



# "כיפת ברזל" כלכלית עם חורים

**משרד האוצר הודיע על מתווה לתשלום פיצויים בשל נזקים עקיפים לתושבי הדרום, בטווח של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה. ההבנות המתגבשות מאפשרות לכאורה להעניק פיצוי גם בעבור הוצאות עודפות שהעסק הוציא כדי לשמר את היקף פעילותו בזמן המבצע. אולם במקום להכריז על יישוב ספר כפי שהחוק דורש, מכריזים על "אזורים מיוחדים" ומציעים מסלולי פיצוי למיניהם שאינם מעניקים פיצוי מלא על הנזק הכלכלי העקיף. הישראלילוף חי ובוטע גם בזמן מלחמה**



עו"ד יואב הריס |

נכס הנמצא באזור ספר בעקבות פעולות המלחמה באזור. ומהו אותו "יישוב ספר"? זהו יישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, קבע כי הוא יישוב ספר (כלומר לתקופה קבועה), או אזור שלגביו נקבע גם כן על ידי שר האוצר כי הוא יישוב ספר לתקופה קצובה. מאחר שלהכרזה על יישוב או על אזור כיישוב ספר ישנה משמעות כלכלית-תקציבית נרחבת, המודל שלפיו פועלות ממשלות ישראל הוא הכרזה על יישובים מסוימים בקווי עימות כיישובי ספר באופן קבוע, ואלהים "מצטרפים" יישובים נוספים בהכרזות זמניות הניתנות לפי סבבי המלחמה השונים. במקביל להכרזות זמניות אלה ניתנות הוראות על מסלולי הפיצויים.

החוק מסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות את שיעורי הפיצויים וכן לקבוע שיעורי פיצויים שונים לגבי סוגים שונים של נכסים. בתקנות משנת 1973 נקבע כי ניזוק זכאי לפיצויים בשיעור של 100% בעבור נזק מלחמה שנגרם לכל סוגי הנכסים למעט מטוסים (שיעור הפיצוי לאלה עמד על 50%), ובשיעור של 100% לכל נזק עקיף. עוד נקבע בתקנות כי ניתן לפצות בגין נזק עקיף גם בעבור הוצאות שהוצאו להקטנת הנזק (כגון רכישת מלאי חלופי נוסף במקום זה שנתקע במל). אולם שוב - גם פיצוי זה מוגבל לנכסים ביישוב ספר.

## הוראות שעה במקום תקנות

בתקופת מלחמת לבנון השנייה רוקנו התקנות מתוקפן: אמנם ניתנה הכרזה ופורסמה מפה של "אזור הגבלה" שכללה יישובים שהיו בטווח הקטיושות או, אולם לעוסקים באזורים אלו לא ניתן מלאי הפיצוי בעבור הנזק העקיף, שכן האזור לא הוכרז כיישוב ספר, ובמקום נקבעו שלוש הוראות שעה המעניקות את סוגי הפיצויים הבאים:

**הוראת השעה הראשונה** העניקה את הפיצוי העקיף למעסיקים בענפי התעשייה, המסחר והשירותים, בשיעור

רלוונטית לדיון זה). ברבות השנים בוטל מס הרכוש; הקרן עצמה - ספק אם היא אכן קיימת פיזית, ולא ידוע כמה כספים צברה וחילקה, אולם מנגנון הפיצוי הקבוע בחוק נשמר כעיקרון, בכפוף ל"נגיסות" או הפחתות למיניהן של משרד האוצר.

"נזק מלחמה" הוא למעשה הנזק הישיר המוכר: נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה (כגון עלות שיקום מבנה שנהרס



צילום: דובר צה"ל

סוללת כיפת ברזל באזור המרכז

או רכב שנשרף). נזק זה אינו תלוי במיקום הנכס - גם אם הנכס נחשב ממוקם ב"אזור ספר" וגם אם הוא ממוקם בכל יישוב אחר בארץ, הזכות לפיצוי בגין נזק מלחמה ישיר שרירה וקיימת.

"נזק עקיף", לעומת זאת, הוא הפסד או מניעת רווח שנגרם מנזק ישיר לנכס הנמצא באזור ספר, או משום שאי-אפשר לנצל

לצד החרדה הקיומית, הן מטילים נושאי חומרי נפץ והן לגורל הבנים הקרובים והחברים הלוחמים, תושבי הדרום והמרכז מצויים גם במצוקה כלכלית בתקופות לחימה. דוגמאות לכך הן מפעל שניזוק כתוצאה מפגיעה או משריפה; מלאי שנשרף; מלאי התקוע במל או במחסן, אם כתוצאה מהשבתת פעילותו ואם ממחסור בנהגי משאיות המגויסים לנהוג במובילי טנקים ובנגמ"שים; קו ייצור המושבת בגין היעדרות עובדים הנמצאים עם ילדיהם נטולי הקייטנות; בית קפה הנושק לשפת הים שהושקעו מאות אלפי שקלים לקראת פתיחתו בקיץ; תנות הסובלת מתנועה פחותה של קונים; אולמות אירועים וחדרי אירוח הסובלים מאינספור ביטולים; ועוד ועוד רשימת נפגעים כלכלית, בטווח הקצר והבינוני.

## המודל שלפיו פועלות ממשלות ישראל הוא הכרזה על יישובים מסוימים המצויים בקווי עימות כיישובי ספר באופן קבוע, ואלהים "מצטרפים" יישובים נוספים בהכרזות זמניות הניתנות לפי סבבי המלחמה השונים

בהודעת משרד האוצר מ-23 ביולי, נמסר כי שר האוצר **יאיר לפיד**, יו"ר ההסתדרות **אבי ניסנקורן** ויו"ר נשיאות הארגונים העסקיים **צביקה אורן** הסכימו על מתווה לתשלום פיצויים בשל נזקים עקיפים לתושבי הדרום, בטווח של עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה. כפי שנראה להלן, ההבנות המתגבשות נושאות בשורה מסוימת לנפגעים, שכן בניגוד למסלולי הפיצוי בעבר, הן מאפשרות להעניק פיצוי גם בעבור הוצאות עודפות של העסק כדי לשמר את היקף פעילותו בזמן מבצע "צוק איתן". המתווה עצמו תורגם ל"תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה-תשע"ד-2014)", אשר הובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת ב-3 באוגוסט 2014.

## ספר קבוע וספר זמני

טרם הדיון במתווה הפיצויים המסתמן לנפגעי הלוחמה הנוכחית, מעט סדרי בראשית. ב-1961 נחקק חוק מס רכוש וקרן פיצויים. החוק לקים מצד אחד קרן פיצויים שמקורותיה הם מס הרכוש (10% מהתשלומים השנתיים הנגבים) ומס שבח מקרקעין (15% מהתשלומים השנתיים הנגבים), ומצד שני קבע כי יינתנו פיצויים בעבור "נזק מלחמה", "נזק עקיף" ונזק בצורת (שאינה

של 132.5% מסכום השכר הממוצע של עובדיהם שלא הגיעו לעבודה מ-12 ביולי 2006 עד 31 ביולי 2006; מסלול פיצוי זה גובש בהסכמה מהירה (תוך כדי הלוחמה, ב-27 ביולי 2006) בין האוצר, ההסתדרות והתאחדות התעשייתיים, כדי למנוע פיטורי עובדים ולהבטיח את תשלום שכרם באופן שוטף מצד אחד, ולאפשר למעסיקים החוזר הוצאות שכר אלה בתוספת פיצוי כלשהו מצד שני. זאת בהנחה (שאינה נטולת ספקות) כי שכר העובדים הוא אחת מהוצאות העיקריות של העסק, ומתוך כוונה להעניק ראות ומסלול פיצוי מהיר ופשוט לחישוב. למעשה, שיעור הפיצוי היה 180% משכר העובדים, בניכוי השתתפות העובדים שוויתרו על ימי חופש שאותם ניכה המעביד (בשיעור 20%), ובניכוי השתתפות מעסיקים בשיעור 27.5%, ומכאן הפיצוי בפועל היה בשיעור 132.5%. יצוין, כי כפי שנדון בהמשך בבג"ץ, ההנחה שעליה התבסס מנגנון פיצוי זה אינה בהכרח נכונה, שכן דווקא אצל העסקים הבינוניים והקטנים הוצאות השכר אינן ההוצאות העיקריות, ועיקר הפגיעה בעסקים אלה היא אובדן הכנסה לתקופת הלוחמה, וזוהו מבחינתם הנזק העקיף המרכזי.

## על העוסקים באזור הדרום לדעת כי לרשותם עומדים כמה מסלולי פיצויים וכי אחרי ההצהרות, התיאומים וההסכמות למיניהם ניצבת העובדה הפשוטה כי לא בהכרח יהיה במסלולי הפיצויים כדי לפצות על מלוא ההוצאות והנזקים העקיפים

**הוראת השעה השנייה**, לתקופת חודש אוגוסט 2006, נתנה למעסיקים בענפי המסחר, התעשייה והשירותים את האפשרות לבחור בין מסלול פיצוי על בסיס משכורות העובדים שנעדרו מעבודתם (כפי שחל לגבי חודש יולי 2006) לבין מסלול הפרש בהכנסות המדווחות ביחס לשנה הקודמת, בניכוי הוצאות שנחסכו והשתתפות עצמית.

**הוראת השעה השלישית** (הנפרדת) העניקה למעסיקים בענפי החקלאות והתיירות פיצוי לפי הפרש בין ההכנסות המדווחות לשנת 2005 לעומת אלה של 2006, בניכוי הוצאות מסוימות והשתתפות עצמית. כלומר מעמד של העוסקים בענפי החקלאות והתיירות היה עדיף, שכן הם יכלו לקבל פיצוי בגין אובדן הכנסות על כל תקופת הלוחמה, לעומת העוסקים בענפי התעשייה, המסחר והשירותים, שהיו זכאים למסלול פיצוי זה רק בעבור הלוחמה שהתנהלה באוגוסט בלבד.

אלה האחרונים פנו לבית המשפט הגבוה לצדק ותקפו את האפליה לעיל הנוגעת למסלול הפיצוי החלקי; לטענתם, שנקבע לחודש יולי 2006, וביקשו את השוואת מעמדם ואת אפשרויות הפיצוי העומדות להם ליולי 2006 לאלה של יישובי הספר ("הקבועים") או של הענפים העונתיים - חקלאות ותיירות (בג"ץ 6406/07).

בית המשפט הגבוה לצדק קבע אמנם כי מנגנון הפיצוי לחודש יולי 2006 אינו שוויוני ואינו סביר, אולם הוא נמנע מלהתערב בהחלטת משרד האוצר שגובשה בעקבות הסכם משולש, כאמור, בין השאר משיקולים תקציביים. עם זאת, פסק הדין אינו חושף אם התקיים דיון בגורל הקרן לפיצויים ומקורותיה הצבורים (או שהיו אמורים להיות צבורים) למטרה זו - תשלום פיצוי נזק עקיף. כך שלא מן הנמנע כי אף שהעיתרות נדחו, הטענות בדבר חוסר סבירותה והיקפה של ההשלכה התקציבית יכולות להיות רלוונטיות להתיינות עתידית.

כדי לסבר את האוזן יצוין, כי הכנסות המדינה ממסי שבת מקרקעין מוערכות ב-2.5-3 מיליארד שקל בשנה (על בסיס נתוני 2010 ו-2012), ועם ביטול מס רכוש, כאמור, לא דאגה

המדינה באמצעות משרד האוצר לאתר מקור חלופי לטובת קרן הפיצויים. גם בהודעותיו לעיתונות שקדמו להתקנת התקנות הנוכחיות, לא מציג משרד האוצר כל נתון על הסכמים שצברה ושילמה הקרן, וריקון הוראות החוק מתוכן נעשה בחלל ריק וללא הצגת נתונים מספריים של ממש.

לגבי תקופת מלחמת לבנון השנייה, ניתן לציין את תביעתה של כספי הפלגות קרוז בע"מ, שבאותה עת מכרה הפלגות לאיית הנופש "Dream", שערב מלחמת לבנון השנייה יצאה מנמל חיפה, ובעקבות הלוחמה העתיקה את נמל היציאה לנמל אשדוד. דרישתה לפיצוי בגין ההוצאות העודפות שנגרמו לה בשל כך נדחתה, בין השאר בנימוק כי הוצאות בעבור הקטנת נזק ניתנות לעוסקים ביישובי ספר, ואילו הכרות אזור ההגבלה הייתה מצומצמת בהיקפה ולא העניקה את מלוא מנגנוני הפיצויים. משמעות הדברים היא כי לו היו מיושמות הוראות חוק מס הרכוש והאזור שהוכרז כ"מוגבל" היה מוכרז כאזור ספר כפי שהגדיר המחוקק, ייתכן שעוסקים ש"חרקו שיניים" ועשו הכול כדי להמשיך את פעילותם תחת אש ונקלעו להוצאות עודפות בגין כך, היו זכאים לקבל פיצוי אמיתי וריאלי בעבור הוצאותיהם העודפות אלה.

## מסלולי "עופרת יצוקה"

לגבי תקופת "עופרת יצוקה" ניתנה הוראת שעה ולפיה אזור שסומן במפה שצורפה להכרזה הוכרז כ"אזור קובע" לתקופת הלוחמה (27 בדצמבר 2008 עד 19 בינואר 2009), ולעוסקים השונים ניתנה האפשרות לדרוש פיצוי נזק עקיף לפי אחד מארבעת המסלולים העיקריים:

- מסלול שכר עבודה, המעניק פיצוי של 132.5% משכר העבודה היומי ששילם המעסיק בגין כל יום היעדרות של עובד כתוצאה מהמצב הביטחוני
- מסלול המחזוריים, המעניק פיצוי לפי הפרש מחזור העסקאות בין ינואר 2008 לינואר 2009 כפול מקדם האטה ובניכוי הוצאות נחסכות (85% ממוצע התשומות החודשי של העסק)
- מסלול ההוצאות, המעניק פיצוי לפי הפרש בין ההוצאות שהוציא העסק בינואר 2009 (כולל שכר עבודה) בתוספת מקדם של 10% לבין סכום הכנסות העסק בינואר 2009
- לגבי ניוזק שהוא חקלאי - מסלול אובדן התוצרת, המעניק לחקלאי (לא כולל ענף הגינון) פיצוי לפי סכום התוצרת היומי לעובד כפול מספר ימי היעדרות של העובדים, ובתנאי כי שילם לעובדים שנעדרו את שכרם.

מבצע עופרת יצוקה חלף, ובעקבותיו הגיע מבצע עמוד ענן, שבמסגרתו ניתנה הוראת שעה דומה: נקבע כי יישובים באזור המסומן במפה ייחשבו "אזור מוכרז" לתקופה מוגבלת (14-23 בנובמבר 2012), ובפני הניזוקים הוצגו ארבעה מסלולי הפיצוי העיקריים לעיל. לגבי גני אירועים, בתי מלון וחדרי אירוח הבורחים בפיצוי לפי מסלול המחזוריים, החישוב לפיצוי הוא לפי הפרש בין מספר האירועים או החדרים שהוזמנו לתקופה שבין 23 בנובמבר 2012 לפברואר 2013 לבין מספר האירועים או החדרים שהוזמנו לתקופה המקבילה בשנים הקודמות. ואילו לגבי חקלאים נעשתה הבחנה בין אובדן תוצרת הגידולים שהיו בקטיף לבין אובדן תוצרת הגידולים שלא היו בקטיף בתקופה האמורה.

## ידו הקצרה של החוק

אף שמסלולי הפיצוי הורחבו כאמור, ובניגוד לתקופת מלחמת לבנון השנייה העוסקים לא הוגבלו רק למסלול החוזר השכר, עדיין לא היה באלה כדי לפתור בעיה מהותית: קחו לדוגמה

יצרן מאזור המרוחק 10 ק"מ מהגבול, שבתקופת הלוחמה נדרש לספק או לשלח מוצר מוגמר שלו התחייב ללקוח מחו"ל. פעילות הייצור עצמה נפגעה כתוצאה מהאזעקות המתמשכות, משמרות העבודה אינן מלאות מסיבות מובנות, ומלאי עלול להיוותר, ואף נותר, תקוע בנמל או במחסן בגין עיכובים או בשל מחסור בהגים. כדי לעמוד ביעד האספקה אותו יצרן מגייס עובדים נוספים, או קונה מספקים אחרים רכיבים מוגמרים שאותם יכול היה לייצר בעצמו, ולבסוף, בדרך לא דרך, עולה בידו לספק את המוצר שעליו התחייב. אולם, כדי לעמוד ביעד אספקה זה ולא לאבד את ההזמנה או את הלקוח, היצרן נקלע להוצאות עודפות ניכרות. עוסק כזה לא היה יכול להצביע על ירידה בהכנסות, ואולי לצורך העניין פעילותו הייתה רווחית או מאוזנת, כך שמסלול המחזוריים או מסלול ההוצאות לא היה רלוונטי לגביו, ואילו פיצוי ממשי וישיר בעבור הוצאותיו העודפות אין בנמצא. זאת אף שלשון החוק מגדירה, כאמור, נזק עקיף כ"מינעית רווח", ובפרשנות תכליתית של החוק הוצאותיו העודפות מונעות ממנו את הרווח שלו הוא היה זכאי במהלך העסקים הרגיל.

יש לשים לב שמשרד האוצר, בכונת מכוון, נמנע מלהכריז על אזורי העימות כ"יישוב ספר" ומעניק במקומו תארים מסוג "אזור קובע" או "אזור מוגבל" או "אזור מוכרז". בכך נמנע האוצר מלהחיל על האזורים את מלוא מנגנוני מסלולי הפיצויים האפשריים לפי פרשנות לשונית והגדרתו של "נזק עקיף". לגבי מבצע צוק איתן, פורסמה מפה המשרטת קו של 40 ק"מ מגבול רצועת עזה ואזור זה מכונה כעת "אזור מיוחד". האזור המיוחד מתחיל מצפון לאשדוד, בנקודה הנמצאת מול גבעת ברנר, ומשתרע עד מורחה לבאר שבע ותל שבע וכן נאות חובב, ולגביהם נקבעו מסלולי פיצוי נזק עקיף שאינם נותנים מענה, כאמור, על כל הנזק הכלכלי, כפי שזכאים לו יישובי הספר (בטווח של עד 7 ק"מ מגבול הרצועה), ואשר במהותם הם דומים למסלולי הפיצוי שנקבעו בסבבים הקודמים.

לכאורה, לפי הודעת משרד האוצר הסתמן כי לגבי מבצע צוק איתן יתווסף מסלול שלא היה קיים עד כה: "מסלול ההוצאות", שלפיו בעל עסק יוכל להגיש תביעה לקבלת פיצוי בגין "הנזק התפעולי שנגרם לעסק בתקופה הרלוונטית". לפי לשון ההודעה, מסלול זה נקבע "במטרה לפצות על הוצאות עודפות של העסק שנוצרו כדי לשמור על המחזור הרגיל שלו בזמן המבצע". אלא מאי, מעיון בנוסח התקנות החדשות נראה כי מדובר באותה גברת בשינוי אדרת: אין כל חידוש במסלול ההוצאות לעימות הנוכחי, ומדובר באותו מסלול המעניק פיצוי בגין הפרש בין הוצאות העסק בתוספת מקדם של 10%, כאמור, לבין הכנסות העסק בתקופת העימות. מסלול זה אינו נותן מענה לבעל עסק שהשקיע הוצאות מיוחדות כדי לעמוד ביעד המכירה או האספקה ואשר עלה בידו להגיע לאיזון כלכלי בתקופת העימות, אלא שאלמלא העימות היקף הוצאותיו היה נמוך בהרבה ועל הוצאות עודפות אלה אין לפי התקנות כל מסלול פיצוי.

נראה כי הודעת האוצר אינה אלא תיאור מילולי-סופרלטיבי משהו של מסלול ההוצאות המוכר שהונהג קודם לכן - תיאור המתנפץ אל מול קרקע נוסח התקנות עצמן.

על העוסקים באזור הדרום לדעת אפוא כי לרשותם עומדים כמה מסלולי פיצויים וכי אחרי ההצהרות, התיאומים וההסכמות למיניהם בין האוצר, ההסתדרות והתאחדות התעשייתיים ניצבת העובדה הפשוטה כי לא בהכרח יהיה במסלולי הפיצויים כדי לפצות על מלוא ההוצאות והנזקים העקיפים - שהם ישירים לפעילותם הכלכלית בזמן פעילות מלחמתית.