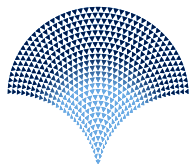


דו"ח מוניטור מיוחד

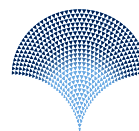
מלחמת חרבות ברזל
פיצוי עסקים קטנים ובינוניים בלחימה



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מוניטור מיוחד

מלחמת חרבות ברזל
פיצוי עסקים קטנים ובינוניים בלחימה

19.10.2023

תחקיר: מיכל בן משה, עידו פיק וראינה פראירה
עריכה: עידו פיק ומיכל בן משה
המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	רקע וסקירה
3	– שומר החומות
3	– מלחמת לבנון השנייה
4	– מבצע צוק איתן
4	– מבצע עופרת יצוקה
4	– מגפת הקורונה
5	אוקטובר 2023 – ומה עכשיו?
7	המלצות

רקע וסקירה

עסקים קטנים ובינוניים מהווים כ-55% מהתוצר העסקי של מדינת ישראל.¹ גם בימים כתיקונם, בעלי העסקים נתקלים בבירוקרטיה רבה, קשיי מימון וכד'. קל וחומר כי בימי לחימה ייספגו פגיעה משמעותית.

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961 ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973 מבססים את זכותם של עסקים לתבוע חלק מהנזקים שנגרמו להם מאירועי לחימה. לכן חשובה ההבחנה בין נזק ישיר, שהוא הנזק שנגרם ישירות מפגיעה ברכוש כמו בית, מפעל, רכב וכו', בו ניתן להגיש תביעה לפיצוי באתר רשות המיסים, לבין נזק עקיף שהוא נזק של אובדן שכר או הכנסות. על פניו, החוק אינו מעניק באופן קטגורי פיצוי לעובדים עצמאים או לבעלי עסקים בגין אובדן הכנסות עקיף (מלבד יישובי ספר על פי הגדרות ותנאי "המסלול האדום").² אולם במערכות ישראל השונות, יצאו הוראות ביצוע של רשות המיסים שאפשרו לבעלי עסקים שנגרם להם נזק עקיף, להגיש תביעה לפיצויים. כמו כן, ניתנו תנאים מועדפים לעסקים קטנים ובינוניים באזורים בהם נקבע מצב מיוחד בעורף בכל הנוגע להלוואות בערבות מדינה, ייעוץ עסקי ועוד.

בדו"ח זה נסקור את כלי המדיניות המרכזיים בהם עשתה שימוש מדינת ישראל עד היום במהלך מבצע עופרת יצוקה, שומר חומות, צוק איתן, מלחמת לבנון השנייה ומגפת הקורונה. כמו כן, נציג את הצעדים בהם כבר נקטה המדינה לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים כעת, עוד במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ונביא המלצות מתוך התובנות של אירועי עבר, על צעדים נדרשים לסיוע לעסקים.

שומר החומות

המבצע הצבאי ברצועת עזה החל ב־10 במאי והסתיים ב־21 במאי 2021. ב־3 ביוני 2021, פורסמו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים נזק מלחמה ונזק עקיף, הוראת שעה). על פי תקנות אלה, התאפשר לבעלי עסקים שנמצאים בשווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה להגיש תביעה לקבלת פיצוי על פי שלושה מסלולים: פיצוי עבור אובדן הרווחים בהתבסס על הירידה במחזור העסקאות בתקופת המבצע בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת, פיצוי בשל אובדן שכר עבודה ששולם לעובדים המתגוררים באזור של עד 80 ק"מ מהרצועה וכן מסלול חקלאות, במסגרתו ניתן מענה ייעודי המסתמך על מספר העובדים בשטח החקלאי והקרבה של השטח לרצועה.

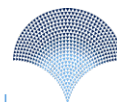
כמו כן, נקבע כי תחת תנאים מסוימים בנוסף לסעד הקבוע בחוק בנוגע לפיצוי עבור נזק ישיר, עסק שניזוק לו ציוד כתוצאה מאירועי האלימות בערים המעורבות יוכל לקבל פחת מואץ בשיעור של 100% ממחיר ציוד שרכש במקום הציוד שנפגע.³

מלחמת לבנון השנייה

בעקבות המלחמה בין ישראל לחיזבאללה ביולי-אוגוסט 2006 התקבל תיקון לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.⁴

מלחמה זו הייתה למעשה האירוע הראשון בו מדינת ישראל שילמה פיצויים בהיקפים משמעותיים מקרן מס רכוש, כאשר הגדרתו של חלק ניכר מהצפון כאזור שנפגע באופן קשה מהמלחמה, העניק לתושבים גם פיצויים עקיפים באשר לאובדן ימי עבודה ואובדן הכנסה.

1. על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה לשנת 2021
2. <https://www.gov.il/he/service/compensation-for-red-track-damages-for-indirect-damage>
3. מסלולי הפיצוי לעסקים בעקבות שומר החומות באתר משרד הכלכלה
4. https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-6503.pdf



מבצע צוק איתן

מבצע צוק איתן התנהל בין יולי לאוגוסט 2014, ונמשך 50 ימים. ב־24.7.2014, עוד במהלך הלחימה, קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מספר 1897 – "צעדים לחיזוק העורף כתוצאה מהצרכים הנובעים ממבצע צוק איתן". באשר לעסקים קטנים ובינוניים עלו בהחלטה שלושה נדבכים מרכזיים: הראשון, אשראי לעסקים – משרד האוצר העמיד ערבויות מדינה בסך 100 מיליון ש"ח לטובת הלוואות לעסקים בישובים לגביהם הוכרו "מצב מיוחד בעורף". בכדי לייעל את מתן הלוואות, הוחלט כי יקוצר זמן בדיקת בקשות הלוואה ל־9 ימי עסקים בלבד, תבוטל אגרת הבדיקה וכן יערכו ימים מרוכזים ביישובי האזור לקליטת בקשות לאשראי. הנדבך השני – הקדמת תשלומי מדינה לספקים מהישובים לגביהם הוכרו מצב מיוחד בעורף. הנדבך השלישי בהחלטת הממשלה נגע לדחיית תשלומי מע"מ ומס הכנסה של בעלי עסקים באזור. החלטות 2026 ו־333 העניקו פיצוי לעסקים בתחום התיירות כמעט בכל הארץ שהכנסתם נפגעה בעקבות המצב המיוחד בעורף, הוגדלה ערבות המדינה בקרן בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים ל־85% עבור עסקי שירותי התיירות וכן כללה צעדים נוספים לחיזוק ישיר ועקיף של תעשייה זו. כמו כן, בעקבות המערכה, התקבלו שתי החלטות ממשלה נוספות (2025, 2017), שעניינן נקיטת צעדים לחיזוק הקהילה, החברה והכלכלה ביישובי הדרום ועוטף עזה, וכללו בין השאר צעדים שאמורים היו לסייע גם לעסקים קטנים ובינוניים ברמה ההוליסטית ארוכת הטווח.

מבצע עופרת יצוקה

זמן לא רב לאחר כניסתה של הפסקת האש לתוקף בינואר 2009, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 4460 שכללה פעולות נדרשות על מנת להחזיר את תושבי הדרום לשגרה בהקדם. בין השאר כללה התוכנית שני מהלכים מרכזיים של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לחיזוק עסקים קטנים ובינוניים. הראשון – סבסוד חונכות עסקית כך שעסקים בשווי 40 ק"מ מרצועת עזה יכולים לקבל סבסוד מוגדל של 90% מעלות העסקת יועץ, לרבות הכנת תוכנית עסקית. כמו כן, הוקם מסלול ייחודי לעסקים בעוטף עזה, במסגרת הקרן הלוואות לעסקים קטנים.

מגפת הקורונה

על אף שמדובר במגפה ולא במערכה צבאית, ניתן לראות השפעה כלכלית דומה במידת מה, בייחוד בגזרת העסקים הקטנים והבינוניים. כלי המדיניות המרכזי בו נקשה המדינה היה מענקים במסגרת תוכנית רשת ביטחון כלכלית⁵. המדינה העניקה לעצמאיים ועסקים קטנים ובינוניים, מענקים בהיקף של אלפי ש"ח בחודש, בכפוף לעמידה בתנאים שונים. המענקים ניתנו בשלושה מסלולים – מענק לפגיעה בהכנסות, מענק השתתפות בהוצאות קבועות ומענק סוציאלי לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה. כמו כן, ניתנו מענקים למסרת שימור עובדים והחזרתם והוקמה קרן הלוואות מיוחדת בערבות מדינה. תוכנית המענקים התקבלה באמצעות החלטת ממשלה 5015 מיום ה־24.4.2020 – "מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה"⁶.

שנה	אירוע	אופן הפיצוי
2006	מלחמת לבנון השנייה	לראשונה תשלום משמעותי מקרן מס רכוש, ע"י מתן זכאות לאזורים נרחבים
2008	עופרת יצוקה	סבסוד חונכות עסקית והקמת מסלול ייחודי לעוטף עזה בקרן הלוואות לעסקים קטנים
2014	צוק איתן	מתן אשראי לעסקים, הקדמת תשלומי המדינה לספקים ודחיית תשלומי מיסים
2020	מגפת הקורונה	מענקים כספיים חודשיים והקמת קרן הלוואות מיוחדת בערבות מדינה
2021	שומר החומות	פיצוי בשל אובדן רווחים ושכר עבודה ופיצוי בשל נזקי אירועי האלימות בערים המעורבות

5. תוכנית רשת ביטחון כלכלית באתר רשות המיסים בישראל

6. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec5015_2020

אוקטובר 2023 – ומה עכשיו?

מלחמת "חרבות ברזל" הובילה לקיפאון משקי כבר למעלה מעשרה ימים. הנחיות פיקוד העורף, החרדה האופפת את הרחוב, התגייסותם של אזרחי ישראל לניצחון המערכה גורם לעסקים קטנים ובינוניים רבים להיקלע למשבר מימוני ותפעולי. ימי הלחימה משפיעים רבות על כלל המשק הישראלי. על כן, התכנית הכלכלית המתגבשת כיום אמורה להזרים חמצן לפעילות העסקית ולשמור על המשכיות הפעילות המשקית.

יישובי קו העימות, כאמור, מפוצים דרך מנגנון הפיצוי הקבוע בחוק מבוסס על פעילות קרן הפיצויים של רשות המיסים. הקיפאון בימי הלחימה משפיע באופן דרסטי על המשק הישראלי ונדרשת תגובה מהירה של ממשלת ישראל. נכון לנקודת הזמן הנוכחית, בעלי העסקים מצויים בערפל ונדרש לפרסם את תכנית הסיוע בהקדם, בכדי להזרים חמצן לפעילות העסקית ולשמור על המשכיות הפעילות המשקית.

מלבד דחיית מועד הגשה ותשלום של דוח תקופתי ספטמבר 2023 והקפאת הליכי גבייה, שרם סוכם מתווה לתמיכה כלכלית ברמה הלאומית.

לפי הדיונים השונים בוועדות הכנסת התכנית המתגבשת לסיוע כלכלי לעסקים קטנים ובינוניים עתידה להתבסס על העקרונות הבאים:

1. **"מענק המשכיות עסקית":** מגנון המענק יבוסס על מגנון המענקים בקורונה, ישפה עסקים בהתאם לפגיעה במחזור ההכנסות. נדרש להעביר את המתווה בהליך חקיקה בכנסת.
2. **קרן הלוואות בערבות המדינה** בהיקף של 4 מיליארד שקל עם מסלולים ייעודיים לתקופת המלחמה.
3. **דחיית תשלומים לרשויות:** דחיית תשלומים למדינה ביטוח לאומי לעצמאים בכל הארץ בהיקף 500 מיליון שקל; ודחיית תשלומי מע"מ אוטומטית לעסקים בעלי מחזור הכנסה של עד 50 מיליון שקל.
4. **תהליכים נוספים:** תהליכים של התאמת בטוחות שיאפשרו לעסקים לשחרר מזומנים, הקלות באופן הגשת הדוחות הכספיים, הקדמת תשלומי המדינה לספקים בהיקפים של מיליארדי שקלים.
5. **תעסוקה:** מתן מענה לעובדים שיוצאו לחופשות ממקום העבודה בשל המלחמה.

לצד המתווה המתגבש מפרוטוקול דיון בוועדת כלכלה בתאריך 17.10.2023 בדבר סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, אפשר ללמוד רבות על המתח המצוי בין משרד הכלכלה למשרד האוצר. במסגרת הדיון הציג שר הכלכלה את הצעת משרדו בעניין הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, זוהי הצעה שכמובן דורשת את תמיכתו והובלתו של משרד האוצר. נציין, כי בדיון הורגש הנתק הקיים בין שני המשרדים. נתק שלדאבוננו עתיד להשפיע על יעילות פעילות משרדי הממשלה.

עמדת משרד הכלכלה, לפי מצגת שהוצגה ע"י שר הכלכלה ניר ברקת, דיון ועדת כלכלה, 17.10.23:

האתגרים המרכזיים:

1. סיוע ארצי משמעותי לעסקים להגדלת השרידות במשק
2. מניעת מחסור+מניעת סחר בלתי הוגן
3. ניהול פערי ההיצע והביקוש בתעסוקה
4. שיקום והתאמות למלחמה
5. האצת החזרה לשגרה – החימוש לוחמים לשעבר להגנה בקהילה

לפי שר הכלכלה, על התכנית להתבסס על עקרונות הודאות הפשוטות והמהירות:

1. סיוע ארצי משמעותי לעסקים להגדלת השרידות במשק;
2. **השוואת מחזורים:** המודל הוא להשוואת מחזורים + מקדמות – לדוגמא עסק שירד המחזור שלו ב-50% יקבל שיפוי בעבור הירידה מהמדינה.

3. **קרן הלוואות בערבות המדינה:** שימוש בקרן הלוואות בערבות המדינה בהיקף של 4 מיליארד שקל עם מסלולים ייעודיים לתקופת המלחמה. מנגנון זה עבד כראוי

4. **דחיית תשלומים של עסקים למדינה:** דחיית כל התשלומים עד סוף דצמבר בשלב ראשון מול רשויות השלטון השונות. זהו מאפשר לעסקים הקלה תזרימית בניהול העסק.

2. מניעת מחסור

1. חלופות למטוסים ואוניות שנמנעים להיכנס לישראל: ירידה משמעותית בהיקפי המטען. תקופת ההיערכות עומדת על בין שלושה חודשים לשישה חודשים.

2. הגדלת מלאים והבטחת רציפות אספקה: שר הכלכלה הנחה את הגדלת מלאי החירום ביכולת אגירה של פי שניים מהשגרה. היערכות לתרחיש של מחסור במשק ולכן על המדינה לוודא שהמגזר העסקי מגדיל את התפוקה ואוגר מלאי.

3. סיוע למגזר העסקי לחזרה לתפוקה מלאה:

היצע העובדים: התאמה בין היצע לביקוש, הוקם חמ"ל לאומי לתעסוקה ולאזן בין הביקוש לעובדים להיצע. אם נדרשת הכשרה מפעלית, משרד הכלכלה ישתתף במימון בנושא.

3. ניהול וסנכרון פערי היצע-ביקוש לעובדים

3. ניהול וסנכרון פערי היצע-ביקוש לעובדים

הקמת חמ"ל לאומי לתעסוקה

	צד ההיצע:	צד הביקוש:
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>נציג רח"ל</p> <p>משרד העבודה חבר</p> <p>התאחדות התעשיינים חבר</p> <p>יתר הארגונים ימנעו POC שיעבוד על פי הנחיות החמ"ל הלאומי</p> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>משרד הכלכלה - יו"ר</p> <p>שיאית המגזר העסקי חבר</p> <p>שירות התעסוקה חבר</p> </div> </div>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ משרד העבודה ✓ שירות התעסוקה ✓ מנהלת הגמלאות ✓ ארגוני תעסוקת צעירים ✓ תעסוקת חרדים ✓ משרד הכלכלה ✓ התאחדות הסטודנטים ✓ מכינות וש"ש ✓ נוער 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ מנהלת מעסיקים ✓ התאחדות התעשיינים ✓ משרד החקלאות ✓ משרד התחבורה ✓ משרד האנרגיה ✓ משרד בינוי ושיכון ✓ איגוד לשכות המסחר

* מצגת שהוצגה ע"י שר הכלכלה, וועדת הכלכלה, 17.10.2023

4. שיקום והתאמות למלחמה

- מענקים לשיקום ושדרוג אזורי תעשייה: אזור התעשייה אשקלון צריך מערך היקפי של מצלמות ולשדרג את האזור. עסקים רבים יצטרכו לעשות התאמות למצב לחימה.
- מענקי התאמות מלחמה לעסקים ולתעשייה
- ייעוץ לעסקים בשיקום והתמודדות עם דרישות המלחמה
- השתתפות בהכשרות עובדים באחריות המעסיקים.

המלצות

בעת גיבוש המתווה, ניתן ללמוד רבות מפעולות העבר של ממשלת ישראל בדבר סיוע לעסקים קטנים ובינוניים במצבי חירום, להלן מקבץ המלצות המבוססות על מסקנות העבר:

4. **מתן ודאות ומהירות במתן המענקים:** ככל שיובאו החלטות והוראות השעה הנדרשות לאישור הממשלה עוד לפני תום הלחימה, כך תינתן וודאות לבעלי העסקים.
5. **מסלול השכר:** מאות אלפי עובדים נשארו בעשרת הימים האחרונים ורבים צפויים להישאר בבתייהם כתוצאה מהמלחמה. בכדי למנוע את המתח המובנה בין המעסיק למועסק, יש לפעול על פי עקרונות המודל שחל בקורונה בכל הקשור לדמי אבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת או לחלופין מודל ברור בעל קריטריונים ברורים.
6. **תיאום בין משרדי הממשלה:** בדיון בעניין סיוע לעסקים קטנים ובינוניים שהתקיים בוועדת הכלכלה בתאריך ה־17.10.2023, ניתן היה להבחין בנתק בין משרד האוצר למשרד הכלכלה בגיבוש המתווה. תיאום מלא בין משרד הכלכלה למשרד האוצר נדרש בשגרה ובוודאי בחירום. קיימים כלים ועבודות עומק המתבצעות במשרד הכלכלה שניתן להעצים במסגרת תיאום הפעולות המשרדיים.
7. הנגשת המידע לאזרחי ישראל ולבעלי העסקים: בעלי העסקים – עולם הוודאות.
8. **קביעת קריטריונים לקבלת מענקי הסיוע:** לפי דו"ח מבקר המדינה בשנת 2020, קריטריונים לקבלת המענקים לתמיכה בעסקים יצרו מספר עיוותים, שפגעו באפשרות של כמה קבוצות עצמאים ועסקים לקבל את המענקים שנקבעו.
9. **מענה מענקים דיפרנציאליים:** במשבר הקורונה, עצמאיים זכו למענקי קיום בדומה לחל"ת שקיבלו השכירים. לאחר המשבר וחלוקת המענקים. עצמאים שהכנסתם ירדה בזמן המגפה בפחות מ־25% נדרשו להחזיר את המענק במלואו גם אם הכנסתם עמדה על אחוז אחד פחות מתנאי הסף. בהתאם לכך יש לפעול למניעת מקרה זה בשנית, ולייצר קריטריונים דיפרנציאליים לחלוקת המענקים.
10. **משך הטיפול במערכת פניות לציבור:** לפי דו"ח מבקר המדינה בשנת 2020 על תפקוד רשות המיסים בקורונה, אזרחים שניסו לפנות לרשות המיסים לבירורים הקשורים במשבר הקורונה ומענקים לעסקים קטנים, נאלצו להמתין למענה שלפוני לעתים למעלה משעתיים, ו־62% מהפונים התייאשו. אמנם, בשנת 2022 פרסם המבקר, המלצה נוספת, כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לעיכובים שנוצרו בחלק מהמשרדים ותוודא שכל משרדי השומה עומדים ביעד שקבעה כדי למנוע הצטברות של פניות רבות שלא ניתן מענה עליהן בתוך 48 שעות. בעת חירום, אנו עדים לקפיצה דרמטית במספר הבקשות והיערכות מותאמת תסייע בקיצור משך הטיפול במערכת פניות הציבור.
11. **תמיכה ייחודית בחקלאות:** נוכח הפגיעה הרבה בתעשיית החקלאות הן בעוטף עזה והן בגבול הצפון, נדרש לגבש מענה ייחודי ומותאם לנזקים ישירים ועקיפים בתחום החקלאות עוד היום, בדגש על אזורי הספר בדרום ובצפון שנפגעו פגיעה יתרה. כפי שצויין בדו"ח במהלך שומר חומות, גובש מענה ייעודי לתחום זה.

