

## פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה

### תקציר

במלחמת לבנון השנייה נפגעו גופים ציבוריים רבים ובהם מוסדות חינוך, חברות ממשלתיות, בתי חולים ותשתיות, וכתוצאה מכך נגרם להם נזק ישיר.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי-נובמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את מתן הפיצויים לגופים ציבוריים שספגו פגיעות ישירות במלחמת לבנון השנייה. הבדיקה נעשתה במשרדי רשות המסים (להלן - הרשות), באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת) ובכמה גופים ציבוריים.

### ממצאי ביקורת

שר האוצר והרשות לא הסדירו את מתן הפיצויים בגין הנזק הישיר שנגרם לגופים אלו; מקצת הגופים קיבלו פיצוי כבר במהלך המלחמה, אולם אחרים לא קיבלו פיצוי עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2007). לא ניתן היה לקבל מהרשות וממשרד האוצר נתונים על הסכום הכולל ששולם לגופים הציבוריים בגין הנזק הישיר שנגרם להם.

נמצא כי במקרים שבהם הוחלט על מתן פיצוי לגופים ציבוריים, חלקם לא קיבלו את הפיצויים בפועל. הרשות לא קבעה מנגנון להעברת כספי הפיצויים לניזוקים כדי להבטיח את השבת המצב לקדמותו.

בחלוף יותר משנה מתום המלחמה לא קיימו מקבלי החלטות כל דיון ממצה בסוגיה חשובה זו, ועדיין אין החלטות ונהלים ברורים בדבר הזכאות לפיצויים בגין נזק ישיר שנגרם לגופים ציבוריים.

### סיכום והמלצות

במהלך המלחמה ואחריה פעלו אנשי רשות המסים ללא לאות ובאומץ רב כדי לפצות את הניזוקים מהר ככל הניתן. כל הגורמים שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו את עבודתם הברוכה של אנשי הרשות. עם זאת, נמצאו ליקויים באופן הטיפול בגופים הציבוריים שנגרם להם נזק ישיר.

השבת המצב לקדמותו והחזרת החיים למסלולם לאחר מלחמה מצריכות שיקום יעיל ומהיר של הגופים הציבוריים שניזוקו, וזאת כדי להבטיח את המשך הספקת השירותים החשובים והחיוניים לאוכלוסייה. על שר האוצר והרשות לגבש הנחיות ברורות בנוגע לסוגיה אם לפצות את הגופים הציבוריים שניזוקו ובנוגע לנסיבות

## העברת הפיצויים, לאופן העברת הפיצויים ולפיקוח על השבת המצב לקדמותו באזורים שנפגעו.



### מבוא

סעיף 36 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), קובע כי ישולמו פיצויים עבור נזקי מלחמה ונזקים עקיפים כהגדרתם בחוק<sup>1</sup> ובהתאם לתקנות שיקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. בתקנה 2 לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן - התקנות), נקבע כי "ניזוק זכאי לפיצויים בשיעור שנקבע בתוספת". שר האוצר הוא הממונה על ביצוע החוק ואילו הנהלת עניני מס-רכוש וקרן-פיצויים היא בידי המנהל, שהוא נציב מס הכנסה. שר האוצר רשאי לאצול סמכויות, במגבלות שבחוק, לנציב ואילו הנציב רשאי לאצול סמכויות, במגבלות שבחוק, לאדם אחר.

בתקנה 1 לתקנות<sup>2</sup> מוגדר ניזוק כך: "מי שהיה בעל הנכס ביום שנגרם לו הנזק או מי שהוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי הוא הנושא בהוצאות שיקום הנזק, או שניהם ביחד, הכל כפי שקבע המנהל ולענין שווי של נזק עקיף<sup>3</sup> בתעשייה, במסחר ובשירותים, למעט - (1) המדינה; (2) גוף מתוקצב<sup>4</sup> או תאגיד בריאות... (3) חברה ממשלתית... (4) קופת חולים או מוסד להשכלה גבוהה". בחוק ובתקנות לא הוחרגו גופים אלו (להלן - גופים ציבוריים) כשדובר על קבלת פיצויים בגין נזק ישיר.

במהלך מלחמת לבנון השנייה ועד נובמבר 2007 העבירה רשות המסים (להלן - הרשות) סכום כולל של כ-360 מיליון ש"ח כתשלומי פיצויים בגין נזקים ישירים<sup>5</sup>.

בחודשים יולי-נובמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את מתן הפיצויים לגופים ציבוריים שספגו פגיעות ישירות במלחמת לבנון השנייה. הבדיקה נעשתה במשרדי הרשות, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת) ובכמה גופים ציבוריים.

### הטיפול בתביעות בגין נזק ישיר

1. במלחמת לבנון השנייה נפגעו בצפון הארץ גופים ציבוריים ובהם בתי חולים ממשלתיים, בתי ספר ממלכתיים, גני ילדים עירוניים ורכוש של חברות ממשלתיות. במסמך של הרשות שכותרתו "מס רכוש וקרן פיצויים - לוחמה בצפון - ישיבת חדר מצב - ישיבה 19.7.06" צוין כי "פיצוי לגופים מתוקצבים - הנושא נדון וטרם נקבעה עמדתינו".

- 1 נזק מלחמה - הנזק הישיר שנגרם למבנה ולתכולה; נזק עקיף - הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה או מחוסר אפשרות לנצל את הנכסים.
- 2 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (הוראת שעה), החלה על נזק שאירע באזור הגבלה בתקופה שבין 12.7.06 ל-14.8.06.
- 3 יצוין כי עתירות בנושא פיצוי בגין נזק עקיף תלויות ועומדות בבג"ץ.
- 4 לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב הוא תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית.
- 5 זהו הסכום הכולל של הפיצוי הישיר ששולם לכל הגופים, הן הפרטיים והן הציבוריים.

בפרוטוקול מסיכום ישיבת הנהלה מ-23.7.06 ציין מנהל הרשות דאז, מר ג'קי מצא, כי "פיצוי ישיר לכאורה אינו מוחרג בחוק לגבי גופים מתוקצבים על ידי המדינה, הגם שלכאורה אין מקום לשפותם שכן מקור כספיהם הוא מהמדינה... עד היום, ההחלטה הייתה שקרן מס רכוש לא תשפה גופים אלו. ההחלטה של שר האוצר ביום חמישי האחרון, היא כי נפצה בצמצום רק רשויות מקומיות ומועצות איזוריות ביישובי 'קו העימות'. ייתכן מאד שנצטרך להרחיב את הרשימה".

לתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 צירפה הרשות מסמך שכותרתו "סיכום ישיבה 20.7.06 - פיצוי לרשויות מקומיות ומבני ציבור ובתי חולים ממשלתיים". במסמך צוינו שמות המשתתפים בישיבה: "אברהם הירשזון, יוסי בכר, ג'קי מצא, קובי הבר, ירון זליכה", ונקבע בו כי "ינתן פיצוי בגין נזק ישיר גם לרשויות מקומיות בגין נזק למבני ציבור, בתי ספר, מתנ"סים וכן לבתי חולים ממשלתיים"<sup>6</sup>.

**נמצא כי אין התאמה בין המפורט במסמך זה לבין תיאור ההסכמות שהושגו בפגישה, כפי שפירט מנהל הרשות דאז, מר ג'קי מצא, בפרוטוקול ישיבת הנהלה כאמור.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 ציין הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר קובי הבר, "סיכמתי עם מנהל רשות המיסים כי הרשות תפעל להטבת הנזקים שנגרמו לתשתיות הציבוריות, באותם המקרים בהם הנזק נגרם מפגיעת אויב. ההחלטה הוצגה לשר האוצר וקיבלה את אישורו. ההחלטה הנ"ל התקבלה כהחלטה אד-הוק, לאחר שהגענו למסקנה כי בהתחשב בהיקף הנרחב של הנזקים וברצון להשיב את המצב לקדמותו בהקדם האפשרי מן הראוי להפקיד את המשימה בידי רשות המיסים, שהייתה הגוף שהפעיל ממילא מערך להערכת נזקים ולפיצוי בגינם. להבנתי אין בהחלטה הנ"ל משום שינוי מדיניות, כפי שנקבעה בעבר, לפיה קרן מס רכוש אינה מפצה תאגידים סטטוטוריים וגופים ממשלתיים אחרים בגין נזקי פעילות איבה, שכן במצב עניינים רגיל יכולים גופים אלו לספוג נזקים אלו במסגרת תקציביהם. אין לי ספק כי באירועי מלחמה לא ניתן לצפות מראש את אשר יהיה המצב ולכן גם בעתיד יידרשו החלטות אד-הוק בהתאם להתפתחויות שיהיו".

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ורשות המיסים יגבשו נהלים מבעוד מועד, ולא יחכו לשעת משבר.**

2. יצוין כי בשנת 2004, כשהתעורר סכסוך בין חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) לבין מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, בדיון שנערך אצל המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים, צוין כי "עם תחילת האינתיפאדה, לאחר שנכססו רבים של גופים סטטוטוריים נפגעו, התקיים דיון באגף התקציבים במשרד האוצר בו הוחלט כי כל הגופים הסטטוטוריים שדינם כדין מדינה יממנו את שיקום נזקיהם מתקציבם הם. הרקע להחלטה זו היא תפיסת קרן הפיצויים כקרן אשר נועדה לעזור לאזרחים ולא לגופים ממשלתיים. זאת לעומת חברות ממשלתיות אשר הקרן ממשיכה להעביר להם פיצויים בגין נזקים מפעולות איבה... תאגיד סטטוטורי ניזון מתקציב המדינה, גם אם לא באופן ישיר. אמנם לעניין תשלום מיסים דינם אינו כדין המדינה אך לגבי השאר הם כן. עם זאת נראה כי החלטה זו שלא לשלם פיצויים לגופים סטטוטוריים לא נשענת על בסיס משפטי ברור".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות, אג"ת ומשרד המשפטים היו צריכים להסדיר את נושא הפיצויים הישירים לגופים ציבוריים זה מכבר ולקבוע עמדה נורמטיבית עקרונית ומפורטת בסוגיה, במיוחד נוכח העובדה שבנושא זה כבר התגלעו קשיים בעבר.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 ציינה המשנה לפרקליט המדינה, עורכת דין מרים רובינשטיין, כי הסכסוך בין רכבת ישראל לבין מס רכוש הסתיים לאחר שהובהר כי רכבת ישראל פוצתה על ידי המדינה, ככל הנראה במסגרת סבסוד פעילותה השוטפת, בגין הנזקים שנגרמו לה עקב פעולות איבה.

עוד ציינה המשנה לפרקליט המדינה כי שורת ההיגיון אכן מחייבת שגוף המתוקצב באופן שוטף על ידי המדינה, וכל שכן גוף השייך למדינה, לא יפוצה במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים במקרה שנגרם נזק לרכוש. עוד הוסיפה כי יש להבחין בין הגופים הציבוריים; יש לבדוק אם מדובר בגוף מתוקצב ולבחון את אופן התקצוב; ו"למותר לציין, שמקום שמדובר בגוף עצמאי, גם אם במהותו הינו גוף ציבורי יהיה מקום, בנסיבות המתאימות, להענקת פיצוי בגין נזקי מלחמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לקבוע קריטריונים ברורים לפיצוי הגופים הציבוריים. במסגרת קריטריונים אלה יש מקום לשקול, בין היתר, את אופן תקצוב הגוף, את מידת עצמאותו ואת הנסיבות שיזכו אותו בפיצויים.

3. בפרוטוקול ישיבה של מנהלי מוקדים<sup>7</sup> מ-1.8.06 הנחה מנהל קרן פיצויי פעולות איבה ברשות, מר צחי שביט, את מנהלי המוקדים לפצות רק מתנ"סים, בתי ספר וגנים ברשויות המקומיות. ב-9.8.06 החליטה הרשות, לאחר התייעצות עם הממונה על אג"ת, לפצות שתי חברות ממשלתיות בגין נזקים ישירים שנגרמו להן: חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן) ורכבת ישראל. יצוין כי החלטה זו התקבלה לאחר שמס רכוש בצפון סירב לפצות את החברות וטען, לדברי החברות, כי "אינו מכסה נזקים של חברות ממשלתיות" וכי "המדינה אינה מפצה את עצמה".

בישיבת הנהלת הרשות מ-13.8.06 צוין כי "ג'קי יבחן אל מול אגף תקציבים את האפשרות לפצות תשתיות של רשויות מקומיות שנפגעו". ב-29.8.06 שלח ראש עיריית מעלות מכתב למנהל הרשות ובו ביקש להנחות את אנשי המשרד כי דין מוסד ציבורי כדין מוסד חינוכי. עוד ציין ראש העירייה כי "אנשי מס רכוש הודיעו לאנשינו שאין כל הנחיה לשיקום גופים בצפון".

באותו היום נשלח מכתב ממנהלת נזק ישיר ליועץ המשפטי של הקרן ובו בקשה להנחיה בכתב, שתיתן לאחר התייעצות עם מנהל הרשות, כיצד לפעול בעניין גופים מוסדיים ממשלתיים אשר הגישו תביעות וטרם ניתן אישור לשלם להם. במכתב מפורטים כמה גופים ובהם תש"ן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שהתברר לרשות שאין נהלים ברורים לפיצוי, היה מקום שהיא תפעל לאלתר לקביעת נהלים ברורים ואחידים באשר לשאלה אם לפצות גופים ציבוריים ובאשר לאופן שבו יש לפצותם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי תמוהה טענת מנהלת נזק ישיר מ-29.8.06 שלפיה טרם ניתן אישור לשלם לגופים, אף על פי שלחלק מהם, כדוגמת תש"ן, כבר ניתן אישור כאמור לעיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין החשב הכללי דאז, ד"ר ירון זליכה, כי בכוונת אגף החשב הכללי "לפעול לביצוע ביקורת מקיפה על התשלומים שבוצעו מהקרן במהלך מלחמת לבנון השנייה, כאשר במסגרת זו ייבדקו גם תשלומי פיצויים לגופים ציבוריים בגין נזק ישיר".

4. בספטמבר 2006 נדונה ברשות בקשת החברה הלאומית לדרכים בע"מ (להלן - מע"צ) לקבלת פיצוי בסכום כולל של כמיליארד ש"ח. במכתב פנימי ציין היועץ המשפטי של הקרן כי "קרן

7 במהלך המלחמה הקימה הרשות בצפון מוקדים אזוריים ומקומיים שתפקידם היה לרכז את הטיפול בנזקים שנגרמו כתוצאה מהמלחמה.

הפיצויים כאמור, לא מפצה חברות ממשלתיות, תאגידים סטאטוטוריים או משרדי ממשלה בגין הנזק ואשר על כן מומלץ לדחות את פנייתם".

בישיבה שהתקיימה ב-25.10.06 בין הממונה על אג"ת דאז, מר קובי הבר, למנהל הרשות דאז, מר ג'קי מצא, הוצגה רשימה חלקית של גופים ציבוריים בצפון הארץ שניזוקו במלחמת לבנון השנייה. הרשימה כוללת, בין היתר, בתי חולים, חברות ממשלתיות, תשתיות וגינות ברשויות מקומיות. הוחלט "לשלם פיצויים למוסדות בהתאם למסמך המצ"ב, למעט משרד הביטחון... מובהר כי רשימה זו אינה סופית ובמידה ויתווספו מוסדות ציבור נוספים מסוג זה, ישולם פיצוי בהתאם לאמור לעיל".

5. באוקטובר 2006 פנה לרשות "מתאם-על לשיקום הצפון" במשרד ראש הממשלה<sup>8</sup> בבקשה לדון בדרישת מערך הכבאות לכיסוי העלויות שספג כתוצאה מהמלחמה. בנובמבר 2006 ביקש מנהל תחום שטחים פתוחים במשרד החקלאות להעביר לקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) פיצוי בסך כ-4.7 מיליון ש"ח בגין נזקים שנגרמו לתשתיות של רשות המרעה.<sup>9</sup>

ב-28.12.06 נערך דיון בהשתתפות מנהל הרשות דאז, מר ג'קי מצא, ראש מינהלת ראש הממשלה לשיקום הצפון, מר דוד בן ימיני, ומנהל קרן פיצויי פעולות איבה, מר צחי שביט, ובר צוין כי באופן עקרוני קיבלו הרשויות המקומיות את הפיצוי על התכולה שניזוקה בבתי הספר, למעט עיריית קריית שמונה שעדיין לא קיבלה לטענתה את המגיע לה. בדיון הוצג דוח על מצב הטיפול בנזקי התשתיות, כולל תכולת בתי ספר ומבני ציבור, וסוכם כי הקרן תשלם בתוך שבועיים תשלומים כנגד הערכת הנזקים הכוללת של התשתיות בכל הערים.

ב-8.1.07 שלח סגן ממונה מיסוי מקרקעין חיפה מכתב לסמנכ"ל בכיר ברשות דאז, מר שוקי ויטה, ובו "רשימת גופים ממשלתיים שניזוקו נזק ישיר וטרם התקבלה החלטה לגבי הפיצוי הכספי". הגופים הם רשות השידור, איגוד ערים לכבאות, הסוכנות היהודית, משרד הביטחון (אגף המוויאונים, מוזיאון חיל הים חיפה), רכבת ישראל וחברת דואר ישראל. במכתב צוין כי בכל המקומות שניזוקו נערכו שומות, וממתנים להחלטה בדבר הפיצוי.

ב-17.1.07 פנה ראש המינהלת לשיקום הצפון למנהל הרשות דאז, מר יוסי בכר, ציין כי צעות בעיות נוספות בשטח שטרם נפתרו וביקש לכנס פגישה בדחיפות כדי לדון בהן.

ב-25.1.07 נשלחה דרישה מסמנכ"ל משרד הביטחון למנהל הרשות דאז, מר יוסי בכר, למצוא פתרון הולם לנזקי מחנות צה"ל בסך 34.6 מיליון ש"ח. הדרישה נומקה בכך ש"נזקים אלו נגרמו ע"י טילי אויב בתוך שטח מדינת ישראל להבדיל מנזקים לציוד מלחמה במהלך הקרבות, לפיכך ולאור העובדה שמשרדי ממשלה אחרים (כמו משרד הבריאות, משרד החינוך וכדומה) פוצו בגין נזקי טילים לרכושם".

מסיכום הדיון שנערך ברשות ב-1.5.07 עולה כי בנושא פיצוי התשתיות חלה התקדמות בנהריה ובמעלות, אך הטיפול בנושא טרם הסתיים. ראש עיריית מעלות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי אין כל התקדמות בטיפול הרשות בתשתיות העירוניות. בנושא "מרעה הבקר" דווח כי הנושא עדיין בטיפול ונמצא בשלבי סגירה אחרונים.

8 על פי החלטת ממשלה מספטמבר 2006 מינה ראש הממשלה מינהלת לשיקום הצפון לצורך טיפול בנושא הנזקים שנגרמו במלחמה.  
9 רשות המרעה אחראית לפיתוח שטחי מרעה ברחבי הארץ עבור משק הבקר והצאן. תקציבה מגיע ממימון משותף של משרד החקלאות, מינהל מקרקעי ישראל, קק"ל והחטיבה להתיישבות. סוכם בין משרד החקלאות למס רכוש כי סכום הפיצויים יופקד ישירות בקופת קק"ל, כיוון שהיא מופקדת על ביצוע התיקונים לשטחי המרעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרן של הנחיות ברורות וחד-משמעיות הביא לכך שלא ניתן מענה הולם לפנייתם של גופים רבים לרשות לקבלת פיצוי בגין הנזקים שנגרמו להם.

מתשובותיהן של חברת החשמל לישראל בע"מ, רכבת ישראל וקק"ל עולה כי עד דצמבר 2007 טרם הוסדר תשלום הפיצויים בגין נזקים ישירים שנגרמו להן<sup>10</sup>.

בתשובתו של המבקר הפנימי של הרשות מדצמבר 2007 צוין כי "לאור הערת המבקר כי יש לגבש הנחיות ברורות בנוגע לפיצויים לגופים ציבוריים, רשות המסים תברוק זאת ביחד עם הגופים המתאימים מחוץ לרשות המסים, לרבות בדיקה אם יש לבצע תיקון חקיקה בעניין והוצאת נוהלים ברורים".

מנהל קרן פיצויי פעולות איבה, מר צחי שביט, השיב בנובמבר 2007 כי "לאור אי הבהירות שמעלות ההערות בדו"ח בעניין החבות או אי החבות לתשלום פיצוי בגין נזקים למבנים ציבוריים יש לדעת מקום לכנס בדחיפות נציגים מטעם קרן הפיצויים, משרד האוצר ומשרד המשפטים על מנת שתתקבל פעם אחת ולתמיד החלטה עקרונית ופורמלית בעניין הזה".

בדצמבר 2007 השיב עוזר היועץ המשפטי ברשות כי "קיימת בעיה שלא לפצות גופים ממשלתיים ציבוריים, בגין נזק ישיר, שכן אין החרגה מפורשת בחוק או בתקנות ולטעמי יש לפעול בדחיפות על מנת להסדיר חוקית את הנושא".

מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שאף על פי שהמלחמה הסתיימה לפני יותר משנה, לא קיימו מקבלי החלטות דיון ממצה בסוגיה חשובה זו, ועדיין לא התקבלו החלטות ולא גובשו נהלים ברורים בדבר הזכאות לפיצויים בגין נזק ישיר שנגרם לגופים ציבוריים.

## הסדרה של העברת כספי הפיצויים לייעודם

1. במהלך המלחמה נפגעו תשתיות רבות, לרבות כבישים וביוב, בתחומן של רשויות מקומיות ומחוצה להן. לדברי הרשות, על כל הנזקים שבתחומן המוניציפלי של הרשויות הועבר פיצוי לרשויות המקומיות. אולם הקרן לא פיצתה על נזקים שנגרמו לכבישים בין-עירוניים.

בביקורת נמצא כי העברת כספי הפיצויים לשיקום הנזקים לא הוסדרה: כל רשות מקומית שנפגעה וקיבלה פיצויים עשתה בהם שימוש לפי סדרי העדיפויות שלה ולפי הצרכים שלה, ולא בהכרח השיבה את המצב לקדמותו. רשות המסים גם לא קבעה מנגנון לבקרה ולפיקוח על העברת כספי הפיצויים לייעודם, שהוא השבת המצב לקדמותו.

10 היקף הפיצויים שקק"ל תבעה עבור הנזק הישיר שנגרם ליערות קק"ל מוערך בכ-63 מיליון ש"ח: עלות העבודה והחומרים לכיבוי שרפות מוערכת בכ-8 מיליון ש"ח, ועלות שיקום היערות השרופים מוערכת בכ-55 מיליון ש"ח. בתשובתה מסרה קק"ל כי "משיחות שלנו עם מס רכוש הסתבר כי הם עדיין מתלבטים על עצם זכאותה של הקק"ל לקבל פיצוי כל שהוא". רכבת ישראל מסרה בתשובתה כי בגין הנזק שנגרם למוסך הרכבת בחיפה היא קיבלה 3.7 מיליון ש"ח, אך בגין הנזק שנגרם לציוד גייד בסך 13.5 מיליון ש"ח היא טרם קיבלה פיצוי.

מנהל קרן פיצויי פעולות איבה ציין בתשובתו כי "במהלך העבודה הבנו, כי רשויות שנמצאות בקשיים כספיים עלולות לא לבצע רכישות מתחייבות של ציוד שנפגע ואף הזהרנו על כך אך כאמור עניין זה אינו בתחום סמכותינו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר והרשות, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, לקבוע נוהל שיבטיח שהפיצויים ישמשו לשיקום הנזקים ולא "ייבלעו" בפעילות אחרת של הרשויות המקומיות.

2. כאמור, החוק והתקנות קובעים כי הפיצויים ישולמו לניזוק, בהתאם להגדרות שבתקנות, הניזוק הוא מי שהיה בעל הנכס ביום שנגרם לו הנזק<sup>11</sup>. כאשר מדובר בגופים ציבוריים, בעלי הנכס הם לעתים הרשות המקומית (כדוגמת בתי ספר), לעתים הממשלה ולעתים ישויות אחרות.

התקנות מגדירות "שיקום נזק - החזרת הנכס למצבו שלפני הנזק, ואם הנכס אינו ניתן לשיקום כאמור - הקמתו או רכישתו של נכס דומה במקומו, הכל לפי העניין ובאישור המנהל". בתקנות נקבע כי מנהל הרשות רשאי להתנות את מתן הפיצויים בשיקום הנזק.

נמצא כי אף על פי שרשויות מקומיות קיבלו פיצויים, מקצת בתי הספר וגני הילדים שניזוקו לא קיבלו מהרשות המקומית ציוד במקום התכולה שניזוקה או פיצוי שווה ערך לתכולה שניזוקה. מכאן שבפועל לא הושב המצב לקדמותו.

לדוגמה, בעקבות פגיעות שנגרמו לבתי ספר ממלכתיים ולגני ילדים עירוניים הועברו הפיצויים לרשות המקומית שבתחומה הם נפגעו. בכירים ברשויות המקומיות<sup>12</sup> הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הם נמנעו מלהעביר את כספי הפיצויים למוסד החינוכי שנפגע הואיל ולרשות המקומית אין כלים לפיקוח על כספים אלו בכל מוסד. מקצת הבכירים טענו כי הרשויות המקומיות כללו את כספי הפיצויים בסל כללי אחד והקצו את הסכומים כחלק מההתחשבנות השוטפת עם הגוף הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר והרשות להסדיר את מנגנון תשלום הפיצויים בגין פגיעה בגופים ציבוריים ולוודא שהכספים ישמשו למטרה שלשמה הועברו - השבת המצב לקדמותו - ולא לשום מטרה אחרת, ובמידת הצורך להתנות את מתן הפיצויים בשיקום הנזק.

## נוכחות בעלי הנכס בעת הערכת שמאי

הרשות הנחתה את הנפגעים לוודא שעל כל בקשה לקבלת פיצויים יחתמו בעל הנכס, שמאי מטעם הרשות, מהנדס ונציג מטעם הרשות המקומית. לרוב שוקם המבנה על ידי חברה משקמת, בהתאם להנחיות הרשות.

11 או מי שהוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי הוא הנושא בהוצאות שיקום הנזק, או שניהם ביחד.  
12 משרד מבקר המדינה נפגש עם בכירים ברשויות המקומיות נהריה, מעלות, צפת, קריית שמונה וחיפה.

נמצא כי היו מקרים שבהם הגיעו השמאים למבנה של גוף ציבורי שנפגע מבלי שמנהל הגוף הציבורי או נציג מטעמו נכחו שם. השמאים קיבלו דיווחים וסיירו במקום הפגיעה, לעתים בליווי נציג מטעם הרשות המקומית בלבד. עוד נמצא כי הנציג מטעם הרשות המקומית הוא שחתם על כתב התביעה ואישר בסוף תהליך השיקום את סיום העבודה. בשל העובדה שמנהל הנכס בפועל או נציג מטעמו לא נכחו במקום, ומי שנכחו במקום היו רק הבעלים הפורמליים, קרי נציגי העירייה, לעתים הנזקים לא אותרו במלואם, לא הוערכו כראוי וממילא לא תוקנו במלואם.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי הרשות לא פרסמה הנחיות לגבי נוכחותם של מנהלי הגופים הציבוריים בעת שהשמאי העריך את הנזק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לקבוע כללים להימצאותו של מנהל הנכס או של נציג מטעמו הן בשלב בדיקת השמאי והן בשלב האישור הסופי של השיקום, ולא להסתפק בנציג של הבעלים.

## התשלום הכולל עבור נזקים ישירים

בספטמבר 2007 ביקש משרד מבקר המדינה מהרשות את רשימת הגופים הציבוריים שקיבלו פיצויים מהקרן בגין הנזקים הישירים שנגרמו להם במהלך המלחמה, את סכומי הפיצויים ואת מועדי הפיצוי.

עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2007, לא היו לרשות נתונים מרוכזים על כל הפיצויים ששילמה לגופים ציבוריים בגין הנזקים הישירים שנגרמו להם. עוד מתברר כי אג"ת לא דרש מידע זה מהרשות, וממילא נתונים אלה לא נמצאים בידיו. לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שנתונים מרוכזים אלה אינם מצויים בידי מקבלי החלטות, הם אינם יכולים לעמוד על מלוא המשמעות הכלכלית והארגונית של החלטתם לפצות גופים ציבוריים. לפיכך גם אין ביכולתם להסיק מסקנות ולהפיק לקחים לגבי פיצויים מסוג זה בעתיד.

מניתוח הנתונים הגולמיים שהעבירה הרשות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 עולה כי היקף הפיצויים ששילמה הרשות לגופים ציבוריים בגין נזקים ישירים מגיע לעשרות מיליוני ש"ח<sup>13</sup>. ברשימת הגופים שקיבלו פיצויים מופיעים מע"צ<sup>14</sup>, חברת החשמל לישראל בע"מ, מקורות, קק"ל, תש"ן, איגוד ערים לכבאות, מרכז רפואי רבקה זיו, מרכז רפואי רמב"ם, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, רשות השידור ורשויות מקומיות. נמצא כי מתן הפיצויים החל בסמוך לסיום המלחמה ונמשך עד כשנה לאחריה.

13 מאחר שאין הגדרה לגופים ציבוריים, משרד מבקר המדינה לא יכול היה להעריך במדויק מהו הסכום הכולל ששולם לגופים אלו.

14 מע"צ ציינה בתשובתה מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה כי היא הגישה בקשה לרשות "לקבלת פיצויים בסך כ-55 מיליון ש"ח, בגין נזק ישיר לכבישים לצפון. בקשת החברה לא נענתה. החברה שוקלת לנקוט אמצעים משפטיים עפ"י החוק למימוש בקשתה".



בתשובתו מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה ציין יועץ שר האוצר כי "השר הנחה את גורמי המקצוע במשרד לקיים עבודת מטה לבחינת הליקויים שהוצגו בטיטת הדו"ח והדרכים לתיקונם. במהלך חודש ינואר יקיים השר דיון בו תוצג עבודת המטה המתקיימת בנושא ודרכי הפעולה למניעת הישנותם בעתיד".



במהלך המלחמה ואחריה פעלו אנשי רשות המסים ללא לאות ובאומץ רב כדי לפצות את הניזוקים מהר ככל הניתן. כל הגורמים שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו את עבודתם הברוכה של אנשי הרשות. עם זאת, נמצאו ליקויים באופן הטיפול בגופים הציבוריים שנגרם להם נזק ישיר.

השבת המצב לקדמותו והחזרת החיים למסלולם לאחר מלחמה מצריכות שיקום יעיל ומהיר של הגופים הציבוריים שניזוקו, וזאת כדי להבטיח את המשך הספקת השירותים החשובים והחיוניים לאוכלוסייה. על שר האוצר והרשות לגבש הנחיות ברורות בנוגע לסוגיה אם לפצות את הגופים הציבוריים שניזוקו ובנוגע לנסיבות העברת הפיצויים, לאופן העברת הפיצויים ולפיקוח על השבת המצב לקדמותו באזורים שנפגעו.

