



הכנסת  
הלשכה המשפטית

סימוכין: 03667318

היועצת המשפטית לוועדת הכספים  
ט"ו בחשון התשע"ט  
24 באוקטובר 2018

לכבוד

חברי ועדת הכספים

נכבדי,

**הנדון: פיצוי בגין נזק ישיר ונזק עקיף – סיוע תקציבי לכוורנים ולעובדים ובעלי עסקים בענף  
התיירות בעוטף עזה**

לקראת הדיון הקבוע בסוגיית הפיצויים בגין נזק עקיף לנפגעים באזור הדרום בענף התיירות ובעבודת הכוורנים כתוצאה מן המתיחות השוררת שם ומטרור עיפוני התבערה וההצתות, להלן סקירת המצב המשפטי בסוגיה וכן תיאור מנגנון הפיצוי שנקבע במקרים דומים:

**החקיקה בעניין פיצוי בגין נזק ישיר ונזק עקיף**

1. חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – החוק) קובע בפרק השמיני את מנגנון הפיצוי שיינתן בגין נזקי מלחמה או פעולות איבה. החוק קובע פיצוי בגין נזק מלחמה המכונה נזק ישיר וכן בגין נזק עקיף.
2. **נזק מלחמה**, הינו נזק פיזי ישיר שנוצר באופן ישיר כתוצאה ממלחמה או מפעולת איבה. לפי נוסח תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973, (להלן – התקנות) הפיצוי בגין נזק ישיר יהיה בגובה ההפרש בין שווי הנכס לפני שניזוק לבין שווי הנכס מיד לאחר מכן, או בגובה כל הוצאות השיקום, לפי הנמוך מביניהם. נזק זה, על פי החוק, מפוצה במלואו, ללא קשר למיקום בו ארע הנזק וללא תלות במקום מגוריו של הניזוק. מיד בסמוך לקרות הנזק מגיעים נציגים של משרד האוצר ומבצעים הערכה לנזק וכך כל מי שנפגע באופן ישיר זכאי לקבל פיצויים מתאימים.
3. בנוסף קובע החוק פיצוי גם בגין **נזק עקיף**. נזק עקיף הינו הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים בשל פעולות מלחמה **בתחום יישוב ספר**. לפי החוק הפיצוי בגין נזק עקיף יכול להינתן באופן מלא רק ביישובי ספר (לפי רשימה שקבועה בתקנות). עם זאת, שר האוצר באישור ועדת הכספים מוסמך לקבוע באזורים מסוימים ישובים נוספים שיהיו זכאים לפיצוי בשל נזק עקיף במנגנון שיקבע ולתקופה שיקבע. נקבעה רשימה כאמור. **רשימת יישובי הספר מצורפת כנספח א'**.  
ישוב שלא נמצא ברשימה למעשה לא זכאי לכל פיצוי בשל נזק עקיף שנגרם לו.

4. בשנים האחרונות ועדת הכספים אישרה לא פעם תקנות הוראת שעה<sup>1</sup> לפיצוי בגין נזק עקיף בשל סבב לחימה או הסלמה שמתרחשים תקופה מסוימת בצפון או בדרום. הפיצויים נחלקים בדרך כלל למסלולים שונים- שכר, מחזורים והוצאות שוטפות.
5. אף על פי כן, אין כיום בחקיקה מנגנון קבוע שמסדיר את דרך הפיצוי בגין נזק עקיף לגבי ניזוק שלא נמצא בתחום יישוב ספר. החקיקה כאמור מסדירה את מנגנוני הפיצוי עבור ניזוקים שנמצאים בתחום יישובי הספר בלבד.

### ההסלמה באזור דרום הארץ ויישובי עוטף עזה והנזקים כתוצאה מכך

6. ביום 10/6/2018 פרסמה רשות המיסים הודעה לציבור כי ניזוק ביישוב ספר, שעיסוקו בענף המלונאות ויחידות אירוח, יהא זכאי לתבוע פיצויים בשל נזק עקיף בגין ביטולי הזמנות ביישובי עוטף עזה המתייחסים לתאריכים 29/5/2018-2/6/2018 (כולל). כמו כן, רשות המיסים הכירה בביטולי הזמנות בענף המלונאות ויחידות האירוח בתאריכים נוספים במהלך חודשים יולי ואוגוסט 2018 (הוועדה קיימה דיונים על כך ותמכה בתשלום הפיצויים כאמור).
7. לעניין בחינת שיעור הנזק, שיטת העבודה של רשות המיסים היא בחינת ביטולי ההזמנות שנעשו בתקופת המתיחות. הזכאות לפיצוי היא כאמור רק לישוב ספר. אף על פי כן, באירועים האחרונים נוצר מצב בו מאז חודש יוני 2018 חלה ירידה ניכרת בהזמנות תיירותיות בדרום. מכיוון שכך, למעשה אין ביטולי הזמנות כי אין הזמנות. כיוון שרשות המיסים הכירה בביטולי הזמנות כנזק עקיף, נוצר מצב בו גם ביישובי הספר לא מוקנה פיצוי בהיעדר הזמנות מאחר והדבר לא נחשב כנזק עקיף מוכר. מכאן, שלעניין תיירות גם יישובי ספר וגם יישובים שאינם יישובי ספר לא זכאים לפיצוי.
8. כיון שמסלולי הפיצוי נקבעו בעבר בהוראות שעה (וכך גם מסלול השכר), לא ניתן מענה לנזק שנגרם לעובדים בענף התיירות שנפגעו אף הם כתוצאה ממצב זה, מאחר וביטול ההזמנות או הירידה הניכרת בהזמנות באתרי התיירות הובילה לצמצום ימי ושעות העבודה שלהם, והם לא מקבלים פיצויים בגין הפגיעות הכלכליות הללו.
9. גל ההצתות ועפיפוני התבערה שהחל פגע גם גם ביישובים שלא מוגדרים כישוב ספר וכתוצאה מכך נפגעו גם הכוורנים. לפיכך, הם אמנם זכאים לפיצוי בשל הנזק הישיר כתוצאה משריפת השטחים, אך אינם זכאים לפיצוי בגין הנזק העקיף שהינו ההפחתה המשמעותית בתנובת הדבש של הדבורים. בנוסף, חלק מהכוורות שוכנות סמוך לקרקעות קק"ל ולכן הם לא זכאים גם לנזק ישיר (כי הקרקע לא שלהם).

### סיכום ביניים

לאור החקיקה בעניין פיצוי נזקים ישירים ועקיפים ולאור ההסלמה באזור הדרום, הבעיות שנוצרו הן:

- לא כל היישובים שניזוקים בפועל נמצאים ברשימת יישובי הספר ולכן אינם זכאים לפיצוי.
- לא כל נזקי ענף התיירות נכללים בגדר נזק עקיף לעניין הפיצויים- היעדר הזמנות ושכר עובדים לא מפוצים על פי החוק.

<sup>1</sup> כך לדוגמה, למבצעים הקודמים שהתקיימו באזור הדרום (עופרת יצוקה, עמוד ענן וצוק איתן), נקבעה בתקנות הוראת שעה לפיה יינתן פיצוי בגין נזק עקיף ביישובים שמצויים בטווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה, וזאת בשל המצב הביטחוני באזור אשר הוכרז כ"מצב מיוחד בעורף".

- לא כל בעלי הקרקעות המוצתות זכאים לפיצוי נזקיהם העקיפים- מאחר ואינם נמצאים ביישובי הספר, או שהכוורות שלהם נמצאות סמוך לקרקעות שבבעלות קק"ל.
- ההסלמה בדרום גרמה לנזקים עקיפים נוספים. למשל, בשל הוראות פיקוד העורף לסגירת קייטנות, נאלצו הורים להיעדר מעבודתם בשל הצורך להיות עם ילדיהם.

### הערות לדיון

10. החקיקה לא מתמודדת עם מצבי ההסלמה בדרום ואירועי התבערה. עד היום, מנגנוני פיצויים בגין נזקים עקיפים ביישובים שאינם יישובי ספר ומצויים למעלה מ-7 קילומטרים מגדר הגבול נקבעו בהוראות שעה, וכיום, אין מסלול מתאים שמשקף את כל הנזקים שנגרמו בפועל ורשימת יישובי הספר אף היא אינה משקפת את היישובים הניזוקים בפועל.
11. לפיכך, יש לקבוע מנגנון פיצוי מתאים למצב על מנת לתת מענה לכל הניזוקים והנזקים שנגרמו להם כתוצאה מהסלמת המצב הביטחוני בדרום, הן בשל שיגור הרקטות לעבר יישובי עוטף עזה בפרט והדרום בכלל, והן בשל גל ההצתות המכוונות ובלוני התבערה הממושך.
12. קביעה כאמור יכולה להיעשות בדרך של תיקון החקיקה הראשית בחוק מס רכוש וקרן פיצויים או בדרך של תקנות הוראת שעה כפי שנעשה עד כה בכל סבב לחימה/הסלמה. ניתן להציע מספר נושאים לשינוי:

- הגדלת המרחק הדרוש מהרצועה לצורך הזכאות או הוספת יישובים נוספים שנפגעים כיום לרשימת יישובי הספר (מדובר בשלושה יישובים שנפגעו).
- ניתן לבחון גם מנגנון פיצוי בשיטה אחרת מביטולי הזמנות לגבי התיירות (כגון מסלול המחזורים או מסלול ההוצאות השוטפות שנקבעו בעבר).
- לגבי העובדים בענף התיירות- ניתן לבחון מנגנון שבוחן היעדרות ולבחון מתן פיצוי למעביד במצבי היעדרות בשל הוראות פיקוד העורף.
- באשר לבעלי הכוורות, מוצע לבחון חלופות לפיצוי לגבי שטחים שהוצתו.

13. אמנם, הדרך שתבטיח פתרון קבע לטווח הרחוק היא תיקון החקיקה בנושא, אך הדרך המהירה יותר היא התקנת תקנות הוראות שעה לגבי מנגנוני הפיצוי הנדרשים לענף התיירות כפי שנקבעו בעבר, והוספת היישובים שנפגעים גם היום לרשימת יישובי הספר כך שיהיו זכאים לפיצויים בגין נזקיהם העקיפים בשל שריפות עפיפוני התעברה ובשל הירידה הניכרת בהזמנות בתיירות.

בכבוד רב,

שגית אפיק

## הודעה בדבר ישובי ספר (1)

לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961

בתוקף סמכותי לפי סעיף 35 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מודיע כי:

(1) הישובים המפורטים להלן הם ישובי ספר:

מלכיה	יפתח	גדות	אביבים
מנות	יראון	גונן	אביעזר
מנחמיה	ירדנה	גורן	אבני איתן
מנרה	ירחיב	געתון	אבן מנחם
מסדה	ישע	גרופית	אדמית
מסילות	יתד	גשור	אדרת
מעגן	כברי	גשר הזיו	אוהד
מעוז חיים	כיסופים	דגניה א'	אור הנר
מעונה	כמהין	דגניה ב'	אורטל
מעין ברוך	כנרת (מושב)	דובב	אחוזת שושנה
מעלה גלבוע	כנרת (קיבוץ)	דישון	אייל
מעלה גמלא	כנף	דלתון	איילות
מעלה	כפר בלום	דן	אילון
החמישה	כפר גלעדי	דפנה	אלומות
מעלות	כפר חרוב	דקל	אלוני הבשן
מפלסים	כפר יובל	האון	אלי על (אליעד)
מצובה	כפר סולד	הגושרים	אלקוש
מצר	כפר עזה	הר אודם	אלרום
מרגליות	כרם בן זמרה	הר עמשא	אמציה
מרום גולן	כפר רופין	זיקים	אני עם
משגב עם	כפר רות	זרעית	אפיק
מתת	כרמיה	חולית	אפיקים
נאות גולן	כרמים	חוסן	ארז
נאות כיכר	כרם שלום	חורפיש	אשדות יעקב
נאות מרדכי	להב	חורשים	(איחוד)
נהריה	להבות הבשן	חמדיה	אשדות יעקב
נוב	לימן	חניתה	(מאוחד)
נוה אור	מבוא חמה	חצבה	בארי
נוה אטיב	מבוא ביתר	חריש	באר צופר
נוה איתן	מבטחים	טירת צבי	בחן
נחושה	מגל	יד חנה	בית הלל
נחל עוז	מגן שאול	יד מרדכי	בית זרע
נטועה	מטולה	יהל	בית יוסף
נטור	מטע	יוטבתה	בצת
ניצני עוז	מי-עמי	יבול	ברעם
ניצני סיני	מגן	יונתן	גבים
ניר אליהו	מיצר	יחיעם	גבעת יואב
ניר דוד	מירב	יערה	גבעת עוז

המשל  
←

תקנות מס רכוש

שדה תרומות	קלע	עין זיוון	ניר יצחק
שומרה	קרית שמונה	עין חצבה	ניר עוז
שומריה	קשת	עין יהב	ניר עם
שוקדה	ראש הנקרה	עין יעקב	נירים
שילת	רויה	עין תמר	נתיב העשרה
שלוחות	רוגלית	עיר אובות	סאסא
שלומי	רחוב	עלומים	סמר
שמיר	רמת מגשימים	עלמה	סעד
שניר	רמות נפתלי	עמי עוז	סער
שעל	רם-און	עמיר	סופה
שער אפרים	רעים	פארן	ספסופה
שער הגולן	רשפים	פקיעין	עבדון
שקף	שאר ישוב	פרי גן	עידן
שתולה	שדה אליהו	צופר	עין הבשור
תלמי אליהו	שדה אברהם	צוריאל	עין השלושה
תלמי יוסף	שדה נחום	צור נתן	עין הנציב
תל קציר	שדה נחמיה	קדמת צבי	עין גב
תל תאומים	שדה ניצן	קטורה	עין גדי

(2) ההודעה בדבר ישובי ספר מיום ז' באלול התשלי"ב (17 באוגוסט 1972) - בטלה.

(3) תחילתה של הודעה זו ביום כ"ז באדר ב' התשנ"ב (1 באפריל 1992).

כ"ט בסיון התשנ"ב (30 ביוני 1992)

יצחק מודעי  
שר האוצר

(1) פ"פ 4026 מיום 13.7.92, עמ' 4014.

**הודעה בדבר ישובי ספר<sup>(1)</sup>**

**לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 35 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מודיע כי הישובים המפורטים להלן הם ישובי ספר: גשר, רמות, ריחניה.

תחילתה של הודעה זו ביום כ"ז באדר ב' התשנ"ב (1 באפריל 1992).

ט"ז באלול התשנ"ב (13 בספטמבר 1992)

אברהם (בייגה) שוחט  
שר האוצר

(1) פ"פ 4048 מיום 15.10.92, בעמ' 76.

**אכרזה על היאחזויות והתנחלויות חקלאיות<sup>(1)</sup>**  
לפי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק) (נכס חוץ ישראל),  
התשלי"ד-1974

נתוקף סמכותי לפי תקנה 6(א) לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק) (נכס חוץ ישראל), התשלי"ד-1974 (להלן - התקנות), ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני קובע:  
(1) הישובים המפורטים להלן שהם היאחזויות והתנחלויות חקלאיות באזור, דינם לענין תקנה 6 לתקנות כדין ישובי ספר:

נצרים	יפית	אבנת (נח"ל)
נערן	כרמל	אלמוג
נצר חזני	כפר דרום	אלישע (נח"ל)
סוסיא	כוכב השחר	ארגמן
סלעית	כפר גינת	בית הערבה
עין חוגלה (נח"ל)	כפר עציון	בני עצמון - עצמונה
עפרה	מבוא חורון	בדולח
פצאל	מכורה	ביתרונות (נח"ל)
קטיף	משואה	בקעות
קליה	מעון	גני טל
ראש צורים	מגדל עוז	גן אור
רותם (נח"ל)	מצודות יהודה (יתיר)	גבעיות (נח"ל)
רועי	משכיות (נח"ל)	גיתית
ריחן	מתתיהו	גלגל
שדמות מחולה	מחולה	גדיד
תקוע	מצפה שלם	ורד יריחו
תלם	מורג	חמדת
תומר	נעמה	חמרה
	נתיב הגדוד	ייטב

(2) האכרזות על היאחזויות והתנחלויות חקלאיות מיום כי באב התשלי"ב (31 ביולי 1972) ומיום ה' בכסלו התשלי"ח (15 בנובמבר 1977) - בטלות.

(3) תחילתה של אכרזה זו ביום כ"ז באדר ב' התשנ"ב (1 באפריל 1992).

כ"ט בסיון התשנ"ב (30 ביוני 1992)

יצחק מודעי  
שר האוצר

(1) י"פ 4026 מיום 13.7.92, עמ' 4015.