



מבקר המדינה

ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

▪ טבת התשפ"ו ▪ ינואר 2026 ▪



ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה

תקציר

רקע

בבוקר יום שבת, חג שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, חוותה מדינת ישראל מתקפת טרור רצחנית בהיקף חסר תקדים במרחב הנגב המערבי, שבמהלכה נרצחו, נחטפו ונפגעו אזרחים וחיילים רבים. לנוכח מתקפת הטרור הכריז צבא ההגנה לישראל על מלחמת חרבות ברזל, והוכרז על מצב מיוחד בעורף אשר איפשר, בין היתר, לגורמים הרלוונטיים בצה"ל להטיל מגבלות על הלימודים במוסדות החינוך, על מקומות עבודה ועל התנועה באזורים מסוימים. ביומה השני של המלחמה החל גם ארגון הטרור חיזבאללה בביצוע תקיפות על יישובי הצפון באמצעי לחימה שונים, ובהמשך שוגרו טילים וכתב"מים גם מתימן, איראן, עיראק וסוריה אל עבר אזורים נרחבים בישראל. כך שלמלחמה, אשר החלה בדרום הארץ, נוספו חזיתות אשר הביאו לכך שיישובים רבים ברחבי הארץ הפכו מאוימים ונפגעו במהלכה.

פעולות הלחימה המתמשכות במסגרת מלחמת חרבות ברזל, המגבלות וההנחיות של פיקוד העורף, גיוס המילואים הנרחב ופינוי תושביהם של יישובים רבים באזורי הדרום והצפון, גרמו לנזקים ישירים לרכוש ולפגיעה בפעילות הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל.

בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ובתקנות שהותקנו מכוחו הוסדר בין היתר נושא הפיצויים מטעם המדינה בגין נזקים הנגרמים ממלחמה. בשנת 1973 הוקמה ברשות המיסים בישראל מחלקת פיצויי פעולות איבה (קרן הפיצויים), גוף האמון על יישום הוראות החוק והתקנות ועל ביצוע האכיפה בתחום זה. זאת בין היתר על ידי טיפול בתביעות לפיצויים בגין נזקים ישירים שנגרמו לרכוש עקב פעולות מלחמה או פעולות איבה אחרות נגד מדינת ישראל ובגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים בשל השפעת המצב הביטחוני בארץ על פעילותם.

בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים ולתקנות שהותקנו מכוחו, שיעור מסוים¹ ממס רכישה שנגבה לפי חוק מיסוי מקרקעין מופרש לקרן הפיצויים לצורך תשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה, נזקים עקיפים ונזקי בצורת. ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל עמדה יתרת קרן הפיצויים על סך של כ-17.7 מיליארד ש"ח.

נוכח האמור לעיל נקבעו בחוק ובתקנות מסלולי פיצוי בגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים ביישובים הנמצאים במרחק של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה וביישובי קו העימות בצפון וכן מסלולי פיצוי נוספים לעסקים בכל רחבי הארץ, זאת לתקופות מוגדרות ונוסף על המסלול הקבוע שהיה קיים בתקנות לפיצוי בגין נזקים עקיפים לעסקים ביישובי ספר.

¹ שיעור זה שונה במהלך השנים. נכון לשנת 2024, מועד סיום הביקורת, שיעור זה עמד על 80%.

נתוני מפתח

525,000 תביעות בגין נזקים עקיפים	59,000 תביעות בגין נזקים ישירים	-1.1 מיליארד ש"ח	17.7 מיליארד ש"ח
הוגשו לקרן הפיצויים מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף אוקטובר 2024. זאת לעומת כ- 197,000 תביעות במצטבר, במהלך 18 שנה, בשנים 2006 ועד 2023, שהוגשו במלחמת לבנון השנייה ובכל סבבי הלחימה בשנים אלו	הוגשו לקרן הפיצויים מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף דצמבר 2024. זאת לעומת כ-56,000 תביעות במצטבר, במהלך 18 שנה, בשנים 2006 ועד 2023, שהוגשו במלחמת לבנון השנייה ובכל סבבי הלחימה בשנים אלו	הפער בין סך הפיצויים ששולמו מאוקטובר 2023 ועד דצמבר 2024 מהקרן (18.8 מיליארד ש"ח בגין מלחמת חרבות ברזל ונזקים נוספים) לבין יתרת הכספים שנקפה לקרן (17.7 מיליארד ש"ח)	היתרה שהייתה קיימת בקרן הפיצויים בסוף ספטמבר 2023, ערב מלחמת חרבות ברזל
3.1 מיליארד ש"ח	851 ימים (2.3 שנים)	57 ימים	17 מיליארד ש"ח
סך הפיצויים העודפים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי דין במלחמת חרבות ברזל, בסבבי לחימה בשנים קודמות ובתקופת מגפת הקורונה (מתוכם 1.5 מיליארד ש"ח במלחמת חרבות ברזל). 1.9 מיליארד מסך הפיצויים העודפים טרם נגבו	משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של קרן הפיצויים. זאת לעומת משך הזמן הממוצע לטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של משרד המשפטים, העומד על 103 ימים (כ-3.5 חודשים)	הזמן הממוצע שחלף מהמועד שבו נגרם הנזק העקיף לעסקים במלחמת חרבות ברזל ועד המועד שבו נכנסו לתוקפן הוראות החוק המסדירות את מסלולי הפיצוי בגין נזקים אלו, ובמרבית התקופות אף יותר מכך. לדוגמה, במסלול מחזוריים ² לתקופת מרץ - אפריל 2024 חלפו 92 ימים מהמועד שבו נגרם הנזק העקיף עד כניסת הוראות החוק לתוקפן	סך תשלומי הפיצויים ששולמו על ידי קרן הפיצויים עד סוף דצמבר 2024 בגין נזקים שנגרמו במלחמת חרבות ברזל, מתוכם 1.9 מיליארד ש"ח בגין נזקים ישירים ו-15.1 מיליארד ש"ח בגין נזקים עקיפים

² מסלול מעניק לעסקים פיצוי על ירידה במחזור עסקאותיהם שנגרמה כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל.

מיליארד ש"ח	בלבד
2.8	31
הפער המצטבר לשנים 2011 - 2023 בין הכנסות הריבית שנוקפו לקרן לבין ההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל (ריבית פריים)	מספר רוכשי ביטוח מפני נזקים ישירים לחפצים ביתיים ערב מלחמת חרבות ברזל. כמו כן רק 3,090 אזרחים רכשו את הביטוח לאחר פרוץ המלחמה לאחר מסע הפרסום במרץ 2024, דבר המעמיד בספק את הלימת המנגנון הביטוחי המוצע לצורכי האזרחים

פעולות הביקורת



בחודשים פברואר-דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהיערכות ובפעילות של רשות המיסים לטיפול בתביעות לפיצוי בגין נזקים ישירים ונזקים עקיפים ולתשלומן. הביקורת נעשתה בעיקרה ברשות המיסים ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים, במשרד החקלאות, במועצות האזוריות חוף אשקלון ושער הנגב ובמינהלת תקומה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות רשות המיסים לפני מלחמת חרבות ברזל



היערכות רשות המיסים למתן פיצויים בגין נזק עקיף - חוק קרן הפיצויים ותקנות קרן הפיצויים קובעים, בין היתר, את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים שנוצרו לעסקים ביישוב ספר כתוצאה מנזק מלחמה. נוכח הפגיעה הכלכלית הסדירה של חלק מהעסקים בישראל במלחמת חרבות ברזל נקבעו בחוק ובתקנות מסלולי פיצוי בגין נזקים עקיפים שנגרמו לעסקים ביישובים הנמצאים במרחק של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה וביישובי קו העימות בצפון ומסלולי פיצוי נוספים לעסקים בכל רחבי הארץ, וזאת לתקופות מוגדרות. סך תשלומי הפיצויים ששולמו על ידי קרן הפיצויים עד סוף דצמבר 2024 בגין נזקים עקיפים לעסקים הוא 15.1 מיליארד ש"ח. משרד האוצר ורשות המיסים לא יזמו הסדרה של תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ושל אופן חישובם בחקיקה בעלת תוקף קבוע, חלף הסדרה במסגרת הוראת שעה שתוקפה מוגבל לאירוע מסוים. כך משנת 2006 ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל נקבעו 12 הוראות שעה לסבבי לחימה, ובמהלך מלחמת חרבות ברזל נקבעו 22 חוקים בהוראות שעה בעניין מסלולי פיצוי שונים לסוגי ניזוקים, בעבור סוגי נזקים שאירעו בתקופות נקובות - הכול כמוגדר בכל הוראת שעה. הסדרת הפיצויים בדרך זו הייתה כרוכה בייזום הליכי חקיקה חוזרים ונשנים במהלך מצבי חירום, דבר המעיד על צורך בקיומו של הסדר בעל תוקף קבוע ולא רק "לשעה".

בהיעדר הוראות חוק שמעמידות מענה קבוע בנוגע לזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ממצבי לחימה, רשות המיסים, משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים יזמו במהלך כל סבב לחימה, לאחר תחילתו ולגביו בלבד, הליכי חקיקה. הליכים אלו מאריכים את פרק הזמן בין המועד שבו נגרם לניזוקים נזק עקיף לבין המועדים המוקדמים ביותר שבהם יכלו לקבל פיצויים בגינם. כך נמצא כי הזמן הממוצע שחלף בין המועד שבו נגרם הנזק העקיף לבין המועד שבו נכנסו הוראות החוק לתוקפן היה 57 ימים, ואף הגיע עד 92 ימים. באופן זה גוברת אי-הוודאות במשק, ועסקים שנפגעו נדרשים למצוא מקורות למימון פעילותם עד לקבלת הפיצויים. מצב זה מקשה על העסקים להתאושש מהנזקים שנגרמו להם ועלול לסכן את המשך פעילותם, לרבות המשך העסקת עובדיהם.



היערכות לתשלום נזקי מלחמה - ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצוי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח), משרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נעשתה היערכות מספקת לתרחיש מלחמה.

הכנסות הקרן מהשקעות - בחוק מס רכוש נקבע כי "רווחי ההשקעות יצורפו לקרן הפיצויים ויהיו חלק ממנה". כלומר, יש להשקיע את כספי הקרן ולזקוף את רווחי ההשקעות של כספי הקרן לקופת הקרן. נמצא כי למרות האמור בחוק, ההכנסות על יתרת הקרן בפיקדון החשכ"ל נמוכות מההכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו בבנק ישראל. אילו היו נזקפות לזכות הקרן ההכנסות מריבית בהתאם להכנסות שמקבל החשכ"ל על פיקדונותיו, היתרה לקרן נכון לתום שנת 2023 הייתה יכולה להיות 15.7 מיליארד ש"ח, 2.8 מיליארד ש"ח יותר מהסכום שנצבר לקרן בתום שנת 2023.

היערכות לטיפול בתביעות לפיצוי בגין נזק ישיר - צוותי השטח של קרן הפיצויים מגיעים לאתרי נזק לצורך בחינת הנזקים הישירים שנגרמו לנכסים ומאפשרים לבעלי הנכסים הנמצאים במקום להגיש תביעה לפיצוי בגין הנזקים. במסגרת ועדה "לבחינת משמעויות ליישום החוק קרן הפיצויים, עקב אתגרי הנשק תלול המסלול במציאות הנוכחית והעתידיה" ברשות המיסים הוקמו בשנת 2015 ועדות משנה ובכללן ועדת נזק ישיר. בביקורת עלה כי אף שוועדת נזק ישיר המליצה לפרסם מכרז לאפיון ולרכישה של מערכת שליטה ובקרה לניהול מיטבי של צוותי השטח, לקבלת עדכונים שוטפים על מיקום נפילת טילים ולמתן מענה באופן מיידי בשעות חירום כבר בשנת 2017, ואף שוועדת המכרזים אישרה את פיתוח מערכת שו"ב בשנת 2018 ושניתן אישור מקדמי ממנהל רשות המיסים לפיתוח המודול במערכת שו"ב האזרחית של פיקוד העורף דאז כבר בשנת 2020, עד למועד סיום הביקורת לא הוציאה רשות המיסים הזמנת עבודה ולא נחתם הסכם התקשרות עם הספק החיצוני, וממילא לא הושלם הליך פיתוח מערכת השו"ב לשימוש צוותי השטח ומוקדי קרן הפיצויים.

עוד עלה כי אף שמנהל קרן הפיצויים המליץ על פיתוח האפשרות להגיש טופסי תביעה דיגיטליים באמצעות מסופונים, עד מועד סיום הביקורת התביעות בגין נזקים ישירים מוגשות על ידי צוותי השטח באמצעות טופס התביעה הידני. העיכוב בפיתוח מערכת השו"ב, שהייתה אמורה להיות בשימוש כבר באוגוסט 2023, הביא לכך שמנהלי המוקדים המקומיים בקרן הפיצויים נאלצים לתכנן את סדר עבודת צוותי השטח ולתעדף את משימותיהם ברשימות ידניות המתבססות על פרסומים במדיה ועל דיווחים של אזרחים על פגיעת טילים וכלי טיס עוינים, ללא מערכת ייעודית לשליטה ולבקרה על פעילות צוותי השטח. לפיכך מתארך זמן הטיפול בפניות הניזוקים ובשיקום הנזקים שנגרמו להם, וזאת בשעתם הקשה.

יצוין כי לאחר פרוץ המלחמה, ונוכח היקף אזורי הלחימה והנזקים הישירים שנגרמו לרכוש, פנתה קרן הפיצויים לספק החיצוני לצורך פיתוח מערכת שתתבסס באופן חלקי על מערכת השו"ב (המערכת המצומצמת) בעלות של כ-1.9 מיליון ש"ח, וזאת לצורך "מתן מענה מהיר למצב המיוחד". ביולי 2024 החליט מנהל קרן הפיצויים על ביצוע בחינה מקדימה (פיילוט), שבמהלכה תיבחן הפעלת המערכת המצומצמת במוקד המחוזי בטבריה. לצורך בחינה זו נרכשו 30 מסופונים, ובנובמבר 2024 החלו צוותי השטח של מוקד טבריה לעשות שימוש במערכת המצומצמת.



היערכות לשיקום נזקים כבדים למבנים ולתשתיות - בדוח ועדה של רשות המיסים משנת 2017 נכתב ש"על מנת להגדיל את 'ארגז הכלים' של קרן הפיצויים בשיקום מבנים שניזוקו, במיוחד באירוע גדול, על המשרדים הממשלתיים לאחד כוחות ככל שניתן, כאשר המטרה היא שכל משרד יביא את היתרון היחסי שלו לצורך שיקום הנכסים במהירות ועילות ככל שניתן". עם זאת, בביקורת עלה כי על אף המלצת ועדה של רשות המיסים לקידום נוהל עבודה משותף עם משרד השיכון והבינוי תוך יצירת "ארגז כלים אופרטיבי לביצוע" לשיקום נכסים שנפגעו בעקבות נזקי מלחמה, במועד סיום הביקורת רשות המיסים ומשרד השיכון טרם קבעו נוהל כזה. כמו כן, בסיוורם שערך מבקר המדינה בחודשים מאי ודצמבר 2024 ביישובים קריית שמונה, מטולה, מבואות חרמון ויישובים נוספים סמוכי גדר עלה כי קיימות רשויות, בפרט בצפון ובדרום, שבאזוריהן נגרמו נזקים כבדים מאוד, והוקצו לשיקומן תקציבים משמעותיים, אך רשויות אלה מתקשות בניהול וביישום של תהליכי השיקום הנדרשים, הן בשל מגבלות של כמות כוח אדם ברשות והן בשל מחסור באנשי מקצוע בעלי מומחיות בניהול פרויקטים מורכבים בסדרי גודל כאלה. עוד עלה בסיוורם אלו כי לא קיים מנגנון לאיגום תקציבים המיועדים לשיקום נזקי המלחמה, והתקציבים מועברים לרשויות ממספר גופים מתקציבים, דוגמת משרד הפנים, משרד החינוך ורשות המיסים ללא תיאום וללא ראייה כוללת.



היערכות למתן דיור חלופי לדיירים שפוננו מבתייהם - בהתאם לתקנות קרן הפיצויים ולנוהל רשות המיסים, במקרים שבהם נגרם נזק ישיר למבנה והוא אינו ראוי למגורים, מנהל מוקד קרן הפיצויים רשאי לקבוע כי יש לפנות את הדיירים לדיור חלופי מתאים, כגון בית מלון, או לשלם דמי שכירות עבור התקופה הנדרשת, וזאת בהמלצת שמאי או מהנדס ובתיאום עם מטה קרן הפיצויים. בביקורת עלה כי על אף המלצת ועדה של רשות המיסים לפרסם מכרז שירותי מלונאות כבר בשנת 2017, נכון למועד סיום הביקורת, קרן הפיצויים לא פרסמה מכרז כזה.



מודעות הציבור לביטוח חפצים ביתיים - בהתאם לתקנות מס רכוש וקרן הפיצויים, כאשר נגרם נזק ישיר לחפצים ביתיים, בעליהם יהיה זכאי, ללא תשלום, לפיצויים בעד הנזק שאירע לחפצים אלו בגובה הוצאות שיקום הנזק על לתקרת סכום הפיצוי שנקבע לאותו סוג בתקנות ובהתאם להרכב התא המשפחתי של בעל הנכס שניזוק. אדם שיש בבעלותו או בהחזקתו חפצים ביתיים שברצונו לבטח בערך גבוה מהתקרה שנקבעה, רשאי לרכוש עבורם ביטוח כך שיוכל לתבוע פיצוי בגין נזקים שנגרמו להם בסכומים העולים על תקרת הפיצוי. בביקורת עלה כי אף שמיליוני בתי אב בישראל נתונים לאיום של רקטות, טילים וכטב"מים, העלולים להסב לרכושם נזקים ישירים הגבוהים מתקרת הפיצוי שבחוק, בשנים 2019 - 2023 רק כמה עשרות של בתי אב (בין 22 ל-73 בשנה) רכשו ביטוח חפצים ביתיים המאפשר להם לקבל פיצוי נרחב יותר על נזקים שנגרמו לחפצים הביתיים שברשותם.

עוד עלה כי על אף הכמות הזניחה של בתי אב שרכשו את הביטוח, הפעולות שנקטה רשות המיסים משנת 2019 ועד אוקטובר 2023 לפרסום ולהגברת המודעות בציבור בנוגע לזכות לרכוש ביטוח חפצים ביתיים הסתכמו בשני פרסומים בלבד, אחד בשנת 2019 ואחד בשנת 2021. כמו כן, פרסומים אלו היו רק בעמודי רשות המיסים ברשתות החברתיות, שאליהם חלק ניכר מהציבור אינו נחשף. נמצא כי

במהלך אוקטובר 2023 פרסמה רשות המיסים סרטון הסברה בנושא ביטוח חפצים ביתיים בעמודיה שברשתות החברתיות, אך רק כחמישה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, במרץ 2024, פרסמה סרטוני הסברה ומודעות לגבי ביטוח חפצים ביתיים בערוצי התקשורת השונים, לרבות באתר רשות המיסים, בעיתונים ובערוצי הטלוויזיה המסחריים. פרסומים אלו הופיעו במשך כשבועיים. בעקבות מסע הפרסום ועד מועד סיום הביקורת עלה מספר המבוטחים בביטוח חפצים ביתיים מ-31 מבוטחים ערב המלחמה ל-3,090 מבוטחים. עם זאת, מדובר במספר זניח של מבוטחים מתוך כלל תושבי ישראל, דבר המעמיד בספק את הלימת המנגנון הביטוחי המוצע לבעלי חפצים ביתיים.

עוד עלה כי בהתאם לתקנות, פרמיית הביטוח משולמת בגין השנה כולה גם כאשר הביטוח נרכש במהלכה ולא בתחילתה, ורכישת הביטוח מתאפשרת רק לאחר שהחלה השנה שלגביה הוא נרכש, ולא ניתן לרכוש ביטוח מראש בגין השנה הבאה. בהיעדר אפשרות לרכוש ביטוח בגין השנה הבאה, תושבים המעוניינים לרכוש ביטוח נאלצים להמתין לשם כך לתחילת השנה, ובפרק הזמן שמתחילת השנה ועד סיום תהליך רכישת הביטוח הם חשופים לסיכון שייגרם נזק לחפצים שאינם מבוטחים. כך לדוגמה, בתאריך 1.1.24 בשעה 00:01 שוגרו רקטות וטילים לעשרות יישובים ברחבי ישראל. באותה עת לתושבים שבאותם יישובים לא הייתה כל אפשרות לרכוש ביטוח לחפציהם הביתיים בגין שנת 2024, ולפי כך, לו נגרמו נזקים לחפציהם הביתיים, הם לא היו זכאים לתבוע פיצויים בסכומים העולים על תקרות הפיצוי.

אי-גבייה של תשלומי פיצויים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי הדין בגין תקופות



שקדמו למלחמת חרבות ברזל - רשות המיסים טרם גבתה כ-47% מהתשלומים העודפים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי דין בתקופת מגפת הקורונה ובמבצע "שומר החומות", בסך מצטבר של כ-655 מיליון ש"ח, זאת אף שלגבי חלק מהם חלפו ארבע שנים מהמועד שבו שולמו. היעדר גבייה של חובות על ידי רשות המיסים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, אף שחלפו שנים מספר ממועד היווצרותם, מביא לפגיעה בקופת המדינה ובעקרון השוויון ומחדד את הצורך בפיתוח מנגנונים למניעת תשלומים עודפים מבעוד מועד. נוסף על כך, ככל שחולף הזמן ממועד היווצרות החוב ועד לנקיטת הפעולות לגבייתו, פוחתים הסיכויים שרשות המיסים תוכל לגבותו.

אופן סיווג היישובים כיישובי ספר - על אף החשיבות שבהגדרת יישובים מסוימים כיישובי ספר



לצורך קביעת זכאותם של עסקים לתביעת פיצויים בגין נזקים עקיפים, לא נקבעו בתקנות קרן הפיצויים קריטריונים אחידים ואובייקטיבים אשר בהתקיימם יישוב מסוים ייחשב כיישוב ספר. עוד עלה כי ממועד פרסומה של רשימת יישובי הספר לראשונה, בשנת 1959, ועד למועד סיום הביקורת לא נגרעו ממנה יישובים, זאת אף שלאורך השנים חלו שינויים בהיקף, באופי ובמיקום של האיומים הביטחוניים על יישובים במדינת ישראל, לרבות חתימה על הסכמי שלום עם מצרים וירדן ושינויים בגבולות המדינה. כך לדוגמה נכתב בדוח ועדת נזק עקיף ברשות המיסים, כי "ב-40 שנה האחרונות לא נמצאה כל סיבה מדוע יש להותיר את היישובים שנמצאים בגבול ירדן ומצרים תחת הכרזה שהם יישובי ספר".

ניהול כספי קרן הפיצויים והשימוש בהם - בביקורת עלה כי משרד האוצר ניהל את קרן הפיצויים כקרן רישומית בלבד אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי הקרן באופן שוטף, זאת, ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. סך היתרה שהייתה רשומה בקרן נכון לספטמבר 2023 הייתה 17.7 מיליארד ש"ח.

הצגת הקרן בתקציב המדינה - במסמכי התקציב המוגשים על ידי משרד האוצר עם הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת מדי שנה, מוצג הגירעון התקציבי בלבד. נמצא כי הגירעון בגין הוצאות חוץ-תקציביות כגון פיצויים בגין נזקי מלחמה, אשר ייתכן שיידרש לממנו, אינו מוצג. הצגת גירעון זה חשובה בשל המאפיינים המיוחדים של קרן הפיצויים והאפשרות לזינוק מהיר בגירעון שידרש מימון. הדבר עלול לגרור עלייה אף בעלות גיוס החוב בשל הצורך לגייס חוב גבוה בזמן מלחמה.

פעילות רשות המיסים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל

המבנה הארגוני של מוקדי קרן הפיצויים - מוקדי הנזק הישיר כוללים חמישה מוקדים מחוזיים ועוד 13 מוקדים מקומיים בפריסה ארצית הפועלים בשעת חירום. חלק ממוקדי הנזק הישיר פועלים ביחידות שונות של רשות המיסים ברחבי הארץ וכפופים להנהלתן. הועלה כי כל העובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר למעט עובד אחד משויכים ארגונית ליחידות אחרות ברשות המיסים, ובמהלך השנים נדרשו לבצע את משימות קרן הפיצויים נוסף על תפקידם. ועדת נזק ישיר המליצה כבר בשנת 2017 להעביר את העובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר ל"כפיפות מלאה" של קרן הפיצויים, אשר "תיצור גמישות ניהולית גדולה", אך נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024 עובדי מוקדי הנזק הישיר למעט עובד אחד עדיין כפופים מהבחינה המקצועית לקרן הפיצויים ומהבחינה המינהלית להנהלת היחידות. העובדה שהעובדים הקבועים של מוקדי הנזק הישיר כפופים מקצועית למנהל קרן הפיצויים ומינהלית להנהלת היחידות השונות עלולה לפגוע במתן מענה לבעלי רכוש שנפגע במלחמה, וזאת כתוצאה מהנחיות סותרות שמקבלים העובדים מקרן הפיצויים וממנהלי היחידות.

אי-גבייה של תשלומי פיצויים ששולמו לעסקים שאינם זכאים להם על פי הדין לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי לחימה בשנים קודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין, 1.5 מיליארד ש"ח מתוכם בגין מקדמות ששולמו ביתר במלחמת חרבות ברזל. עלה כי 1.25 מיליארד ש"ח מתוך 1.5 מיליארד ש"ח (83%) מקדמות ששולמו ביתר בעבור תביעות שהוגשו בעקבות מלחמת חרבות ברזל טרם נגבו במועד סיום הביקורת.

מערכת סימנים מחשידים - נוכח הכמות הגדולה של התביעות המוגשות לפיצוי בגין נזק עקיף בעת סבב לחימה או במצב חירום אחר, נערכת בחינה אוטומטית ממוחשבת של כל התביעות שהוגשו

לצורך איתור סימנים מחשידים (סמ"חים). תביעות שאותרו לגביהן סמ"חים עוברות לבדיקת חוליות הביקורת. עלה כי אף שבכ-33% מהתביעות שנמצאו בהן סמ"חים שולמו תשלומי יתר, ואף שניתן להגדיר במערכת התביעות חסימה אוטומטית של תשלום מקדמה בתביעה שבה נמצאים סמ"חים מסוימים שהוגדרו לכך, קרן הפיצויים לא בחנה את היישום של אפשרות זו, וממילא שום סימן מחשיד לא הוגדר ככזה.

ועדות הערר בתביעות לקרן הפיצויים - ניגוד עניינים מובנה ועיכובים בפעילותן - ועדת ערר היא גוף מעין שיפוטי הפועל תחת הרשות המבצעת ואשר נתונה לו סמכות להכריע בסכסוך בתחום משפטי מסוים שרשות מינהלית היא אחד מהצדדים לו. קיימים שני סוגים של ועדות ערר העוסקות בתביעות המוגשות לקרן הפיצויים: ועדת ערר של קרן הפיצויים וועדת ערר של משרד המשפטים, אשר הוקמה על רקע משבר הקורונה. בביקורת עלה כי אף שקרן הפיצויים היא צד להליך הערעור, ואת אישור התשלום לחברי הוועדה מאשרת קרן הפיצויים, אשר שיקול דעתה נבחן על ידי הוועדה, ואף שהמשנה למנהל רשות המיסים כתבה כבר בשנת 2021 כי תפעול ועדות הערר של קרן הפיצויים על ידי עובדי הקרן "עלול ליצור מראית עין של ניגוד עניינים", וכי יש להעביר את האחריות המלאה לניהול הוועדות למשרד המשפטים - למרות זאת התפעול המינהלי של ועדות הערר של הקרן מבוצע על ידי עובדיה. כך נוצר מצב של ניגוד עניינים מובנה העלול להשפיע על אופן ניהול הוועדות ועל החלטתן.

עוד עלה כי משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של קרן הפיצויים הוא 851 ימים, כלומר כ-2.3 שנים, ואילו משך הזמן הממוצע לטיפול בעררים שהוגשו לוועדות הערר של משרד המשפטים הוא 103 ימים, כלומר כ-3.5 חודשים. התארכות תקופת הטיפול בעררים על ידי ועדות הערר של קרן הפיצויים פוגעת בשירות לציבור הנפגעים ומביאה לכך שבעלי עסקים שנגרמו להם נזקים עקיפים ובעלי נכסים שניזוקו נותרים במשך זמן רב באי-ודאות בנוגע לזכאותם לפיצוי. התארכות תקופה זו, שבממוצע ארוכה פי שמונה מזמן הטיפול בוועדות הערר של משרד המשפטים, ובעררים מסוימים אף יותר מעשר שנים, אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות על רשות מינהלית לנהוג בהגינות, ביעילות ובסבירות, ואינה תואמת את העקרונות של מינהל תקין.



פעילות צוותי קרן הפיצויים בשטח וקיום כנסים וימי עיון לבעלי עסקים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותם של עובדי קרן הפיצויים ואת תודעת השירות שבאה לידי ביטוי בהגעה של צוותי השטח לאתרי הנזק עוד קודם פנייתם של בעלי הנכסים שניזוקו ובסיוע להגשת התביעות ולקידום הטיפול בנזקים. עוד מציין המשרד לחיוב את יוזמת קרן הפיצויים לקיים כנסים בנושאי מסלולי הפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת התנאים ליזמותם ביישובים שנפגעו, בעיצומה של לחימה, לצורך הנגשת המידע המקצועי הרלוונטי ולצורך סיוע לבעלי העסקים שנפגעו לממש את זכאותם לפיצויים באמצעות המפגשים האישיים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות המיסים בשיתוף משרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע שתסדיר מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, וכן מומלץ כי תינתן לגורם הרלוונטי הסמכות לקבוע בחקיקת משנה לגבי כל מסלול פיצוי ולגבי כל תקופה את שיעור הפיצוי שיינתן ואת רשימת היישובים שבהם ניזוקים יהיו זכאים לפיצוי לפי אותו מסלול, זאת בהתאם לנסיבות של כל סבב הלחימה.

על רשות המיסים לנקוט הליכים לגביית כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, ולעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך. עוד מומלץ כי קרן הפיצויים תבצע עבודת מטה לאפיון הנסיבות שבהן משולמים תשלומי יתר ותגבש רשימה ומדרג של סמ"חים המעידים כי לגבי תביעה מסוימת עלולות להתקיים נסיבות אלו. לאחר גיבוש הרשימה יוטמעו סמ"חים אלו במערכת התביעות, ויוגדר כי בתביעות שבהן יימצאו סמ"חים ובהתאם למדרג שלהם תבוצע הגבלה של שיעור המקדמות או חסימה אוטומטית של תשלומי מקדמות או חלקן. בדרך זו תצומצם הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי יתר, והקרן תוכל להפנות משאבים רבים יותר לטיפול מהיר ויעיל יותר בתביעות לפיצויים בגין נזקים עקיפים.

מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם לייזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור, ועדות הערר יפעלו לקיצור לוחות הזמנים ומתן מענים בלוחות זמנים סבירים.

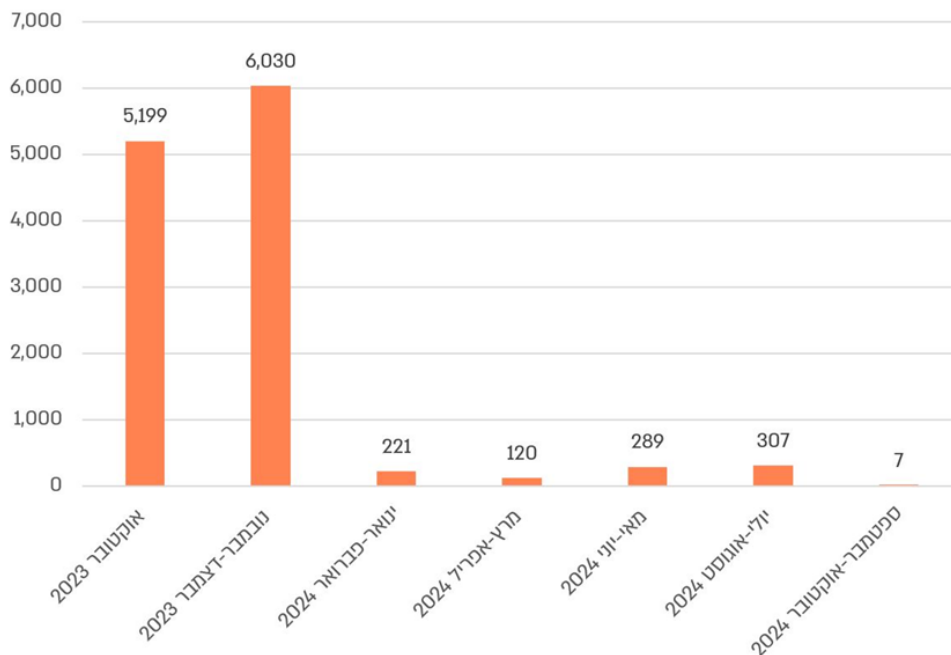
על רשות המיסים ומשרד השיכון לאשר נוהל עבודה אשר יסדיר את עקרונות השיקום, תהליכי העבודה וחלוקת האחריות והסמכויות בין קרן הפיצויים למשרד השיכון. נוסף על כך, מומלץ למשרד הפנים לקבוע מנגנון סיוע לרשויות מקומיות בניהול פרויקט השיקום בהתאם לקריטריונים שייקבעו, ומומלץ למשרד האוצר לקבוע נוהל לאיגום תקציבים לרשויות המקומיות לצורך שיקום נזקי המלחמה במהירות וביעילות.

על רשות המיסים לפעול בהקדם להשלמת פיתוח מערכת השו"ב בהתאם לצורכי קרן הפיצויים ולהטמעתה בפעילות כל המוקדים. בכך תתאפשר עבודה יעילה יותר של צוותי השטח, יקוצרו הזמנים להגעתם למקום הנזק ולהגשת התביעות באמצעותם, תשופר הבקרה על פעילותם וישופר השירות הניתן לזכאים לקבלת פיצויים בעד נזק שנגרם לרכוש.

💡 מומלץ למשרד האוצר לבחון משפטית אם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, ואם השימוש שנעשה בכספים אלו עולים בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. כמו כן, עליו לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה, וזאת בפרט נוכח הסיכון בעליית עלויות גיוס החוב וסיכון מצב השוק בעיתות מלחמה, ובהתאם לנהל את כספי הקרן.

💡 מומלץ כי משרד האוצר יציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגירעון אשר ייתכן שיידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואת עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. מומלץ שמשרד האוצר ורשות המיסים יבחנו תרחשי מלחמה שאליהם נדרש להיערך לצורך מתן פיצוי לניזוקים בגין נזקי מלחמה, ובהתאם לבחינה זו ימליצו על יתרת הקרן הנדרשת וכן על מבנה ההון האופטימלי לעמידה בתשלומים, אם אכן יתממשו תרחישים אלו.

סכומי הפיצויים ששולמו בגין נזקים עקיפים במלחמת חרבות ברזל, לפי תקופות (במיליוני ש"ח)



המקור: רשות המיסים.

מועדי כניסת הוראות החוק לתוקפן ומספר הימים שחלפו ממועד הנזק העקיף עד לאותם מועדים, לפי תקופת הנזק ומסלול התביעה

מספר הימים שחלפו ממועד הנזק עד כניסת הוראות החוק לתוקפן	מועד כניסת הוראות החוק לתוקפן	התקופה שבה נגרם הנזק העקיף	המסלול
21	9.11.23	אוקטובר 2023	המסלול הכלל-ארצי
61	15.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
61	31.3.24	ינואר-פברואר 2024	
66	5.6.24	מרץ-אפריל 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול מחזוריים
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
70	9.4.24	ינואר-פברואר 2024	
92	1.7.24	מרץ-אפריל 2024	
31	1.7.24	מאי-יוני 2024	
79	18.8.24	מאי-יוני 2024 - ענף התיירות	
18	18.8.24	יולי-אוגוסט 2024	
70	9.12.24	ספטמבר-אוקטובר 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול שכר
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	
70	9.4.24	ינואר-פברואר 2024	
92	1.7.24	מרץ-אפריל 2024	
31	1.7.24	מאי-יוני 2024	
79	18.8.24	מאי-יוני 2024 - ענף התיירות	
18	18.8.24	יולי-אוגוסט 2024	
70	9.12.24	ספטמבר-אוקטובר 2024	
32	20.11.23	אוקטובר 2023	מסלול חקלאות
74	28.1.24	נובמבר-דצמבר 2023	

בניין מגורים שפונה בשל נזק ישיר שנגרם לו

המקור: רשות המיסים.

רכב שנגרם לו נזק ישיר

המקור: רשות המיסים.

סיכום

בביקורת עלה כי לא הוסדרו הוראות חוק קבועות המפרטות את תנאי הזכאות לפיצויים בגין נזקים עקיפים ואת אופן חישובם, וזאת אף שמדינת ישראל התמודדה ב-20 השנים האחרונות עם מלחמות ומבצעים צבאיים, שבמהלכם הוטלו על האוכלוסייה והמשק הישראליים מגבלות שונות, ונגרמו נזקים ישירים לרכוש ונזקים עקיפים לעסקים. היעדר הסדרה בחקיקה בעלת תוקף קבוע, והזמן שחלף עד לקביעת הוראות השעה בעניין מסלולי הפיצויים העקיפים הגבירו את אי-הוודאות למי שנפגע במהלך המלחמה, האריכו את פרקי הזמן בין המועדים שבהם נגרמו הנזקים לעסקים לבין מועדי קבלת הפיצויים בגינם והקשו על יכולתם של עסקים להתאושש מהפגיעה בפעילותם.

עוד עלה כי קרן הפיצויים שילמה לעסקים במלחמת חרבות ברזל, בסבבי הלחימה בשנים הקודמות ובתקופת מגפת הקורונה תשלומים עודפים בגין נזקים עקיפים בהיקף של יותר מ-3 מיליארד ש"ח, בלי שמגישי התביעות היו זכאים להם על פי דין. כ-1.5 מיליארד ש"ח מתוכם שולמו בעקבות מלחמת חרבות ברזל. נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2024, 1.9 מיליארד ש"ח מתוכם טרם הושבו לקרן. נוסף על כך, נמצאו ליקויים גם בהתמשכות הטיפול בערעורים על החלטות הקרן המוגשים לוועדת הערר של מס רכוש ובפיצול הטיפול בערעורים בין ועדת ערר של משרד המשפטים לוועדת ערר של מס רכוש, בבקורות על טיפול בתביעות ותשלומי פיצויים, בהיערכות הקרן לטיפול בנזקים ישירים כבדים, בהתמקצעות עובדי הקרן בתחום השמאות, בפיתוח מערכות השליטה והבקרה על צוותי השטח ובהגברת מודעות הציבור לזכאותו לרכוש ביטוח חפצים אישיים.

עוד עלה כי משרד האוצר ניהל את הקרן כקרן רישומית בלבד וללא נכסים מזוהים, ואף השתמש בכספי הקרן באופן שוטף, זאת ללא עמדה משפטית תומכת וללא בדיקה כלכלית מקיפה בנושא. כספי הקרן נושאים ריבית נמוכה, אשר אין בה כדי לכסות את השחיקה האינפלציונית, ואינם עולים בקנה אחד עם סביבת הריבית המשתנה. עוד נמצא כי ערב מלחמת חרבות ברזל יתרת קרן הפיצויים (17.7 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מההוצאות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לפיצוי ישיר ועקיף, מאוקטובר 2023 ועד תום 2024 (18.8 מיליארד ש"ח), ואף מהערכת הנזק הישיר בלבד (36.2 מיליארד ש"ח), ומשרד האוצר לא קבע ולא הציג לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך השנים, לאיזה תרחיש הקרן נדרשת להיערך, מה היתרה הנדרשת בקרן ומהו מבנה ההון האופטימלי אל מול החשיפה של הקרן, ובכך לא נעשתה היערכות מספקת לתרחיש מלחמה.

מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר ייזמו הצעת חקיקה בעלת תוקף קבוע בעניין מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף, במטרה לקצר את פרק הזמן שחולף מהמועד בו נגרם נזק ועד המועד בו מתאפשרת הגשת תביעה וקבלת פיצויים בגינם ויעניקו לעסקים ודאות בשעת חירום. נוסף על כך, על רשות המיסים לנקוט בהליכי גבייה כלפי כלל התשלומים העודפים שנוצרו בגין תשלומי קרן הפיצויים, לבחון כיצד לעשות שימוש מיטבי בכוח האדם ובכלים הטכנולוגיים שברשותה לצורך כך, ולפעול לפיתוחן ולהטמעתן של בקורות ממוחשבות במערכות קרן הפיצויים כדי לצמצם את הפגיעה בקופת המדינה בשל תשלומי פיצויים למי שאינו זכאי לכך. עוד מומלץ לרשות המיסים ולמשרד המשפטים לפעול בהקדם לייזום תיקון חקיקה שיסמך את ועדות הערר במשרד המשפטים לדון בכל העררים המוגשים על החלטות קרן הפיצויים בתביעות לתשלום פיצויים על פי חוק קרן הפיצויים והתקנות מכוחו. זאת כדי לפתור את ניגוד העניינים המובנה במצב החוקי הנוכחי ולהביא

לטיפול יעיל בעררים על תביעות בגין נזקים ישירים ועקיפים, בפרקי זמן קצרים ובאופן בלתי תלוי. עוד מומלץ כי עד להסדרה כאמור, ועדות הערר יפעלו לקיצור לוחות הזמנים ומתן מענים בלוחות זמנים סבירים.

על משרד האוצר לבחון משפטית האם ניהול הקרן כקרן רישומית, אשר הכספים הנצברים בה אינם מושקעים בנכסים מזוהים, והאם השימוש שנעשה בכספים אלו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק מס רכוש וכל סעיפי המשנה שלו. כמו כן, עליו לבצע עבודת מטה מקיפה בדבר כדאיות השימוש בכספי קרן הפיצויים למימון הוצאות הממשלה. כן, על משרד האוצר לגבש עבודת מטה ולקבוע יעדים ומקורות מימון תוך בחינה עיתית ועמידה בהערכות המתעדכנות, ולהציג לכנסת, במסגרת מסמכי התקציב, גם את הגרעון אשר יתכן ויידרש לממנו בעת מצבי חירום, ובכלל זה ההתחייבויות לקרן הפיצויים, ואת עלויות המימון הכרוכות בגיוס החוב בעת מלחמה. הצגת נתונים אלו תאפשר למקבלי ההחלטות לשקלל גם תרחישים למלחמות עתידיות ותרחישי קטסטרופה אחרים, בבואם לאשר את תקציב המדינה.