

מבקר המדינה | דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם
משבר הקורונה | התשפ"א-2021



החטיבה לביקורת תחומי כלכלה
ותשתיות לאומיות

הנחות בארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה



הנחות בארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה

רקע

הסיוע הממשלתי לעסקים באמצעות הנחות בארנונה¹ בשל משבר הקורונה על ידי העברת הכספים לרשויות המקומיות מתקציב המדינה נעשה בשני סבבים ובשתי מסגרות: סבב א' - לפי החלטת ממשלה מאפריל 2020 ותקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) מאפריל 2020 (תקנות קורונה א'); וסבב ב' - לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) מספטמבר 2020 (תקנות קורונה ב'). **בסבב א'** - הזכאות להנחות נקבעה לפי סיווג הנכסים שבהם מחזיקים העסקים, ואומדן ההנחות הכולל היה בסך כ-2.8 מיליארד ש"ח: המימון מתקציב המדינה היה בסך 2.7 מיליארד ש"ח והיתר במימון הרשויות. ההנחה ניתנה באופן חד-פעמי לכלל העסקים הרלוונטיים בשיעור של 25% מהארנונה השנתית, או בשיעור של 100% בגין חיובי הארנונה לחודשים מרץ עד מאי 2020. **בסבב ב'** - הזכאות להנחות נקבעה לפי ירידה ניכרת במחזור ההכנסות של העסקים, ואומדן ההנחות הכולל היה בסך כ-3.5 מיליארד ש"ח מיוני 2020 עד יוני 2021: לחודשים יוני עד דצמבר 2020 סך של כ-1.3 מיליארד ש"ח, והיתר בסך כ-2.2 מיליארד ש"ח לחודשים ינואר עד יוני 2021.

נתוני מפתח

כ-2.8 מיליארד ₪	כ-275 מיליון ₪	כ-1.3 מיליארד ₪	כ-150 מיליון ₪
סבב א' - האומדן הכולל של ההנחות לעסקים: 2.7 מיליארד ש"ח במימון תקציב המדינה, והיתרה במימון הרשויות המקומיות. התקציבים נוצלו במלואם (ראו פירוט בלוח 6 שלהלן)	סבב א' - תוספת תקציב בסך 223 מיליון ש"ח לתקציב האומדן הראשוני (שהיה בסך 2.3 מיליארד ש"ח), שיועדה מראש לחריגות בפועל מהאומדן הראשוני, ותוספת תקציב בסך כ-52 מיליון ש"ח שאושרה לאחר ההוצאות בפועל. התקציבים נוצלו במלואם (ראו פירוט בלוח 6 שלהלן)	סבב א' - הסכום שהועבר מתקציב השיפוי על ההנחות בארנונה של משרד הפנים ל-29 רשויות מקומיות איתנות שבהן מתבצעת רוב הפעילות העסקית	סבב א' - סך ההשתתפות מקרן הניקיון שבמשרד להגנת הסביבה בהנחות בארנונה שהועבר לרשויות המקבלות מענק איוון

1 ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית. מטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. הרשות מטילה את המס על המחזיקים בנכסים שבתחומה. המס נקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות [נוסח חדש] וצווי המועצות המקומיות; והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה בשנה.



257	280 מיליון ₪	כ-80,000 בקשות	3.5 מיליארד ₪
מספר הרשויות המקומיות שנכללו בהסכם השיפוי: 195 מקבלות מענק איוון; 29 רשויות איתנות; 33 אינן מקבלות מענק איוון ואינן איתנות	סבב ב' - סך השיפוי שהסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שילמה לרשויות בעבור עסקים שבקשתם אושרה על ידיה לחודשים יוני עד דצמבר 2020 (נכון לאפריל 2021), שהוא כ-22% מ-1.3 מיליארד ש"ח שהוקצו לתקופה זו	סבב ב' - מספר הבקשות שהוגשו לחודשים יוני עד דצמבר 2020 (נכון לאפריל 2021)	סבב ב' - סכום ההנחות לעסקים שאושר מיוני 2020 עד יוני 2021

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע הממשלתי במתן הנחות בארנונה לעסקים בשל משבר הקורונה. בין היתר נבדק תהליך מתן ההנחות בארנונה לעסקים מהרשויות המקומיות ותהליך השיפוי, מתקציב המדינה, לאותן הרשויות על הירידה בהכנסות שלהן. דוח הביקורת עוסק בעיקרו בסבב א'. במועד סיום הביקורת רק החל תהליך הטיפול בבקשות להנחות בארנונה בסבב ב'. הביקורת נעשתה במשרד הפנים ובארבע רשויות מקומיות: עיריית תל אביב-יפו, עיריית קריית גת, עיריית נצרת ועיריית נוף הגליל. בדיקות משלימות נעשו במשרד האוצר, במרכז השלטון המקומי, במרכז המועצות האזוריות ובסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (הסוכנות) שבמשרד הכלכלה והתעשייה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

השוואת פרמטרים עיקריים בין סבב א' לבין סבב ב'		
סבב ב'	סבב א'	הפרמטר
הנחה בארנונה לעסקים שנפגעו משמעותית בשל משבר הקורונה בשיעור של 95% עד 100% לחודשים יוני 2020 עד יוני 2021	הנחת פטור מארנונה לחודשים מרץ עד מאי 2020 או הנחה של 25% מהארנונה לשנת 2020	סוג ההנחה
3.5 מיליארד ₪ לחודשים יוני 2020 עד יוני 2021	2.8 מיליארד ש"ח לחודשים מרץ עד מאי 2020	היקף התקציב בסבב א' כולל: סכום ההשתתפות של הרשויות המקומיות ושל קרן הניקיון
22% - 280 מיליון ש"ח מ-1.3 מיליארד ש"ח שהוקצו לחודשים יוני עד דצמבר 2020	100%	שיעור מימוש התקציב (נכון לאפריל 2021)
עסקים שמחזורם הוא עד 400 מיליון ש"ח ושמחזור פעילותם נפגע משמעותית על פי הכללים שנקבעו בתקנות	כלל העסקים המחזיקים בנכסים על פי הכללים שנקבעו בתקנות	הקריטריון לזכאות להנחה
הרשויות שלעסקים שבתחומן אישרה הסוכנות בקשה להנחה, והרשות נתנה להם את ההנחה בפועל	כלל הרשויות המקומיות, מהן 29 רשויות איתנות שקיבלו 1.3 מיליארד ש"ח מתקציב משרד הפנים (57%)	מקבלי השיפוי בגין ההנחה
שניים עד שלושה חודשים לכל הפחות (ללא עיכובים)	מידי	זמן הטיפול במתן ההנחה לעסק



סבב א' - מתן הנחות לעסקים - השיטה לקביעת העסקים הזכאים להנחות בארנונה בסבב א' התבססה על סוג הנכס והשימוש בו. הגם שהשיטה גובשה לצורך מתן מענה מיידי ומהיר לעסקים ולרשויות המקומיות, לצורך קביעת העסקים הזכאים, לא נכללה דרישה להוכחת ירידה בפעילות העסק בתקופת משבר הקורונה (פרט לגבי נכס שסווג כ"נכס אחר").



סבב א' - סיווג הנכסים לצורך קביעת הזכאות ההנחה - משרד הפנים לא הסדיר סיווג אחיד לנכסים כדי שישמש אותו ואת כל הרשויות בקביעת חיובי הארנונה. ריבוי סיווג הנכסים עלול להשפיע על מתן ההנחות לעסקים. כלומר, אם חלה טעות בסיווג הנכס, הדבר עלול להביא לכך שבעל עסק הזכאי להנחה לא יקבלה וכן להפך.

סבב א' - רישום ובקרה על כספי המימון מקרן הניקיון -

- באפריל 2020 פורסם תיקון לחוק שמירת הניקיון ובו נקבע כי קרן הניקיון תעניק מענק סיוע חד-פעמי לטיפול בפסולת ביתית, מכספי היטל ההטמנה, לרשות מקומית המקבלת מענק איזון לשנת 2020 בסך כולל של כ-150 מיליון ש"ח. עוד נקבע בתיקון כי רשויות מקומיות המשויות לאשכולות 1 עד 6 בדירוג החברתי-כלכלי יקבלו מענק בסך כולל של כ-40 מיליון ש"ח. מהאמור בחוק עולה כי שני המענקים המפורטים, בסך 190 מיליון ש"ח, שיועברו מקרן הניקיון, יועדו להוצאות בגין טיפול בפסולת ביתית.

- אף ש-150 מיליון ש"ח מהסיוע ניתנו מקרן הניקיון ולכאורה היו מיועדים להוצאות ניקיון, הסכום נכלל במודל השיפוי להנחות בארנונה.

- מדיווחי עיריית נוף הגליל ועיריית קריית גת עולה כי הרשויות לא הונחו לבצע רישום ובקרה כספית נפרדת עבור הסכומים אשר התקבלו מקרן הניקיון, ועלתה אי-בהירות לגבי הייעוד של כספים אלו - האם עבור הירידה בארנונה מעסקים או עבור הוצאות ניקיון.

- נציגי משרד הפנים ונציגי המשרד להגנת הסביבה מסרו כי לא הוכנה תוכנית להתחשבות עם הרשויות על תוספת עלויות הניקיון כתוצאה מהטיפול בפסולת.

סבב א' - בקרת משרד הפנים על כספי השיפוי - הנתונים והדוחות שבידי משרד הפנים על שלושה מצבים: נכסים ממשלתיים; נכסים אחרים; ותיקון עיוותים, הקשו עליו ועל גורמי בקרה חיצוניים להבחין בין המצבים האמורים ולבצע את הבקרה הנדרשת.

סבב א' - הפערים בין האומדן לבין הנחות שניתנו בפועל (חוסר שיפוי או עודף שיפוי) - נמצא כי בהסכם השיפוי לא נקבעה הוראה בדבר כספי העודף או החוסר שבין השיפוי הראשוני לבין ההנחות שניתנו בפועל בגינו. לכן, במקרים שבהם נוצר לרשות עודף מהשיפוי הראשוני, הרי הוא יכול להישאר בידה, ובמקרים שבהם נוצר לרשות חוסר, משרד הפנים לא יעביר כספים לכיסויו. כמו כן, מהמידע שמסרו ארבע הרשויות שנבדקו בביקורת עלו פערים בבקרה על סיווג הנכסים ברשויות ובהתאמת הסיווג לנקבע בתקנות קורונה א', ובהם בין היתר, היעדר סיווג אחיד של נכסים לכל הרשויות ודיווח של הרשויות על פי סיווג מוסכם זה. יצוין כי פערים אלה עלולים להביא לטעויות בזכאויות להנחה, לטעויות בחישוב סכומי הארנונה וכתוצאה מכך לטעויות בחישובי ההנחות הנגזרים ממנה.

סבב א' + ב' - הנחות בארנונה למשכירי נכסים - בתקנות קורונה א' ובתקנות קורונה ב' לא ניתן מענה למקרים שבהם שוכר של נכס עזב את הנכס מסיבות הקשורות לקורונה, והמשכיר של אותו הנכס לא הצליח להשכיר אותו שוב באותה תקופה.

סבב ב' - תהליך הטיפול בבקשה לקבלת הנחה בארנונה - עלה כי בתקופת הביקורת, היה קיים פער זמנים בנוגע לטיפול בבקשה בהתאם למועד בחודש שבו היא מוגשת. כך, לדברי הסוכנות, אם עסק הגיש את הבקשה שלו ב-11 לחודש, הבקשה שלו



תחכה עד ל-10 לחודש שאחרי וישלח לרשויות המקומיות עד ה-20 לחודש שאחרי. עסק שהגיש ב-9 לחודש, הבקשה שלו תגיע לרשות המקומית תוך כ-10 ימים.

סבב ב' - שיעור המימוש על ידי העסקים - נמצא כי שיעור הניצול התקציבי של תקציב הסיוע שניתן במסגרת תקנות קורונה ב' הסתכם בסך כ-280 מיליון ש"ח ששולמו נכון לאפריל 2021 בגין החודשים יוני 2020 עד דצמבר 2020. שיעור ניצול התקציב המתייחס לתקופה האמורה היה כ-22% מהתקציב אותו ייעד משרד האוצר להנחות בארנונה בסבב ב'.

סבב ב' - פעולות גבייה ואכיפה של הרשויות - עם החלת תקנות קורונה ב' לא גובש מנגנון המאפשר דחיית גבייה של תשלומי הארנונה לעסקים שהיו זכאים לדחייה זו, לרבות בעניין חיובי הריבית בגין תשלומים אלו.



סבב א' - מנגנון מתן ההנחות - את המנגנון בנו משרד הפנים ומשרד האוצר, והוא פשוט ליישום לכלל העסקים. הכנת התקנות, הכנת מתווה השיפוי, סיכום אומדן העלות והתקצוב, הסיכום והחתימה על הסכם השיפוי והעברת השיפוי - כל אלו נעשו בתוך זמן קצר ממועד החלטת הממשלה, נתנו מענה מידי לעסקים ושמרו על היציבות התקציבית של הרשויות המקומיות. רוב העסקים לא נדרשו להגיש בקשות, טפסים ומסמכים. העסקים שנמצאו זכאים להנחה לפי התקנות זוכו בהנחה באופן ישיר, לרוב על ידי זיכוי בחשבוני הארנונה.

סבב ב' - שיפור בטיפול בבקשות למתן הנחות בארנונה - בתחילת התהליך העסקים שביקשו הנחות בארנונה נדרשו לפעול מול כמה גופים, דבר שהכביד את הנטל הבירוקרטי עליהם, ונוצרו עיכובים בטיפול בבקשות. במהלך הביקורת הסוכנות ורשות המיסים שיפרו את סדר הגשת הבקשות והטיפול בהן. בדצמבר 2020 הוסדר ממשק מקוון בין הסוכנות לרשות המיסים, והעסקים מגישים בקשה לסוכנות באופן מקוון באמצעות המרשתת וללא צורך להמציא אישור מרשות המיסים.

עיקרי המלצות הביקורת

סבב א' - הסדרת סיווג מוסכם לנכסים - מומלץ כי משרד הפנים, משרד האוצר והרשויות המקומיות יפעלו להכנת רשימה מוסכמת של תתי-סיווגים לגביית הארנונה וכללים למדידה אחידה אשר יובילו לחלוקה יותר שוויונית ושקופה בין חייבי המס בכלל הרשויות שכן הסתמכות על בקשות של נישומים לתיקון הסיווגים אינה יעילה ואינה מספקת. מוצע להגביל את מספר האזורים הניתנים להגדרה בצו הארנונה של כל רשות ולקבוע אמות מידה קבועות לחלוקתם. זאת כדי לפשט את הליך הטלת מס הארנונה, למנוע אי-ודאות וסיווג שגוי של נכסים ולתרום לחלוקה צודקת, אחידה ושקופה בין חייבי המס בכלל הרשויות.



סבב א' - בדיקת הפער בין השיפוי ובין ההנחות שניתנו - מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבדקו את התוצאות בפועל כדי לקבל היזון חוזר בגמר תהליך מתן השיפוי ומתן ההנחות וכדי לעמוד על הפער בין השיפוי שקיבלה כל רשות לבין ההנחות שנתנה בפועל (חוסר או עודף שיפוי), וזאת כדי להפיק לקחים וללמוד על המודל ויישומו למקרים דומים בעתיד. במקרה שגורמים נוספים ישתתפו בשיפוי יש להסדיר מראש את כל תנאי התקצוב, הרישום והדיווח ואת מסגרות האחריות של משרד הפנים ושל הגורמים השותפים. באמצעות נתונים אלה יכולים משרד האוצר ומשרד הפנים לבחון אפשרות להחזיר הכספים העודפים ולהפיק לקחים.

סבב ב' - איחוד מנגנון הסיוע עם מנגנוני סיוע אחרים - מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו את השיטה שבה מופעל מנגנון הסיוע שנקבע בסבב ב' לשם התאמתו לצרכי העסקים. במסגרת בחינה זו מומלץ לשקול איחוד של מנגנון הסיוע לעסקים בעניין ההנחות בארנונה עם מנגנונים אחרים לסיוע לעסקים באופן שבו תופחת הבירוקרטיה הנדרשת מן העסקים, וכך תוגבר יעילותו של המנגנון.

סבב ב' - ניצול נמוך בתוכנית הסיוע בהנחות הארנונה - מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר יבצעו בחינה של הסיבות לשיעור הקטן (22%) של ניצול תקציב הסיוע לעסקים ולמימוש זכויותיהם בסבב ב' כדי לבחון אמצעים לשיפור המודל והפעלתו וכדי לשפר את מיצוי הזכויות של בעלי העסקים הזכאים להנחה בארנונה.

סבב ב' - בחינת סיוע בהנחות ארנונה לגופים נוספים - מומלץ כי משרד האוצר והסוכנות יבחנו מנגנון משלים לגופים שאינם תחת הגדרת "עוסקים" שצפויה להם פגיעה כתוצאה ממשבר הקורונה. היות שגופים אלו לא נכללו בתוכנית הסיוע ובתקצובו, הרי שלצורך זה יידרש להעריך את סכום ההוצאה שאותה יש לתקצב במקרה שיוחלט על מסגרת שיפוי מאת המדינה.

סבב א' + סבב ב' - בחינת סיוע בהנחות ארנונה למשכירי נכסים - מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו, בעת משבר, הסדרת מענה גם למשכירים שנכסיהם התפנו בשל נטישת השוכרים הנובעת ממהות המשבר, וזאת ללא קשר לניצול ההנחה המוגבלת בזמן על פי תקנות ההנחה.



אומדן השיפוי לרשויות לפי קבוצות בסבב א' (במיליוני ש"ח)

קבוצת הרשויות המקומיות כמוגדר בהחלטת הממשלה ובהסכם	מקבלות מענק איוון	אינן איתנות ואינן מקבלות מענק איוון	רשויות איתנות	סה"כ
מספר הרשויות	195	33	29	257
סה"כ גודל האוכלוסייה לפי נתוני רשות האוכלוסין ל-2018 (באלפים)	5,171	1,283	3,108	9,562
אומדן ההנחות עבור הנכסים הזכאים	748	420	1,429	2,597
סכום ההשתתפות של הרשויות המקומיות	-	17	114	131
שיעור אומדן השיפוי מסך המימון מתקציב המדינה	30.3%	16.4%	53.3%	100%
סך המימון מתקציב המדינה	748	403	1,315	2,466
סך המימון מתקציב משרד הפנים	598	403	1,315	2,316
סך המימון מקרן הניקיון	150			150



סיכום

הסיוע הממשלתי לעסקים במתן הנחה בארנונה בשל משבר הקורונה נעשה בשני סבבים. בסבב א' - באפריל 2020 - החליטה ממשלת ישראל לסייע לעסקים שהכנסותיהם נפגעו ממגפת הקורונה באמצעות אימוץ מנגנון למתן הנחות בתשלומי ארנונה שהכין משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר. הפתרון היה מידי וניתן לחלק גדול של העסקים במשק, תוך שמירה על תזרים המזומנים של הרשויות המקומיות ועל איתנותן הכלכלית. בסבב ב' - בספטמבר 2020 - נקבעו אמות מידה כדי לסייע באופן ממוקד לעסקים שעסקיהם נפגעו במידה רבה. לשם כך נבנה מנגנון מורכב להעברת נתונים בין שלושה גופים מרכזיים בתהליך - רשות המיסים, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות המקומית. במנגנון זה הנטל הבירוקרטי על העסקים היה גדול יותר, משך זמן הטיפול בבקשות היה ארוך יותר, ובתחילת פעילותו נוצרו עיכובים בטיפול בבקשות שהוגשו. במהלך הביקורת הסוכנות ורשות המיסים שיפרו את סדר הגשת הבקשות והטיפול בהן, הבירוקרטיה הוקטנה, והעסקים פונים כעת לסוכנות באופן מקוון באמצעות המרשתת וללא צורך להמציא אישור מרשות המיסים.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר ימשיכו לפעול בשיתוף פעולה וינתחו את צורכי העסקים והרשויות המקומיות ויעשו את כל הנדרש להגברת מיצוי הזכויות של עסקים הזכאים. מומלץ גם שיפעלו לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ויקבעו קווים מנחים לתוכניות סיוע עתידיות, אם ידרשו.