



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטדור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים הקטנים במהלך המלחמה



סיוון התשפ"ה
יוני 2025

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים הקטנים במהלך המלחמה

סיון התשפ"ה
יוני 2025

דוח מיוחד

מס' קטלוגי 2025-S-003

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תצלום השער: דוד כהן, פלאש 90

תוכן העניינים

הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים הקטנים במהלך המלחמה

פתח דבר

6

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך
מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

1

9

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים
בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

2

61

פתח דבר

החלטה כוללת ראשונה בנושא לצורך הנעת הטיפול; (ב) שנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה ופינוי יישובים בצפון עדיין לא מונה דרך קבע גורם מטה להובלת הטיפול בנושא. בעת הזו אף אין ממלא מקום לתפקיד מרכזי וחיוני זה; (ג) נכון למועד פרסום דוח זה עדיין לא גובשה תוכנית רב-שנתית לשיקום הצפון.

תוצאה קשה זו מונחת בראש ובראשונה לפתחו של משרד ראש הממשלה והעומד בראשו, ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, ולפתחו של מנכ"ל המשרד לשעבר יוסי שלי, אשר לא ביצעו את המשימות המרכזיות שהוטלו על המשרד בשתי החלטות ממשלה, לרבות גיבוש מתווה ארוך טווח לשיקום יישובים בצפון והיערכות לקראת חזרת התושבים המפונים לבתיהם.

לצד אלו, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על היערכות תקציבית לא מספקת ליישום החלטת ממשלה ממאי 2024 ועל פעולה לא נחושה דייה לצורך גיבוש תוכנית רב-שנתית לשיקום ופיתוח הצפון.

תושבי מדינת ישראל, משעה שנקלעו למשבר חמור ומתמשך במערך חייהם, ראויים היו למענה ממשלתי איכותי ויעיל יותר מזה של זכו. הכרחי כי ממצאיו של פרק זה יילמדו במהרה ויינקטו כל הפעולות הדרושות להבטחת תגובות מהירות ולשיפור ביכולת הממשלה לגבש מדיניות וליישמה. נוכח האמור לעיל, על הממשלה להשקיע כל מאמץ כדי לסייע לתושבים בשני חבלי הארץ שנפגעו קשות מאז פרוץ המלחמה.

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

מלחמת חרבות ברזל פגעה פגיעה של ממש גם בעסקים קטנים רבים, והם נאלצו להתמודד עם גיוס למילואים של בעליהם, עם מחסור בעובדים, עם האטה ניכרת בפעילות הכלכלית במשק ואף עם סגירה של עסקים לתקופות ארוכות בעטיין של הנחיות ביטחוניות, בפרט באזורים שמהם פונתה אוכלוסייה

לצד ניהול המערכה הצבאית במלחמת חרבות ברזל נדרשה הממשלה לנהל "מערכה" במישור האזרחי והכלכלי, שתכליתה מתן מענה נרחב לאוכלוסייה שמערך חייה נפגע עמוקות בתקופת המלחמה.

אגד מיוחד זה, המתפרסם במסגרת דוחות מבקר המדינה על מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל, כולל שני פרקים העוסקים בטיפול הממשלה במישור האזרחי והכלכלי.

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

ההשלכות של החזית הצפונית במלחמת חרבות ברזל על מאות אלפי תושבי הצפון הן חסרות תקדים בהיקפן, בעוצמתן ובמשכן. להלן עובדות ונתונים שיכולים ללמד ולו מעט על המציאות שאליה נקלעו התושבים: עשרות אלפי תושבים ביישובי הצפון פונו או התפנו מבתיהם, ומאות אלפי תושבי הצפון שלא פונו סבלו וסובלים מהשפעות המלחמה; מאות מבנים ניזוקו באורח משמעותי; תחום התעסוקה נפגע קשות ובכלל זה עסקים מקומיים רבים; חלק ניכר מתלמידי בתי הספר חוו פגיעה של ממש במצבם הרגשי, ומערכת החינוך בצפון עמדה ועדיין עומדת בפני אתגרים דרמטיים; כמחצית מתושבי הצפון הטילו ספק בשאלת חזרתם לחיים באזור.

התמודדות ממשלתית עם אירוע קיצוני מסוג זה מחייבת את הדרג המדיני ואת הרשות המבצעת לקבל החלטות מהירות וליישמן בדרך תכליתית ואפקטיבית.

הפרק בנושא טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי מלמד כי במבחן התוצאה ולאורך תקופה ארוכה מאז פרוץ המלחמה הממשלה כשלה במתן המענה הדרוש לחזרת התושבים ולשיקום הצפון.

ביסודו של כישלון זה עומדים שלושה פערים מרכזיים בפעילות הממשלה: (א) הזמן הרב והיקר שחלף עד שקיבלה הממשלה

לעסקים קטנים, בפרט באזורים שפונו ובאזורים הסמוכים לאזורי לחימה.

מומלץ כי ראש הממשלה, בתפקידו כיושב ראש הקבינט החברתי-כלכלי, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט כדי לבצע בקרה שוטפת על אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים, ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.

לסיום, תודתי נתונה לעובדי משרד מבקר המדינה על ביצוע הביקורת באופן מקצועי, יסודי ומעמיק.

נייחל ונתפלל להחזרת כל החטופים, לשלום חיילינו ולהצלחת כוחות הביטחון בהגנה על ארצנו.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשפ"ה, יוני 2025

כדי לתת מענה מיטבי בעת שגרה ובשעת חירום לעסקים קטנים, וביתר שאת לעסקים זעירים, יש צורך להיערך מבעוד מועד באמצעות תוכניות מגירה כלכליות המבוססות על תרחישי ייחוס אפשריים הנגזרים מאירועי החירום השונים, שייתנו מענה מהיר ככל הניתן ב"לחיצת כפתור". בהכנת תוכניות אלה יש למפות את הענפים הכלכליים שייפגעו יותר בכל אחד מאירועי החירום ואת הצרכים הייחודיים שיש לספק להם; יש לבחון מהן העלויות הצפויות של החלטה על מתן סיוע, מהם המקורות לגיוס כספי הסיוע ומהי תרומתו של הסיוע לכלכלה; ויש לבדוק אילו אוכלוסיות זקוקות לסיוע ייחודי, למשל משרתי מילואים שהם בעלי עסקים. חשוב שהתוכניות הללו יוכנו בשיתוף פעולה מלא בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, ושהן יתבססו על הפקת לקחים מאירועי חירום קודמים.

יש לתת מענה מתאים למציאות שבה בעלי עסקים קטנים משרתים במילואים ונאלצים להפסיק בבת אחת את חיי השגרה ואת הפעילות העסקית שלהם לתקופה ארוכה. יש לתת מענה מתאים גם לבעלי עסקים שפונו מביתם ומתמודדים הן עם עקירה מסביבתם החברתית והן עם חוסר ודאות וקשיים כלכליים. מענה לאוכלוסיות אלה יכלול מסלולי סיוע מיוחדים, הארכת פרקי הזמן להגשת בקשות לתוכניות הסיוע הקיימות ומתן קדימות לטיפול באוכלוסיות אלה. נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ותקציב משמעותי, שיתאם בין פעולות משרדי הממשלה לסיוע לעסקים קטנים. מומלץ כי משרד הכלכלה, האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים, יוביל את פעילותה הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. תיאום הפעילות בנושא זה ותכלולה ימנעו כפילויות, חוסר יעילות ובזבז משאבים

על שרי הכלכלה והאוצר להנחות את משרדיהם להפיק לקחים מתוכניות הסיוע לעסקים קטנים ולברר מהי התמיכה הנדרשת



דוח מבקר המדינה

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

▪ סיוון התשפ"ה ▪ יוני 2025 ▪



טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

תקציר

רקע

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל נשקף איום ביטחוני לאוכלוסייה המתגוררת בסמוך לגבול הצפוני של מדינת ישראל נוכח ירי טילים וחדירת גורמים עוינים אל שטח ישראל. בהיעדר אפשרות לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה, נדרש פינוי מאורגן של תושבים בידי הממשלה.

באוקטובר 2023 החליטה הממשלה על "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה". בעקבות ההחלטה פונתה בפועל אוכלוסייה מ-43 יישובים בצפון, השוכנים במרחק של עד 3.5 ק"מ מהגבול. הממשלה האריכה כמה פעמים את משך הפינוי, ונכון לתחילת יולי 2024 יותר מ-60,000 תושבים מהצפון היו זכאים לפינוי על ידי המדינה לבתי מלון או למגורים בקהילה באמצעות קבלת מענק אכלוס. קהילות אלה פוצלו בין עשרות יישובים ברחבי הארץ. נוסף על כך, בשל תחושת האיום הביטחוני וחוסר היכולת לקיים שגרת חיים סבירה, החליטו חלק מתושבי אזור הצפון להתפנות באופן עצמאי, אף שלא נכללו בתוכנית הפינוי הממשלתית. מספרם של תושבים אלה נאמד בכמה עשרות אלפים. עם התרחבות המלחמה היו נתונים תחת אש מאות אלפי תושבים בעשרות יישובים נוספים, המרוחקים עד 20 ק"מ מגבול הצפון, אשר לא פונו על פי החלטות הממשלה.

הממשלה נדרשה אפוא, בין השאר, לרכז את הטיפול במישור האזרחי-כלכלי בעשרות אלפי תושבים שפוננו או התפנו מבתיהם ביישובי הצפון, וכן לתת מענה למאות אלפי תושבים ביישובים שלא פונו אך סבלו מהשפעות המלחמה בצפון. כל זאת בתקופה שבה החברה והכלכלה בישראל שרויים במשבר נרחב ועמוק.

בתקופת הביקורת ראש הממשלה הוא ח"כ בנימין נתניהו, שר האוצר הוא ח"כ בצלאל סמוטריץ' ושר הפנים הוא ח"כ משה ארבל. מנכ"ל משרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) היה מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד האוצר היה מר שלומי הייזלר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר היה מר יוגב גרדוס ומנכ"ל משרד הפנים הוא מר רונן פרץ. במשך כחמישה חודשים, מיולי 2024 ועד דצמבר 2024 כיהן מר אליעזר (צ'ייני) מרום כראש מטה היישום לשיקום ארוך טווח וניהול אירועי חירום במשרד ראש הממשלה.

נתוני מפתח

יותר מ-60,000

מספר תושבי הצפון הזכאים לפינוי על פי החלטות הממשלה. עשרות אלפי תושבים נוספים החליטו להתפנות באופן עצמאי

1,682

מספר הדיווחים למינהלת "אופק צפוני" של משרד הביטחון על נזקים ביישובי קו העימות בצפון (נתוני ביניים שרוכזו עד לאוקטובר 2024), רובם - למבני מגורים. בסך הכול התקבלו עד ינואר 2025 3,549 דיווחים על נזק

54%

שיעור תושבי הצפון המפונים שדיווחו על סיכוי גבוה שלא יחזרו ליישוב שבו התגוררו לפני המלחמה. זאת, יחסית ל-13% ממפוני היישובים בדרום. 36% מבין כלל המפונים (מהצפון ומהדרום) שהם בעלי השכלה אקדמית ו-27% מכלל המפונים שהם בעלי השכלה "עד תיכונית" דיווחו על סיכוי גבוה לעזיבה

54%

שיעור תלמידי חטיבות הביניים באזור הגליל המזרחי שנגרמה להם פגיעה משמעותית במצב הרגשי. שיעור גבוה נמצא גם בקרב תלמידי התיכון (48%), תלמידי בתי הספר היסודיים (49%) וילדי הגן (45%) באזור זה

בחלוף כ-7.5 חודשים

מפרוץ המלחמה, בסוף מאי 2024, אישרה הממשלה תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בטווח המיידי והקרוב וכן קידום מתווה רב-שנתי. התוכנית יושמה באופן חלקי בלבד

במהלך כ-15 חודשים

מפרוץ המלחמה ועד תחילת ינואר 2025, לא גיבשה הממשלה תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח הצפון

940 מיליון ש"ח

התקציב שאושר בהחלטת הממשלה ממאי 2024 למתן מענה ליישובי הצפון בטווח המיידי. רק כ-65% מסכום זה (608 מיליון ש"ח) הוקצו בפועל עד יולי 2024. רק מחצית הסכום שאושר (467 מיליון ש"ח) נוספה לתקציבים שתוכננו עוד לפני המלחמה. באוגוסט 2024 החליטה הממשלה להפחית 136 מיליון ש"ח מהתקציב המאושר (ל-804 מיליון ש"ח, הפחתה של 14%)

בחלוף כ-7 חודשים

מהחלטת הממשלה ממאי 2024, עדיין אין ראש מטה יישום קבוע לתוכנית הצפון, ועדיין לא התכנסה ועדת שרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון בראשות ראש הממשלה, כנדרש

פעולות הביקורת



בחודשים מאי עד נובמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי. נבדקו המצב החברתי-כלכלי החמור של יישובי קו העימות בצפון והצורך במענה ממשלתי-אזרחי כולל, וכן העיכוב במענה הממשלתי הכולל ליישובי הצפון. הביקורת בוצעה בעיקרה במשרד רה"ם ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים, במועצה האזורית מטה אשר ובמועצה האזורית הגליל העליון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

העיכוב בגיבוש תוכנית ממשלתית כוללת לצפון ובביצועה



על פי נתוני משרד רה"ם ומשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מצב האוכלוסייה ביישובי הצפון - במשך כשנה וחודשיים, מפרוץ המלחמה ועד סוף שנת 2024, מצויים תושבי קו העימות בצפון בחוסר ודאות מתמשך בנוגע למועד החזרה לבתיהם, תוך שהות באתרי דיור זמניים; פיזור הקהילות והיחלשות החוסן הקהילתי; מעבר של בני נוער למסגרות חינוכיות זמניות וניתוקם מקבוצת השווים שאליה השתייכו; ופגיעה חמורה בהכנסות מעסקים ומעבודה. כל אלה, וכן היעדר מתווה כולל לשיקום היישובים, עלולים להוביל רבים מהתושבים המפונים להחלטה שלא לחזור ליישובי הצפון שבהם התגוררו. מנתוני סקרים מהמחצית השנייה של שנת 2024¹ עולה כי גם לאחר החלטת הממשלה ממאי 2024 בעניין תוכנית לצפון, אשר כוללת מענים בטווח הזמן המיידי והקצר, דיווחו 54% מתושבי הצפון המפונים כי יש סיכוי גבוה שלא יחזרו ליישוב שבו התגוררו לפני המלחמה. עוד עולה כי החשש לאי-חזרתם של תושבים מפונים גובר כאשר מדובר בבעלי השכלה אקדמית ובצעירים עד גיל 35.

עיכוב מתמשך בגיבוש החלטת ממשלה ראשונה בעניין מענה כולל ליישובי הצפון (סוף מאי 2024)

- רק כשבעה חודשים וחצי לאחר פרוץ המלחמה, ב-27.5.24, קיבלה הממשלה החלטה ראשונה בדבר "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון". זאת חרף העובדה שעל פי משרד רה"ם כבר בנובמבר 2023 התבהר לממשלה הצורך בגיבוש תוכנית כוללת למתן מענים בטווח המיידי לתושבי הצפון. מדובר בתוצאה של פעולה ממשלתית איטית ולא מתואמת שהתקדמה בכמה נתיבים. משרד הפנים גיבש במשך כמה חודשים הצעת מחליטים לממשלה באמצעות ועדת מנכ"לים ואף העביר אותה למנכ"ל משרד האוצר ב-7.2.24 כדי שתובא להחלטת הממשלה כבר ב-11.2.24; ואולם מנכ"ל משרד האוצר קבע כי יש לגבש במהירות הצעה חלופית להצעה של משרד הפנים; מנכ"ל משרד רה"ם, שעסק בגיבוש הצעת המחליטים מטעם ראש הממשלה, החל לפעול לגיבוש הצעה אחרת, ואז הוחל בביצוע פעולות נוספות הנדרשות לצורך גיבוש הצעת מחליטים, וחלפו שלושה חודשים נוספים עד לאישורה בידי הממשלה. מכאן עולה אפוא כי נדחה מועד מתן המענה הכולל לצורכי הצפון שבאו לידי ביטוי בפניות דחופות של יו"ר פורום יישובי קו העימות בצפון לראש הממשלה. עקב היעדר החלטה בדבר תוכנית ממשלתית כוללת פעלו משרדי הממשלה במהלך שבעת החודשים הראשונים למלחמה באפיקי פעולה בתחומים מסוימים בניסיון לספק מענה ליישובי הצפון ולתושביהם. כמו כן, יצוין כי לאחר מאי 2024 התברר כי עקב התרחבות המערכה בזירה הצפונית, ניכרו השפעותיה גם על יישובים המרוחקים יותר מ-9 ק"מ מהגבול, אשר סבלו מפגיעות ומהשלכות המלחמה.

שתי הצעות ההחלטה - הצעת משרד הפנים מפברואר 2024 והצעת משרד רה"ם ממאי 2024, לא כללו מענה בתחום האזרחי לאפשרות של התרחבות המערכה בזירה הצפונית ולהשפעותיה על יישובי הצפון השוכנים במרחק של יותר מ-9 ק"מ מהגבול, הגם שבהמשך הוברר כי גם יישובים אלה סבלו מהשפעות המלחמה. בהקשר זה העלה משרד רה"ם בתגובתו כי הצעות החלטה יש לבסס על הגדרת "אזור ההחלטה", המבוססת על תשתית נתונים תומכת, וכי לא היו בידו נתונים מספקים, בהיבט האזרחי ובהיבט הביטחוני, כגון מספר

¹ סקר בקרב תושבים מפונים מהדרום ומהצפון, מאגר מוחות - מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ, סקר דעת קהל, נערך עבור עמותת 121, עמותת 51, 30.9.24; דיווח על סקר בקרב תושבי קריית שמונה, אתר הכנסת, הודעה על דיון הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, 19.11.24.

ההתרעות והירי על כל יישוב וכן היקף הפגיעה במבנים ובתשתיות. משרד מבקר המדינה מעיר כי על גורמי המקצוע היה לרכז את המידע הנדרש לשם מתן מענה לצורכי התושבים בלוחות זמנים רלוונטיים למהלך הדברים.

במאי 2024 החליטה הממשלה להקצות 3.9 מיליארד ש"ח לצורך מימוש התוכנית - 940 מיליון ש"ח בשנת 2024 ו-3 מיליארד ש"ח בפריסה רב-שנתית, בלי לקבוע את משך התקופה של התוכנית שכונתה "מתווה רב-שנתי". כמו כן, כעבור כשלושה חודשים, באוגוסט 2024, החליטה הממשלה להפחית את הסכום שהוקצה למימוש ההחלטה בטווח המידי ל-804 מיליון ש"ח (הפחתה בשיעור של 14%), ובסך הכול להקצות למימושה 3.8 מיליארד ש"ח. נכון ליוני 2024 הוקצו בפועל במסגרת החלטת הממשלה כ-608 מיליון ש"ח למימון הוצאות התוכנית בטווח המידי, מהם כ-141 מיליון ש"ח (23%) הוקצו מהתקציבים הקיימים במשרדי הממשלה וכ-467 מיליון ש"ח (77%) הוקצו מתקציב תוספתי שיועד ליישום התוכנית.

עיכובים וקשיים באיוש תפקיד ראש מטה היישום בהחלטת הממשלה - איוש תפקיד ראש מטה היישום במשרד רה"ם נמשך כחודשיים: ב-27.6.24, כחודש לאחר החלטת הממשלה מ-27.5.24, לאשר תוכנית לפיתוח הצפון וכשמונה חודשים לאחר פינוי יישובי קו העימות בצפון, הציע ראש הממשלה מועמד לתפקיד ראש מטה יישום לשיקום ארוך טווח במשרד רה"ם. כעבור כחודש נוסף, ב-21.7.24, אישרה הממשלה את מינוי ראש מטה היישום, האחראי לניהול ולתכלול של שיקום אזור הצפון. כעבור כחמישה חודשים נוספים, ב-15.12.24, הודיע ראש מטה היישום על סיום תפקידו, בעקבות העברת האחריות לשיקום הצפון לשר במשרד האוצר ולנוכח צמצום ניכר של סמכויותיו ואחריותו. יוצא אפוא כי שנה וחודשיים לאחר פרוץ המלחמה, ויותר מחצי שנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר הקמת מטה היישום, עדיין לא הצליחו משרד רה"ם ומשרד האוצר להוביל ולהפעיל את המטה לצורך מימוש שורה של יעדים: גיבוש ויישום של מתווה רב-שנתי לשיקום ארוך טווח של יישובי הצפון, פיקוח ובקרה על יישום התוכנית על ידי משרדי הממשלה, הסרת חסמים וביסוס כתובת לרשויות המקומיות כמוקד ממשלתי אחוד. נכון לתחילת ינואר 2025 לא מונה מחליף לראש מטה היישום.

יישום חלקי של החלטת הממשלה הראשונה בעניין יישובי הצפון - נכון לסוף ספטמבר 2024, ארבעה חודשים לאחר אישור התוכנית הראשונה לצפון, לא הושלם יישומם של רכיבים מהותיים בהחלטת הממשלה: מנגנוני היישום והבקרה שגובשו במסגרתה לא החלו לפעול או פעלו באופן חלקי:

1. ועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון בראשות ראש הממשלה, אשר הוקמה במסגרת התוכנית, לא התכנסה.
2. צוות המנכ"לים המופקד על בקרה ומעקב בעניין יישום התוכנית בטווח המידי והקרוב ועל גיבוש תוכנית פיתוח רב-שנתית בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, לא התכנס.
3. לא הושלם איוש מטה היישום.

לא הושלמו פעולות אשר בהחלטת הממשלה נקבע כי נדרש לבצען בתוך פרק זמן קצוב:

1. נכון לסוף יוני 2024, הושלמה ההסדרה של 15 מ-24 מבנים עבור תלמידים מפונים (62.5%).

2. בעניין גיבוש תוכנית למציאת פתרונות דיור קהילתיים לקהילות מהישובים המאוימים בתוך 45 יום על ידי משרד הבינוי והשיכון, ראש מטה היישוב במשרד רה"ם מסר בסוף אוקטובר 2024 כי לא בוצעה עבודת מטה בנושא, וכי הוא אינו רואה צורך בתוכנית כזאת, שכן הקהילות (למעט אחת) לא הגישו בקשה להשתתף בתוכנית. בהתייחסות לכך מסר משרד הבינוי והשיכון כי הוא גיבש תוכנית כאמור, אך כאשר ביקש להציגה הודיע ראש מטה היישוב כי הוא אינו רואה צורך בתוכנית, וכי ניתן להסתפק במענים שניתנו עד כה.
3. משרד רה"ם לא ביצע סקר תושבים ליישובים המפונים לזיהוי מגמות אכלוס וצרכים, אף שנקבע בהחלטת הממשלה שעליו לפרסם סקר ראשון בנושא בתוך 30 יום.
4. מערך הדיגיטל הלאומי הקים מרכז אנליטיקת נתונים, אולם נכון לסוף ספטמבר 2024 לא הושלמו הפעולות הדרושות למתן מענה ראשוני בתחום זה, אף שנקבע בהחלטת הממשלה שהמרכז יוכל לתת מענה ראשוני בתוך 60 יום.
5. מנכ"ל משרד רה"ם וראש מטה היישוב לא הציגו לוועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון את קווי המתווה הרב-שנתי בנושא, אף שנקבע בהחלטת הממשלה כי ייעשה כן בתוך 45 יום.
6. שר האוצר לא הביא לאישור הממשלה הצעת החלטה בדבר הקצאה של 3 מיליארד ש"ח יחד עם מקורות התקציב למימון ההצעה למתווה רב-שנתי, אף שהוטל עליו להביאה בתוך 90 יום. כמו כן אגף התקציבים במשרד האוצר לא גיבש מקורות תקציביים למימון ההצעה למתווה רב-שנתי בלוח הזמנים שקבעה הממשלה במאי 2024. לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר, רמת הבשלות המקצועית של התוכנית הרב-שנתית שאותה נדרש לתקצב הייתה נמוכה.



אי-ביצוע החלטת הממשלה השנייה בעניין שיקום ופיתוח הצפון (סוף אוקטובר 2024) - באוקטובר 2024 קיבלה הממשלה החלטה נוספת בדבר קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח של הצפון ובדבר הקצאה של תקציב תוספתי בהיקף של 15 מיליארד ש"ח ליישוב התוכנית. החלטה זו מבטלת במשתמע חלקים מרכזיים בהחלטת הממשלה ממאי 2024. במסגרת ההחלטה נקבע כי ראש מטה היישוב, בהסכמת מנכ"ל משרד האוצר או מי מטעמו, יביא לממשלה בתוך 60 ימים הצעה להחלטת ממשלה מפורטת לתוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח הצפון אשר תכלול את פירוט המקורות לתוכנית ואת השימושים בהם, בשים לב בין היתר למרחק מהגבול.

אף שהחלטת הממשלה השנייה הרחיבה את תקציב שיקום ופיתוח הצפון לטווח הבינוני והארוך מ-3 מיליארד ש"ח (כסכום שלא נקבע אם יהיה תוספתי) ל-15 מיליארד ש"ח (כסכום תוספתי), תכולתה שונה בתכלית:

1. תכולתה הגיאוגרפית של ההחלטה השנייה אינה מפורטת. עולה מההחלטה כי היא מביאה בחשבון את התרחבות המלחמה ליישובים נוספים בצפון, ולפיכך אינה מתייחסת ספציפית ליישובים השוכנים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול. עם זאת, אין בהחלטה פירוט בנוגע לחלוקת התקציב בין היישובים על פי צורכיהם השונים. בכך נוצר חוסר ודאות לגבי החלק מהתקציב אשר יוקצה ליישובי קו העימות.
2. המועד המתוכנן של הצגת תוכנית רב-שנתית מפורטת לשיקום ופיתוח הצפון נדחה בכחמישה חודשים וחצי, מאמצע יולי 2024 לסוף דצמבר 2024.

3. המועד המתוכנן של הצגת תקציב התוכנית נדחה בכארבעה חודשים, מסוף אוגוסט 2024 לסוף דצמבר 2024.

בינואר 2025, בחלוף המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, עדיין לא הציג מטה היישום במשרד רה"ם תוכנית רב-שנתית ותקציב לביצוע מרכיביה, כנדרש. עולה אפוא כי גם החלטת הממשלה השנייה, מאוקטובר 2024, לא בוצעה, למעט מרכיבים מסוימים.

במצב המתמשך של אי-יישום החלטות ממשלה, ובהיעדר תוכנית רב-שנתית מפורטת ומתוקצבת לשיקום ולפיתוח של הצפון, נותרו יישובי קו העימות בצפון בחוסר ודאות בנוגע להיערכות לקראת חזרת התושבים לבתיהם. מסיורי מבקר המדינה עלה בעניין זה כי עד סוף שנת 2024 לא הוסדר מענה לפיצוי על נזקים עקיפים למבנים, וכי חלק מפעולות השיקום הראשוניות של היישובים נעשות בידי מתנדבים ובהתבסס על תרומות. כמו כן, לא ניתן מענה לצורך במניעת עזיבתם של תושבים, ובייחוד צעירים ובעלי השכלה אקדמית, כרכיב מהותי במשימה הלאומית של השיקום והחיזוק של אזור הצפון.

נושאים הטעונים טיפול, כפי שעלה מסיורי מבקר המדינה ונציגי משרדו ביישובי הצפון - עם פרוץ המלחמה ולנוכח האיום הביטחוני על יישובי קו העימות בצפון עלו מגוון צרכים בתחום האזרחי-כלכלי הדורשים טיפול רוחבי ובין-משרדי, ובהם נושאי חינוך, רווחה, בריאות הנפש וסיוע לעסקים. על רקע האמור, כבר באוקטובר 2023 ציין מבקר המדינה את הצורך במענה ממשלתי כולל ואחוד המרכז את המידע הרלוונטי ואת הקשר עם התושבים. במהלך המלחמה ולאחר כניסת הפסקת האש בצפון לתוקף העלו סיורי מבקר המדינה קשיים נוספים הנובעים מהתמשכות המלחמה, כגון נזקים שנגרמו לבתי מגורים, לתשתיות ולמבני ציבור עקב היעדר תחזוקה שוטפת, והתחדד הצורך בהסדרה ממשלתית של שיקומם. למשל, בסיוור בדצמבר 2024 במטולה וביישובים צמודי גדר במועצה האזורית מעלה יוסף עלה כי נגרמו לבתים נזקי הזנחה כגון נזקי ביוב, הצפות ונזקי חולדות; וכי אין מנגנון לשיפוי בגין נזקים שנגרמו שלא עקב ירי; וראשי רשויות מקומיות ציינו כי דרוש תקציב מידי לצורך פינוי הריסות, ניקיון וטיפול בצמחייה ובתאורה ועוד; כמו כן, נמסר לצוות הביקורת כי לא גובשה מתכונת הטבות כלכליות מתאימות לתושבי היישוב חורפיש אשר נכלל בהחלטה על פינוי יישובים אך תושביו בחרו לא להתפנות.



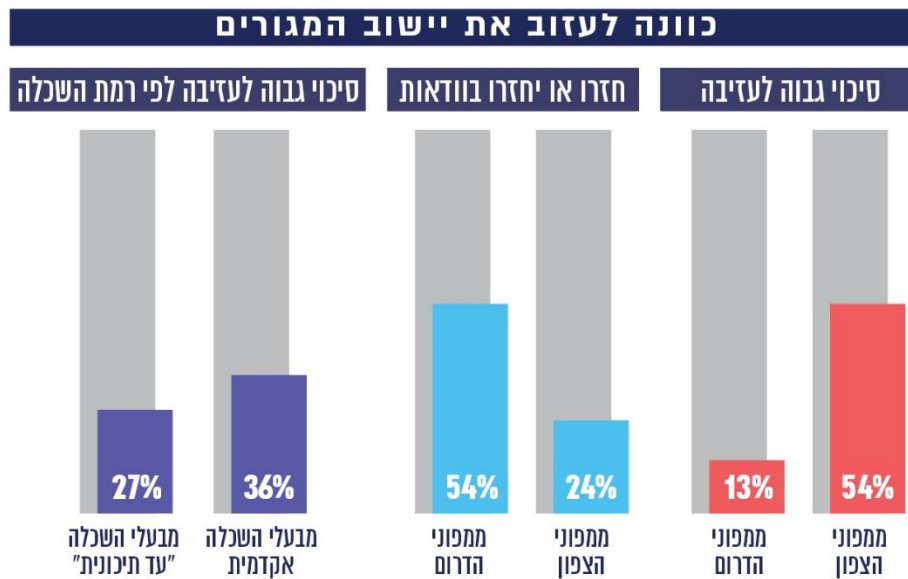
עיקרי המלצות הביקורת

על הממשלה לזרז מתן מענה כולל ומערכתי לשיקום יישובי הצפון. על השר במשרד האוצר, המופקד בין השאר על שיקום יישובי הצפון, במאמץ משולב עם כלל משרדי הממשלה, לפעול בנחישות כדי להבטיח ביצוע מהיר ואפקטיבי של החלקים שנותרו לביצוע בהחלטת הממשלה ממאי 2024 והשלמת מתווה רב-שנתי מפורט לשיקום ולפיתוח של הצפון על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2024. זאת, תוך פירוט של התקציב לביצוע התוכנית ושל מקורותיו, ובהתחשב במרחק היישובים מהגבול ושל צורכיהם הייחודיים של יישובי קו העימות. כמו כן, מומלץ כי השר יפעל לקיים מנגנון למעקב אחר יישום החלטות הממשלה האמורות וידווח על היישום לממשלה או לוועדת שרים.

על ראש הממשלה להבטיח פעולה רצופה וסדירה של ועדת השרים שבראשותו לעניין השיקום והפיתוח של הצפון, לצורך קידום מדיניות כלל-ממשלתית ומערכתית בנושא פיתוח הצפון וכן לצורך הסרת חסמים ויישוב מחלוקות בין-משרדיות במהלך ביצוע החלטת הממשלה.

מומלץ כי בעת גיבוש מענה ממשלתי כולל ליישובי הצפון יובא בחשבון הצורך החיוני בעידוד חזרת תושבי הצפון המפונים לבתיהם, ובייחוד תושבים צעירים ומשכילים, כרכיב מהותי במשימה הלאומית של החיזוק והשיקום של אזור הצפון, לרבות השלמת הטיפול במימון של שיקום מבנים ותשתיות שניזוקו עקב היעדר תחזוקה שוטפת (להבדיל מנזקי ירי) ובצורכי היישובים השונים.

נתונים מרכזיים בנוגע לכוונת תושבים מפונים שלא לחזור ליישוב המגורים שבו התגוררו לפני המלחמה (לפי סקר מספטמבר 2024 בקרב תושבים מפונים מאזורי הדרום והצפון)



על פי סקר "מאגר מוחות - מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ", עבור עמותת 121 ועמותת 51 (ספטמבר 2024), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

לנוכח המשבר העמוק של התושבים ביישובי קו העימות בצפון - בהיבט האישי, החברתי והכלכלי, אשר התהווה לאורך חודשי מצב החירום הביטחוני המתמשך מאז אוקטובר 2023, ולנוכח התרחבות המלחמה, שבגינה מאות אלפי תושבים בעשרות יישובים נוספים היו נתונים תחת אש, נדרש טיפול ממשלתי רוחבי, הכולל מענים אפקטיביים בטווח הזמן המיידי והקצר וכן תכנון מענים לטווח הבינוני והארוך. זאת לצורך השיקום המיטבי של אזור קו העימות בצפון ושל יישובים נוספים בצפון, פיתוח היישובים וחזרתם של התושבים המפונים לבתיהם.

ואולם, האחריות לגיבוש מדיניות ממשלתית לטיפול הממשלתי הרוחבי בתושבים של יישובי קו העימות בצפון עברה למעשה מיד ליד: משרד הפנים פעל לגיבוש הצעת החלטה כוללת לממשלה, ובתחילת פברואר 2024 העבירה למשרד האוצר, אך משרד האוצר החליט שיש לגבש הצעת החלטה אחרת; משרד רה"ם הוא שעסק בגיבוש הצעה אחרת, ובסוף מאי 2024, כשבעה חודשים וחצי אחרי פרוץ המלחמה, קיבלה הממשלה החלטה ראשונה כוללת בנושא.

החלטת הממשלה הראשונה ממאי 2024 כללה משימות ראשוניות לביצוע בתוך חודש עד שלושה חודשים. ואולם, כעבור ארבעה חודשים נוספים, בסוף ספטמבר 2024, עדיין לא הושלם ביצוע משימות ראשוניות אלה: לא הופעלו מנגנוני היישום והבקרה שגובשו במסגרת התוכנית, לרבות כינוס ועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון בראשות ראש הממשלה, כינוס צוות מנכ"לים ייעודי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם והשלמת איוש מטה יישום ההחלטה; משרד רה"ם לא ביצע סקר ליישובים המפונים לזיהוי צרכים; מערך הדיגיטל הלאומי לא השלים הכנת מענה ראשוני בתחום ניתוח הנתונים; משרד רה"ם לא הציג מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון שהיה עליו להציג בתוך 45 יום; ושר האוצר לא הביא לאישור הממשלה הצעת החלטה בדבר הקצאת סך של 3 מיליארד ש"ח למימון המתווה האמור, אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי עליו לעשות כן בתוך 90 יום (כלומר עד סוף אוגוסט 2024).

בסוף אוקטובר 2024 קיבלה הממשלה החלטה שנייה העוסקת בקידום תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של יישובי הצפון. החלטה זו דוחה למעשה את מועד סיום גיבושה של תוכנית רב-שנתית מפורטת בכחמישה חודשים וחצי ודוחה את מועד הצגת מקורות תקציביים לביצוע התוכנית בכארבעה חודשים. יצוין כי התקציב לנושא שוריין במסגרת תקציב 2025 ובנומרטור לשנים הבאות. עם זאת, גם במועד סיום הביקורת, בחלוף המועד שנקבע בהחלטת הממשלה - לא הציג מטה היישום במשרד רה"ם תוכנית רב-שנתית ותקציב לביצוע מרכיביה, כנדרש. עולה אפוא כי גם החלטת הממשלה השנייה, מאוקטובר 2024, לא בוצעה, למעט מרכיבים מסוימים.

העיקוב המתמשך בגיבוש מדיניות ממשלתית לטיפול כולל ביישובי קו העימות ובתושביהם במשך חודשים שבהם התנהלה מלחמה בצפון, הוא ליקוי יסודי בטיפול הממשלה בתושבים, אשר רבים מהם חוו סבל ניכר בשעה שהיו מנועים מלשהות בבתיהם או שהיו נתונים תחת אש, ובהבטחת המענה הנדרש לקראת חזרת תושבים ליישוביהם.

ליקוי זה מונח לפתחו של משרד רה"ם והעומד בראשו, ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, ומנכ"ל המשרד לשעבר יוסי שלי, אשר לא ביצעו את המשימות המרכזיות שהוטלו על המשרד בשתי החלטות הממשלה - ביצוע מלא של מתווה הסיוע המידי ליישובי קו העימות בצפון, וגיבוש מתווה ארוך טווח לשיקום יישובים בצפון, לרבות היערכות לקראת חזרת התושבים המפונים לבתיהם. ראש מטה היישום אליעזר (צ'יני) מרום, אשר כיהן בתפקיד זה במשך חמישה חודשים, לא הצליח להשלים משימות אלה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על שלא גיבש הצעת החלטה בדבר הקצאת תקציב למימון מתווה ארוך טווח לשיקום הצפון בתוך 90 יום, כנדרש על פי החלטת הממשלה ממאי 2024, וכן על שלא פעל בשיתוף מטה היישום להשלים גיבוש תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח הצפון אשר תכלול שימושים, יעדים ומדדים ולוחות זמנים לביצוע בתוך 60 יום, בהתאם להחלטת הממשלה מאוקטובר 2024 - לשם הצגתה בממשלה. זאת ועוד, גם במועד סיום הביקורת התכנית בכללותה לא גובשה ולא הוגשה לאישור, הגם שהתקציב לנושא שוריין במסגרת תקציב 2025 ובנומרטור לשנים הבאות. היה מצופה כי משרד האוצר יעדכן את הממשלה בדחיפות המתבקשת, מיד לאחר שהתברר לאגף התקציבים כי חל עיכוב בביצוע הפעולות הנדרשות לצורך השלמת תוכנית רב-שנתית.

על השר במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין, המופקד בין השאר על שיקום יישובי הצפון במאמץ משולב עם כלל משרדי הממשלה, לפעול בנחישות כדי להבטיח ביצוע מהיר ואפקטיבי של החלקים שנותרו לביצוע בהחלטת הממשלה ממאי 2024 והשלמת מתווה רב-שנתי מפורט לשיקום ולפיתוח של הצפון על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2024. זאת, תוך פירוט התקציב לביצוע התוכנית ומקורותיו, ובהתחשב במרחק היישובים מהגבול ובצוריהם הייחודיים של יישובי קו העימות. כמו כן, מומלץ כי השר יפעל לקיים מנגנון למעקב אחר יישום החלטות הממשלה האמורות וידווח על היישום לממשלה או לוועדת שרים.

על ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו להבטיח פעולה רצופה וסדירה של ועדת השרים שבראשותו לעניין שיקום ופיתוח הצפון, לצורך קידום מדיניות כלל-ממשלתית ומערכתית בנושא פיתוח הצפון וכן לצורך הסרת חסמים ויישוב מחלוקות בין-משרדיות במסגרת ביצוע החלטת הממשלה.

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

מבוא

מלחמת חרבות ברזל הציבה לפני החברה והכלכלה בישראל אתגרים מורכבים, חלקם חסרי תקדים. עם פרוץ המלחמה נשקף איום ביטחוני לאוכלוסייה המתגוררת בסמוך לגבול הצפוני של מדינת ישראל נוכח ירי טילים וחדיירת גורמים עוינים אל שטח ישראל. בהיעדר אפשרות לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה, נדרש פינוי מאורגן של תושבים בידי הממשלה.²

ב-16.10.23, פונו באמצעות צה"ל 29 יישובים השוכנים בטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול עם לבנון. ב-18.10.23 החליטה הממשלה על "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה". בהחלטה זו אישרה הממשלה את הפינוי שביצע צה"ל והסמיכה את שר הביטחון לקבוע את עיתוי הפעלת תוכנית הפינוי לאוכלוסייה המתגוררת בטווח של עד 5 ק"מ מהגבול, בהתאם לצורך עתידי שעשוי להיווצר.³ בתוקף ההחלטה באוקטובר 2023 פונתה בפועל אוכלוסייה מיישובים בצפון השוכנים במרחק של עד 3.5 ק"מ מהגבול: העיר קריית שמונה, שלוש מועצות מקומיות - מטולה, שלומי ור'ג'ר, ו-39 יישובים בחמש המועצות האזוריות מרום הגליל, מבואות החרמון, הגליל העליון, מטה אשר ומעלה יוסף.⁴ הממשלה האריכה כמה פעמים את משך הפינוי, ונכון לתחילת יולי 2024 יותר מ-60,000 תושבים מהצפון היו זכאים לפינוי על ידי המדינה לבתי מלון או למגורים בקהילה באמצעות קבלת מענק אכלוס. קהילות תושבים אלה פוצלו בין עשרות יישובים ברחבי הארץ. למשל, התושבים המפונים מקריית שמונה אשר שוכנו בבתי מלון שהו בכ-60 יישובים שונים. כמו כן, בשל תחושת האיום הביטחוני וחוסר היכולת לקיים שגרת חיים סבירה, מאז פרוץ המלחמה החליטו חלק מתושבי אזור הצפון שלא נכללו בתוכנית הפינוי הממשלתית להתפנות באופן עצמאי. מספרם של תושבים אלה נאמד בכמה עשרות אלפים. עם התרחבות המלחמה היו נתונים תחת אש מאות אלפי תושבים בעשרות יישובים נוספים, המרוחקים עד 20 ק"מ מגבול הצפון, אשר לא פונו על פי החלטות הממשלה. בתרשים להלן מוצגת מפת היישובים שפונו, בפילוח לפי מועצות אזוריות.

² החלטת הממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'" (18.10.23).

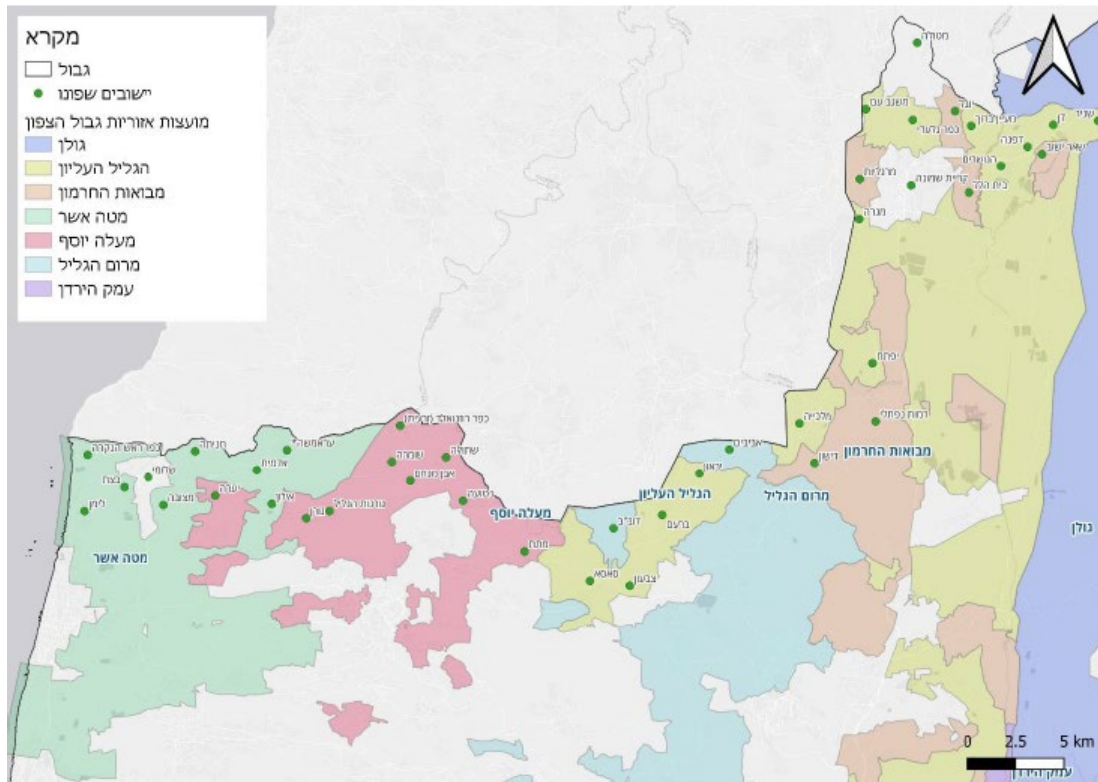
³ החלטת הממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'" (18.10.23); מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תוכניות לפינוי אוכלוסייה - חלק ב': מפרץ מלחמת חרבות ברזל" (12.11.23).

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ריכוז נתונים לקראת ציון יום למען שיקום ותקומת יישובי הצפון" (27.5.24).

סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

תרשים 1: יישובים שפוננו במרחק של עד 3.5 ק"מ מגבול לבנון במסגרת החלטת הממשלה מ-18.10.23



המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת (27.5.24).

במהלך החודשים הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה, חלה עלייה בהיקף הירי לעבר יישובי הצפון. מספר השיגורים מלבנון ומסוריה גדל מ-334 שיגורים בינואר 2024 ל-1,000 שיגורים במאי 2024, וכן בוצע ירי לעבר יישובים המרוחקים יותר מ-5 ק"מ מגבול הצפון. בלוח שלהלן מוצגים נתונים מוערכים על מספר ההתרעות ביישובי הצפון השוכנים במרחק של עד 20 ק"מ מהגבול, לפי אזור הימצאם והמרחק בינם ובין הגבול, מתחילת המלחמה ב-7.10.23 עד 2.9.24.⁵

5 על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת; נתונים אלו נמסרים בכמה הסתייגויות, כגון: (א) בנתונים נכללות אזעקות שווא; (ב) אזעקה אחת יכולה לכלול כמה התקפות, כמה רקטות או כמה כטב"מים, ולכן לא בהכרח ניתן ללמוד ממספר האזעקות על מספר התקיפות המדויק או על היקפן.

סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי

לוח 1: מספר התרעות לפי האזור והמרחק מהגבול, במהלך כ-11 חודשים במלחמה
(2.9.24 - 7.10.23)

 ממוצע התרעות ליישוב	 סך האוכלוסייה, 2022	 מספר היישובים	 האזור וקטגוריית הטווח מהגבול
48	594,787	166	הגליל
128	45,539	27	עד 2 ק"מ מגבול הצפון
83	26,484	23	2 עד 4 ק"מ מגבול הצפון
26	130,284	27	4 עד 9 ק"מ מגבול הצפון
14	171,164	50	9 עד 15 ק"מ מגבול הצפון
10	221,316	39	15 עד 20 ק"מ מגבול הצפון
15	56,033	40	הגולן
42	14,782	3	עד 2 ק"מ מגבול הצפון
11	13,019	10	2 עד 4 ק"מ מגבול הצפון
10	11,885	14	4 עד 9 ק"מ מגבול הצפון
15	4,514	9	9 עד 15 ק"מ מגבול הצפון
24	11,833	4	15 עד 20 ק"מ מגבול הצפון
1	7,700	11	עמק הירדן
2	1,099	2	עד 4 ק"מ מגבול הצפון
2	845	2	4 עד 15 ק"מ מגבול הצפון
1	5,756	7	15 עד 20 ק"מ מגבול הצפון
39	658,520	217	בסך הכל

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עיבוד נתונים על פי נתוני אתר פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) על התרעות ביישובי הצפון.

מהלוח עולה כי ככלל, ביישובים שפונו כאמור (המרוחקים עד 3.5 ק"מ מהגבול) מספר ההתרעות הממוצע ליישוב במהלך 11 החודשים האמורים היה הגבוה ביותר. עם זאת, בחלק מהיישובים המרוחקים מגבול

לבנון 4 ק"מ ויותר, שמסיבה זו לא פונו, סבלו התושבים מהתרעות תכופות במהלך התקופה הזאת - לפחות עשר פעמים בממוצע ליישוב, בייחוד בגליל ובגולן.

במהלך המלחמה הממשלה נדרשה אפוא בין השאר לרכז את הטיפול האזרחי והכלכלי בעשרות אלפי תושבים שפנו או התפנו מבתיים ביישובי הצפון, וכן לתת מענה ליישובים שלא פונו אך סובלים מההשפעות הביטחוניות והאזרחיות של המלחמה בצפון. כל זאת בתקופה שבה החברה והכלכלה שרויים במשבר נרחב ועמוק⁶.

בתקופת הביקורת ראש הממשלה הוא ח"כ בנימין נתניהו, שר האוצר הוא ח"כ בצלאל סמוטריץ' ושר הפנים הוא ח"כ משה ארבל. מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) היה מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד האוצר היה מר שלומי הייזלר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר הוא מר יוגב גרדוס ומנכ"ל משרד הפנים הוא מר רונן פרץ. במשך כחמישה חודשים, מיולי 2024 ועד דצמבר 2024 כיהן מר אליעזר (צ'ייני) מרום כראש מטה היישום לשיקום ארוך טווח וניהול אירועי חירום במשרד רה"ם.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי. נבדקו המצב החברתי-כלכלי החמור של יישובי קו העימות בצפון והצורך במענה ממשלתי-אזרחי כולל, וכן העיכוב במענה הממשלתי הכולל ליישובי הצפון. הביקורת בוצעה בעיקר במשרד רה"ם ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים, במועצה האזורית מטה אשר ובמועצה האזורית הגליל העליון.

⁶ בפברואר 2024 הורידה חברת דירוג האשראי Moody's את דירוג האשראי של ישראל מרמה A1 לרמה A2; באפריל 2024 הורידה חברת הדירוג S&P את דירוג האשראי של ישראל מרמה AA- לרמה A+; באוגוסט 2024 הורידה חברת הדירוג Fitch את דירוג האשראי של ישראל מרמה A+ לרמה A עם תחזית שלילית; בספטמבר 2024 הורידה חברת הדירוג Moody's את דירוג האשראי של ישראל בשתי דרגות לרמה baa1, עם תחזית שלילית; ובאוקטובר 2024 הורידה חברת הדירוג S&P את דירוג האשראי של ישראל לרמה A עם תחזית שלילית.

המצב החברתי-כלכלי החמור של יישובי קו העימות⁷ בצפון והצורך במענה ממשלתי-אזרחי כולל

עם פרוץ המלחמה ולנוכח האיום הביטחוני על יישובי הצפון, ובהתאם להחלטות הממשלה, היו יותר מ-60,000 תושבים המתגוררים ביישובי הצפון וזכאים לפינוי, ועוד עשרות אלפים מתושבי הצפון התפנו באופן עצמאי. יישובים נוספים שלא פונו היו נתונים אף הם לירי מלבנון ומסוריה.

בעקבות המתקפות והלחימה לאורך גבול הצפון, פינוי התושבים, הנוכחות הצבאית המוגברת באזור והפסקת הפעילות המשקית או צמצומה בענפים רבים ובהם החקלאות, התיירות, התעשייה והשירותים, נקלעו יישובי קו העימות בצפון ותושביו למשבר חברתי וכלכלי עמוק, ונדרש עבורם מענה מיידי במגוון תחומים. בין היתר נדרשו הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושבים השוכנים במאות מוקדי פינוי שונים; ביישובים שלא פונו נאלצו הרשויות לבצע התאמות לשגרת חירום כגון היערכות ביטחונית, מיגון המרחב הציבורי והפרטי והפעלה בחירום של מערכת החינוך; שיקום תשתיות, מבני ציבור ומבני מגורים שנפגעו; סיוע כלכלי לעסקים; חיזוק החוסן הקהילתי וחוסן הפרט.

כמו כן, התמשכות מצב החירום הביטחוני וחוסר הוודאות בנוגע למועד סיומו הגבירו את החשש מפני נזקים בטווח הבינוני והארוך. למשל, העסקים בצפון התמודדו עם מחסור מתמשך בכוח אדם, אובדן לקוחות וספקים, קושי תזרימי וקשיים ממשיים בתפעול, העלולים להוביל לסגירתם. פינוי התושבים וניתוקם מהמרחב הפיזי הוביל לפגיעה במבנים הקהילתיים, לפגיעה בתעסוקה, לפגיעה רגשית ותפקודית בקרב ילדים ובני נוער ולעלייה של פי 4 בצריכת טיפולים נפשיים במרכזי החוסן. הפגיעה האמורה והיעדר אופק עלולים ליצור תחושה של אובדן תקווה ומשמעות והתנתקות רגשית ופיזית מהצפון. תחושות אלו היו עלולות להביא למצב שבו לאחר סיום המלחמה חלק ניכר מהתושבים יתקשו לחזור לבתיהם ולחדש את שגרת חייהם או שיבחרו שלא לשוב לצפון ולהקים את ביתם בחלקים אחרים בארץ.

⁷ יישובי "קו העימות" הוגדרו בהחלטת הממשלה 4829 (31.1.99) כיישובים בגזרת גבול הלבנון אשר שוכנים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול הבין-לאומי עם לבנון. בנוגע למלחמת חרבות ברזל, משרד הפנים הציע במהלך המלחמה, כפי שיפורט להלן, לחלק את יישובי קו העימות לשתי קבוצות - יישובים "צמודי גדר" השוכנים במרחק של עד 2 ק"מ מהגבול הבין-לאומי עם לבנון, ויישובים "סמוכי גבול" השוכנים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול. הצעת משרד הפנים לא התקבלה. החלטת הממשלה שהתקבלה במאי 2024, כמפורט להלן, נגעה ליישובים המצויים עד 5 ק"מ מהגבול, והיא מאפשרת מתן מענה ליישובים נוספים השוכנים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול בהיבט הרב-שנתי, בכפוף לבדיקה ביטחונית מסוימת שתיעשה בעתיד.

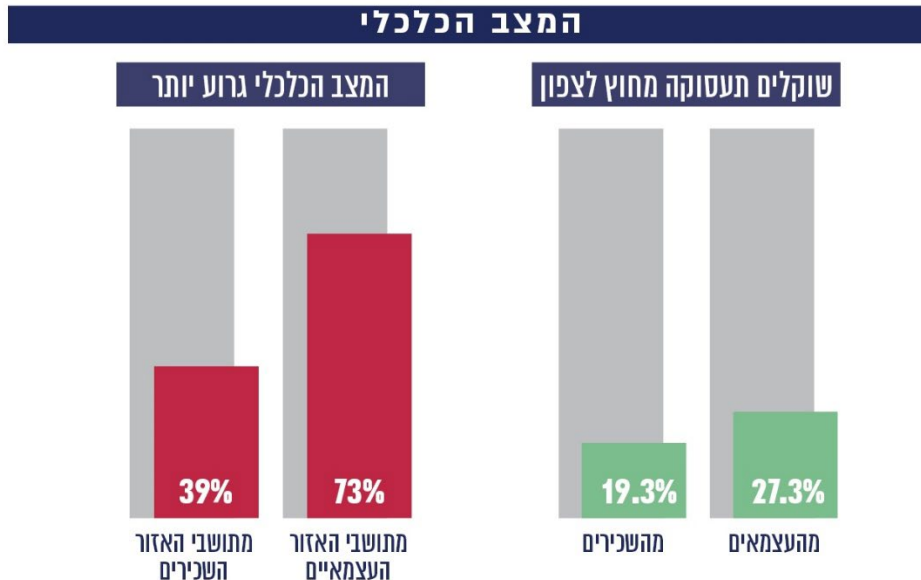
נתונים על מצב האוכלוסייה ביישובי הצפון

לצורך הבהרת הקשיים שמהם סובלת אוכלוסיית יישובי הצפון שפנו ויישובים סמוכים אליהם במצב החירום הביטחוני המתמשך החל מאוקטובר 2024, וכן לצורך הבהרת השפעות המצב על תושבים ועל עסקים ביישובים האלה, יובאו להלן ממצאי סקרים שביצע מרכז הידע האזורי הפועל מטעם אשכול הרשויות המקומיות בגליל המזרחי והמכללה האקדמית תל-חי⁸. כמו כן יובאו נתונים מדוח מבקר המדינה וכן נתונים שהתקבלו מהמועצה האזורית מטה אשר בנושא פערי המיגון ביישובי הצפון, לרבות במוסדות חינוך, ערב פרוץ המלחמה.

היזדרדות במצב הכלכלי ובחינת אפשרויות השתכרות באזורים אחרים: בפברואר 2024 ביצעו מרכז הידע האזורי הגליל המזרחי והמכללה האקדמית תל-חי מחקר שעסק בהיבטים שונים הנוגעים למצב אוכלוסיית האזור בזמן מלחמת חרבות ברזל. במסגרת המחקר בוצע סקר בקרב 18 רשויות בגליל המזרחי, המונות כ-180,000 תושבים, ובמסגרתו השתתפו 1,992 תושבים שהם בגדר מדגם מייצג של מגוון אוכלוסיות האזור (להלן - מחקר הגליל המזרחי). במחקר נמצא כי 39% מקרב תושבי האזור המועסקים כשכירים ו-73% מהעובדים המתפרנסים מפעילות עסקית עצמאית דיווחו כי **מצבם הכלכלי גרוע מכפי שהיה לפני פרוץ המלחמה**; 47% מקרב אוכלוסיית העצמאים דיווחו על **פגיעה גבוהה בהכנסותיהם** (פגיעה של 51% ומעלה) ו-35% דיווחו על פגיעה בינונית בהכנסות (11% עד 50%). מבין סוגי העסקים שנגרמה פגיעה גבוהה בהכנסותיהם, בלטו תחום האירוח והמזון (ב-86% מהעסקים בתחום זה הייתה פגיעה של 51% ומעלה בהכנסות), שירותי הניהול והתמיכה (78%), הנדל"ן והבינוי (71% ו-65% בהתאמה), האמנות הבידור והפנאי (58%) והתעשייה (56%). על רקע האמור, דיווחו יותר מרבע מהתושבים העצמאים (27.3%) כי הם שוקלים להעביר את פעילותם העסקית לאזורים אחרים בישראל, וכחמישית (19.3%) מהתושבים השכירים דיווחו כי הם מנסים או ינסו בעתיד למצוא אפשרויות תעסוקה באזורים אחרים. בתרשים להלן מוצגים נתונים מרכזיים בנוגע להיזדרדות במצבם הכלכלי של תושבי הצפון, בפילוח לפי עובדים שכירים ועצמאים.

⁸ איגוד ערים אשכול גליל מזרחי מאגד 18 רשויות באזור מזרח הגליל והגולן: הערים צפת וקריית שמונה; המועצות המקומיות בוקעתא/א, ג'יש (גוש חלב), חצור הגלילית, טובא זנגרייה, יסוד המעלה, מגידל שמס, מטולה, מסעדה, ר'ג'ר, עין קיניה, קצרין וראש פינה; והמועצות האזוריות הגולן, הגליל העליון, מבואות החרמון ומרום הגליל.

תרשים 2: נתונים מרכזיים בנוגע להידרדרות במצב הכלכלי של תושבים בצפון, בפילוח לפי עובדים שכירים ועצמאים (לפי מחקר הגליל המזרחי מפברואר 2024)



על פי מחקר הגליל המזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תסמיני פוסט-טראומה: במחקר הגליל המזרחי נבחנו בין היתר תסמיני הפרעת דחק פוסט-טראומטית (PTSD - Post Traumatic Stress Disorder) בקרב התושבים. תופעה זו מופיעה בעקבות אירוע שבו האדם נחשף למצב קיצוני, החורג מטווח ההתנסויות הרגילות, והשפעותיה כוללות תחושת פחד וחוסר אונים ופגיעה אפשרית בתפקוד היום-יומי של פרטים, משפחות וקהילות. במחקר נמצאה עלייה משמעותית באינדיקציה חיובית ל-PTSD בקרב תושבי אוכלוסיית הגליל המזרחי. לפני פרוץ המלחמה נמצאו תסמיני PTSD בקרב 16% מהאוכלוסייה בישראל, ואילו בעקבות המלחמה - בקרב 30%, ביישובי הגליל המזרחי נמצאו בעקבות המלחמה תסמיני PTSD בקרב 40% עד 57% מהאוכלוסייה, בפילוח לפי סוג הרשות המקומית - 40% מתושבי מועצות אזוריות גילו אינדיקציה חיובית לפוסט טראומה; 53% מתושבי המועצות המקומיות; ו-57% תושבי רשות עירונית. עוד נמצא כי כ-54% מהתושבים שהתפנו מיישוב מגוריהם באופן עצמאי, ללא מסגרת ציבורית תומכת, מפגינים תסמינים גבוהים מאוד של PTSD.

הידרדרות במצב החברתי, הרגשי והלימודי של ילדים ובני נוער: באפריל 2024 ביצעו מרכז הידע האזורי הגליל המזרחי והמכללה האקדמית תל-חי סקר בקרב הורים לילדים ובני נוער בגליל המזרחי, שעסק במצב התלמידים ומערכות החינוך בזמן מלחמת חרבות ברזל. הסקר בוצע בקרב כ-500 הורים לילדים, והם השיבו בנוגע לכל אחד מילדיהם בנפרד ובהתייחס למסגרות החינוכיות השונות. בסך הכול עסק הסקר ב-1,362 ילדים ובני נוער בגיל לידה עד 18, שהם בגדר מדגם מייצג של האוכלוסייה

61,307 ילדים ובני נוער בגליל המזרחי בקבוצות הגיל הרלוונטיות⁹. הסקר העלה כי בכל קבוצות הגיל חל ברוב המקרים שינוי פיזי במסגרת החינוכית¹⁰ והילדים אינם נמצאים עם קבוצת השווים המקורית שלהם ביחד¹¹. כמו כן העלה הסקר שרוב המסגרות החינוכיות בגיל בית הספר אינן פעילות באופן מלא (לפחות 24 שעות שבועיות)¹², וזמינותן למתן מענים רגשיים נמוכה¹³. על רקע זה דיווחו ההורים על **פגיעה משמעותית במצב החברתי של ילדיהם** - דווח על פגיעה ב-28% מילדי הגן, ב-29% מתלמידי בתי ספר יסודיים וב-48% מתלמידי חטיבות הביניים ובתי הספר התיכוניים. כן דווח על **פגיעה משמעותית במצב הרגשי** - דווח על פגיעה ב-45% מילדי הגן; ב-49% מתלמידי בתי הספר היסודיים, ב-54% מתלמידי חטיבות הביניים וב-48% מתלמידי התיכון. הורים לתלמידי חטיבות הביניים והתיכון דיווחו על **פגיעה בהבנת החומר ובצינונים** - 52% מההורים לתלמידי חטיבות הביניים דיווחו על פגיעה בצינונים והבנת החומר ו-22% על ירידה בהקבצה או במספר היחידות הנלמדות לבגרות; 49% מההורים לתלמידי תיכון דיווחו על פגיעה בצינונים והבנת החומר, ו-25% על ירידה בהקבצה או במספר יחידות הלימוד. נוסף על כך דיווחו חלק מההורים על **סכנת נשירה מבית הספר** - 10% מההורים לתלמידי חטיבות הביניים דיווחו כי ילדיהם אינם מגיעים כלל למסגרת החינוכית, ו-13% חוששים במידה רבה כי ילדיהם בסכנת נשירה; 7% מההורים לתלמידי תיכון דיווחו כי ילדיהם אינם מגיעים כלל למסגרת החינוכית, ו-12% חוששים כי ילדיהם בסכנת נשירה. בתרשים להלן מוצגים נתונים מרכזיים בנוגע להידרדרות במצבם של ילדים ובני נוער ביישובי הצפון.

⁹ הנתון הכולל לגבי היקף אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בגליל המזרחי נכון לשנת 2022. מספר ההורים המשיבים היה שונה בכל אחת מהשאלות שנבחנו בסקר; על חלק מהשאלות ענו יותר מ-500 משיבים ועל חלק ענו פחות. עורכי הסקר ציינו כי הוא מהווה מדגם מייצג של אוכלוסיית כלל האשכול, אולם אין בו מדגם מייצג נפרד של אוכלוסיית כל אחת מרשויות האשכול בשל הבדלים בין הרשויות באפשרות לקבל מענה מהתושבים.

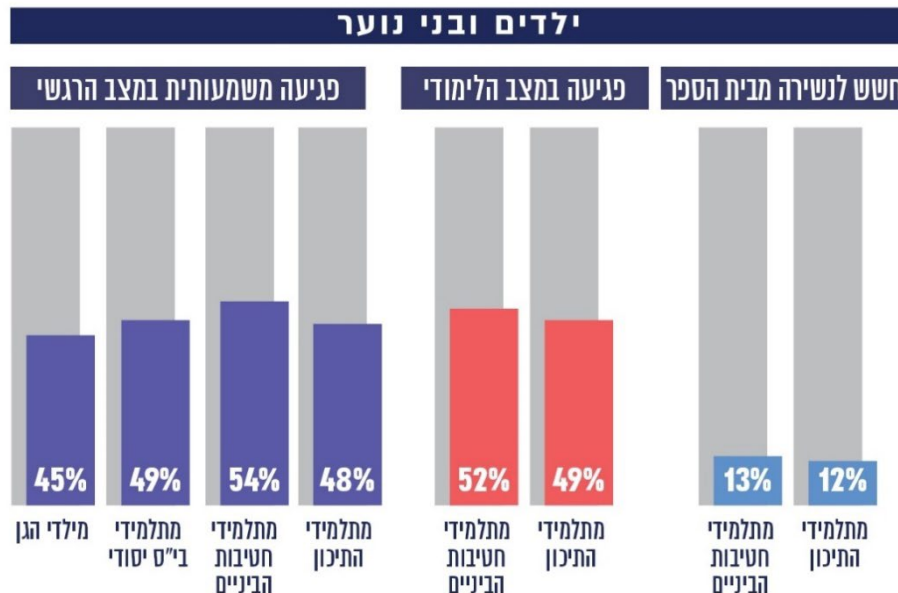
¹⁰ גיל גן - 58%, בית ספר יסודי - 56%, חטיבת ביניים - 91%, תיכון - 87%.

¹¹ גיל גן - 52%, בית ספר יסודי - 54%, חטיבת ביניים - 58%, תיכון - 61%.

¹² גיל גן - 78% מהמסגרות פעילות באופן מלא, בית ספר יסודי - 45%, חטיבת ביניים ותיכון - 11%.

¹³ גיל גן - 45% מההורים סבורים כי ילדיהם אינם מקבלים מענה רגשי מותאם ומספק; בית ספר יסודי - 19% מקבלים מענה רגשי מותאם ומספק; חטיבת ביניים - 6% מקבלים מענה רגשי מותאם ומספק; תיכון - 62% אינם מקבלים מענה רגשי מותאם ומספק.

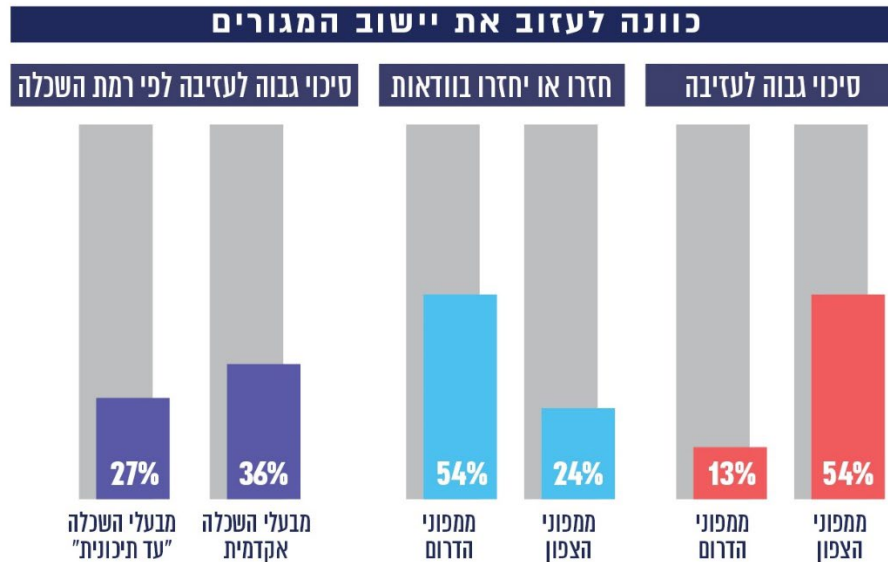
תרשים 3 : נתונים מרכזיים הנוגעים להידרדרות במצבם של ילדים ובני נוער מיישובי הצפון (נכון לאפריל 2024)



על פי סקר מרכז הידע האזורי גליל מזרחי והמכללה האקדמית תל-חי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כוונת תושבים מפונים לא לחזור ליישוב המגורים שלהם בצפון: בספטמבר 2024 ביצע מכון "מאגר מוחות - מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ", עבור "עמותת 121 - מנוע לשינוי חברתי" ו"עמותת 51 לקידום שוויון מגדרי", סקר דעת קהל בקרב ציבור התושבים שפנו מאזורי הדרום (יישובי עוטף עזה) והצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל. בסקר השתתפו 500 איש, שהם בגדר מדגם מייצג של האוכלוסייה - כ-143,000 תושבים מפונים. בסקר נבחנה בין היתר השאלה אם בעקבות המלחמה התושבים המפונים שוקלים לעזוב את היישוב שבו התגוררו לפני המלחמה. על פי ממצאי הסקר, 54% ממפוני הצפון השיבו כי יש **סיכוי גבוה שיעזבו את יישוב מגוריהם**, לעומת 13% ממפוני הדרום; 24% בלבד ממפוני הצפון השיבו **שחזרו או יחזרו בוודאות** ליישוב מגוריהם, לעומת 54% ממפוני הדרום; מקרב הנסקרים מיישובי הדרום והצפון יחד, שיעור **בעלי ההשכלה האקדמית** שהשיבו שהם מעריכים בסבירות גבוהה כי יעזבו את יישוב מגוריהם (36% מבעלי ההשכלה האקדמית) גדול משיעור בעליה השכלה הי"ע תיכונית (27%) שהשיבו כך. בדיון שקיימה בנובמבר 2024 הוועדה לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל בכנסת בעניין מצבם של צעירים ביישובי הצפון עלה כי במדגם שביצעה מכללת תל חי בקרב כ-150 תושבים מפונים מקריית שמונה בגיל 19 עד 35 דיווחו 62% מהתושבים **הצעירים** כי ייתכן שלא יחזרו לגור בקריית שמונה בתום המלחמה, זאת לעומת 19% טרם המלחמה.

תרשים 4: נתונים מרכזיים בנוגע לכוונת מפונים שלא לחזור ליישוב המגורים שבו התגוררו לפני המלחמה (לפי סקר בקרב תושבים מפונים מאזורי הדרום והצפון מספטמבר 2024)



על פי סקר דעת קהל שביצע "מאגר מוחות - מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ", עבור עמותות 121 ועמותות 51, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה כי במשך כשנה וחודשיים, מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2024, מצויים תושבי קו העימות בצפון בחוסר ודאות מתמשך בנוגע למועד החזרה לבתיהם, תוך שהות באתרי דיור זמניים; פיזור הקהילות והיחלשות החוסן הקהילתי; מעבר של בני נוער למסגרות חינוכיות זמניות וניתוקם מקבוצת השווים שאליה השתייכו; ופגיעה חמורה בהכנסות מעסקים ומעבודה. כל אלה, וכן היעדר מתווה כולל לשיקום היישובים (ראו להלן), עלולים להוביל רבים מהתושבים המפונים להחלטה שלא לחזור ליישובי הצפון שבהם התגוררו. מנתוני סקרים מהמחצית השנייה של שנת 2024 עולה כי גם לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה ממאי 2024 בעניין תוכנית לצפון, הכוללת מענים בטווח הזמן המיידי והקצר (ראו להלן), דיווחו 54% מתושבי הצפון המפונים כי יש סיכוי גבוה שלא יחזרו ליישוב שבו התגוררו לפני המלחמה. עוד עולה כי החשש לאי-חזרתם של תושבים מפונים גובר כאשר מדובר בבעלי השכלה אקדמית ובצעירים עד גיל 35.

על הממשלה לזרז מתן מענה כולל ומערכתי לשיקום יישובי הצפון. מומלץ כי בעת גיבוש מענה ממשלתי כאמור יובא בחשבון הצורך החיוני בעידוד חזרת תושבי הצפון המפונים לבתיהם, ובייחוד תושבים צעירים ומשכילים, כרכיב מהותי במשימה הלאומית של החיזוק והשיקום של אזור הצפון.

פערי מיגון ונזקי ירי ביישובי הצפון

1. **פערי מיגון ביישובי הצפון לפני המלחמה** : בדוח מבקר המדינה מאוגוסט 2020 בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב"¹⁴ נמצא כי נכון ליוני 2018 לחלק ניכר מתושבי הצפון לא היה מיגון תקיני¹⁵ : 50,000 תושבים המתגוררים ביישובי קו העימות בצפון, בטווח של 0 - 9 ק"מ מהגבול היו ללא מיגון תקיני : 11,400 תושבים, שהם 15% מהתושבים המתגוררים בטווח של 0 - 4 ק"מ מהגבול ו-38,700 תושבים, שהם 33% מהתושבים המתגוררים בטווח של 4 - 9 ק"מ מהגבול.

2. **פערי מיגון במוסדות חינוך - המועצה האזורית מטה אשר כדוגמה** : בסוף דצמבר 2023 פנה יו"ר המועצה האזורית מטה אשר למנכ"ל משרד החינוך ועמד על הצורך הדחוף במיגון מוסדות החינוך בשטח השיפוט של המועצה, לרבות ביישובים עורפיים, באופן שיאפשר לתושבים לחזור להתגורר בתחומי המועצה ולשקם את החוסן האישי והקהילתי. בלוח להלן יוצגו ממצאי המיפוי שביצעה המועצה האזורית מטה אשר במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה בנוגע לפערי המיגון הקיימים בהם.

¹⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ג** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב", עמ' 36.

¹⁵ "מיגון תקיני" כולל מקלטים ציבוריים הבנויים באזורי מגורים ונועדו לשמש את התושבים המתגוררים בסמוך להם ; מקלטים פרטיים משותפים הבנויים בקומת הקרקע או במרתף של בנייני מגורים משותפים ונועדו לשמש את תושבי הבניין ; מרחבים מוגנים (דירתי - ממ"ד, קומתי - ממ"ק) ; ומחסים ציבוריים (מרחב ציבורי גדול העומד בתקני המיגון). ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ג** (2020), "ההיערכות להגנת העורף מפני טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב".

לוח 2: פערי מיגון במוסדות חינוך במועצה האזורית מטה אשר, מאי 2024

מספר		גני ילדים		מעונות ילדים		
מספר התלמידים ואנשי הצוות החינוכי במוסדות אלה	מספר המוסדות שבהם יש חוסר במיגון	מספר הילדים הרשומים במוסדות אלה	מספר המוסדות שבהם יש חוסר במיגון	מספר הילדים הרשומים במוסדות אלה	מספר המוסדות שבהם יש חוסר במיגון	
991	4	253	13	171	6	יישובים המרוחקים 0 - 3.5 ק"מ מהגבול
2,827	**4	306	12	יותר מ-80*	6	יישובים המרוחקים 3.5 - 9 ק"מ מהגבול
3,818	**8	559	25	יותר מ-251*	12	בסה"כ

המקור: המועצה האזורית מטה אשר.

* חסרים נתונים לגבי שלושה מעונות.

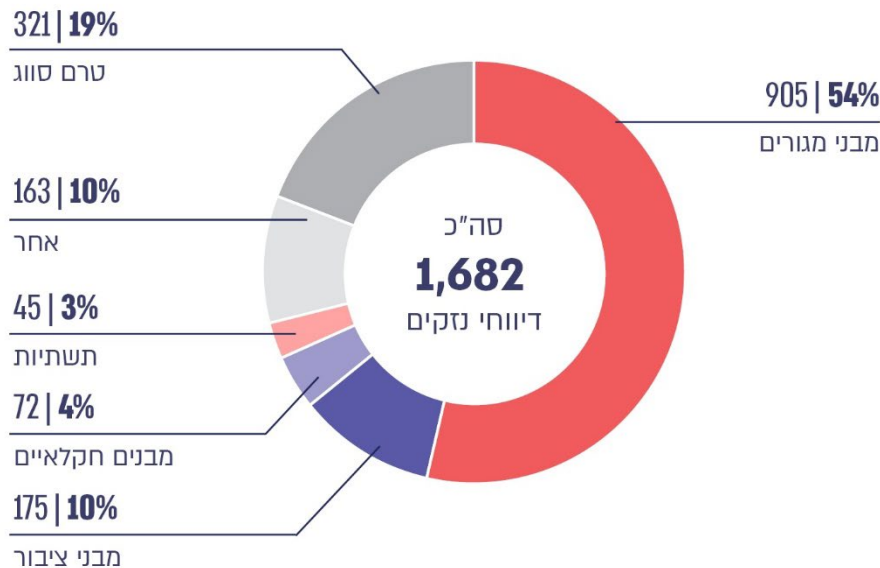
** בנוגע לשני בתי ספר צוין במאי 2024 כי המיגון בהם אושר עקרונית, ובנוגע לבית ספר אחד צוין כי ארבעה מרחבים מוגנים בו נמצאים בהקמה.

מהלוח עולה כי על פי נתוני המועצה האזורית מטה אשר מדצמבר 2023, נמצאו פערי מיגון ב-45 מוסדות חינוך בתחומי המועצה בטווח של 0 - 9 ק"מ מהגבול, שבהם היו רשומים כ-4,600 ילדים ובני נוער: ב-12 מעונות, שבהם רשומים יותר מ-250 ילדים; ב-25 גנים שבהם רשומים 559 ילדים; וב-8 בתי ספר, שבהם 3,818 תלמידים ואנשי צוות חינוכי.

בתשובתו מפברואר 2025 מסר משרד החינוך כי קיימים פערי מיגון במוסדות בכל רחבי הארץ מקום המדינה; השלמת פערי המיגון בדיעבד מחייבת תקציבי עתק חיצוניים, לכן המשרד משלים מיגון רק בבתי ספר המחייבים תוספת כיתות; השלמת פערי מיגון בעבר בוצעה באמצעות החלטות ממשלה או פרויקטים לאומיים, ובעקבות מלחמת חרבות ברזל, קיימת תוכנית מיגון שבמסגרתה ימוגנו כ-280 מוסדות חינוך בצפון, מהם 73 בתי ספר, 148 גני ילדים ו-58 פעוטונים ומעונות.

3. **נזקי ירי:** על פי נתוני ביניים של מינהלת "אופק צפוני" במשרד הביטחון (להלן - מינהלת אופק צפוני), המופקדת על קידום מרכיבי הביטחון ביישובי קו העימות בצפון השוכנים בטווח של 0 - 9 ק"מ מגבול לבנון, עד אוקטובר 2024 דווח על יותר מ-1,000 פגיעות ביישובי קו העימות ועל 1,682 מקרי נזק. בתרשים להלן מוצג מספר הדיווחים על נזקים ושיעורם, בפילוח לפי סוגי מבנים.

תרשים 5: מספרם ושיעורם של הדיווחים למינהלת אופק צפוני על נזקים ביישובי קו העימות בצפון - נתוני ביניים שרוכזו עד אוקטובר 2024 (מעוגל)



על פי נתוני מינהלת אופק צפוני, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתייחסות מינהלת אופק צפוני מפברואר 2025 עולה כי לאחר סיום הביקורת, ולאחר התמרון הקרקעי בלבנון בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2024, התאפשר לגורמי המקצוע לסקור נזקים במרחבים וביישובים שקודם לכן הכניסה אליהם נאסרה בצו אלוף. עקב כך, התעדכנו נתוני הנזקים, ובסך הכול מאוקטובר 2023 עד ינואר 2025 התקבלו 3,549 דיווחים על נזק למבנים ולתשתיות. נוסף על כך, מינהלת מגן הצפון של משרד הביטחון החלה לעבוד ב-17 יישובים הממוקמים במרחק של 0 - 1 ק"מ מגבול לבנון, ונבנים בהם כ-1,240 ממ"דים. כמו כן הסכם שנחתם עם משרד האוצר מאפשר ליישובים הממוקמים במרחק של 1 - 5 ק"מ מהגבול להתחיל בבנייה עצמית של ממ"דים בסבסוד המדינה.

מן התרשים עולה כי על פי נתוני ביניים שרוכזו עד אוקטובר 2024, יותר ממחצית הדיווחים למינהלת אופק צפוני על נזק שנגרם למבנים ביישובי קו העימות בצפון, ובסך הכול יותר מ-900 דיווחים, היו בגין נזק למבני מגורים (54% מהדיווחים). כמו כן דווח על נזקים למבני ציבור (10%), למבנים חקלאיים (4%), לתשתיות (3%) ולמבנים אחרים (10%). 19% מהדיווחים על נזק טרם סווגו. על פי נתונים מעודכנים לינואר 2025, היו 3,549 דיווחים על נזק למבנים ולתשתיות.

נושאים הטעונים טיפול שעלו בסיורי מבקר המדינה ונציגי משרדו ביישובי הצפון

צרכים ופערים ביישובי הצפון עם פרוץ המלחמה: בסיורי מבקר המדינה מייד לאחר פרוץ המלחמה ב-17.10.23 במועצות האזורית מטה אשר ומעלה יוסף ובעיר מעלות-תרשיחא, וב-22.10.23 במועצות האזוריות מבואות החרמון והגליל העליון ובקריית שמונה, עלו צרכים ופערים בתחומים האלה: צורך בציוד, בהכשרה ובהסדרת מתכונת ההעסקה של כיתות כוננות; מיגון של מבנים, בתי מגורים ומוסדות חינוך והתאמת המקלטים הציבוריים לשהייה ממושכת; בתחום החינוך - פיזור תלמידים וצוותי הוראה ברחבי הארץ וקושי של הרשויות לתת להם מענה, צורך בציוד ללמידה מרחוק; צורך בטיפול באוכלוסיות קשישים, במשפחות רווחה ובאנשים עם צרכים מיוחדים וכן צורך בפינוי שלהם; צורך במענה לתושבים שהתפנו באופן עצמאי; צורך בסיוע לעסקים; צורך בעובדים סוציאליים ובתגבור מרכזי חוסן; צורך בכלי רכב ממוגנים; פגיעה בתחומי החקלאות והתעשייה; צורך בתכלול הקשר עם הגורמים הממשלתיים בתחום האזרחי ובריכוז המידע הרלוונטי.

פערים בנוגע לפיצוי בגין נזק לבתי מגורים: בסיור מבקר המדינה בדצמבר 2024 במטולה וביישובים צמודי גדר במועצה האזורית מעלה יוסף עלה כי בעקבות התמשכות פינוי התושבים מבתיהם, נגרמו לבתים נזקי הזנחה כגון נזקי ביוב, הצפות ונזקי חולדות. כמו כן עלה כי אין מנגנון לשיפוי בגין נזקים שנגרמו שלא עקב ירי, כגון נזקים של בעלי חיים.

פערים בנוגע לשיקום תשתיות: בסיור האמור של מבקר המדינה מדצמבר 2024 ציינו ראשי רשויות מקומיות כי דרוש תקציב מיידי לצורך פינוי של הריסות ותכולות מבתים שנפגעו, ניקוי רחובות, טיפול בצמחייה, שיקום תאורה, שיקום מבני ציבור ותשתיות ועוד. בהיעדר תקציב מתאים, עבודות הניקיון ופינוי ההריסות מבוצעות בידי מתנדבים ובמימון המבוסס על תרומות.

פערים בזכאות להטבות ביישוב חורפיש - יישוב קו עימות המוגדר "יישוב קדמי" (2 - 4 ק"מ מהגבול)¹⁶ שתושביו לא התפנו: במפגש של נציגי משרד מבקר המדינה עם ראשי רשויות מקומיות ביישובי קו העימות ב-27.11.24 ציין ראש המועצה המקומית חורפיש כי היישוב נכלל בהחלטת הממשלה על פינוי יישובי הצפון בטווח של 0-5 ק"מ מהגבול עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"¹⁷, ועם זאת, מטעמים אידיאולוגיים תושבי חורפיש לא התפנו מבתיהם. התושבים שהו במקלטים במהלך המלחמה ותשתיות היישוב נפגעו. ראש המועצה מסר כי על אף נזקי המלחמה המתמשכים, מאחר שתושבי היישוב לא התפנו, הם אינם זכאים על פי החלטות הממשלה להטבות כלכליות שלהן זכאים תושבי יישובים אחרים שהתפנו מבתיהם וחזרו לאחר זמן מה, כגון פטור מתשלום ארנונה ופיצוי לבעלי עסקים.

מסיורי מבקר המדינה ונציגי משרדו ביישובי הצפון עלה כי עם פרוץ המלחמה ולנוכח האיום הביטחוני על יישובי קו העימות בצפון עלו מגוון צרכים בתחום האזרחי-כלכלי הטעונים טיפול רוחבי ובין-משרדי, בהם נושאי חינוך, רווחה, בריאות הנפש וסיוע לעסקים. על רקע האמור, כבר באוקטובר 2023 ציין מבקר

¹⁶ הגדרת "יישוב קדמי" על פי החלטת הממשלה 919, "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" (10.9.23).

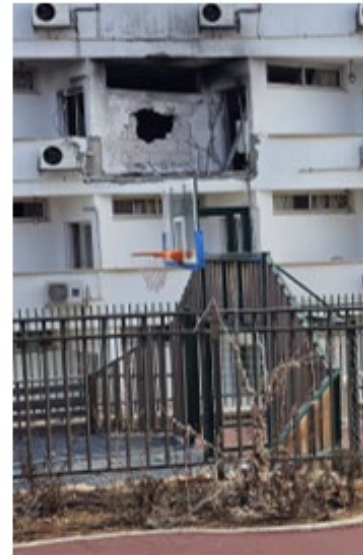
¹⁷ החלטת הממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'" (18.10.23).

המדינה את הצורך במענה ממשלתי כולל ואחוד המרכז את המידע הרלוונטי ואת הקשר עם התושבים. במהלך המלחמה ולאחר כניסת הפסקת האש בצפון לתוקף העלו סיורי מבקר המדינה קשיים נוספים הנובעים מהתמשכות המלחמה, כגון נזקים שנגרמו לבתי מגורים, לתשתיות ולמבני ציבור עקב היעדר תחזוקה שוטפת, והתחדד הצורך בהסדרה ממשלתית של שיקומם.

למשל, בסיור מבקר המדינה בדצמבר 2024 במטולה וביישובים צמודי גדר במועצה האזורית מעלה יוסף עלה כי בשל התמשכות התקופה שבה התושבים היו מפונים מבתיהם נגרמו לבתים נזקי הזנחה כגון נזקי ביוב, הצפות ונזקי חולדות. כמו כן עלה כי אין מנגנון לשיפוי בגין נזקים שנגרמו שלא עקב ירי, כגון עקב נזקים של בעלי חיים. כמו כן, ראשי רשויות מקומיות ציינו כי דרוש תקציב מיידי לצורך פינוי הריסות ותכולות מבתי שנפגעו, ניקוי רחובות, טיפול בצמחייה, שיקום תאורה, שיקום מבני ציבור ותשתיות ועוד, וכי נכון לדצמבר 2024 ובהיעדר תקציב מתאים, עבודות הניקיון ופינוי ההריסות מבוצעות בידי מתנדבים ובמימון המבוסס על תרומות.

כמו כן, נמסר לצוות הביקורת כי לא גובשה מתכונת הטבות כלכליות המתאימות לתושבי היישוב חורפיש אשר נכלל בהחלטה על פינוי יישובים אך תושביו בחרו לא להתפנות.

תמונה 1: נזק למבני מגורים שתועד בסיור מבקר המדינה במטולה וביישובים צמודי גדר, דצמבר 2024



צולם על ידי משרד מבקר המדינה.

בתשובתו ממרץ 2025 מסר משרד רה"ם כי בינואר 2025 התקבלו החלטות ממשלה¹⁸ שצפויות לתת מענה לחלק מהצרכים שעלו בסיורי מבקר המדינה. ההחלטות כוללות מתן מענקים לתושבים מפונים החוזרים לבתייהם: "מענק הסתגלות זמני" שישולם חלק מימון השהות במתקני קליטה או במקום אכלוס עצמאי למשך חודשיים לכל היותר (מ-1.1.25 עד 28.2.25), ו"מענק עזובה" חד-פעמי הכפוף להגשת תביעה ולביצוע שומה שישולם לכל המוקדם ב-1.6.25.

על הממשלה לזרז כאמור מתן מענה כולל ומערכתי לשיקום יישובי הצפון, לרבות השלמת הטיפול במימון השיקום של מבנים ותשתיות שניזוקו עקב היעדר תחזוקה שוטפת (להבדיל מנזקי ירי) ובצורכי היישובים השונים.



הנתונים שרוכזו בדוח זה בדבר מצבם החברתי-כלכלי של יישובי קו העימות בצפון משקפים את המשבר העמוק, הרחב והמתמשך מזה כשנה בצפון הארץ. המדובר במשבר חמור של תושבי היישובים במישור האישי, החברתי והכלכלי, אשר התהווה לאורך חודשי מצב החירום הביטחוני המתמשך מאז אוקטובר 2023. כמו כן מוצגים בדוח נתונים על מצב המיגון ביישובי הצפון ובמוסדות החינוך בהם, אשר לקה בחסר.

הטיפול במשבר נרחב ומתמשך כל כך חייב בהכרח, החל בשלבים המוקדמים של המלחמה, טיפול ממשלתי רוחבי הכולל כמה מרכיבי יסוד: תשתית מידע אחודה הכוללת איסוף שוטף של מידע, ריכוז ועדכון באופן סדור בידי גורם ממשלתי מתכלל; עבודת מטה בין-משרדית בשיתוף השלטון המקומי; מענים אפקטיביים בטווח הזמן המידי והקצר ליישובים ולתושבים המפונים וכן ליישובים שלא פונו בידי הממשלה אך סובלים מההשפעות הביטחוניות והאזרחיות של המלחמה בצפון; וכן תכנון מענים לטווח הבינוני והארוך, שיאפשרו את השיקום המיטבי של אזור קו העימות בצפון, את פיתוחו ואת חזרתם של התושבים המפונים לבתייהם.

עיכוב המענה הממשלתי הכולל ליישובי הצפון

עיכוב מתמשך בגיבוש החלטת ממשלה לצורך טיפול ביישובי קו העימות בצפון

לנוכח המשבר החמור של תושבי יישובי קו העימות בצפון מתחילת המלחמה ובמהלכה, נדרש כאמור טיפול ממשלתי רוחבי, הכולל מענים אפקטיביים בטווח הזמן המידי והקצר וכן תכנון והיערכות למתן מענים לטווח הבינוני והארוך, כל זאת תוך הקצאת משאבים מתאימים למימונם. זאת, כדי להביא לשיקום המיטבי של אזור קו העימות בצפון ולפיתוחו ולעודד תושבים מפונים לשוב לבתייהם לאחר שהמצב הביטחוני יאפשר זאת.

¹⁸ החלטת הממשלה 2677, "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת חזרתם הביתה" (12.1.25); החלטת הממשלה 2710, "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת הסתגלות בביתם - תיקון החלטת ממשלה" (26.1.25).

בתשובתו ממרץ 2025 מסר משרד רה"ם בנוגע לעיכוב בקבלת החלטת ממשלה בעניין יישובי הצפון, כי בניגוד למצב בדרום הארץ, המערכה בחזית הצפונית לא החלה באירוע חד-פעמי שניתן להעריך בבירור את נזקיו אלא התפתחה בהדרגה, והצורך בגיבוש תוכנית כוללת למתן מענים בטווח המידי לתושבי הצפון התבהר באמצע נובמבר 2023.

נמצא כי רק ב-27.5.24, שבעה חודשים וחצי לאחר פרוץ המלחמה קיבלה הממשלה החלטה ראשונה בדבר "תוכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון"¹⁹. זאת חרף העובדה שעל פי משרד רה"ם כבר בנובמבר 2023 התבהר לממשלה הצורך בגיבוש תוכנית כוללת למתן מענים בטווח המידי לתושבי הצפון. לצורך מימושה החליטה הממשלה להקצות 3.9 מיליארד ש"ח, מהם 940 מיליון ש"ח בשנת 2024 ו-3 מיליארד ש"ח בפריסה רב-שנתית, מבלי לקבוע את משך התקופה הרב-שנתית וכן הקימה מנגנון ליישום ההחלטה ולמעקב אחר ביצועה. כעבור כשלושה חודשים, באוגוסט 2024 החליטה הממשלה להפחית את הסכום שהוקצה למימוש ההחלטה בטווח המידי ל-804 מיליון ש"ח (הפחתה בשיעור של 14%), ובסה"כ להקצות 3.8 מיליארד ש"ח²⁰ (אשר לפרטי ההחלטה ממאי 2024 - ראו להלן). בהיעדר החלטה על תוכנית ממשלתית כוללת פעלו משרדי הממשלה במהלך שבעת החודשים הראשונים למלחמה באפיקי פעולה מסוימים בניסיון לספק מענה ליישובי הצפון ולתושביהם.

פעולות משרדי הממשלה לסיוע ליישובי הצפון בתחומים מסוימים

בהיעדר תוכנית ממשלתית כוללת לטיפול בצרכים האזרחיים של יישובי הצפון, פעלה כאמור הממשלה בכמה אפיקי סיוע לצורך מתן מענה נקודתי. להלן שלושה אפיקי סיוע מרכזיים:

1. **צרכים אזרחיים בתחום הביטחון**²¹: ב-5.12.23 החליט שר הביטחון על הקמת מינהלת אופק צפוני לקידום מרכיבי הביטחון ביישובי קו העימות בצפון, ונכון ליולי 2024 הועסקו במינהלה 12 עובדים. המינהלה אינה בעלת סמכויות ביצוע עצמאיות ופעולותיה מושתתות על הסמכויות ויכולות הביצוע של אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון ופיקוד העורף. מינהלת אופק צפוני מטפלת ביישובי הגליל השוכנים במרחק 0 - 9 ק"מ מגבול לבנון, וכן היא עוסקת במתן מענה לצרכים אזרחיים בתחום הביטחון, ובין היתר: שיקום תשתיות אזרחיות שנפגעו בידי האויב או בידי צה"ל; פיצוי על נזקים שנגרמו מפעילות צה"ל וקידום מיגון יישובים בטווח של 0 - 2 ק"מ מהגבול. פעילות זו של מינהלת אופק צפוני מתבצעת במסגרת פרויקטים של משרד הביטחון בקו העימות בצפון וברמת הגולן. נכון לאוקטובר 2024 עלות הפרויקטים מוערכת בכ-2 מיליארד ש"ח - 1.4 מיליארד ש"ח למיגון ו-0.6 מיליארד ש"ח למרכיבי ביטחון.

¹⁹ החלטת הממשלה 1786, "תוכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (27.5.24).

²⁰ החלטת הממשלה 2149, "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה" (25.8.24).

²¹ נכון ליולי 2024 חלק מהתקציבים לביצוע הפעולות טרם הוקצו, והפעולות נמצאות בשלבים שונים של ביצוע.

בתשובתה מפברואר 2025 ציינה מינהלת אופק צפוני כי לנוכח הצרכים שהעלו רשויות קו העימות בצפון היא הרחיבה את פעילותה ושיתפה פעולה עם גופים ממשלתיים שונים. כמו כן, מאוגוסט 2024 היא פעלה גם ברמת הגולן.

2. הקצאת כספים לסיוע חירום לרשויות מקומיות: ב-26.10.23 החליטה הממשלה על "הקצאת תקציבים לסיוע חירום לרשויות המקומיות המפונות בגזרת הצפון ולכלל הרשויות המקומיות הנדרשות לסיוע, בהתאם לצורך, בהתמודדות עם מצב החירום"²². במסגרת ההחלטה הוקצו 105 מיליון ש"ח למשרד הפנים, לצורך הקצאת כספים לרשויות מקומיות - 70 מיליון ש"ח לתקציב השוטף של הרשויות המקומיות לצורך סיוע במימון הוצאות החירום לרבות הצטיידות חיונית, ו-35 מיליון ש"ח לתקציב השוטף של הרשויות בגזרת הצפון שיישובים בתחום שיפוטן פנו לצורך סיוע נוכח הפינוי. סכום ההקצאה למשרד הפנים הוגדל מכוחן של החלטות ממשלה נוספות מנובמבר ומדצמבר 2023 וממרץ 2024²³, ובסך הכול הקצה משרד הפנים עד סוף יולי 2024 כ-192 מיליון ש"ח לתשע רשויות בצפון²⁴. נוסף על כך, הקצו משרדי ממשלה נוספים תקציבים נקודתיים לסיוע לרשויות קו העימות בצפון. כך למשל הקצה משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי תקציבים למתן מענה לצרכים מיידיים כגון פעולות הפגה, הקמת מתחמי פעילות פנאי, רכישת ציוד ואמצעי חירום.

בתשובתו ממרץ 2025 מסר משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי כי במסגרת החלטת הממשלה ממאי 2024 הוא הקצה תקציבים נוספים לרשויות המקומיות בצפון, בין היתר לחיזוק החוסן הקהילתי, לתמיכה במתנדבים ולסיוע למוקדים רפואיים.

3. החלטות ממשלה ייעודיות: במהלך חודשי המלחמה קיבלה הממשלה החלטות בעניין סיוע ליישובי הצפון, למשל לצורך מתן הקלות ללקוחות בנקים וחברות אשראי ולצורך מתן מענקים למפונים שאינם עובדים. תקציבים אלה הוקצו לרשויות המקומיות למימון הוצאות חירום שוטפות ולאספקת צרכים נקודתיים ולא כללו מענה מערכתי, בין-משרדי, כולל ומתואם.

משרד האוצר ציין בהתייחסותו ממרץ 2025 כי ההחלטות בעניין הסיוע ליישובי הצפון כאמור כללו גם מענקים לרשויות המקומיות, הפעלת מרכזי חוסן, ליווי אישי ומשפחתי, מענקים לפרט, הקמת מערכת לימודים חלופית, שכירת מלונות למפונים, מתן מענה למגורים בקהילה והפעלת מנגנוני מס רכוש לפיצוי עובדים ועסקים.

גיבוש הצעת החלטה לממשלה והשהייתה בפברואר 2024

²² החלטת הממשלה 998, "הקצאת תקציבים לסיוע חירום לרשויות המקומיות המפונות בגזרת הצפון ולכלל הרשויות המקומיות הנדרשות לסיוע, בהתאם לצורך, בהתמודדות עם מצב החירום" (26.10.23).

²³ החלטות הממשלה 1086 מיום 27.11.23; 1173 מיום 24.12.23; ו-1506 מיום 10.3.24.

²⁴ תשע הרשויות: המועצה האזורית הגליל העליון - 39.9 מיליון ש"ח; המועצה האזורית מבואות החרמון - 21.2 מיליון ש"ח; המועצה האזורית מטה אשר - 39.4 מיליון ש"ח; המועצה האזורית מעלה יוסף - 24.9 מיליון ש"ח; המועצה האזורית מרום הגליל - 25.8 מיליון ש"ח; המועצה המקומית עג'ר - 7.6 מיליון ש"ח; המועצה המקומית מטולה - 8.8 מיליון ש"ח; והמועצה המקומית שלומי - 24.1 מיליון ש"ח. סך הכול 191.7 מיליון ש"ח.

משרד הפנים הוא המאסדר (רגולטור) של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול במישור של גיבוש מדיניות כוללת והובלה של החלטות לצורך מימושה, בין השאר כדי להבטיח את יציבותן של הרשויות המקומיות, כדי לשפר את תפקודן וכדי לקדם את גיבושה של מדיניות לפיתוח מוניציפלי²⁵.

על פי דברים שמשד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה, מחוז הצפון במשרד הפנים משמש כחוליה מקשרת בין מטה משרד הפנים ומשרדי הממשלה לבין הרשויות, הקהילות והתושבים בצפון. אחד האתגרים שעומדים בפניו מפרוץ המלחמה היה הצורך לתת מענה לתושבים במצב של אי-ודאות ביטחונית, בשעה שהמענה הממשלתי על האתגרים הוא חלקי בלבד ולא ברור מי הוא הגורם הממשלתי המתכלל המוביל.

בסמוך לאחר פרוץ המלחמה ועד פברואר 2024, הפעיל מנכ"ל משרד הפנים ועדה בראשותו ובהשתתפות מנכ"לי משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים ממשלתיים רלוונטיים, לצורך ליווי הרשויות המקומיות בקו העימות בצפון ומתן מענה מתואם לצרכים מיידיים של הרשויות המקומיות והתושבים, בין היתר בסוגיות בין-משרדיות (להלן - ועדת המנכ"לים). מהתיעוד עולה כי בוועדת המנכ"לים השתתפו בין השאר מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד החינוך.

1. עד תחילת ינואר 2024, במסגרת פעילותה, קיימה ועדת המנכ"לים עבודת מטה בשיתוף ראשי הרשויות המקומיות בקו העימות בצפון, וגיבשה טיוטת הצעת החלטה לממשלה, שמטרתה מתן מענה לצורכי יישובי קו העימות בצפון בטווח הקצר, הבינוני והארוך. לפי הצעה זו, עלות מתן המענה תהיה 3.5 מיליארד ש"ח, כתקציב תוספתי וכהרשאה להתחייב ולא כחלק מתקציבי משרדי הממשלה הקיימים.

2. ב-23.1.24 נפגשו ראש הממשלה, חברי הקבינט לניהול המלחמה ושרים נוספים, בהם שר האוצר ושר הפנים, עם ראשי רשויות מקומיות מהצפון. בפגישה זו הנחה ראש הממשלה "להביא כבר בימים הקרובים את החלטת הממשלה לפיתוח הצפון שמתגבשת בימים אלה, על סך 3.5 מיליארד ש"ח". ראש הממשלה ציין כי הטיפול בהצעה ירוכז בידי ועדת היגוי בהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר, וכי העוגנים המרכזיים בהצעה יהיו היבטי פנים, כלכלה וביטחון.

3. ב-7.2.24, כשבועיים לאחר הנחיית ראש הממשלה, העביר מנכ"ל משרד הפנים למנכ"ל משרד האוצר, בהסכמת מנכ"ל משרד רה"ם ופורום יישובי קו העימות בצפון, טיוטת הצעת החלטה לממשלה בעניין "תוכנית שיקום ופיתוח מרחב קו העימות בצפון". מנכ"ל משרד הפנים ציין כי לנוכח הימשכות המצב הביטחוני בגבולות לבנון וסוריה, יש לעגן את ההיערכות והעבודה הממשלתית באופן מערכתי ולטווח הזמן המיידי, הבינוני והרחוק, וכי מיסוד העבודה הממשלתית יאפשר תכנון מיטבי, שיקום תשתיתי ואזרחי, לצד פיתוח וצמיחה בת קיימה. על רקע האמור, ביקש מנכ"ל משרד הפנים את הסכמתו של מנכ"ל משרד האוצר להעלאת ההצעה לדיון בישיבת הממשלה הקרובה, ב-11.2.24. בהצעת ההחלטה שגובשה על ידי ועדת המנכ"לים בהובלת משרד הפנים הוצע לקבוע בין היתר:

א. תחולתה הגיאוגרפית של ההחלטה תכלול את יישובי קו העימות הצפוני אשר בתיאם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 9 ק"מ מהגבול עם לבנון ועם סוריה, ובסך הכול 112 יישובים, והתוכנית תבוצע בהתאם למדרג הבא: ראשית - היישובים השוכנים בטווח של 0-2 ק"מ מהגבול - יישובים "צמודי גדר", ולאחר מכן - יישובים "סמוכי גבול", בטווח של 2-9 ק"מ מהגבול.

נמצא כי הצעת משרד הפנים אשר גובשה עד תחילת שנת 2024 לא כללה התייחסות ליישובים המרוחקים יותר מ-9 ק"מ מהגבול. יצוין כי במהלך המלחמה בצפון, ובייחוד במחצית השנייה של שנת 2024, נפגעו יישובים נוספים המרוחקים יותר מ-9 ק"מ מקו הגבול.

ב. בתוך 45 יום תגובש תוכנית אסטרטגית ואופרטיבית לשיקום, פיתוח וצמיחה של אזור הצפון לטווח הקצר, הבינוני והארוך. התוכנית האסטרטגית שתגובש תעסוק בתחומים האלה: (א) **פרט קהילה וחברה** - לרבות מענים הנוגעים לחוסן אישי וקהילתי, חינוך, תרבות, ספורט ובריאות; (ב) **תכנון, צמיחה דמוגרפית, בינוי ודיור** - לרבות שיקום תשתיות ומבנים שנפגעו ופיתוח תשתיות כגון תחבורה; (ג) **צמיחה ופיתוח אסטרטגי וכלכלי** - יצירת מנועי צמיחה לאזור, כגון בתחומי החקלאות, התיירות והתעשייה; (ד) **ביטחון וחירום** - במסגרת מינהלת אופק צפוני.

ג. תקציב התוכנית האסטרטגית יהיה 3 מיליארד ש"ח, כתקציב תוספתי וכהרשאה להתחייב ולא כחלק מתקציבי משרדי הממשלה הקיימים. לתקציב יתווסף תקציב מינהלת אופק צפוני.

ד. המבנה הארגוני ליישום התוכנית האסטרטגית יתבסס על מבנה העבודה של ועדת המנכ"לים בראשות משרד הפנים: בראש המבנה תעמוד ועדת היגוי עליונה אשר תכלול את מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל משרד האוצר וכן את יו"ר פורום רשויות קו העימות בצפון, או מי מטעמם. בכפוף לוועדה יוקם מכלול ממשלתי לטיפול ברשויות ותושבי הצפון, בו ישתתפו נציגי משרדי הממשלה אשר היו שותפים בצוות עבודה שהקימה ועדת המנכ"לים, גורם מקשר לרשויות המקומיות מטעם פורום קו העימות בצפון וכן גורמים מטעם מינהלת אופק צפוני. לצורך פעילות המבנה הארגוני יוקצו באופן מיידי 15 משרות.

4. ב-8.2.24, למוחרת היום שבו הועברה הצעת המחליטים למנכ"ל משרד האוצר, השיב מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד הפנים כי על פי עמדת משרד האוצר, טיוטת הצעת ההחלטה שגובשה בהובלת משרד הפנים, אשר לא כללה שיוך משימות למשרדים ספציפיים ואת פירוט התקציב שיוקצה לכל משימה - "עלולה להביא להתארכות התהליכים הנדרשים ולא תגשים את המטרה החשובה ביותר העומדת בבסיסה". עוד מסר בתשובתו כי משרד האוצר סבור כי "יש לגבש במהירות ובהקדם האפשרי החלטה שתפרט את המסגרת הכוללת ואת אחריות המשרדים השונים לנושאים שיכללו במסגרתה" (ההדגשה במקור). כפי שיפורט להלן, גיבוש הצעת המחליטים הועבר לאחריות משרד רה"ם.

כעבור כמה ימים וכעבור חודשיים - ב-11.2.24 וב-16.4.24, על רקע השיהוי בהגשת הצעת מחליטים לממשלה בנוגע לפיתוח וחיוזוק קו העימות הצפוני, פנה יו"ר פורום יישובי קו העימות בצפון בכתב לראש הממשלה בבקשה לקדם החלטת ממשלה. יו"ר הפורום הזכיר את הנחיית ראש הממשלה מה-23.1.24

להביא את הצעת ההחלטה לדיון בממשלה בתוך מספר ימים, וכן את הצורך הדחוף בקבלת החלטת ממשלה בנושא, לנוכח הקשיים הביטחוניים, החברתיים והכלכליים עמם מתמודדים תושבי קו העימות בצפון. רק ב-27.5.24 הובאה הצעת ההחלטה לאישור הממשלה (ראו להלן)²⁶.

בתשובתו ממרץ 2025 מסר משרד רה"ם כי בינואר 2024, כארבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה ויותר מחודשיים לאחר שהתבהר למשרד רה"ם הצורך בגיבוש תוכנית כוללת למתן מענים בטווח המיידי לתושבי הצפון, הוא החל בביצוע פעולות נדרשות לגיבוש הצעת המחליטים. עוד הוא מסר כי כאמור, העיכוב בקבלת החלטת ממשלה כוללת בעניין יישובי הצפון (יותר משבעה חודשים) קשור בין היתר לאי-הוודאות הביטחונית בחזית הצפונית, אשר האירועים בה התפתחו בהדרגה. בעניין משך טיפולו בהצעת ההחלטה (כשלושה חודשים) מסר משרד רה"ם כי לצורך גיבוש הצעת מחליטים היה עליו לבסס תשתית נתונים להגדרת אזור התחולה של ההחלטה, להוסיף סעיפי החלטה המגדירים פעולות מעשיות בטווח המיידי, להבחין בין מטרות אסטרטגיות ארוכות טווח ובין מענים מיידיים, לתאם בין משרדי הממשלה ולקבוע סדרי עדיפויות תקציביים בהסכמה עם משרד האוצר. משרד רה"ם ציין כי השקיע מאמץ רב בקידום ההצעה, ובכלל זה הוא פעל למיפוי הצרכים מול הרשויות המקומיות בצפון - באמצעות שאלונים, סיורים בשטח ומפגשים עם ראשי הרשויות, נציגי תושבים וגורמי מקצוע; פעל מול 34 משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים לגיבוש מענים, סדרי עדיפויות תקציביים ומנגנון יישום, בין היתר בנושא מערכת החינוך; ריכז תשתית נתונים לקביעת "אזור ההחלטה"; בחן את ההצעה בהשוואה למענים שניתנו ליישובי הדרום; תיאם את סדרי העדיפויות התקציביים עם משרד האוצר; וגיבש תשתית משפטית להצעה עם גורמי המקצוע. משרד רה"ם ציין עוד כי פרק זמן של שלושה חודשים נחשב קצר בהשוואה למשך הזמן הנדרש לגיבוש החלטות ממשלה בסדר גודל דומה. בנוגע לתחולה הגיאוגרפית של ההחלטה, ציין משרד רה"ם כי היא נקבעה בהתאם לתשתית הנתונים שניתן היה לבסס באותה עת בנוגע ל"אזור ההחלטה".

נמצא כי גם הצעת ההחלטה שהובאה לממשלה בסוף מאי 2024 לא כללה התייחסות ליישובים המרוחקים מעל 9 ק"מ מהגבול, אשר נפגעו במהלך המלחמה בצפון.

בהקשר זה עולה מתשובת משרד רה"ם כי הצעות החלטה יש לבסס על הגדרת "אזור ההחלטה", המבוססת על תשתית נתונים תומכת, וכי לא היו בידו נתונים מספקים, בהיבט האזרחי ובהיבט הביטחוני, כגון מספר ההתרעות והירי על כל יישוב וכן היקף הפגיעה במבנים ובתשתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על גורמי המקצוע היה לרכז את המידע הנדרש לשם מתן מענה לצורכי התושבים, בלוחות זמנים רלוונטיים למהלך הדברים.

יוצא אפוא כי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ופינוי יישובי קו העימות בצפון במחצית הראשונה של אוקטובר 2023 ועד סוף מאי 2024, לא גיבשה הממשלה תוכנית כוללת הנותנת מענה ליישובי קו העימות בצפון - בטווח המיידי, הבינוני והארוך, ולא מינתה גורם ממשלתי אחראי לריכוז וטיפול מערכתי בכלל הצרכים של יישובי קו העימות הצפוני ותושביו. הכישלון הממשלתי באישור תוכנית כוללת כבר בשלבים

²⁶ החלטת הממשלה 1786, "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (27.5.24).

הראשונים של המלחמה, נמשך גם לאחר הנחיית ראש הממשלה ב-23.1.24 ולפיה הצעת החלטה בעניין מתן מענה ליישובי קו העימות בצפון בסך כ-3.5 מיליארד ש"ח תובא לממשלה "בימים הקרובים".

מדובר בתוצאה של פעולה ממשלתית איטית ולא מתואמת שהתקדמה בכמה נתיבים. משרד הפנים גיבש במשך כמה חודשים הצעת מחליטים לממשלה באמצעות ועדת מנכ"לים ואף העביר אותה למנכ"ל משרד האוצר ב-7.2.24 כדי שתובא להחלטת הממשלה כבר ב-11.2.24; ואולם מנכ"ל משרד האוצר קבע כי יש לגבש במהירות הצעה חלופית להצעה של משרד הפנים; מנכ"ל משרד רה"ם שעסק בגיבוש הצעת המחליטים מטעם ראש הממשלה החל לפעול לגיבוש הצעה אחרת, ואז הוחל בביצוע פעולות נוספות הנדרשות לצורך גיבוש הצעת מחליטים, וחלפו שלושה חודשים נוספים עד לאישורה בידי הממשלה. מועד מתן המענה הכולל לצורכי הצפון כפי שבאו לידי ביטוי בפניותיו הדחופות של יו"ר פורום יישובי קו העימות בצפון לראש הממשלה - נדחה אם כן.

יצוין כי לאחר מאי 2024 התברר כי עקב התרחבות המערכה בזירה הצפונית, ניכרו השפעותיה גם על יישובים המרוחקים יותר מ-9 ק"מ מהגבול, אשר סבלו מפגיעות ומהשלכות המלחמה.

החלטת הממשלה הראשונה בעניין שיקום ופיתוח הצפון (מאי 2024)

ב-7.2.24 העביר כאמור מנכ"ל משרד הפנים את הצעת ההחלטה שגובשה בהובלת משרד הפנים לידי מנכ"ל משרד האוצר. מפברואר 2024 הוביל כאמור משרד רה"ם את הטיפול בהצעת ההחלטה ובהבאתה לממשלה, בניהול מנכ"ל המשרד ובאמצעות אגף פנים, תכנון ופיתוח במשרד. ההצעה גובשה בשיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות המקומיות בצפון.

תוכן החלטת הממשלה

כשלושה חודשים לאחר העברת הצעת ההחלטה שגובשה בהובלת משרד הפנים, ב-27.5.24, אישרה כאמור הממשלה את הצעת ההחלטה שגובשה במשרד רה"ם, בנושא "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון"²⁷. בהחלטת הממשלה נקבע בין היתר:

1. תחולתה הגיאוגרפית של ההחלטה תכלול בטווח הזמן המיידי (עד 31.12.24) ובטווח הקרוב (עד הודעת צה"ל ומשרד הביטחון כי אין מניעה ביטחונית לחזרת התושבים המפונים לביתם) יישובים ואוכלוסיות בגזרת הצפון, הנמצאים בטווח של 0 - 5 ק"מ מהגבול עם לבנון, ובסך הכול 50 יישובים²⁸. בטווח הבינוני

²⁷ החלטת הממשלה 1786, "תוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (27.5.24).

²⁸ החלטת הממשלה 1786 (27.5.24), סעיף ב ונספח א; התחולה מבוססת על היישובים שנכללו בהחלטת הממשלה 975 בעניין "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת חרבות ברזל" (18.10.23); לפי סעיף יב(4) להחלטה, בתוך שבוע תושלם בדיקה עובדתית בעניין יישובים שככל הנראה נשמטו בטעות, ואם יעלה שיש לחוסים, הם יובאו להצבעה בהתאם לסעיף 19(ב) בתקנון לעבודת הממשלה כדי לכלול אותם בהחלטה.

והרחוק, אשר לא הוגדר בהחלטה, יחול מתווה רב-שנתי על יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או מגבול סוריה²⁹.

2. ההצעה כללה חמישה אשכולות הכוללים תחומים לטיפול ורשימת מענים בכל תחום, תוך פירוט משרדי הממשלה האחראים לטיפול בכל מענה והתקציבים שיוקצו לשם כך. בין היתר נקבע כך: (א) **אשכול חברה, פרט וקהילה** - לרבות היערכות לפתיחת בתי הספר בשנת הלימודים התשפ"ה (ספטמבר 2024) ושריון מקום לתלמידים במוסדות לימוד ברשויות קולטות; מענים בתחום הרווחה, בתחום הבריאות, בתחום החוסן לפרט ולקהילה ובתחום התרבות והספורט; (ב) **אשכול חקלאות, כלכלה ותעסוקה** - לרבות תמרוץ עובדים בחקלאות, הקמת מרכזי הכוון מקצועי, סיוע לעסקים ובכלל זאת סיוע לשימור עסקים קיימים בתעשייה, שימור פעילות המכללה האקדמית תל-חי ומענקים לחברות עתירות ידע; (ג) **אשכול ביטחון, מיגון ביישובים ורציפות תפקודית** - לרבות מיגון של מוסדות ציבור ומבני מגורים, הכשרת כיתות כוננות ותוספת אזורי חיץ להתמודדות עם שריפות; (ד) **אשכול כלים מוניציפליים** - יינתן סיוע שוטף לרשויות, בין השאר באמצעות מענק מיוחד לתקציבן השוטף בשנת 2024; (ה) **אשכול מידע ונתונים** - לרבות ביצוע סקרים בקרב תושבי היישובים המפונים לזיהוי מגמות אכלוס מרחביות וצרכים - נקבע כי הסקר הראשון יבוצע בתוך 30 יום; ריכוז מידע ממשרדי הממשלה לשם ניתוחו לצורכי חירום ושיקום כגון מידע על מקום שהותם של מפונים, והקמת מרכז לניתוח נתונים במערך הדיגיטל הלאומי שיסיע בהקצאת מקורות כספיים לתוכניות שונות וכן יאפשר ביצוע מעקב ובקרה בעניין יישום התוכניות והפקת לקחים מהן - נקבע כי מענה ראשוני בתחום ניתוח הנתונים יינתן בתוך 60 יום.

3. מנכ"ל משרד רה"ם וראש מטה היישום שימונה עם הקמתו, יופקדו על גיבוש מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון, על בסיס עבודת מטה בין משרדית ורב מגזרית. "קווי המתווה" יוצגו לוועדת שרים ייעודית בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטת הממשלה. המתווה יגובש תוך קיום תהליכי שיתוף ציבור ושיח עם נציגי הרשויות הרלוונטיות, תושביהן וקהילותיהן. לא צוין בהחלטה למשך כמה שנים ייקבע המתווה.

4. המבנה הארגוני ליישום התוכנית שאישרה הממשלה ולבקרה עליה כולל: (א) **הקמת ועדת שרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון**, בראשות ראש הממשלה, ממלא מקום יו"ר הוועדה יהיה שר האוצר, בוועדה יכהנו 14 שרים נוספים, ומנכ"ל משרד רה"ם הופקד על ביצוע מעקב אחר יישום החלטותיה. הוועדה הוסמכה לקדם מדיניות כלל-ממשלתית ומערכתית בנושא פיתוח הצפון; (ב) **הקמת צוות מנכ"לים של משרדי ממשלה** רלוונטיים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות נציגי משרדי ממשלה נוספים, יו"ר פורום יישובי קו העימות ונציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות; (ג) **הקמת מטה יישום**³⁰ - המטה יוקם במשרד רה"ם ותפקידו לקיים פיקוח ובקרה על יישום התוכנית למענים בידי משרדי

²⁹ החלטת הממשלה 1786 (27.5.24), סעיף ט(2)(ד). התחולה מבוססת על היישובים שנכללו בהחלטת הממשלה 919 בעניין "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" (10.9.23), ותהיה בכפוף לחוות דעת ביטחונית עדכנית למועד הגשת המתווה לאישור הממשלה.

³⁰ מטה היישום הוקם בהתאם להחלטת הממשלה 1701 בעניין "אימוץ עיקרי דוח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות" (17.4.24), סעיף ב(1).

הממשלה, כל אחד בתחומו, בטווח המיידי והקרוב, וכן לגבש וליישם את המתווה הרב-שנתי לשיקום ארוך טווח. המטה יהיה אחראי לתכלול עבודת הממשלה, לתכנון פעולות ותקציב, להסרת חסמים ולהצגת התקדמות הביצוע לפני הממשלה בהתאם לצורך; המטה יעבוד בשיתוף עם הרשויות המקומיות הנכללות בהחלטה, ישמש עבורן מוקד ממשלתי אחוד ויקיים תהליכי שיתוף ציבור לקשר ישיר עם התושבים והקהילות ועם ארגוני חברה אזרחית ופילנתרופיה. לצורך פעילות המטה יוקצה סך של 26.5 מיליון ש"ח לשנת 2024; (ד) **פעילות מטה היישום בשיתוף עם משרדי הממשלה** - במשרדי הממשלה שצוינו בהחלטה ימונו מוביל יישום ועובד נוסף (בדרך של הטלת תפקיד) שתפקידם לעמוד בקשר עם מטה היישום ולהשתתף בצוותי עבודה. נקבע כי משרדי הממשלה ידווחו בתוך 30 יום על יישום ההחלטה; (ה) **הקמת צוות שיעסוק בנושא שותפויות רב-מגזריות** - בראש הצוות יעמוד נציג החשב הכללי במשרד האוצר וישתתפו בו נציגים משרד רה"ם, מהמגזר העסקי ומפורום הקרנות הפילנתרופיות בישראל. הצוות יעסוק בתיאום פעילויות סיוע, שיקום וצמיחה באזור הצפון.

5. תקציב ההחלטה: נקבע כי לצורך מימון הוצאות לטווח המיידי יוקצה סך של 940 מיליון ש"ח בשנת 2024, חלקו תוספתי וחלקו מתקציבי המשרדים הקיימים. כמו כן נקבע כי משרדי הממשלה יהיו רשאים לדחות את יישומם של צעדים שנכללו בהחלטה, בהסכמת מנכ"ל משרד רה"ם וראש מטה היישום ובאישור אגף התקציבים במשרד האוצר, בכפוף להליכים הקבועים בחוק יסודות התקציב, התששמ"ה-1985. לצורך תקצוב המתווה הרב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון, יביא שר האוצר לאישור הממשלה בתוך 90 יום הצעת החלטה בדבר הקצאה של 3 מיליארד ש"ח בצירוף פירוט של מקורות התקציב למימון ההצעה. עוד צוין בהחלטה כי משרד הביטחון יקצה, במסגרת תוכניות קיימות, סך של 1.4 מיליארד ש"ח לצורך מיגון מוסדות חינוך ומבני מגורים בשנת 2024, וכי בשנים 2024 - 2025 הוא יקצה, בפריסה שווה, סך של 500 מיליון ש"ח, לצורך הקצאת רכיבי ביטחון יישוביים. באוגוסט 2024 החליטה הממשלה לקצץ את התקציב שהוקצה למימון הוצאות בטווח המיידי ב-136 מיליון ש"ח, והסכום הופחת ל-804 מיליון ש"ח.

עולה אפוא כי התקציב שאישרה הממשלה לביצוע התוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון הוא כ-3.8 מיליארד ש"ח, בעוד שהתקציב על פי הצעת משרד הפנים היה כ-3 מיליארד ש"ח. סכומים אלה אינם כוללים תקציבים שצוין בשתי ההצעות שיוקצו מתקציב משרד הביטחון במסגרת תוכניות קיימות.

החלטת הממשלה לעומת הצעת ההחלטה של משרד הפנים

היקף התוכנית שאישרה הממשלה מצומצם יחסית לתוכנית שגיבשה ועדת המנכ"לים בהובלת משרד הפנים, וזאת בכמה היבטים, כמפורט להלן בלוח.

לוח 3 : הבדלים מרכזיים בין החלטת הממשלה בעניין מתן מענה ליישובי הצפון במלחמת "חרבות ברזל" ובין הצעת ההחלטה בעניין זה בהובלת משרד הפנים

החלטת הממשלה	הצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים	
תחולה גיאוגרפית בטווח המיידי	עד 5 ק"מ מגבול לבנון.	עד 9 ק"מ מגבול לבנון ומגבול סוריה.
מספר היישובים שנכללים בהחלטה בטווח המיידי	50	112
מתן מענה לתושבים שהתפנו באופן עצמאי	לא ניתן מענה.	ניתן מענה.
תקציב ההחלטה בטווח המיידי (לשנת 2024)	804 מיליון ש"ח. - חלק מסכום זה הוא תוספתי, וחלקו יוקצה מתקציבי משרדי הממשלה הקיימים. - ניתנה למשרדים האפשרות לדחות את יישום ההחלטה.	- כ-1 מיליארד ש"ח. - כל הסכום תוספתי. - ללא אפשרות לדחות את יישום ההחלטה.
תחולה גיאוגרפית בטווח הבינוני והארוך	עד 9 ק"מ מגבול לבנון ומגבול סוריה.	עד 9 ק"מ מגבול לבנון ומגבול סוריה.
תקציב ההחלטה בטווח הבינוני והארוך	3 מיליארד ש"ח. - החלק התוספתי - טרם נקבע. - משך הפריסה - טרם נקבע.	- כ-2 מיליארד ש"ח. - כל הסכום תוספתי. - משך הפריסה - 5 שנים.

על פי נתוני משרד רה"ם ומשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. על פי החלטת הממשלה, תחולתה הגיאוגרפית של התוכנית בטווח המיידי והקצר (עד סוף 2024 ועד שתינתן הודעת צה"ל ומשרד הביטחון כי אין מניעה ביטחונית לחזרת התושבים המפונים לביתם, בהתאמה) כוללת 50 יישובים בטווח של עד 5 ק"מ מהגבול עם לבנון, ואילו תחולתה של הצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים כללה 112 יישובים בטווח של עד 9 ק"מ מהגבול עם לבנון ומהגבול עם סוריה. למשל, לא נכללו בהחלטת הממשלה בנוגע לטווח המיידי והקצר יישובי רמת הגולן, לרבות היישוב מגידל שמס, שב-27.7.24 נהרגו בו 12 ילדים ובני נוער מפגיעת רקטה ונפצעו יותר מ-30 בני אדם נוספים, ואשר נכלל בהצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים.

2. בהחלטת הממשלה לא ניתנו מענים לתושבי הצפון אשר החליטו להתפנות מבתיהם באופן עצמאי, אף שלא נכללו בתוכנית הפינוי הממשלתית, ולעומת זאת הצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים כוללת מענים בתחום הפרט והקהילה "בדגש על התושבים המפונים והמתפנים עצמאית".

3. בהחלטת הממשלה נקבע בנוגע לתקציב התוכנית כי יוקצו ליישומה 940 מיליון ש"ח בשנת 2024, וכי חלק מהסכום יהיה תוספתי וחלקו יתבסס על תקציבי משרדי הממשלה הקיימים. באוגוסט 2024 החליטה הממשלה כאמור להפחית סכום זה ל-804 מיליון ש"ח. כמו כן נקבע כי יוקצו 3 מיליארד ש"ח ליישום מתווה רב-שנתי בטווח הבינוני והארוך, בלי שנקבע איזה חלק מהסכום יהיה תוספתי. בהצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים הוצע להקצות סך של 3 מיליארד ש"ח וצוין כי כל הסכום שיוקצה במסגרת התוכנית יהיה תוספתי. כמו כן, בהחלטת הממשלה לא נקבע פרק הזמן לפריסת סך של 3 מיליארד ש"ח במסגרת התקציב הרב-שנתי, בעוד שבהצעת ההחלטה של משרד הפנים נקבע כי התקציב המוצע של 3 מיליארד ש"ח ייפרס במשך 5 שנים.

4. בהחלטת הממשלה נקבע כי תתאפשר דחיית ביצוע של הצעדים הכלולים בה, בתנאים שנקבעו בהחלטה, בעוד שלא נקבע כך בהצעת ההחלטה בהובלת משרד הפנים.

משרד רה"ם מסר כאמור בתשובתו כי הצעת ההחלטה שהוא גיבש התבססה על תשתית נתונים מקצועית ועל הסכמה על התקציב עם משרד האוצר. כפועל יוצא מכך בוצעו שינויים בתוכן הצעת ההחלטה ובתקציבה. משרד רה"ם ציין עוד כי לנוכח חוסר הוודאות הביטחונית בחזית הצפונית, ולנוכח הקושי לאמוד את היקף הנזקים ופריסתם עד לאחר ההכרזה על הפסקת אש בנובמבר 2024, התמקדה הצעת ההחלטה שגיבש במתן מענים מיידיים ובהנחת יסודות לתוכנית השיקום והפיתוח הרב-שנתית. משרד רה"ם הוסיף כי החלטת הממשלה ממאי 2024 נתנה מענה לפערים בתחומים כגון חינוך, רווחה, ביטחון קהילתי, בריאות, מיצוי זכויות, תרבות וספורט.

העיכוב ביישום החלטת הממשלה הראשונה בעניין השיקום והפיתוח של הצפון

בהחלטת הממשלה מפורטות שורה של משימות לביצוע, ובהן משימות לטווח המידי, לצד משימות לטווח הבינוני ולטווח הארוך. על פי ההחלטה, היה נדרש לבצע חלק מהמשימות לטווח המידי במהלך החודשים הראשונים שלאחר אישורה בידי הממשלה.

1. נכון ליולי 2024 הוקצו במסגרת החלטת הממשלה כ-608 מיליון ש"ח למימון הוצאות בטווח המידי - כ-141 מיליון ש"ח (23%) מהתקציבים הקיימים במשרדי הממשלה וכ-467 מיליון ש"ח (77%) מתקציב תוספתי שהוקצה לצורך התוכנית.

מהתייחסות אגף התקציבים לממצאי הביקורת ממאי 2025 עולה כי נכון לאותה עת, הוקצו 94% מהתקציב שנקבע ליישום מידי בהחלטה ממאי 2024, על שינוייה.

2. נמצא כי איוש תפקיד ראש מטה היישום במשרד רה"ם ארך כחודשיים: ב-27.6.24, כחודש לאחר החלטת הממשלה מ-27.5.24 לאשר תוכנית לפיתוח הצפון וכשמונה חודשים לאחר פינוי יישובי קו העימות בצפון, הציג ראש הממשלה מועמד לתפקיד ראש מטה יישום לשיקום ארוך טווח במשרד רה"ם. כעבור כחודש נוסף, ב-21.7.24, אישרה הממשלה את מינוי ראש מטה היישום, האחראי לניהול ולתכלול של שיקום אזור הצפון. כעבור כחמישה חודשים נוספים, ב-15.12.24, הודיע ראש מטה היישום על סיום תפקידו, בעקבות העברת האחריות לשיקום הצפון לשר במשרד האוצר ולנוכח

צמצום ניכר של סמכויותיו ואחריותו (ראו להלן). נכון לתחילת ינואר 2025 לא מונה מחליף לראש מטה היישוב.

יוצא אפוא כי שנה וחודשיים לאחר פרוץ המלחמה, ויותר מחצי שנה לאחר החלטת הממשלה על הקמת מטה היישוב, עדיין לא הצליח משרד רה"ם להפעיל את המטה לצורך גיבוש ויישום של מתווה רב-שנתי לשיקום ארוך טווח של יישובי הצפון, פיקוח ובקרה על יישום התוכנית למענים בידי משרדי הממשלה, הסרת חסמים וביסוס כתובת לרשויות המקומיות כמוקד ממשלתי אחוד.

3. עוד נמצא כי נכון לסוף ספטמבר 2024, ארבעה חודשים לאחר אישור התוכנית לפיתוח הצפון, מנגנוני היישוב והבקרה שגובשו במסגרת התוכנית טרם החלו לפעול או החלו לפעול באופן חלקי:

א. ועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון בראשות ראש הממשלה אשר הוקמה במסגרת התוכנית, לא התכנסה.

ב. צוות המנכ"לים המופקד על בקרה ומעקב בעניין יישום התוכנית בטווח המידי והקרוב ובעניין גיבוש תוכנית הפיתוח הרב-שנתית, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובמתכונת שנקבעה בהחלטה, לא התכנס.

ג. לא אויש רוב מכריע (כ-89%) של המשרות המקצועיות במטה ליישוב התוכנית ולשיקום ארוך טווח אחרי אסונות - משרד רה"ם פעל לאיוש תשע משרות מקצועיות והשלים איוש של משרה אחת בלבד (מנהל/ת תחום תיאום, מעקב ובקרה). עם זאת הושלם איושן של שלוש משרות אמון (ראש/ת מטה, נהג/ת ומנהל/ת לשכה). במהלך אוקטובר 2024 אוישו שש משרות מקצועיות נוספות, ועדיין לא אוישו שתי משרות מקצועיות.

4. כמו כן, לא הושלמו פעולות אשר ביצוען נדרש בתוך פרק זמן קצוב בהחלטת הממשלה, לצורך יישום התוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון:

א. נכון לסוף יוני 2024 הושלמה ההסדרה של 15 מ-24 מבנים עבור תלמידים מפונים (62.5%). הסדרה זו כוללת הרחבת מוסדות קיימים ובתי ספר ביישובים עורפיים.

ב. בעניין גיבוש תוכנית למציאת פתרונות דיור קהילתיים לקהילות מהיישובים המאוימים, על ידי משרד הבינוי והשיכון בתוך 45 יום, מסר ראש מטה היישוב במשרד רה"ם בסוף אוקטובר 2024 כי לא בוצעה עבודת מטה בנושא, וכי אינו רואה צורך בתוכנית כזו, שכן רוב התושבים המפונים מהיישובים המאוימים התמקמו בדירות שכורות ובפועל קהילות היישובים המאוימים לא הגישו בקשה להשתתף בתוכנית, פרט לקהילה אחת שבה מספר המשפחות שהביעו עניין להשתתף היה קטן יחסית.

בתשובתו ממרץ 2025 מסר משרד הבינוי והשיכון כי הוא גיבש תוכנית כאמור, אך כאשר ביקש להציגה הודיע ראש מטה היישובים כי הוא אינו רואה צורך בתוכנית, וכי ניתן להסתפק במענים שניתנו עד כה.

ג. משרד רה"ם לא ביצע סקר תושבים ליישובים המפונים לזיהוי מגמות אכלוס וצרכים, אף שנקבע בהחלטה שעליו לבצע ולפרסם סקר ראשון בתוך 30 יום.

ד. מערך הדיגיטל הלאומי הקים מרכז אנליטיקת נתונים, אולם נכון לסוף ספטמבר 2024 טרם הושלמו הפעולות הדרושות למתן מענה ראשוני בתחום ניתוח הנתונים לצורך סיוע בהליך הקצאת מקורות כספיים לרשויות שנכללו בהחלטה, ובהליכי בקרה והפקת לקחים, אף שנקבע בהחלטה שהמרכז יוכל לתת מענה ראשוני בתחום ניתוח הנתונים בתוך 60 יום.

ראש מטה היישובים מסר בסוף אוקטובר 2024 כי קיים קושי בריכוז המידע, בין היתר מידע על מקום הימצאם של תושבי היישובים המפונים, שחלקם ממשיכים להתגורר ביישוב שפונה (למשל כ-3,000 מתושבי קריית שמונה); כי מטה היישובים פנה למוסד לביטוח לאומי כדי שמידע זה ייכלל בדיווחי התושבים והנושא נמצא בשלבי הסדרה משפטית; כי לריכוז המידע, לרבות מידע גיאוגרפי, חשיבות רבה הן בנוגע לטיפול בתושבי הצפון והן בנוגע לתפקיד מטה היישובים כאחראי לשיקום ארוך-טווח במצבי חירום אחרים (כגון רעידות אדמה); וכי המידע נחוץ למשל לצורך היערכות לחזרתם של תושבי הצפון לבתיהם, לרבות כ-7,000 תלמידים המשולבים בבתי ספר ברחבי הארץ.

בתשובתו מפברואר 2025 מסר מערך הדיגיטל הלאומי כי הוא פועל לריכוז מידע ממשרדי הממשלה השונים בנוגע ל"מיקומי מפונים ומענים", לצורך הצגתו לגורמים ממשלתיים ולרשויות מקומיות. מערך הדיגיטל ציין את שמותיהן של כמה מערכות שהוא מפעיל או מתכוון להפעיל, והוסיף כי "הפעולות הללו, הגם שאינן נותנות מענה מדויק לדרישת לשון החלטת הממשלה, נותנות מענה מהותי לאתגר... שיבת התושבים לצפון". המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו כי על פי תנאי ההסכם בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו או שיצאו מבתיהם במסגרת המלחמה, התושבים המפונים אינם נדרשים להצהיר על הכתובת שבה הם שוהים, וגם בעקבות תיקון שנעשה בטופס הצהרת התושבים המפונים לצורך בקשת מענק אכלוס עצמאי, התושבים רשאים - אך אינם חייבים - להצהיר על כתובתם.

ה. מנכ"ל משרד רה"ם וראש מטה היישובים לא הציגו לוועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון את קווי המתווה הרב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון, אף שנקבע בהחלטה כי אלה יוצגו לוועדת השרים בתוך 45 יום.

ו. שר האוצר לא הביא לאישור הממשלה הצעת החלטה בדבר הקצאה של 3 מיליארד ש"ח יחד עם מקורות התקציב למימון ההצעה למתווה רב-שנתי, אף שהוטל עליו להביאה בתוך 90 יום. כמו

כן אגף התקציבים במשרד האוצר לא גיבש מקורות תקציביים למימון ההצעה למתווה רב-שנתי בלוח הזמנים שקבעה הממשלה במאי 2024.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי גיבוש מקורות תקציביים בהיקף של 3 מיליארד ש"ח במהלכה של שנה תקציבית ולאחר העברת תקציב מאושר היא פעולה המחייבת הגדרה מחודשת של סדרי העדיפויות והפחתה בתקציבם של משרדי הממשלה בהתאמה; פעולות בסדר גודל זה הכוללות הפחתה ניכרת בתקציבם של משרדי הממשלה הן החלטות ברמת דרג נבחר, ואגף התקציבים לא קיבל פנייה להצגת חלופות למציאת מקורות תקציביים מתאימים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר אגף התקציבים במאי 2025 כי אגף התקציבים ביקש בחודשים מאי ויוני 2024 להציג לשר האוצר את עקרונות תקציב 2025, אשר כללו תקציב עבור תכנית לשיקום ופיתוח הצפון, אולם תהליך התקציב התעכב למרות מוכנות האגף לקידומו. אגף התקציבים צירף להתייחסותו מכתב ששלח הממונה על התקציבים לשר האוצר ב-5.6.24, העוסק בעיכוב שחל בלוח הזמנים שנקבע לגיבוש תקציב המדינה ל-2025.

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה קבעה לוחות זמנים לגיבוש המתווה הרב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון, במנותק מגיבוש תקציב המדינה לשנת 2025. ככל שאגף התקציבים סבר כי לוחות הזמנים שנקבעו אינם מאפשרים גיבוש התקציב באופן מיטבי או לחלופין כי ראוי שהתקציב יגובש כחלק מתקציב המדינה לשנת 2025, היה עליהם לפנות לשר על מנת להביא הנושא בפני הממשלה.

אגף התקציבים מסר עוד כי הוא קיים ישיבות מקצועיות עם מטה היישום באופן קבוע, ובהן עלה כי רמת הבשלות המקצועית של יישום החלטת הממשלה לשיקום ופיתוח הצפון, דהיינו תוכנית רב-שנתית מגובשת ומפורטת, היא נמוכה. עוד ציין אגף התקציבים כי הוא המליץ על שריון סך של 15 מיליארד ש"ח לתוכנית חומש לשנים 2025 - 2029, וכי הממשלה קיבלה המלצה זו במסגרת החלטת הממשלה 2330 מאוקטובר 2024 (ראו להלן).

משרד האוצר מסר עוד כי במסגרת יישום החלטת הממשלה ממאי 2024 סופקו כיתות לימוד חלופיות לתלמידים מיישובי קו העימות, והרשויות המקומיות תוקצבו לצורך מתן מענים לתושבים. אשר לגיבוש מתווה ארוך טווח, בשנת 2024 התנהלה מערכה ביטחונית חלקית בצפון, וכפועל יוצא מכך הייתה אי-ודאות בנוגע למועד חזרת התושבים ובנוגע לצרכים העתידיים של יישובי הצפון, ולכן לדעת משרד האוצר לא היה נכון לקדם בשלב זה תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח לצפון. משרד האוצר ציין כי בקיץ 2024, משהתבהרה תמונת המצב הביטחונית, קידם המשרד החלטות ממשלה לקראת חזרת התושבים לבתיהם. משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא קבע תוכנית עבודה ליישום הפרק הארגוני בהחלטת הממשלה הראשונה ממאי 2024, וכי יישום תוכנית זו היה מותנה בהקצאת תקציב מתאים. משרד הפנים הוסיף כי הוא מגבש תוכנית ארגונית ארוכת טווח לפיתוח ולשיקום של התשתיות הארגוניות ברשויות המקומיות במסגרת התקציבים המיועדים לנושא בשנת 2025.

יוצא אפוא כי שר האוצר לא הביא לאישור הממשלה הצעת החלטה, אף שהוטל על השר להביאה בתוך 90 יום, ואגף התקציבים במשרד האוצר לא גיבש מקורות תקציביים למימון ההצעה למתווה רב-שנתי בלוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה.

מדברים שמסר אגף התקציבים עולה כי רמת הבשלות המקצועית של התוכנית הרב-שנתית שאותה נדרש לתקצב הייתה נמוכה, ולפיכך לא גובשו מקורות תקציביים לתקצובה החל בשנת 2024, ותחת זאת המליץ האגף להשקיע משאבים בתוכנית רב-שנתית בשנת 2025 ואילך. ואולם, נמצא כי העיכוב בגיבוש התוכנית הרב-שנתית לא הובא בידי משרד האוצר לפני הממשלה.

החלטת הממשלה השנייה בעניין שיקום ופיתוח הצפון (סוף אוקטובר 2024)

בהחלטת הממשלה הראשונה בעניין שיקום ופיתוח הצפון ממאי 2024 נקבע כאמור כי מנכ"ל משרד רה"מ וראש מטה היישוב עם הקמתו, יופקדו על גיבוש מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון, על בסיס עבודת מטה בין-משרדית ורב-מגזרית; המתווה הרב-שנתי יחול על יישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או מגבול סוריה; "קווי המתווה" יוצגו לוועדת שרים ייעודית בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטת הממשלה והמתווה יגובש תוך קיום תהליכי שיתוף ציבור ושיח עם נציגי הרשויות הרלוונטיות, תושביהן וקהילותיהן; לצורך תקצוב המתווה הרב-שנתי, יביא שר האוצר לאישור הממשלה בתוך 90 יום הצעת החלטה בדבר הקצאה של 3 מיליארד ש"ח יחד עם מקורות התקציב למימון ההצעה.

בהמשך להחלטה זו גיבשו פורום יישובי קו העימות בצפון³¹, אשכול גליל מערבי³² ואשכול גליל מזרחי, בסיוע ארגון חברה אזרחית, טיוטת הצעת החלטה לממשלה בנושא "מתווה רב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון - תוכנית הצפון". ההצעה כללה מתווה חמש-שנתי לשנים 2025 - 2029, בתקציב תוספתי כולל של 31 מיליארד ש"ח, אשר יחול על היישובים הנמצאים בטווח של עד 9 ק"מ מהגבול. בהצעת ההחלטה נכתב כי יוקמו צוותי עבודה בהשתתפות ראש מטה היישוב, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגי המשרדים והגופים הרלוונטיים ונציגי פורום יישובי קו העימות והרשויות, לצורך גיבוש תוכנית מפורטת, לרבות החלטה על אופן הקצאת הכספים. על פי מסמכי פורום יישובי קו העימות בצפון, התקציב המוצע כלל פעולות בטווח המידי (בשנת 2025) ובטווח הבינוני והארוך (בשנים 2026 - 2029) לעידוד חזרת התושבים המפונים ולמשיכת אוכלוסיות חדשות: שיפור רמת השירותים כגון חינוך בריאות ותשתיות; העלאת גובה ההכנסה וחיזוק הצמיחה הכלכלית, התעסוקה, התיירות והחקלאות; חיזוק השלטון המקומי לרבות ההון האנושי, הביטחון וההיערכות לחירום; הטבות מס, תמריצים ותמיכות לעסקים ולפרטים. פורום יישובי קו העימות העביר את טיוטת הצעת ההחלטה לראש מטה היישוב.

³¹ פורום קו העימות מאגד 86 יישובים ב-23 רשויות מקומיות בטווח של עד 9 ק"מ מגבול ישראל-לבנון: בית ג'אן, יסוד המעלה, המועצה האזורית מטה אשר, פקיעין, המועצה האזורית גולן, כפר ורדים, מסעדה, פסוטה, גוש חלב, כיסרא-סמיע, המועצה האזורית מעלה יוסף, קצרין, המועצה האזורית הגליל העליון, המועצה האזורית מבואות החרמון, מעלות-תרשיחא, קריית שמונה, חורפיש, מגידל שמס, המועצה האזורית מרום הגליל, שלומי, חצור, ריג'ר ונהריה.

³² אשכול רשויות גליל מערבי מאגד 18 רשויות מקומיות: נהריה, עכו, המועצה האזורית מטה אשר, מעלות-תרשיחא, יירכא, בית ג'אן, המועצה האזורית מעלה יוסף, שלומי, חורפיש, כפר ורדים, מזרעה, פסוטה, מעליא, אבו סנאן, גידדה-מכר, כפר יאסיף, גיוליס ומגדל תפן.

ראש מטה היישוב מסר למשרד מבקר המדינה ב-29.10.24 כי ב-28.10.24 הוא דן עם אגף התקציבים במשרד האוצר בנושא גיבוש התקציב התוספתי למטה היישוב לשנת 2025 לצורך טיפול ביישובי הצפון ובנושא תקציב הפיתוח לגליל למשך חמש שנים, הכולל עידוד מנועי צמיחה, תעסוקה, חינוך, רווחה ועוד. זאת, בתקציב כולל של 31 מיליארד ש"ח, שחלקו יוקצה באופן תוספתי וחלקו יוקצה מתקציבים קיימים של משרדי הממשלה.³³

1. ב-31.10.24 החליטה הממשלה על "קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל"³⁴. על פי ההחלטה ראש מטה היישוב, בהסכמת מנכ"ל משרד האוצר או מי מטעמו, יביא לממשלה בתוך 60 ימים הצעה להחלטת ממשלה מפורטת לתוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון אשר תכלול את פירוט מקורות התקציב ליישוב התוכנית ושל השימושים בהם, בשים לב, בין היתר, למרחק מהגבול. עוד נקבע כי לתוכנית יוקצה תקציב תוספתי בסך של 15 מיליארד ש"ח, לחמש שנים, אשר בחלקו יותנה בעמידה ביעדים, ובהם יעדים דמוגרפיים. בהחלטה הובהר כי הסכום לא ישמש למימון החלטות לפינוי תושבים, ונקבע כי אם הצעת ההחלטה תתבסס על הגדרת "אזורי עדיפות לאומית"³⁵, קבלתה מותנית בהבאת שיקולים ונימוקים מקצועיים לתמיכה בה בהתאם.

יוצא אפוא כי באוקטובר 2024 הממשלה קיבלה החלטה בדבר קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות המלחמה תוך הקצאה של תקציב תוספתי בהיקף של 15 מיליארד ש"ח, החלטה שמבטלת במשתמע חלקים מרכזיים בהחלטת הממשלה ממאי 2024. כחלק מההחלטה נקבע כי ראש מטה היישוב, בהסכמת מנכ"ל משרד האוצר או מי מטעמו, יביא לממשלה בתוך 60 ימים הצעה להחלטת ממשלה מפורטת לתוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של הצפון אשר תכלול פירוט של מקורות התקציב ליישוב התוכנית ושל השימושים בהם, בשים לב, בין היתר למרחק בין היישובים שהתוכנית תחול עליהם ובין הגבול.

2. בלוח להלן מוצגים הבדלים מרכזיים בין החלטת הממשלה הראשונה ממאי 2024 ובין החלטת הממשלה השנייה מאוקטובר 2024.

³³ תרשומת שיחה עם ראש מטה היישוב, 29.10.24.

³⁴ החלטת הממשלה 2330, "קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל" (31.10.24).

³⁵ לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישוב התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

לוח 4 : הבדלים מרכזיים בין החלטת הממשלה הראשונה ממאי 2024 והחלטת הממשלה השנייה מאוקטובר 2024 בעניין שיקום ופיתוח הצפון בטווח הבינוני והארוך

החלטת הממשלה הראשונה 27.5.24	החלטת הממשלה השנייה 31.10.24	
תחולה גיאוגרפית בטווח הבינוני והארוך	עד 9 ק"מ מגבול לבנון ומגבול סוריה.	ללא פירוט. נקבע כי התוכנית הרב-שנתית תחול על יישובי הצפון, בשים לב בין היתר למרחק מהגבול.
תקציב ההחלטה בטווח הבינוני והארוך	3 מיליארד ש"ח. - שיעור התקציב התוספתי מתקציב התכנית - לא נקבע. - משך פריסת התקציב - לא נקבע.	15 מיליארד ש"ח. - כל התקציב תוספתי. - משך הפריסה - 5 שנים (2025 - 2029).
המועד המתוכנן להצגת תוכנית רב-שנתית מפורטת לממשלה	11.7.24	30.12.24 (60 יום ממועד ההחלטה השנייה)
המועד המתוכנן להצגת מקורות תקציביים לתוכנית לממשלה	29.8.24 (90 יום ממועד ההחלטה הראשונה)	30.12.24 (60 יום ממועד ההחלטה השנייה)

על פי נתוני משרד ראש הממשלה ומזכירות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי אף שהחלטת הממשלה השנייה הרחיבה את תקציב השיקום והפיתוח של הצפון לטווח הבינוני והארוך מ-3 מיליארד ש"ח (כסכום שלא נקבע אם יהיה תוספתי) ל-15 מיליארד ש"ח (כסכום תוספתי), תכולתה שונה בתכלית: (א) תחולתה הגיאוגרפית של ההחלטה השנייה אינה מפורטת. עולה מההחלטה כי היא מביאה בחשבון את התרחבות המלחמה ליישובים נוספים בצפון, ולפיכך היא אינה מתייחסת ספציפית ליישובים השוכנים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול. עם זאת, אין בהחלטה פירוט בנוגע לחלוקת התקציב בין היישובים על פי הצרכים השונים, לדוגמה בין יישובים השוכנים במרחק של 0 - 9 ק"מ מהגבול, אשר הנזק הפיזי שנגרם להם רב ביותר, עקב הירי האינטנסיבי לשטחם ופעולת צה"ל מתוכם, לבין יישובים אחרים. בכך נוצר חוסר ודאות לגבי החלק מהתקציב אשר יוקצה ליישובי קו העימות; (ב) המועד המתוכנן של הצגת תוכנית רב-שנתית מפורטת לשיקום ופיתוח הצפון נדחה בכחמישה חודשים וחצי, מאמצע יולי 2024 עד סוף דצמבר 2024; (ג) המועד המתוכנן של הצגת תקציב התוכנית נדחה בכארבעה חודשים, מסוף אוגוסט 2024 עד סוף דצמבר 2024.

לנוכח החלטת הממשלה השנייה נותרו אפוא יישובי קו העימות בצפון אשר תושביהם פונו מבתיהם במהלך המלחמה בחוסר ודאות מתמשך בנוגע לתוכן התוכנית הרב-שנתית ולתקציבה, באופן שיש בו כדי להקשות על היערכותם למתן המענים הדרושים לחזרת התושבים המפונים לבתיהם.

בתשובתו מִפֶּבְרואר 2025 ציין יו"ר פורום יישובי קו העימות בצפון כי הטיפול הממשלתי הכולל ביישובי קו העימות בצפון מתאפיין באיטיות שעלולה לסכן את ההתיישבות בקו העימות; כי לדעתו יש לקבוע לוח זמנים ברור ומיידי לקידום תוכנית מקיפה וישימה לשיפור מצב היישובים, תוך מתן מענים מיידיים לחיזוק החוסן האזרחי, מרכיבי הביטחון, החינוך, הרווחה, התעסוקה, הכלכלה והצמיחה הדמוגרפית; וכי יש לדעתו לקדם את יישום תוכנית "מגן הצפון" בכל יישובי קו העימות וכן להגדיל את התקציב הממשלתי להקמת ממ"דים ביישובי הצפון הממוקמים עד 5 ק"מ מהגבול.

3. ב-6.11.24 החליטה הממשלה³⁶, בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ועל פי הצעת ראש הממשלה לצרף את ח"כ זאב אלקין לשר בממשלה ולקבוע כי הוא ישמש שר נוסף במשרד האוצר ויהיה אחראי לתחומי הפעילות של מינהלת "תקומה" ומינהלת שיקום הצפון, שיועברו ממשרד רה"ם למשרד האוצר. בהמשך להחלטה זו, ב-15.12.24 הודיע כאמור ראש מטה היישום על סיום תפקידו, לנוכח צמצום ניכר של סמכויותיו ואחריותו. איוש משרת ראש מטה היישום כפוף לחוות הדעת של ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה. ב-9.12.24 סיים נציב שירות המדינה לכהן בתפקידו ונכון לתחילת ינואר 2025 משרת ראש מטה היישום לא הייתה מאוישת.

4. עוד נמצא כי נכון לתחילת ינואר 2025, בחלוף המועד שנקבע בהחלטת הממשלה להצגת תוכנית רב-שנתית מפורטת לממשלה בנושא השיקום והפיתוח של הצפון, לא הוצגה לממשלה תוכנית כאמור.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי 15 מיליארד ש"ח שהוקצו במסגרת החלטת הממשלה מאוקטובר 2024 לשיקום ופיתוח הצפון מיועדים למתן מענים מיידיים וכן לגיבוש תוכנית ארוכת טווח; כי עם התבהרות תמונת המצב הביטחונית בצפון החליטה הממשלה על צעדים ראשוניים לקראת חזרת התושבים לבתיהם, ונכון למרץ 2025 קיימת מוכנות מלאה או חלקית לפתיחת מערכת החינוך בכמה רשויות מקומיות; וכי חמש החלטות ממשלה שהתקבלו בתקופה האחרונה כוללות סיוע ליישובי הצפון בהיבטים של שיקום תשתיות ומבני ציבור (200 מיליון ש"ח), היערכות מערכת החינוך וסיוע מוניציפלי (249 מיליון ש"ח), מענק חזרה לתושבים חוזרים וכן מענק עזובה לתושבים (1.6 מיליארד ש"ח) שישולם החל ביוני 2025, סיום הפינוי ופטור מארנונה (51 מיליון ש"ח) וכן תקצוב החינוך הבלתי פורמלי והחוסן הקהילתי ביישובים שפגו (בסך 100 מיליון ש"ח), ובסך הכול - 2.2 מיליארד ש"ח. משרד האוצר ציין עוד בתשובתו כי הסכום הכולל שקבעה הממשלה כאמור - 15 מיליארד ש"ח, אושר בתקציב המדינה ל-2025 וכן בתקציב לשנים הבאות, וזאת בהתאם להמלצת אגף התקציבים.

מהתייחסותו של הממונה על התקציבים לממצאי הביקורת עולה כי בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2024 הוסכם למעשה על תכנית חומש לכלל יישובי הצפון בסך כולל של 15 מיליארד ש"ח, ואושרו סכומים בתקציב המדינה ל-2025 וכן בשנים קדימה בתכנית התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028 ("נומרטור"), וזאת בהתאם להמלצת אגף התקציבים; התפלגות הסכומים בין השנים תיקבע בהתאם להחלטת הממשלה בדבר שיקום ופיתוח הצפון, אשר ההצעה בעניינה מגובשת בימים אלו בידי מטה היישום, בליווי אגף התקציבים.

36 החלטת הממשלה 2365, "צירוף שר, קביעת שר נוסף במשרד האוצר ושינוי בחלוקת התפקידים בין השרים" (6.11.24).

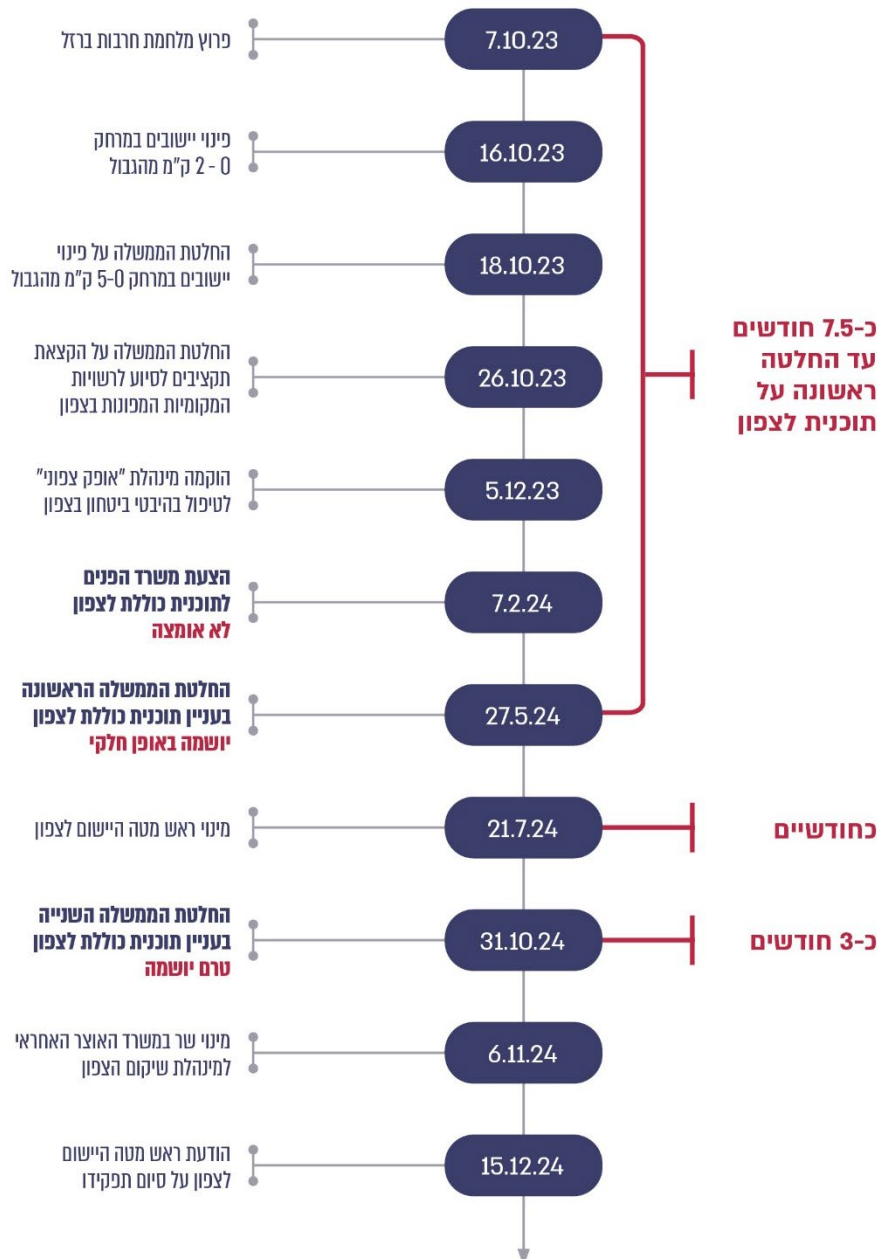
בסיוור של מבקר המדינה ביישובי הצפון במאי 2025 ובמענה לשאלות שהציג משרד מבקר המדינה למשתתפים, עלה כי נכון למועד זה, טרם הוקצו כספים למשרד החינוך לצורך מימון הצרכים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחודשי הקיץ ולצורך פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2025.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהתקבלו חמש החלטות הממשלה, טרם הוצגה לממשלה תוכנית רב-שנתית כאמור, הכוללת יעדים ומדדים למימושה, וכן מפרטת את השימושים שייעשו בתקציב שהוקצה עבודה. כיוון שכך, נכון למאי 2025 שרר עדיין חוסר ודאות בדבר המימון הצפוי של הממשלה עבור שיקום נזקי המלחמה ובדבר מועד העברתו לרשויות המקומיות או לתושבים. זאת בשעה שתושבים שפוננו החלו בחזרה לבתיהם.



בתרשים שלהלן מוצג סיכום של שלבי גיבוש תוכנית ממשלתית כוללת לשיקום ולפיתוח של הצפון ושל ביצועה.

תרשים 6 : העיכוב בגיבוש תוכנית ממשלתית כוללת לצפון ובביצועה



על פי נתוני משרד רה"מ ומשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בחלוף כשנה ושלושה חודשים לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", החלטות הממשלה בנוגע לאזור הצפון אינן מיושמות: נמצא כי החלטת הממשלה הראשונה בדבר תכנית כוללת לצפון מסוף מאי 2024 - בוצעה באופן חלקי; כמו כן החלטת הממשלה השנייה מאוקטובר 2024 בדבר תוכנית כוללת לצפון לא בוצעה. בכלל זאת: מנכ"ל משרד רה"ם לא גיבש מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון עד אמצע יולי 2024, כנדרש, ושר האוצר לא הקצה תקציבים ליישום המתווה עד סוף אוגוסט, כנדרש. נוסף על כך, בהחלטת הממשלה מסוף אוקטובר 2024 נדחה המועד לגיבוש תוכנית רב-שנתית מפורטת וכן המועד לתקצוב התוכנית עד סוף שנת 2024, ונקבע כי האחריות לביצוע הפעולות תהיה בידי מטה היישום ובהסכמת מנכ"ל משרד האוצר. ואולם נמצא כי גם החלטה זו לא בוצעה, ובחלוף המועד הנדחה לביצוע ההחלטה עדיין לא הציג מטה היישום במשרד רה"ם לממשלה תוכנית רב-שנתית מפורטת ותקציב לביצוע מרכיביה.

במצב המתמשך של אי-יישום החלטות ממשלה ובהיעדר תוכנית רב-שנתית מפורטת ומתוקצבת לשיקום ולפיתוח של הצפון, נותרו יישובי קו העימות בצפון בחוסר ודאות בנוגע להיערכות לקראת חזרת התושבים לבתיהם. מסיורי מבקר המדינה עלה בעניין זה כי עד סוף שנת 2024 לא הוסדר מענה לפיצוי על נזקים למבנים שאינם נובעים מירי (כגון נזקי מזיקים, הצפות), וכי חלק מפעולות השיקום הראשוניות של היישובים נעשות בידי מתנדבים ובהתבסס על תרומות. כמו כן, לא ניתן מענה לצורך במניעת עזיבתם של תושבים, ובייחוד צעירים ובעלי השכלה אקדמית, כרכיב מהותי במשימה הלאומית של השיקום והחיזוק של אזור הצפון.

על השר במשרד האוצר המופקד בין השאר על שיקום יישובי הצפון במאמץ משולב עם כלל משרדי הממשלה, לפעול באופן מיידי לגיבוש ותקצוב תוכנית רב-שנתית לחיזוק הצפון והצגתה לממשלה, כנדרש על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2024. כמו כן, על השר לפעול למתן מענה מיידי ליישובי הצפון בכל הנוגע להיערכותם לחזרת התושבים המפונים לבתיהם.

סיכום

לנוכח המשבר העמוק של התושבים ביישובי קו העימות בצפון, בהיבט האישי, החברתי והכלכלי, אשר התהווה לאורך חודשי מצב החירום הביטחוני המתמשך מאז אוקטובר 2023, ולנוכח התרחבות המלחמה, שבגינה מאות אלפי תושבים בעשרות יישובים נוספים היו נתונים תחת אש, נדרש טיפול ממשלתי רוחבי, הכולל מענים אפקטיביים בטווח הזמן המיידי והקצר וכן תכנון מענים לטווח הבינוני והארוך. זאת, לצורך השיקום המיטבי של אזור קו העימות בצפון ושל יישובים נוספים בצפון, לצורך פיתוח היישובים וכן לצורך חזרתם של התושבים המפונים לבתיהם.

ואולם, האחריות לגיבוש מדיניות ממשלתית לטיפול הממשלתי הרוחבי בתושבים של יישובי קו העימות בצפון הועברה למעשה מיד ליד: משרד הפנים פעל לגיבוש הצעת החלטה כוללת לממשלה, ובתחילת פברואר 2024 העבירה למשרד האוצר, אך משרד האוצר החליט שיש לגבש הצעת החלטה אחרת; משרד רה"ם הוא שעסק בגיבוש הצעה אחרת ובסוף מאי 2024, כשבעה חודשים וחצי אחרי פרוץ המלחמה, קיבלה הממשלה החלטה ראשונה כוללת בנושא.

החלטת הממשלה הראשונה ממאי 2024 כללה משימות ראשוניות לביצוע בתוך חודש עד שלושה חודשים. ואולם כעבור ארבעה חודשים נוספים, בסוף ספטמבר 2024, עדיין לא הושלם ביצוע משימות ראשוניות אלה: לא הופעלו מנגנוני היישום והבקרה שגובשו במסגרת התוכנית, לרבות כינוס ועדת השרים לעניין שיקום ופיתוח הצפון בראשות ראש הממשלה, כינוס צוות מנכ"לים ייעודי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם והשלמת איוש מטה יישום ההחלטה; משרד רה"ם לא ביצע סקר ליישובים המפונים לזיהוי צרכים; מערך הדיגיטל הלאומי לא השלים הכנת מענה ראשוני בתחום ניתוח הנתונים; משרד רה"ם לא הציג מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הצפון שהיה עליו להציג בתוך 45 יום; ושר האוצר לא הביא לאישור הממשלה הצעת החלטה בדבר הקצאת סך של 3 מיליארד ש"ח למימון המתווה האמור, אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי עליו לעשות כן בתוך 90 יום (כלומר עד סוף אוגוסט 2024).

בסוף אוקטובר 2024 קיבלה הממשלה החלטה שנייה העוסקת בקידום תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של יישובי הצפון. החלטה זו דוחה למעשה את מועד סיום גיבוש של תוכנית רב-שנתית מפורטת בכחמישה חודשים וחצי. גם בינואר 2025, בחלוף המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, עדיין לא הציג מטה היישום במשרד רה"ם תוכנית רב-שנתית מתוקצבת כנדרש. עולה אפוא כי גם החלטת הממשלה השנייה, מאוקטובר 2024, לא בוצעה, למעט מרכיבים מסוימים.

העיכוב המתמשך בגיבוש מדיניות ממשלתית לטיפול כולל ביישובי קו העימות ובתושביהם במשך חודשים שבהם התנהלה מלחמה בצפון, הוא ליקוי יסודי בטיפול הממשלה בתושבים, אשר רבים מהם חוו סבל ניכר בשעה שהיו מנועים מלשהות בבתיהם או שהיו נתונים תחת אש, ובהבטחת המענה הנדרש לקראת חזרת תושבים ליישוביהם.

ליקוי זה מונח לפתחו של משרד רה"ם והעומד בראשו, ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, ומנכ"ל המשרד לשעבר יוסי שלי, אשר לא ביצעו את המשימות המרכזיות שהוטלו על המשרד בשתי החלטות הממשלה - ביצוע מלא של מתווה הסיוע המיידי ליישובי קו העימות בצפון, וגיבוש מתווה ארוך טווח לשיקום יישובים בצפון, לרבות היערכות לקראת חזרת התושבים המפונים לבתיהם. ראש מטה היישום אליעזר (צ'יני) מרום, אשר כיהן בתפקיד זה במשך חמישה חודשים, לא הצליח להשלים משימות אלה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על שלא גיבש הצעת החלטה בדבר הקצאת תקציב למימון מתווה ארוך טווח לשיקום הצפון בתוך 90 יום, כנדרש על פי החלטת הממשלה ממאי 2024, וכן על שלא פעל בשיתוף מטה היישום להשלים גיבוש תוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח הצפון אשר תכלול שימושים, יעדים ומדדים ולוחות זמנים לביצוע בתוך 60 יום, בהתאם להחלטת הממשלה מאוקטובר 2024 - לשם הצגתה בממשלה. זאת ועוד, גם במועד סיום הביקורת התכנית בכללותה לא גובשה ולא הוגשה לאישור, הגם שהתקציב לנושא שוריין במסגרת תקציב 2025 ובנומרטור לשנים הבאות. היה מצופה כי משרד האוצר יעדכן את הממשלה בדחיפות המתבקשת, מייד לאחר שהתברר לאגף התקציבים כי חל עיכוב בביצוע הפעולות הנדרשות לצורך השלמת תוכנית רב-שנתית.

על השר במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין, המופקד בין השאר על שיקום יישובי הצפון, במאמץ משולב עם כלל משרדי הממשלה, לפעול בנחישות כדי להבטיח ביצוע מהיר ואפקטיבי של החלקים שנותרו לביצוע בהחלטת הממשלה ממאי 2024 והשלמת מתווה רב-שנתי מפורט לשיקום ולפיתוח של הצפון על פי

החלטת הממשלה מאוקטובר 2024. זאת, תוך פירוט של התקציב לביצוע התוכנית ושל מקורותיו, ובהתחשב במרחק של היישובים מהגבול ובצורכיהם הייחודיים של יישובי קו העימות. כמו כן, מומלץ כי השר יפעל לקיים מנגנון למעקב אחר יישום החלטות הממשלה האמורות וידווח על היישום לממשלה או לוועדת שרים.

על ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו להבטיח פעולה רצופה וסדירה של ועדת השרים שבראשותו לעניין שיקום ופיתוח הצפון, לצורך קידום מדיניות כלל-ממשלתית ומערכתית בנושא פיתוח הצפון, וכן לצורך הסרת חסמים ויישוב מחלוקות בין-משרדיות במסגרת ביצוע החלטת הממשלה.



דוח מבקר המדינה

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

▪ סיוון התשפ"ה ▪ יוני 2025 ▪



סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה¹). מלחמת חרבות ברזל (גם - המלחמה), שפרצה בעקבות אירועים אלה, מתאפיינת בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, בחשש מעימות רב-זירתי ובמשך ארוך לעומת מלחמות ישראל האחרונות. אירועי שבעה באוקטובר שקרו בשמחת תורה, השפיעו עמוקות על כלכלת מדינת ישראל - בפרט בחודשים הראשונים. לפי סקירה של הכלכלן הראשי בנובמבר 2023², עם אירועי שבעה באוקטובר הגיב שוק ההון בחדות, כאשר מדד תל אביב 125 איבד מערכו עד כ-13% ושער החליפין מול הדולר חצה את הארבעה שקלים לדולר. תחזית צמיחת התוצר לשנת 2023 עודכנה כלפי מטה ועמדה נכון לנובמבר 2023 על 2% (לעומת 2.7% בפרסום נומרטור יוני 2023). למלחמה הייתה גם השפעה משמעותית על שוק העבודה³. באוקטובר 2023 נעדרו כ-765,000 מועסקים מעבודתם (כ-18%) בשל סיבות הקשורות למלחמה, בנובמבר 2023 נעדרו כ-400,000 מועסקים (כ-9% מהמועסקים) ובדצמבר 2023 - כ-285,000 מועסקים (כ-7% מהמועסקים).

לעסקים קטנים ובינוניים יש חשיבות בהתפתחות הכלכלית של מדינות, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. ההכרה בתרומתם של עסקים אלו למשק הניעה מדינות מתקדמות רבות לגבש מדיניות תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים.

מספרם של העצמאים, של העסקים הזעירים ושל העסקים הקטנים בישראל (כולם יחד - עסקים קטנים) בשנת 2022 היה כ-610,000 וחלקם מכלל העסקים היה כ-97%. התמ"ג העסקי של העסקים הקטנים עמד על כ-305 מיליארד ש"ח (כ-37% מחלקם בתמ"ג העסקי). כ-1,260,000 מועסקים (כ-49% מכלל המועסקים במגזר העסקי) הם עצמאים או מועסקים בעסקים קטנים. בשנת 2022 כ-300,000 עסקים (כמחצית מהעסקים הקטנים) עסקו

¹ יישובים הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ויישובים נוספים באזור שנקבעו בהחלטת הממשלה 950 מיום 12.10.23 ובהחלטת הממשלה 988 מיום 23.10.23 ומוגדרים יישובי קו עימות (הרשימה נמצאת באתר רשות המיסים בישראל).

² אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "סקירת מגמות מקרו כלכליות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023 - 2024" (נובמבר 2023).

³ אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "השפעת מלחמת חרבות ברזל על שוק העבודה בחודש דצמבר 2023" (17.1.24).

בענפים האלה: כ-129,000 עסקים בענפי השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים (כ-21%), כ-94,000 בענפי המסחר הסיטונאי והקמעונאי ותיקון כלי רכב מנועיים (כ-15%) וכ-76,000 עסקים בענף הבינוי (כ-12%).

הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) אמורה לטפל במגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. הסוכנות אמונה על הטיפול בנושאי רוחב בעלי השפעה על מגזר העסקים הקטנים, ובהם מעקב, הערכה, חקיקה, יצירת מידע ופיתוח הזדמנויות, באמצעות קיום ערוץ תקשורת עם משרדי הממשלה ועם המחוקק. הסוכנות מרכזת עבודה מחקרית שנועדה להגביר את היקף הידע המקצועי על מגזר העסקים הקטנים. הסוכנות מקיימת קשרים עם ארגונים בין-לאומיים העוסקים במגזר העסקים הקטנים, מפעילה כלי סיוע לעסקים קטנים ומציעה ליווי וידע עסקיים לעסקים.

על פי נתונים שהצטברו לאחר מצבי חירום שהתרחשו בעבר (למשל, סבבי לחימה ותקופת הקורונה), עסקים זעירים וקטנים נפגעים פגיעה של ממש מהבחינה הכלכלית, המשפיעה על ההמשכיות העסקית שלהם.

לאחר אירועי שבעה באוקטובר ביצעה הלמ"ס סקר בזק בנוגע לחודש אוקטובר⁴ לצורך בחינת מצב העסקים המעסיקים חמישה עובדים ומעלה⁵. מהסקר עלה כי היקף הפגיעה הצפוי בהכנסות העסקים חמור יותר ככל שהעסק קטן יותר. כך, כ-57% מהעסקים המעסיקים 5 - 10 עובדים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא מעל 50% (לעומת 14% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים); 11% מהעסקים המעסיקים 5 - 10 מועסקים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא עד 10% (לעומת 44% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים). אף שהסקר לא התמקד בעסקים זעירים וקטנים, ניתן להניח כי הפגיעה בהכנסותיהם של עסקים אלה גדולה אף יותר. ממצא זה נובע מגורמים שונים, ובהם נזילות, מערכות תקשורת וגישה למסחר בין-לאומי, המקנים עמידות גבוהה יותר לעסקים גדולים בהשוואה לעסקים קטנים.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: סקר מצב העסקים במלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023, 1.11.23.

⁵ דהיינו, הסקר אינו כולל עסקים זעירים כהגדרתם על ידי הסוכנות לעסקים קטנים (1 - 4 עובדים).

נתוני מפתח

83% מ-2,470 בעלי העסקים המשרתים במילואים ובני זוגם שנסקרו באפריל - מאי 2024 דיווחו כי הכנסתם נפגעה בשל שירות המילואים ⁶	50% היקף הפגיעה בהכנסות באוקטובר 2023 לכ-57% מהעסקים הקטנים המעסיקים 5 - 10 מועסקים (ע"פ סקר של הלמ"ס)	כ-305 מיליארד ש"ח התמ"ג העסקי של העסקים הקטנים בישראל בשנת 2022 (המהווה כ-37% מהתמ"ג העסקי לשנת 2022)	610,000 מספרם של העסקים הקטנים בישראל בשנת 2022 (המהווים כ-97% מכלל העסקים בישראל)
0% 0 ש"ח מתוך 1 מיליארד ש"ח) היקף מימוש תוכנית עסקאות ריפו (Repo) ⁷ של בנק ישראל לגופי אשראי חוץ-בנקאיים, שתכליתה העמדת אשראי לעסקים קטנים	9% בלבד 0.9 מיליארד ש"ח מתוך 10 מיליארד ש"ח) שיעור מימוש התוכנית המוניטרית של בנק ישראל לעסקים זעירים, לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים, שתכליתה הלוואות בתנאים מיטיבים לעסקים קטנים, נכון לפברואר 2024	10,000 בקשות לפיצויים של עוסקים פטורים ועסקים מורשים שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח "שוחררו" לתשלום על ידי רשות המיסים רק במהלך הביקורת, באפריל 2024	1.5 חודשים משך הזמן שחלף מאירועי שבעה באוקטובר ועד לפתיחת המערכת (19.11.23) להגשת תביעות לפיצויים בכל מסלולי הפיצוי של רשות המיסים, זאת בשל חוסר היערכות מקדימה של אגף התקציבים במשרד האוצר ושל המוסד לביטוח לאומי

⁶ על פי נתונים שהציג פורום נשות המילואימניקים - נלחמות על הבית בדצמבר 2023 בוועדת הכלכלה של הכנסת על פי בדיקה שערך בקרב כ-350 נשות אנשי מילואים שהן בעלות עסקים וחברות הפורום.

⁷ עסקת Repo (Repurchase Agreement) היא הסכם מכירה ורכישה חוזרת. העסקה היא מעין גיוס לטווח קצר לצורכי מזילות כנגד בטוחות איכותיות, בעיקר ניירות ערך ממשלתיים. הסוחר מוכר את ניירות הערך למשקיעים וקונה אותם בחזרה זמן קצר לאחר מכן, בדרך כלל למוחרת, במחיר מעט יותר גבוה המשקף את הריבית בגין העסקה.

כ-10% מסכום הפיצוי	ניכוי מס גורף של 25%	כ-12% בלבד	1% בלבד
שיעור העמלה למייצגים בהגשת תביעות לפיצוי של עסקים לרשות המיסים. משמע עד דצמבר 2023 שילמו העסקים למייצגים כ-400 מיליון ש"ח ועד יוני 2024 שילמו העסקים כ-1.27 מיליארד ש"ח מכספי הפיצוי	שיעור המס במקור שמנכה קרן הסיוע של צה"ל באופן גורף לבני זוג של משרתי מילואים שהם בעלי עסקים, ללא התחשבות בשיעור המס השולי שחל עליהם	מתקציב קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם (כ-33 מיליון ש"ח) שולמו במסלול הפיצוי לעצמאים ובני זוגם עד פברואר 2024	מבעלי העסקים שהגישו בקשות להלוואות מקרן ההלוואות נעזרו בסוכנות לעסקים קטנים לצורך הגשת הבקשות. כ-0.2% בלבד מבעלי העסקים שהגישו בקשות נעזרו בייעוץ עסקי מטעם הסוכנות

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 (מועד סיום הביקורת) ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע המדינה לעסקים קטנים. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בשבעה באוקטובר 2023, שונתה תכולת הביקורת ונבחן יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים במהלך החודשים הראשונים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. הביקורת בדקה את קיומן של תוכניות מגירה כלכליות לשעת חירום לסיוע לעסקים זעירים וקטנים ואת תוכניות הסיוע לעסקים זעירים וקטנים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה (לרבות בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים), במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (החשכ"ל) ובאגף התקציבים (אג"ת), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), בבנק ישראל ובקרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובנות זוגם שהם בעלי עסקים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שער ראשון - היערכות המדינה לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום

בהחלטת ממשלה משנת 2016⁸ נקבע כי כדי להבטיח את ההיערכות למצב חירום ואת תפקודן של רשויות המדינה והמשק במצב כזה, על המשרדים הממשלתיים לנקוט את הפעולות הדרושות כדי להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים חיוניים לקיום האוכלוסייה המסופקים על ידם בעת שגרה, יינתנו גם במצב חירום. בביקורת עלו הליקויים הבאים בפעילותם של הגופים שלהלן בנוגע להיערכותם לחירום:

היערכות משרד הכלכלה



- אף שמשרד הכלכלה והסוכנות לעסקים קטנים החלו להיערך לשעת חירום לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ואף ערכו תרגיל לתרחיש מלחמה (בספטמבר 2023), הם לא הכינו לפני אירועי שבעה באוקטובר תוכנית מגירה כלכלית, המתואמת עם משרד האוצר, לסיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום. לטענת משרד הכלכלה, אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) לא אישר את תוכנית הסיוע לעסקים קטנים שהכין המשרד בסמוך לאחר אירועי שבעה באוקטובר.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הכלכלה והאוצר כי אי-תיאום תוכניות הסיוע לעסקים בין משרדי הכלכלה והאוצר והמגזר העסקי ככל הנראה האריך את פרק הזמן לאישור מתווה הסיוע לעסקים (כמפורט בהמשך) ויצר אי-ודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים בשבועות הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

⁸ החלטת הממשלה 2017, "שיפור המוכנות למצבי חירום" (30.10.16).

היערכות משרד האוצר

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ביצע אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) תהליך הפקת לקחים מסודר הכולל מסמך שבו מפורטים הלקחים והתובנות מאירועי חירום קודמים כדוגמת משבר הקורונה. כמו כן, אג"ת לא גיבש, בשיתוף משרדי הממשלה השונים, תוכנית מגירה כלכלית, ובכלל זה תוכנית סיוע לעסקים קטנים לקראת אירועי חירום עתידיים בעלי השלכות תקציביות ניכרות כדי שיהיה אפשר לתת להם מענה מהיר.

- ב-19.10.23, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים לעסקים, שהחל לגבש בשבוע הראשון לאחר פרוץ המלחמה, ושלא תואם עם משרד הכלכלה ועם המגזר העסקי. ב-29.10.23, לאחר דיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה בכנסת, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים משופר לעסקים ובו שולבו בקשות של משרד הכלכלה והמגזר העסקי.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי רק ב-2.11.23 אושר המתווה בממשלה, וב-9.11.23 אושר בכנסת; ורק ב-19.11.23 הודיעה רשות המיסים על פתיחת המערכת שלה להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בכל מסלולי הפיצוי. תיאום מוקדם בין משרדי הכלכלה והאוצר והמגזר העסקי עשוי היה לצמצם את פרק הזמן לאישור המתווה, ובכך להפיג ככל האפשר את אווירת אי-הוודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים ששררה בשבועות הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

היערכות בנק ישראל

- בנק ישראל פרסם באוקטובר ובנובמבר 2023 הנחיות ומתווים רוחביים לבנקים שעיקרם מתן הקלות לעסקים בכמה תחומים, וזאת כדי לתת מענה על צורכי העסקים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר.
- עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי במסגרת תוכנית ההיערכות שלו לשעת חירום לא הייתה לבנק תוכנית מגירה כלכלית סדורה שעיקרה סיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום, וההחלטות על פרטי התוכנית הכלכלית ועל יתר ההקלות התקבלו באופן תוצאתי לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

שער שני - תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים

בחודשים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר השיקו רשות המיסים, קרן הסיוע של צה"ל למשרתי המילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים, בנק ישראל, החשכ"ל במשרד האוצר והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה תוכניות סיוע ופיצוי כלכליים לעסקים.

תוכניות קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים

הטיפול בתביעות לפיצויים לעסקים ברשות המיסים



- ב-19.11.23 כחודש וחצי לאחר אירועי שבעה באוקטובר, הודיעה רשות המיסים על פתיחת המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בגין אוקטובר 2023 בכל מסלולי הפיצוי. עולה כי נכון לדצמבר 2023, שילמה רשות המיסים לעסקים כ-4 מיליארד ש"ח בגין תביעות לקבלת פיצויים עבור חודש אוקטובר 2023 וכי עד יוני 2024 שילמה רשות המיסים לעסקים עוד כ-8.7 מיליארד ש"ח בגין חודשים אוקטובר - דצמבר 2023; מכאן שלכאורה חלק ניכר מתשלומי הפיצויים שולמו לעסקים רק לאחר חודשיים וחצי לכל הפחות מפרוץ המלחמה ומשמעות הדבר היא שהעסקים מימנו ממקורותיהם בתקופה זו את הנזקים שנגרמו להם ללא פיצוי מקרן הפיצויים של רשות המיסים.
- כמו כן, לרשות המיסים אין הבחנה ייעודית לגבי תביעות לפיצוי מצד עסקים זעירים (שמחזור העסקאות שלהם עד 2 מיליון ש"ח) והיא לא ביצעה בקרה לגבי תביעות לפיצוי מצד עסקים אלה באופן ייעודי.
- רק באפריל 2024, במהלך הביקורת זירזה רשות המיסים את הטיפול בכ-10,000 תביעות של עוסקים פטורים ושל עסקים קטנים, שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם הושלם הטיפול בכ-60,000 מכלל התביעות (כ-12%).
- עבור עסקים קטנים, מימון ממקורות עצמאיים למשך תקופה ממושכת, הנמשכת ארבעה עד שבעה חודשים, עלול להשפיע בצורה קשה על פעילותם עד כדי סגירתם ועל כן עולה ספק בכל הנוגע להתאמת ולעיתוי התוכנית עבור הסיוע לעסקים קטנים.



שימוש במייצגים בהגשת תביעות פיצויים לרשות המיסים - מנתוני רשות המיסים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה כי כ-63% מהתביעות בכלל המסלולים הוגשו באמצעות מייצגים לפי הפירוט הבא:

כ-76% מהתביעות במסלול הירוק⁹, כ-61% במסלול הכלל-ארצי¹⁰ וכ-54% מהתביעות במסלול האדום¹¹. שימוש רב במייצגים ותשלום עמלה שעומדת ברוב המקרים על כ-10% מסכום הפיצוי (סכום שנאמד בכ-1.27 מיליארד ש"ח עד יוני 2024), עלולים להצביע על קושי ומורכבות בהגשת תביעה גם במסלול הכלל ארצי, שלכאורה הגשת התביעה בו אמורה להיות פשוטה יחסית. תשלום עמלה בגובה כזה מכביד יותר על עסקים קטנים.



העברת מידע מצה"ל לרשות המיסים - צה"ל העביר לרשות המיסים קובץ הכולל את משרתי המילואים הפעילים מאז אירועי שבעה באוקטובר רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה. דבר זה גרם בין היתר לכך שנמנע מרשות המיסים ליישם את חוק דחיית מועדים כראוי וכן לתת קדימות לטיפול בבעלי עסקים המשרתים במילואים. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת טרם הופעלה המערכת שפיתחה רשות המיסים, המאתרת בעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי - למיצוי זכאותם.



מדמה (סימולטור) לחישוב הפיצוי לבעלי עסקים - אין באתר של רשות המיסים כלי (סימולטור) המאפשר לבעלי עסקים לבחור את המסלול המיטבי להגשת תביעה לפיצוי. כלי מתאים (סימולטור) יכול להקל עליהם, להפחית את התלות שלהם במייצגים ואף לחזק את אמונם ברשות המיסים. הדבר חשוב בעיקר לבעלי עסקים קטנים שאינם בעלי משאבים משמעותיים.

פעילות קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים



קרן הסיוע העבירה לבני זוגם של משרתי המילואים פיצוי בגין אובדן הכנסה לאחר ניכוי מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף, מבלי לאפשר הצגת אישור ניכוי מס במקור או אישור תיאום מס לצורך הפחתת או ביטול הניכוי במקור. משרד מבקר המדינה מעיר כי ניכוי מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף עלול ליצור מצב בו ינוכה מס במקור בשיעור גבוה משיעור ניכוי המס במקור הנדרש על פי הפקודה, לפגוע במיצוי הזכויות של משרת המילואים ושל בן זוגו ובסך הכנסות התא המשפחתי של משרת המילואים. נוסף על כך, החזר מס שנוכה בעודף שלא בהתאם לאישור ניכוי מס במקור או אישור תיאום מס יכול להתקבל רק לאחר הגשת דוח שנתי, קרי רק לאחר תום שנת המס, ולעיתים למעלה משנה לאחר הניכוי בפועל. כמו כן, כאשר ניכוי המס מתבצע מפיצוי בגין אובדן הכנסתו של בן זוג שכיר של משרת המילואים, הוא יידרש להכין ולהגיש דוח שנתי הכרוכים לעיתים בעלויות כספיות אף על פי שאינו חייב בכך על פי חוק.



קרן הסיוע הנפיקה אישור שנתי שיעיד על ניכוי מס במקור בגין פיצוי על אובדן הכנסת בן זוגו של משרת המילואים, על שמו של משרת המילואים ולא על שם בן זוגו וללא תיאום עם רשות המיסים. הנפקת האישור

⁹ פיצויים לעסקים ביישובים ובאזורים ששמן ננקב בהוראת שעה ושבהם הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות (אזור מיוחד).

¹⁰ פיצוי לעסקים בכל הארץ בתנאי שמחזור העסקאות שלהם ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או ביותר מ-12.5% למדווחים דיווח דו-חודשי, ובתנאי שהירידה נבעה ממלחמת חרבות ברזל.

¹¹ פיצוי לעסקים ביישובי ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות מלחמה, ובכלל זה הפסקת פעילות, וללא תקרת פיצויים.

שלא על שם בן הזוג של משרת המילואים עלולה שלא לאפשר לבן הזוג של משרת המילואים לקבל החזר במסגרת הדוח השנתי על המס שנוכה בעודף על ידי קרן הסיוע בהתאם לנתוני האישים, שכן האישור לא ניתן על שמו.

תוכניות בנק ישראל להקלה על עסקים קטנים

מימוש התוכנית המוניטרית של בנק ישראל על ידי עסקים קטנים



- עד פברואר 2024 עמד היקף מימוש התוכנית לעסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים על כ-4.4 מיליארד ש"ח בלבד (כ-44% בלבד מהתוכנית העומדת על 10 מיליארד ש"ח, במסגרתה ניתנות לעסקים הלוואות בתנאים מיטיבים).
 - היקף מימוש התוכנית לעסקים זעירים לפי הגדרת הסוכנות עמד על כ-0.9 מיליארד ש"ח בלבד מתוך 10 מיליארד ש"ח (כ-9% בלבד מהיקף מימוש התוכנית המוניטרית). 4,974 הלוואות שניתנו לעסקים קטנים (כ-56% מכלל ההלוואות) ו-1,998 הלוואות שניתנו לעסקים זעירים (כ-37% מכלל ההלוואות) ניתנו במסגרת קרן ההלוואות בערבות מדינה.
- עולה כי בנק ישראל לא מיפה את קבוצות העסקים הזעירים והקטנים ולא אבחן את צרכיהם השונים ואת המענה השונה לכל אחת מהן.



תקופת תוכנית הסיוע של בנק ישראל - התוכנית המוניטרית של בנק ישראל החלה בנובמבר 2023 והסתיימה בפברואר 2024, בעיצומה של המלחמה. לחלק מבעלי העסקים שפוננו מבתיים ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות (נפשית) או זמינות (פיזית) לקחת הלוואות במסגרת התוכנית שנתנה הלוואות בתנאים מיטיבים בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. במועד סיום הביקורת לא היה מענה בתוכנית לבעלי עסקים ששירתו במילואים ולבעלי עסקים שפוננו מבתיים.

פעילות קרן ההלוואות בערבות מדינה מטעם החשב הכללי במשרד האוצר



מימוש מסלולי חרבות ברזל בקרן ההלוואות בערבות המדינה - עד 18.1.24 אגף החשכ"ל במשרד האוצר העמיד הלוואות מהקרן באמצעות מסלולי חרבות ברזל בהיקף של 4.7 מיליארד ש"ח מתוך 8 מיליארד ש"ח שיעודם לעסקים קטנים ובינוניים; דהיינו, ניצול של כ-59% בלבד מתקציב קרן ההלוואות.



תקופת מסלול המילואים בקרן ההלוואות בערבות המדינה - מסלול המילואים נפתח רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והסתיים ביוני 2024. לחלק מבעלי העסקים שפוננו מבתיים ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות (נפשית) או זמינות (פיזית) לקחת הלוואות

במסגרת המסלול שנתן הלוואות בתנאים מיטיבים בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. במועד סיום הביקורת לא היה מענה במסלול המתואר לבעלי עסקים ששירתו במילואים.

פעילות הסוכנות לעסקים קטנים

כלי סיוע לעסקים קטנים מצד הסוכנות לעסקים קטנים - הפעולות שנקטה הסוכנות לעסקים קטנים מאז אירועי שבעה באוקטובר סייעו לעסקים קטנים בתחומים ייחודיים, כמו ליווי למימון לעסקים, אך היא לא נתנה מענה על צרכים אחרים שלהם, במיוחד צרכים של בעלי עסקים שפוננו מבתיים ועסקיהם נפגעו, כמו סיוע בהקמת אתרי אינטרנט למכירות באופן מקוון, סיוע לבעלי מקצועות חופשיים בשכירת שירותי משרד (כמו מתחמי עבודה משותפים), סיוע בגיוס לקוחות חדשים והפעלת ירידים למכירת תוצרת חקלאית.



ליווי למימון לעסקים - שיעור מזערי (כ-1%) של בעלי עסקים נעזר בסוכנות לצורך הגשת בקשות להלוואות מקרן ההלוואות. שיעור מזערי אף יותר (כ-0.2%) של בעלי עסקים נעזר בייעוץ עסקי מטעם הסוכנות בד בבד עם ליווי בהגשת בקשה להלוואה. השיעורים הנמוכים של בעלי העסקים שנעזרו בסוכנות עלולים להצביע על חוסר מודעות של עסקים קטנים לכלים אלו ומעלה שאלות לגבי הרלוונטיות של הסוכנות בטיפול בעסקים הקטנים.



הנחות בתשלום ארנונה לעסקים ביישובים שפוננו

עסקים שבעליהם פונו על ידי המדינה בדרום ובצפון, והם אינם פעילים באופן רציף או עומדים ריקים או המשיכו לעבוד במקום אחר או באופן מקוון, נדרשים לשלם ארנונה לרשות המקומית והם רשאים לבחור בין הגשת תביעה לפיצוי במסלול מחזוריים (במסלול הירוק) לבין המסלול האדום. הנוסחה במסלול המחזוריים מגלמת את הפיצוי בגין אובדן הרווח כולל הוצאות קבועות שלא ניתן להימנע מהן, כגון ארנונה; המסלול האדום מאפשר הגשת בקשה למקדמה, והיא נבחנת ומשולמת בהתאם למסלול המחזוריים. זאת בשונה מהפטור מארנונה שהעניקה המדינה לאותם עסקים בתקופת משבר הקורונה.



שער שלישי - ניהול הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים



בקרה ומעקב של ראש הממשלה והשרים אחר תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים - בראש הקבינט החברתי-כלכלי עומד ראש הממשלה וחברים בה שרי ממשלה רבים, וביניהם שר האוצר, שמכהן כממלא מקום יושב ראש הוועדה, ושר הכלכלה והתעשייה¹². מאז אירועי שבעה באוקטובר ועד סוף שנת 2023 התכנס הקבינט החברתי-כלכלי חמש פעמים אך במהלכם לא קיים דיון בקרה ומעקב על יישום תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים; בשנת 2024, עד מועד סיום הביקורת, הקבינט כלל לא התכנס ולא קיים דיון בנושא.



הגדרה אחידה לגודלם של עסקים - נמצא כי אין לרשויות המדינה הגדרה אחידה לגודלם של עסקים, לרבות הגדרה לעסק זעיר ולעסק קטן. חלק מהגופים מגדירים לפי מחזור העסקאות של העסק (למשל, החשכ"ל במשרד האוצר מגדיר "עסק קטן" - מחזור עסקאות עד 25 מיליון ש"ח); חלקם מגדירים לפי שתי הקטגוריות (למשל, הסוכנות לעסקים קטנים מגדירה "עסק זעיר" - מחזור עסקאות עד 2 מיליון ש"ח או 1 - 4 מועסקים; ו"עסק קטן" - מחזור עסקאות 2 - 10 מיליון ש"ח או 5 - 10 מועסקים); וחלקם כלל אינם מגדירים עסק זעיר ועסק קטן (למשל, רשות המיסים וקרן הסיוע של צה"ל). הלמ"ס מפיקה נתונים על פי הגדרות גודל (למשל, מספר משרות שכיר בעסק) ולפי דרישה (למשל, הלמ"ס מפרסמת נתונים לפי חתכי גודל שונים ולפי דרישה) של הגופים המזמינים את הנתונים, ואין לה הגדרות לעסק זעיר ועסק קטן. אי-האחידות בהגדרות מונחים אלה מקשה על בניית מאגר נתונים כולל, עדכני ורלוונטי על עסקים קטנים, על הגדרת הצרכים שלהם ועל הכנת תוכניות סיוע מותאמות להם.



העברה שוטפת של מידע חיוני בין רשות המיסים לסוכנות לעסקים - נמצא כי אין העברה שוטפת של מידע חיוני בין רשות המיסים לסוכנות לעסקים קטנים כדי שהסוכנות תוכל להכין תוכניות סיוע המבוססות על מידע עדכני ואמין. נתונים כגון הדיווחים למע"ם של העסקים ומחזור העסקאות השנתי שלהם אינם מועברים כלל. כמו כן, אף שקיימת העברת מידע בין הלמ"ס לסוכנות, האחרונה ציינה שיש צורך בעיבודי נתונים נוספים שיתקבלו בלוח זמנים קצר. יוצא, שבפועל אין לסוכנות מאגר נתונים מקיף ועדכני על עסקים קטנים. ללא מאגר נתונים נפגעת יכולתה של הסוכנות לגבש צעדי מדיניות לעסקים קטנים, בעיקר בעיתות חירום, כפי שקרה במלחמת חרבות ברזל.



גוף מתכלל לסיוע לעסקים קטנים - בניגוד להחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 בעניין ייעול הסיוע לעסקים ומיקודו, בה הוטל על שר הכלכלה ועל שר האוצר לרכז את התמיכה בעסקים קטנים תחת קורת הגג של הסוכנות לעסקים קטנים, עד מועד סיום הביקורת לא קבעו שר הכלכלה ושר האוצר מדיניות

עוד חברים בה השרים הבאים: שר הפנים, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התיירות, שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, השר להגנת הסביבה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר התרבות והספורט, שר התקשורת, שר החינוך, שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי.

מתואמת בנושא עסקים קטנים. משרד הכלכלה ומשרד האוצר אינם מרכזים את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת, הם אינם מפקחים על הפעלתן, הם אינם מקבלים עליהן דיווח שוטף והם אינם פועלים לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה.



הקמת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים ובני זוגם - הקמת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים ובני זוגם על ידי הממשלה ופתיחת מסלול פיצוי למשרתי מילואים עצמאים ולבני זוגם מסייעות לפתרון בעיות ייחודיות לאוכלוסייה זו; הן מפחיתות את חוסר הוודאות הכלכלית העומדת מולם ומסייעות להם להתמודד עם האתגרים הכלכליים הניצבים בפניהם. עד חודש מרץ 2024 שילמה קרן הסיוע כ-62 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסתם של משרתי מילואים עצמאים וכ-30 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסת בני זוגם של משרתי המילואים, עצמאים או שכירים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט החברתי-כלכלי לצורך ביצוע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים, ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.



על משרד האוצר, בשיתוף פעולה מלא עם משרד הכלכלה ורשות המיסים, להכין תוכנית אופרטיבית סדורה למצבי חירום המבוססת על לקחי משבר הקורונה ועל לקחי אירועי שבעה באוקטובר, על פי הסביבה הכלכלית המשתנה, ובהתאם לכך - להכין את המענה הנדרש גם לעסקים זעירים וקטנים.



מומלץ כי רשות המיסים תשלים את הטיפול בכלל התביעות לפיצוי, תוך מתן דגש על תביעות של עסקים קטנים, על תביעות שהוגשו בשנת 2023 ועל תביעות במסלול הירוק ובמסלול הכלל-ארצי שדורשות זמן טיפול קצר יותר מהתביעות במסלול האדום. מומלץ כי הרשות תבחן את הסיבות לשיעור הגבוה של הגשת תביעות באמצעות מייצגים, בעיקר במסלולים הירוק והכלל-ארצי. עוד מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות לפשט את תהליך הגשת התביעה במסלולים אלה, ותשקול הקצאת עובדים של רשות המיסים שייסיעו למגשי התביעות.



מומלץ שבנק ישראל יעודד את הבנקים המסחריים לקבוע מסלולי הלוואות שונים לפי גודלם של העסקים, כך תוקל נגישותם של עסקים זעירים ועסקים קטנים לקבלת ההלוואות, וייתכן שאף יגדל מיצוי זכאותם



בתוכנית המוניטרית. מומלץ שבנק ישראל ישקול להאריך את התוכנית המוניטרית, לכל הפחות עבור בעלי עסקים שפוננו מבתיים או עבור עסקים בבעלות משרתי מילואים, משום שהמלחמה ממשיכה ועסקים קטנים עדיין מצויים בקשיים כלכליים.

על הסוכנות לעסקים קטנים לאתר את הצרכים של עסקים קטנים בשעת חירום, ועל פיהם לפתח כלי סיוע חדשים, נוסף על הכלים הקיימים, המותאמים לשעת חירום, ובהם העמדת משרדים ניידים או משרדים חלופיים למשרדים שבהם פעלו בעלי עסקים שפוננו מבתיים וסיוע והכוונה בהקמה ופיתוח של אתרי אינטרנט לבעלי עסקים שפוננו לצורך המשך מתן שירות באמצעותם.

מומלץ כי רשות המיסים תוציא הנחיה לקרן הסיוע לצורך הסדרת היבטי המס החלים על תשלומי הפיצויים בגין אובדן הכנסות בני זוגם של משרתי המילואים, כולל בהקשר לפיצויים שכבר שולמו לזכאים להם. הנחיה זאת תכלול, בין היתר, הוראות באשר לאופן ייחוס ההכנסה מהפיצוי בין בני הזוג, לחישוב חבות המס בגינה ולכללי הניכוי במקור החלים עליה, כל זאת בהתאם להוראות הפקודה והתקנות מכוחה.

נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים, שהם מרבית העסקים בישראל, ומאפייניהם שונים משל עסקים בינוניים וגדולים, יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ובעל תקציב משמעותי. מומלץ כי משרד הכלכלה האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים יוביל את הפעילות הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. כמו כן, על המשרד להפעיל את הכלים העומדים לרשותו כדי למפות את הצרכים של עסקים זעירים וקטנים ולפעול עם כלל משרדי הממשלה, ובתיאום עם בנק ישראל, כדי לגבש תוכניות סיוע כלכליות תוך קביעת היקף המשאבים הנחוצים ליישומן. תיאום הפעילות ותכלולה בנושא הסיוע לעסקים קטנים ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבוז משאבים.

מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה, משרד האוצר ובנק ישראל יקבעו הגדרות אחידות למונחים עסק זעיר ועסק קטן הרלוונטיות למציאות העסקית בישראל, וזאת כדי לאפשר בניית מאגר נתונים משותף לכלל הגופים והכנה של תוכניות סיוע מותאמות לעסקים קטנים.

מוצע שמשרדי האוצר והפנים יבחנו מתן הנחות בתשלום הארנונה לבעלי עסקים ברשויות המקומיות שפוננו, שאינם פועלים באופן רציף או עומדים ריקים או המשיכו לעבוד במקום אחר או באופן מקוון. עד קבלת החלטה בעניין זה מוצע שהרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות לקבוע הסדרי פרעון בתשלומים לעסקים בגין תשלומי הארנונה לפי הכללים שנקבעו בחוק.

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל ■ סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים במלחמת חרבות ברזל

הגוף האחראי על המסלול	שם המסלול	תמצית מטרת המסלול	מועד פתיחת המסלול לציבור	כמה תוקצב בכל מסלול	כמה מומש בפועל בכל מסלול
רשות המיסים	מסלול אדום	פיצוי לעסקים ביישובי ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות מלחמה, ובכלל זה הפסקת פעולות וללא תקרת פיצויים	אפשרות - 22.10.23 הגשת בקשה למקדמה	הערכה לגבי התקציב שינוצל - כ- 17 מיליארד ש"ח	עד דצמבר 2023 - 0.761 מיליארד ש"ח
	מסלול ירוק	פיצויים לעסקים ביישובים ובאזורים ששטמם ננקב בהוראת שעה ושבהם הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות. ייתנו פיצוי לעסקים באחד מארבעה מסלולים לפי בחירת בעל העסק (מסלול חקלאים, שכר, מחוורים וקבלן ביצוע)	19.11.23		עד דצמבר 2023 - 0.629 מיליארד ש"ח
	מסלול כלל-ארצי	פיצוי לעסקים על ירידה במחזוריים בחודשים אוקטובר - דצמבר	19.11.23		עד דצמבר 2023 - 2.67 מיליארד
צה"ל	קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים	סיוע ותגמול לחיילים בשירות מילואים ששרתו במלחמה, ובכלל זה בגין נזקים כלכליים שנגרמו להם ולבני משפחותיהם עקב חשתתפותם בלחימה או עקב קריאתם לשירות מילואים בהתראה קצרה	7.12.23	מיליון ש"ח 270	עד סוף פברואר 2024 - כ- 33 מיליון ש"ח במסלול הפיצוי לעצמאים (כ-12% מתקציב הקרן)
בנק ישראל	מתווה לדחיית הלוואות למשקי בית ולעסקים	דחיית תשלומים לשלושה חודשים ממועד אישור הבקשה, בתנאים התלויים במרחק מרצועת עזה או מגבול הצפון	15.10.23	לא רלוונטי	סך התשלומים שנדחו בהלוואות של עסקים קטנים הוא כ-2.9 מיליארד ש"ח
	התוכנית המוניתרית לעסקים קטנים	בנק ישראל העמיד לטובת המערכת הבנקאית הלוואות לתקופה של שנתיים בריבית משתנה של בנק ישראל פחות 1.5%, זאת כנגד הלוואות שהבנקים יעניקו לעסקים קטנים שפדיונם נפגע בשיעור של לפחות 25% באחד מהחודשים מאז אוקטובר 2023, בתנאי שממוצע הריבית לעסקים לא יעלה על ריבית הפריים	6.11.23	מיליארד ש"ח 10	מימוש התוכנית לעסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות - כ-4.4 מיליארד ש"ח
	סקאות ריפו לגופי אשראי חוץ-בנקאי	כלי נוסף ומשלים לתוכנית המוניתרית לעסקים קטנים לגופי האשראי החוץ-בנקאיים המפוקחים על ידי בנק ישראל (חברות כרטיסי האשראי) או על ידי רשות שוק ההון.	21.11.23	מיליארד ש"ח	0
	קרן ההלוואות בערבות מדינה	להביא להגדלת ההיצע, המיניות והגיוון של מקורות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עם מחזור שנתי עד 100 מיליון ש"ח, זאת באמצעות מתן הלוואות במגוון מסלולים לצורכי הון חוזר, הקמת עסקים והשקעה	נובמבר 2023	מיליארד ש"ח 8	עד 18.1.24 ניתנו בקרן הלוואות בהיקף של 3.2 מיליארד ש"ח מסך ההלוואות (כ-68%) לעסקים קטנים, לפי הגדרת החשכ"ל

הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ככלל, בחודשים הראשונים מפרוץ המלחמה, היה מימוש גבוה לתוכניות הסיוע של בנק ישראל ושל החשכ"ל שנותנות הלוואות בתנאים מטיבים; היה מימוש נמוך לתוכניות הסיוע של קרן הפיצויים של רשות המיסים ושל קרן הסיוע של צה"ל שנותנות פיצויים לעסקים.

טענות שעלו בפגישות עם בעלי עסקים קטנים לאי-מתן מענה וסיוע כלכלי

צוות הביקורת קיים כמה פגישות במרץ ובאפריל 2024 עם בעלי עסקים שפוננו מאזור מגוריהם בדרום ובצפון, עם בעלי עסקים שגויסו למילואים ועם בעלי עסקים ממרכז הארץ. להלן דוגמאות לטענות שהועלו לגבי המענה שקיבלו לאחר הגשת התביעות לרשות המיסים:

1. בעל עסק בתחום הנדל"ן שהמחזור השנתי שלו גבוה מ-2.1 מיליון ש"ח, וחווה ירידה של יותר מ-25% בהכנסותיו בחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר, הגיש בנובמבר 2023 תביעה לרשות המיסים במסלול הכלל-ארצי באמצעות מייצג. עד מועד הפגישה - אפריל 2024 - הוא לא קיבל כל פיצוי ונאלץ לקחת הלוואות חוץ-בנקאיות והלוואות גישור מהבנקים.
2. בעלת עסק בתחום המסעדנות מהדרום הגישה באמצעות מייצג תביעה במסלול הירוק (לדברי המייצג, במסלול זה היה סיכוי לקבל את כספי התביעה מהר יותר). לדברי בעלת העסק, היא לא קיבלה כל פיצוי במשך חמישה חודשים. בעקבות כך, היא הגישה תביעה במסלול האדום, ולדבריה קיבלה מקדמות שסייעו לה לכסות רק את התשלומים לספקים ולא הספיקו לצורכי מחיה.
3. בעלת קליניקה טיפולית שנסגרה בעקבות המלחמה הגישה תביעה במסלול האדום בנובמבר 2023. לדבריה, עד מועד הפגישה עם צוות הביקורת במרץ 2024 היא טרם קיבלה מקדמה. פניותיה לרשות המיסים כדי לברר את סטטוס התביעה לא נענו. עוד ציינה בעלת העסק כי המדינה לא הציעה לה כל הלוואה או תוכנית סיוע לבעלי עסקים.
4. בעלת עסק בתחום הבידור לגיל הרך הפסיקה את פעילותה לאחר אירועי שבעה באוקטובר. לדבריה, הפיצוי היה מזערי, כ-30% מההכנסות בשנה הקודמת, ולא תאם את ההכנסות שהיו צריכות להיות לה בתקופת חג החנוכה - תקופת השיא של העסק.
5. בעל עסק בתחום המזון הגיש באמצעות מייצג תביעה במסלול האדום. לטענתו, הוא קיבל מקדמה בגובה 60% על חודש אוקטובר 2023. תביעה שהגיש לחודשים נובמבר-דצמבר לא קיבלה מענה נכון למועד הפגישה עם צוות הביקורת באפריל 2024. כמו כן, בעל העסק העסיק עובדים מאזורים שלא פונו, ולטענתו נאמר לו שאם עובדים אלה לא הגיעו לעבודה, הוא לא יקבל פיצוי על הוצאות השכר שלהם.

סיכום

מלחמת חרבות ברזל פגעה פגיעה של ממש בעסקים קטנים רבים, והם נאלצו להתמודד עם גיוס למילואים של בעליהם, עם זמינות עובדים, עם האטה ניכרת בפעילות הכלכלית במשק ואף סגירה של עסקים לתקופות ארוכות בעטיין של הנחיות ביטחוניות, בפרט באזורים מהם פונתה אוכלוסייה.

כדי לתת מענה מיטבי בעת שגרה ובשעת חירום לעסקים קטנים, וביתר שאת לעסקים זעירים, יש צורך להיערך מבעוד מועד באמצעות תוכניות מגירה כלכליות המבוססות על תרחישי ייחוס אפשריים הנגזרים מאירועי החירום השונים, שיתנו מענה מהיר ככל הניתן ב"לחיצת כפתור". הכנת תוכניות אלה חשוב שתתבסס על הפקת לקחים מאירועי חירום קודמים. בהכנת תוכניות יש למפות אילו ענפים כלכליים ייפגעו יותר בכל אחד מאירועי החירום ומהם הצרכים הייחודיים שיש לספק להם; מהן העלויות הצפויות של החלטה על מתן סיוע, מהם המקורות לגיוס כספי הסיוע ומהי תרומתו של הסיוע לכלכלה; ואילו אוכלוסיות זקוקות לסיוע ייחודי, למשל משרתי מילואים שהם בעלי עסקים. התוכניות יוכנו בשיתוף פעולה מלא בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

יש לתת מענה מתאים למציאות שבה בעלי עסקים קטנים משרתים במילואים, ונאלצים להפסיק בבת אחת את חיי השגרה ואת הפעילות העסקית שלהם לתקופה ארוכה. יש לתת מענה מתאים גם לבעלי עסקים שפוגו מביתם ומתמודדים הן עם עקירה מסביבתם החברתית והן עם חוסר ודאות וקשיים כלכליים. מענה לאוכלוסיות אלה יכלול מסלולי סיוע מיוחדים, הארכת פרקי הזמן להגשת בקשות לתוכניות הסיוע הקיימות ומתן קדימות לטיפול באוכלוסיות אלה. נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ותקציב משמעותי, שיתאם בין פעולות משרדי הממשלה לסיוע לעסקים קטנים. מומלץ כי משרד הכלכלה, האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים, יוביל את פעילותה הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. תיאום הפעילות ותכלולה בנושא הסיוע לעסקים קטנים ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבז משאבים.

במועד סיום הביקורת, מאי 2024, מלחמת חרבות ברזל נמשכת ולפיכך גם ההכרזה על מצב חירום. על שרי הכלכלה והאוצר להנחות את משרדיהם להפיק לקחים מתוכניות הסיוע לעסקים קטנים ולברר מהי התמיכה הנדרשת לעסקים קטנים, בפרט מאזורים שפוגו ובאזורים הסמוכים לאזורי לחימה.

מומלץ כי ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט החברתי-כלכלי כדי לבצע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים, ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

מבוא

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחזירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה¹³). המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באזרחים. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים (להלן - אירועי שבעה באוקטובר); רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות. מלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה), שפרצה בעקבות אירועים אלה, מתאפיינת בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, בחשש מעימות רב-זירתי ובמשך ארוך לעומת מלחמות ישראל האחרונות.

נוכח המתקפות שאירעו מאז פרוץ המלחמה, וכן איומים למתקפות נוספות, הן בזירה הדרומית והן בזירה הצפונית, התקבלה שורת החלטות באשר לפינוי אוכלוסייה ביישובים בשתי הזירות. לפי נתונים של מערכת "יחד" שהוקמה במלחמת חרבות ברזל כדי לאגם את נתוני המפונים והמתפנים, ב-7.1.24 היו כ-210,000 תושבים שפוננו מבתיים ביישובי הדרום והצפון ושהתפנו מבתיים באופן עצמאי מאז אירועי שבעה באוקטובר.

אירועי שבעה באוקטובר השפיעו עמוקות על כלכלת מדינת ישראל - בפרט בחודשים הראשונים. לפי סקירה של הכלכלן הראשי בנובמבר 2023¹⁴, עם אירועי שבעה באוקטובר הגיב שוק ההון בחדות, כאשר מדד תל אביב 125 איבד מערכו עד כ-13% ושער החליפין מול הדולר חצה את הארבעה שקלים לדולר. תחזית צמיחת התוצר לשנת 2023 עודכנה כלפי מטה ועמדה נכון לנובמבר 2023 על 2% (לעומת 2.7% בפרסום נומרטור יוני 2023). למלחמה הייתה גם השפעה משמעותית על שוק העבודה¹⁵. באוקטובר 2023

¹³ יישובים הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ויישובים נוספים באזור שנקבעו בהחלטת הממשלה מיום 12.10.23 ובהחלטת הממשלה 988 מיום 23.10.23 ומוגדרים יישובי קו עימות (הרשימה נמצאת באתר רשות המיסים בישראל).

¹⁴ אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "סקירת מגמות מקרו כלכליות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023 - 2024" (נובמבר 2023).

¹⁵ אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "סקירת מגמות מקרו כלכליות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023 - 2024" (נובמבר 2023).

נעדרו כ-765,000 מועסקים מעבודתם (כ-18%) בשל סיבות הקשורות למלחמה, בנובמבר 2023 נעדרו כ-400,000 מועסקים (כ-9% מהמועסקים) ובדצמבר 2023 - כ-285,000 מועסקים (כ-7% מהמועסקים).

לעסקים קטנים ובינוניים יש חשיבות בהתפתחותן הכלכלית של מדינות, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. ההכרה בתרומתם של עסקים אלו למשק הניעה מדינות מתקדמות רבות לגבש מדיניות תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים. אמצעי התמיכה שניתנים הם בין היתר חקיקה מיוחדת להגנה על עסקים קטנים, בניית מערכת תמיכה ממשלתית המורכבת בעיקרה ממרכזי מידע, מיועצים ומחונכים מקצועיים, ממתן הלוואות בתנאי אשראי נוחים ומיצירת מסגרת לשיתוף פעולה בין בעלי העסקים במטרה לנצל את היתרונות הטמונים בגודלם, בייחוד בתחומי המחקר, הפיתוח והשיווק.

במדינות ה-OECD עסקים קטנים ובינוניים הם בממוצע כ-99% מהעסקים, והם מספקים כ-60% מהתעסוקה ותורמים 50% עד 60% מהתוצר¹⁶. סוכנויות ממשלתיות ייעודיות במדינות רבות ב-OECD מקדמות סביבה רגולטורית המעודדת יזמות, מגבשות תוכניות ומקצות תקציבים לתמיכה בעסקים קטנים ולשיפור היכולות העסקיות שלהם.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בשנת 2022 היו בישראל כ-627,000 עסקים (למעט עסקים פטורים ממע"ס).

בלוח שלהלן מפורטת התפלגות העסקים לפי מספר המועסקים בהם ושיעורם מכלל העסקים, נכון לשנת 2022:

לוח 1: התפלגות העסקים בישראל, לפי מספר מועסקים ושיעורם מכלל העסקים, 2022

מספר העסקים ושיעורם	מספר המועסקים ושיעורם	התפלגות תמ"ג ¹⁷ עסקי ¹⁸ (במיליוני ש"ח)	עצמאים*
350,729	13.71%	97,109	11.83%
196,217	31.3%	87,279	10.63%
62,598	10.0%	120,940	14.73%
15,120	2.4%	147,493	17.96%
2,136	0.3%	368,276	44.85%
626,800	100.0%	821,097	100%

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והסוכנות לעסקים קטנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עצמאים - מי שהכנסותיהם מגיעות מפעילות עסקית עצמאית שלהם.

¹⁶ Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth, OECD, 2018 [קישור](#)

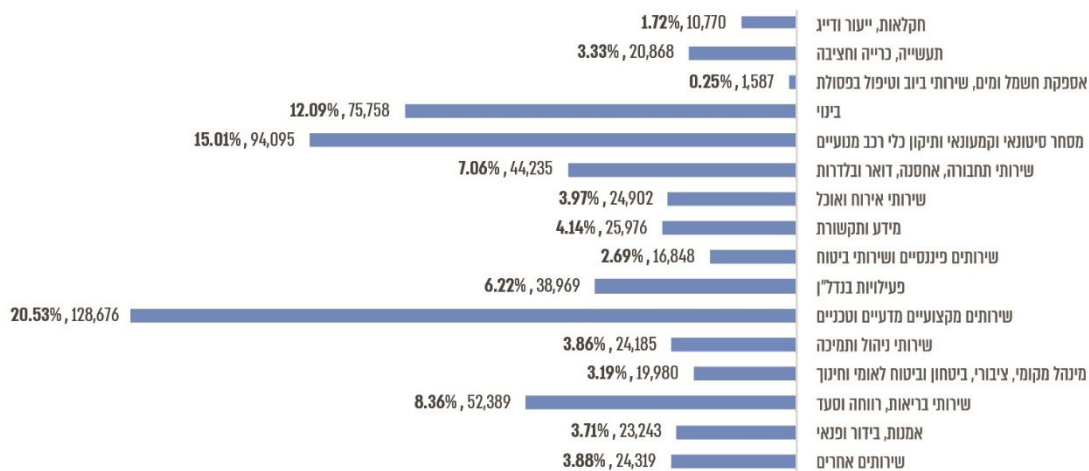
¹⁷ תמ"ג (תוצר מקומי גולמי) - מונח כלכלי המציין את הערך הכולל של מוצרים ושירותים שיוצרו בשטח טריטוריאלי מסוים במהלך תקופה מסוימת.

¹⁸ תמ"ג עסקי - תמ"ג בניכוי הפעילויות שאינן עסקיות.

מהלוח עולה כי מספרם של העצמאים, של העסקים הזעירים¹⁹ ושל העסקים הקטנים²⁰ (כולם יחד להלן - עסקים קטנים) בשנת 2022 היה כ-610,000 וחלקם מכלל העסקים היה כ-97%. התמ"ג העסקי של העסקים הקטנים עמד על כ-305 מיליארד ש"ח (כ-37% מחלקם בתמ"ג העסקי). כ-1,260,000 מועסקים (כ-49% מכלל המועסקים במגזר העסקי) הם עצמאים או מועסקים בעסקים קטנים.

עסקים קטנים פעילים בענפים רבים במשק. בתרשים שלהלן מפורטת התפלגות העסקים הקטנים לפי ענפים כלכליים ושיעורם מכלל העסקים הקטנים, נכון לשנת 2022:

תרשים 1: התפלגות מספר העסקים הקטנים, לפי ענף כלכלי, 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים כוללים את המגזר העסקי בלבד.

מהתרשים עולה כי כ-300,000 עסקים (כמחצית מהעסקים הקטנים) עוסקים בענפים האלה: כ-129,000 עסקים בענפי השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים (כ-21%), כ-94,000 בענפי המסחר הסיטונאי והקמעונאי ותיקון כלי רכב מנועים (כ-15%) וכ-76,000 עסקים בענף הבינוי (כ-12%).

הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) אמורה לטפל במגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. הסוכנות אמונה על הטיפול בנושאי רוחב בעלי השפעה על מגזר העסקים הקטנים, ובהם מעקב, הערכה, חקיקה, יצירת מידע ופיתוח הזדמנויות, באמצעות קיום ערוץ תקשורת עם משרדי הממשלה ועם המחוקק. כמו כן, היא בוחנת השפעות אפשריות של יוזמות חקיקה על עסקים קטנים. הסוכנות מרכזת עבודה מחקרית שנועדה להגביר את היקף הידע המקצועי על מגזר

19 1 - 4 מועסקים.

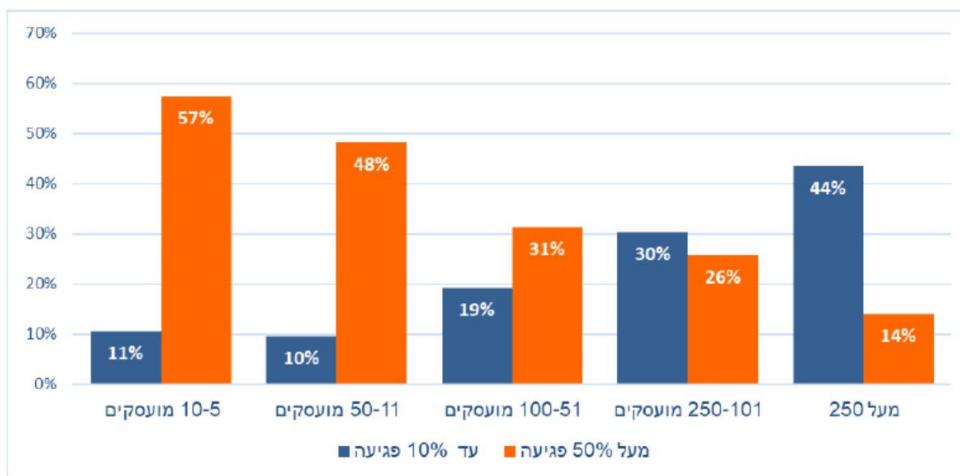
20 5 - 19 מועסקים.

העסקים הקטנים. הסוכנות מקיימת קשרים עם ארגונים בין-לאומיים העוסקים במגזר העסקים הקטנים, מפעילה כלי סיוע לעסקים קטנים ומציעה ליווי וידע עסקיים לעסקים²¹.

על פי נתונים שהצטברו לאחר מצבי חירום שהתרחשו בעבר (למשל, סבבי לחימה ותקופת הקורונה), עסקים זעירים וקטנים נפגעים פגיעה של ממש מהבחינה הכלכלית, המשפיעה על ההמשכיות העסקית שלהם. על פי סקר של הסוכנות לעסקים קטנים משנת 2021, שבחן את מצבם של עסקים בתקופת הקורונה, בקבוצת העצמאים חלה ירידה של 76% ברווחיות²²; בקבוצת העסקים שבהם 1 - 4 מועסקים חלה ירידה של 67%; ובקבוצת העסקים שבהם 5 - 19 מועסקים חלה ירידה של 62%.

לאחר אירועי שבעה באוקטובר, ביצעה הלמ"ס סקר בזק בנוגע לחודש אוקטובר²³ לצורך בחינת מצב העסקים המעסיקים חמישה עובדים ומעלה²⁴. נתוני העסקים נאספו מ-24.10.23 עד 26.10.23, והם משקפים את דיווחי המנהלים על מצב התעסוקה והפגיעה בעסקיהם בשבוע השלישי למלחמה²⁵. בתרשים להלן מתואר היקף הפגיעה הצפוי בהכנסות של עסקים אלה באוקטובר 2023 בהשוואה לזמני שגרה, לפי גודל העסק:

תרשים 2: היקף הפגיעה הצפוי בהכנסות של עסקים בהשוואה לעת שגרה, לפי גודל העסק, אוקטובר 2023



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* החלוקה לגודל העסקים לא נעשתה לפי חוק חובת המכרזים אלא לפי חלוקה שונה שעליה החליטה הלמ"ס.

21 אתר הסוכנות לעסקים קטנים - www.sba.org.il.

22 "סקר תקופתי של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים 2022", מרץ 2023.

23 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: סקר מצב העסקים במלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023, 1.11.23.

24 דהיינו, הסקר אינו כולל עסקים זעירים כהגדרתם על ידי הסוכנות לעסקים קטנים (1 - 4 עובדים).

25 מדגם הסקר כולל כ-1,680 עסקים ושיועור ההשבה על הסקר עמד על 78%. אומדני הסקר מייצגים 68,495 עסקים שבהם 2.2 מיליון עובדים.

מהתרשים עולה כי היקף הפגיעה הצפוי בהכנסות העסקים חמור יותר ככל שהעסק קטן יותר. כך, 57% מהעסקים המעסיקים 5-10 מועסקים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא מעל 50% (לעומת 14% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים); 11% מהעסקים המעסיקים 5-10 מועסקים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא עד 10% (לעומת 44% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים). אף שהסקר לא התמקד בעסקים זעירים וקטנים, ניתן להניח כי הפגיעה בהכנסותיהם של עסקים אלה גדולה אף יותר. ממצא זה נובע מגורמים שונים, ובהם נזילות, מערכות תקשורת וגישה למסחר בין-לאומי, המקנים עמידות גבוהה יותר לעסקים גדולים בהשוואה לעסקים קטנים.

תרשים זה עולה בקנה אחד עם דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2020²⁶ ובו נמצא כי בתקופת משבר הקורונה הייתה פגיעה ניכרת ב-74% מהעסקים בישראל, וכי הפגיעה בעסקים הקטנים הייתה גדולה יותר.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 (להלן - מועד סיום הביקורת) ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע המדינה לעסקים קטנים. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בשבעה באוקטובר 2023, שונתה תכולת הביקורת ונבחן יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל. הביקורת בדקה את קיומן של תוכניות מגירה כלכליות לשעת חירום לסיוע לעסקים זעירים וקטנים ואת תוכניות הסיוע לעסקים זעירים וקטנים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה (לרבות בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים), במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ובאגף התקציבים (להלן - אג"ת), ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), בבנק ישראל ובקרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובנות זוגם שהם בעלי עסקים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

היערכות לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום

כאמור, בישראל יש כ-350,000 עצמאים, כ-196,000 עסקים זעירים שמעסיקים עד ארבעה עובדים וכ-62,000 עסקים קטנים המעסיקים עד 20 עובדים; כל אלה יחד הם כ-97% מהעסקים בישראל. מדינות רבות, בעיקר ארה"ב ומדינות באירופה, רואות במגזר העסקים הקטנים מגזר התורם תרומה חיובית לפעילות הכלכלית במשק ומשפיע רבות עליה. אולם בשל גודלם ומחזורם הכספי הקטן, עסקים אלה רגישים בייחוד בעת משברים מלחמתיים וכלכליים. כך, בתקופת משבר הקורונה נפגעו עסקים רבים בישראל עקב האטה של ממש בהיקף הפעילות הכלכלית, שנבעה בין היתר מסגרים ממושכים.

בתקופות שבהן התרחשו בישראל סבבי לחימה ובתקופת הקורונה החליטה הממשלה אד הוק על ביצוע פעולות שונות לצמצום הפגיעה בעסקים, וזאת באמצעות מתן פיצויים וגיבוש סל הטבות (לרבות רשת ביטחון סוציאלית ותוכניות האצה) בתחומים שונים ובהיקפים תקציביים גדולים, שתרמו להפחתת הנטל

מבקר המדינה, דוח מיוחד (2020), "היבטים בפעילות רשות המיסים בתקופת משבר הקורונה", עמ' 27 - 80.

הכלכלי על עסקים וסייעו להם לצלוח את תקופות המשבר²⁷. כך, בתקופת משבר הקורונה החליטה הממשלה על שורת צעדים לתמיכה בעסקים קטנים בהיקף של יותר מ-20 מיליארד ש"ח שהועברו לבעלי עסקים באופן ישיר או באמצעות הקלות תזרימיות.

שונות גדולה בין סוגי העסקים - גודלם, מגזרי פעילותם, מספר המועסקים בהם ומחזוריהם הכספיים - מחייבת את מקבלי ההחלטות לקבל החלטות בין היתר בדבר היקפי הסיוע, סדרי עדיפויות במתן הסיוע ותזמון מתן הסיוע; הכול, כדי לייעל את יישום הסיוע ולמקסם את התועלות שבמתן הסיוע שהמדינה מעניקה. עם זאת, כפי שיפורט להלן, אין הגדרות אחידות למושגים "עסק זעיר" ו"עסק קטן" ואין מאגרי נתונים על עסקים קטנים, שיאפשרו קביעת מדיניות וקבלת החלטות מושכלות.

הגדרות "עסק זעיר" ו"עסק קטן"

כדי לתת מענה מיטבי על הצרכים של עסקים קטנים, בעת שגרה ובשעת חירום, יש חשיבות ליצירת תמונת מצב עדכנית ככל הניתן של מספר העסקים הפעילים, תחום פעילותם ותרומתם לתעסוקה ולכלכלה. כדי לאסוף נתונים כאמור יש להגדיר מה ייחשב לעסק קטן, להחליט על מדיניות הנוגעת לעסקים קטנים ולגבש תוכניות לפיתוח של עסקים אלה בעת שגרה ולסיוע הנחוץ להם בשעת חירום.

בביקורת עלה כי גופים שונים, הרלוונטיים לנושא זה, מגדירים באופן שונה עסק זעיר ועסק קטן. להלן הגדרות עסק זעיר ועסק קטן בגופים השונים:

לוח 2: הגדרות עסק זעיר ועסק קטן בגופים השונים, נכון למאי 2024

עסק קטן		עסק זעיר		
מספר מועסקים	מחזור עסקאות (במיליוני ש"ח)	מספר מועסקים	מחזור עסקאות (במיליוני ש"ח)	
20 - 6	20 - 2	5 - 1	עד 2	הסוכנות לעסקים קטנים
-	-	-	-	הלמ"ס
-	עד 25	-	-	החשב"ל במשרד האוצר
-	עד 50	-	עד 10	בנק ישראל
-	-	-	-	רשות המיסים
-	-	-	(יש הגדרה ל"עוסק פטור" - עד 107,000 ש"ח)	
-	-	-	-	קרן הסיוע של צה"ל

על פי נתונים של משרדי הכלכלה והאוצר, בנק ישראל, רשות המיסים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

27 כך, למשל, תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 תוקנו ב-15.6.21 בשל מבצע "שומר החומות". ראו ק"ת התשפ"א מס' 9440.

1. הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה המייצגת את מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, מגדירה עסק זעיר ועסק קטן על פי ההגדרות שבחוק חובת המכרזים. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כי "עסק זעיר" הוא עסק המעסיק עד חמישה עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על 2 מיליון ש"ח; "עסק קטן" הוא עסק המעסיק 6 - 20 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו גבוה מ-2 מיליון ש"ח, אך אינו עולה על 20 מיליון ש"ח ואין מתקיים בו אחד התנאים הנוגעים לעסק זעיר.

2. הלמ"ס מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין לה הגדרות רשמיות לעסק זעיר ולעסק קטן. הלמ"ס הוסיפה כי היא מפרסמת נתונים לפי חתכי גודל שונים ולפי דרישה של משרדי הממשלה המזמינים את הנתונים.

3. החשכ"ל מסר לצוות הביקורת כי הוא אינו מגדיר עסק זעיר; הוא מגדיר עסק קטן כעסק שהמחזור הכספי השנתי שלו אינו עולה על 25 מיליון ש"ח.

4. בנק ישראל מסר לצוות הביקורת כי הוא מגדיר עסק זעיר ועסק קטן על פי הגדרות בין-לאומיות, וזאת במטרה לקבוע מתכונת סיווג אחידה ובת השוואה לגבי הבנקים בישראל. בהתאם לכך, עסק זעיר הוא עסק עם מחזור עסקאות של עד 10 מיליון ש"ח בשנה; ועסק קטן הוא עסק עם מחזור עסקאות של עד 50 מיליון ש"ח בשנה.

5. רשות המיסים מגדירה "עוסק פטור" - פטור ממע"ם - על פי הגדרתו בחוק מס ערך מוסף - עוסק שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על כ-107,000 ש"ח^{28,29}. פקודת מס הכנסה אינה מגדירה עסק זעיר ועסק קטן³⁰. נוסף על כך, לצורך מתווה הסיוע לעסקים³¹ קבעה הרשות חלוקה לפי מחזור עסקי 0 עד 300,000 ש"ח ו-300,000 עד 400 מיליון ש"ח.

6. קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים פועלת לפי מתווה הסיוע של רשות המיסים³², וגם היא לא הגדירה עסק זעיר ועסק קטן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2024 מסרה רשות המיסים כי אינה רואה לנכון לקבוע הגדרות אחידות לגודלם של עסקים שישמשו לצרכים תפעוליים, שכן לכל גוף יש שיקולים שונים בקביעת המדיניות לגבי גודל העסק. למשל, ההגדרה של הסוכנות לעסקים קטנים "לעסק קטן" אינה מתאימה לקביעת מדיניות של ניהול סיכונים ברשות המיסים לצורך קביעת מסלולים "ירוקים" במערכי המס

28 מחזור של 107,000 ש"ח. עסקים אלה נכללים בהגדרה של "עסק זעיר" על פי חוק חובת המכרזים.

29 גובה המחזור של עוסקים פטורים מתעדכן מדי שנה ב-1.1 לפי השינוי במדד המחירים לצרכן. במאי 2023 אישרה ועדת הכספים בכנסת לקריאה שנייה ושלישית את רפורמת "עוסק זעיר". משנת 2024 יהיו עסקים שמחזור העסקאות השנתי שלהם אינו עולה על 120,000 ש"ח זכאים לנכות מהכנסותיהם שיעור הוצאה נורמטיבי של 30% מהמחזור במקום לדרוש ניכוי הוצאות בפועל.

30 ראו בפרק "קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים".

31 ראו בפרק "קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים".

32 ראו בפרק "קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים".

השוניים וחלוקת מענקים ופיצויים. רשות המיסים רואה לנגד עיניה שיקולים של עלות-תועלת, יעילות גביית המס ויעילות בחלוקת מענקים ופיצויים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 מסרה קרן הסיוע של צה"ל כי היא בוחנת את הבקשות המוגשות אליה בהתאמה לשאלה אם המגיש הוא עוסק פטור או עוסק מורשה בהתאם לחוק. אם ייקבעו הגדרות אחידות על ידי הגורמים המוסמכים צה"ל יבחן את פעולת קרן הסיוע בהתאם להן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2024 מסר משרד הכלכלה כי בחוק חובת המכרזים מופיעות הגדרות אחידות למונחים "עסק קטן" ו"עסק זעיר". החוק הוא בסמכות שר האוצר, וההגדרות נוסחו בהתייעצות עם הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה.

נמצא כי אין לרשויות המדינה הגדרה אחידה לגודלם של עסקים, לרבות הגדרה לעסק זעיר ולעסק קטן. חלק מהגופים (החשב"ל ובנק ישראל) מגדירים לפי מחזור העסקאות של העסק; חלקם (הסוכנות לעסקים קטנים) מגדירים לפי שתי הקטגוריות; וחלקם (רשות המיסים וקרן הסיוע של צה"ל) כלל אינם מגדירים עסק זעיר ועסק קטן. הלמ"ס מפיקה נתונים על פי הגדרות גודל (למשל, מספר המשרות של שכיר בעסק) ולפי דרישה של הגופים המזמינים את הנתונים, ואין לה הגדרות לעסק זעיר ועסק קטן. אי-האחידות בהגדרות מונחים אלה מקשה על בניית מאגר נתונים כולל, עדכני ורלוונטי על עסקים קטנים, על הגדרת הצרכים שלהם ועל הכנת תוכניות סיוע מותאמות להם.

מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה, משרד האוצר ובנק ישראל יקבעו הגדרות אחידות למונחים עסק זעיר ועסק קטן הרלוונטיות למציאות העסקית בישראל, וזאת כדי לאפשר בניית מאגר נתונים משותף לכלל הגופים והכנה של תוכניות סיוע מותאמות לעסקים קטנים.

מאגר נתונים על עסקים קטנים

מאגר נתונים מקיף ועדכני על עסקים קטנים מאפשר לקבל תמונה עדכנית של מצב העסקים בישראל, וכאמור מאפשר למקבלי ההחלטות לגבש החלטות מושכלות לקביעת קריטריונים למתן סיוע לעסקים ולהכנת תוכניות מתאימות. רשויות שונות, כגון רשות המיסים, הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), מחזיקות במאגרי נתונים שניתן להפיק מהם גם נתונים המתייחסים לעסקים קטנים. המידע על עסקים קטנים נחוץ למשרד הכלכלה ולסוכנות לעסקים קטנים לצורך גיבוש תמונת מצב עדכנית על תוכניות סיוע הנחוצות לעסקים קטנים.

תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 מסדירות את אופן העברת מידע בין גופים ציבוריים, כך שגוף ציבורי ימנה ועדה להעברת מידע³³. הוועדה תדון ותחליט אם ובאיזו מידה להיעתר לבקשות למסירת מידע מהגוף הציבורי ולאשר הגשת בקשות של הגוף הציבורי לקבלת מידע מגוף ציבורי אחר. בעת מסירת מידע ממערכת של גוף ציבורי

³³ "מידע" כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. בראש הוועדה יעמוד המנהל הכללי של הגוף הציבורי (או סמנכ"ל או עובד בכיר אחר הכפוף ישירות למנכ"ל) ובין חברי הוועדה יהיו היועץ המשפטי של הגוף הציבורי או נציגו. מספר חברי הוועדה לא יפחת משלושה.

למערכת של גוף ציבורי אחר אחראים מנהלי המאגרים של שתי המערכות לנקוט פעולות אבטחה ובקרה של השימוש במידע. יודגש כי אין חובה להעביר את המידע וההחלטה נתונה להחלטת הוועדה האמורה בהתאם לסמכותה על פי דין.

סעיף 234 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]³⁴ קובע כי מי שבחזקתו או בשליטתו תעודות, ידיעות, דוחות, רשימות שומה או העתקן המתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט בהכנסתו והוא מסר או ניסה למסור ידיעה או משהו מתוכנם של המסמכים לאדם ששר האוצר לא הרשה למסור לו, או שמסר אותם שלא לצורך פקודה זו, דינו מאסר שישה חודשים או קנס. בהערה לפקודה נקבע כי סמכות שר האוצר הואצלה ב-2019 למנהל רשות המיסים³⁵.

מאחר שנושא העסקים הקטנים אינו עיקר עיסוקם של הגופים האמורים, הפקת נתונים על עסקים קטנים מחייבת עיבוד של המידע המצוי במאגרי מידע אלה על ידי אנשי מקצוע³⁶. הסוכנות לעסקים קטנים ציינה כי היא פעלה עם הלמ"ס על הגדרת קבוצות הגודל של עסקים (על פי מספר המועסקים בעסק ומחזור העסקאות השנתי שלו) במטרה להתאים את המידע שמצוי בלמ"ס לצורכי הסוכנות לעסקים קטנים (להלן - התאמות מידע)³⁷. כמו כן, המידע המצוי במאגרי הנתונים מוכוון למילוי צרכים של הגוף שמחזיק במאגר זה, והוא אינו תמיד מעודכן. למשל, הנתונים המועברים מהלמ"ס מעודכנים לשנה עד שלוש שנים אחורה; הנתונים המועברים מרשות המיסים באופן שוטף מתייחסים לרישום של עסקים וסטטוס של עסקים במע"ס, אולם נתונים אחרים מרשות המיסים, כגון הדיווחים למע"ס של העסקים, מחזור העסקאות השנתי או נתונים דומים³⁸, אינם מועברים כלל³⁹. לצד זה, הסוכנות לעסקים קטנים ציינה כי הבטי"ל מעביר לה נתונים עדכניים על העסקים.

הסוכנות לעסקים קטנים מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להקמת מאגר נתונים עדכני ומלא, ככל שהדבר אפשרי במסגרת מגבלות המידע שמועבר אליה, כדי שניתן יהיה לגבש על בסיסו מדיניות ותוכניות סיוע לעסקים קטנים. הנתונים המועברים לסוכנות מחייבים עיבוד לצורך השימוש בו. עוד מסרה הסוכנות כי במקרים של אירועי חירום, או אם קיים צורך להחליט על צעדי מדיניות דחופים, יש צורך, על בסיס נתונים קיימים (לדוגמה, דיווחי מע"ס ודיווחי תעסוקה), לבצע התאמות מידע נוספות למידע הקיים בלמ"ס שגם אם הן פחות מדויקות הרי הן יכולות להתקבל בזמן קצר יחסית.

נמצא כי אין העברה שוטפת של מידע חיוני בין רשות המיסים לסוכנות לעסקים קטנים כדי שהסוכנות תוכל להכין תוכניות סיוע המבוססות על מידע עדכני ואמין. נתונים כגון הדיווחים למע"ס של העסקים ומחזור העסקאות השנתי שלהם אינם מועברים כלל. כמו כן, אף שקיימת העברת מידע בין הלמ"ס

34 דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] מס' 6 מיום 25.4.1961, עמ' 120.

35 י"פ התשע"ט מס' 8105 מיום 7.2.2019, עמ' 7470.

36 הסוכנות לעסקים קטנים ציינה כי פעלה עם הלמ"ס להפקת נתונים על פי קבוצות הגודל של העסקים (על פי מספר משרות השכיר בעסק ומחזור הדיווח למס הכנסה).

37 יצירת קבוצות של נתונים חדשים שמאפשרות בקלות יחסית ובלי שיהיה צורך לאסוף ולעבד היקף גדול של נתונים קיימים בכל פעם שרוצים להשתמש בקבוצות מידע אלה.

38 גם לא מידע מצטבר.

39 יש לציין כי הסוכנות לעסקים קטנים קיבלה באופן חד פעמי מהלמ"ס נתונים אגרגטיביים על תשלומי מע"ס של עסקים בצפון ובדרום, שמעודכנים לשלושה חודשים אחורה.

לסוכנות, האחרונה ציינה שיש לה צורך בעיבודי נתונים נוספים שיתקבלו בלוח זמנים קצר. יוצא, שבפועל אין לסוכנות מאגר נתונים מקיף ועדכני על עסקים קטנים. ללא מאגר נתונים נפגעת יכולתה של הסוכנות לגבש צעדי מדיניות לעסקים קטנים, בעיקר בעיתות חירום, כפי שקרה במלחמת חרבות ברזל.

מוצע שרשות המיסים⁴⁰ והלמ"ס, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים, יבחנו את הנתונים הנחוצים לסוכנות⁴¹. זאת, בכפוף לסודיות המידע (ללא פרטים מזהים) וכדי לאפשר לסוכנות לעסקים קטנים להקים מאגר נתונים מלא, אמין ועדכני על עסקים קטנים שיסייע לה ולגופים הרלוונטיים לגבש צעדי מדיניות לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי היא פועלת כל העת מול גופים בממשלה לצורך שיפור השירות, בכפוף לסודיות ולבחינה של עלות-תועלת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי המלצת המבקר נכונה. משרד הכלכלה ציין כי אכן, שיתוף מידע עשוי לסייע בקביעת מדיניות וכן ביצירת הקלות אסדרתיות לעסקים קטנים ובינוניים.

תרחיש ייחוס והיערכות לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום

בהחלטת ממשלה משנת 2016⁴² נקבע כי כדי להבטיח את ההיערכות למצב חירום ואת תפקודן של רשויות המדינה והמשק במצב כזה, על המשרדים הממשלתיים לנקוט את הפעולות הדרושות כדי להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים חיוניים לקיום האוכלוסייה המסופקים על ידם בעת שגרה, יינתנו גם במצב חירום. עוד נקבע כי פעולות משרדי הממשלה ייעשו בהתבסס על איום הייחוס המצרפי ועל תרחיש הייחוס המצרפי, וככל הנדרש תוך התייעצות עם רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון.

תרחיש ייחוס הוא תיאור סיפורי של ההתפתחות האפשרית של איום או סיכון, הכולל את משך הזמן והמענה הנדרש. מטרתו העיקרית היא לקבוע תוכנית עבודה לבניין הכוח הלאומי⁴³. רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) הגדירה שורה של תרחישי ייחוס לאומיים על פי איומים רלוונטיים למדינת ישראל (למשל, תרחיש למלחמה, תרחיש לרעידת אדמה ותרחיש לפנדמיה). על פי תרחישי הייחוס מגבשים משרדי הממשלה תרחישי ייחוס ענפיים ויעדי שירות שיינתנו על ידם.

כדי להיערך באופן מיטבי לאתגרים הכלכליים שעלולים להתעורר בעקבות התממשותם של איומים כפי שהוצגו בתרחיש הייחוס, הוטל על הרגולטורים לבחון את המשאבים הנחוצים להם לשם כך ולקבוע תוכניות מגירה כלכליות כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים כאמור. תוכניות מגירה כלכליות אמורות להתייחס לרמות שונות של איומים, מבחינת היקף ועוצמה, העלולים להשפיע באופן שונה על מרקם החיים התקינים ועל הכלכלה. תוכניות אלה, אם יוכנו מבעוד מועד, יאפשרו לרגולטורים לתת מענה מהיר ויעיל יותר לאוכלוסייה בשעת חירום ולנהל טוב יותר את ההשלכות הכלכליות שעלולות להתעורר.

40 כאמור, שר האוצר האציל את סמכותו למנהל רשות המיסים.

41 לרבות תחום הפעילות, היקף הפעילות, מספר העובדים בעסק והמחזור העסקי השנתי.

42 החלטת הממשלה 2017, "שיפור המוכנות למצבי חירום", (30.10.16).

43 מתוך מילון רח"ל למונחי חירום במרחב האזרחי.

לדוגמה, בעיתות משבר בשנים האחרונות (כמו סבבי לחימה וקורונה) נדרשו העסקים הקטנים, שנפגעו מהבחנה הפיזית והכלכלית, לפנות לרשויות שונות כדי לקבל סיוע שיאפשר להם לקיים, ולו בהיקף מזערי, את הפעילות העסקית שלהם. על פי תרחישי הייחוס יכולות רשויות השלטון לבחון בין היתר אילו ענפים כלכליים מועדים לפגיעה קשה יותר בכל אחד מתרחישי הייחוס, מהם הצרכים הייחודיים שיש לספק להם, מהן העלויות הצפויות של החלטה על מתן סיוע ומהי תרומתו של הסיוע לעסקים לכלכלה.

לדברי פורום העצמאים והפריילנסרים מבית ההסתדרות (להלן - פורום העצמאים)⁴⁴, אין אסדרה קבועה שתחייב את הממשלה לפצות בשעת חירום את העסקים שנפגעו, וההחלטה אם לפצות, באיזו מידה לפצות ואילו עסקים יפוצו נדונה בכל פעם מחדש. כדי ליצור ודאות כלכלית לעסקים קטנים בשעת חירום וכדי לקצר את פרק הזמן שלוקח לרגולטורים לקבוע מדיניות למתן פיצוי לעסקים אלה וליישמה, גיבשו בט"ל ופורום העצמאים הצעה ל"נוהל לחיצת כפתור" לפיצוי עצמאים באופן מזורז במצבי חירום באמצעות בט"ל. הנוהל, שגיבשו הסתיים ביולי 2022, אמור לתת מענה על מצבי חירום כגון סבב לחימה, מגפה ונוזקים סביבתיים ולאפשר מנגנון פשוט, יעיל ומהיר לפיצוי לעסקים. על פי ההצעה, יינתן המענק החודשי לזכאים כשיעור מההכנסה המדווחת לבט"ל, ששימשה בסיס למקדמה בשיעורים דומים לאלה המשולמים בגין דמי אבטלה לשכירים, וזאת ללא תקופת אכשרה נדרשת.

במהלך 2023 נדונה הסדרת "נוהל לחיצת כפתור" בכמה ישיבות בוועדת הכלכלה בכנסת⁴⁵. למתווה הסיוע בנוהל שני מרכיבים: המרכיב הראשון - מתן מענק בשעת חירום לקיום משק הבית של עצמאים ושכירים בעלי שליטה, הפועלים באזור שבו הוכרז מצב החירום; המרכיב השני - פיצוי על הנזק העקיף⁴⁶ שנגרם לעסק בגלל מצב החירום. הוועדה הדגישה כי יש להסדיר את הנוהל בחקיקה כדי לייתר תיקוני חקיקה בכל אירוע חירום וליצור ודאות בקרב בעלי העסקים. אג"ת במשרד האוצר התנגד לאסדרת הנושא בחקיקה, מאחר ולדעתו המנגנון כבר קיים בחוק מס רכוש ומופעל על ידי רשות המיסים. עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר הנושא בחקיקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2024 מסר אג"ת כי חוק מס רכוש קובע את כללי הפיצוי בשעת חירום ומסמך את שר האוצר לתקן תקנות בנושא. תקנות כאמור תוקנו בשנים האחרונות במספר רב של אירועי לוחמה, בהתאם לאירוע ולעצימותו. לגבי כל אירוע נדרשו התאמות בנוגע לפרמטרים שונים, ובהם האזור הגיאוגרפי והתקופה שבגינה ניתנים הפיצויים. עוד מסר אג"ת כי כבר ב-15.10.23 פרסם משרד האוצר שכוונתו לתת פיצויים מלאים לכל האזורים הגאוגרפיים בארץ. דבר חריג זה דרש הליך חקיקה, שבמהותו נמשך זמן. מתווה הפיצויים נשען על מנגנון תפעולי המבוסס על דוחות המע"ם של העסקים (על הפגיעה בהכנסותיהם), שהוגשו ב-15.11.23. המנגנון התפעולי הוא מנגנון שהממשלה והמגזר העסקי מכירים מתקופת משבר הקורונה, ולכן הייתה חשיבות להפעלתו גם בתקופת המלחמה. אג"ת הוסיף כי המועד לפתיחת המערכת להגשת התביעות לפיצויים לרשות המיסים (19.11.23) היה בסמוך למועד הגשת דוחות המע"ם, שהוא המועד המוקדם ביותר האפשרי לפתיחת המערכת.

44 ראו למשל פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת, "נוהל לחיצת כפתור", 23.5.22.

45 ראו פרוטוקול מס' 124 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, "נוהל לחיצת כפתור" לעצמאים במצבי חירום, 29.5.23; פרוטוקול מס' 195 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, "נוהל לחיצת כפתור" לעצמאים במצבי חירום, 30.7.23.

46 נזק עקיף, כהגדרתו בחוק מס רכוש, הוא עסק שפעילותו הכלכלית הסדירה, כפי שמוגדרת בחוק, נפגעה בשל מלחמה.

נמצא כי בשל חוסר הסכמה בין אג"ת במשרד האוצר לבט"ל למתווה של בט"ל בדבר הצורך לסיוע בחירום במתכונת "נוהל לחיצת כפתור", הנוהל - הכולל מתן מענק בשעת חירום להמשך קיום משק הבית של עצמאים ושכירים בעלי שליטה הפועלים באזור שבו הוכרז מצב החירום וכן פיצוי על הנזק העקיף שנגרם לעסק בגלל מצב החירום, וזאת בפרק זמן מזערי - לא הוסדר בחקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אומנם חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961, קובע את אופן חישוב הפיצוי והעברת הכספים לעסקים בשעת חירום⁴⁷. עם זאת, הוא אינו כולל רכיב נוסף הכלול ב"נוהל לחיצת כפתור" - מתן מענק בשעת חירום לקיום בסיסי של משקי הבית של עצמאים ושכירים בעלי שליטה. משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת ולבט"ל על אשר לא הסדירו את ההיערכות למתן פיצויים בעוד מועד (לפני 7.10.23), למרות החלטת הממשלה משנת 2016, והגם שבט"ל ופורום העצמאים גיבשו הצעה לנוהל לפיצוי עצמאים בשעת חירום כבר בשנת 2022 אך אג"ת הביע התנגדותו לאסדרת הנוהל.

כתוצאה מכשל זה, המתווה לעסקים אושר בממשלה רק כחודש לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והמערכת של רשות המיסים להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים נפתחה רק כחודש וחצי לאחר אירועי שבעה באוקטובר⁴⁸. משרד מבקר המדינה מעיר כי פרק זמן של כחודש וחצי לפתיחת המערכת להגשת פיצויים ופרק זמן נוסף, ארוך יותר, לקבלה בפועל של הפיצויים הם פרקי זמן ארוכים עבור עסקים קטנים. דבר זה גרם לחוסר ודאות בקרב בעלי העסקים בכלל ובקרב עצמאים ושכירים בעלי שליטה בפרט. הפער מתחדד על רקע אי יישום המלצות דוח מבקר המדינה בכל הנוגע לסיוע הכלכלי במשבר הקורונה מ-2021⁴⁹ אשר המליץ כי משרד האוצר על כלל אגפיו ישלים היערכות לפעילות מקצועית-כלכלית לכלל תרחישי החירום, זאת בראייה צופה פני עתיד לשם הגברת המוכנות לתרחיש עתיד⁵⁰.

על משרד האוצר ובט"ל לבחון את הצורך באסדרת נוהל לסיוע בחירום במתכונת מהירה של "לחיצת כפתור" בחקיקה כדי למנוע מחלוקות בין משרדי הממשלה וכדי לייצר ודאות כלכלית לעסקים קטנים ולתת להם מענה מהיר ככל הניתן בחירום.

47 ראו בפרק "קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים".

48 ראו בתת הפרק "היערכות משרד האוצר".

49 מבקר המדינה, דוח מיוחד (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד", עמ' 136-1.

50 ראו גם בתת הפרק "היערכות משרד האוצר".

היערכות משרד הכלכלה

לפי תרחיש הייחוס למלחמה שהגדירה רח"ל, משרד הכלכלה גוזר משימות למכלולי החירום השונים⁵¹, ובהם מכלול של עסקים קטנים. לפי תרחיש הייחוס הגדיר המשרד גם יעדי שירות לשעת חירום בנוגע לעסקים קטנים, ואלו הם:

1. אספקת מידע עדכני ומהימן לעסקים בפלטפורמות האלה: מוקד טלפוני, אתר העסק במרשתת (אינטרנט), וובינרים ודיוור ישיר.
2. קידום סוגיות מדיניות המשפיעות על עסקים קטנים ובינוניים ומצויות באחריותם של גורמים ממשלתיים כגון רשות המיסים, הבט"ל, בנק ישראל והחשכ"ל.
3. סיוע לעסקים באמצעות מתן כלים עסקיים לניהול בשעת חירום. הסיוע ייעשה באמצעות וובינרים, הרצאות, הכוונה טלפונית בשעת חירום והגעה למוקדי הפינוי.
4. גיבוש תמונת מצב על ידי שיח עם העסקים ובאמצעות סקרים.

ביולי 2023 הנחה מנכ"ל משרד הכלכלה את הנהלת המשרד להיערך לתרחיש של מלחמה. בספטמבר 2023 השתתף המשרד בתרגיל לתרחיש מלחמה, לרבות סיוע לעסקים קטנים, בהנחיית רח"ל ופיקוד העורף.

נציגי משרד הכלכלה מסרו למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי בעקבות משבר הקורונה הופקו הלקחים האלה לגבי עסקים קטנים:

1. מתן מענה לעסקים קטנים באמצעות פיצוי אחד לכלל צורכי העסק במקום פיצול הפיצוי לפי הצרכים השונים.
2. גיבוש נוסחה משופרת לפיצויים לעסקים קטנים.
3. פרסום הודעה מהירה על מתן פיצויים לעסקים קטנים.

נמצא כי אף שמשד הכלכלה והסוכנות לעסקים קטנים החלו להיערך לשעת חירום לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ואף ערכו תרגיל לתרחיש מלחמה (בספטמבר 2023), הם לא הכינו לפני אירועי שבעה באוקטובר תוכנית מגירה כלכלית, המתואמת עם משרד האוצר, לסיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום.

נציגי משרד הכלכלה מסרו כי באוקטובר 2023, בסמוך לאחר אירועי שבעה באוקטובר, גיבש המשרד תוכנית סיוע לעסקים קטנים⁵² שאותה הגיש לאג"ת במשרד האוצר. נציגי משרד הכלכלה טענו כי אג"ת לא אישר את התוכנית. התוכנית התבססה על הלקחים שהופקו ממשבר הקורונה, בהתחשב במאפיינים השונים של המצב המלחמתי. הם ציינו כי תוכנית הסיוע שגובשה אינה "המצאת הגלגל מחדש" אלא היא מבוססת על נוסחה מוכרת מתקופת הקורונה, שנעשו בה שינויים על פי מצב החירום. כמו כן, משרד

⁵¹ מכלולי החירום הם חמ"ל כוח אדם לאומי, תיאום אספקת מזון ומשק וכלכלה, סייבר, סחר חוץ, תעשייה, מסחר ועסקים קטנים, דוברות ותקשורת.

⁵² משרד הכלכלה, "מודל לשרידות המגזר העסקי במלחמה", 22.10.23.

הכלכלה הסיט חלק מתקציב הסוכנות לעסקים קטנים (מפעילות מערך המעוף), כ-11.3 מיליון ש"ח⁵³, לטובת מימוש תוכניות חירום.

לטענת משרד הכלכלה, אג"ת לא אישר את תוכנית הסיוע לעסקים קטנים שהכין המשרד בסמוך לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי משרד הכלכלה לא הגיש תוכנית רלוונטית לסיוע לעסקים. אג"ת ציין כי התוכנית ששלח משרד הכלכלה הייתה בבסיסה התוכנית שפרסם משרד האוצר בתחילת המלחמה, שלפיה יוכפלו שיעורי הסיוע לעסקים במסגרת התוכנית. התוכנית גם לא כללה היגיון כלכלי מסודר ולא התבססה על עבודה מקצועית.

בתשובתו מאוקטובר 2024 למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי לסוכנות לעסקים קטנים יש תוכנית לשעת חירום הנוגעת לתחום אחריותה. משרד הכלכלה הוסיף שלסוכנות לא יכולה להיות תוכנית חירום הכוללת מתן כלים שבאחריות משרדי ממשלה אחרים, ובהם משרד האוצר. על משרד האוצר להתייעץ עם משרד הכלכלה ועם הסוכנות לעסקים קטנים בכל הנוגע לכלי סיוע לעסקים בשעת חירום. בתשובתו ממרץ 2025 הוסיף משרד הכלכלה כי שר הכלכלה והמשרד גיבשו תוכנית ומסגרת תקציב נדרשת שאומצו על ידי המגזר העסקי. משרד הכלכלה ציין כי התוכנית נבנתה בשיקול דעת והתבססה על עבודת מטה מקיפה ומאומצת, תוך הבנה מעמיקה של הצרכים בשטח. מטרת התוכנית היא לתת מענה אמיתי לעסקים ולאפשר להם לשרוד את המשבר. משרד הכלכלה הוסיף כי לאחר גיבוש התוכנית הציג אותה השר לנציגי אג"ת וכן לשרי הקבינט החברתי-כלכלי ולוועדת הכספים. התוכנית שאושרה בפועל אימצה כ-80% מהתוכנית שהציג שר הכלכלה ומשרדו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הכלכלה והאוצר כי אי-תיאום תוכניות הסיוע לעסקים בין משרדי הכלכלה והאוצר והמגזר העסקי ככל הנראה האריך את פרק הזמן לאישור מתווה הסיוע לעסקים ויצר אי-ודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים בשבועות הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר⁵⁴ ולגבי מועד קבלת הפיצויים בפועל.

נוכח חילוקי דעות בין המשרדים בנושא הכנת תוכנית סיוע לעסקים קטנים, על משרדי הכלכלה והאוצר לפעול בשיתוף פעולה מלא להכנת תוכנית מגירה כלכלית לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום על בסיס הלקחים שהופקו ממשבר הקורונה והלקחים שיופקו מאירועי שבעה באוקטובר. מוצע שבתוכנית המגירה הכלכלית תינתן התייחסות פרטנית בנוגע לעסקים זעירים שהפגיעה בהם עלולה לפגוע באופן מידי בהמשכיות העסקית שלהם ובסיכויי שרידותם.

⁵³ מתוך תקציב שנתי של הסוכנות לעסקים קטנים שעמד בשנת 2023 על כ-169 מיליון ש"ח.

⁵⁴ ראו גם בתת הפרק "היערכות משרד האוצר".

היערכות משרד האוצר

משרד האוצר והרגולטורים במערכת הפיננסית⁵⁵ קבעו כי התכלית של המערכת הכלכלית והפיננסית במצבי חירום היא המשכיות עסקית והבטחת השירותים הכלכליים והפיננסיים לציבור ולממשלה, תוך הקרנת ביטחון ויציבות והצגת מנהיגות כלכלית⁵⁶.

כחלק מההיערכות למצבי חירום הגדירו משרד האוצר והרגולטורים במערכת הפיננסית יעדי שירות - השירותים והמוצרים שהמדינה מבקשת להעניק לאזרחיה במצבי חירום ואסון; מטרות העל והצרכים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים של המדינה; ורמות שירות⁵⁷ בשעת חירום שמהן נגזרת אחריותם בהיערכות ובמוכנות למצבי חירום.

התרחשות אירוע חירום עשוי להיות בעל השפעות תקציביות וכלכליות לפי אופיו של האירוע. באירועי חירום ביטחוניים השפעות אלו נגזרות ממספר הזירות המעורבות באירוע, מהתמשכותו ומעצימותו. התמודדות עם אירועי חירום אלו מחייבת מתן מענה מהיר של הממשלה בתחומים שונים על פי המאפיינים הייחודיים של אירוע החירום. היערכות מקדימה, הכוללת אומדן של עלות בסיסית למתן המענה הראשוני, וכן גיבוש מנגנונים רלוונטיים לביצוע המבוססים על תרחישי הייחוס השונים, בשיתוף המשרדים המקצועיים הרלוונטיים, עשויה לאפשר מתן מענה תקציבי מיידי והתאמתו הנדרשת למאפייני אירוע החירום אשר התממש, במהירות האפשרית ובמינימום עיכובים בירוקרטיים⁵⁸. לדוגמה, עשוי להתעורר צורך בתוכנית מגירה כלכלית לגיבוש מסלולי סיוע לעסקים בשעת חירום, תוך הבחנה בין עסקים זעירים וקטנים לבינוניים וגדולים ותוך התייחסות לחלופות אפשריות לפי מצב המשק והפגיעה בו.

בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2021, בנושא ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה⁵⁹, עלה כי אג"ת במשרד האוצר לא השלים את עבודת המטה לצורך היערכות להתפרצות מגפה, דוגמת מגפת הקורונה, הוא לא בחן היבטים כלכליים המייחדים מצב חירום הנובע מפנדמיה וכן הכנת תוכנית מגירה לביצוע תקציבי, הוא לא בחן את ממשקי העבודה בינו לבין משרדי הממשלה השונים בנוגע לקביעת הצעדים הנדרשים ולמידע המועבר לצורך הגדרת ההשפעות הכלכליות הנובעות מצעדים אלו, והוא לא בחן את הדרכים לזיהוי האזרחים והעסקים הנפגעים.

משרד מבקר המדינה המליץ כי משרד האוצר ומשרדי הממשלה הרלוונטיים יגבשו תוכנית כלכלית שתשמש "תוכנית מגירה כלכלית" להיערכות להשלכות הכלכליות הנובעות מהתפרצות מגפה. עוד המליץ

55 בנק ישראל, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ורשות ניירות ערך.

56 משרד האוצר, מערך סייבר, חירום וביטחון, "תרחיש ייחוס ענפי למלחמה" (מס' נוהל 6-003), עודכן ב-20.7.23.

57 רמת הביצוע הראויה או הנדרשת של המשימה הארגונית.

58 מטבע הדברים, בשלב ההיערכות המקדימה אין בנמצא מידע בדבר היקף האוכלוסייה שתידרש למענה. אולם הערכה של עלות המענה להיקף מצומצם מהאוכלוסייה תאפשר בעת התממשות תרחיש החירום להעריך ביתר קלות את העלות התקציבית לכל האוכלוסייה הרלוונטית.

59 מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד", עמ' 136 - 1.

משרד מבקר המדינה כי משרד האוצר על כלל אגפיו ישלים היערכות לפעילות מקצועית-כלכלית לכלל תרחישי החירום, זאת בראייה צופה פני עתיד לשם הגברת המוכנות לתרחיש עתידי.

יצוין כי אף שלאחר מגפת הקורונה התקיים תהליך של הפקת לקחים פנימי באג"ת במשרד האוצר, על פי רוב נותרו הליכים אלו כ"תורה שבעל פה", ולא קיבלו ביטוי במסמך הכולל בין היתר את התייחסות משרד הכלכלה האמון על עסקים קטנים; על כן, הם אינם משמשים תוכנית מגירה סדורה לקראת אירוע חירום עתידי בכל הנוגע לסיוע לעסקים קטנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ביצע אג"ת במשרד האוצר תהליך הפקת לקחים מסודר הכולל מסמך שבו מפורטים הלקחים והתובנות מאירועי חירום קודמים כדוגמת משבר הקורונה. כמו כן, אג"ת לא גיבש תוכנית מגירה כלכלית משותפת עם משרדי הממשלה השונים, ובכלל זה תוכנית סיוע לעסקים קטנים לקראת אירועי חירום עתידיים בעלי השלכות תקציביות ניכרות כדי שיהיה אפשר לתת להם מענה מהיר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי בשבוע הראשון של המלחמה הוא גיבש מתווה ראשוני לסיוע לעסקים ברחבי הארץ שפעילותם העסקית נפגעה בשל המלחמה.

ב-19.10.23, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים לעסקים שלא תואם עם משרד הכלכלה ועם המגזר העסקי. ב-23.10.23 הציג משרד האוצר את המתווה בהרחבה לוועדת הכספים. ב-29.10.23, לאחר דיונים ארוכים שהתקיימו בוועדת הכלכלה בכנסת, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים משופר לעסקים, ובו שולבו בקשות של משרד הכלכלה והמגזר העסקי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי רק ב-2.11.23 אושר המתווה בממשלה; רק ב-9.11.23 אושר המתווה בכנסת; ורק ב-19.11.23 הודיעה רשות המיסים⁶⁰ על פתיחת המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בכל מסלולי הפיצוי, וזאת בתנאי שהעסקים הגישו דוחות מע"ם. מצב זה גרם לחוסר ודאות בקרב בעלי עסקים, ובפרט לבעלי עסקים באזורי עימות, לגבי היקף הסיוע, וניתן להניח שגרם לעסקים ליטול הלוואות ולהתבסס על מקורות אשראי בפרק זמן זה.

תיאום מוקדם בין משרד הכלכלה, משרד האוצר והמגזר העסקי עשוי היה לצמצם את פרק הזמן לאישור המתווה, ובכך להפיג ככל האפשר את אי-הוודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים בשבועות הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי למשרד האוצר יש אחריות פיסקלית וראייה רחבה, וכי תוכנית מגירה כבר קיימת במשרד האוצר ומיושמת זה שנים רבות באירועים רבים. אג"ת הוסיף כי בהיערכות משרד האוצר יושם ניסיון מכללי הסיוע השוטפים לעסקים ומתקופת משבר הקורונה. אילו לא היו תוכנית מגירה ועקרונות ברורים שנגזרו ממנה, גיבוש התוכנית היה נמשך זמן רב במידה ניכרת מהזמן שנמשך גיבוש התוכנית בפועל. אג"ת הדגיש כי אין אפשרות להתכונן לכל אחד מהתרחישים, מאחר שלכל אחד מהם יש מאפיינים ייחודיים. עוד מסר אג"ת כי השינויים העיקריים שנעשו היו בהיקף הסיוע מבחינת

⁶⁰ הודעת רשות המיסים: "נפתחה המערכת להגשת תביעות נזק עקיף בגין "חרבות ברזל" בכל מסלולי הפיצוי", 19.11.23.

המקדמים המספריים, ולא במודל הסיוע כשלעצמו, שנשאר זהה למודל הראשוני שהוצג והתבסס על הידע שנצבר מאירועי לוחמה וממשבר הקורונה. עוד מסר אג"ת כי משרד הכלכלה והמגזר העסקי רואים רק צד אחד של המשוואה - נושא הסיוע לעסקים (ולא את הצד השני - הנושא הפיסקלי). לדבריו, גורמים אלו אינם מביאים בחשבון את התמריצים הנוצרים ממתווי סיוע שונים ואת השפעתם על פעולות המשק ועל הצמיחה. לעומת זאת, משרד האוצר, שאחראי לנושא מתווה הפיצויים, רואה את התמונה כולה. אג"ת ציין כי ראוי שמשרד האוצר יתייעץ עם הגורמים השונים, וכך אכן נעשה במספר רב של דיונים בימים הראשונים של המלחמה ובשבועות שלאחר מכן.

במרץ 2022 פרסם אג"ת במשרד האוצר אוגדן חירום המשמש כלי עזר לניהול ההיערכות לשעת חירום ולאופן ההתנהלות בשעת חירום⁶¹. נוסף על כך, בשנת 2023 קבע משרד האוצר נוהל תרחיש ייחוס ענפי למלחמה⁶², שמטרתו לפרט את תרחיש הייחוס הלאומי למלחמה שאליו נדרש משרד האוצר להיערך, כדי שישמש בסיס לניתוח רמת המוכנות וההיערכות של המשרד ויחידותיו. הנוהל דן בהיערכות בענפים רבים שיש להם השפעה רבה על המשכיות עסקית במשק ובתוצאות הפגיעה בהם, אולם אין בו התייחסות לפגיעה בעסקים.

במהלך תקופת הביקורת, בתחילת 2024, הכין אג"ת מסמך המרכז נוהלי עבודה בשעת חירום. במסמך תיאר אג"ת את תרחישי החירום המרכזיים, ובהם מלחמה, רעידת אדמה ומגפה. אג"ת פירט במסמך את הפעולות בהתנהלותו הפנימית והמקצועית במצבי חירום, ובהן בקרה על מצב המשק ומתן תוכניות סיוע רלוונטיות לפעילות המשקית ולמצב העסקים, ואת אומדן הפגיעה במשק וכן קידום מודל רלוונטי לפיצוי לעסקים אם הדבר נדרש.

משיחה שערכו נציגי הביקורת במאי 2024 עם סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר⁶³ עולה כי אג"ת רואה במנגנון הפיצוי לעסקים, שהוכן בתקופת משבר הקורונה, תוכנית מגירה כלכלית לסיוע לעסקים בשעת חירום. סגן הממונה על התקציבים מסר כי הופקו לקחים ממשבר הקורונה בדבר מנגנון הפיצוי, והוא הותאם למצב החירום המלחמתי. עוד מסר כי המנגנון גובש בשיתוף הגורמים הרלוונטיים - רשות המיסים, בנק ישראל, משרד הכלכלה, נציגי העסקים, משרד החקלאות (פיצוי לחקלאים) ומשרד השיכון (פיצוי לקבלנים).

מסמך של אג"ת לתרחיש מלחמה בגזרה הצפונית שהוכן בשנת 2024 במהלך המלחמה⁶⁴ כולל נתונים עיקריים הרלוונטיים לתרחיש, עקרונות פעולה כלכליים, תוכניות מרכזיות ממשברי עבר והמלצות קונקרטיות להתנהלות בתרחיש זה. המסמך מתבסס על מענה שניתן בתחומים השונים באירועי חירום קודמים.

61 אג"ת במשרד האוצר, "אוגדן חירום", מרץ 2022.

62 משרד האוצר, מערך סייבר, חירום וביטחון, "תרחיש ייחוס ענפי למלחמה" (מס' נוהל 6-003), עודכן ב-20.7.23.

63 תרשומת שיחה מ-30.4.24 בין משרד מבקר המדינה למר כפיר בטט, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

64 המסמך הועבר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024.

המסמך מתייחס בין היתר למענים בתחומים מרכזיים הצפויים להיות מושפעים במקרה של התממשות תרחיש הייחוס לחזית צפונית, ובהם היבטים משקיים בשוק העבודה וסיוע לעסקים.

תוכנית מגירה כלכלית אמורה להיות מבוססת על היקף האיום והימשכותו, על מיפוי הצרכים, על היקף התקציב שיידרש ועל התועלות בהפעלתה או בחינת החלופות בהתאם לצורך. מהאמור לעיל עולה כי מנגנון הפיצוי לעסקים שהוכן בתקופת משבר הקורונה שימש את משרד האוצר, בשינויים מסוימים, גם בתקופת מלחמת חרבות ברזל. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על היעדר תוכנית מגירה כלכלית מקיפה בתרחיש חירום המתואמת עם משרד הכלכלה ועם המגזר העסקי.

נוכח התמשכות תקופת החירום והפגיעה המתמשכת בעסקים יש צורך לגבש תוכנית מגירה מתואמת שכוללת את המשמעויות הכלכליות לצרכים השונים בשעת חירום, ותשמש בסיס לפעילות התקציבית בשעת חירום תוך אפשרות לשינויים בהתאם לצורך.

על משרד האוצר, בשיתוף פעולה מלא עם משרד הכלכלה ורשות המיסים, להכין תוכנית אופרטיבית סדורה למצבי חירום המבוססת על לקחי משבר הקורונה ועל לקחי אירועי שבעה באוקטובר, על פי הסביבה הכלכלית המשתנה, ובהתאם לכך - להכין את המענה הנדרש גם לעסקים זעירים וקטנים.

היערכות בנק ישראל

לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, המטרה המרכזית של בנק ישראל היא לשמור על יציבות המחירים, כלומר על כוח הקנייה של המטבע. המדיניות המוניטרית מכוונת בראש וראשונה למטרה זו, והשגתה חיונית לצמיחה וליציבות כלכלית. הכלי העיקרי של המדיניות המוניטרית הוא השפעה על מחיר הכסף - שיעור הריבית⁶⁵.

הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל אחראי להבטחת יציבות המערכת הבנקאית ולהבטחת מתן השירותים הבנקאיים החיוניים לאוכלוסייה גם במצבי חירום. כחלק מההיערכות לשעת חירום מנחה הפיקוח על הבנקים⁶⁶ את המערכת הבנקאית להיערך למגוון תרחישים שעלולים לשבש את התהליכים העסקיים, ובהם תרחישי הייחוס הלאומיים הנקבעים על ידי רח"ל מדי פעם בפעם.

מערכת בנקאית איתנה ויציבה היא ציר מרכזי המאפשר פעילות כלכלית, יזמות וצמיחה במשק. עסקים רבים נעזרים בהלוואות מהבנקים כדי להמשיך לקיים את הפעילות העסקית שלהם בעת שגרה, וביתר שאת בשעת חירום. נוכח הקושי התזרימי של עסקים, בעיקר של עסקים זעירים וקטנים, נוצר הצורך להבטיח כי עסקים אלה יוכלו לקבל הלוואות בתנאים מיטביים (ריביות נמוכות יחסית למחירי השוק).

⁶⁵ אתר האינטרנט של בנק ישראל.

⁶⁶ ביוני 2023, כמה חודשים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאית תרחיש ייחוס ענפי למלחמה שגובש על ידי רח"ל, וזאת בהמשך לתרחיש הייחוס הלאומי "תרחיש הייחוס המצרפי למתאר מלחמה למרחב האזרחי 2021 - 2025". תרחיש הייחוס הענפי שפרסם הפיקוח על הבנקים מנתח את ההשפעות ואת המשמעויות של תרחיש המלחמה שקבעה רח"ל על המערכת הבנקאית, כדי למקד את תכנון המשאבים בשלב ההיערכות לחירום.

המערכת הבנקאית פועלת בעת שגרה ובשעת חירום על פי ההנחיות והפיקוח של בנק ישראל. חריגה או הקלה בהנחיות אלה מחייבת את בנק ישראל לעדכן את הנחיותיו בהתאם. בסמוך לאחר אירועי שבעה באוקטובר פרסם בנק ישראל הנחיות לבנקים ומתווכים רוחביים שעיקרם הקלות לעסקים ולמשקי בית בתחומים האלה: דחיית הלוואות⁶⁷, מתן הלוואות בתנאים מיטביים⁶⁸ והחרגת צ'קים שלא היה להם כיסוי מרשימת הצ'קים המביאה להטלת הגבלה על חשבון הבנק שעליו הם משוכים⁶⁹. הנחיות אלה עשויות לסייע למגזר העסקים ולמשקי הבית לצלוח את הקשיים התזרימיים שנוצרו אצלם לאחר אירועי שבעה באוקטובר, וגם לשמור על היציבות של המערכת הבנקאית בפני חוסר יכולת של עסקים ומשקי בית לפרוע הלוואות.

עלה כי בנק ישראל פרסם הנחיות לבנקים ומתווכים רוחביים שעיקרם הקלות לעסקים בכמה תחומים, וזאת כדי לתת, בין היתר, מענה לצורכי העסקים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי במסגרת תוכנית ההיערכות שלו לשעת חירום לא הייתה לבנק תוכנית מגירה כלכלית סדורה שעיקרה סיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום, וההחלטות על פרטי התוכנית הכלכלית ועל יתר ההקלות התקבלו באופן תוצאתי לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2024 מסר בנק ישראל כי מטרתה של ההנחיה למתן הלוואות בתנאים מיטיבים (התוכנית המוניתרית) היא תמיכה בשוק האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו במלחמה, ולא סיוע לעסקים קטנים בשעת חירום. עוד מסר בנק ישראל כי לפיקוח על הבנקים יש מגוון תוכניות מגירה וכן נוהל הפעלה בשעת חירום. כך, מתווה דחיית הלוואות לעסקים הופעל כבר בתקופת משבר הקורונה ולאחר אירועי שבעה באוקטובר הותאם לסביבה המקרו-כלכלית, לאופי מצב החירום ולסיוע הנדרש לעסקים במסגרת המתווה.

נוכח הצורך בסיוע מהיר ורחב לעסקים קטנים מומלץ כי בנק ישראל יפיק לקחים מהמענה שהמערכת הבנקאית נתנה לעסקים כאלה לאחר אירועי שבעה באוקטובר, ויבדוק את מידת התיאום שלה לעומת תוכניות של גורמים ממשלתיים אחרים, ובפרט משרד האוצר, ואם מטרת ההקלות הושגה. על בסיס הפקת לקחים אלה מומלץ כי בנק ישראל יכין תוכנית מגירה כלכלית סדורה שתאפשר לבנקים המסחריים לסייע לעסקים קטנים באירועי חירום, ויבחן אילו נתונים כלכליים עליו לאסוף כדי שתוכנית המגירה תהיה אפקטיבית, ומה הן העלויות של יישום תוכנית כזאת. עוד מומלץ כי בתוכנית המגירה הכלכלית יינתן גם מענה לעסקים זעירים (מחזור עסקאות של עד 2 מיליון ש"ח) ועסקים קטנים (מחזור עסקאות של עד 20 מיליון ש"ח).

67 ההנחיה בדבר דחיית הלוואות פורסמה ב-15.10.23.

68 ההנחיה בדבר מתן הלוואות בתנאים מיטיבים פורסמה ב-6.11.23.

69 בעקבות שיתוף פעולה בין בנק ישראל למשרד המשפטים תיקן שר המשפטים ב-26.10.23 את תקנות שיקים ללא כיסוי, התשפ"ד-2023.

תכלול פעילויות הסיוע לעסקים קטנים

על פי החלטת הממשלה⁷⁰ מאוגוסט 2007 בעניין ייעול הסיוע לעסקים קטנים ומיקודו, על שר הכלכלה (בעבר שר התעשייה המסחר והתעסוקה - התמ"ת) ועל שר האוצר לרכז את התמיכה בעסקים קטנים תחת קורת הגג של הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה, לרבות כל תוכנית סיוע ותמיכה שמפעילים משרד הכלכלה והרשות לעסקים קטנים (הגוף שעסק בנושא העסקים הקטנים בטרם הוקמה הסוכנות לעסקים קטנים).

משרד הכלכלה, באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים, מופקד על הטיפול במגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. בעת שגרה, לצד הפעלה של תוכניות סיוע - כמו הדרכות וקורסים, מערכת למידה מקוונת ותוכנית לזמות - הסוכנות פועלת ליצירת סביבה עסקית מעודדת צמיחה עבור עסקים קטנים ובינוניים⁷¹.

הסוכנות כוללת את מערך המעוף. השירותים הניתנים במסגרת מערך המעוף הם בעיקר שירותי ייעוץ עסקי במגוון תחומים; קורסים והדרכות במגוון נושאים ותחומים; וסיוע בקבלת מימון לעסקים. השירותים ניתנים לצורך סיוע ליזמים ולעסקים לצלוח את שלבי הקמת העסק, לצמוח מבחינת היקף המכירות ומספר העובדים ולהביא לידי שיפור הביצועים וההתייעלות תוך הגדלת הרווחיות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2010⁷² צוין כי ריבוי גופים ממשלתיים המסייעים לעסקים קטנים, שלכל אחד מהם הגדרה שונה לעסק קטן, ולרוב הם אינם מתואמים ביניהם ואינם משתפים פעולה זה עם זה, גורם למדיניות לא אחידה בנושא, לעומס תקורות, לכפילויות ולאי-יעילות. על הסוכנות לעסקים קטנים לקבוע מדיניות אחידה בנושא. עליה לרכז את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת⁷³, לפקח על הפעלתן, לקבל עליהן דיווח שוטף ולפעול לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה.

נמצא כי בניגוד להחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 בעניין ייעול הסיוע לעסקים ומיקודו, בה הוטל על שר הכלכלה ועל שר האוצר לרכז את התמיכה בעסקים קטנים תחת קורת הגג של הסוכנות לעסקים קטנים, עד מועד סיום הביקורת לא קבעו שר הכלכלה ושר האוצר מדיניות מתואמת בנושא עסקים קטנים. משרד הכלכלה ומשרד האוצר אינם מרכזים את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת, הם אינם מפקחים על הפעלתן, הם אינם מקבלים עליהן דיווח שוטף והם אינם פועלים לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה.

על שר הכלכלה ושר האוצר לקבוע מדיניות מתואמת בנושא הסיוע לעסקים קטנים. על השרים לרכז את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת, לפקח על הפעלתן, לקבל דיווח שוטף על התוכניות ולפעול לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה.

⁷⁰ החלטת הממשלה 2190, "ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים" (10.8.07).

⁷¹ אתר הסוכנות לעסקים קטנים: www.sba.org.il.

⁷² מבקר המדינה, דוח 361 (2011), "סיוע לעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 1221-1245.

⁷³ One Stop Shop.

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל פועלת הסוכנות לעסקים קטנים למתן סיוע לעסקים בתחומים נוספים מלבד התחומים שהיא עוסקת בהם בעת שגרה.

בתרשים שלהלן מפורטת פעילות הסיוע של הסוכנות, מאז פרוץ המלחמה, לעסקים בכלל ולעסקים קטנים בפרט, כפי שהגדיר לה משרד הכלכלה:

תרשים 3: פעילויות הסיוע של הסוכנות לעסקים קטנים מאז פרוץ המלחמה



המקור: משרד הכלכלה.

מהתרשים עולה כי פעילות הסוכנות בזמן המלחמה כללה חמישה ענפים. שלושה ענפים בהפעלתה של הסוכנות, באחריותה ובסמכותה - מידע ממשלתי ומיצוי זכויות, כלי סיוע עסקיים לניהול בשעת חירום וקשר עם השטח - ושני ענפים שהסוכנות מעורבת בהם בניסיון להשפיע על תוכנם, אך הם באחריותם ובסמכותם של גורמים אחרים - בנק ישראל, החשב"ל ורשות המיסים - הקלה תזרימית מיידיה והקלה תזרימית מתמשכת. תוכנית הסיוע לעסקים שגיבש משרד הכלכלה במהלך המלחמה לא זכתה להסכמה מצד משרד האוצר, והיה צורך להגיע להסכמה על תוכנית בין-משרדית, דבר שהביא לעיכוב באישור תוכנית הסיוע.

בפגישתה עם משרד מבקר המדינה בינואר 2024 מסרה הסוכנות לעסקים קטנים כי מאחר ששני הענפים האחרונים של פעילות הסוכנות אינם באחריותה, היא נחלה הצלחה חלקית בהשפעה על גיבוש הכלים העסקיים שבהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי בכל אירועי הלוחמה ובתקופת משבר הקורונה משרד האוצר הוא שתכלל את התוכנית הכלכלית בהיוועצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים במשק, לרבות משרד הכלכלה והסוכנות לעסקים קטנים. אג"ת הוסיף כי למשרד האוצר יש יתרונות משמעותיים ביכולתו לראות את התמונה הרחבה, הכוללת בחינת תמריצים, השפעה לגבי צמיחה ותמונת מצב פיסקלית, לצד השפעה על העסקים ושימור יכולת השרידות שלהם בתקופת משבר.

הסוכנות לעסקים קטנים מעידה על עצמה שהיא אחראית לרציפות התפקודית ולהמשכיות העסקית של עסקים קטנים⁷⁴, אולם הלכה למעשה סמכויותיה מצומצמות. כמו כן, היא אינה מפתחת תוכניות סיוע

לעסקים קטנים בשעת חירום. זאת ועוד, גופים נוספים, כגון החשב"ל, רשות המיסים ובנק ישראל, משפיעים בתחום עיסוקם גם על עסקים קטנים. ריבוי גופים העוסקים בנושא ללא גורם המתכלל את צורכי העסקים הקטנים - להבדיל מצורכי כלל העסקים - עלול לגרום לכפילות במתן הסיוע ולבזבוז משאבים.

נוכח הצורך לסייע בפרק זמן קצר למספר גדול של עסקים קטנים, שהם כ-35% מכלל העסקים בישראל, ומאפייניהם שונים מהמאפיינים של עסקים בינוניים וגדולים, יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ובעל תקציב משמעותי שיבנה מאגר מידע על עסקים קטנים, ימפה את הצרכים של עסקים אלו בעת שגרה ובשעת חירום, יגבש תוכניות סיוע הנותנות מענה לצרכים של עסקים אלו באירועי חירום, יתעדף את הסיוע לענפים שונים, יאמוד את התקציב הדרוש לשם כך, ויפעל להשגת הסכמות בנושא עם משרדים רלוונטיים ולתיאום בין הפעולות שלהם הנוגעות לעסקים קטנים.

מומלץ כי משרד הכלכלה, האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים, יוביל את הפעילות הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם, תוך תיאום עם משרד האוצר לגבי ההשפעות התקציביות. כמו כן, על משרד הכלכלה להפעיל את הכלים העומדים לרשותו כדי למפות את הצרכים של עסקים זעירים וקטנים ולפעול עם כלל משרדי הממשלה ובתיאום עם בנק ישראל כדי לגבש תוכניות סיוע כלכליות תוך קביעת היקף המשאבים הנחוצים ליישומן. תיאום הפעילות ותכלולה בנושא הסיוע לעסקים קטנים ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבוז משאבים.



לפי תרחישי הייחוס, תוכניות מגירה משמשות בסיס להיערכות למצבי חירום ולתכנון המשאבים הנדרשים ליישומן, לרבות גיבוש הקריטריונים למתן הסיוע והיקפו, וזאת לאחר שסוכמו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים בהתחשב בלקחים מאירועי חירום קודמים. משרד מבקר המדינה מעיר כי בידי משרד האוצר, משרד הכלכלה ובנק ישראל לא היו תוכניות מגירה כלכליות משותפות לסיוע לעסקים קטנים, דבר שהביא לעיכוב בהפעלת תוכניות הסיוע לעסקים קטנים ויתכן שאילץ עסקים ליטול הלוואות בפרק הזמן שקדם לפתיחת תוכניות הסיוע. כך, למשל, מסלולי חרבות ברזל בקרן ההלוואות בערבות המדינה של אגף החשב"ל במשרד האוצר⁷⁵ והתוכנית המוניטרית של בנק ישראל⁷⁶ החלו בנובמבר 2023, כחודש לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והמימוש עמד על כ-59% בקרן ההלוואות נכון ל-18.1.24, ועל כ-21% בתוכנית המוניטרית נכון ל-31.12.23. על משרד הכלכלה, משרד האוצר ובנק ישראל להכין תוכניות מגירה לחירום - תוכניות שיופעלו ככל הניתן "בלחיצת כפתור", ולאחר זאת ניתן יהיה לבחון באילו תחומים יש צורך לגבש חקיקה שתאפשר להוציאן לפועל. הדבר ייעשה בין השאר באמצעות אסדרה של נהלים לתגובה ופעילות מיידית כדי לייתר תיקוני חקיקה משמעותיים בכל אירוע חירום וליצור ודאות

<https://www.sba.org.il/hb/PolicyAndInformation/Pages/about.aspx>

75 ראו בתת הפרק "ההקלות שניתנו בקרן ההלוואות בעקבות מלחמת חרבות ברזל".

76 ראו בתת הפרק "התוכנית המוניטרית לעסקים קטנים".

בקרב בעלי העסקים. ייתכן שתוכניות המגירה הכלכליות לא יתנו מענה מלא על כל האיומים בפועל ויהיה צורך להתאימן למצב החירום הספציפי. אולם בהיעדר תוכניות מגירה כלכליות החלטות עלולות להתקבל באיחור וללא היערכות מתאימה ויישומן עלול להיות ארוך ומסורבל.

מומלץ כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה, בתיאום עם בנק ישראל, יגבשו תוכנית חירום כוללת לסיוע לעסקים קטנים, וזאת לאחר הפקת לקחים מאירועי חירום קודמים. הדבר נכון ביתר שאת בעת הזו, בה המצב המלחמתי נמשך, בפרט בצפון הארץ. מומלץ כי שר האוצר יעלה את נושא גיבוש תוכנית החירום הכוללת לבקרה עיתית, לדיון ולקבלת החלטות בקבינט הכלכלי-חברתי. מומלץ כי משרד הכלכלה יתכלל את כל פעילויות הסיוע כך שתהיה בידו תמונת מצב מלאה ועדכנית של צרכי העסקים הקטנים כבר בשלב תוכניות המגירה. תכלול הטיפול בעסקים קטנים חיוני בעת שגרה, וכל שכן בשעת חירום, כדי שפעולות הממשלה בעת שגרה ובשעת חירום יהיו ממוקדות, יעילות ומתואמות לצורך מקסום התועלות הגלומות בסיוע לעסקים קטנים.

הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים במלחמת חרבות ברזל

קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים

חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961, קובע זכאות לקבל פיצויים בגין נזקים ישירים (פיזיים) שנגרמו לעסקים, בין היתר עקב פעולות מלחמה של הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על ידי צה"ל, בהתאם להגדרות שנקבעו בחוק ועל פיו.

על פי סעיף 35 לחוק מס רכוש, נזק עקיף הוא "הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום יישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל".

בשנת 1973 הוקמה ברשות המיסים מחלקת פיצויי פעולות איבה (להלן - קרן הפיצויים) שתפקידה לטפל, לרכז, לפקח וליישם את הוראות חוק קרן הפיצויים. בחלוף השנים טיפלה הקרן בתשלומי פיצויים בגין נזקים ישירים ונזקים עקיפים שנגרמו באירועים מלחמתיים ובאירועי איבה שונים כהגדרותיהם בחוק.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נחקקה הוראת שעה שהוספה לחוק מס רכוש וקרן הפיצויים והותקנו תקנות⁷⁷ שמטרתם להרחיב את הזכאות לפיצוי בגין נזק עקיף שישולם לעסקים גם ביישובים שאינם יישובי ספר. עסקים שחוו נזק עקיף, כהגדרתו בחוק מס רכוש, דהיינו, בין היתר, שפעילותם הכלכלית הסדירה, כפי שמוגדרת בחוק, נפגעה בשל מלחמת חרבות ברזל, רשאים להגיש תביעת פיצויים לפי מיקום העסק.

⁷⁷ תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023.

כ-92% מהתביעות (כ-476,000 מתוך כ-513,000 תביעות) בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023 שהוגשו לרשות המיסים עד יוני 2024⁷⁸ היו של עסקים קטנים שמחזור הפעילות שלהם בשנת 2022 היה עד 20 מיליון ש"ח לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים.

המסגרת הנורמטיבית של מסלולי הפיצוי לעסקים שחוו נזק עקיף

מתווה הפיצויים לעסקים שחוו נזק עקיף כולל מענה לשלוש קבוצות אוכלוסייה בשלושה מסלולים שונים - מסלול אדום שמוגדר על פי חוק⁷⁹, ומסלול ירוק ומסלול כלל-ארצי שהוגדרו בהוראת שעה ייחודית למלחמת חרבות ברזל:

1. מסלול אדום: פיצוי לעסקים ביישובי ספר⁸⁰ - לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א - 1961 ותקנות מס רכוש וקרן הפיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973, יינתן פיצוי לעסקים ביישוב ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות מלחמה, ובכלל זה הפסקת פעילות⁸¹, וללא תקרת פיצויים.

גובה הפיצוי הוא לפי הנזק שנגרם בפועל. זמן הטיפול בבקשה תלוי במורכבות תיק התביעה. הזכאים רשאים לבחור בין מסלול זה לבין מסלולי הפיצוי האחרים.

ב-22.10.23 הודיעה רשות המיסים⁸² על פתיחת האפשרות לעסקים להגיש בקשה למקדמה לפיצויים במסלול האדום. המקדמה תשולם תוך שבעה ימי עסקים מהגשת הבקשה. תקרת המקדמה עומדת על 500,000 ש"ח, ובעלי העסקים יודיעו שהם מבקשים מקדמה ובהמשך יגישו תביעה שממנה יופחת סכום המקדמה. ב-13.12.23 הודיעה רשות המיסים על האפשרות להגיש בקשה למקדמה לפיצויים גם עבור חודשים נובמבר-דצמבר 2023. תקרת המקדמה עומדת על מיליון ש"ח. ב-11.2.24 הודיעה רשות המיסים⁸³ כי עסקים ביישובי ספר יוכלו להגיש בקשה למקדמה לפיצויים גם עבור חודשים ינואר-פברואר 2024. תקרת המקדמה עומדת על מיליון ש"ח.

78 כ-60% מהם עסקים זעירים עם מחזור כספי עד 300,000 ש"ח.

79 חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973.

80 עסקים בכ-260 יישובים בטווח עד שבעה ק"מ מגבול רצועת עזה, מאשקלון וממבקיעים ובטווח עד תשעה 9 ק"מ מגבול הצפון.

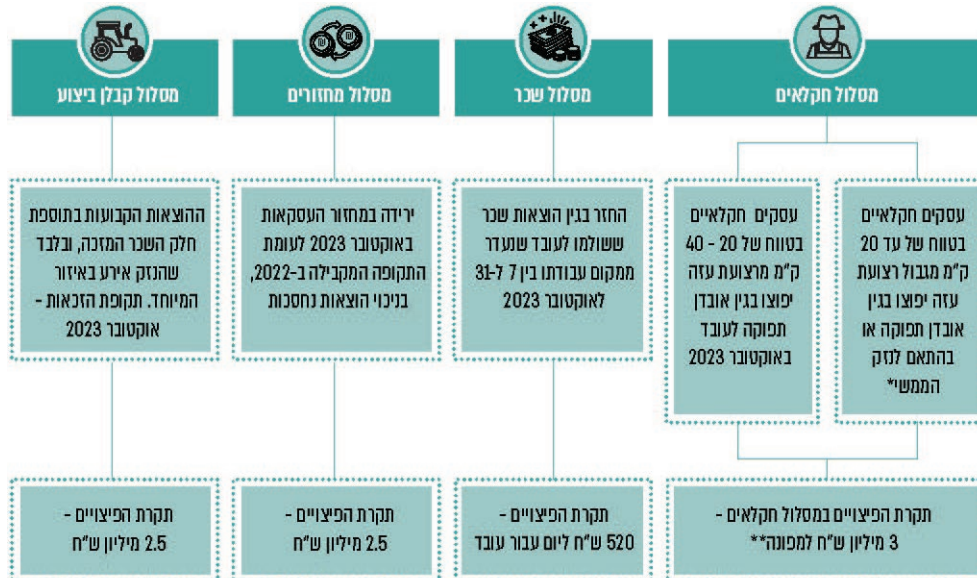
81 הפסקה מלאה עקב הגבלה שהטיל פיקוד העורף.

82 הודעת רשות המיסים: "נפתחה האפשרות לבעלי עסקים ביישובי ספר בדרום ובצפון הארץ להגיש בקשה למקדמה לפיצויים בשל מלחמת "חרבות ברזל", עוד לפני הגשת תביעה", 22.10.23.

83 הודעת רשות המיסים: "עסקים ביישובי ספר בדרום ובצפון יוכלו להגיש בקשה למקדמות לפיצויים בשל מלחמת 'חרבות ברזל' גם עבור ינואר-פברואר 2024", 11.2.24.

2. מסלול ירוק: פיצויים לעסקים ביישובים ובאזורים ששם ננקב בהוראת שעה ושהם הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות (אזור מיוחד⁸⁴) - לפי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023, יינתן פיצוי לעסקים באחד מארבעה מסלולים לפי בחירת בעל העסק. בתרשים להלן מוצגים ארבעת המסלולים:

תרשים 4: ארבעת המסלולים במסלול הירוק למתן פיצוי לעסקים



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מסלול זה דומה במהותו למסלול האדום (ראו לעיל).

** את המתווה למסלול זה אישרה ועדת הכספים של הכנסת ב-15.11.23. הזכאים רשאים לבחור בין מסלול זה למסלול הכלל-ארצי (ראו להלן).

3. מסלול כלל-ארצי: לפי חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, ועל פי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023⁸⁵, יינתן פיצוי לעסקים בגין אוקטובר 2023 בתנאי שמחזור העסקאות ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או ביותר מ-12.5% למדווחים דיווח דו-חודשי, ובתנאי שהירידה נבעה ממלחמת חרבות ברזל. בגין חודשים נובמבר-דצמבר 2023 יינתן פיצוי בתנאי שמחזור העסקאות ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או דו-חודשי, כמפורט להלן:

84 יישובים שמרחקם עד 9 ק"מ מהגבול בצפון ועד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה, אשר נוספו במסגרת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד - 2023 ליישובים אשר ניזוקים בהם יכולים להגיש תביעה לפיצוי בגין נזק עקיף. היישובים בדרום ובצפון, הנכללים ב"אזור מיוחד", מפורטים בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023.

85 התקנות מפרטות לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973.

א. עסקים שהם "עוסק פטור" על פי הגדרתו בחוק מס ערך מוסף - עוסק שמחזור העסקאות השנתי אינו עולה על 107,000 ש"ח. עסקים אלה מקבלים פיצוי קבוע לפי מדרגות בגובה המחזור השנתי ובתנאי שהוא ירד לפחות ב-25% (ללא התחשבות בשיעור הירידה במחזור ובשיטת הדיווח שלהם).

ב. לגבי בעלי עסקים שמחזור העסקאות השנתי נע בין 12,000 ש"ח ל-300,000 ש"ח, יהיה הפיצוי מדורג לפי היקף המחזור ושיעור הירידה בו - מ-1,750 ש"ח עד 14,025 ש"ח.

לוח 3: פיצויים לעסקים⁸⁶ שמחזור העסקאות הוא 12,000 ש"ח - 300,000 ש"ח

שיעור הירידה במחזור העסקאות				היקף מחזור העסקאות
חד-חודשי : 80% ומעלה	חד-חודשי : 80%-60%	חד - חודשי : 60%-40%	חד - חודשי : 40%-25%	
דו-חודשי : 40% ומעלה	דו-חודשי : 40%-30%	דו-חודשי : 30%-20%	דו-חודשי : -12.5% 20%	
1,750 ש"ח				12,000-50,000 ש"ח
3,150 ש"ח				90,000-50,000 ש"ח
4,200 ש"ח				107,000-90,000 ש"ח
7,950 ש"ח	6,360 ש"ח	3,975 ש"ח	2,650 ש"ח	150,000-107,000 ש"ח
9,375 ש"ח	7,500 ש"ח	4,688 ש"ח	3,125 ש"ח	200,000-150,000 ש"ח
12,000 ש"ח	9,600 ש"ח	6,000 ש"ח	4,000 ש"ח	250,000-200,000 ש"ח
14,025 ש"ח	11,220 ש"ח	7,013 ש"ח	4,675 ש"ח	300,000-250,000 ש"ח

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ג. בעלי עסקים שמחזור עסקיהם נע מ-300,000 ש"ח עד 400 מיליון ש"ח ישופו בגין ההוצאות הקבועות שלא ניתן להימנע מהן, לרבות הוצאות בגין שכר עובדים, ותקרת הפיצויים תעמוד על 1.2 מיליון ש"ח.

ד. כחלק מלקחי תקופת משבר הקורונה, לפי חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, ניתן פתרון גם לבעלי עסקים חדשים שפתחו את עסקיהם בתקופה מ-2.9.22 עד 31.8.23 והודיעו לרשות המיסים על פתיחת העסק עד 31.8.23.

לפי החוק האמור, זמן הטיפול של רשות המיסים בבקשה הוא שמונה חודשים אם לא התבקש העוסק למסור פרטים נוספים לרשות. אם בתוך 21 יום מהגשת התביעה לא התקבלה החלטה, תשולם מקדמה של 60% מסכום הפיצויים המגיעים לפי שיקול דעתה של רשות המיסים. את המתווה למסלול זה אישרה מליאת הכנסת ב-9.11.23 והוא תקף לחודשים אוקטובר-נובמבר 2023. ב-1.1.24, בעקבות החלטת שר האוצר ואישור ועדת הכספים של הכנסת, הוארך המתווה עד סוף דצמבר 2023.⁸⁷

ב-31.3.24 אישרה הממשלה פיצוי לעסקים באילת ובים המלח⁸⁸, שהם אזורים מוטי תיירות, בגין פגיעה בהכנסותיהם בחודשים ינואר-פברואר 2024. עסקים באזורים אלו יוכלו לקבל פיצוי, לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023, וזאת אם נרשמה ירידה של יותר מ-20% בהכנסות בחודשים ינואר-פברואר 2024. הפיצוי יהיה דיפרנציאלי על פי הירידה בהכנסות.

ב-5.6.24 אישרה הממשלה⁸⁹ פיצוי לעסקי תיירות ברשויות מקומיות הסמוכות ללוחמה מתמשכת: בגליל העליון - בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר - אפריל 2024, ובמערב לכיש ובמערב הנגב - בגין נזקים שאירעו בחודשים ינואר-פברואר 2024. גם פיצוי זה הוא לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי.

עסקים מכל הענפים, הממוקמים ביישובים ב"אזור שנפגע בחודש דצמבר", זכאים לפיצוי בגין חודשים ינואר-פברואר 2024 לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי, אם התקיים בהם בחודש דצמבר 2023 אחד משני אלה: הייתה בהם הגבלת פעילות לפי הנחיית פיקוד העורף; הייתה בהם הגבלת פעילות לפי הנחיית פיקוד צפון, או שהתקיימו בהם נסיבות חריגות שהשפיעו על מרקם החיים בשל המצב הביטחוני.⁹⁰

ב-19.11.23, כחודש וחצי לאחר אירועי שבעה באוקטובר, הודיעה רשות המיסים⁹¹ על פתיחת המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בגין אוקטובר 2023 בכל מסלולי הפיצוי. ב-15.1.24 נפתחה המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בגין החודשים נובמבר - דצמבר 2023.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2024 ציינה רשות המיסים כי לא ניתן, ואף לא נכון, לשלם פיצויים לעסקים ללא דיווח נתוני המע"ם לגבי חודשי תקופת הזכאות.

בפגישתם עם משרד מבקר המדינה באפריל 2024 מסרו נציגי רשות המיסים כי מאז אירועי שבעה באוקטובר הקימה הרשות צוות משותף לכל האגפים הרלוונטיים ברשות. הצוות המשותף הגיע לכלל בתי

87 הודעת רשות המיסים: "מתווה הפיצויים לעסקים בכל הארץ בגין מלחמת חרבות ברזל הוארך עד סוף דצמבר 2023", 1.1.24.

88 עסקים אלו נכללים במסלול הכלל-ארצי.

89 החלטת ממשלה מס' 1833.

90 המידע מתוך אתר רשות המיסים: <https://www.gov.il/he/service/business-qualifying-expenses-grant>. ב-7.8.24 פורסם כי יינתן פיצוי לעסקים מכל הענפים ברמת הגולן ובגליל העליון בגין חודשים מאי-יוני 2024.

91 הודעת רשות המיסים: "נפתחה המערכת להגשת תביעות נזק עקיף בגין 'חרבות ברזל' בכל מסלולי הפיצוי", 19.11.23.

המלון בארץ שבהם שהו מפונים כדי להנגיש את המידע על הגשת תביעות בגין נזקים עקיפים לעסקים. בד בבד הקימה הרשות מוקד ייעודי לטיפול בפיצוי לעסקים.

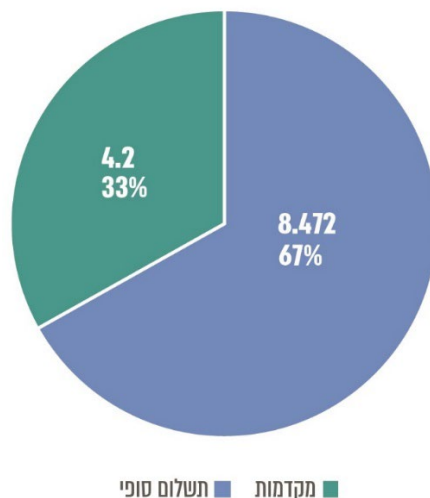
נתונים על תביעות לפיצוי שהוגשו לרשות המיסים

מתחילת המלחמה ועד 31.12.23 הוגשו 217,339 תביעות לפיצוי עסקים בסך של כ-6.7 מיליארד ש"ח בגין נזק עקיף שנגרם לעסקים באוקטובר 2023; 214,185 מהתביעות נסגרו⁹². התשלומים ששולמו בגין התביעות שהוגשו עד 31.12.23 הסתכמו בכ-4 מיליארד ש"ח (כ-60% מסכום הפיצוי הנדרש).

כמו כן, מתחילת המלחמה ועד 9.6.24 הוגשו כ-512,895 תביעות לפיצוי בסך של כ-15.6 מיליארד ש"ח⁹³ בגין נזק עקיף שנגרם לעסקים בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023; כ-452,895 תביעות מתוכן נסגרו⁹⁴ (כ-88% מכלל התביעות). היקף התשלומים ששולמו (תשלום סופי או מקדמות) בגין כל התביעות שהוגשו עד 9.6.24 הוא כ-12.7 מיליארד ש"ח (כ-81% מסכום הפיצוי שנדרש).

בתרשים שלהלן מפורט הסכום ששולם עד 9.6.24 בגין התביעות שהוגשו בגין אוקטובר-דצמבר 2023, לפי סוג התשלום - תשלום סופי ומקדמות:

תרשים 5: הסכום ששולם בגין תביעות לפיצוי שהוגשו בגין אוקטובר-דצמבר 2023, לפי סוג התשלום, יוני 2024 (מעוגל, במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁹² תביעות ששולמו, תביעות שנדחו ותיקים שבוטלו (כולל תיקים הנמצאים בהשגה ובערר).

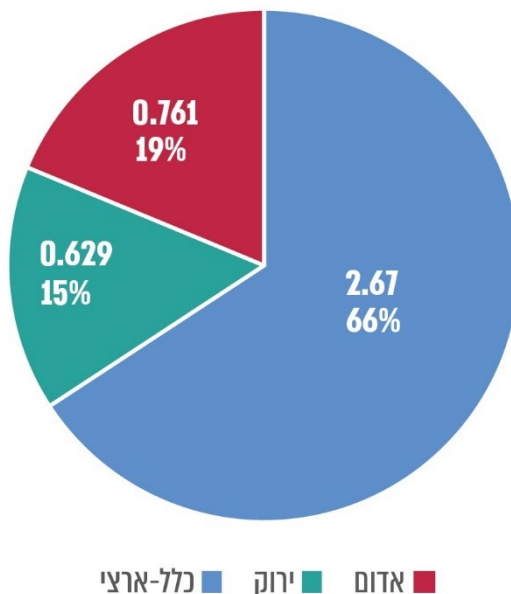
⁹³ רשות המיסים קיזזה מסכום התביעות הנדרש סכומי תביעות שאינם מתיישבים עם הנזק או עם הירידה בהכנסות המפורטים בהן.

⁹⁴ תביעות ששולמו, תביעות שנדחו ותיקים שבוטלו (כולל תיקים הנמצאים בהשגה ובערר).

מהתרשים עולה כי בגין תביעות לפיצוי שהוגשו עד 9.6.24 נכון ליוני 2024, כ-8.5 מיליארד ש"ח (כ-67% מסכום התביעה ששולם) הם סכום סופי וכ-4.2 מיליארד ש"ח (כ-33% מהסכום ששולם) הם מקדמה בלבד.

בתרשים שלהלן מפורט הסכום ששולם עד 31.12.23 בגין תביעות שהוגשו עד מועד זה לפי מסלולים - המסלול הכלל-ארצי, המסלול הירוק והמסלול האדום:

תרשים 6: הסכום ששולם בגין תביעות לפיצוי שהוגשו בגין אוקטובר 2023, לפי מסלולים, דצמבר 2023 (מעוגל, במיליארדי ש"ח)

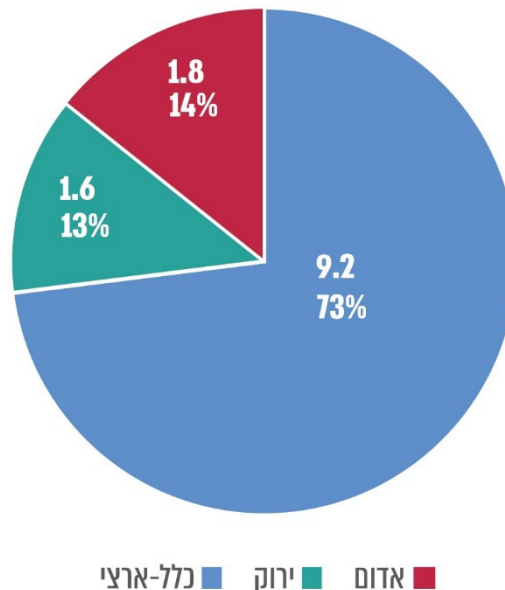


על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נכון ל-31.12.23, כ-2.67 מיליארד ש"ח (כ-66% מסכום התביעות לפיצוי) שולמו בגין תביעות במסלול הכלל-ארצי, כ-0.629 מיליארד ש"ח (כ-15% מסכום התביעות לפיצוי) שולמו בגין תביעות במסלול הירוק וכ-0.761 מיליארד ש"ח (כ-19%) שולמו בגין תביעות פיצוי במסלול האדום. המשמעות היא שמרבית הסכום ששולם עד 31.12.23 הוא בגין תביעות במסלול הכלל-ארצי, וחלקים קטנים יותר מהסכום ששולם הם בגין המסלולים הירוק והאדום, שהבירור בהם מורכב יותר ולכן אורכים זמן רב יותר.

בתרשים שלהלן מפורט הסכום ששולם עד 9.6.24 בגין תביעות שהוגשו עד מועד זה לפי מסלולים - המסלול הכלל-ארצי, המסלול הירוק והמסלול האדום:

תרשים 7: הסכום ששולם בגין תביעות לפיצוי שהוגשו בגין אוקטובר-דצמבר 2023, לפי מסלולים, יוני 2024 (מעוגל, במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי נכון ל-9.6.24, כ-9.2 מיליארד ש"ח (כ-73% מסכום התביעות לפיצוי) שולמו בגין תביעות במסלול הכלל-ארצי, כ-1.6 מיליארד ש"ח (כ-13% מסכום התביעות לפיצוי) שולמו בגין תביעות במסלול הירוק וכ-1.8 מיליארד ש"ח (כ-14%) שולמו בגין תביעות פיצוי במסלול האדום.

מנהל קרן הפיצויים ציין בפגישה עם צוות הביקורת ביוני 2024 כי באפריל 2024, בתקופת הביקורת, בשל עומס רב ובעקבות בדיקת עלות מול תועלת, הוא הורה על "שחרור" לתשלום של כ-10,000 תביעות של עוסקים פטורים ועסקים מורשים קטנים שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח. עד יוני 2024 שולם תשלום סופי בסך של כחצי מיליארד ש"ח לכ-18,000 תביעות, ובהן תביעות של עוסקים שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי ההנחיה הראשונית לשחרור התשלום של התביעות נעשתה ב-31.12.23, והשחרור נעשה בינואר 2024. משרד מבקר המדינה מציין כי רשות המיסים לא הציגה אסמכתאות בעניין.

ב-19.11.23 פתחה רשות המיסים לעסקים את האפשרות להגיש בקשה לתביעה לקבלת פיצויים בגין אוקטובר 2023; ב-15.1.24 נפתחה המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בגין החודשים נובמבר-דצמבר 2023. עולה כי נכון לדצמבר 2023, שילמה רשות המיסים לעסקים כ-4 מיליארד ש"ח

בגין תביעות לקבלת פיצויים עבור אוקטובר 2023; וכי עד יוני 2024 שילמה רשות המיסים לעסקים עוד כ-8.7 מיליארד ש"ח בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023. מכאן, שלכאורה חלק ניכר מתשלומי הפיצויים שולמו לעסקים רק לאחר חודשיים וחצי לכל הפחות מפרוץ המלחמה. משמעות הדבר היא שבתקופה זו העסקים מימנו ממקורותיהם את הנזקים שנגרמו להם, ללא פיצוי מקרן הפיצויים של רשות המיסים. כמו כן, לרשות המיסים אין הבחנה ייעודית לגבי תביעות לפיצוי מצד עסקים זעירים (שמחזור העסקאות שלהם הוא עד 2 מיליון ש"ח), והיא לא ביצעה בקרה לגבי תביעות לפיצוי מצד אותם העסקים באופן ייעודי.

עוד נמצא כי רק באפריל 2024, במהלך הביקורת, זירזה רשות המיסים את הטיפול בכ-10,000 תביעות של עוסקים פטורים ושל עסקים קטנים, שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח, מתוך כ-512,895 תביעות שהוגשו כאמור לרשות המיסים עד יוני 2024.

עבור עסקים קטנים, מימון ממקורות עצמאיים למשך תקופה ממושכת, הנמשכת ארבעה עד שבעה חודשים, עלול להשפיע בצורה קשה על פעילותם עד כדי סגירתם. על כן עולה ספק בכל הנוגע להתאמת התוכנית עבור עסקים קטנים ולעיתויה.

מומלץ כי רשות המיסים תשלים את הטיפול בכלל התביעות לפיצוי, תוך מתן דגש על תביעות של עסקים קטנים, על תביעות שהוגשו בשנת 2023 ועל תביעות במסלול הירוק ובמסלול הכלל-ארצי שדורשות זמן טיפול קצר יותר מהתביעות במסלול האדום.

מדמה (סימולטור) לחישוב הפיצוי לבעלי עסקים

כאמור, הזכאים לתבוע במסלול הירוק רשאים לבחור בינו לבין המסלול הכלל-ארצי, והזכאים לתבוע במסלול האדום רשאים לבחור בינו לבין כל אחד מהמסלולים האחרים. באתר רשות המיסים יש סימולטורים שונים, ובהם סימולטור להגשת דוח שנתי לעצמאים, סימולטור לחישוב מס הכנסה שנתי לשכירים וסימולטור לחישוב מס רכישה במיסוי מקרקעין.

מפגישות עם רואי חשבון עולה כי רשות המיסים לא הקימה סימולטור לחישוב הפיצוי לפי כל אחד ממסלולי הפיצוי הרלוונטיים לבעל עסק, באופן שהוא יוכל להגיש תביעה במסלול פיצוי אחד או יותר או יוכל לבחור את המסלול המיטבי עבורו. כפועל יוצא, כמה רואי חשבון הקימו באופן עצמאי סימולטורים המשמשים אותם בטיפול בלקוחות שהם בעלי עסקים.

באתר רשות המיסים יש סימולטורים שונים, ובהם סימולטור להגשת דוח שנתי לעצמאים, סימולטור לחישוב מס הכנסה שנתי לשכירים וסימולטור לחישוב מס רכישה במיסוי מקרקעין. נמצא כי אין באתר של רשות המיסים כלי (סימולטור) המאפשר לבעלי עסקים לבחור את המסלול המיטבי להגשת תביעה לפיצוי. כלי מתאים (סימולטור) יכול להקל עליהם, להפחית את התלות שלהם במייצגים ואף לחזק את אמונם ברשות המיסים. הדבר חשוב בעיקר לבעלי עסקים קטנים שאינם בעלי משאבים משמעותיים.

על רשות המיסים להקל על בעלי העסקים למצות את זכאותם ככל הניתן ולבחון יצירת כלי מתאים (סימולטור) שישמש את בעלי העסקים ואת המייצגים אותם כדי לבחור את מסלול הפיצוי הטוב ביותר עבורם. זאת כפי שיש בתחומים אחרים באתר רשות המיסים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי היא מסכימה עם הערת המבקר, ואכן נדרש מדמה (סימולטור) למסלול הוצאות מזכות (המסלול הכללי) ומסלול מחזורים (חלק מהמסלול הירוק). עם זאת, בשל התמשכות הלחימה והצורך בהטמעה של תקופות נוספות במערכת הממוחשבת החליטה רשות המיסים לדחות משימה זו.

חיווי בנוגע לסטטוס הטיפול בתביעות לפיצוי

מפגישה של נציגי הביקורת עם מייצגים במאי 2024, ומפגישות במרץ ובאפריל 2024 עם בעלי עסקים מעוטף עזה שפוגו מבתייהם ובעלי עסקים ממרכז הארץ, עולה כי רשות המיסים אינה נותנת חיווי בנוגע לסטטוס הטיפול בתביעות לפיצוי ולמשך זמן הטיפול הצפוי בהן. למשל, בעל עסק לניהול פרויקטים של בנייה ממרכז הארץ הממתין לפיצוי כחצי שנה ובעלת עסק לפסיכותרפיה מדרום הארץ שפונתה מביתה הממתנה לפיצוי כארבעה חודשים אינם יכולים לדעת מהו סטטוס הטיפול בבקשתם בתחנות העבודה השונות ברשות המיסים; בעלי עסקים אלו פנו כמה פעמים, גם בטלפון, מאז הגישו את התביעות ונענו כי "התביעות בטיפול", וזאת ללא הסבר נוסף על הסטטוס המצוין במערכת או צפי לקבלת החלטה סופית.

נמצא כי המערכת של רשות המיסים אינה נותנת חיווי מפורט בנוגע לסטטוס הטיפול בתביעה, והדבר מגביר את חוסר הוודאות בקרב מגישי הבקשות.

מומלץ לרשות המיסים להוסיף למערכות שלה מתן חיווי מפורט יותר לבעלי עסקים בדבר סטטוס הטיפול בתביעותיהם, כדי ליצור שקיפות וודאות בנוגע לבקשותיהם ולמצב עסקיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי החקיקה קובעת שמונה חודשים לטיפול בתביעה, ובתקופת הביניים לא היה אפשר לתת חיווי נוסף, מלבד החיווי שהתביעה בטיפול. רשות המיסים ציינה כי בעקבות פיתוח חדש שהוטמע לאחרונה, התובע יוכל לצפות בדרישה לקבלת מסמכים ממנו ובהחלטות שקיבלה הרשות.

הגשת תביעה לפיצוי לרשות המיסים

מנתוני רשות המיסים עולה כי שיעור גבוה מהתביעות לקרן הפיצויים בגין החודשים אוקטובר-דצמבר 2023 הוגשו באמצעות מייצגים (רואי חשבון ויועצי מס). בלוח להלן מפורטים שיעורי המייצגים שהגישו תביעות לקרן הפיצויים ברשות המיסים, לפי מסלולים ומחזורי הכנסות, נכון ליוני 2024:

לוח 4: שיעורי מייצגים, לפי מסלולים ומחזורי הכנסות, יוני 2024

מסלול	עד 107,000 ₪ (עוסק פטור)	בין 107,000 ל- 300,000 ₪ (עוסק מורשה)	מעל 300,000 ש"ח	סה"כ כל המחזורים
מסלול אדום⁹⁵				
סה"כ תביעות				1,895
תביעות שהוגשו ע"י מייצג				1,030
				54%
מסלול ירוק				
סה"כ תביעות	14,586	10,488	25,330	50,404
תביעות שהוגשו ע"י מייצג	10,253	7,672	20,403	38,328
	70.3%	73.2%	80.5%	76%
מסלול כלל ארצי				
סה"כ תביעות	157,497	99,795	159,569	416,861
תביעות שהוגשו ע"י מייצג	76,542	56,011	123,627	256,180
	48.6%	56.1%	77.5%	61.5%

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי כ-76% מהתביעות במסלול הירוק וכ-61% במסלול הכלל-ארצי הוגשו באמצעות מייצגים. עוד עולה כי גם עוסקים פטורים ועוסקים מורשים נעזרו במייצגים בשיעורים גבוהים, אם כי פחות מעסקים עם מחזור מעל 300,000 ש"ח.

עוד עולה מהלוח כי כ-54% מהתביעות במסלול האדום הוגשו באמצעות מייצגים וכ-63% מהתביעות בכלל המסלולים הוגשו באמצעות מייצגים.

בפגישה עם נציגי הביקורת במאי 2024 ציינו המייצגים כי כדי להגיש תביעה לפיצוי מרשות המיסים על בעל העסק למלא בטופס התביעה נתונים שכבר קיימים במערכות של הרשות. נוסף על כך, מגיש תביעה צריך לספק למערכת את כל הנתונים שהיא דורשת, ובסוף התהליך הוא עלול לקבל הודעת דחייה משום שהוא אינו עומד בתנאי הסף להגשת תביעה. לטענת המייצגים, הדבר יוצר עומס יתר ובזבוז זמן ומשאבים. מהפגישה עימם, ומפגישות נוספות במרץ 2024 עם בעלי עסקים שפנו מבתיים, עולה כי תשלום העמלה למייצגים על העבודה הנוספת שעשו, מעבר לעבודתם השוטפת, עמד ברוב המקרים על כ-10% מסכום הפיצוי ולעיתים אף יותר.

⁹⁵ משרד מבקר המדינה לא קיבל נתונים לגבי חלוקה למחזורים אלא רק נתונים לגבי סה"כ כל המחזורים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי היא הקלה על עוסקים בעלי מחזור של עד 300,000 ש"ח, כך שהם צריכים למלא רק את הפרטים האישיים שלהם ולחתום על הצהרות המתחייבות מהחוק. לגבי עוסקים בעלי מחזור של יותר מ-300,000 ש"ח - הם נדרשים למלא גם כמה נתוני מחזור (מחזור בסיס וזכאות, תשומות שנתיות, שכר ששולם לעובדים ותגמולי מילואים). רשות המיסים הוסיפה כי הנתונים המופיעים במערכת לא תמיד מספקים לצורך חישוב הירידה במחזורים והפיצוי שיש לשלם לעוסקים, כך לדוגמה אם מחזור הבסיס או הזכאות כולל בתוכו עסקאות הוניות, לרשות אין דרך לדעת זאת מהנתונים המדווחים למע"ם ומדובר בדיווח כולל של הכנסות רגילות והכנסות הוניות.

נמצא כי כ-63% מהתביעות בכלל המסלולים הוגשו באמצעות מייצגים. תשלום העמלה למייצגים על העבודה הנוספת שעשו, חוץ מעבודתם השוטפת, היה ברוב המקרים כ-10% מסכום הפיצוי ולעיתים אף יותר (סכום זה נאמד בכ-1.27 מיליארד ש"ח, 10% מהתשלומים ששולמו בגין כל התביעות שהוגשו עד 9.6.24, שהסתכמו כאמור כ-12.7 מיליארד ש"ח). שימוש רב במייצגים עשוי להצביע בין היתר על קושי ומורכבות בהגשת תביעה גם במסלול הכלל-ארצי, שלכאורה הגשת התביעה בו אמורה להיות פשוטה יחסית. הגשת תביעה באמצעות מייצג עלולה ליצור תלות של בעלי העסקים במייצגים שלהם, ולעיתים אף כרוכה בעיכוב בהגשת התביעות ובתשלום עמלה למייצגים. כמו כן, תשלום עמלה בגובה כזה מכביד יותר על עסקים קטנים.

מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הנתונים שיש למלא בטופס התביעה, ובמידת הצורך תשקול לפשט את תהליך הגשת התביעה לפיצוי ולהשתמש במידע הקיים במערכות שלה. זאת כדי לא להעמיס על בעלי העסקים, לא ליצור תלות במייצגים ותשלום עמלה למייצגים, ואף לא ליצור עיכוב בהגשת התביעות. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תבחן את הסיבות לשיעור הגבוה של הגשת תביעות באמצעות מייצגים, בעיקר במסלולים הירוק והכלל-ארצי. עוד מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות לפשט את תהליך הגשת התביעה במסלולים אלה, ותשקול הקצאת עובדים של רשות המיסים שיסייעו למגישי התביעות כפי שנעשה בתקופה שבה עסקים נדרשים להגיש את דוחות המס השנתיים, והרשות מקצה מפקחי מס שמסייעים לציבור העסקים הלא מיוצג.

עסקים שנפגעו כלכלית ושאינם מקבלים מענה וסיוע כלכלי

1. **עסק המדווח על בסיס מזומן:** הוראת שעה שהוספה לחוק מס רכוש בקשר לחרבות ברזל הגדירה "עוסק המדווח על בסיס מזומן" כדלקמן: "עוסק שמתקיימים בו כל אלה: (1) הוא מתחייב במס ערך מוסף... עם קבלת התמורה לעסקה; (2) הוא מקבל את עיקר התקבולים השוטפים לעסקו בחודש העוקב לחודש שבו בוצעה העסקה; (3) שיעור הירידה במחזור העסקאות שלו בתקופת הדיווח הכולל את חודש אוקטובר 2023 היה נמוך מאחד מאלה...: (א) אם היה העוסק מדווח בשיטת דיווח חד-חודשית - 40%; (ב) אם היה העוסק מדווח בשיטת דיווח דו-חודשית - 20%".

מפגישות עם רואי חשבון ויועצי מס עולה כי מסלולי הפיצוי הקיימים אינם מתאימים לפיצוי עסקים המדווחים על בסיס מזומן ועיקר הכנסותיהם משולמות יותר מ-30 יום לאחר מתן השירות (שוטף + 30). למשל, בעלת עסק בתחום הטיפול הרגשי מאזור הדרום מדווחת על בסיס מזומן ועיקר הכנסותיה משולמות בשוטף + 30. בעלת העסק לא עבדה מאז אירועי שבעה באוקטובר, אך בדצמבר 2023 קיבלה

תשלומים בגין שירותים שניתנו כמה חודשים קודם לכן. לפיכך, לכאורה לא הייתה פגיעה בהכנסותיה בתקופת המלחמה, ולכן היא לא הייתה זכאית לפיצוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי הנוסחה לעסקים שמדווחים ב"שוטף פלוס" נקבעה בכנסת בהתאם לבקשת לשכת יועצי המס ולשכת רואי החשבון.

מהאמור עולה שמשרד האוצר נתן מענה לעסקים המדווחים על בסיס מזומן. עם זאת, עסקים שעיקר הכנסותיהם משולמות יותר מ-30 יום לאחר מתן השירות, ושקיבלו תשלומים בגין שירותים שניתנו כמה חודשים קודם לכן, אך בפועל עבדו פחות או לא עבדו כלל בחודשים המזכים, נותרו ללא אפשרות לקבל פיצוי התואם את הפגיעה בהם.

2. עסקים באזורים הסמוכים ל"אזורים אדומים" ול"אזורים ירוקים": מפגישות של משרד מבקר המדינה במאי 2024 עם רואי חשבון ויועצי מס המייצגים עסקים עולה כי מסלולי הפיצוי הקיימים אינם מתאימים לפיצוי עסקים הנמצאים באזורים סמוכים לאזורים שבהם ניתן להגיש תביעה לפיצוי במסלול האדום או במסלול הירוק (להלן - אזורים אדומים ואזורים ירוקים), ונפגעו כמו עסקים באזורים אדומים או אזורים ירוקים. עסקים אלו זכאים להגיש תביעה לפיצוי רק במסלול הכלל-ארצי. עסקים בולטים שנפגעו הם עסקים בענף המסעדנות ועסקים תומכי תיירות⁹⁶ שנמצאים בסמוך לאזורים אדומים ואזורים ירוקים. למשל, בעל מסעדה באזור הצפון, הסמוך לאזור אדום, ושאינה נמצאת ביישוב ב"אזור שנפגע בחודש דצמבר"⁹⁷, ושפעילותה נפגעה מתחילת המלחמה, אינו זכאי לפיצוי מינואר 2024 ואילך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי חקיקת החוק והתקנת התקנות נעשו בהתאם למדיניות ההתגוננות של פיקוד העורף אשר הגבילה תעסוקה ולימודים באזורים מסוימים יותר מבאזורים אחרים.

עולה כי המסגרת הנורמטיבית הקיימת מותירה עסקים קטנים שפעילותם נפגעה קשות, והם נמצאים באזורים סמוכים לאזורים שבהם ניתן להגיש תביעה לפיצוי במסלול האדום או במסלול הירוק - (אזורים אדומים ואזורים ירוקים), והם אינם עסקים שלגביהם הורחב הפיצוי מקרן הפיצויים, ללא פיצוי התואם את הפגיעה בהם. כך למשל, בעל מסעדה בכחל, שלא נמצא באזור אדום או באזור ירוק, ולא נמצא ביישוב ב"אזור שנפגע בחודש דצמבר", אך חווה ירידה בהכנסות מאחר שתיירים אינם מגיעים לאזור, יקבל פיצוי נמוך יותר (לפי המסלול הכלל-ארצי), שאינו תואם את הפגיעה בו.

3. עסקים בצמיחה: בפגישה עם רואי החשבון הועלתה האפשרות כי עסק שהוקם אחרי 2.9.22 או זמן מה לפני כן ונמצא בצמיחה מואצת, ייתכן שמחזור העסקאות שלו באוקטובר 2023 לא ירד ביותר

⁹⁶ כאמור, עסקים בענף התיירות ברשויות מקומיות הסמוכות ללוחמה מתמשכת קיבלו פיצוי במסלול הכלל-ארצי גם בגין חודשים ינואר-אפריל 2024.

⁹⁷ מדובר ברשימה סגורה המופיעה באתר רשות המיסים - <https://www.gov.il/he/service/business-qualifying-expenses-grant>

מ-25% ביחס לחודש המקביל בשנה הקודמת, אך הוא ירד באופן ניכר ביחס לחודשים שבהם חלה הצמיחה המואצת. לדברי רואי החשבון, עסקים אלו אינם זוכים לעיתים לפיצוי הולם התואם את הצמיחה המואצת שלהם, ולעיתים הם אינם זכאים לפיצוי אף שחלה הרעה של ממש בעסקיהם. למשל, בעלת עסק קטן ליוגה מאזור הדרום, עסק שנמצא בצמיחה מואצת, לא קיבלה פיצוי הולם התואם את הצמיחה המואצת שלה ואת הפגיעה שנגרמה לה בפועל.

נמצא כי אף שניתן פתרון לעסקים חדשים שהוקמו במהלך התקופה הסמוכה לפרוץ המלחמה, עסק קטן שהיה בצמיחה מואצת אינו מקבל מענה במסלול הירוק ובמסלול הכלל-ארצי, ולעיתים הוא אינו זוכה לפיצוי כלל או לפיצוי הולם התואם את הצמיחה המואצת שלו ואת הפגיעה שנגרמה לו בפועל.

4. טענות שעלו בפגישות עם בעלי עסקים קטנים לאי-מתן מענה וסיוע כלכלי : צוות הביקורת קיים כמה פגישות במרץ ובאפריל 2024 עם כ-15 בעלי עסקים שפנו מאזור מגוריהם בדרום ובצפון, עם בעלי עסקים שגויסו למילואים ועם בעלי עסקים ממרכז הארץ. להלן דוגמאות לטענות שהועלו לגבי המענה שקיבלו לאחר הגשת התביעות לרשות המיסים :

1. בעל עסק בתחום הנדל"ן שהמחזור השנתי שלו גבוה מ-2.1 מיליון ש"ח, וחווה ירידה של יותר מ-25% בהכנסותיו בחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר, הגיש בנובמבר 2023 תביעה לרשות המיסים במסלול הכלל-ארצי באמצעות מייצג. עד מועד הפגישה - אפריל 2024 - הוא לא קיבל כל פיצוי ונאלץ לקחת הלוואות חוץ-בנקאיות והלוואות גישור מהבנקים.
2. בעלת עסק בתחום המסעדות מהדרום הגישה באמצעות מייצג תביעה במסלול הירוק (לדברי המייצג, במסלול זה היה סיכוי לקבל את כספי התביעה מהר יותר). לדברי בעלת העסק, היא לא קיבלה כל פיצוי במשך חמישה חודשים. בעקבות כך, היא הגישה תביעה במסלול האדום, ולדבריה קיבלה מקדמות שסייעו לה לכסות רק את התשלומים לספקים ולא הספיקו לצורכי מחיה.
3. בעלת קליניקה טיפולית שנסגרה בעקבות המלחמה הגישה תביעה במסלול האדום בנובמבר 2023. לדבריה, עד מועד הפגישה עם צוות הביקורת במרץ 2024 היא טרם קיבלה מקדמה. פניותיה לרשות המיסים כדי לברר את סטטוס התביעה לא נענו. עוד ציינה בעלת העסק כי המדינה לא הציעה לה כל הלוואה או תוכנית סיוע לבעלי עסקים.
4. בעלת עסק בתחום הבידור לגיל הרך הפסיקה את פעילותה לאחר אירועי שבעה באוקטובר. לדבריה, הפיצוי היה מזערי, כ-30% מההכנסות בשנה הקודמת, ולא תאם את ההכנסות שהיו צריכות להיות לה בתקופת חג החנוכה - תקופת השיא של העסק.
5. בעל עסק בתחום המזון הגיש באמצעות מייצג תביעה במסלול האדום. לטענתו, הוא קיבל מקדמה בגובה 60% על חודש אוקטובר 2023. תביעה שהגיש לחודשים נובמבר-דצמבר לא קיבלה מענה נכון למועד הפגישה עם צוות הביקורת באפריל 2024. כמו כן, בעל העסק העסיק עובדים מאזורים שלא פונו, ולטענתו נאמר לו שאם עובדים אלה לא הגיעו לעבודה, הוא לא יקבל פיצוי על הוצאות השכר שלהם.

עוד יצוין שבעלי העסקים שהשתתפו בפגישות הצביעו על קשיים בהבנת הקריטריונים לקבלת הפיצוי ובהגשת התביעה לרשות המיסים.

מהמפורט לעיל ומהפגישות של צוות הביקורת עם כ-15 בעלי עסקים זעירים וקטנים עולה כי על אף טיפול רשות המיסים במתן פיצוי על פי המסלולים השונים, קיימים מקרים שבהם עסקים זעירים וקטנים שלכאורה נפגעו כלכלית במהלך התקופה, נותרו ללא מענה כלכלי מצד המדינה שיכול היה לסייע להם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי כלל הנושאים בפרק זה עלו בעת קידום הליכי החקיקה, וחלק גדול מהם קיבל מענה בחקיקה. אג"ת ציין כי החקיקה מבוססת על ניסיון רב שנצבר במשך השנים ומבטאת איזון בין מתן מענקים בהיקף נרחב וסיוע למספר רב עד כמה שניתן של עסקים בפרקי זמן קצרים לבין תפירת מענקים בהתאמה אישית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי ערכה בשנה האחרונה כ-15 כנסים עם עסקים באזורי הלחימה בצפון ובדרום, וכי צוותים שלמים שלה הגיעו פיזית לאזורים אלה. המטרה העיקרית של כנסים אלה הייתה קיום פגישות אישיות עם בעלי עסקים כדי לפתור בעיות נקודתיות.

מומלץ כי רשות המיסים תרכז את המקרים שבהם לא ניתן מענה על הבקשה לפיצוי, תידרש להיקף התופעה כפי שתוארה לעיל (לרבות העסקים הקטנים בענפי התיירות והמסעדות וכן להיקף הפיצוי), ותבחן עם משרד האוצר, שאחראי על גיבוש מתווים לפיצוי, את הצורך ואת דרכי הפעולה האפשריות למתן מענה גם במקרים אלה. במידת הצורך על משרד האוצר, בשיתוף משרד הכלכלה, להסדיר את הנושא בעתיד במסגרת תוכנית הפיצוי שמובאת לחקיקה בהתרחשות אירועי חירום.

כמו כן, עד אסדרת הנושא מומלץ שמשרד האוצר ורשות המיסים יבחנו אפשרות להקים ועדת חריגים שתדון במקרים החריגים של בעלי עסקים שנפגעו ולא קיבלו סיוע מהמדינה, בדומה למקרים שנסקרו לעיל.

הטיפול בבעלי עסקים המשרתים במילואים

היעדרם של משרתי מילואים ומשרתות המילואים, שנאלצו בשבעה באוקטובר להפסיק בבת אחת את חיי השגרה ואת הפעילות העסקית לתקופה ארוכה במהלך המלחמה, יצר מציאות מורכבת המתעצמת אצל משרתי מילואים ובני משפחותיהם שהם בעלי עסקים קטנים. המצב העלה את הצורך לתת לאוכלוסייה ייחודית זו מענה מתאים. משיחות שקיים משרד מבקר המדינה בפברואר 2024 עם כמה בעלי עסקים המשרתים במילואים עלה כי זימונם לשירות מילואים באופן מיידי לא איפשר להם להיערך באופן מתאים להמשך הפעלת עסקיהם, ובחודשים הראשונים של המלחמה לחלקם אף לא התאפשר להתפנות להגשת תביעה לפיצוי ולקבלת סיוע.

קרן הסיוע של צה"ל מסרה בתשובתה כי היא בוחנת גם בקשות המתייחסות לתקופות פיצוי קודמות, באופן רטרואקטיבי.

אף שלפי תשובת אג"ת, לבעלי עסקים המשרתים במילואים ניתנה מעטפת פיצוי מלא מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד לתום שירות המילואים וכן בששת החודשים שלאחר השירות, נכון למועד סיום הביקורת

קשה לדעת מה תהיה ההשפעה של המלחמה על ההמשכיות העסקית של עסקיהם של אנשי המילואים ושל בני זוגם.

פורום נשות המילואימניקים - נלחמות על הבית⁹⁸ הציג בדצמבר 2023 בוועדת הכלכלה של הכנסת תוצאות של בדיקה שערך בקרב כ-350 נשות אנשי מילואים שהן בעלות עסקים חברות בפורום. מבדיקה זו עלה כי בקרב 36% מהן נרשמה ירידה של יותר מ-50% במחזור העסקי ולכ-34% נרשמה ירידה הנעה בין 21%-ל-50%; 41% לא הכירו את מסלולי הפיצוי שהציעה המדינה ו-33% דיווחו כי הן שוקלות לסגור את העסק לצמיתות⁹⁹.

בתשובת פורום נשות המילואימניקים למשרד מבקר המדינה נמסר כי הפורום ערך בדיקה נוספת בחודשים אפריל - מאי 2024, כחצי שנה לאחר שבעה באוקטובר, בקרב כ-2,470 מילואימניקים בעלי עסקים ובני זוג של מילואימניקים שהם בעלי עסקים. מהבדיקה עולה כי 83% מבעלי העסקים דיווחו כי הכנסתם נפגעה בשל שירות המילואים. 20% מבעלי העסקים דיווחו כי הכנסתם נפגעה ביותר מ-50%, ו-38% מבעלי העסקים דיווחו כי הכנסתם נפגעה ביותר מ-75%. 62% מבעלי העסקים דיווחו כי עסקיהם לא חזרו לפעילות מלאה.

העברת מידע בין צה"ל לרשות המיסים

תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 מסדירות את אופן העברת מידע בין גופים ציבוריים. סעיף 140 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] קובע כי על אף האמור בכל דין רשאי פקיד השומה לדרוש מכל עובד של גוף ציבורי שיספק כל פרט הנדרש לעניין פקודה זו, אך אין לחייב מכוח סעיף זה עובד כאמור לגלות פרטים שעליהם הוא חייב בשמירת סודיות לפי חקיקה ספציפית שננקבה בפקודה. סעיף 49 לחוק מס רכוש וקרן הפיצויים קובע כי עובד מדינה ועובד רשות מקומית חייבים, לפי דרישת המנהל, להמציא לו פרטים שברשותם הדרושים לו לעניין חוק זה למעט פרטים שהעובד האמור אינו חייב לגלותם על פי חקיקה ספציפית שננקבה בחוק.

נציגי רשות המיסים מסרו לצוות הביקורת באפריל 2024 ובתשובתם מאוקטובר 2024 כי בסמוך לאירועי שבעה באוקטובר העבירה הרשות טופס בקשה לצה"ל לקבלת קובץ הכולל את משרתי המילואים הפעילים מפרוץ המלחמה. זאת בעיקר לצורך יישום חוק דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד - 2023 ומניעת פעולות אכיפה לגבי משרתי המילואים וקרוביהם, כקבוע בחוק. נציגי הרשות ציינו כי צה"ל העביר את הקובץ לרשות רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה.

⁹⁸ הפורום הוא גוף פרטי שהוקם בנובמבר 2023, ונכון למועד סיום הביקורת מונה יותר מ-6,000 נשים ממשפחות שבהן אחד מבני הזוג גויס למילואים. על פי אתר האינטרנט של הפורום, הוא מייצג כ-100,000 משפחות מגויסות, שהן כ-1% מהאוכלוסייה בישראל. עיקר פעילות הפורום ומטרתו המרכזית היא "קידום מדיניות לטובת הכרה והוקרת משפחות המילואים כמשפחות מגויסות, וכן יצירת רשת ביטחון תומכת ומקיפה עבורן".

⁹⁹ "התמודדות עסקים קטנים של אנשי מילואים ונשותיהם", ועדת הכלכלה בכנסת, 27.12.23. הבדיקה נערכה בקרב נשות אנשי המילואים החברות בקהילה של פורום נשות המילואימניקים - נלחמים על הבית. בדיון הוצג כי "יש 17,400 נשים עצמאיות שבן-הזוג שלהן גויס. זה נתון של הכנסת, ומתוכן כ-2% ענו לסקר".

רשות המיסים מסרה לצוות הביקורת כי לאחר קבלת הקובץ היא החלה ליישם את חוק דחיית מועדים לגבי בעלי עסקים המשרתים במילואים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2024 מסרה הרשות כי עוד לפני קבלת הקובץ היא פעלה לפתיחת ערוצי קשר ייעודיים ולמתן הקלות למשרתי המילואים. הרשות ציינה כי באפריל 2024 היא פיתחה מערכת המאפשרת לבעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי, ובכוונתה לשלוח רשימה של שמותיהם לצה"ל, כדי שיוודע להם באמצעות מסרונים על זכותם להגיש תביעה. עד מועד סיום הביקורת טרם הופעלה המערכת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה קרן הסיוע של צה"ל כי היא העבירה את המידע לאחר הקמת הקרן ואיסוף הנתונים שהתבקשו וכי חלו עיכובים במתן המענה לרשות המיסים. עוד מסרה הקרן כי למיטב ידיעתה, עד אפריל 2025 רשות המיסים לא העבירה לצה"ל רשימה של שמות בעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי.

נמצא כי צה"ל העביר לרשות המיסים את הקובץ הכולל את פרטי משרתי המילואים הפעילים מפרוץ המלחמה רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה. אי-העברת מידע בין צה"ל לרשות המיסים בשלב מוקדם של המלחמה מנעה מרשות המיסים ליישם את חוק דחיית מועדים כראוי וכן לתת קדימות לטיפול בבעלי עסקים המשרתים במילואים. כמו כן, לא הייתה בידי רשות המיסים היכולת ליידע בעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי על זכותם לעשות כן. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת טרם הופעלה המערכת שפיתחה רשות המיסים המאפשרת לבעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי, לשם מיצוי זכאותם.

על צה"ל ורשות המיסים להסדיר את מעבר המידע בין צה"ל לרשות המיסים - ובמידת הצורך גם מרשות המיסים לצה"ל - באירועים חריגים, כגון מלחמה, כדי לתת עדיפות לטיפול בתביעות של בעלי עסקים המשרתים במילואים, וכדי לתת אורכות לבעלי עסקים ששירות המילואים שלהם אינו מאפשר להם להגיש תביעה בפרק הזמן שניתן לכלל בעלי העסקים. יש להקפיד כי המידע שיועבר יהיה מצומצם ככל הניתן ויועבר באופן מאובטח. על רשות המיסים להשלים את הפעלת המערכת שפיתחה, המאפשרת לבעלי עסקים המשרתים במילואים ושטרם הגישו תביעות לפיצוי - למיצוי זכאותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי משרד האוצר ורשות המיסים, בשיתוף משרד הביטחון, הטמיעו בינואר 2024 את מתווה הסיוע במערכות המחשוב המתקדמות של רשות המיסים, לצד מענה משלים למקרים חריגים וייחודיים בקרן הסיוע. זאת במטרה לתת מענה מיטבי למשרתי המילואים ולמנוע עיכובים רבים בקרן הסיוע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה קרן הסיוע של צה"ל כי צה"ל משתף פעולה וימשיך לשתף פעולה עם רשות המיסים באופן מלא ככל שיידרש. אם רשות המיסים תשלח לצה"ל פנייה רשמית להעברת מידע בין גופים ציבוריים העומדת בתנאים הקבועים בחוק הגנת הפרטיות, צה"ל יעביר את המידע המבוקש.

קרבן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים

בנובמבר 2023 התקבלה החלטת ממשלה בנושא הוקרה, סיוע ותגמול לחיילים ששירתו בתקופת הלחימה במלחמת חרבות ברזל¹⁰⁰. בהחלטה נקבע בין היתר להטיל על משרד הביטחון לקבוע אמות מידה לסיוע ותגמול לחיילים בשירות מילואים ששירתו במלחמה, ובכלל זה בגין נזקים כלכליים שנגרמו להם ולבני משפחותיהם עקב השתתפותם בלחימה או עקב קריאתם לשירות מילואים בהתראה קצרה. הפיצוי יינתן בכפוף להגשת בקשה והוכחה על התשלום, ההפסד או חיסרון הכיס שבו נדרשו החיילים לשאת, ולא יותר מהתשלום, ההפסד או חיסרון הכיס בפועל, ובכפוף להוכחה כי החיילים מיצו את זכאותם על פי כל דין החל בנסיבות המקרה. אמות המידה יתייחסו בין היתר לחיילי מילואים שהם בעלי עסקים שהכנסתם נפגעה. לצורך מימון הסיוע האמור יוקצו 70 מיליון ש"ח. בינואר 2024 התקבלה החלטת ממשלה¹⁰¹ בנושא הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת חרבות ברזל. בהחלטה נקבעה הגדלת תקציב הסיוע ל-270 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2023 הוקמה קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים. לצורך יישום החלטת הממשלה מנובמבר 2023 - סיוע למשרתי המילואים במלחמה ותגמולם¹⁰². עד לחודש מרץ 2024 שילמה קרן הסיוע כ-62 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסתם של משרתי מילואים עצמאים וכ-30 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסת בני זוגם של משרתי המילואים, עצמאים או שכירים.

בדצמבר 2023 השיקו צה"ל ומשרדי הביטחון והאוצר את התוכנית "מגויסים למילואים" - מעטפת לאומית למשרתי המילואים ומשרתות המילואים ובני משפחותיהם¹⁰³.

המענה לעצמאים ולמעסיקים בתוכנית "מגויסים למילואים" כולל בין היתר את אלה:

1. הרחבת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים ובני זוגם (להלן - קרן הסיוע או הקרן);
2. מסלול מיוחד לפיצוי לעצמאים ולבני זוגם באמצעות קרן הסיוע;
3. קרן הלוואות לעצמאים בערבות המדינה בהיקף של כמיליארד ש"ח;
4. ייעוץ עסקי למשרתי המילואים באמצעות מערך המעוף בסוכנות לעסקים קטנים¹⁰⁴;

המסלול המיוחד לפיצוי לעצמאים ולבני זוגם באמצעות קרן הסיוע, הנכלל בתוכנית, הוא בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023. ככלל, לפי תקנון קרן הסיוע, מסלול הפיצוי לעצמאים הוא מסלול משלים לקרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים, ובמקרים רבים משמש מעין ועדת חריגים למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים, לצורך קבלת החלטות ברשות המיסים.

100 החלטת הממשלה 1023 (3.11.23).

101 החלטת ממשלה 1226 (7.1.24).

102 הקרן פועלת על פי תקנון המהווה את מדיניות אגף כוח אדם בצה"ל ועליו חתומים כלל הגורמים השותפים בקרן בצה"ל - אגף הכספים, היועץ הכלכלי, מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם וקצין מילואים ראשי.

103 התוכנית מפורטת באתר www.gov.il.

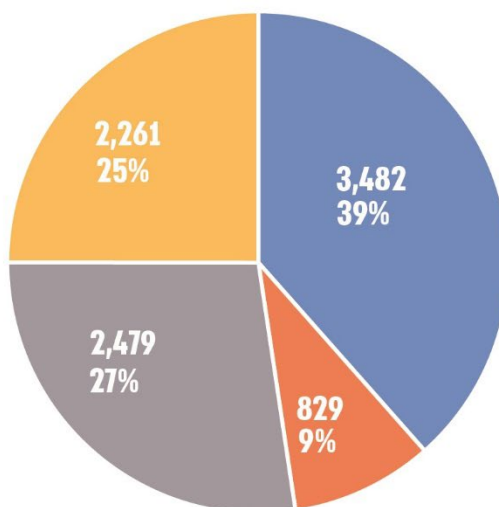
104 ראו פירוט על מעוף בתת-הפרק "פעילות הסוכנות לעסקים קטנים במהלך מלחמת חרבות ברזל".

הסוכנות לעסקים קטנים מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא וקרן הסיוע עמלות על סגירת הפרטים האחרונים ביניהן לצורך מתן ייעוץ עסקי למשרתי מילואים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה קרן הסיוע של צה"ל כי נכון לאפריל 2025 יש בקרן מערך ייעוץ עסקי וסיוע מקצועי למשרתי מילואים גם בשיתוף פעולה עם מערך המעו"ף שבסוכנות לעסקים קטנים.

עד 24.2.24 הוגשו 9,051 פניות במסלול פיצוי לעצמאים. בתרשים להלן מפורטת התפלגות הפניות שהוגשו עד המועד האמור :

תרשים 8 : התפלגות הפניות במסלול פיצוי לעצמאים, פברואר 2024



פניות שנדחו ■ בקשות שטרם טופלו ■ פניות שנדרשת השלמת מסמכים ■ פניות שאושרו

על פי נתוני קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 9,051 פניות שהוגשו במסלול פיצוי לעצמאים, 6,572 פניות (כ-73%) טופלו - 3,482 פניות (כ-39%) אושרו והועברו לתשלום ; 2,261 פניות (כ-25%) נדחו ; ול-829 פניות (כ-9%) נדרשת השלמת מסמכים. 2,479 פניות (כ-27%) טרם טופלו.

נציגי קרן הסיוע מסרו למשרד מבקר המדינה כי הסיבות לדחייתן של כ-25% מהפניות הן פנייה כפולה לקרן, אי-ביצוע שירות מילואים פעיל ואי-ירידה בהכנסות העסק. זמן הטיפול הממוצע בפנייה הוא 13 יום והוא משתנה לפי סוג העוסק, מורכבות הפנייה והעומס המוטל על הצוות המטפל.

הקמת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי המילואים ובני זוגם על ידי הממשלה ופתיחת מסלול פיצוי למשרתי מילואים עצמאים ובני זוגם מסייעות לפתרון בעיות ייחודיות לאוכלוסייה זו - הן מפחיתות את חוסר הוודאות הכלכלית שלהם ומסייעות להם להתמודד עם האתגרים הכלכליים הניצבים לפניהם. עם זאת, נמצא כי עד סוף פברואר 2024 שילמה הקרן כ-33 מיליון ש"ח במסלול פיצוי לעצמאים, דהיינו כ-12% בלבד מתקציב הקרן.

חבות המס החלה על פיצוי בגין אובדן הכנסה

בעקבות פניית פורום נשות המילואימניקים, משרד מבקר המדינה בדק את היבטי מס החלים על פיצוי המשולם על ידי קרן הסיוע בגין אובדן הכנסות בני זוגם של משרתי מילואים ואת יישומם. צוות הביקורת נפגש עם קרן הסיוע וקיים שיחות בנושא עם רשות המיסים.

פיצוי בגין אובדן רווחים שוטפים ולא בגין היזק ממשי למקור הפקת הכנסה עונה להגדרת הכנסה חייבת לפי פקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה)¹⁰⁵ ומשכך חייב במס אצל יחידים בשיעור שנקבע בהתאם להוראות ס' 121 לפקודה (להלן - שיעור מס שולי). שיעור מס שולי הינו מנגנון מדורג, לפיו ככל שסכום הכנסה החייבת של אדם עולה כך גם עולה שיעור המס שבה היא תמוסה, כאשר שיעורי המס לפי סעיף 121 לפקודה נעים בין 10% - 47%¹⁰⁶.

החבות במס על מענקי קרן הסיוע למשרתי המילואים המשולמים למשרתי המילואים, בין היתר, בגין נזקים כלכליים שנגרמו להם ולבני משפחתם צוינה במסגרת הוראת ביצוע לטיפול במענקים למשרתי המילואים¹⁰⁷ בה נכתב כי "המענק חייב בתשלום מס הכנסה - המענק המשולם מהווה הכנסה החייבת במס על-פי פקודת מס הכנסה...".

פיצוי קרן הסיוע בגין אובדן הכנסה של בני זוגם של משרתי המילואים

בהתאם לדיני המס כאשר הכנסתם של בני הזוג נובעת ממקורות שאינם תלויים זה בזה, חישוב המס נעשה לכל אחד מבני הזוג בנפרד תוך ייחוס ההכנסות לבן הזוג שהפיק אותם ומתן זיכויים ממס בהתאם לנתוני האישיים. משכך, ישנה חשיבות רבה מבחינת המיסוי לייחוס ההכנסה לבן הזוג אשר הפיק אותה.

הועלה כי הפיצוי בגין אובדן הכנסת בני זוגם של משרתי המילואים, הניתן כמענה לפגיעה בהכנסותיהם, מחושב בהתאם להיקף הנזק הכלכלי שנגרם לבני הזוג כאמור (ולא למשרתי המילואים) אך נרשם בהודעת התשלום המונפקת על שם חייל המילואים (להלן - תלוש שכר המילואים) ומועבר למשרתי המילואים באמצעות מנהל התשלומים בצה"ל (להלן - מופ"ת). מתוך סכום הפיצוי המועבר מנכה קרן הסיוע מס בשיעור של 25% באופן גורף.

¹⁰⁵ ע"א 171/67 פקיד השומה למפעלים גדולים נ' הוצאת הספרים ש.ל. גורדון, פ"ד כא (2), 186, 187 "אם הנזק פגע ברווחים החייבים במס והפיצוי בא לכסות על נזק זה, אין הוא אלא סותם את הפרצה שהנזק גרם, והריהו משתלב במקומה, ואז יהא אף הוא חייב במס".

¹⁰⁶ בנוסף לשיעור מס שולי, על הכנסתו החייבת של אדם אשר עולה על סכום מסוים שנקבע בסעיף 121 לפקודה (בשנת 2024 - 640,000 ש"ח) מוטל מס נוסף בשיעור של 3%.

¹⁰⁷ סעיף 3.5.2 להוראת הביצוע.

עוד הועלה כי לא התקיימה התייעצות בין קרן הסיוע לרשות המיסים באשר להיבטי המס החלים על תשלומי פיצויים בגין אובדן הכנסות בני זוגם של משרתי המילואים, וממילא רשות המיסים לא הוציאה הנחיה בנושא לציבור או לקרן הסיוע. משכך, קיימת אי בהירות באשר לאופן ייחוס תשלומים אלו.

רשות המיסים מסרה בתגובתה מאוקטובר 2024 כי הבהירה לקרן הסיוע "שההפרדה בדיווחים בין הסיוע למקבלי הפיצוי (אנשי המילואים ובני/בנות זוגם) חייבת להישמר לאורך כל הדרך, הן בעניין אישורי ניכוי מס במקור והן בדיווחים שישלחו למקבל הפיצוי". רשות המיסים הוסיפה כי בהתאם לדרישתה לקבל דיווח על סיוע שניתן בהפרדה למשרתי מילואים ולבני זוגם, מסרה לה קרן הסיוע דיווח מעודכן ובו פרטי התשלומים והמס שנוכה לכל אחד מהזכאים לכך. הדוח נקלט במאגרי המידע של הרשות בתחילת אוקטובר, והמידע שבו מוצג לפני עובדי הרשות העוסקים בטיפול בדוחות המס המוגשים.

קרן הסיוע מסרה בתגובתה כי החל מספטמבר 2024 קיימת הפרדה מוחלטת בין תשלומים בגין אובדן הכנסה של משרת המילואים לבין הפיצוי הניתן לבת זוגו שהיא עצמאית, ושיינתן אישור שנתי נפרד למשרת המילואים ולבת זוגו. עוד מסרה כי ביחס לפיצוי שניתן לבת זוג שכירה של משרת, האישור השנתי יופיע על שם בת הזוג.

בישיבת ועדת הכספים בכנסת ביולי 2024 נציג רשות המיסים הבהיר את עמדת הרשות לפיה גם אם התשלום בגין פיצוי אובדן הכנסת בן זוגו של משרת המילואים הועבר לחשבון הבנק של משרת המילואים, הוא מהווה הכנסה של בן הזוג ולא של משרת המילואים וחייב במס בהתאם לשיעור המס השולי של בן הזוג.

נוכח פער אפשרי בין שיעור המס השולי החל על משרת המילואים לשיעור המס השולי החל על בן זוגו, רישום פיצוי זה כהכנסתו של משרת המילואים עלולה להביא לפגיעה בהכנסות התא המשפחתי של משרת המילואים או בקופת המדינה. כך לדוגמה, אם בן הזוג הזכאי לפיצוי בגין אובדן הכנסה זכאי לפטור ממס הכנסה או מחויב בשיעור מס שולי הנמוך משיעור המס השולי של משרת המילואים, רישום הפיצוי בגין אובדן הכנסת בן הזוג כהכנסה של משרת המילואים עלול להביא להגדלת חבות המס של התא המשפחתי ובכך לפגיעה במשרת המילואים ובן זוגו. לחילופין, כאשר משרת המילואים זכאי לפטור ממס הכנסה או מחויב בשיעור מס שולי נמוך משיעור המס השולי של בן זוגו, רישום הפיצוי בגין אובדן הכנסת בן זוגו כהכנסתו של משרת המילואים עלולה להביא להפחתת חבות המס של התא המשפחתי ובכך לפגיעה בקופת המדינה.

בלוח שלהלן מפורטים סוגי הפגיעה העלולים להיווצר כתוצאה מייחוס הפיצוי בגין אובדן ההכנסה למשרת המילואים במקום לבן זוגו.

לוח 5: סוגי הפגיעה העלולים להיווצר כתוצאה מייחוס הפיצוי בגין אובדן ההכנסה למשרת המילואים במקום לבן זוג

מקרה א - שיעור המס השולי של משרת המילואים גבוה משיעור המס השולי של בן זוגו	מקרה ב - שיעור המס השולי של משרת המילואים נמוך משיעור המס השולי של בן זוגו	
10,000 ש"ח	10,000 ₪	סכום הפיצוי
47%	10%	שיעור מס שולי של משרת המילואים
10%	47%	שיעור מס שולי של בן הזוג
4,700 ש"ח	1,000 ₪	ייחוס ההכנסה למשרת המילואים
1,000 ש"ח	4,700 ₪	ייחוס ההכנסה לבן הזוג
3,700 ש"ח	3,700 ₪	הפרש
התא המשפחתי של משרת המילואים	המדינה	הנפגע

הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

ניכוי מס במקור בעת תשלום פיצוי בגין אובדן הכנסה

אחת הדרכים לגביית מס על פי הפקודה הינה ניכוי במקור של סכום המס החל על ההכנסה על ידי המשלם של הכנסה (להלן - ניכוי במקור).

סעיף 164 לפקודה (להלן - הסעיף) מטיל על כל המשלם או אחראי לתשלומים המפורטים בסעיף ובתקנות מכוחו (להלן - התקנות), לנכות בשעת התשלום מס מן הסכום המועבר, בהתאם לסיווג ההכנסה, לשיעורי המס החלים עליה ולהוראות שנקבעו לכך בפקודה ובתקנות מכוחה (ולהעבירו לרשות המיסים).

ניכוי במקור נועד לשם אכיפה יעילה, ובין מטרותיו הבטחת גביית המס ותשלומו בסמוך למועד קבלת התקבול, תוך הטלת חבות על המנכה להעביר את סכום המס¹⁰⁸. בסעיף ובתקנות מכוחו נקבעו, בין היתר, סוגי ההכנסות השונות החייבות בניכוי במקור וכן שיעורי המס שיש לנכות מכל סוג הכנסה.

עצמאים: נקבע בתקנות¹⁰⁹ כי פקיד השומה רשאי, במקרים מסוימים, להקטין את שיעור ניכוי המס במקור ואף לאפסו אם שוכנע כי יוותר עודף מס עקב ניכוי המס לפי השיעור האמור. לשם כך, על מקבל התשלומים לפנות לפקיד השומה ולבקש הפחתה או פטור מניכוי המס במקור בגין תשלומים שהוא יקבל. לאחר בדיקת הבקשה פקיד השומה רשאי להנפיק אישור המפרט את שיעור המס שיש לנכות במקור מתקבוליו של אותו אדם או פוטר אותו מניכוי מס במקור (להלן - אישור ניכוי במקור).

¹⁰⁸ רשות המיסים, הוראת ביצוע 01/2023 - "אישורי ניכוי מס במקור ואישורים לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים לשנת המס 2023".

¹⁰⁹ ראו למשל תקנה 3 לתקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977.

נוסף על כך, רשות המיסים מבצעת מדי תקופה בדיקה מרוכזת לזכאות של נישומים ומפיקה אישורים לניכוי במקור בהתאם לעמידה בקריטריונים שקבעה.

משלם שחלה עליו חובת ניכוי במקור והוצג בפניו, על ידי מקבל התשלום, אישור ניכוי במקור, ינכה מס מופחת או לא ינכה מס כלל בהתאם לאמור באישור. כך שלפי מנגנון הניכוי במקור חישוב המס גבייתו והעברתו לרשות המיסים נעשים על ידי המשלם, בהתאם לאישור ניכוי במקור של המקבל ובהיעדרו בהתאם להוראות הסעיף והתקנות, עוד בטרם העברת התשלום למקבל, ולא על ידי רשות המיסים, אשר מצידה מפקחת על התהליך¹¹⁰.

ברשות המיסים קיימות מערכות המאפשרות למשלמים, במקרים מסוימים, לקבל מידע ולעדכן במערכות הנהלת החשבונות שלהם את שיעורי ניכוי מס במקור של מספר נישומים במקביל כפי שנקבעו באישורי במקור שהונפקו להם.

שכירים: שכירים בעלי הכנסה מיותר ממעסיק אחד, וכן לשכירים המבקשים לקבל אישור על הקלה בחישוב המס, רשאים לפנות לפקיד השומה על מנת לקבל אישור פרטני המורה למקום העבודה הנוסף את שיעור המס שיש לנכות ממשכורתו של אותו שכיר (להלן - אישור תיאום מס). את הפנייה לפקיד השומה ניתן להגיש באופן מקוון.

סעיף 131 לפקודה קובע, בין היתר, כי כל תושב ישראל שמלאו לו 18 שנים, חייב בהגשת דו"ח שנתי על הכנסותיו, אשר שבמסגרתה נקבעת חבות המס הסופית שלו בגין אותה שנה (להלן - חבות המס הסופית). במקרים בהם חבות המס הסופית נמוכה מסכומי המס שנוכו במקור במהלך אותה שנה האדם יקבל החזר מס בגין העודף שנוצר ישירות מרשות המיסים.

סעיף 134 לפקודה והתקנות מכוחו מעניקים, במקרים מסוימים, פטור מהגשת דו"ח שנתי. כך למשל, אדם שכל הכנסתו בשנת המס היא ממשכורת (עד תקרה מסוימת) שנוכה ממנה מס במקור על ידי המעסיק, פטור מהגשת דו"ח שנתי. על אף ששכיר אינו חייב בהגשת דוח שנתי כאמור, במקרים בהם נוכה ממשכורתו מס ביתר וברצונו לבקש החזר על עודף המס שנוכה, יהיה עליו לפעול באופן אקטיבי ולהגיש דוח שנתי בעצמו או באמצעות מייצג.

כאמור, קרן הסיוע מעניקה פיצוי למשרתי מילואים ובני משפחותיהם, עצמאים ושכירים, בין היתר בגין אובדן הכנסות וכי פיצוי זה יתאפשר לאחר מיצוי התהליכים מול קרן הפיצויים של רשות המיסים.

בהוראת ביצוע¹¹¹ משותפת של רשות המיסים וקרן הסיוע העוסקת, בין היתר, בפיצוי בגין אובדן הכנסה למשרתי המילואים נקבע "לעוסק הזכאי לפטור מניכוי מס במקור לא ינוכה מס"¹¹². עוד נקבע בהוראת הביצוע שאם משרת המילואים "בעל אישור לניכוי מס בשיעור מופחת, ינוכה מס בהתאם לאישור המעודכן

110 ע"א 10691/06 שריג אלקטריק בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים 1 (נבו 23.01.2011).

111 הוראת ביצוע לטיפול במענקים למשרתי המילואים, התשפ"ד - 2024.

112 סעיף 3.5.3 להוראת הביצוע.

המצוי בידי רשות המיסים נכון ליום התשלום", וכן במקרה של משרת מילואים "אשר אין בידיו אישור כאמור, ינוכה מסכום המענק, מס במקור בשיעור של 20%"¹¹³.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בניגוד לתשלום פיצוי בגין אובדן הכנסה של משרתי המילואים, כאשר משולם פיצוי בגין אובדן הכנסת בן זוגו של משרת המילואים, עצמאי או שכיר, קרן הסיוע מנכה מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף, זאת מבלי לאפשר הצגת אישור ניכוי מס במקור או אישור תיאום מס לצורך הפחתת או ביטול הניכוי במקור.

בשיחות שערך צוות הביקורת עם נציגי רשות המיסים במאי 2024 עולה כי לא ברור להם מדוע קרן הסיוע מנכה מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף וכי לא נעשתה פניה לרשות המיסים בנושא על ידי קרן הסיוע.

מבקר המדינה מעיר כי ניכוי מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף עלול ליצור מצב בו ינוכה מס במקור בשיעור גבוה משיעור ניכוי המס במקור הנדרש על פי הפקודה, וייפגע מיצוי הזכויות של משרת המילואים ושל בן זוגו וסך הכנסות התא המשפחתי של משרת המילואים. בנוסף, החזר מס שנוכה בעודף שלא בהתאם לאישור ניכוי במקור או אישור תיאום מס יכול להתקבל רק לאחר הגשת דוח שנתי, קרי רק לאחר תום שנת המס, ולעיתים למעלה משנה לאחר הניכוי בפועל. בנוסף, כאשר ניכוי המס מתבצע מפיצוי בגין אובדן הכנסתו של בן זוג שכיר של משרת המילואים, הוא יידרש להכין ולהגיש דוח שנתי, דבר הכרוך לעיתים בעלויות כספיות אף על פי שאינו חייב בכך על פי חוק.

רשות המיסים מסרה בתגובתה כי ב-24.7.21 התכנסה ועדת הכספים לדיון בנושא מיסוי יתר של משרתי המילואים ומשפחותיהם, וכי קיימה ישיבות עם נציגי מת"ש צה"ל וקרן הסיוע, ובעקבות כך "חל שינוי בהתנהלות של מת"ש צה"ל וקרן הסיוע באשר לאופן ניכוי מס במקור, התשלומים והדיווחים לאנשי המילואים ובני/בנות זוגם". רשות המיסים הוסיפה כי לאחר הישיבות כאמור סוכם כי משרתי המילואים או בני זוגם יצרפו לבקשת הפיצוי שגיגשו לקרן הסיוע של צה"ל אישור ניכוי מס במקור, והמס מהמענק ינוכה בהתאם לאישור זה. אם לא יצורף לבקשת הפיצוי אישור ניכוי במקור, ינוכה מהמענק מס בשיעור 20%. רשות המיסים ציינה כי צפוי להיות מנגנון דומה גם לגבי שכירים, והמס שינוכה יהיה בהתאם לאישור תיאום מס שיציגו. עוד ציינה רשות המיסים כי חישוב המס המדויק בגין הכנסותיהם של משרתי מילואים החייבים בהגשת דוח שנתי יתבצע בעת הגשת הדוח השנתי, וכי משרתי המילואים ובני זוגם שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי יוכלו להגיש דוח לצורך החזר המס.

קרן הסיוע מסרה בתגובתה כי בהגשת בקשה לפיצוי בגין אובדן הכנסה של משרת שהינו עצמאי או בת זוג שהינה עצמאית, נדרש לצרף אישור ניכוי מס במקור. על סמך שיעור המס לניכוי המופיע באישור, יוזן שיעור המס לניכוי במערכת התשלום הצה"לית. עוד מסרה כי בדיון שהתקיים בין נציגי קרן הסיוע, ענף תכנון כוח אדם במילואים, היועץ הכספי לרמטכ"ל ורשות המיסים "הובן כי לא נכון לדרוש מבת זוג להגיש אישור תיאום מס בעת הגשת הבקשה לפיצוי משום שסכום הפיצוי והמשך הפיצוי העתידי שיינתן במהלך שנת המס אינם ידועים ועלולים להשפיע לרעה על שיעורי המס שיקבעו לה ולהגביר את הסרבול בעת הגשת הבקשה". עוד מסרה כי "הוחלט להשאיר את המצב הקיים בו מנוכים 25% מס באופן אחיד וכי משרת

המילואים ו/או בת הזוג השכירה, הזכאים למס בשיעור מופחת, יוכלו לקבל את המס שנוכה בעודף, בסוף השנה עם קבלת טופס 856/857.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי קרן הסיוע תאפשר לבנות זוג של משרתי מילואים להגיש לקרן אישור תיאום מס במקרים בהם שיעור המס השולי החל על הכנסותיהן נמוך מ-25% בשל שכר נמוך, בהתאם לגובה המס החל עליהן, באופן שמי ששיעור המס החל עליו נמוך מ-25% לא יידרש להגיש דוח שנתי בסוף שנה על מנת לקבל החזר על המס שנוכה ביתר.

להלן מקרים שבהם מהפיצוי שהועבר מקרן הסיוע למשרתי מילואים בגין אובדן הכנסות של בני זוגם¹¹⁴ נוכה מס בשיעור של 25% על אף שלבני הזוג אישור ניכוי במקור הקובע כי יש להם מלכתחילה "פטור מלא" מניכוי במקור.

להלן בתמונה 1 מוצג חלק מתלוש שכר המילואים של משרת מילואים א' הכולל, בין היתר, פיצוי מקרן הסיוע בגין אובדן הכנסה של בת זוגו שהיא עצמאית (נרשם תחת הכותרת "קרן הסיוע חרבות ברזל"), וניכוי המס במקור בשיעור של 25% בגין פיצוי זה (נרשם תחת הכותרת "מס הכנסה מיוחד") וזאת על אף שלבת הזוג אישור ניכוי במקור הקובע כי יש לה "פטור מלא" מניכוי במקור.

תמונה 1 : תלוש שכר של משרת מילואים א'

הפרשי ניכויים				הפרשי תשלומים			
שם הניכוי	מאתריך	עד תאריך	סכום הניכוי	שם התשלום	מאתריך	עד תאריך	סכום התשלום
מס הכנסה מיוחד	11023	11123	5754,75	קרן הסיוע חרבות ברזל	11023	11123	23519,00
מפרעה מקרן הסיוע	281223	281223	450,00	החזר הוצ' טל מפקדים	11223	10124	145,80
מפרעה מקרן הסיוע	30124	30124	15582,82	החזר הוצ' רכב מפקדים	11223	10124	795,00
מפרעה מענק חירום	120124	120124	2330,00	השתתפות נסיעה חריג	11023	10124	4500,00
מפרעה מענק חירום	140124	140124	4165,00				
הפרשי ניכויים			28282,57	הפרשי תשלומים			28959,80
הפרשים נטו			677,23				
מלכתי מיוחדת			7820,23				

המקור : משרת מילואים א'.

להלן בתמונה 2 מוצג אישור ניכוי המס במקור של בת זוגו של משרת מילואים א' הקובע כי יש לה "פטור מלא" מניכוי במקור.

תמונה 2 : אישור ניכוי המס במקור של בת זוגו של משרת מילואים א' הקובע כי יש לה "פטור מלא" מניכוי במקור

מדינת ישראל / האוצר
רשות המיסים בישראל

אישור לצורך ניכוי מס



תאריך הדפסה: [Redacted]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
שם	מספר ישות	קבוצת חשבון	סוג תיק	חוליה	פקיד שומה	
כתובת ישות		כתובת עסק				
מספר תיק מ"ה	מספר תיק מע"מ	מספר תיק ניכויים				
ענף מס הכנסה						
ענף מע"מ						

על יסוד המסמכים והנתונים שהומצאו לי הנני מאשר בזה כי מתשלומים בעד ביצוע עבודות המנויות להלן יש לנכות לנמען מס הכנסה בשיעורים הבאים :

31/03/2025 01/01/2024	פטור מלא	שירותים או נכסים, המחא"ה, עיבוד יהלומים, עבודה חקלאית, תוצרת חקלאית, ללא עבודות בנייה והובלה
31/03/2025 01/01/2024	פטור מלא	סוגי שכר מסוימים ושכר סופרים

המקור : בת זוגו של משרת מילואים א'.

להלן בתמונה 3 מוצג חלק מתלוש שכר המילואים של משרת מילואים ב' הכולל, בין היתר, פיצויים מקרן הסיוע בגין אובדן הכנסה בת זוגו שהיא שכירה (נרשם תחת הכותרת "קרן הסיוע חרבות ברזל") וניכויי המס במקור בגין פיצויים אלה (נרשם תחת הכותרת "מס הכנסה מיוחד") :

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

תמונה 3 : תלוש שכר של משרת מילואים ב'

[illegible]

המקור: משרת מילואים ב'.

בפגישה עם נציגי קרן הסיוע, מיוני 2024 העלה צוות הביקורת את נושא הניכוי במקור באופן גורף מהפיצויים בגין אובדן ההכנסות בני זוגם של משרתי המילואים, שלא על פי אישורי ניכוי במקור, אך לא הובהר מהי הסיבה לניכוי האמור על ידי קרן הסיוע.

הנפקת אישור מס שנתית על ידי קרן הסיוע

בפגישה כאמור מיוני 2024 נציגי קרן הסיוע הבהירו כי לגבי שנת 2023 יינתן למשרת המילואים אישור שנתי שיעיד על ניכוי מס במקור בגין פיצוי על אובדן הכנסת בן זוגו, על מנת שהאחרון יוכל לבקש החזר במסגרת הדוח השנתי שיוגש לרשות המיסים (אישור מקרן הסיוע). ביחס לניכוי המס במקור בשנת 2024 נמסר כי נדרש בירור מול הגורם המתאים בצה"ל.

כאמור לעיל במסגרת הגשת הדוח השנתי של אדם נקבעת חבות המס הסופית שלו בגין אותה שנה וכי במקרים בהם חבות המס הסופית נמוכה מסכומי המס שנוכו במקור במהלך אותה שנה האדם יקבל החזר מס בגין העודף שנוצר ישירות מרשות המיסים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנפקת האישור מקרן הסיוע על שמו של משרת המילואים ולא על שם בן זוגו וללא תיאום עם רשות המיסים, עלולה שלא לאפשר לבן זוגו של משרת המילואים לקבל החזר במסגרת הדוח השנתי על המס שנוכה בעודף על ידי קרן הסיוע בהתאם לנתוניו האישיים, שכן האישור לא ניתן על שמו.

ב-16.6.24 שלח צוות הביקורת לצה"ל דוא"ל ובו, בין היתר, פורטו ההשלכות העלולות להיווצר כתוצאה מהניכוי במקור הגורף אותו מבצעת קרן הסיוע ומהוצאת האישור לשנת 2023 ללא תיאום עם רשות המיסים.

ואכן בדיון בכנסת נציג רשות המיסים הבהיר כי מאחר והאישור על התשלומים ששילמה קרן הסיוע בגין אובדן הכנסות בן זוג של משרת מילואים מוצא על שמו של משרת המילואים, בדוח השנתי לשנת 2023,

בן הזוג לא יוכל לדווח על הפיצוי שקיבל מקרן הסיוע כחלק מהכנסתו החייבת ומשכך לא יוכל לקבל החזר על המס שנוכה ביתר בגין פיצוי זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תוציא הנחיה לקרן הסיוע לצורך הסדרת היבטי המס החלים על תשלומי הפיצויים בגין אובדן הכנסות בני זוגם של משרתי המילואים, כולל בהקשר לפיצויים שכבר שולמו לזכאים להם. הנחיה זאת תכלול, בין היתר, הוראות באשר לאופן ייחוס ההכנסה מהפיצוי בין בני הזוג, לחישוב חבות המס בגינה ולכללי הניכוי במקור החלים עליה, כל זאת בהתאם להוראות הפקודה והתקנות מכוחה. הסדרה מהירה של היבטי המס כאמור תאפשר לקרן הסיוע להשיב את המס שנוכה ביתר כבר במהלך החודשים העוקבים להסדרה, ובכך גם לפטור את בני זוגם של משרתי המילואים מהגשת דוח שנתי לצורך קבלתו.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי הנחיית רשות המיסים תכלול התייחסות למתכונת האישור מקרן הסיוע בגין סכומי המס שנוכו לבני זוגם של משרתי המילואים בשנת 2023, כך שיובהר כי האישור יוצא על שמו של בן הזוג אשר לו נגרם אובדן ההכנסות, וכן כי מדובר בהכנסתו ולא בהכנסת משרת המילואים.

כן ממליץ משרד מבקר המדינה כי רשות המיסים תפעל לקבלת המידע באשר לזהותם של מקבלי הפיצוי מקרן הסיוע בגין אובדן הכנסות, ותיידע אותם כי נוכח העובדה שקרן הסיוע ניתנה מהפיצוי מס שלא בהתאם לאישור ניכוי במקור או אישור תיאום מס, מוצע להם לבדוק את זכאותם להחזר מס ולהגיש דוח לצורך קבלתו.

רשות המיסים מסרה בתגובתה כי "בישיבות שנערכו עם קרן הסיוע ניתנו על ידי רשות המיסים הנחיות להמציא ולשלוח אישורים (טופס 857) לכלל מקבלי המענקים (אנשי המילואים ובני/בנות זוגם). אישור זה (טופס 857) נושא את פרטי מקבל המענק וכן את סכום המענק והמס שנוכה. מדובר במענקים בגין אובדן הכנסות שקיבלו משרתי המילואים ויש לכלול אותם בדוח השנתי לרבות המס שנוכה בגינם. אנשי מילואים בעלי אישור ניכוי מס במקור, הם בעלי תיק במס הכנסה ולפיכך מחויבים בהגשת דוח שנתי. על כן, אם לא נוכה להם מס בהתאם לאישור ניכוי מס במקור שברשותם, חישוב המס הסופי והמדויק בגין כלל הכנסותיהם יערך בעת הגשת הדוח השנתי על ידם. באשר לאנשי מילואים שאינם מחויבים בהגשת דוח שנתי ויתכן שנוכה להם מס ביתר, רשות המסים מבצעת באופן שוטף ויזום מהלכים של מיצוי זכויות לאזרחים שיתכן ושילמו מס ביתר. ככל שאוכלוסייה זו תיכלל בקבוצה הזכאית להחזר מס, בהתחשב בכלל הכנסותיה והמס שנוכה ממנה, הרי שתיכלל במהלכים למיצוי זכויות שמבצעת הרשות. בנוסף, הוסדר נושא ניכוי המס במקור מכאן ואילך בגין התשלום לזכאים ובני/בנות זוגם".

קרן הסיוע מסרה בתגובתה כי בעקבות פגישה שהתקיימה בנושא זה בהשתתפות נציגי היועץ הכספי לרמטכ"ל, ענף תכנון כוח אדם ויחידת מופת¹¹⁵, קרן הסיוע ורשות המיסים שונתה שיטת תשלומי הפיצוי בקרן הסיוע, כך שיש אבחנה בין הפיצוי המשולם למשרת המילואים לבין הפיצוי המשולם לבת זוגו.

פורום נשות המילואים מוסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי מאוגוסט 2024 ניתן להוסיף לבקשות הפיצוי המוגשות באתר של קרן הסיוע טופס ניכוי מס במקור, והמס שנלקח מחושב בהתאם

יחידה באגף כוח האדם בצה"ל האמונה על הטיפול בחיילי צה"ל בתחומים שונים.

למדרגות המס של העסק. פורום נשות המילואים ציין כי מספטמבר 2024 מדור מופ"ת בצה"ל שולח טופס לבנות הזוג של משרתי המילואים המספק אישור שנתי למס הכנסה לגבי שנת 2023 על התשלומים החייבים במס שהתקבלו מקרן הסיוע בגין אובדן הכנסה ועל סכום המס שנוכה מהם. בנות הזוג יכולות לצרף טופס זה לדוח השנתי שלהן לשנת 2023. עם זאת, לחודשים ינואר - אוגוסט 2024 טרם ניתן מענה הולם. גם אם יינתן מענה דומה לזה שניתן לגבי שנת 2023, משמעות הדבר היא שמשפחות רבות יקבלו את הפיצוי רק בעוד כשנה או שנה וחצי, פרק זמן ארוך מדי עבור משפחות אלו.

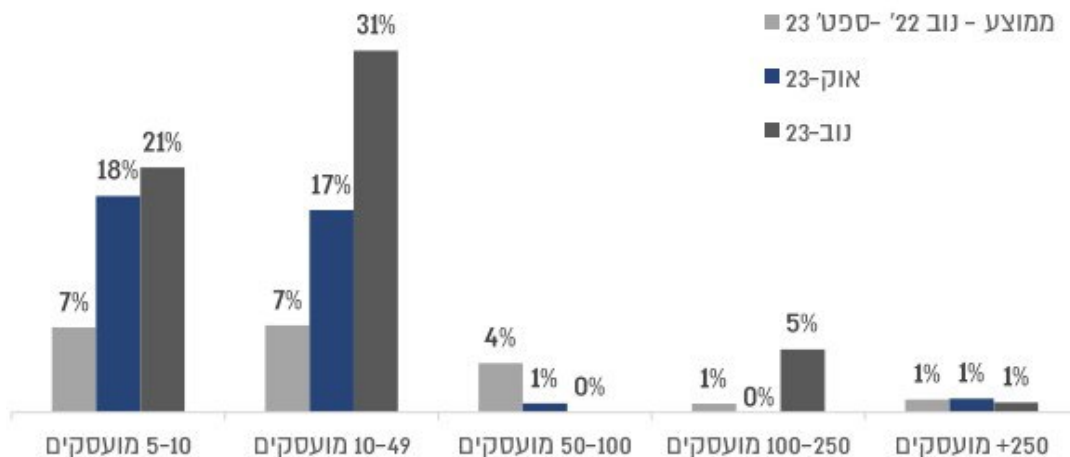
משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול באופן יזום כדי לחשב ולהשיב את סכומי המס שנוכו לבנות זוגם של משרתי המילואים עד אוגוסט 2024, עוד בטרם יגישו את הדוחות השנתיים. כמו כן, על רשות המיסים להמשיך לפעול באופן יזום להשבת המס שנוכה בייתר לבנות זוגם של משרתי המילואים שאינם מחויבים בהגשת דוח שנתי.

תוכניות בנק ישראל להקלה על עסקים קטנים

בדצמבר 2023 ערך משרד הכלכלה סקירה של המשק הישראלי והמגזר העסקי במלחמת חרבות ברזל¹¹⁶.

בתרשים שלהלן מפורט שיעור העסקים המדווחים על קושי בקבלת אשראי בנקאי כמגבלה חמורה על פעילות העסק, לפי גודל העסק:

תרשים 9: שיעור העסקים המדווחים על קושי בקבלת אשראי בנקאי כמגבלה חמורה על פעילות העסק, לפי גודל העסק, דצמבר 2023



המקור: משרד הכלכלה.

* החלוקה לגודל העסקים לא נעשתה לפי חוק חובת המכרזים אלא לפי חלוקה שונה שעליה החליט משרד הכלכלה.

מהתרשים עולה כי שיעור העסקים המדווחים על קושי בקבלת אשראי כמגבלה חמורה על פעילות העסק גבוה יותר בעסקים שבהם 5 - 10 מועסקים ובעסקים שבהם 10 - 49 מועסקים (עסקים קטנים וחלק מהעסקים הבינוניים). כך למשל, בעסקים שבהם 5 - 10 מועסקים 18% מהעסקים דיווחו על קושי בקבלת אשראי בנקאי באוקטובר 2023 (לעומת 1% מהעסקים שבהם למעלה מ-250 מועסקים) ו-21% מהעסקים דיווחו על קושי בנובמבר 2023 (לעומת 1% מהעסקים שבהם למעלה מ-250 מועסקים).

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל פרסם בנק ישראל מדי יום באתר האינטרנט שלו מידע על סניפי הבנקים הפתוחים באותו יום לפי דיווחי הבנקים. כמו כן, הוא פרסם מוקדי שירות לציבור בתאגידים הבנקאיים וקישורים להטבות המוענקות על ידיהם. בחלק מהבנקים פורסמו מוקדי שירות ייעודיים לתושבי הדרום, לתושבי עוטף עזה, לתושבי קו העימות בדרום ובצפון, למגויסי צו 8, לבעלי עסקים ולקרובי משפחה של נעדרים והרוגים. נוסף על כך, פרסם בנק ישראל את פרטי נציבויות פניות הציבור בתאגידים הבנקאיים. עוד פרסם את מוקד החירום בפיקוח על הבנקים, שתפקידו לסייע לנפגעי המלחמה בטיפול בחשבונות בנק ובכרטיסי אשראי, ואת מוקד פניות הציבור של מערכת נתוני אשראי; שני המוקדים מאוישים על ידי עובדי בנק ישראל.

כשבוע לאחר אירועי שבעה באוקטובר החל בנק ישראל לנקוט צעדים שמטרתם להקל על העסקים בישראל להתמודד עם ההשלכות הפיננסיות של המלחמה. מדובר בתוכניות שנועדו להוזיל את עלויות המימון של עסקים קטנים, ולהקל על עסקים הנכללים במתווה הכלכלי שיזם הבנק עבור אוכלוסיות שנפגעו במלחמה¹¹⁷.

להלן יפורטו חלק מהתוכניות של בנק ישראל שנועדו להקל על עסקים קטנים במלחמה.

מתווה הסיוע ללקוחות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי

ב-15.10.23 פרסם הפיקוח על הבנקים מתווה לדחיית הלוואות למשקי בית¹¹⁸. המתווה נועד להקל את נטל האשראי והעמלות על משקי הבית ועל העסקים הפועלים בטווח של 30 ק"מ מרצועת עזה, על אזרחים שפנו מביתם או שגויסו למילואים בצו 8 או שהם בעלי קרבה ראשונה להרוגי המלחמה או לחטופים או לנעדרים. המתווה מתייחס לדחיית תשלומי הלוואות בשלושה מגזרי פעילות (משכנתאות, אשראי צרכני ואשראי עסקי), ליתרת חובה בחשבון עובר ושב ולעמלות.

מתווה הסיוע לעסקים כולל שני מעגלים כמפורט להלן:

אתר בנק ישראל: <https://www.boi.org.il>

117

בנק ישראל ציין כי אין מדובר בצעד שעליו החליטה הוועדה המוניתרית, אולם מאחר שהפיקוח על הבנקים הוא באחריות הנגיד שהוא יו"ר הוועדה המוניתרית, הביאה הוועדה המוניתרית צעד זה בחשבון בקביעת מדיניותה, והוא נמנה עם הצעדים המשלימים שנקט בנק ישראל. צעדים אלה בין היתר אפשרו לוועדה המוניתרית שלא להפחית את הריבית בהחלטות אוקטובר ונובמבר 2023, כאשר הם מטפלים נקודתית באוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה.

118

1. המעגל הראשון: עסקים הפועלים במרחק של עד 30 ק"מ¹¹⁹ מגבול רצועת עזה או באחד היישובים המפונים מגבול הצפון¹²⁰.

א. קבוצת הזכאים: לקוחות הבנקים - עסקים עם מחזור שנתי עד 25 מיליון ש"ח. לפי המתווה, גובה האשראי שניתן לדחות הוא אשראי מצטבר בסכום של עד 2 מיליון ש"ח, לא כולל הלוואות בשיתוף פעולה עם צד ג'; לקוחות חברות כרטיסי האשראי - יחידים ותאגידים קטנים שמחזור הסליקה שלהם בחברת כרטיסי האשראי אינו עולה על 2 מיליון ש"ח. על פי המתווה, גובה האשראי שניתן לדחות הוא אשראי מצטבר בסכום של עד 300,000 ש"ח, לא כולל הלוואות בשיתוף פעולה עם צד ג'.

ב. ההטבה: דחיית תשלומים לשלושה חודשים ממועד אישור הבקשה, ללא ריבית וללא עמלה. ניתן להגיש את הבקשה להטבה עד סוף 2023.

2. המעגל השני: יתר העסקים בישראל.

א. קבוצת הזכאים: לקוחות הבנקים - עסקים עם מחזור שנתי עד 25 מיליון ש"ח. לפי המתווה, גובה האשראי שניתן לדחות הוא אשראי מצטבר בסכום של עד 2 מיליון ש"ח; לקוחות חברות כרטיסי האשראי - תאגידים קטנים שמחזור הסליקה שלהם בחברת כרטיסי האשראי אינו עולה על 2 מיליון ש"ח. על פי המתווה, גובה האשראי שניתן לדחות הוא אשראי מצטבר בסכום של עד 300,000 ש"ח.

ב. ההטבה: דחיית תשלומים לשלושה חודשים ממועד אישור הבקשה, בריבית שלא תעלה על הריבית ההסכמית וללא חיוב בעמלה. ניתן להגיש את הבקשה להטבה עד סוף 2023.

לאחר הערכות מצב שהתקיימו בבנק ישראל בדצמבר 2023, ונוכח התמשכות המלחמה, הודיע בנק ישראל¹²¹ על הארכת תוקף המתווה בשני המעגלים בשלושה חודשים נוספים מ-1.1.24. דהיינו, לקוח של בנק, שטרם ביצע דחיית תשלומים מכוח המתווה יהיה זכאי לדחיית תשלומים של שלושה חודשים; לקוח שכבר ביצע דחיית תשלומים יהיה זכאי לדחיית תשלומים של שלושה חודשים נוספים, כך שתקופת הדחייה המרבית תהיה שישה חודשים. אשר למעגל הראשון, יינתן פטור מחיוב בריבית על יתרת חובה עד סכום של 30,000 ש"ח בחשבונות של עסקים עם מחזור פעילות עד 5 מיליון ש"ח. מ-1.1.24 עד 31.3.24 לקוח יכול להגיש בקשה למתווה הנוסף. המתווה הנוסף מציג תנאי מינימום, וכל בנק רשאי להרחיבו לטובת לקוחותיו.

¹¹⁹ עסקים אלה נכללו במתווה כשבוע לאחר פרוץ המלחמה.

¹²⁰ לפי רשימות המפורסמות באתר בנק ישראל. עסקים המפונים מגבול הצפון נכללו מ-17.12.23 במתווה. ראו הודעת בנק ישראל: "בנק ישראל מרחיב את מתווה הסיוע המקיף שאומץ על ידי הבנקים להתמודדות עם השלכות מלחמת חרבות ברזל", 17.12.23.

¹²¹ הודעת בנק ישראל: "בנק ישראל מרחיב את מתווה הסיוע המקיף שאומץ על ידי הבנקים להתמודדות עם השלכות מלחמת חרבות ברזל", 17.12.23.

בסוף דצמבר 2023 הודיע בנק ישראל¹²² על הרחבת המתווה ללקוחות של חברות כרטיסי האשראי כך שתוקף המתווה הקיים יוארך בשני המעגלים. דהיינו, לקוח שטרם ביצע דחיית תשלומים מכוח המתווה יהיה זכאי לדחיית תשלומים של שלושה חודשים; לקוח שכבר ביצע דחיית תשלומים יהיה זכאי לדחיית תשלומים של עוד שלושה חודשים, כך שתקופת הדחייה המרבית תהיה שישה חודשים. מ-1.1.24 עד 31.3.24 לקוח יכול להגיש בקשה למתווה הנוסף. המתווה הנוסף מציג תנאי מינימום, וכל חברת כרטיסי אשראי רשאית להרחיבו לטובת לקוחותיה ולבקשתם.

בפברואר 2024 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד זה, כ-95,000 הלוואות (כ-27%) מתוך סך כל ההלוואות שנדחו הן הלוואות של עסקים קטנים, לפי הגדרת בנק ישראל (מחזור הכנסות עד 50 מיליון ש"ח). **סך התשלומים שנדחו בהלוואות של עסקים קטנים הוא כ-2.9 מיליארד ש"ח (כ-40% מסך הסכומים שנדחו). יתרת ההלוואות של עסקים קטנים שקיימת בהן דחייה היא כ-9.5 מיליארד ש"ח (כ-15% מסך יתרת ההלוואות שנדחו וכ-4.3% מסך יתרת האשראי לעסקים קטנים).**

באפריל 2024 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו מחזיק בנתונים על בקשות שהגישו עסקים קטנים לדחיית הלוואות ונדחו (לא אושרו). עוד מסר בנק ישראל כי מתווה הדחיות הוארך בשלושה חודשים נוספים, עד 30.6.24. הארכה נוספת של המתווה תישקל בסמוך למועד סיום ההארכה הנוכחית ומתוך זיהוי הצרכים, ההשפעה האפשרית של הארכה נוספת וההתפתחויות במצב הכלכלי-ביטחוני.

התוכנית המוניטרית לעסקים קטנים

בניתוח שערך בנק ישראל לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל זוהתה ירידה ביתרת האשראי למקטע העסקים הקטנים¹²³. על רקע תוצאות הניתוח האמור, ובמטרה לתמוך בפעילות הסדירה של שוק האשראי, בפרט לעסקים קטנים, החליטה הוועדה המוניטרית¹²⁴ ב-6.11.23 לנקוט צעד ממוקד של מתן הלוואות מוניטריות מוזלות לספקי אשראי כנגד העמדת בטוחות. בנק ישראל יפעיל תוכנית להקלת האשראי לעסקים קטנים בהיקף של עד 10 מיליארד ש"ח, וזאת בגין אשראי שיינתן לעסקים קטנים עד סוף ינואר 2024.

¹²² הודעת בנק ישראל: "בנק ישראל מרחיב את מתווה הסיוע ללקוחות חברות כרטיסי האשראי בהתמודדות עם השלכות המלחמה", 26.12.23.

¹²³ הודעת בנק ישראל: "עיקרי עמדת בנק ישראל כפי שהוצגה בדיון בוועדת הכלכלה בנושא הגשת מקורות הון לגופים חוץ בנקאיים לשם הרחבת האפשרות למתן הלוואות בעקבות המלחמה", 5.12.23.

¹²⁴ הוועדה הוקמה מכוח חוק בנק ישראל, התש"ע-2010. בראש הוועדה עומד נגיד בנק ישראל והיא מונה חמישה חברים נוספים. תפקידי הוועדה הם: קביעת מדיניות להשגת מטרות הבנק, ובכלל זה המדיניות המוניטרית; מעקב אחר ביצוע המדיניות שנקבעה; החלטה על הפעולות לפי חוק בנק ישראל שעל הבנק לנקוט כדי להשיג את מטרותיו; ומילוי כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק.

מהות התוכנית המוניטרית

לפי הודעת בנק ישראל¹²⁵, במסגרת התוכנית יספק בנק ישראל למערכת הבנקאית¹²⁶ הלוואות לתקופה של שנתיים בריבית משתנה של בנק ישראל פחות 1.5% כנגד הלוואות¹²⁷ שהבנקים יעניקו לעסקים קטנים¹²⁸ שפדיונם נפגע בשיעור של לפחות 25% באחד מהחודשים מאז אוקטובר 2023; זאת, בתנאי שממוצע הריבית על הלוואות לעסקים קטנים ולעסקים זעירים לא יעלה על ריבית הפריים¹²⁹.

ב-20.11.23 החליטה הוועדה המוניטרית להרחיב את התנאים, כך שבנק ישראל יפתח מסלול נוסף להלוואות מוניטריות לטווח של שלוש שנים. יתר תנאי התוכנית נותרו ללא שינוי.

באותו היום שלח בנק ישראל חוזר אל התאגידים הבנקאיים¹³⁰ בנושא התוכנית המוניטרית להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים שנפגעו במלחמה, ובו הודיע כי על פי החלטת הוועדה המוניטרית מאותו היום, בנק ישראל מרחיב את התוכנית להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים שנפגעו במלחמה.

בלוח שלהלן מפורטים תנאי ההלוואות לעסקים במסגרת התוכנית המוניטרית:

לוח 6: תנאי ההלוואות לעסקים במסגרת התוכנית המוניטרית

היקף ההלוואות שבנק ישראל הקצה	10 מיליארד ש"ח
תקופת ההחזר	מסלול א' - לתקופה של שנתיים מסלול ב' - לתקופה של שלוש שנים
שיעור הריבית המרבית	ריבית משתנה בשיעור של ריבית בנק ישראל פחות 1.5%, בכפוף לאשראי שהבנקים יעניקו לעסקים קטנים, וכנגד בטוחות המקובלים בכל הלוואה מוניטרית שבנק ישראל מעמיד וכנגד שעבוד של תיקי משכנתאות

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גם אשראי שהעניק בנק מסוים במסגרת הקרן להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה במסלול חרבות ברזל¹³¹ מזכה אותו להשתתף בתוכנית של בנק ישראל, ובלבד שהוא עומד בשאר התנאים שפורטו לעיל.

¹²⁵ הודעת בנק ישראל: "בנק ישראל מודיע על תוכנית מוניטארית ממוקדת להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו כתוצאה מהמלחמה", 6.11.23.

¹²⁶ בנקים וחברות אשראי חוץ-בנקאיות.

¹²⁷ קבלת אשראי חדש או מחזור אשראי קיים בריבית מופחתת (קרוב לפריים).

¹²⁸ עסקים עם מחזור עסקאות עד 50 מיליון ש"ח.

¹²⁹ לצורך השוואה, לפי נתוני בנק ישראל לפני פרוץ המלחמה קיבלו עסקים קטנים שתנאי החיתום שלהם היו הטובים ביותר, הלוואות בריבית של פריים+1.5%.

¹³⁰ בנק ישראל, חוזר לתאגידים הבנקאיים שכותרתו "תכנית מוניטארית להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו במלחמה - עדכון", מס' ח-23 - 60 - 0015, 20.11.23.

¹³¹ פירוט באשר למסלול זה ראו בפרק "קרן ההלוואות בערבות מדינה".

לפי הודעת בנק ישראל, התוכנית המוניתרית תסתיים בפברואר 2024 או כאשר יוקצו הלוואות בסך 10 מיליארד ש"ח, לפי המוקדם.

מימוש התוכנית המוניתרית

לפי נתוני בנק ישראל¹³², בנובמבר 2023 לא מומשה התוכנית. היקף מימוש התוכנית בדצמבר 2023 לעסקים זעירים וקטנים, לפי הגדרת בנק ישראל¹³³, עמד על 2.1 מיליארד ש"ח (21% מימוש); היקף המימוש עד ינואר 2024 עמד על כ-4.3 מיליארד ש"ח (43% מימוש); והיקף המימוש עד פברואר 2024 עמד על כ-6.4 מיליארד ש"ח (64% מימוש).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר בנק ישראל כי תכנן להפעיל את התוכנית מדצמבר 2023.

להלן לוח המציג את מימוש התוכנית המוניתרית עד פברואר 2024 בחלוקה למספר ההלוואות שניתנו, מספר ההלוואות מתוכן שניתנו בערבות מדינה, יתרת ההלוואות ויתרת ההלוואות מתוכן שניתנו בערבות מדינה, כל זאת לפי הגדרות הסוכנות לעסקים קטנים ובנק ישראל לעסק קטן ועסק זעיר:

לוח 7: מימוש התוכנית המוניתרית, פברואר 2024

מספר ההלוואות שניתנו	מספר ההלוואות בערבות מדינה	יתרת ההלוואות (במיליוני ש"ח)	מתוכן יתרת ההלוואות בערבות מדינה (במיליוני ש"ח)
עסקים זעירים עד 2 מיליון ש"ח	3,372	1,998	906
עסקים קטנים עד 20 מיליון ש"ח (הגדרת הסוכנות)	7,913	4,974	4,357
עסקים קטנים עד 50 מיליון ש"ח (הגדרת בנק ישראל)	8,906	5,414	6,358

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עד פברואר 2024 ניתנו 7,913 הלוואות לעסקים קטנים, לפי הגדרת הסוכנות, דהיינו כ-89% מכלל ההלוואות שניתנו בפועל בתוכנית המוניתרית; 3,372 הלוואות ניתנו לעסקים זעירים, לפי הגדרת הסוכנות, דהיינו כ-38% מההלוואות שניתנו בתוכנית המוניתרית. 4,974 הלוואות שניתנו לעסקים

¹³² הודעת בנק ישראל: "דיווח חודשי בדבר התוכניות שבנק ישראל מפעיל בשווקים הפיננסיים לאור המלחמה", 6.3.24; דוא"ל מ-19.2.24 מבנק ישראל למשרד מבקר המדינה.

¹³³ כאמור, עסקים קטנים - עסקים עם מחזור עסקאות עד 50 מיליון ש"ח בשנה; עסקים זעירים - עסקים עם מחזור עסקאות עד 10 מיליון ש"ח בשנה.

קטנים (כ-56% מכלל ההלוואות) ו-1,998 הלוואות שניתנו לעסקים זעירים (כ-37% מכלל ההלוואות) ניתנו במסגרת קרן ההלוואות בערבות מדינה.

עוד עולה מהלוח כי עד פברואר 2024 עמד היקף מימוש התוכנית לעסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות על כ-4.4 מיליארד ש"ח, דהיינו כ-44% מתקציב התוכנית המוניטרית כולה העומד כאמור על 10 מיליארד ש"ח. היקף מימוש התוכנית לעסקים זעירים לפי הגדרת הסוכנות עמד על כ-0.9 מיליארד ש"ח, דהיינו כ-9% בלבד מתקציב התוכנית המוניטרית.

זאת ועוד, ל-993 עסקים שמחזור העסקאות שלהם נע בין 20 מיליון ש"ח ל-50 מיליון ש"ח (כ-11% מכלל העסקים שקיבלו הלוואות), ניתנו כ-2 מיליארד ש"ח שהם כ-31% מיתרת ההלוואות. בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי המחזור הממוצע של העסקים שקיבלו הלוואות במסגרת התוכנית המוניטרית עומד על כ-16 מיליון ש"ח, ושיעור ההרעה הממוצע בפדיון של עסקים אלו הוא כ-54%.

נמצא כי כ-38% מההלוואות ניתנו לעסקים שמחזור העסקאות שלהם הוא עד 2 מיליון ש"ח, והם קיבלו כ-14% מיתרת ההלוואות; כ-11% מההלוואות ניתנו לעסקים שמחזור העסקאות שלהם נע בין 20 מיליון ש"ח ל-50 מיליון ש"ח, והם נחשבים עסקים בינוניים לפי הגדרת הסוכנות, והם קיבלו כ-31% מיתרת ההלוואות. המחזור הממוצע של העסקים שקיבלו הלוואות במסגרת התוכנית (מחזור של 16 מיליון ש"ח) הוא הגבוה העליון של עסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות. עולה כי עסק שקיבל הלוואות מטיבות הוא בעל מחזור עסקאות של 16 מיליון ש"ח בממוצע.

הצרכים של עסקים זעירים (עד 2 מיליון ש"ח) ושל עסקים קטנים (עד 20 מיליון ש"ח) שונים מהצרכים של עסקים בינוניים (20 מיליון ש"ח עד 50 מיליון ש"ח), כך שעסקים זעירים וקטנים יכולים להסתפק גם בהלוואות קטנות יותר כדי לצלוח תקופה כלכלית קשה. עם זאת, נמצא כי בנק ישראל לא מיפה את קבוצות העסקים הזעירים והקטנים ולא אבחן את צרכיהם השונים ואת סוג המענה שיש לתת לכל אחת מהן.

מומלץ שבנק ישראל יעודד את הבנקים המסחריים לקבוע מסלולי הלוואות שונים לפי גודלם של העסקים. כך תוקל נגישותם של עסקים זעירים ועסקים קטנים לקבלת ההלוואות, וייתכן שאף יגדל מיצוי זכאותם בתוכנית כאמור.

תקופת התוכנית המוניטרית

ב-20.2.24 הסתיימה התוכנית המוניטרית. בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי הוועדה המוניטרית החליטה מראש שהתוכנית תהיה לשלושה חודשים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר בנק ישראל כי בתום תקופת התוכנית, הוועדה המוניטרית לא סברה כי יש להאריך אותה.

מפגישות של משרד מבקר המדינה במרץ ובאפריל 2024 עם כמה בעלי עסקים שפנו מבתיים בעוטף עזה עולה כי לחלקם לא הייתה יכולת או פניות לטפל בעסקיהם ולקחת הלוואות בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. הדבר נכון גם לגבי בעלי עסקים המשרתים במילואים.

נמצא כי התוכנית המוניטרית הסתיימה בפברואר 2024, בעיצומה של המלחמה. לחלק מבעלי העסקים שפנו מבתיים ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות (נפשית) או זמינות (פיזית) לקחת הלוואות בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר.

משרד מבקר המדינה ממליץ שבנק ישראל ישקול להאריך את התוכנית, לכל הפחות עבור בעלי עסקים שפנו מבתיים או עסקים בבעלות משרתי מילואים, משום שהמלחמה ממשיכה לעסקים קטנים עדיין מצויים בקשיים כלכליים.

עסקאות ריפו¹³⁴ לגופי אשראי חוץ-בנקאיים

בעקבות פתיחת התוכנית המוניטרית להלוואות לבנקים, פנו חברות האשראי החוץ-בנקאיות לבנק ישראל וביקשו גם הן להצטרף לתוכנית.

ככלי נוסף ומשלים לתוכנית המוניטרית לעסקים קטנים הציע בנק ישראל¹³⁵ עסקאות ריפו לגופי האשראי החוץ-בנקאיים המפוקחים על ידי בנק ישראל (חברות כרטיסי האשראי) או על ידי רשות שוק ההון. העסקאות יבוצעו גם באפיק זה אך ורק בכפוף להעמדת אשראי לעסקים קטנים שפדיונם נפגע בשיעור של לפחות 25%, ובתנאי שממוצע הריבית על האשראי לא יעלה על ריבית הפריים.

במסגרת עסקאות הריפו יקבל בנק ישראל מהגופים החוץ-בנקאיים בטוחות סחירות: אגרות חוב ממשלתיות, מלווים קצרי מועד ואגרות חוב תאגידיות בקריטריונים מסוימים. היקף התוכנית לגופים החוץ-בנקאיים יעמוד על מיליארד ש"ח. התוכנית תפעל מהשבוע הראשון של דצמבר 2023 ועד פברואר 2024.

גופי האשראי החוץ-בנקאיים טענו כי התוכנית אינה ישימה עבורן משום שקשה להם להעמיד בטוחות סחירות. הגופים דרשו כי התוכנית תותאם למבנה הענף. ב-5.12.23 נערך דיון בנושא בוועדת הכלכלה של הכנסת ובו הציגו הצדדים את עמדותיהם¹³⁶. בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי לפי הנתונים שבידיו, ככלל, חלקם של גופי האשראי החוץ-בנקאיים במתן אשראי לעסקים קטנים הוא נמוך ביותר.

לפי נתוני בנק ישראל, ככלל, חלקם של גופי האשראי החוץ-בנקאיים במתן אשראי לעסקים קטנים הוא נמוך ביותר. נמצא כי עד סיום התוכנית המוניטרית בפברואר 2024 לא מומשה תוכנית עסקאות ריפו לגופי אשראי חוץ-בנקאיים בהיקף של מיליארד ש"ח, שתכליתה העמדת אשראי לעסקים קטנים. משמע, לא נוצל כלי נוסף למתן סיוע לעסקים קטנים.

¹³⁴ עסקת Repo (Repurchase Agreement) היא הסכם מכירה ורכישה חוזרת. העסקה היא מעין גיוס לטווח קצר לצורכי נזילות כנגד בטוחות איכותיות, בעיקר ניירות ערך ממשלתיים. הסוחר מוכר את ניירות הערך למשקיעים וקונה אותם בחזרה זמן קצר לאחר מכן, בדרך כלל למוחרת, במחיר מעט יותר גבוה המשקף את הריבית בגין העסקה.

¹³⁵ הודעת בנק ישראל: "התקשרות של נותני אשראי חוץ בנקאיים מפוקחים בעסקאות מכר חוזר", 21.11.23.

¹³⁶ הודעת בנק ישראל בנושא "עיקרי עמדת בנק ישראל כפי שהוצגה בדיון בוועדת הכלכלה בנושא הנגשת מקורות הון לגופים חוץ בנקאיים לשם הרחבת האפשרות למתן הלוואות בעקבות המלחמה" (5.12.23).

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי מהדברים עולה שכלי עסקאות הריפו אינו מתאים לגופים חוץ-בנקאיים ולכן הם לא היו יכולים לממשו. לפיכך, כדי לענות על הצורך במתן הלוואות מוזלות לעסקים קטנים, באמצעות גופים חוץ-בנקאיים, מומלץ שבנק ישראל יעמיד כלי שיותאם לגופים אלה וישקול יצירת כלי סיוע נוספים לעסקים קטנים.

קרן הלוואות בערבות מדינה

החשכ"ל מפעיל באמצעות נותני אשראי¹³⁷ קרן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - קרן הלוואות בערבות מדינה או קרן הלוואות). מטרת הקרן היא להביא להגדלת ההיצע, הזמינות והגיוון של מקורות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עם מחזור שנתי עד 100 מיליון ש"ח, וזאת באמצעות מתן הלוואות במגוון מסלולים לצורכי הון חוזר, הקמת עסקים והשקעה¹³⁸.

קרן הלוואות נועדה לסייע לעסקים המתקשים בגיוס אשראי בנקאי, וזאת בעטיו של מחסור בטוחות או של מיצוי מסגרות האשראי שניתנו לעסק בבנקים. ערבות המדינה בקרנות אמורה להגדיל את ההיצע, הזמינות והגיוון של מקורות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, ולאפשר לנותני אשראי להציע אשראי נוסף בתנאים מיטביים לעסקים קטנים ובינוניים במשק, העומד להם בזכות הערבות. הלוואות ניתנות בריבית על פי שיקולי נותן האשראי ובטוחות הלווה עד 15% מסכום הלוואה המאושרת. יתרונות נוספים של הקרן הם סיוע לעסקים בכל תחומי העיסוק, הלוואות לעסקים בהקמה ולעסקים קיימים ובחינה מקצועית של הבקשה להלוואה על ידי גורמים בלתי תלויים מטעם המדינה¹³⁹. על פי הערכות משרד האוצר, נכון לשבעה באוקטובר היו כ-95,000 הלוואות בקרן¹⁴⁰.

ההקלות שניתנו בקרן הלוואות בעקבות מלחמת חרבות ברזל

לאחר אירועי שבעה באוקטובר עלה צורך לסייע לעסקים, כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית בהם. הוחלט למקד את הסיוע בהבטחת ההמשכיות העסקית. באוקטובר 2023 החלה קרן הלוואות לתת הקלות לבעלי הלוואות קיימות¹⁴¹, ובנובמבר 2023 החלה הקרן לסייע במתן הלוואות חדשות.

¹³⁷ בנקים, חברות כרטיסי אשראי, גופי אשראי חוץ-בנקאיים וחברות אשראי P2P (Peer to Peer) - הלוואות עמית לעמית הידועות גם כהלוואות המוניים או הלוואות חברתיות, דהיינו הלוואות הממומנות על ידי אנשים וחברות).

¹³⁸ אתר הקרן להלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים:

<https://govextra.gov.il/mof/newgloans/homepage>

¹³⁹ ראו באתר הקרן להלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים.

¹⁴⁰ מדובר באומדן בלבד, משום שיש הלוואות שהוקמו לפני שהייתה מערכת מידע מרכזת.

¹⁴¹ "החשב הכללי מודיע על הקלות לעסקים קטנים ובינוניים במסגרת הקרן להלוואות בערבות מדינה" (12.10.23). מתוך אתר משרד האוצר:

<https://www.gov.il/he/pages/press-12102023>

הלוואות קיימות בקרן ההלוואות

מאוקטובר 2023 הקרן נותנת את ההקלות האלה: דחיית תשלומי קרן וריבית בשלושה חודשים - הדחייה היא לבקשת העסק ובכפוף לשיקול דעתו של המלווה; והתאמת בטוחות ההלוואה¹⁴² - התהליך נעשה לבקשת העסק ולפי כללי המתווה.

ככלל, עסק המשתייך לקבוצת המעגל הראשון¹⁴³ זכאי לדחיית תשלומי הקרן והריבית של הלוואה קיימת לתקופה של עד שלושה חודשים. יתר העסקים (המעגל השני) זכאים לדחיית תשלומי הקרן בלבד של הלוואה קיימת לתקופה של עד שלושה חודשים. עסק שהגיש עד 31.3.24 בקשה לדחייה של תשלומי ההלוואה לשלושה חודשים יהיה זכאי להגיש בקשה לדחייה נוספת של שלושה חודשים. תקופת הדחייה המרבית תהיה תשעה חודשים, דהיינו עד שלושה שבבי דחייה לכל אחד מהמעגלים.

נוסף על כך, עסק רשאי לבקש התאמת בטוחות, ובלבד שההלוואה אינה תחת הסדר חוב¹⁴⁴ ומשולמת כסדרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2024 מסר אגף החשכ"ל כי מתווה דחיית התשלומים הורחב וממשיך להתעדכן בהתאם למלחמה ולצורכי העסקים.

מנתוני החשכ"ל עולה כי עד 18.1.24 ניתנה ב- 11,584 הלוואות דחיית תשלומים וב- 1,284 הלוואות ניתנה התאמת בטוחות. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי הנתונים מתייחסים לכלל ההלוואות שניתנו בקרן, גם להלוואות ישנות מאוד (משנת 2012) שניתנו הרבה לפני אירועי שבעה באוקטובר.

עם זאת, אגף החשכ"ל במשרד האוצר מסר כי אין לו נתונים כמה מההלוואות שניתנה בהן דחיית תשלומים או התאמת בטוחות הן הלוואות של עסקים קטנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי הלוואות רבות ניתנו באמצעות קרן ההלוואות לפני קיומה של מערכת ייעודית. אגף החשכ"ל הוסיף כי היקף ההלוואות הנרחב וריבוי הבקשות למידע של גופים שונים לא איפשרו ניתוח של ההלוואות.

קרן ההלוואות נועדה לסייע לעסקים קטנים ובינוניים המתקשים בגיוס אשראי בנקאי מחוץ לקרן ההלוואות. מחסור בנתונים הנוגעים למספר ההלוואות לעסקים קטנים שניתנה בהן דחיית תשלום או התאמת בטוחות, ולהיקפן הכספי של הלוואות אלה, אינו מאפשר למשרד האוצר לשקול אפשרות להאריך

¹⁴² התאמת בטוחות - שחרור יחסי של הבטוחה שהועמדה כנגד ההלוואה בערבות מדינה, כך שהבטוחה תותאם לשיעור ההלוואה שטרם שולם. התאמת בטוחה מפנה לעסק בטוחות מיותרות ומשחררת כספים לפעילות העסקית של העסק.

¹⁴³ לפי הגדרת בנק ישראל, קבוצת המעגל הראשון הם עסקים הפועלים בטווח של 30 ק"מ מרצועת עזה, אזרחים שפנו מביתם על ידי גורם מדינתי רשמי, אזרחים שגויסו למילואים בצו 8, או אזרחים בעלי קרבה ראשונה להרוגי המלחמה או לחטופים או לנעדרים.

¹⁴⁴ הסדר חוב הוא סוג של הסכם פשרה. למעשה, הבנק מעניק אופציה לחייב לשלם את החוב בתשלומים רבים יותר ממה שנקבע מלכתחילה בעת קבלת ההלוואה או מסגרת האשראי, וזאת בליט ברירה. במקרים מסוימים שבהם החוב גבוה יותר, ניתן לקבל תשלום מופחת משום שהריביות ההולכות ונערמות במשך הזמן רק יקשו על החייב ולא יסייעו בידו לשלם את החוב.

את התוכנית במידת הצורך או להיטיב את התנאים לקבוצת המעגל השני וכן לבחון אם הסיוע לעסקים קטנים הוא אפקטיבי ומגשים את מטרת הקרן.

מומלץ שהחשכ"ל יאסוף באמצעות קרן ההלוואות נתונים בנוגע להלוואות שניתנו לעסקים קטנים, ינתח אותם וייתן מענה פרטני כדי למצות את הסיוע שניתן באמצעות הקרן.

הלוואות חדשות בקרן ההלוואות

מנובמבר 2023 הקרן נותנת את ההקלות האלה: ניתן להגיש בקשה להלוואה במסלול חרבות ברזל - מסלול ייחודי למלחמה - המחולק לשני תת-מסלולים: מסלול לעסקים קטנים¹⁴⁵ ובינוניים¹⁴⁶ ומסלול לעסקים גדולים¹⁴⁷.

בלוח להלן מפורטים מאפייני ההלוואה לעסקים קטנים ובינוניים במסלול חרבות ברזל:

לוח 8: מאפייני ההלוואה לעסקים קטנים ובינוניים במסלול חרבות ברזל

8 מיליארד ש"ח	היקף ההלוואות שמשרד האוצר הקצה
500,000 ש"ח או 8% ממחזור המכירות, הגבוה מביניהם	סכום ההלוואה המרבי לעסקים
40,000 ש"ח	סכום ההלוואה המרבי לעוסק פטור
עד חמש שנים עם אפשרות לדחיית תשלומי הקרן עד 12 חודשים	תקופת החזר
פריים + 1.5%	שיעור הריבית המרבית הממוצע

על פי נתוני החשכ"ל במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לעסקים קטנים ובינוניים נדרשת ערבות אישית בשיעורים מופחתים ביחס למסלול הרגיל¹⁴⁸ כתלות במאפייני הבקשה, מאפייני העסק ולפי תנאי קרן ההלוואות. תשלום אגרה או עמלה אינו נדרש בתהליך הגשת הבקשה או לשם קבלת ההלוואה. העסק מגיש את הבקשה להלוואה בלחיצת כפתור ישירות לנותן האשראי. סכום ההלוואה במסלול חרבות ברזל אינו תלוי בהלוואות בערבות מדינה שניתנו לעסק בעבר במסגרת קרנות אחרות. בקשה להלוואה במסלול זה ניתן היה להגיש עד 31.12.23. אגף החשכ"ל במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי מועד הגשת הבקשות הוא עד 31.3.24. לצורך שני המסלולים האמורים העמידה המדינה ערבות של 1.2 מיליארד ש"ח בגין הסכום שהעמיד משרד האוצר לטובתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2024 מסר אגף החשכ"ל כי מטרתו של מסלול חרבות ברזל היא לסייע לעסקים להתמודד עם קשיי תזרים מזומנים וצורכי הון חוזר שנוצרו בשל המלחמה. מסלול זה מהווה כלי סיוע תזרימי מיידי לעסקים, כחלק משורת צעדים שנקטה הממשלה לסיוע כלכלי למשק. עוד

¹⁴⁵ עסק קטן - מחזור כספי עד 25 מיליון ש"ח.

¹⁴⁶ עסק בינוני - מחזור כספי עד 100 מיליון ש"ח.

¹⁴⁷ עסק גדול - מחזור כספי עד 500 מיליון ש"ח.

¹⁴⁸ 5% לעומת 15% בהלוואות רגילות בערבות מדינה.

מסר אגף החשכ"ל כי מגורמי הממשלה הוא היה הראשון שהגיב בזמן אמת ויצר מסלולי סיוע מיוחדים כדי לענות על צורכי המשק. אגף החשכ"ל ציין כי אישור מסלולי הסיוע, בהתאם לחוק, מצריך את אישור ועדת הכספים של הכנסת ואת קיומו של מקור תקציבי; כשפרצה המלחמה הכנסת הייתה בפגרה. אגף החשכ"ל הוסיף כי כבר ב-24.10.23 נשלח מכתב פנייה לוועדת הכספים לאישור מסלולי הסיוע; הדיון בנושא נקבע ל-30.10.23; ב-11.11.23 נפתחה האפשרות להגשת הלוואות חדשות; ואושר על ידי נותני האשראי מיחזור הלוואות גישור שניתנו בתקופה בגין הלוואות שניתנו בתקופה שבין 8.10.23 ל-11.11.23, בהתאם לתנאי הקרן.

סטטוס הבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות וניצול תקציב הקרן

משרד מבקר המדינה בדק את הבקשות להלוואות שעסקים קטנים ובינוניים הגישו לקרן. להלן תרשים המפרט את מספר הבקשות להלוואות שעסקים קטנים ובינוניים הגישו מ-5.11.23 עד 21.1.24, לפי שבועות:

תרשים 10: מספר הבקשות להלוואות שהוגשו, לפי שבועות, מ-5.11.23 עד 21.1.24



המקור: אגף החשכ"ל במשרד האוצר.

מהתרשים עולה כי בשבוע הראשון לפתיחת מסלול חרבות ברזל הגישו עסקים קטנים ובינוניים 5,218 בקשות להלוואות - המספר הגבוה ביותר של בקשות להלוואות, ומאז ככלל חלה ירידה במספר הבקשות להלוואות. בממוצע הוגשו 2,606 בקשות להלוואות בשבוע, דהיינו כ-50% פחות מהבקשות שהוגשו בשבוע הראשון.

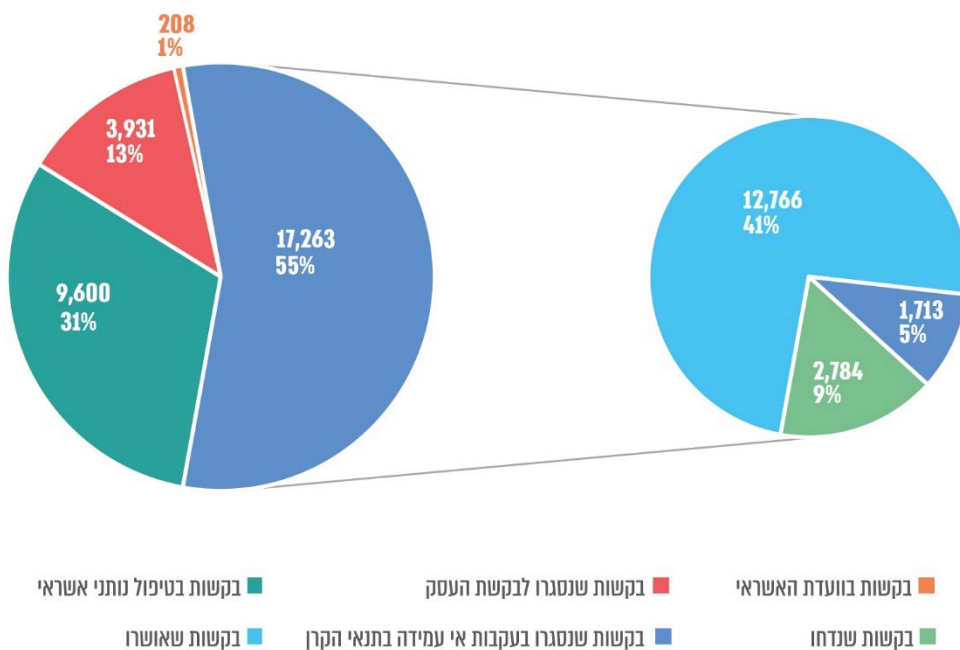
בתשובתנו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי בניגוד לתקופת משבר הקורונה, היקף המילואים הנרחב והנחיות פיקוד העורף בדבר איסור התקהלויות, פעילויות חינוכיות ופתיחת מקומות עבודה, הביאו להיעדרותם של עובדים רבים באגף החשכ"ל ובקרב נותני האשראי בקרן, דבר שהקשה את קיומה של עבודה שוטפת ואת הטיפול בבקשות להלוואות. עוד מסר אגף החשכ"ל כי כאמור, עד פתיחת מסלול חרבות ברזל אושר מיחזור הלוואות גישור על ידי נותני האשראי, בהתאם לתנאי הקרן.

נמצא כי 15,947 מתוך 31,367 בקשות להלוואות (כ-51%) הוגשו בארבעת השבועות הראשונים לפתיחת מסלול חרבות ברזל, שנפתח כחודש לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר - אג"ת ואגף החשכ"ל כי הגשת כ-51% מהבקשות להלוואות בארבעת השבועות הראשונים לפתיחת מסלול חרבות ברזל ממחישה את החשיבות בגיבוש תוכנית סיוע כלכלית לעסקים קטנים מבעוד מועד.

בתרשים להלן מוצג סטטוס 31,010 הבקשות (מרבית הבקשות) להלוואות שעסקים קטנים ובינוניים הגישו לקרן במסלולי חרבות ברזל, נכון ל-27.1.24:

תרשים 11: סטטוס מרבית הבקשות שהוגשו במסלולי חרבות ברזל, ינואר 2024



נותני אגף החשכ"ל במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 31,010 הבקשות שהוגשו לקרן במסלולי חרבות ברזל, עד 27.1.24 9,600 בקשות (כ-31%) נמצאות בטיפול נותני האשראי¹⁴⁹; 3,931 (כ-13%) בקשות נסגרו לבקשת בעל העסק; 208 בקשות (כ-0.7%) עלו לדיון בוועדת האשראי של הקרן; ו-17,263 בקשות (כ-56%) טופלו על ידי נותני האשראי.

מתוך 17,263 בקשות להלוואות שטופלו על ידי נותני האשראי וועדות האשראי, אושרו 12,766 בקשות (כ-41% מכלל הבקשות שהוגשו לקרן), נדחו 2,784 בקשות (כ-9% מכלל הבקשות) ונסגרו 1,713 בקשות (כ-5% מכלל הבקשות) בשל אי-עמידה בתנאים¹⁵⁰.

מהתרשים עולה כי עד סוף ינואר 2024 9,808 מתוך 31,010 הבקשות שהוגשו לקרן (כ-32%) נמצאות בטיפול נותני האשראי או ועדת האשראי ו-8,428 מתוך 31,010 הבקשות שהוגשו לקרן (כ-27%) נסגרו לבקשת בעל העסק, נדחו או נסגרו על ידי הקרן.

מנתוני משרד האוצר עולה כי עד 18.1.24 אגף החשכ"ל במשרד האוצר העמיד הלוואות מהקרן באמצעות מסלולי חרבות ברזל בסכום של 4.7 מיליארד ש"ח, זאת מתוך 8 מיליארד ש"ח שיועדו לעסקים קטנים ובינוניים; דהיינו, נוצלו כ-59% בלבד מתקציב קרן הלוואות. 3.2 מיליארד ש"ח מסך הלוואות שהעמיד אגף החשכ"ל (כ-68% מתוך 4.7 מיליארד) יועדו לעסקים קטנים, לפי הגדרת החשכ"ל - עסקים עם מחזור הכנסות של עד 25 מיליון ש"ח.

על משרד האוצר לבחון אם יש חסמים לניצול תקציב הלוואות בקרן הלוואות על ידי בעלי עסקים קטנים וזעירים, ואם להאריך את מסלולי חרבות ברזל בקרן מעבר ל-31.3.24, לכל הפחות עבור בעלי עסקים שפוננו מבתייהם, משום שהמלחמה נמשכת, ועסקים קטנים עדיין מצויים בקשיים כלכליים.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי להחלטה אם ליטול הלוואה יש משמעויות רבות לעסק. אגף החשכ"ל ציין כי חוסר הוודאות לגבי התמשכות הלחימה הביא עסקים רבים לשקול אם הם זקוקים לאשראי נוסף, תוך בחינת כלי סיוע אחרים שנתנה המדינה. כמו כן, היקף הסיוע במסלולי חרבות ברזל נקבע לפני פתיחתם של מסלולים אלה והתבסס על נתוני עבר והערכות עדכניות. אגף החשכ"ל הוסיף כי עד תום הרבעון הראשון של שנת 2024 שיעור ניצול התקציב בקרן גדל במידה ניכרת.

מסלול הלוואות למשרתי מילואים עצמאים

בינואר 2024 פרסם משרד האוצר כי נפתח מסלול נוסף בקרן הלוואות בערבות מדינה - מסלול למשרתי מילואים עצמאים (להלן - מסלול מילואים). מסלול זה נועד לסייע למשרתי מילואים בעלי עסקים בהתמודדות עם קשיי תזרים וצורכי הון חוזר בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. היקפו הכספי של המסלול

¹⁴⁹ כלומר, נדרש לבצע להן חיתום. אי-ביצוע תהליכי החיתום על פי סטנדרטים בנקאיים הוא הפרה של רישיון מתן האשראי של נותן האשראי.

¹⁵⁰ אי-עמידה באחד מהתנאים האלה: העסק אינו רשום בישראל; חשבונו של העסק וחשבונו הפרטי של מי מבעלי המניות בעסק מוגבל או מעוקל; העסק מצוי בהליך חדלות פירעון ולא מתנהלים נגדו הליכי הוצאה לפועל כלשהם; לעסק קיים חוב המוגדר חוב לא צובר בחשבונו הלווה הקיימים אצל נותן האשראי; העסק אינו גוף מתוקצב או גוף נתמך; לעסק קיים חוב שהגיע מועד פירעונו וטרם שולם לרשויות המס; העסק מצוי בהסדר חוב בגין הלוואה קודמת שקיבל במסגרת קרנות להלוואות בערבות מדינה ולא בוצע חילוט של ערבות מדינה בגין הלוואה שניתנה לו.

הוא מיליארד ש"ח. לדברי אגף החשכ"ל, המסלול דומה במאפייניו למסלול עסקים בסיכון שהיה קיים בתקופת משבר הקורונה בהיבטים אלה: הגבלת הריבית המקסימלית, סבסוד הריבית על ידי המדינה בשנה הראשונה, מתן תקופת חסד (גרייס) על תשלומי הקרן לתקופה של עד שנה, קבלת הלוואה ללא בטוחות כספיות מטעם העסק ושיעור הגנה גבוה יותר.

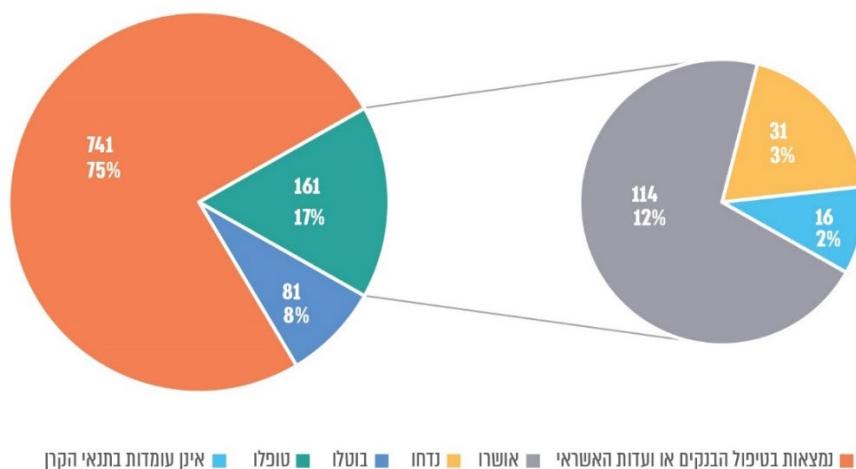
הזכאים להלוואה במסלול מילואים הם: (א) משרת מילואים עצמאי שביצע 30 ימי מילואים ומעלה בצו 8 במהלך המלחמה; (ב) עוסק פטור או עסק קטן שמחזור הכנסותיו עד 10 מיליון ש"ח. במקרה של חברה בע"מ - בתנאי שהמשרת במילואים מחזיק לפחות ב-25% ממניות החברה.

בעל עסק שכבר קיבל הלוואה מקרן ההלוואות במסלול חרבות ברזל ועומד בתנאים לקבלת הלוואה במסלול מילואים, רשאי להסב את ההלוואה למסלול מילואים.

תנאי ההלוואה במסלול הם: סכום ההלוואה - 500,000 ש"ח או 8% ממחזור המכירות, לפי הגבוה מביניהם. שיעור הריבית לא יעלה על הפריים ולא יידרש תשלום עמלות ואגרות. תקופת החזר ההלוואה תהיה עד חמש שנים. בשנת החזר הראשונה של ההלוואה תישא המדינה בעלות הריבית, והלווה יוכל לדחות את תשלום ההלוואה לשנה השנייה. נדרשת ערבות אישית בשיעורים מופחתים ביחס למסלול הרגיל. ניתן להגיש בקשה במסלול זה עד 30.6.24.

מנתוני משרד האוצר עולה כי מלבד 108 הלוואות שהוסבו ממסלול חרבות ברזל למסלול מילואים¹⁵¹, עד 15.2.24 הוגשו 983 בקשות להלוואות במסלול מילואים. בתרשים להלן מוצגת התפלגות הבקשות להלוואות במסלול מילואים, נכון ל-21.2.24:

תרשים 12: התפלגות הבקשות להלוואות במסלול מילואים שהוגשו עד פברואר 2024



על פי נתוני אגף החשכ"ל במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נכון ל-21.2.24, כחודש וחצי לאחר פתיחת מסלול ההלוואות למשרתי המילואים העצמאים, טופלו 161 (כ-17%) מ-983 בקשות בלבד. 81 בקשות (כ-8%) בוטלו לבקשת בעל העסק, ו-41 בקשות (כ-75%) נמצאות בטיפול הבנקים או ועדות האשראי. 114 מ-161 הבקשות שטופלו - אושרו (12% מכלל הבקשות להלוואות שהוגשו במסלול מילואים), 31 בקשות (3% מכלל הבקשות) נדחו, ו-16 בקשות (2% מכלל הבקשות) אינן עומדות בתנאי קרן ההלוואות.

מהאמור עולה כי עד פברואר 2024 741 מ-983 הבקשות שהוגשו במסלול מילואים (כ-75%) עדיין נמצאות בטיפול הבנקים או ועדות האשראי, ו-128 מ-983 הבקשות שהוגשו במסלול זה (כ-13%) בוטלו לבקשת בעל העסק, נדחו או אינן עומדות בתנאי הקרן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי לאור נתוני הביצוע של מסלול המילואים ובשל הסיוע הניתן למשרתי המילואים באמצעות כלי סיוע שונים, כגון קרן הפיצויים, לא הייתה כל הצדקה להמשך הפעלת מסלול המילואים לאחר יוני 2024.

מסלול המילואים נפתח רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והסתיים ביוני 2024. לחלק מבעלי העסקים שפוננו מבתייהם ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות נפשית או זמינות פיזית לקחת הלוואות במסלול זה, שנתן הלוואות בתנאים מיטיבים בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. במועד סיום הביקורת לא היה מענה במסלול המתואר לבעלי עסקים ששירתו במילואים. בשל התמשכות המלחמה לאחר 30.6.24 מומלץ שמשרד האוצר ישקול להאריך את מועד הגשת הבקשות במסלול המילואים, שנועד לסייע למשרתי מילואים בהתמודדות עם קשיי תזרים וצורכי הון חוזר, וכן לבחון דרכים לטיפול בבקשות שטרם טופלו.

הנחות בתשלום ארנונה לעסקים ביישובים שפוננו

בתקופת משבר הקורונה ניתן סיוע ממשלתי לעסקים באמצעות הנחות בארנונה שניתנו הודות להעברת כספים מתקציב המדינה לרשויות המקומיות. הסיוע הממשלתי נעשה בשני סבבים ובשתי מסגרות: סבב א' - לפי החלטת ממשלה מאפריל 2020 ולפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) מאפריל 2020, ניתנה הנחה בארנונה השקולה לפטור מארנונה לשלושה חודשים; סבב ב' - לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) מספטמבר 2020, ניתנה הנחה לבעלי עסקים שייכללו בהגדרת "עוסק" בשיעור של 95% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס שהם מחזיקים בו, בתנאי שנרשמה ירידה ניכרת במחזור העסקאות. אומדן ההנחות הכולל בסבב א' היה 2.8 מיליארד ש"ח ובסבב ב' - כ-3.5 מיליארד ש"ח¹⁵².

בנובמבר 2023 החליטה הממשלה¹⁵³ להנחות את שר הפנים לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 באופן הבא: להעניק פטור מלא מארנונה למגורים לתושבי היישובים המפונים בצפון ובדרום. עוד נקבע בהחלטה כי משרד הפנים יעביר לרשויות המקומיות המפונות מענק

¹⁵² מבקר המדינה, דוח מיוחד (2021), "הנחות בארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה", עמ' 1-61.

¹⁵³ החלטת ממשלה מס' 1051 מיום 8.11.23.

מיוחד לשיפוי ומימון הנחות הארנונה הקבועות בהחלטה בשנת 2023 כנגד מתן ההנחה בפועל¹⁵⁴. בהחלטה לא נקבעו הנחיות למתן פטור מארנונה לעסקים באזורים שפוננו. בפועל, רשויות מקומיות מסוימות החליטו באופן עצמאי לתת דחייה זמנית לתשלומי ארנונה לעסקים בתקופת מלחמת חרבות ברזל.

לאחר אירועי שבעה באוקטובר בעלי עסקים רבים פונו מיישובים בדרום ובצפון. עסקים אלה עומדים ריקים או אינם פועלים באופן רציף או המשיכו לפעול במקום אחר או באופן מקוון. עסקים אלה רשאים לבחור בין הגשת תביעה לפיצוי במסלול מחזוריים (במסלול הירוק) לבין המסלול האדום. הנוסחה במסלול המחזוריים מגלמת את הפיצוי בגין אובדן הרווח כולל הוצאות קבועות שלא ניתן להימנע מהן, כגון ארנונה; המסלול האדום מאפשר הגשת בקשה למקדמה, והיא נבחנת ומשולמת בהתאם למסלול המחזוריים.

סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, מסמך את הרשות המקומית לקבוע הסדר לפירעון בתשלומים של ארנונה כללית ומס עסקים במשך תקופה של לא יותר משנה ממועד החיוב בהם. כל תשלום לפי הסדר כאמור יכול תוספת הפרשי הצמדה.

נמצא כי עסקים שבעליהם פונו על ידי המדינה בדרום ובצפון, והם עומדים ריקים או אינם פעילים באופן רציף או המשיכו לפעול במקום אחר או באופן מקוון, נדרשים לשלם ארנונה לרשות המקומית ורשאים לבחור בין הגשת תביעה לפיצוי במסלול מחזוריים (המסלול הירוק) לבין המסלול האדום. הנוסחה במסלול המחזוריים מגלמת את הפיצוי בגין אובדן הרווח כולל הוצאות קבועות שלא ניתן להימנע מהן, כגון ארנונה; המסלול האדום מאפשר הגשת בקשה למקדמה, והיא נבחנת ומשולמת בהתאם למסלול המחזוריים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי בתקופת משבר הקורונה המדינה לא שילמה פיצויים לעסקים בגין אובדן רווח לפי נוסחת המחזוריים, ולכן פטרה את העסקים מתשלום ארנונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2024 מסר משרד הפנים כי כל הנחה בארנונה משמעותה גריעה מהכנסות הרשות המקומית או פגיעה בשירותים שהיא נותנת, כל עוד לא ניתן שיפוי בצידה ממשרד האוצר.

תשלומי הארנונה לעסקים ברשויות שפוננו הם תשלומי חובה (מס) שעל העסקים לשלם, אף אם הם לא קיבלו תמורה ממשית בפועל מהרשות המקומית. עסקים אלו שלא ישלמו את הארנונה במועד, יצטרכו לשלם אותה בשלב מאוחר יותר על פי החוק, אף בתוספת ריבית והצמדה, אלא אם כן יוחלט על ביטול תשלומי הארנונה או תוספת הריבית וההצמדה.

מוצע שמשרדי האוצר והפנים יבחנו מתן הנחות בתשלום הארנונה לעסקים ברשויות המקומיות שפוננו, והם עומדים ריקים או אינם פועלים באופן רציף או המשיכו לפעול במקום אחר או באופן מקוון. עד קבלת החלטה בעניין זה מוצע שהרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות לקבוע הסדרי פירעון בתשלומים לעסקים בגין תשלומי הארנונה לפי הכללים שנקבעו בחוק.

משרד הפנים העביר בדצמבר 2023 סכום של כ-66 מיליון ש"ח לרשויות המפונות. יצוין כי שיפוי מעין זה קיים כבר 20 שנה ליישובי עוטף עזה.

בקרה ומעקב על ידי הקבינט החברתי-כלכלי אחר תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים

ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - הקבינט החברתי-כלכלי) היא ועדת שרים מיוחדת, האמונה על גיבוש מדיניות הממשלה, הובלתה ויישומה בנושאי מדיניות חברתית-כלכלית ובקידום פרויקטים לאומיים. בראש הקבינט החברתי-כלכלי עומד ראש הממשלה וחברים בה שרי ממשלה רבים, וביניהם שר האוצר, שמכהן כממלא מקום יושב ראש הוועדה, ושר הכלכלה והתעשייה¹⁵⁵. בהחלטת ממשלה מפברואר 2023¹⁵⁶ הוחלט למנות קבינט חברתי-כלכלי לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37. בהחלטת הממשלה נקבע כי אחת מסמכויות הקבינט החברתי-כלכלי היא טיפול בנושאים חברתיים - כלכליים.

בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2023¹⁵⁷ הוחלט לתקן את החלטת הממשלה מפברואר 2023, בין היתר, בנושא סמכויות הוועדה ולהוסיף סמכויות נוספות, כך שהקבינט ירכז את כל המענה האזרחי הראוי לכל הצרכים שיעלו במהלך המלחמה ויהיה אמון על ביצוע המדיניות שתקבע על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. הסמכויות כוללות, בין היתר, מענה כלכלי לבעלי עסקים, לעובדים במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ולכלל הצרכים של המשק; והקמת קבינט חברתי-כלכלי מצומצם וקביעת הרכבו ותפקידיו. עוד הוחלט כי שר האוצר שמכהן כממלא מקום יושב ראש הוועדה ינהל בפועל את דיוני הוועדה ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות ליושב ראש הוועדה.

מאז אירועי שבעה באוקטובר, ועד סוף שנת 2023 התכנס הקבינט חמש פעמים. בישיבה הראשונה¹⁵⁸, ב-16.10.23, עדכן שר הכלכלה את הנוכחים בעניין ההקלות שניתנו לעסקים ובעניין הכנת מתווה סיוע לעסקים; בישיבה הרביעית¹⁵⁹, ב-8.11.23, עדכן ראש הממשלה על הליכי חקיקת החוק בעניין הסיוע לעסקים במלחמה. בשנת 2024, עד מועד סיום הביקורת, לא התכנס הקבינט ולו פעם אחת.

נמצא כי מאז אירועי שבעה באוקטובר, ועד סוף שנת 2023 הקבינט התכנס חמש פעמים אך במהלכם לא קיים דיון בקרה ומעקב על יישום תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים; בשנת 2024, עד מועד סיום הביקורת, הקבינט כלל לא התכנס ולא קיים דיון בנושא. עוד נמצא כי אף שסמכויות הקבינט החברתי-כלכלי הורחבו כאמור, לא הוקם קבינט חברתי-כלכלי מצומצם ולא נקבע הרכבו ותפקידיו ורוב החלטות הממשלה בנושאים שהועברו לסמכותו התקבלו בממשלה במתכונתה המורחבת.

עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל, הקבינט החברתי-כלכלי בראשות ראש הממשלה וממלא מקומו שר האוצר, לא ביצע בקרה על תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים שאושרו על ידי הממשלה, ובפרט לגבי תוכניות הסיוע לעסקים קטנים.

¹⁵⁵ עוד חברים בה השרים הבאים: שר הפנים, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התיירות, שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, השר להגנת הסביבה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר התרבות והספורט, שר התקשורת, שר החינוך, שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי.

¹⁵⁶ החלטת הממשלה 119 מיום 12.2.23.

¹⁵⁷ החלטת הממשלה 959 מיום 15.10.23.

¹⁵⁸ פרוטוקול ישיבת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) מיום 16.10.23.

¹⁵⁹ פרוטוקול ישיבת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) מיום 8.11.23.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי לאחר שבעה באוקטובר פנה שר הכלכלה לגורמים שונים, ובהם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מזכיר הממשלה, ראש הממשלה ושר האוצר, ודרש לכנס את הקבינט החברתי-כלכלי ולדון בנושאים שעל סדר היום, ובכללם תוכנית הסיוע לעסקים. ואולם לא התקבלה שום תגובה על פניותיו.

מומלץ כי ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט החברתי-כלכלי לצורך ביצוע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.

פעילות הסוכנות לעסקים קטנים במהלך מלחמת חרבות ברזל

תקציב הסוכנות לעסקים קטנים

הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה אמונה על טיפול בעסקים קטנים. בשנת 2023 עמד תקציב הסוכנות על 207 מיליון ש"ח. ביצוע התקציב בפועל עמד על 169 מיליון ש"ח, לפי הפירוט בלוח להלן:

לוח 9: ביצוע התקציב בפועל, 2023 (במיליוני ש"ח)

הנושא	ביצוע התקצוב
מעוף - תקציב בסיסי - טיפול בכ-17,000 עסקים	68
מעוף - תוספות - לקוחות נוספים ופרויקטים	36.2
מימוש החלטות ממשלה הנוגעות למעוף	18.8
תוכניות חירום (הסטה מתקציב מעוף)	11.3
מימון ואשראי לעסקים*	22.2
תפעול ומטה (בקרה, מחשוב, ניו מדיה וייעוץ)	12.5
סה"כ	169

על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מימון ואשראי לעסקים - תוכניות מענקים לקידום מחשוב, קרן הלוואות לנשים ערביות וקרן הלוואות בערבות מדינה.

לאחר פרוץ המלחמה הוסט חלק מתקציב המעוף - 11.3 מיליון ש"ח - למימוש תוכניות חירום, לפי הפירוט בלוח להלן:

לוח 10 : ביצוע תקציב תוכניות חירום, 2023 (במיליוני ש"ח)

הנושא	סכום הניצול
מינהל פרויקט חירום	0.1
הפעלת מוקד חירום	0.6
הכוונה עסקית במרכזי פינוי	2.7
הכוונה עסקית טלפונית	5.2
ליווי לקבלת אשראי (אוכלוסייה כללית)	1.4
ליווי לקבלת אשראי (משרתי מילואים)	1.4
סה"כ	11.3

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה כי פרט ל-11.3 מיליון ש"ח שהוסטו לתוכניות חירום, לא הוקצה לסוכנות לעסקים קטנים סכום ייעודי לפעילות הנוגעת למלחמה. בפגישה של צוות הביקורת עם תקציבן משרד הכלכלה בינואר 2024 מסר התקציבן כי הסוכנות לא פנתה אליו לקבלת תקציב נוסף לצורך זה. היעדר תקציב מהותי לתוכניות חירום אינו מאפשר לסוכנות למלא את תפקידה ולפתח תוכניות חירום.

מומלץ למשרדי האוצר והכלכלה להתאים את הצורך התקציבי של הסוכנות לעסקים קטנים עבור פיתוח תוכניות סיוע בשעת חירום; הכול, כדי שהסוכנות תוכל לפתח תוכניות המתאימות למצבי חירום שונים ולמלא את תפקידה בסיוע לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום.

מוקד חירום טלפוני לעסקים

כאמור לעיל¹⁶⁰, פעילות הסוכנות לעסקים קטנים כוללת חמישה ענפים, ובכל אחד מהם כלים עסקיים שתכליתם סיוע לעסקים, ובהם גם מוקד חירום. מיד לאחר פרוץ המלחמה, בשבעה באוקטובר בשעה 12.00, פתחה הסוכנות מוקד חירום טלפוני לעסקים, שתפקידו לתת מענה ראשוני ומהיר על הצרכים הנובעים ממצב החירום. המוקד פעל 24/7 עד 11.12.23 ונוהל על ידי הסוכנות. עד 11.12.23 הופעל המוקד על ידי חברה חיצונית. מ-12.12.23 את המוקד מפעיל מוקדן שעבר הכשרה ייעודית הנותן מענה בשעות 9.00 - 18.00. מעבר לשעות אלה המוקד מאויש על ידי חברה חיצונית הנותנת מענה בסיסי.

משרד הכלכלה כבר התנסה בהפעלת מוקד בתקופת הקורונה, ופתיחת מוקד חירום טלפוני כאמור הייתה חלק מיעדי השירות לחירום שקבע המשרד לפני פרוץ המלחמה.

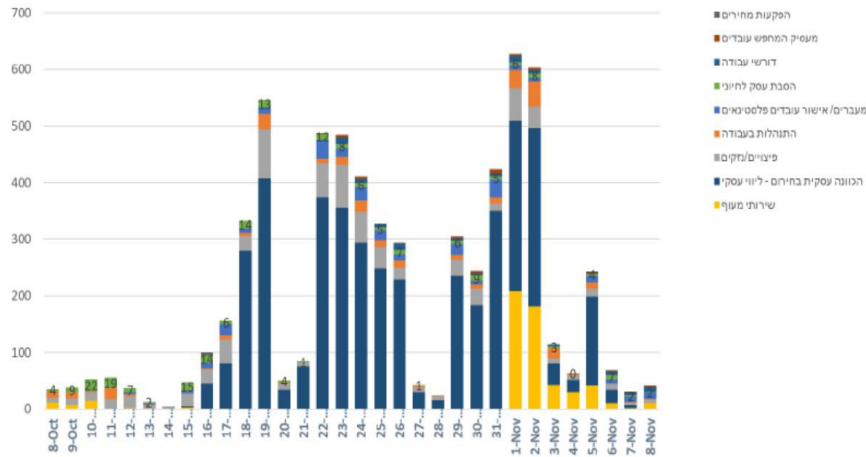
בחודש הראשון למלחמה נעשו כ-1,300 פניות למוקד החירום הטלפוני. בתרשים להלן מפורטים נושאי הפניות בחודש הראשון למלחמה (8.10.23 - 8.11.23):

ראו בתת הפרק "תכלול פעילויות הסיוע לעסקים קטנים".

סיוון התשפ"ה ■ יוני 2025

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

תרשים 13: נושאי הפניות למוקד החירום הטלפוני, החודש הראשון למלחמה



המקור: משרד הכלכלה.

מהתרשים עולה כי נושא הפניות העיקרי בחודש הראשון למלחמה היה הכוונה עסקית בשעת חירום - ליווי עסקי. נושא זה העסיק את הפונים מהשבוע השני למלחמה (16.10.23) שבו גם גדל מספר הפניות. נושא הפניות השני בהיקפו, אם כי בפער ניכר מהנושא העיקרי, היה שירותי המעוף.

בנובמבר 2023 נעשו 2,240 פניות למוקד החירום הטלפוני ובדצמבר 2023 - 1,000 פניות. הפניות היו כ-23% מכלל הפניות הקשורות למצב חירום¹⁶¹. בסוף אוקטובר 2023 נערכה ביקורת פנימית של משרד הכלכלה כדי לבחון את פעילות המוקד ולהעלות בפני הנהלת המשרד הצעות לשיפור השירות שניתן באמצעותו. מהדוח שהוגש למנכ"ל משרד הכלכלה ב-19.11.23 עלה כי במהלך חודש אוקטובר¹⁶² טיפל מוקד החירום הטלפוני ב-1,225 פניות (69 פניות טלפוניות ביום¹⁶³).

לצד פעולות חיוביות של מוקד החירום הטלפוני העלתה הביקורת הפנימית של משרד הכלכלה ליקויים רבים. למשל, בחלק מהמקרים נתנו המוקדנים מענה שאינו מקצועי דיו וברמת שירותיות לא מספיקה; עובדי הסוכנות לעסקים קטנים לא האזינו לשיחות של מוקדנים ולא עקבו אחריהן; המשרד לא הגדיר את הסטנדרטים הנדרשים ממוקד טלפוני בשעת חירום ואילו נתונים הוא נדרש לספק למשרד לצורך ביצוע פיקוח ובקרה. בדוח צוין כי המשרד מטפל בליקויים אלה ונעשות פעולות לשיפור המענה שניתן במוקד החירום הטלפוני.

עולה כי אף שמוקד החירום הטלפוני של הסוכנות לעסקים קטנים, שמטרתו לתת מענה לנושאים שונים של עסקים קטנים, נפתח מיד עם תחילת המלחמה, בביקורת הפנימית עלו ליקויים רבים בהפעלתו,

161 יתר הפניות היו באמצעות טופס דיגיטלי ופניות ישירות לסיפי מערך המעוף.

162 הבדיקה נערכה מ-7.10.23 עד 30.10.23.

163 לא כולל ימי שישי ושבתי.

למשל, בחלק מהמקרים נתנו המוקדנים מענה שאינו מקצועי דיו וברמת שירותיות לא מספיקה הדבר עלול היה לפגוע בטיב המענה הראשוני שקיבלו עסקים קטנים.

על משרד הכלכלה לתקן את הליקויים המופיעים בדוח הביקורת הפנימית בנוגע לפעילות מוקד החירום הטלפוני, למשל, מתן מענה שאינו מקצועי דיו וברמת שירותיות לא מספיקה, ולבחון בראייה צופה פני עתיד את יישום ההמלצות שניתנו בו בנוגע להפעלת מוקדי חירום טלפוניים.

הכוונה עסקית בשעת חירום וליווי מפונים בבתי מלון

מ-15.10.23 עד דצמבר 2023 הפעילה הסוכנות לעסקים קטנים שירותי הכוונה עסקית ושירותי ייעוץ למפונים בבתי מלון. מנתוני הסוכנות עולה כי הנושאים העיקריים שהעלו הפונים היו קבלת פיצויים, התמודדות עם תזרים מזומנים בעסק, התמודדות עם חוזים של העסק, טיפול בעובדים, טיפול במלאי, טיפול במשקים חקלאיים, טיפול בעצמאים וחזרה לפעילות עסקית. הסוכנות ניהלה רישום ומעקב אחר המפונים לשם מתן מענה הולם והמשך סיוע עתידי.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 טיפלה הסוכנות ב-2,350 פונים. כמות הפונים עלתה מעט (בכ-14%) בנובמבר 2023 וירדה באופן חד (בכ-74%) בדצמבר 2023.

כלי סיוע עסקיים לניהול בשעת חירום

מ-23.11.23 החלה הסוכנות ליצור כלי סיוע עסקיים לעסקים. כלים אלו נעשו באמצעות הכוונה עסקית וליווי למפונים בבתי מלון, שכאמור השימוש בהם החל בשבוע השני למלחמה - וובינרים, ייעוץ טלפוני מהיר לעסקים וליווי למימון לעסקים.

ליווי למימון לעסקים

עסקים הנקלעים לקשיים נזקקים למעטפת כוללת של פתרונות עסקיים, בין היתר ייעוץ וליווי עסקיים והלוואות כספיות. עסקים קטנים המתקשים בגיוס אשראי בנקאי יכולים להגיש לקרן ההלוואות בקשה לקבלת הלוואה בערבות מדינה. בדצמבר 2023 פתחה הסוכנות לעסקים קטנים תוכנית ליווי עסקים באמצעות הגשת בקשה לקרן ההלוואות לקבלת הלוואה בערבות מדינה¹⁶⁴. עלות הליווי המסובסדת לעסק היא 234 ש"ח כולל מע"ם. השירות ניתן ללא עלות לבעלי עסקים ששירתו במילואים לפחות 30 יום משבעה באוקטובר. תוכנית הליווי לעסקים מפורסמת באתר הסוכנות לעסקים קטנים.

במסגרת מערך המעוף של הסוכנות, בעת שגרה ובשעת חירום, ניתנים שירותי ייעוץ עסקי לעסקים.

164 פירוט בנוגע לקרן ההלוואות ראו בפרק "קרן ההלוואות בערבות מדינה". הליווי ניתן גם בהגשת בקשה להלוואה בקרנות נוספות כגון קרן קורת - קרן החירום לעסקים קטנים.

עד 27.1.24 הוגשו כ-31,010 בקשות לקרן ההלוואות לקבלת הלוואה בערבות מדינה¹⁶⁵. הסוכנות לעסקים קטנים מסרה למשרד מבקר המדינה כי עד 29.1.24 היא סייעה רק לכ-340 עסקים (כ-1% מהבקשות), מתוכם 199 עסקים שבעליהם שירתו במילואים, להגיש בקשות להלוואות מקרן ההלוואות. מנתוני הסוכנות עולה עוד כי רק כ-50 עסקים מתוך כ-340 (כ-15% מהבקשות שהסוכנות סייעה בהן; כ-0.2% מהבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות) קיבלו ייעוץ עסקי מהסוכנות בד בבד עם ליווי בהגשת בקשה להלוואה מקרן ההלוואות.

משרד מבקר המדינה מעיר לסוכנות לעסקים קטנים כי שיעור מזערי (כ-1%) של בעלי עסקים נעזר בסוכנות לצורך הגשת בקשות להלוואות מקרן ההלוואות. שיעור מזערי אף יותר (כ-0.2%) של בעלי עסקים נעזר בייעוץ עסקי מטעם הסוכנות בד בבד עם ליווי בהגשת בקשה להלוואה. השיעורים הנמוכים של בעלי העסקים שנעזרו בסוכנות עלולים להצביע על חוסר מודעות של עסקים קטנים לכלים אלו ומעלה שאלות לגבי הרלוונטיות של הסוכנות בטיפול בעסקים הקטנים.

מומלץ לסוכנות לעסקים קטנים לפרסם את תוכנית הליווי למימון עסקים באמצעים נוספים כדי להעלות את מודעותם של בעלי עסקים בנוגע לקבלת ליווי בהגשת בקשות במחיר מסובסד (וללא עלות לבעלי עסקים המשרתים במילואים). זאת ועוד, יש חשיבות במתן מעטפת כוללת לעסק שנקלע לקשיים בשל המלחמה. על הסוכנות לעסקים קטנים לשתף פעולה עם החשכ"ל, כך שעסק שנוטל הלוואה מקרן ההלוואות יידע כי הוא יכול לקבל מהסוכנות גם ליווי בהגשת הבקשה וגם ייעוץ עסקי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו.

פורום נשות המילואים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי הוא סבור שיש לבצע מחקר על העסקים של נשות משרתי המילואים, ובכלל זה איסוף נתונים על השפעות גיוס המילואים הממושך על עסקים אלה, לצורך מתן מענה הולם לעסקים כאמור שנפגעו.

כלי סיוע נוספים לעסקים קטנים

מפגישות של צוות הביקורת בחודשים פברואר-מאי 2024 עם בעלי עסקים שפנו מבתייהם בתקופת המלחמה ועם בעלי עסקים ששירתו במילואים במהלך המלחמה, עולה כי רובם אינם מודעים לקיומה של הסוכנות לעסקים קטנים, והם אינם משתמשים בכלי הסיוע שהיא מעמידה לרשות בעלי עסקים.

מפגישה שקיים צוות הביקורת במאי 2024 עם רואי חשבון המייצגים בעלי עסקים, בעיקר מעוטף עזה, בפני רשות המיסים, עלה כי גם לקוחותיהם לא נעזרו בכלי הסיוע של הסוכנות. עוד עלה כי בעקבות המלחמה ובשל פינוי נרחב של אוכלוסייה מאזור מגוריה נוצר נתק בין בעלי עסקים ללקוחותיהם. כמו כן, לעסקים רבים היה קושי להמשיך לפעול באופן מקוון משום שהם לא החזיקו בכלים ובידע המתאימים לכך.

לדעת רואי החשבון, כלי הסיוע של הסוכנות מתאימים אולי בעת שגרה, אך תרומתם במצבי חירום מוגבלת עוד יותר. כדי שעסקים יוכלו לקיים פעילות עסקית באופן מקוון או מאזור אחר היה צורך להקים תשתיות שיאפשרו זאת. רואי החשבון ציינו כי בתקופת הפינוי לבתי מלון חלק מבעלי העסקים עבדו בלובי של בית המלון שאליו פונו והשתמשו בתשתיות המחשוב של בית המלון שהיו זמינות מפעם לפעם. עוד ציינו רואי החשבון כי חלק מהעבודה של רואי חשבון היא פעילות מול רשות המיסים המחייבת שימוש בהתקנים מיוחדים שמאפשרים גישה למערכות המחשוב של רשות המיסים. לדברי רואי החשבון, רק חלק מהם היו יכולים להמשיך לבצע פעולות מול רשות המיסים בלי להימצא פיזית במשרדה.

מפגישות של צוות הביקורת במרץ ובאפריל 2024 עם בעלי עסקים קטנים מעוטף עזה שפנו מבתיים, עולה כי היה צורך לברר עימם מהם הצרכים שלהם מאז אירועי שבעה באוקטובר. למשל, בעלת עסק קטן לעיצוב פנים מאזור הדרום שפונתה מביתה ניסתה להמשיך ולהפעיל את העסק שלה, אך התקשתה בגיוס לקוחות חדשים בסביבת בית המלון שאליו פונתה.

נמצא כי הפעולות שנקטה הסוכנות לעסקים קטנים מאז אירועי שבעה באוקטובר סייעו לעסקים קטנים בתחומים ייחודיים, כמו ליווי למימון לעסקים, אך היא לא נתנה מענה על צרכים אחרים שלהם, במיוחד צרכים של בעלי עסקים שפנו מבתיים ועסקיהם נפגעו, כמו סיוע בהקמת אתרי אינטרנט למכירות באופן מקוון, סיוע לבעלי מקצועות חופשיים בשכירת שירותי משרד (כמו מתחמי עבודה משותפים), סיוע בגיוס לקוחות חדשים והפעלת ירידים למכירת תוצרת חקלאית.

על הסוכנות לעסקים קטנים לאתר את הצרכים של עסקים קטנים בשעת חירום, ועל פיהם לפתח כלי סיוע חדשים, נוסף על הכלים הקיימים, המותאמים לשעת חירום, ובהם העמדת משרדים ניידים או משרדים חלופיים למשרדים שבהם פעלו בעלי עסקים שפנו מבתיים, סיוע והכוונה בהקמה ופיתוח של אתרי אינטרנט לבעלי עסקים שפנו לצורך המשך מתן שירות באמצעותם, סיוע ביצירת קשרים עם לקוחות חדשים באזורים ש אליהם פונו בעלי עסקים והפעלת ירידים שבהם תימכר תוצרת של בעלי עסקים שפנו.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי בתחילת המלחמה השיקה הסוכנות לעסקים קטנים תוכניות חדשות וייעודיות למצב חירום. עם זאת, המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וניתן להמשיך לפתח תוכניות נוספות. יישומן של התוכניות מותנה בקבלת תקציב נוסף.

סיכום

לעסקים זעירים וקטנים יש חשיבות בהתפתחות הכלכלית של מדינות, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. בשנת 2022 היה מספר העסקים הזעירים והקטנים בישראל כ-610,000. חלקם מכלל העסקים בישראל בשנה זו היה כ-97% (כ-86% מכלל העסקים הם עסקים זעירים) וחלקם בתמ"ג עמד על כ-37% (חלקם של עסקים זעירים בתמ"ג עמד על כ-22.4%). נמצא כי אין הגדרה אחידה לגודלם של עסקים, לרבות הגדרה לעסק זעיר. אי-האחידות בהגדרות מונחים אלה

מקשה על בניית מאגר נתונים כולל, עדכני ורלוונטי על עסקים קטנים, על הגדרת הצרכים שלהם ועל הכנת תוכניות סיוע מותאמות להם - בפרט בעת חירום.

מלחמת חרבות ברזל פגעה פגיעה של ממש בעסקים קטנים רבים, והם נאלצו להתמודד עם גיוס למילואים של בעליהם, עם זמינות עובדים, עם האטה ניכרת בפעילות הכלכלית במשק ואף סגירה של עסקים לתקופות ארוכות בעטיין של הנחיות ביטחוניות, בפרט באזורים מהם פונתה אוכלוסייה.

כדי לתת מענה מיטבי בעת שגרה ובשעת חירום לעסקים קטנים, וביתר שאת לעסקים זעירים, יש צורך להיערך מבעוד מועד באמצעות תוכניות מגירה כלכליות המבוססות על תרחישי ייחוס אפשריים הנגזרים מאירועי החירום השונים, שיתנו מענה מהיר ככל הניתן לסיוע בחירום במתכונת "לחיצת כפתור". הכנת תוכניות אלה חשוב שתתבסס על הפקת לקחים מאירועי חירום קודמים. בהכנת תוכניות יש למפות אילו ענפים כלכליים ייפגעו יותר בכל אחד מאירועי החירום ומהם הצרכים הייחודיים שיש לספק להם; מהן העלויות הצפויות של החלטה על מתן סיוע, מהם המקורות לגיוס כספי הסיוע ומהי תרומתו של הסיוע לכלכלה; ואילו אוכלוסיות זקוקות לסיוע ייחודי, למשל משרתי מילואים שהם בעלי עסקים. התוכניות יוכנו בשיתוף פעולה מלא בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

בדוח עלה כי משרדי הכלכלה והאוצר ובנק ישראל לא הכינו תוכניות מגירה כלכליות מתואמות לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום. משרד הכלכלה והסוכנות לעסקים קטנים החלו להיערך לשעת חירום לפני פרוץ המלחמה, אך בפועל הסוכנות אינה מחזיקה בכלים אפקטיביים לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום, שיתנו מענה על הצרכים של עסקים קטנים. הסיוע בשעת חירום, לרבות הסיוע לעסקים קטנים, מחייב תגובה מהירה, מתואמת ומרוכזת של רשויות השלטון, וזאת באמצעות אסדרה של נהלים לתגובה ופעילות מיידית כדי לייתר תיקוני חקיקה בכל אירוע חירום וליצור ודאות בקרב בעלי העסקים. על משרד הכלכלה ומשרד האוצר, בתיאום עם בנק ישראל, להכין תוכניות מגירה לחירום - תוכניות שיופעלו ככל הניתן "בלחיצת כפתור", ולאחר זאת ניתן יהיה לבחון באילו תחומים יש צורך לגבש חקיקה שתאפשר להוציאן לפועל.

גם בעת הגשת בקשה לפיצוי לרשות המיסים בגין נזק עקיף עולים חסמים העומדים בפני בעלי עסקים. רק באפריל 2024, במהלך הביקורת ובעקבותיה, זירזה רשות המיסים את הטיפול בכ-10,000 תביעות של עוסקים פטורים ועסקים קטנים, עם מחזור עסקים עד 300,000 ש"ח; במועד סיום הביקורת טרם הושלם הטיפול בכ-12% מכלל התביעות. כמון כן, לרשות אין כלי המאפשר לבעלי העסקים לבחור את המסלול המיטבי להגשת התביעה לפיצוי. כלי מתאים יכול להקל על בעלי העסקים ולהפחית את תלותם במייצגים ואף לחזק את אמונם ברשות המיסים. המערכת של רשות המיסים אינה נותנת חיווי בנוגע לסטטוס או לשלב של הטיפול בבקשה, והדבר מגביר את חוסר הודאות בקרב מגישי התביעות. כמו כן, אין ועדת חריגים לטיפול בעסקים שהמסגרת הנורמטיבית הקיימת אינה נותנת להם מענה, כמו עסקים בצמיחה או עסקים המדווחים על בסיס מזומן שעיקר הכנסותיהם משולמות מעל 30 יום לאחר מתן השירות.

על אף היקף גיוס המילואים הנרחב במלחמת חרבות ברזל, עד תחילת דצמבר 2023 משרדי הביטחון והאוצר לא הכינו תוכנית למתן מענה כלכלי מלא לצרכים הייחודיים של משרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים. בתקופה האמורה נאלצה אוכלוסייה זו להתמודד עם חוסר ודאות וקשיים כלכליים, נוסף

על הנשיאה בנטל הביטחוני. גם בעלי עסקים שפוננו מביתם התמודדו הן עם עקירה מסביבתם החברתית והן עם חוסר ודאות וקשיים כלכליים. לחלקן של אוכלוסיות אלה לא הייתה יכולת או פניות לקחת הלוואות בתנאים מיטיבים, שניתנו על ידי בנק ישראל והחשב"ל, בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר.

מאז אירועי שבעה באוקטובר ועד סוף שנת 2023 הקבינט החברתי-כלכלי התכנס חמש פעמים אך במהלכם לא קיים דיון בקרה ומעקב על יישום תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים; בשנת 2024 הקבינט כלל לא התכנס ולא קיים דיון בנושא. עוד נמצא כי לא הוקם קבינט חברתי-כלכלי מצומצם ורוב החלטות הממשלה בנושאים שהועברו לסמכותו התקבלו בממשלה במתכונתה המורחבת.

נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ותקציב משמעותי, שיתאם בין פעולות משרדי הממשלה לסיוע לעסקים קטנים. מומלץ כי משרד הכלכלה, האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים, יוביל את פעילותה הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. תיאום הפעילות בנושא הסיוע לעסקים קטנים ותכלולה ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבוז משאבים. על שר האוצר ושר הכלכלה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, לבצע הפקת לקחים מתוכניות הסיוע הכלכליות ולהתאימן למציאות הנוכחית בה הלחימה מתמשכת ובה עסקים קטנים מיישובי קווי העימות חווים קשיים רבים בפעילותם. על שר הכלכלה ושר האוצר בתיאום עם נגיד בנק ישראל לקבוע מדיניות מתואמת בנושא הסיוע לעסקים קטנים. על השרים לרכז את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת, לפקח על הפעלתן, לקבל דיווח שוטף על התוכניות ולפעול לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה. על ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, לכנס את הקבינט החברתי-כלכלי כדי לבצע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים.