

סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה

הצעה להחלטה

מחליטים,

א. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3298 מיום 28 בדצמבר 2017 שעניינה סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה (להלן- החלטת ממשלה 3298) ולהחלטת ממשלה מס' 1466 מיום 22 במאי 2016 שעניינה מיסוד הליך לבחינת האפקטיביות של תכניות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה (להלן- החלטת ממשלה 1466),

על מנת להמשיך לעודד שיווקן של קרקעות לתעשייה באזורי תעשייה אשר בהם משרד הכלכלה והתעשייה הוא הגורם המפתח וגובה הוצאות פיתוח (המצויים באזורים הקבועים לפי סעיף 40 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959) ובאזורי תעשייה שבהם משרד הכלכלה והתעשייה פועל כגורם ממליץ ומסייע למינהל האזרחי בתחומים אלו באיו"ש (כל אזורי התעשייה הללו יקראו להלן: "אזורי התעשייה") ועל מנת לאפשר את המשך סבסוד הוצאות הפיתוח בשנת 2019, מוצע לפעול בהתאם למפורט להלן.

ב. לשם ביצוע החלטה זו בשנת 2019, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה יבחן אם להעניק סבסוד של הוצאות הפיתוח בכל או בחלק מאזורי התעשייה, ואת שיעורי הסבסוד של הוצאות הפיתוח של האזור הרלוונטי. שיעורי הסבסוד יהיו בהתאם לקריטריונים המקצועיים שגובשו על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ביחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר בשנת 2016, אלא אם ישונו הקריטריונים או שיעורי הסבסוד בהסכמת הצדדים. היקף הסבסוד לא יחרוג ממסגרת התקציב המאושרת לשנת 2019.

ג. בהתאם להחלטת הממשלה 1466 מיום 22.5.2016 בעניין "מיסוד הליך לבחינת האפקטיביות הכלכלית של תכניות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה", בתחילת שנת 2017 החלה הבדיקה במסגרתה נבחנת אפקטיביות הסבסוד של אזורי התעשייה. את הבדיקה ערכו משרד הכלכלה והתעשייה בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובנק ישראל. ממצאי בדיקה זו הוצגו למנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ולנציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לבקשת אגף התקציבים, תבוצע בחינה של פרמטרים נוספים וכן יורחב המחקר לשאלות נוספות בדגש על בחינת מדרגות הסבסוד ותוך התבססות על הנתונים הקיימים ושימוש בסטטיסטיקה תיאורית ומקרי בוחן. בחינה כאמור תוצג לא יאוחר מיום ה-31.3.2019. בנוסף, תיבחן עד למועד זה אפשרות להרחיב את המחקר גם לבחינת אפקטיביות שאיננה מבוססת על נתוני עבר.

דברי הסבר

רקע כללי

1. משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "המשרד") אחראי לפיתוח, קידום ושיווק של כ-80 אזורי תעשייה ברחבי הארץ הנמצאים באזורי פיתוח ובאיו"ש (באיו"ש המשרד פועל כגורם ממליץ ומסייע למינהל האזרחי בתחומים אלו). המשרד פועל רבות בייזום, איתור והמלצה על הקצאת קרקעות לתעשייה, לרבות באמצעות תכנון, הקמה ואכלוס של אזורי תעשייה. שיווק הקרקעות באזורי התעשייה מטרתו סיוע לקידום האוכלוסייה המקומית, ליצירת פיתוח כלכלי אזורי ולהעלאת רמת החיים באזורים אלו כדלקמן:

א. הקמת מפעלים חדשים או העתקת מפעלים קיימים מאזור המרכז תסייע ליצירת מקומות עבודה יציבים נוספים באזורים אלו.

ב. יצירת מקומות עבודה חדשים, אטרקטיביים ואיכותיים ביישובים הסמוכים לאזורי התעשייה, תהווה מנוף להעלאת רמת החיים ביישובים הסמוכים לאזורי תעשייה ותהווה גורם מחזק לאוכלוסייה המקומית בתחומים נוספים על תחום התעסוקה, כגון: בריאות, חינוך, תרבות ושעות הפנאי.

ג. 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 לפרפריה ועוד.

לצורך עידוד הקמת מפעלי תעשייה באזורי התעשייה, ובפרט בפרפריה, קיים צורך ממשי ומהותי ביצירת תמריצים שונים ובין השאר, באמצעות סבסוד עלות הוצאות הפיתוח הנדרשות לשם פיתוח הקרקע המוקצית ליזם לצורך הקמת מפעלו. פיתוח אזורי תעשייה משמש את מדינת ישראל, באמצעות המשרד, ככלי ממדרגה ראשונה הבא לסייע לצמיחה של המשק הישראלי ולמיגור האבטלה. בעבור הקרקע המפותחת גובה המדינה החזר בגין הוצאותיה הריאליות בפיתוח הקרקע ובניכוי שיעור הסבסוד כפי שנקבע על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה בתיאום עם אגף תקציבים באוצר.

2. במהלך 2017-2018 ובעקבות החלטת הממשלה מס' 1466 מיום 22.5.2016 בעניין "מיסוד הליך לבחינת האפקטיביות הכלכלית של תכניות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה" גיבש המשרד בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ תכנית עבודה לשנים 2018-2019 לבחינת האפקטיביות הכלכלית של תכניות המצויות תחת אחריות המשרד, בשים לב למטרותיהן ולסמכות המוקנית לפי דין לגורמים שגיבשו אותן (להלן- תכנית העבודה). במסגרת יישום ההחלטה קבעה תכנית העבודה שיש לבחון את האפקטיביות של התכנית לסבסוד הפיתוח באזורי תעשייה ובכלל זה הקריטריונים לסבסוד.

כחלק מיישום החלטת הממשלה ובמסגרת מחקר אקונומטרי שנעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה וחיבת המחקר בבנק ישראל וליווי של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה נאספו נתונים ממינהל אזורי תעשייה במשרד המפעיל את התכנית ומגופים מחוץ למשרד, כגון רמ"י והלמ"ס. המחקר התמקד בשאלה כיצד משפיע השינוי בשיעור הסבסוד על החלטות היזמים והתבסס על נתוני בקשות של יזמים בשנים 2007-2016. ממצאי בדיקה זו הוצגו למנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ולממונה על התקציבים במשרד האוצר. לבקשת אגף התקציבים, יורחב המחקר לשאלות מחקר נוספות בדגש על בחינת מדרגות הסבסוד ותוך התבססות על הנתונים הקיימים ושימוש בסטטיסטיקה תיאורית ומקרי בוחן. מוצע להמשיך לאפשר סבסוד הוצאות פיתוח באזורי התעשייה, אשר בהם המשרד הוא הגורם המפתח וגובה הוצאות פיתוח להמשיך את התמרוץ לשיווקן של קרקעות לתעשייה באזורי התעשייה כאמור. מוצע לבצע עדכון של הקריטריונים לסבסוד בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר עד ל-31 במרץ 2019.

מטרת החלטה זו היא הסמכת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר להחליט אם להעניק סבסוד של הוצאות פיתוח בכל או בחלק מאזורי התעשייה ואת שיעור הסבסוד לאזור הרלוונטי בהתאם לקריטריונים שיעודכנו עד ל-31 במרץ 2019 לעניין שיעור הסבסוד.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ההשפעה על משק המדינה באה לידי ביטוי בעידוד שיווק קרקעות והבאת יזמים לאזורי התעשייה על ידי מתן תמריצים וכתוצאה מכך הגדלת היקף הדרישה לעובדים במפעלים החדשים שמוקמים או במפעלים שהורחבו.

בשנת 2017 שווקו מגרשים ליזמים חדשים ומגרשים לצורך הרחבה והעתקה של מפעלים קיימים בשטח של כ-670 דונם באזורי התעשייה.

החלטה זו איננה דורשת תקציב תוספתי. בבסיס התקנה התקציבית של מנהל אזורי תעשייה (מספר תקנה 76100101) לשנת 2019 נכלל תקציב השלמות הפיתוח ליזמים (תקציב שיווקים) בסכום של כ-35 מל"ח. במידה ותקציב זה לא יספיק, יזמים המעוניינים בסבסוד עלויות פיתוח יתחרו על תקציב הסבסוד בהליך תחרותי, בהתאם לכללי הוראת מנכ"ל 6.2 של משרד הכלכלה והתעשייה.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

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"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה סומכת ידה על הצעה זו

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי

סיווג משני : אין

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר הכלכלה והתעשייה

ג' בשבט התשע"ט
09 בינואר 2019



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות שרים

נושא הצעת ההחלטה:

סבסוד הוצאות 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 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 שהינם בהתאם לתקנות האזורים אשר נקבעו בהתאם לסעיף 40 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: אזורי עדיפות לאומית).
2. סעיף 15 לפקודה 402.1 נוהל פעולה אג"מ מב"ת להקצאת אדמות מדינה לצרכי התיישבות, מאפריל 1980, מסמיך את הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לפעול בהתאם לנוהלים המקובלים ברשות מקרקעי ישראל, בנושא החכרת קרקעות לצרכי התיישבות. היות שיחסי הגומלין בין משרד הכלכלה והתעשייה לבין הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיו"ש הם כיחסי הגומלין בין משרד הכלכלה והתעשייה לבין רשות מקרקעי ישראל, המלצה להקצאה בפטור באיו"ש ניתנת ע"י משרד הכלכלה והתעשייה לממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיו"ש.
3. מאחר שסבסוד הוצאות הפיתוח הינו פעולה משלימה ואינהרנטית להקצאת הקרקע ממילא היא מוגבלת לקרקע הנמצאת באזורים המפורטים בסעיפים 1 ו-2 לעיל.
4. בהתאם להחלטה זו בשנת 2019, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה יבחן אם להעניק סבסוד של הוצאות הפיתוח בכל או בחלק מאזורי התעשייה, ואת שיעורי הסבסוד של הוצאות הפיתוח של האזור הרלוונטי. שיעורי הסבסוד יהיו בהתאם לקריטריונים המקצועיים שגובשו על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ביחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר בשנת 2016, אלא אם ישונו הקריטריונים או שיעורי הסבסוד בהסכמת הצדדים. היקף הסבסוד לא יחרוג ממסגרת התקציב שתאושר בשנת 2019.
5. בהתאם להחלטת הממשלה 1466 מיום 22.5.2016 בעניין "מיסוד הליך לבחינת האפקטיביות הכלכלית של תכניות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה", בתחילת שנת 2017 החלה הבדיקה במסגרתה נבחנת אפקטיביות הסבסוד של אזורי התעשייה. את הבדיקה ערכו משרד הכלכלה והתעשייה בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובנק ישראל. ממצאי בדיקה זו הוצגו למנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ולנציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לבקשת אגף התקציבים, תבוצע בחינה של פרמטרים נוספים וכן יורחב המחקר לשאלות נוספות בדגש על בחינת מדרגות הסבסוד ותוך התבססות על הנתונים הקיימים ושימוש בסטטיסטיקה תיאורית ומקרי בוחן. בחינה כאמור תוצג לא יאוחר מיום 31.3.2019. בנוסף תיבחן עד למועד זה אפשרות להרחיב את המחקר גם לבחינת אפקטיביות שאינה מבוססת על נתוני עבר.



6. קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במהלך הכנת הארכת החלטת הממשלה עלתה השאלה האם המודל המשפטי הנכון למתן הסבסוד 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.

עמדתי היא כי אין מניעה כי הסבסוד ינתן מכח החלטת ממשלה מהטעמים הבאים: משרד הכלכלה והתעשייה הוא המשרד הממשלתי המטפל באזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית.

הקמת אזורי תעשייה וסבסוד הוצאות פיתוח לזימים ע"י המשרד מהווה פעולה משלימה לפעילות המשרד כמעודד תעשייה ומלאכה באזורי עדיפות לאומית וביו"ש, זאת לצד כלים נוספים של המשרד וביניהם מתן מענקים לפי חוק עידוד.

יובהר כי המחוקק נתן למשרד מעמד כגורם ממליץ לרשות מקרקעי ישראל, למתן פטור ממכרז, בתקנות מכח הכרה במעמד זה.

סמכות זו לא הוגבלה למפעל מאושר מכח חוק עידוד (סמכות שגם היא קיימת לפי תקנה 25(5)(א)) אלא הורחבה לכל מפעל תעשייה או מלאכה כמפורט בתקנה 25(5)(ב) כאשר בהתאם לתקנות ההמלצות ניתנות "למפעל שתחום עיסוקו תעשייה או מלאכה או בניית מבני תעשייה להשכרה".

לפיכך אין מדובר לדעתי בתוספת מינהלית למענקים הניתנים מכח חוק עידוד אותה יש לקבוע בחקיקה ראשית או מכחה ואין מניעה כי הסבסוד ינתן מכח החלטת ממשלה.

יחד עם זאת ולאור שאלות שהועלו בנושא, לרבות בדיקת היחס בין הסיוע הנדון בהחלטת הממשלה והחוק לעידוד השקעות הון, יבחן המודל המשפטי ביחד עם משרד האוצר ומשרד המשפטים ותינתן הכרעה בנושא עד לאיחור מחודש יולי 2019.

לאור העובדה כי מדובר בהמשך של הסדר קיים המהווה פעולה משלימה לפעילות המשרד כמעודד תעשייה ומלאכה באזורי עדיפות לאומית וביו"ש אין מקום לעצור את הסבסוד עד לקיום הבחינה האמורה.

7. אישור ההחלטה בתקופת בחירות:

למרות ההכרזה על הבחירות איני רואה מניעה להגשת ההחלטה לאור העובדה שמדובר בפעולה משלימה לפעילות המשרד כמעודד תעשייה ומלאכה באזורי עדיפות לאומית וביו"ש.

מדובר בהחלטה שמעגנת הסדר קיים בהחלטות ממשלה שנים רבות (האחרונות בהן החלטה 1117 מיום 7.2.16 והחלטה 3298 מיום 28.12.17). אי העברתה תביא לפגיעה קשה ביזמים שלא יזכו לסבסוד במהלך השנה הקרובה.

הסמכות, שהוקנתה במסגרת ההחלטה, לשנות את הקריטריונים או שיעורי הסבסוד בהסכמת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה והממונה על התקציבים במשרד האוצר, תופעל בהתאם להנחיות הכלליות של קבלת החלטות בתקופת בחירות בצורה מידתית, סבירה ומאופקת בשים לב לעקרונות הכלליים החלים על תקופה זו. שינויים אלה יעשו תוך ליווי משפטי בשים לב לרגישות הנדרשת בתקופה זו.



לאור כל האמור אין לדעתי מניעה לאשר ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר – לנוכח העובדה ששאלת המשך מסלול הסבסוד ותקפו המשפטי עתידים להיבחן ובשים לב לכך שההארכה המבוקשת היא לשנה בלבד. אשר לעניין קבלת ההחלטה בעת בחירות, שמדובר בהארכה של מנגנון הנוהג מזה שנים ובשים לב לעובדה ששינוי קריטריונים מקצועיים, אם יחולו, יעשו בכפוף לכך שמדובר בעת בחירות ובליוי משפטי, לא מצאתי כי יש מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר ההצעה.

איגרת זלדין
היועצת המשפטית