבות החלטת ממשלה המאריכה אותה, אשר הייתה בתוקף עד תום חודש פברואר 2024.

יצוין כי לא נכללו בתקנות האמורות היישובים באזור רמת הגולן אשר היו זכאים לפיצוי בעבור חודשים נובמבר ודצמבר 2023, מכיוון שבחודשים ינואר ופברואר 2024 הוסרו חלק מן המגבלות של פיקוד צפון, כך שביישובים אלו קיימת, בין היתר, שהות כוחות צבא בהיקף נמוך מהחודשים הקודמים ולסירוגין, הפחתה בסגירות הצירים ובשימוש בתשתיות אזרחיות. יחד עם זאת, רוב היישובים באזור זה נקבעו על ידי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כיישובי ספר על פי סעיף 35 לחוק מס רכוש. בהתחשב בכך, ובשים לב לסיכונים אליהם נחשפו כלל היישובים באזור זה בתקופת מלחמת חרבות ברזל, ביום 7 באפריל 2024, במקביל להתקנת תקנות ינואר-פברואר 2024, הוכרו כיישובי ספר עד לחודש אוקטובר 2024 יתר היישובים באזור זה שלא נקבעו כיישובי ספר קבועים. כתוצאה מהוספת היישובים האמורים, ובדומה ליתר יישובי הספר, תושבי יישובים אלה זכאים להגיש תביעות לפיצויים בגין נזקים שנגרמו להם כתוצאה מאי אפשרות לנצל נכס באזור מלחמה לפי התקנות העיקריות, ובהתאם לתנאים הקבועים בהן.

בנוסף, בהחלטת ממשלה מס' 1637 מיום 31 במרץ 2024, שעניינה מענק סיוע לעסקים ברשויות מקומיות מוטות תיירות - "חרבות ברזל", נקבע, בין היתר, כי יינתן מענק בעד השתתפות בהוצאות בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר ופברואר 2024 ביישובים ברמת הגולן שהיו זכאים לפיצוי בעבור חודשים נובמבר ודצמבר, ובהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק התכנית לסיוע כלכלי.

עוד יצוין כי בשל היעדר שינוי בהנחיות המיוחדות בכוונת שר האוצר, לאחר קבלת אישור ועדת הכספים של הכנסת, להאריך את תקנות ינואר- פברואר 2024 גם לחודשים מרץ-אפריל 2024.

כאמור, ביישובי קו העימות בצפון, קיימות מגבלות משמעותיות של פיקוד הצפון אשר מזכות את כלל העסקים באזור החל מחודש אוקטובר 2023 בפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות שהותקנו לפי סעיף 36 לחוק מס רכוש. עם זאת, באזור הנחיה גליל עליון, אשר משיק ליישובי קו העימות מכיוון צפון, אין מגבלות של פיקוד העורף, ולכן העסקים באזור הנחיה גליל עליון אינם זכאים לפיצויים מאז חודש דצמבר 2023 שבו הופסקו מתן הפיצויים בכלל הארץ. בדומה לכך, וכפי שיפורט בעניינם להלן, אף אזורי הנחיה מערב לכיש ומערב הנגב הסמוכים לאזור ההנחיה עוטף עזה.

על רקע הנסיבות האמורות, ובמטרה לתמוך ולחזק את עסקי התיירות באזורים סמוכי הלוחמה ולקו העימות בצפון, מוצע לקבוע פיצוי עבור עסקים זכאים כמפורט בהצעה. בהתאם למוצע, רשות המיסים תפעל להענקת מענק לעסקי תיירות באזור ההנחיה גליל עליון כפי שהוגדר בהנחיות ההתגוננות של פיקוד העורף (להלן – **אזור ההנחיה גליל עליון**), בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר עד אפריל 2024 בעד השתתפות בהוצאות בתקופה האמורה. זאת, לפי העקרונות שנקבעו בתיקון לחוק מס רכוש, בשינויים המחויבים כפי שיקבע מנהל רשות המיסים כמפורט בהצעה. בנוסף, מוצע כי רשות המיסים תפעל כאמור להענקת מענק בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר עד פברואר 2024 ביחס לעסקים זכאים באזורי הנחיה מערב לכיש ומערב הנגב.

ההצעה מבוססת על השיקולים המקצועיים המיוחדים את הפגיעה הכלכלית במצבי לחימה בענף התיירות בפרט, על כך שפגיעה זו חריפה במיוחד באזורים סמוכי לחימה, ובתוך כך על מאפייני הייחודים של אזור ההנחיה גליל עליון בהיותו סמוך לקו העימות בו חלות מגבלות משמעותיות אשר אינן חלות בשאר חלקי הארץ, ובדומה לכך, כל המאפיינים הייחודיים של אזורי הנחיה מערב לכיש ומערב הנגב הסמוכים לאזור ההנחיה עוטף עזה.

כפי שפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ענף התיירות הוכר במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים כענף חריג. בענף זה לא נדרשת תקופת הפסקת פעילות והוא זכאי לפיצוי על נזק הממשי במקרה של נזק עקיף ממשי לעסק, לאור העובדה כי היקף הפעילות יורד בשל חשש של תיירות, שבעיקרה תיירות פנים, להגיע לאזורי לחימה. מאפיין עיקרי של ענף התיירות שמייחד אותו בהקשר זה הוא היותו מבוסס על הגעה של לקוחות מחוץ לאזור. בהתאם, אירוע בטחוני גם ללא מגבלות של פיקוד העורף גורם לחשש של לקוחות להגיע ומוביל לירידה בביקושים.

כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, פגיעה זו בעסקי תיירות מחמירה באזור ההנחיה גליל עליון לאור הייחודיות באורך הלחימה באזור הצפון שהיא תקדימית בהשלכותיה האזוריות, ובפרט נוכח ההשקה של אזור זה לאזור ההתרעה קו העימות בו כאמור חלות הגבלות משמעותיות נוכח הלחימה הפעילה באזור לאורך תקופה מתמשכת. בהקשר זה יצוין, כי ההגבלות המחמירות שנתן פיקוד צפון על יישובי קו העימות בתקופה הרלוונטית אינן חלות באף אזור אחר בארץ כגון: שימוש בתשתיות אזוריות, שהייה של כוחות צבאיים בשטחים האזוריים, חסימת כבישים ושהות של סוללות ארטילריה. כתוצאה מכך, קיימת פגיעה מתמשכת בעסקי תיירות באזור שכן ציבור הלקוחות בהיבט זה אינו מתחשב בהגבלות פיקוד העורף בלבד אלא בחשש מהלחימה.

יצוין כי אזור ההנחיה של יישובי גליל עליון ואזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב נקבעו בהתאם למפת ההתגוננות

של פיקוד העורף. כאמור בדברי ההסבר להצעה, מפת אזורי ההתגוננות של פיקוד העורף וגבולותיה נקבעים על סמך אמות מידה וקריטריונים ביטחוניים שונים אשר מתעדכנים ונבחנים מעת לעת. כפועל יוצא, קביעת קווי הגבול של אזור הנחיה אלו משקפת את האתגר הביטחוני המיוחד הקיים באזורים אלו זה ביחס לאזורי התגוננות אחרים, לרבות התחשבות בסמיכותם לאזור קו העימות ועוטף עזה בהתאמה.

בנוסף, כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, השקה ישירה זו של אזור ההנחיה גליל עליון לאזורי הנחיה בהם חלות הגבלות מחמירות והשלכותיה משתקפת אף בנתוני ההתרעות אשר הופעלו באזור בחודשים ינואר ופברואר 2024. מנתוני התרעה אלו עולה שיישובים רבים באזור ההנחיה גליל עליון סופגים ירי בעצימות זהה לחלק לא מבוטל מיישובי קו העימות עצמו אשר זוכים כאמור לפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות מס רכוש. כמצוין בהרחבה בדברי ההסבר, חלק מיישובי אזור הנחיה גליל עליון אף הוחרגו מפורשות מההנחיות לאזור זה על ידי פיקוד העורף וכן על ידי פיקוד צפון נוכח השקתם לאזור הלחימה ובהתחשב במציאות הביטחונית המורכבת הקיימת בהם. בעקבות החרגה זו יישובים אלו, אשר כאמור הם חלק מאזור הנחיה גליל עליון, זכאים אף הם לפיצוי מלא על נזק עקיף בהתאם לתקנות מס רכוש בדומה ליישובי קו העימות.

לעניין תקופת הזכאות, בחודשים פברואר ועד אפריל 2024, בהתאם להנחיות פיקוד העורף, אזור ההנחיה קו עימות היה צהוב ואולם בנוסף חלו לגביו הגבלות מחמירות נוספות מטעם פיקוד צפון שמחמירות יותר בפועל מההנחיות שניתנות על ידי פיקוד העורף במצב כתום. לעומת זאת, אזור ההנחיה עוטף עזה אומנם היה גם צהוב באותה תקופה בהתאם למפת ההתגוננות של פיקוד העורף אך בו לא חלו הנחיות נוספות. בחודש ינואר 2024 באזור ההנחיה קו העימות חלו הנחיות פיקוד צפון כמפורט לעיל ובאזור ההנחיה עוטף עזה היה כתום. על כן, מוצע כי באזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב אשר משיקים לאזור ההנחיה עוטף עזה ינתן פיצוי לעסקי התיירות בגין החודשים ינואר ופברואר 2024 בלבד.

בהקשר זה יצוין כי באשר לצפון רמת גולן, אשר סמוך גם הוא ליישובי קו העימות זכאים העסקים לפיצויים בענף התיירות בחודשים ינואר – אפריל 2024 מכוח התקנות העיקריות, וזאת לאחר ההכרה כאמור בכל היישובים באזור זה כיישובי ספר. ויובהר כי אזור זה לא יהיה זכאי לפיצויים מכוח ההחלטה הנוכחית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה כאמור מבוססת על נימוקים מקצועיים המייחדים את עסקי התיירות הנמצאים ברשויות הסמוכות ללוחמה ממושכת באזור ההנחיה גליל עליון ועוטף עזה, כפי שפורטו בהרחבה בדברי ההסבר לה. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעה, הטעם למתן סיוע למטרה זו מבוסס על ייחודם של עסקי תיירות בכלל והפגיעה המוגברת בהם במצבי לחימה, בהינתן אופיו של עסק בענף התיירות והיותו מבוסס על הגעה של לקוחות מחוץ לאזור. בפרט, הצעה זו נסמכת על ייחודן של הרשויות אשר סמוכות לאזור הלחימה בקו העימות בצפון, על מאפייניו הייחודיים של אזור ההתרעה בסמיכותו לקו העימות שבו חלות הנחיות מחמירות בלעדית בתקופה הרלוונטית. הנחיות אשר בהתאם, וגם ללא מגבלות מפורשות של פיקוד העורף, ובצירוף כמות ההתרעות המשמעותית ליישובים באזור זה, גורמות לחשש מובחן של לקוחות להגיע ומוביל לירידה בביקושים לעסקי התיירות באזור זה באופן מיוחד. בדומה לכך, וביחס לאזורי ההנחיה מערב לכיש ומערב הנגב מוצע לתת פיצוי דומה בשל סמיכותו לאזור ההנחיה עוטף עזה כשאזור ההנחיה היה כתום בחודש ינואר 2024, ובשל החודשים ינואר עד פברואר 2024.

כמו כן, מוצע לקבוע כי המענק יינתן כמענק מנהלי 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"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו) (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 המפלגות את החברה הישראלית". עוד ראו פסק דינה של כב' השופטת מרים נאור (כתוארה דאז) בדעת יחיד בבג"ץ 4253/92 ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו).

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, ופסקה 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 נוכח לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמוכח – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. וביודענו כי הממשל ה 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, בפיסקה 3 לחוות דעתי).

יצוין לגבי אזור הנחיה הגליל העליון כי חלק מן היישובים שברשימת היישובים שלעסקי התיירות בתחומם מוצע ליתן מענק עבור החודשים ינואר עד אפריל 2024 לא הוכרו עד כה כיישובי ספר וכך גם לא נכללו בתקנות הוראת השעה וכי הפיצוי ששולם לעסקים ברוב היישובים האמורים בעד התקופה שבין חודש אוקטובר לחודש דצמבר 2023 היה לפי התיקון לחוק. לגבי אזור הנחיה מערב לכיש ומערב הנגב ניתנו פיצויים מכוח תקנות הוראת השעה רק עד סוף חודש נובמבר 2023. ויודגש, לפי מצב הדברים הקיים ובשים לב להצדקות להכרה בעבר, לרבות באירועי הלחימה האחרונים, ביישוב כיישוב ספר, הוראות החוק הקיימות אינן מאפשרות להכיר ביישובים המוצעים כיישובי ספר, וכן לא חלות על הפעילות במרבית היישובים באזורי ההנחיה האמורים הגבלות שקבע פיקוד העורף והנזקים אינם נזקי מלחמה כהגדרתם בחוק. על כן, אין הסדרה בחוק שנוגעת למצב הדברים שהצעת ההחלטה נועדה לתת לו מענה מעת שמדובר ביישובים שאינם יישובי ספר, לא חלות על הפעילות בכולם הגבלות שקבע פיקוד העורף והנזקים אינם נזקי מלחמה כהגדרתם בחוק.

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.

העלות התקציבית של ההחלטה המוצעת נאמדת בסך של 7 מיליון ש"ח. תכלית הפעולה היא לתת מענה דחוף לעוסקים בתחום התיירות אשר ניזוקו נוכח המצב בחודשים ינואר עד אפריל 2024 בצורה ייחודית, כמתואר לעיל, ולא קיבלו מענה. בנוסף, אין חולק כי לא מדובר בעניין מיוחד במינו המחייב הכרעה עקרונית בשאלות יסוד והוא אינו כולל פגיעה בזכויות הפרט. עוד אציין כי הפעולה אין עניינה 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.

באשר לטענות אפשריות של עסקי תיירות באזורי הנחיה אחרים שלא הוכרו כאזורים המזכים בהצעה לקבלת פיצוי דומה. ייתכן אמנם מצב דברים שבו גם הכנסותיהם של עוסקים מקבילים שפועלים ברשויות מקומיות אחרות באזורי הנחיה אחרים פחתו במידה כזו או אחרת בחודשים ינואר עד אפריל 2024, בשים לב לאירועי הלחימה, גם בעצימות הנוכחית שלהם, ובהתאם להשלכותיה. כאמור, אזור ההנחיה המזכה נקבע בהתקיים התנאים שפורטו

בהצעה אשר מייחדים מתן מענה ממוקד לעסקי תיירות ברשויות אשר סמוכות לאזור הלחימה בקו העימות בצפון או לאזור הלחימה בעוטף עזה, על מאפייניו הייחודיים של אזור ההתרעה בסמיכותו לקו העימות ועוטף עזה שבהם חלות הנחיות מחמירות ייחודיות בתקופה הרלוונטית. הנחיות אשר בהתאם ובצירוף כמות ההתרעות המשמעותית ליישובים באזורים אלו, גורמות לחשש מובחן של לקוחות להגיע ומוביל לירידה בביקושים לעסקי התיירות באזורים אלו באופן מיוחד. בהתחשב בתכלית המענק ובהשפעת אירועי הלחימה על התיירות בישראל ועל עסקי תיירות באזור זה כאמור, התנאים האמורים מבססים הבחנה עניינית בין קבוצות העסקים בדבר מתן סבסוד כאמור.

באשר ליישובים באזור קו העימות עצמו ואזור הנחיה עוטף עזה, שאינם נכללים בהחלטה זו, כלל העסקים באזורים אלה יזכו לסיוע במסגרת תקנות שבכוונת שר האוצר להעביר לאישור ועדת הכספים של הכנסת לחודשי מרץ ואפריל 2024 שבהם תוארך הזכאות לפיצוי ליישובי קו העימות ולמספר ישובים נוספים לפי תקנות ינואר – פברואר 2024, ובשל כך החלטה זו אינה חלה עליהם. באשר ליישובים באזורים נוספים אשר משיקים לקו העימות, שאינם נכללים בהצעה זו, עסקי התיירות בתחומם זכאים לפיצוי בחודשים ינואר עד אפריל 2024 מכוח התקנות העיקריות.

לעניין ההגדרה "עסקי תיירות" נציין כי מרשות המסים הובהר כי ההגדרה האמורה, אשר נעשה בה שימוש לעניין תשלום פיצויים לפי חוק מס רכוש, כוללת בתוכה גם צימרים וחניוני קמפינג.

בנסיבות אלו, ועל אף הקושי הנובע מאי מתן תמיכה לכלל עסקי התיירות אשר נפגעו כתוצאה ממתקפת הטרור הרצחני ומלחמת "חרבות ברזל", לטעמי, בהתאם לכל המפורט לעיל, אין מניעה משפטית לכך.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד התיירות מסכים לאמור בחוות הדעת.

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

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

16.05.2024

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר
תפקיד

אסי מסינג
שם