

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.



הנחות בארנונה לעסקים בשל משבר הקורונה

מבוא

אחד המקורות העיקריים למימון התקציב לצורך ביצוע מטלותיה של הרשות המקומית ולמיצוי סמכויותיה הוא הכנסות עצמיות. הכנסות אלו מבוססות בעיקר על תקבולי מס הארנונה שנטילה הרשות על המחזיקים בנכסים בתחומה, לפי ייעודם, שטחם ומקומם, בהתאם לתעריף הגבייה שמשרד הפנים מאשר לרשויות מדי שנה בשנה. המס חל על מבני מגורים ועסקים.

לפי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ולפי תקנות הסדרים במשק (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הארנונה), שהותקנו מכוח חוק זה, בכל שנת כספים מטילה הרשות המקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין², וחובת התשלום מוטלת על המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שתעדכן המועצה הנבחרת מדי שנה בשנה, וכי הרשות המקומית תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתן.

לנוכח התפשטות נגיף הקורונה בישראל וכדי לסייע לאזרחים שנפגעו בשל משבר הקורונה, הוחלט על מתן סיוע ממשלתי לעסקים בהנחה בארנונה. הסיוע הממשלתי ניתן בשני סבבים ובשתי מסגרות: סבב א' - לפי תקנות הסדרים במשק המדינה מאפריל 2020 (להלן - תקנות קורונה א')³ והחלטת ממשלה מאפריל 2020⁴; וסבב ב' - לפי תקנות הסדרים במשק המדינה מספטמבר 2020 (להלן - תקנות קורונה ב')⁵.

בלוח 1 שלהלן מוצגים הסכומים מתקציב המדינה שהממשלה אישרה להנחות בארנונה בשל משבר הקורונה לשנים 2020 ו-2021 לסבב א' ולסבב ב' (ובכלל זה התקציב מקרן הניקיון, ראו בהמשך):

- 2 "אדמת בנין" כמשמעותה בסעיף 269 לפקודת העיריות: "כל קרקע שבתחום העיריה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".
- 3 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2) התש"ף-2020 (21.4.20).
- 4 החלטת הממשלה 5013, "אישור התוכנית המפורטת בהתאם לחוד יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)" (24.4.20).
- 5 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 4) התש"ף-2020 (16.9.20).



לוח 1: הסכומים שתוקצבו מתקציב המדינה להנחות בארנונה בשל משבר הקורונה (במיליארדי ש"ח)

סה"כ	סבב ב'	סבב א'	
4.0	1.3	2.7	שנת 2020
2.2	2.2	-	שנת 2021
6.2	3.5	2.7	סה"כ

המקור: סבב א' - הסכם השיפוי; סבב ב' - תיקונים לחוק יסוד משק המדינה⁶.

6 בתיקונים לחוק יסוד משק המדינה נקבעו מסגרות תקציב אלה: להוצאה בשנת 2020 - נקבעה מסגרת תקציבית לסבב א' בסך כ-2.6 מיליארד ש"ח בתיקון מיום 7.4.20 (וביחד עם התקציב מקרן הניקיון מסתכמת מסגרת התקציב בסך כ-2.7 מיליארד ש"ח). המסגרת התקציבית הכוללת לשנה זו הוגדלה (בסך 1.3 מיליארד ש"ח לסבב ב') לסך כ-3.9 מיליארד ש"ח בתיקון מיום 15.7.20 (וביחד עם התקציב מקרן הניקיון היא מסתכמת בסך כ-4 מיליארד ש"ח לשני הסבבים). להוצאה בשנת 2021 נקבעה מסגרת תקציבית לסבב ב' בסך כ-2.2 מיליארד ש"ח בתיקון מ-28.12.20.



סבב א' - הנחות לפי סיווג הנכסים

בהחלטת הממשלה מאפריל 2020⁷ נכללו במסגרת תוכנית הסיוע התקציבית של הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה הנחות בארנונה בסך 2.6 מיליארד ש"ח. צוין בה כי כדי לסייע לעסקים⁸ ניתנת להם הנחה בארנונה השקולה לפטור מארנונה לשלושה חודשים בהתאם לתקנות קורונה א'.

צוין כי תקנות קורונה א' חייבו את הרשויות המקומיות (להלן - הרשויות) לתת למחזיקים בנכסים הזכאים כמפורט בתקנות הנחה בשיעור של 100% בתשלומי הארנונה לתקופה שתחילתה ב-1.3.20 וסיומה ב-31.5.20. לצד זאת נקבע כי מועצת הרשות תוכל להמיר את ההנחה הנ"ל להנחה שנתית (בשנת 2020) לכלל הנכסים הזכאים להנחה בשיעור של 25% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על כל נכס.

ב-23.4.20 חתמו נציגי משרד האוצר, מנכ"ל משרד הפנים, יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז המועצות האזוריות על הסכם לשיפוי הרשויות בגין מתן הנחות בארנונה לעסקים בשל משבר הקורונה (להלן - הסכם השיפוי). הסכם השיפוי נועד להסדיר את המתווה למתן ההנחות לעסקים "תוך שמירה על יציבותן התקציבית של הרשויות". בהסכם השיפוי צוין עוד כי לנוכח העלייה הניכרת בהיקפי הפסולת ברשויות המקומיות, הוחלט כי המשרד להגנת הסביבה יסייע לרשויות המקומיות באמצעות הקרן לשמירת הניקיון, שהוקמה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - קרן הניקיון). הסיוע מקרן הניקיון נועד כדי שהרשויות יוכלו להמשיך לספק שירותי פינוי אשפה במצב הנתון, והוא נועד רק לרשויות המקבלות מענק איוון⁹.

על פי הסכם השיפוי אומדן השיפוי הראשוני היה בסך כ-2.6 מיליארד ש"ח, ולאחר תוספת תיקוני אומדן - 2.8 מיליארד ש"ח. רוב המימון היה מתקציב המדינה בסך כ-2.7 מיליארד ש"ח (ראו פירוט בלוח 6 שלהלן), וביתרה השתתפו הרשויות. משרד הפנים תכנן להעביר לרשויות, לפי האומדן הראשוני, סך של כ-2.3 מיליארד ש"ח (2,316 מיליון ש"ח) לכיסוי ההנחות לעסקים הזכאים¹⁰: בפעמה הראשונה כ-1.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-73% מסך המימון, אשר יועברו לרשויות עד 30.4.20 לכל המאוחר; ובפעמה השנייה את היתרה בסך 0.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-27% מסך המימון כאמור, אשר יועברו להן עד 30.5.20 לכל המאוחר. משרד הפנים העביר את שתי הפעמים כמתוכנן. בנובמבר 2021 אישר משרד האוצר תקציב נוסף בסך כ-52 מיליון ש"ח; התקציב הזה נוצל במלואו.

7 בסעיף ה' להחלטת הממשלה 5013.

8 המונח "עסקים" לעניין זה ובפרק זה הוא כללי ואינו דווקא "עסק". ייתכן שהוא כולל מוסד ללא כוונת רווח, עמותה או גוף אחר. הגוף רלוונטי אם מתקיימים לגביו התנאים לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התש"פ-2020 (21.4.20).

9 **מענק איוון**: בהצעות חוק יסודות התקציב (תיקון - תקציבי איוון), התשע"ד-2013, הוגדר "תקציב איוון" כך: מענק כללי הניתן לרשויות מקומיות על ידי המדינה בהתאם למודל גדיש, שתכליתו לאפשר לרשויות המקומיות לספק לתושביהן את השירותים שלהם היא מחויבת. בדברי ההסבר צוין כי בכל שנת כספים משנת 2004, מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מענק איוון שמטרתו לגשר בין הוצאותיה של רשות מקומית ובין הכנסותיה. משרד הפנים מחשיב כרשויות שתקציבן מאוזן גם רשויות שיש להן גירעון של עד 1% מתקציבן.

10 שיעור ההשתתפות של משרד הפנים באומדן לכיסוי ההנחות הוא 25% מאומדן הארנונה לשנת 2020.



מרכז השלטון האזורי בישראל¹¹ ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי "הסכם השיפוי סבב א' היה מחויב המציאות ונדרש בזמנים גבוהה בשל הפער שנוצר בין הכנסות [הרשויות] להוצאותיהן בשל משבר הקורונה. מצד אחד חל קיטון בהכנסות הארנונה מעסקים בשל האטת הפעילות במשק ומצד שני חל גידול בהוצאות [הרשויות] בשל המטלות הנוספות שהוטלו על [הרשויות] בשל משבר הקורונה". עוד ציין כי "מודל הסיוע אפשר העברת כספים מהירה ממשרד הפנים ל[רשויות], וכי ברוב ה[רשויות] נוצר פער גרעוני בין סכום השיפוי ובין סכום ההנחות שניתנו בפועל. עוד ציין מרכז השלטון האזורי כי מודל הסיוע כלל כלים שבעזרתם נפתרו רוב אי-ההתאמות במודל השיפוי".

מרכז השלטון המקומי בישראל¹² ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי בסבב א' "העלתה הממשלה על נס את חשיבות זרימות מתן ההנחה לעסקים ולצד זאת, משרד הפנים דרש מנגנון בעל פשטות תפעולית. לפיכך, הוחלט על שימוש במודל נורמטיבי, לצורך מתן מענה לשני עקרונות אלו. על אף היתרונות בזרימות הביצוע ופשטות התפעול, במודל שנקבע היו מספר חסרונות, עליהם עמדנו מהרגע הראשון: מחד גיסא, לא כל העסקים שנפגעו, היו זכאים להנחה בארנונה מכוח התקנות, ומאידך גיסא, עסקים שלא נפגעו (ואף השיאו רווחיהם במהלך התקופה) קיבלו את ההטבה; השיפוי ניתן ל[רשויות] בהתבסס על נתוני 2018 וכן על הנחות עבודה נורמטיביות, אשר מטבען, יצרו פער בין סכום השיפוי שניתן לרשויות לבין ההנחות שניתנו לעסקים בפועל. אף על פי כן... העסקים קיבלו בזרימות את ההנחה, ללא הגשת מסמכים או הוכחת נזק (בדיקות שהיו דורשות משאבים ציבוריים רבים וזמן ממושך), והרשויות קיבלו את השיפוי בגין ההנחה בתוך תקופת זמן קצרה יחסית. ה[רשויות] האיתנות וה[רשויות] שאינן מקבלות מענק איוון שופו באופן חלקי, בשל התעקשות משרד האוצר כי רשויות אלה יישאו בנטל, וישתתפו במימון ההטבה".

סבב ב' - מתן הנחה לפי מידת הירידה במחזור העסקים

נוכח התמשכות משבר הקורונה, בספטמבר 2020 אישר משרד האוצר תוכנית נוספת לסיוע במתן הנחות בארנונה מיוני 2020 עד יוני 2021. המסגרת התקציבית לתוכנית הסיוע בסבב ב' הייתה בסך 3.5 מיליארד ש"ח. לפי תקנות קורונה ב' בעלי עסקים שייכללו בהגדרת "עוסק" יהיו זכאים לקבל הנחה בשיעור של 95% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס שהם מחזיקים בו¹³ בתנאי שנגרמה להם ירידה ניכרת במחזור ה"עסקאות"¹⁴. עוד נקבע בתקנות כי לצורך קבלת ההנחה בארנונה נדרש המחזיק בנכס להגיש בקשה באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות) שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה). על פי מנגנון ההנחות¹⁵ (להלן - מנגנון ההנחות) שקבע משרד האוצר, על הסוכנות לשלוח לרשות המיסים,

11 מרכז המועצות האזוריות בישראל הוא ארגון ארצי של כל המועצות האזוריות בארץ.

12 מרכז השלטון המקומי הוא גוף שבו מאוגדות כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל.

13 "תקופה העוקבת".

14 כמוגדר בתקנות - ראו בהמשך.

15 מסמך המסכם את הפעילות שתיעשה בין הגופים השונים בנוגע למנגנון הביצוע של תהליך מתן ההנחות בארנונה לעסקים.



אחת לחודש, קובץ אשר יכלול את רשימת ה"עוסקים" שצירפו אסמכתה מרשות המיסים¹⁶ על קבלת מענק הוצאות קבועות לאותה התקופה, ורשות המיסים תציין לצד כל מספר "עוסק" אם אכן הוציאה לו מכתב זכאות לאותה התקופה ותחזיר לסוכנות את הקובץ בתוך שבוע מהיום שנשלח אליה. הסוכנות תעביר את הקובץ לרשויות ובו רשימת העסקים הזכאים להנחה¹⁷. הרשויות יזכו את העסקים בהנחה, ולאחר מכן יגישו לסוכנות קובץ ובו רשימה של העסקים שקיבלו הנחה כדי לקבל שיפוי. בנובמבר 2020 מסר משרד האוצר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הרשויות יקבלו ממנו את מלוא השיפוי בעבור העסקים שהוגדרו זכאים.

סיוע בהנחות בארנונה בעולם - סקירה בין-לאומית

ממשלות רבות ראו צורך לסייע למגזר העסקי בעקבות ההתמודדות עם מגפת הקורונה. לפי הצעה של ה-OECD אחת ההקלות שהממשלות יכולות לשקול בעידן הקורונה היא דחייה או ביטול של תשלומי מיסים אשר מוטלים על בסיס שאינו משתנה עם הירידה במחזור הכלכלי הנוכחי כגון ארנונה¹⁸. שיטת חישוב הארנונה במדינות מערביות רבות שונה מזו שב ישראל. בחלק מהמדינות שנסקרו להלן בעל הנכס משלם את הארנונה על מבנים למסחר ותעשייה, וההוצאה נכללת בשכר הדירה. חישוב חיוב הארנונה נקבע כשיעור משווי הנכס. שווי הנכס נקבע על ידי הערכת שמאי אחת לכמה שנים. נוסף על כך בחלק מהמדינות הטיפול במתן ההנחות בארנונה דורש שינוי בחקיקה המקומית ולעיתים אף במערכת הבקרה כדי לוודא שהמשכיר יזכה את השוכר בהקלה בארנונה. בלוח 2 שלהלן מופיעות דוגמאות לפעולות שנקטו בכמה מדינות לסיוע לעסקים בתשלום הארנונה בתקופת מגפת הקורונה במחצית הראשונה של שנת 2020. להרחבה ראו נספח א' לדוח.

לוח 2: סיכום השוואתי בין שיטות הסיוע בארנונה בכמה מדינות בעולם

המדינה	תיאור הסיוע	הגוף המחליט על מתן פטור	השיפוי
אנגליה	פטור שנתי מארנונה ל-45% מהעסקים	הרשות המקומית	הממשל הפדרלי
סינגפור	פטור של 15% - 30% ממחיר הארנונה השנתית	הממשל הפדרלי	הממשל הפדרלי
קנדה - בריטיש קולומביה	הנחה של 25% ודחייה במועד התשלום	המחוז	הממשל המחוזי
קנדה - אלברטה	ביטול ההתייקריות של הארנונה ודחייה במועד התשלום	המחוז	הממשל המחוזי
אוסטרליה - ויקטוריה	הנחות לעסקים במצוקה והנחות לנכס שהתרוקן בעקבות הקורונה	המחוז	הממשל המחוזי

16 רשות המיסים אינה מוציאה אסמכתה לכלל העוסקים, הדבר תלוי במחזור עסקאותיהם.

17 תנאים נוספים ליכאות בהנחה ראו בתקנות.

18 OECD, Emergency tax policy responses to the Covid-19 pandemic.



המדינה	תיאור הסיוע	הגוף המחליט על מתן פטור	השיפוי
אוסטרליה - ניו סאות' וולס	25% הנחה בארנונה לעסקים ודחייה במועדי התשלום עבור עסקים עם ירידה של לפחות 30% במחזור	המחוז	הממשל המחוזי
ניו זילנד	אין הנחות, ניתנו הלוואות להוצאות שוטפות	הממשל הפדרלי	הממשל הפדרלי
ארה"ב - ניו יורק, פילדלפיה	אין הנחות, ניתנה דחייה במועדי התשלום	הרשות המקומית	אין
ארה"ב - שיקגו	הנחה לעסקים בהתאם לנתונים הכלכליים של כל שכונה	הממשל המחוזי	אין
ארה"ב - קליפורניה	כל מחוז מחליט על שיעור הקטנת ערך הנכס לצורכי חישוב הארנונה	הממשל המחוזי	אין
אורבייג'ן	הנחה לעסקים שהוגדרו כנפגעים במישרין ממגפת הקורונה	הממשל הפדרלי	
איטליה	פטור מארנונה לבתי מלון והנחה במס שימושי קרקע למסעדות	הממשל הפדרלי	
קזחסטן	פטור מלא מארנונה על נכסים בשימוש של בתי מלון, תיירות והסעדה		
פולין	הרשויות יכולות לתת פטור מארנונה לעסקים שמצבם הכלכלי הידרדר כתוצאה ממגפת הקורונה	הרשויות המקומיות	
טג'יקיסטן	פטור משכר דירה לעסקים קטנים ובינוניים השוכרים את נכסי המדינה	הממשל הפדרלי	אין צורך
איחוד האמירויות הערביות	20% הנחה על הארנונה השנתית למסעדות ולעסקים בתחום התיירות והבידור		
אוזבקיסטן	פטור מארנונה לחצי שנה לעסקים קטנים בתחומים כגון הסעדה ותחבורה ציבורית, והנחה של 50% בארנונה לשלוש שנים עבור מוזיאונים פרטיים וגלריות לאומנות		

על פי נתוני אתרי המרשתת (האינטרנט) של רשויות ממשלתיות וחברות פרטיות ועל פי סקירה של ה-OECD¹⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בנספח א' לדוח מוצגת סקירה של תוכניות הסיוע לעסקים בהוצאות הארנונה בכמה מדינות. מהסקירה עולה כי חלק מהמדינות נתנו שיפוי לגורם האחראי לתשלום הארנונה על עסקים (בעל הנכס או העסק). מדינות אחרות העבירו את קבלת ההחלטה על מתן השיפוי למחוזות. בכמה מקרים הממשלות לא נתנו שיפוי או הנחה בארנונה אלא דחו התייקרויות בארנונה. עוד נמצאו הבדלים בין המדינות לגבי סוגי העסקים שקיבלו סיוע ישיר. מדינות אחדות נתנו סיוע לכלל העסקים במשק, ואחרות קבעו סיוע רק לענפים מסוימים או לעסקים שהיו יכולים להוכיח נזק ניכר.

מלוח 2 עולה כי רק ארבע מדינות²⁰ נקטו מתן הנחה בארנונה לעסקים רבים ושיפוי של הרשויות בגין ההפסד מההכנסות מארנונה, כפי שנקטה ישראל. מדינות נתנו פיצוי ישירות לעסקים עבור מכלול ההוצאות הקבועות שלהם בעקבות הירידה במחזור בלי לאפיין את סוג ההוצאה. בישראל נהנו הרשויות מהזרמה של כסף ישירות מהממשלה, פעולה שהקלה עליהן משמעותית, ונמנע מהן הקושי לגבות ארנונה בתקופה של ירידה ניכרת במחזור ההכנסות של העסקים. נוסף על כך הסיוע ניתן בשיעור אחיד לעסקים רבים בכל רחבי הארץ.

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 וכן תהליך השיפוי, מתקציב המדינה, לאותן הרשויות לכיסוי הירידה בהכנסותיהן מארנונה. עיקר דוח הביקורת עוסק 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.

20 אנגליה, אוסטרליה, סינגפור וקנדה.



סבב א' - הנחות לפי סיווג הנכסים

יישום מנגנון השיפוי בסבב א'

כאמור, על פי הסכם השיפוי, אומדן השיפוי הראשוני היה בסך כ-2.6 מיליארד ש"ח, ולאחר תוספת תיקוני אומדן - 2.8 מיליארד ש"ח. רוב המימון היה מתקציב המדינה בסך כ-2.7 מיליארד ש"ח, וביתרה השתתפו הרשויות.

בלוח 3 שלהלן מוצגים נתוני השיפוי - ללא התקציבים הנוספים לתיקוני האומדן - בחלוקה לקבוצות של סוגי הרשויות, כמוגדר בהחלטת הממשלה ובהסכם השיפוי:

לוח 3: אומדן השיפוי לרשויות לפי קבוצות בסבב א' (במיליוני ש"ח)

קבוצת הרשויות המקומיות כמוגדר בהחלטת הממשלה ובהסכם	מקבלות מענק איזון	אינן איתנות ואינן מקבלות מענק איזון	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

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 עולה כי המימון מתקציב המדינה ב-29 רשויות איתנות וב-33 רשויות שאינן איתנות וגם אינן מקבלות מענק איזון, שבשטחן מתגוררים כ-46% מאוכלוסיית המדינה, הסתכם בכ-1.7



מיליארד ש"ח, שהם כ-69% מסך היקף השיפוי מתקציב המדינה. ברשויות אלה מרוכזת רוב הפעילות העסקית שבגינה משולמת הארנונה.

יצוין כי מחקר של משרד הפנים מ-2016 הראה קשר בין איתנות פיננסית לשיעור חיוב הארנונה שאינה למגורים, ובדוח מבקר המדינה בנושא החוסן הפיננסי של הרשויות משנת 2021 נמצא כי יש שונות בין הרשויות בחיוב ארנונה שאינה למגורים: כ-40% מסך חיובי הארנונה שאינה למגורים מצויים ברשויות השייכות לחמישון העליון, לעומת 3.5% שמצויים ברשויות השייכות לחמישון התחתון.

מתן הנחות לעסקים

תקנות קורונה א' כוללות: (א) הגדרות ל"נכס" ול"נכס אחר"; (ב) תנאי הזכאות להנחה; (ג) תנאי הזכאות להנחה לנכס אחר. התקנות מחייבות את הרשויות לתת לעסקים הנחות על פי הוראותיהן.

הזכאות להנחה על פי תקנות קורונה א' מתבססת על בדיקה של הנכסים ברשויות לפי סיווגם ולפי השימושים המעודכנים בהם ועמידתם בהגדרת "נכס" לפי התקנות. לגבי נכסים המוגדרים בתקנות הארנונה כ"נכסים אחרים" ייבדקו גם תנאים נוספים לשם קביעת הזכאות להנחה.

"נכס" מוגדר בתקנות קורונה א' כ: כהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש]²¹, למעט הנכסים האלה: (א) נכסים שסיווגם מבנה מגורים, אדמה חקלאית ומבנה חקלאי, כהגדרתם בתקנות הארנונה; (ב) נכסים שסיווגם בנק וחברת ביטוח, מערכת סולרית הממוקמת על גג נכס, מערכת סולרית שאינה ממוקמת על גג נכס וקרקע תפוסה המשמשת למערכת סולרית, כמשמעותם בתקנות הארנונה; (ג) מקום למכירת מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה או חנות שעיקר עיסוקה מכירת מוצרי היגיינה וכן מעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים, כאמור בתקנה 5(ב)(2) לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020²²; (ד) נכס שהמחזיק בו הוא המדינה, גוף מתוקצב או תאגיד בריאות כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, תאגיד מים וביוב כמשמעותו בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, וכן תאגיד שהוקם בחוק או לפיו; (ה) נכס שמוחזק בידי אדם שקיבל פטור מארנונה²⁴; (ו) בניין שנהרס או שניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש ואין משתמשים בו; (ז) בניין ריק שאין משתמשים בו; (ח) **נכס אחר שגובר הרשות המקומית לא קבע לגביו כי הוא זכאי לקבלת הנחה לפי תקנה 33 לתקנות קורונה א'** (ההדגשה אינה במקור).

21 בתקנה 31.

22 נכסים מוגדרים בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש] כ"בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב".

23 כנוסחה ביום כ"ז בניסן התש"ף (21 באפריל 2020). בתקנה 5(ב) לתקנות אלה נקבע כי אדם יפעיל מקום או עסק בין היתר בתנאים שבתקנה 5(ב)(2): מקום למכירת מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה או חנות שעיקר עיסוקה מכירת מוצרי היגיינה וכן מעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים - בכפוף לתנאים שפורטו בסעיף.

24 לפי סעיף 5(ז) לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938, או מוסד להשכלה גבוהה שהמחזיק בו קיבל פטור מארנונה לפי סעיף 5(י) לפקודה האמורה.



"נכס אחר" מוגדר בתקנות קורונה א'25 כך: "כהגדרת "נכסים אחרים" בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007²⁶."

הזכאות להנחה נקבעה בתקנות קורונה א'27 כך: "(א) מחזיק בנכס, למעט מחזיק שחדל מלהחזיק בנכס עד יום ד' באדר התש"ף (29 בפברואר 2020), זכאי להנחה בשיעור של 100% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בעד התקופה שמיום ה' באדר התש"ף (1 במרס 2020) עד יום ח' בסיון התש"ף (31 במאי 2020); (ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאית המועצה²⁸ להחליט לגבי כלל הנכסים הזכאים להנחה, כי במקום הנחה לפי תקנת משנה (א), תינתן הנחה למחזיק בנכס כאמור בתקנת משנה (א), בשיעור של 25% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בשנת 2020. (ג) החלטה כאמור בתקנת משנה (ב) ניתן לקבל לא יאוחר מ-10 ימים מיום פרסומן של תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2) התש"ף-2020, והמועצה תפרסם אותה מיד לאחר קבלתה באותה דרך שבה פרסמה את שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה".

הזכאות להנחה לנכס אחר נקבעה בתקנות קורונה א'29 כך: "מחזיק בנכס אחר זכאי להנחה לפי תקנה 32 וזאת אם גזבר הרשות המקומית, לאחר שהונחה לפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, קבע, לבקשת המחזיק, כי הפעילות שבשלה הנכס מסווג כנכס אחר, מנויה בשימושים המפורטים בתקנה 5(א) לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020³⁰, אשר לא היה ניתן להפעיל אותם בהתאם לתקנה האמורה, וזאת לתקופה העולה על 21 ימים."

מתוך הגדרות אלו עולה כי השיטה לקביעת העסקים הזכאים להנחות בארנונה בסבב א' התבססה על סוג הנכס והשימוש בו, ולא כללה דרישה להוכחת ירידה בפעילות העסק בתקופת משבר הקורונה³¹.

הביקורת בחנה את היקף הירידה במחזור העסקים בארץ בחודשים מרץ עד יוני 2020, בהתאם לנתוני רשות המיסים, כמפורט בלוח 4 שלהלן:

- 25 בתקנה 31.
- 26 בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, הוגדר: **"נכסים אחרים"** - נכסים מסוגים שלא פורטו בתקנה 1(1) עד 12(א); ואלו הם הנכסים שפורטו בתקנות הנ"ל: 1(6) **מבנה מגורים**; 2(6) **משרד, שירותים ומסחר**; 3(6) **בנק וחברת ביטוח**; 4(6) **תעשייה**; 5(6) **בית מלון**; 6(6) **בית מלאכה**; 7(6) **אדמה חקלאית**; 8(6) **קרקע תפוסה**; 9(6) **קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח**; 10(6) **קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים**; 11(6) **חניון**; 12(6) **מבנה חקלאי**; 12(א) **מערכת סולרית הממוקמת על גג נכס**; 12(ב) **מערכת סולרית שאינה ממוקמת על גג נכס**; 12(ג) **קרקע תפוסה המשמשת למערכת סולרית**.
- 27 בתקנה 32.
- 28 מועצה - מועצת הרשות המקומית, כאמור בסעיף 1 (הגדרות) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.
- 29 בתקנה 33.
- 30 פירוט בעניין ראו בהמשך.
- 31 למעט שיפוי עבור הסיווג "נכסים אחרים" המבוסס על פגיעה בפעילות.



לוח 4: התפלגות סך מחזורי העסקאות בחודשים מרץ-אפריל ומאי-יוני 2020, לעומת התקופות המקבילות בשנת 2019*

סה"כ מחזור העסקאות מרץ-אפריל (במיליארדי ש"ח)			סה"כ מחזור העסקאות מאי-יוני (במיליארדי ש"ח)			מספר העוסקים	גובה המחזור השנתי של העוסק בשנת 2019
2020	2019	השנוי	2020	2019	השנוי		
3.5	4.4	-21.6%	4.9	4.5	-8.9%	193,039	1 - 300,000
8.8	11.1	-21.1%	11.7	10.3	-12.1%	123,888	300,001 - 1,000,000
23.8	29.1	-18.2%	29.8	26.9	-9.8%	81,841	1,000,001 - 5,000,000
31.3	37.1	-15.8%	37.7	35.1	-7.1%	23,844	5,000,001 - 20,000,000
48.9	55.4	-11.8%	56.2	52.6	-6.4%	8,183	20,000,001 - 100,000,000
166.8	190.7	-12.5%	193.9	179.2	-7.6%	2,267	100,000,001 +
283.0	327.8	-13.7%	334.2	308.5	-7.7%	433,062	סה"כ

המקור: רשות המיסים.

* בשל עיגול המספרים סך המספרים אינו תואם את חיבור המספרים המוצגים, וחישוב האחוזים אינו תואם את הפרש המספרים המוצגים.

נתונים אלו מלמדים כי הפגיעה בסך המחזורים בחודשים מרץ עד אפריל 2020 לעומת השנה הקודמת הייתה בשיעור של כ-13.7%, והפגיעה בסך המחזורים בחודשים מאי עד יוני 2020 לעומת השנה הקודמת הייתה מתונה יותר - כ-7.7%. הנתונים מלמדים עוד כי שיעור הפגיעה בפעילות העסקית היה גדול יותר בקרב עוסקים בעלי מחזור עסקאות שנתי של עד מיליון ש"ח.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי פעילות הממשלה התעצבה תוך כדי משבר הקורונה ובהתאם לדיווחים שהתקבלו מהשטח. בעת גיבוש מתווה הסיוע של סבב א' הוחלט לתת דגש בנקודות האלה: (א) גיבוש מתווה הנשען על נתונים קיימים; (ב) מודל פשוט ויעיל לתפעול; (ג) גידור העלות התקציבית הכוללת של המתווה; (ד) העברת הסיוע לעסקים באמצעות הנחות בארנונה תוך כדי שיפוי הרשויות; (ה) זמני תגובה קצרים - מתן רשת ביטחון תזרימית לרשויות; (ו) אפשרות להגשת ערר ותיקון ליקויים; (ז) דרישת השתתפות עצמית מרשויות חזקות; (ח) השתתפות תקציבית מקרן הניקיון. עוד ציין משרד הפנים כי "המתווה נקבע על בסיס אבחנה ברמת הסיווגים הראשיים וזאת מטעמי יעילות ועל מנת להבטיח יישום אחד ומהיר של מתן ההנחות. זאת על רקע העובדה כי נדרש היה ליישם את התקנות כבר לפני סוף חודש אפריל. בהתאם לכך, נקבע המתווה בהתאם לסיווגים



הראשיים ולא נעשתה אבחנה בין פגיעה בפועל בסיווג משנה זה או אחר. החלטה זו נעשתה תוך שיפוי הרשויות המקומיות על מירב ההיקף הכספי על בסיס הנחות ותוך שימוש בנתונים הקיימים והנגישים רק לגבי סיווגים ראשיים. כחריג לכך, נקבעה החרגה מפורשת של עסקים אשר פעילותם הותרה במפורש לפי תקנה 5(ב)(2) לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת הפעילות), התש"ף-2020: מקום לממכר מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה או חנות שעקר עיסוקה מכירת מוצרי היגיינה וכן מעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים".

משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי "תכנית הסיוע הראשונה (סבב א') נעשתה בתנאים של בהילות ודחיפות, ובאי ודאות לגבי הפגיעה בסקטור העסקי. ההחלטה הייתה לתת מענה מיידי ומהיר לעסקים שהמדינה כפתה עליהם להיסגר, ולסייע באופן מיידי לרשויות המקומיות שהכנסותיהן תלויות במידה רבה בהכנסות מהארנונה העסקית. לפיכך, לא ניתן היה להמתין לקביעת מנגנון וליצירת סנכרון בין כל הגופים שנדרשים על-מנת לקבוע מנגנון מורכב שמחבר בין נתוני פגיעה, שנמצאים אצל רשות המסים, לבין נתוני ארנונה שנמצאים אצל הרשויות המקומיות. על-כן, ככל שהתנאים של בהילות, דחיפות ואי-ודאות יחזרו על עצמם, לטעמנו יהיה מקום לחזור על מנגנון שנותן מענה מהיר, גם אם המשמעות היא שהמענה יהיה לא מדויק".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעת גיבוש תוכניות סיוע עתידיות יובאו בחשבון נתוני הפגיעה בעסקים כדי להתאים את מנגנון הסיוע לעסקים הנדרשים לכך.

סיווג הנכסים לצורך קביעת הזכאות להנחה

בתקנות הארנונה הוגדרו 13 סיווגים ראשיים לנכסים, והן קובעות את התעריפים המזעריים והמרביים להטלת ארנונה לכל אחד מהם: בתקנה 6 מצוינים הסכומים המזעריים של ארנונה לאותם סיווגי נכסים, ובתקנה 7 מצוינים הסכומים המרביים של ארנונה לאותם סיווגים. סיווגים ראשיים אלה כלולים בטבלה מרכזת גם במודל השיפוי למתן הנחה לפי סיווגי הנכסים.

בלוח 5 שלהלן מוצג שילוב של תקנות קורונה א' עם הטבלה המרכזת שבמודל השיפוי. בחלק א' של הלוח מוצגים 8 הסיווגים הראשיים של הנכסים הזכאים להנחה מבין 13 הנ"ל, ובחלק ב' מוצגים 5 הסיווגים הראשיים של הנכסים שאינם זכאים להנחה בציון סעיפי התקנות:



לוח 5: השילוב של תקנות קורונה א' עם סיווג הנכסים במודל השיפוי
לוח 5א': הסיווגים הראשיים של הנכסים הזכאים להנחה

הסיווג הראשי לפי מודל חיזוי היקף ההטבה	פירוט נוסף	ניתן שיפוי לעסקים	הסעיף בתקנות ארנונה כללית ברשויות המקומיות שבו מסווג הנכס ובתקנות אחרות כמצוין
משרדים	משרד, שירותים ומסחר	כן	(2)6
תעשייה		כן	(4)6
בתי מלון		כן	(5)6
מלאכה		כן	(6)6
קרקע תפוסה	כהגדרתה בסעיף 269 לפקודת העיריות	כן	(8)6
קרקע תפוסה למפעל עתיר שטח		כן	(9)6
קרקע תפוסה לעריכת אירועים		כן	(10)6
חניונים		כן	(11)6
נכס אחר	מחזיק בנכס אחר - שגזבר הרשות קבע שהוא זכאי לקבלת הנחה בהתאם לתקנה 33 לתקנות קורונה א'	כן	כהגדרת "נכסים אחרים" בתקנות ארנונה כללית ברשויות המקומיות. שהפעילות שבשלה מסווג הנכס כנכס אחר, מנויה בשימושים המפורטים בתקנה 5(א) לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) התש"ף-2020.

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 5ב': הסיווגים הראשיים של הנכסים שאינם זכאים להנחה בתקנות קורונה א'

הסעיף	ההשלמה לסיווג במודל לפי הסעיף בתקנות קורונה א'	הסיווג הראשי לפי מודל חיזוי היקף ההטבה	ניתן שיפוי לעסקים	הסעיף בתקנות ארנונה כללית ברשויות המקומיות שבו מסווג הנכס ובתקנות אחרות כמצוין
(1)31	כהגדרתה בסעיף 269 לפקודת העיריות	אדמה חקלאית	לא	(7)6
(1)31	מבנה חקלאי	מבנה חקלאי	לא	(12)6
(1)31	מבנה מגורים לרבות בית אבות	מגורים	לא	(1)6
(2)31	בנקים וחברות ביטוח	בנקים	לא	(3)6
(2)31	ללא חלוקה לפי הדונם שנעשתה במודל	מערכת סולרית הממוקמת על גג נכס	לא	(12)6א
(2)31	ללא חלוקה לפי הדונם שנעשתה במודל	מערכת סולרית שאינה ממוקמת על גג נכס	לא	(12)6ב
(2)31	ללא חלוקה לפי הדונם שנעשתה במודל	קרקע תפוסה המשמשת למערכת סולרית	לא	(12)6ג
(3)31	מקום למכירת מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה או חנות שעיקר עיסוקה מכירת מוצרי היגיינה, מעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים			שיופעלו בהתאם לאמור בתקנה 5(ב)2 לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020.
(4)31	נכס שהמחזיק בו הוא המדינה, גוף מתוקצב או תאגיד בריאות, חברה ממשלתית, תאגיד מים וביוב וכן תאגיד שהוקם בחוק או לפיו			כל גוף לפי הגדרתו המלאה כמצוין בתקנה 31(4) לתקנות קורונה א'



הסעיף	ההשלמה לסיווג במודל לפי הסעיף בתקנות קורונה א'	הסיווג הראשי לפי מודל חיזוי היקף ההטבה	ניתן שיפוי לעסקים	הסעיף בתקנות ארנונה כללית ברשויות המקומיות שבו מסווג הנכס ובתקנות אחרות כמצוין
31(5)	נכס שמוחזק בידי אדם שקיבל פטור מארנונה			פטור מארנונה לפי סעיף 5(ז) לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938, או לגבי מוסד להשכלה גבוהה - פטור מארנונה לפי סעיף 5(י) לפקודה האמורה
31(6)	בניין שנהרס או שניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש ואין משתמשים בו			
31(7)	בניין ריק שאין משתמשים בו			
31(8)	נכס אחר - שגזבר הרשות לא קבע לגביו כי הוא זכאי לקבלת הנחה לפי תקנה 33	נכסים אחרים	לא	נכס אחר - כהגדרת "נכסים אחרים" בתקנות הארנונה

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במודל השיפוי נכללו 13 סיווגי נכסים ראשיים: 12 סיווגים שנקבעו בסעיף 6(1) עד 6(12) וסיווג למערכות סולריות לסוגיהן בסעיפים 6(א), 6(ב) ו-6(ג). מ-13 הסיווגים האלו 8 מסווגים כזכאים להטבה. בהתאם לתקנות קורונה א', 5 לא זכאים להנחה.

ריבוי סיווג הנכסים

כבר בשנת 2014 עמד מבקר המדינה על ריבוי סיווג הנכסים³². בדוח משנה זו צוין כי רשויות רבות הוסיפו תתי-סיווגים ל-12 הסיווגים הראשיים שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, וחלקן אף הגדירו מאות תתי-סיווגים. כמו כן היו רשויות שסיווגו באופן שונה נכסים שנעשה בהם שימוש זהה, ופיצלו נכסים ששימשו לתכלית אחת לכמה סיווגים. מצב זה הביא לחוסר אחידות בין הרשויות בהטלת הארנונה ולהיעדר שוויון בין חייבי הארנונה בגין נכסים דומים.

32 מבקר המדינה - דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה, התשע"ה-2014.



עלה כי בהתאם לדיווח משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020, סוגיית ריבוי סיווג הנכסים נותרה ללא הסדרה והקשתה על הכנת מודל השיפוי למתן ההנחות לרשויות לפי תקנות קורונה א'.

סוגיית ריבוי סיווג הנכסים עלולה להשפיע על מתן ההנחות לעסקים. כלומר, אם חלה טעות בסיווג הנכס, הדבר עלול להביא לכך שבעל עסק הזכאי להנחה לא יקבלה וכן להפך. ראו להלן בעיות שעלו בסיווג נכסים בעיריית נוף הגליל ובעיריית קריית גת (בפרק פעילות מתן ההנחות לעסקים וקבלת השיפוי בארבע הרשויות שנבדקו, תת-פרק - סיווג הנכסים).

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו בנוגע לסיווגים ולתתי-הסיווגים כי "החקיקה קבעה 13 סיווגים ראשיים של נכסים ותעריפי מקסימום ומינימום לכל סיווג, המתעדכנים בשיעור עליית הארנונה השנתי. מאחר שלא נקבעו תתי סיווגים לכל סיווג ראשי בהתאמה, צווי הארנונה שונים מרשות לרשות. במצב הקיים גם אם [רשות] מעוניינת לצמצם את מספר תתי הסיווגים בצו עליה להגיש בקשה ל'אישור חריג' בפרוצדורה הנהוגה. כל שינוי כזה גורר אחריו ירידה/עליה בתעריף בו הנכס מחויב ולכן מחייב את אישורי שר הפנים ושר האוצר. צמצום תתי הסיווגים יוכל להתבצע רק בשיתוף השלטון המקומי תוך בחינה מעמיקה של תתי הסיווגים האפשריים לכל סיווג ראשי באמצעות שינוי חקיקה ותקופת מעבר בשל השינוי בתעריפים כתוצאה מצמצום תתי הסיווגים". אשר להגדרה אחידה לנכס, מרכז השלטון המקומי ציין כי "[כדי] להגיע לחלוקה צודקת ושקופה בין חייבי המס יש לקבוע הגדרה אחידה של הנכס לחיוב. בכל צו ארנונה קיימת הגדרה שונה. לדוגמא: סיווג מגורים - יכול לכלול מרכיבים שונים: חניה מקורה/לא מקורה, מרתף, מרפסת מקורה/לא מקורה, מחסן וכד'. יש לקבוע הגדרה אחידה לכל סוג נכס כך ששטח הנכס לחיוב (עפ"י מדידה [הרשות] מבצעת) בכל ה[רשויות] יכלול את כל המרכיבים הרלבנטיים". ואשר לשיטות המדידה ולאיתגר המעבר לשיטת מדידה אחידה ציין כי "קיימות כיום שלוש שיטות עיקריות למדידת [שטח במ"ר של] נכס: נטו; ברוטו; וברוטו-ברוטו. בין השיטות קיימים פערים גדולים [בשטח הנמדד במ"ר] בנכס ספציפי. לכן [כדי] להגיע לחלוקה צודקת ושקופה, חייבים ליישם גם את ההגדרה האחידה והמדידה האחידה".

בתשובת משרד הפנים צוין כי "תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, קובעות את הסיווגים הראשיים של הנכסים ואת תעריפי הארנונה המרביים והמזעריים שניתן לקבוע לכל סוג... בבואה לבחון מתן הנחה לנכס מסוים, על הרשות המקומית לבחון את הזכאות לפי הסיווג הראשי תחתיו חוסה הנכס... סוגיית ריבוי הסיווגים אינה רלוונטית להכרעה וישום לצורך מתן ההנחות בארנונה בתקופת משבר הקורונה שנעשתה על פי הדין הקיים... העדר רשימה מחייבת של תתי סיווגים לא מנעה מתן הנחות בשל משבר הקורונה... האחריות לסיווג כדין של הנכס מוטלת על הרשות המקומית וכמובן שפתוחה בפני הנישום הדרך לבקש תיקון של סיווג, כזה או אחר, לשם חיובו כדין".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים בשיתוף השלטון המקומי יפעל להכנת רשימה מוסכמת של תתי-סיווגים לגביית הארנונה ושל כללים למדידה אחידה אשר יובילו לחלוקה שוויונית יותר ושקופה בין חייבי המס בכלל הרשויות שכן הסתמכות על בקשות של נישומים לתיקון הסיווגים אינה יעילה ואינה מספקת.



נכסים שננטשו על ידי שוכרים

נמצא כי במסגרת תקנות קורונה א' וקורונה ב' לא ניתן מענה לבעלי נכס המשכירים את הנכס במקרים שהשוכר עזב את הנכס מסיבות הקשורות למשבר הקורונה, והנכס נותר ריק כי לא הצליח להשכיר אותו לשוכר אחר. במצב המתואר בעל הנכס אינו גובה דמי שכירות בגין הנכס שנותר ריק מחד גיסא, ומאידך גיסא עלול להתחייב בארנונה על הנכס.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "ככל שמדובר בנכס ריק מכל שימוש, ניתן לתת לנכסים אלה ההנחה הייחודית לנכס ריק אשר קיימת לפי תקנות ההנחה בכפוף לקיום התנאים שנקבעו בתקנות".

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי "מדובר בהסדרה מורכבת, שמקומה אינו בתקנות [קורונה א'] בלתי אפשרי להבחין אילו נכסים ננטשו/נותרו ריקים בעקבות משבר הקורונה ואילו נכסים ננטשו/נותרו ריקים מסיבות אחרות. אף אם ייקבעו קריטריונים לביצוע ההבחנה בין השניים, נדמה כי העסקים ידרשו להוכיח קיומה של זיקה בין משבר הקורונה לבין היות הנכס ריק, והרשויות ידרשו להשקיע תשומות רבות לצורך בחינת הנחות שכאלו, להפעיל שיקול דעת ולהתמודד עם ערעורים על שיקול דעת זה, דבר שיגרור הליכים ממושכים ובירוקרטיים נוספים - וזאת בניגוד לקווים המנחים של מנגנון ההנחות בארנונה: זריזות ביצוע וקלות תפעול".

עוד ציין מרכז השלטון המקומי כי לכל הטבה נוספת לעסקים, שלא נכללה בתקנות או שלא הוחרגה מהן ואשר לא נכללה במסגרת מודל השיפוי - נדרש סיכום על מקור מימון מתקציב המדינה לשיפוי הרשויות בגין מתן ההנחה לעסקים שיימצאו זכאים לפיה.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו, בעת משבר, הסדרת מענה גם למשכירי נכסים שבשל המשבר ונטישת השוכרים את הנכס נותרו עם נכס ריק וללא דמי שכירות.

הסכם השיפוי

כאמור ב-23.4.20 חתמו נציגי משרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים על הסכם לשיפוי הרשויות בגין הנחות בארנונה לעסקים בשל משבר הקורונה. גם יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז המועצות האזוריות אישרו בחתימתם על גבי ההסכם כי ההסכם הוא על דעתם ובהסכמתם. הסכם השיפוי נועד להסדיר את המתווה למתן ההנחות לעסקים תוך שמירה על יציבותן התקציבית של הרשויות. לפיכך הכינו משרד הפנים ומשרד האוצר תוכנית לשיפוי הרשויות בגין הפסד הכנסות מארנונה עקב מתן ההנחות לפי תקנות קורונה א'. משרד הפנים הכין מודל הערכה של היקף ההנחות, ולפיו הוא יעביר לרשויות שיפוי בד בבד עם מתן ההנחות. כל אלה עוגנו בהסכם השיפוי ואלה עיקריו:

1. אומדן ההנחות שהרשויות ייתנו לעסקים לפי התקנות כאמור, על פי מודל השיפוי, מוערך בכ-2.8 מיליארד ש"ח. מקורות המימון לצורך מתן השיפוי הדרוש לכיסוי הירידה הצפויה בהכנסות הרשויות כתוצאה ממתן ההנחה בארנונה, על פי האומדן, נקבעו כמפורט להלן בלוח 6:



לוח 6: אומדן ההנחות בארנונה ומקורות המימון לכיסוין (במיליוני ש"ח)³³

מקורות המימון				האומדן	
תקציב קרן הניקיון	תקציב ייעודי משרד הפנים	סה"כ מתקציב המדינה (משרד הפנים וקרן הניקיון)	השתתפות הרשויות המקומיות		
150	2,316	2,466	131	2,597	אומדן סך ההנחות ומקורות המימון לכיסוין
					תקציבים נוספים לכיסוי תיקוני האומדן:
	90	90		90	מסגרת לתיקון רישום נכסים ממשלתיים סע' 2(א) להסכם השיפוי
	100	100		100	מסגרת לתיקון רישום נכסים אחרים סע' 2(ג) להסכם השיפוי
-	33	33	-	33	מסגרת לתיקון עיוותים סע' 4 להסכם השיפוי
	223	223		223	סה"כ תקציבים נוספים לכיסוי תיקוני האומדן
150	2,539	2,689	131	2,820	סה"כ התקציבים
					תקציבים נוספים מיוחדים:
	37	37		37	אזורי תעשייה משותפים מיועד ל-9 רשויות (ראו נספח ד' להסכם השיפוי)
	4	4	-	4	תקציב נוסף לרשויות מסוימות (חוף אשקלון, כפר יונה, קריית ים) שהן בגדר מקרים מיוחדים לפי המפורט בנספח ד' להסכם השיפוי (לפי סעיף 3 להסכם).
	41	41		41	סה"כ תקציבים נוספים מיוחדים
150	2,580	2,730	131	2,861	סה"כ התקציבים ומקורות המימון

על פי הסכם השיפוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³³ לוח 6 מוצג כאן באופן שונה מהמוצג בהסכם השיפוי כדי לפשט את המוצג בו, והמידע שבו מאחד את המידע שמוצג בו בשני הלוחות 2 ו-3 שבהסכם השיפוי ואת המידע שבנספח ד' שבו.



2. המודל נוגע לכלל הפסד ההכנסות הצפוי לרשויות כתוצאה ממתן ההנחה וזאת למעט נכסים אשר סווגו כ"נכסים אחרים"³⁴. נוסף על אומדן ההנחות הראשוני בסך כ-2,597 מיליון ש"ח הכין משרד הפנים מסגרת של תקציבי חרבה בסך כולל של כ-223 מיליון ש"ח כדי לשפות את הרשויות במקרים של חריגה מהאומדן הראשוני, כמפורט בלוח 6 שלעיל. כדי לקבל שיפוי מתקציבי החרבה על הרשויות להגיש בקשה עם דוח מפורט. השיפוי מקרן הניקיון יועד רק לרשויות המקבלות מענק איזון. בנספח ד' להסכם השיפוי צוין סיכום תקציבי נוסף למקרים מיוחדים מתקציב המדינה המסתכם בסך כ-41 מיליון ש"ח שיועד לשתי קבוצות מקרים מיוחדים אלה: (א) "שיפוי בגין אזורי תעשייה משותפים" בסך 36.9 מיליון ש"ח לתשע רשויות; (ב) "תשלום מקדמות לרשויות עם רישום חסר" - מקדמה על חשבון ההקצאה הסופית לשלוש רשויות בסך 3.9 מיליון ש"ח, ואלה מקורות המימון לייעוד זה: סך של 3.3 מיליון ש"ח ממשרד הפנים וסך של 588 אלפי ש"ח מקרן הניקיון.
3. בהסכם השיפוי נקבע³⁵ כי אם ינוצלו מלוא תקציבי תיקון העיוותים, אזי ימומן החוסר התקציבי ממשרד האוצר. בפועל, תקציבים אלה של תיקון העיוותים (לפי סעיף 4 להסכם השיפוי) נוצלו במלואם, ונדרש שיפוי נוסף בעבור הרשויות. לצורך זה אושר תקציב נוסף בסך כ-52 מיליון ש"ח למשרד הפנים.
4. להלן נתונים הנוגעים להשתתפות הרשויות באומדן ההנחות בארנונה לפי קבוצות רשויות, על פי נתוני מודל השיפוי: הרשויות האיתנות (8%) בסך כ-114 מיליון ש"ח; הרשויות שאינן מקבלות מענק איזון (4%) בסך כ-17 מיליון ש"ח; הרשויות המקבלות מענק איזון אינן משתתפות באומדן ההנחות בארנונה.
5. על פי ההסכם משרד הפנים יעביר לרשויות, לפי האומדן הראשוני, כ-2.3 מיליארד ש"ח לכיסוי ההנחות לעסקים הזכאים³⁶: בפעילה הראשונה כ-1.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-73% מסך המימון, אשר יועברו לרשויות עד 30.4.20 לכל המאוחר; ובפעילה השנייה את היתרה בסך 0.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-27% מסך המימון כאמור, אשר יועברו להן עד 30.5.20 לכל המאוחר.

34 "נכסים אחרים" הוגדרו בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020 (21.4.20).

35 בסעיף 3 להסכם השיפוי.

36 שיעור ההשתתפות של משרד הפנים באומדן לכיסוי ההנחות הוא 25% מאומדן הארנונה לשנת 2020.



הבקרה של משרד הפנים על כספי השיפוי

בלוח 7 שלהלן מוצגים נתוני השיפוי בפועל לעומת השיפוי המתוכנן, על פי המידע שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2021:

לוח 7: ניצול תקציבי השיפוי מתקציב המדינה - תקציבים ייעודיים במשרד הפנים (באלפי ש"ח)

מספר הרשויות	השיפוי בהערכה ראשונית	הערכה להשלמת השיפוי	אזורי תעשייה משותפים	הערכה לתיקון עיוותים	סה"כ השלמות בגין תיקונים לאומדן הראשוני	הסכום הכולל
	(סעיף 1 להסכם השיפוי)	(סעיפים 2'א ו-2'ג להסכם השיפוי)	(נספח ד'1 להסכם השיפוי)	(סעיף 4 להסכם השיפוי) ³⁷		
254	2,315,600	*190,000	36,887	33,300	260,187	2,575,787
3	-	3,875	-	-	3,875	3,875
257	2,315,600	193,875	36,887	33,300	264,062	2,579,662
257	2,320,263	193,029	36,887	80,973	310,889	2,631,152
	-4,663	846	-	-47,673	-46,827	-51,490
הפער בין השיפוי המתוכנן ובין השיפוי בפועל						

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * לא הופחת לרשויות סכום השתתפותן לפי הקבוע בהסכם השיפוי מכיוון שהשיפוי עבר את מגבלת ההשתתפות שנקבעה על סך 140 מיליון ש"ח (5%) בלבד.
- ** התקציב לרשויות (חוץ אשקלון, כפר יונה, קריית ים) שהן בגדר מקרים מיוחדים לפי המפורט בנספח ד'2 להסכם השיפוי (לפי סעיף 3 להסכם).

37 בסעיף 4 להסכם השיפוי הוגדר "תיקון עיוותים" כך: השלמת סכומים לרשויות שאינן מקבלות מענק, שאינן איתנות ושאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים, וכן לרשויות שבהן יימצא כי יש פער ניכר בין סכום השיפוי שנקבע לרשות על פי המודל לבין הפסד ההכנסות מארנונה בפועל.



מלוח 7 עולה כי קיים פער בין מסגרת התקציב לתיקון עיוותים שעל פי סעיף 4 להסכם השיפוי ובין השיפוי בפועל. פער זה מצביע על עודף הוצאה בפועל. יצוין כי הפער האמור לא הביא לגריעה כספית מהתקציב המתוכנן שכן משרד האוצר העביר למשרד הפנים את התקציב לפי ההוצאה בפועל והשלים את הפער במסגרת העברה בנובמבר 2020.

בלוח 8 שלהלן מפורטים סכומי התקציב שהועבר ממשרד האוצר למשרד הפנים במשך הפעלת תוכנית הסיוע בהנחה בארנונה לעסקים בסבב א':

לוח 8: ההעברות התקציביות ממשרד האוצר למשרד הפנים בעבור שיפוי הרשויות בגין הנחות בארנונה שהן נתנו לעסקים*

מועד העברת הפנייה לועדת הכספים של הכנסת	ייעוד ההעברה התקציבית לפי הסכם השיפוי	הסכום (באלפי ש"ח)
30.4.20	פעימה ראשונה לשיפוי הרשויות לפי האומדן הראשוני שנקבע בהסכם השיפוי	1,691,150
21.5.20	פעימה שנייה לשיפוי הרשויות לפי האומדן הראשוני שנקבע בהסכם השיפוי ולאזורי תעשייה משותפים לפי נספח ד'1 להסכם השיפוי (לא הועברה כל ההקצבה)	665,870
28.7.20	להשלמת שיפוי לפי סעיף 2א' ו-2ג' להסכם השיפוי	190,000
4.11.20	לתיקון עיוותים לפי סעיף 4 להסכם השיפוי	84,132
	סה"כ	2,631,152

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* משרד האוצר העביר את ההקצבות למשרד הפנים לפי סעיפי הסכם השיפוי בסכומים שאינם במדויק לפי הסכומים הקבועים בסעיפיו (לוח 6 לעיל), ואולם סך ההקצבות שהעביר (לוח 8 לעיל) זהה לסך ההקצבות שעל פי הסכם השיפוי (לוח 6 לעיל).

בהסכם השיפוי נקבעו תקציבי תוספת שיפוי נוסף על האומדן שבמודל השיפוי עבור שלושה מצבים: נכסים ממשלתיים; נכסים אחרים; ותיקון עיוותים. כדי לענות על כל הבקשות המוצדקות של הרשויות לתוספת שיפוי היה צורך להשתמש בתקציב אחד עבור תקציב אחר. במהלך הביקורת מסר משרד הפנים לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא הבחין בין הסכומים שהוא העביר לרשויות בגין כל אחד מהמצבים שהוגדרו בהסכם השיפוי.



בביקורת עלה כי הנתונים והדוחות שבידי משרד הפנים על שלושת המצבים: נכסים ממשלתיים; נכסים אחרים; ותיקון עיוותים, הקשו עליו ועל גורמי בקרה חיצוניים להבחין בין המצבים האמורים ולבצע את הבקרה הנדרשת.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "עיוות יכול שיכלול הקצאה במסגרת נכס אחר או רישום לקוי או כל [שגיאה] אחרת. ההבחנה המתבקשת היא מלאכותית ובפועל כל הקצאה מתייחסת למועד ההקצאה וייתכן שעיוותים לאור רישום נכסים אחרים נכללו בהקצאה של תיקון עיוותים אך אין מקרים הפוכים בהם במסגרת הקצאה של נכסים אחרים הוקצה מענק שאינו מתייחס לנכסים אחרים".

הטיפול בבקשות לתיקון עיוותים

בלוח 9 שלהלן תמצית המידע ממשרד הפנים מנובמבר 2020 על סוגי הבקשות שהגישו הרשויות להשלמת השיפוי בגין תיקון עיוותים לפי הסכם השיפוי³⁸. לפי מידע זה סך הבקשות שהגישו הרשויות בגין תיקון עיוותים הסתכם ב-112,749,000 ש"ח, ומשרד הפנים העביר בגין הבקשות האלה 80,488,000 ש"ח.

לוח 9: סוגי הבקשות שהגישו הרשויות להשלמת השיפוי בגין תיקון עיוותים

תיאור העיוות	שיעור היחסי	באלפי ש"ח
עיוות בחישוב שיעור הגבייה לעומת 2019 - 2020 או בשל הסדרים	30.2%	34,059
עיוות בחישוב הגידול השנתי	21.0%	23,643
גידול בבסיס חיוב הארנונה בשל הטמעת סקר נכסים או נכסים שהתווספו	15.6%	17,617
עיוות בסיווג הנכסים הזכאים לפטור ובקשה להוספת סיווגים	12.6%	14,209
עיוות בשל ביטול מעמד עיר עולים ויצירת גירעון קבוע	6.9%	7,750
עיוות בחישוב של ארנונה ממשלתית או של חברה ממשלתית	3.3%	3,684
העלאה חריגה בארנונה בשנים 2019 - 2020 שלא קיבלה ביטוי בשנת 2018	2.5%	2,824
תיקון שיעור הגבייה בשל הצורך בהפחתת נישומים שנמצאים בהליך משפטי	1.5%	1,667
עיוות בחישוב סכום השיפוי הכולל בשל דיווח שגוי	1.2%	1,308

38 סעיף 4 להסכם השיפוי.



תיאור העיוות	שיעור היחסי	באלפי ש"ח
עיוות בחישוב שיעור הנכסים הזכאים להנחה - סופרים, מרכולים, בתי מרקחת	1.0%	1,152
עיוות בחישוב עלות ההנחה בארנונה	0.8%	910
פערים שונים	3.5%	3,926
סה"כ התוספת לשיפוי בגין תיקון עיוותים שהגישו הרשויות המקומיות	100%	112,749

לפי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 9 עולה כי סך תיקוני העיוותים הוא יותר מ-112 מיליון ש"ח. ואלה שני הסעיפים העיקריים שבהם נדרשו השלמות שיפוי בגין תיקון עיוותים: עיוות בחישוב שיעור הגבייה בשנת 2018 לעומת 2019 - 2020 בסך של כ-34 מיליון ש"ח; ועיוות בחישוב הגידול השנתי בסך כ-23.6 מיליון ש"ח.

עירוב של נתוני השיפוי בין נכסים אחרים לבין תיקון עיוותים: נמצא כי בקובץ המידע על בקשות שהוגשו בגין תיקון עיוותים יש 63 רשויות שהגישו בקשות להשלמת שיפוי בגין תיקון עיוותים, אך בקובץ מידע אחר על הקצאת השיפוי יש 80 רשויות שמשרד הפנים העביר להן שיפוי בגין תיקון עיוותים. בבירור בדבר הפער בין הקבצים בנוגע ל-17 הרשויות שקיבלו שיפוי בגין תיקון עיוותים אף שלא אושר להן שיפוי מסר משרד הפנים כי "במסגרת תיקון העיוותים נכללה גם הקצאה של 'נכסים אחרים' בתוך... וכן נכללו בהקצאה רשויות שלא הגישו במועד את הטופס או שהגישו באופן שגוי. אמנם המקור הוא 'תיקון עיוותים' אך מהות הבקשה בחלק מהמקרים שהוזכרו נובעת מכך - כך בדוגמאות של הרצליה, קריית גת ותל אביב".

בביקורת עלו פערים וערוב ברישום השיפוי בין "נכסים אחרים" לבין "תיקון עיוותים" בקבצים של דיווחי הרשויות למשרד הפנים, ולפיכך הנתונים אינם משקפים מהימנה את התפלגות רכיבי תיקון האומדן. מתכונת הדיווח הנוכחית מקשה על משרד הפנים וגורמי בקרה אחרים לבצע בקרה יעילה על מתן ההנחות בהתאם לתקנות ולהסכם השיפוי.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לשפר את מערך הבקרה על השיפוי על פי הסכם השיפוי, לרבות מתן הנחיות ברורות לרשויות בדבר הדיווח הנדרש, ויפעל לגיבוש מתכונת של דיווח מקוון ובקרה אחר עמידת הרשויות במתכונת הדיווח.

הפערים בין האומדן לבין ההנחות שניתנו בפועל (חוסר שיפוי או עודף שיפוי)

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020 כי הוא לא דרש מהרשויות נתונים על חוסר שיפוי או עודף שיפוי מההקצאה וציין כי "הנתון הנדרש עשוי להתקבל אך ורק במהלך החודשים מרץ-אפריל 2021 וזאת לאחר גמר ההתחשבנות של הרשויות עם כלל העסקים האמורים. כחלק מהשיקולים של יעילות ההקצאה ומתן ודאות לרשויות ולעסקים התקבלה



החלטה שדי להסתפק באומדן ואין מקום להתחשבות פרטנית של שקל אובדן מול שקל מענק". עוד ציין כי הוא לא דרש דוח על סך ההנחות שנתנה כל רשות מקומית בנימוק שהמודל שגובש ייתר את הצורך בירידה לפרטים של היקפי ההנחה לכל עסק ועסק לצורך יעילות ההקצאה. עוד ציין כי הנחת היסוד היא שנכון לבצע את ההקצאה על סמך אומדן היות שהיקף תקבולי הארנונה לשנת 2018 הוא נתון אמין בהשוואה לנתונים המבוקרים לשנת 2018 באותם סיווגים ראשיים שלהם ניתנה הנחה - פטור מארנונה לשלושה חודשים.

משרד הפנים קבע מנגנון חלופי בהסכם השיפוי ולפיו הוא ישלם שיפוי לרשויות בגלל פערים אפשריים של אומדן השיפוי. לפי מנגנון זה משרד הפנים יבדוק בקשות שיגישו לו הרשויות בהתאם לנקבע בהסכם השיפוי שקשורות בתיקונים לאומדן הראשוני ותוקצבו מראש בתקציבים נפרדים, ובהתאם לבדיקותיו ישלם את השיפוי המבוקש.

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.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "אם היה רצון לפעול להענקת שיפוי מדויק הנגזר מאובדן ההכנסות בפועל - כלל המנגנון היה משתנה וכן התשומות הנדרשות ממשרד הפנים בעניין ומשך הזמן עד לקבלת הכספים בפועל. אז, סביר שהייתה עולה ביקורת שהמנגנון מורכב ומשך הזמן לקבלת כספים הוא ארוך. באיזון שבין דיוק השיפוי לבין יעילות המנגנון - בחרנו לאור תקופת החירום לקדם מנגנון יעיל שמבוסס על מודל שהגיע לשיעור דיוק גבוה מאוד".

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי "הוחלט כי לא תתקיים התחשבות בתום [הפעילות לפי] המודל, וזאת על אף שבכל הדיונים שהתקיימו עד למועד חתימת הסכם השיפוי, הציע מרכז השלטון המקומי להמיר את המודל הנורמטיבי, במודל 'החזר הוצאות' ובהתבסס על התחשבות מדויקת. החלטה זו, על אף שלא הייתה על דעתנו מלכתחילה, השליכה על אופן יישום המודל, ומרגע שנתקבלה - לא ניתן להפוך את היוצרות ולדרוש כי תתקיים התחשבות בדעבד".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבדוק את התוצאות בפועל בגמר תהליך מתן השיפוי ומתן ההנחות: הפער בין השיפוי שקיבלה כל רשות לבין ההנחות שנתנה בפועל (חוסר או עודף שיפוי). דרישת הדיווח של משרד הפנים מהרשויות על ההנחות שהן נתנו לעסקים והבקרה שלו על כך יאפשרו לו לוודא כי אכן כספי השיפוי שימשו לייעודם כנדרש למימון ההנחות לעסקים.

באמצעות נתונים אלה יכולים משרד האוצר ומשרד הפנים לבחון אפשרות להחזיר הכספים העודפים וגם לצורך הפקת לקחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקבל היזון חוזר ולבדוק את התוצאות בפועל בגמר תהליך מתן השיפוי ומתן ההנחות: הפער בין השיפוי שקיבלה כל רשות לבין ההנחות שנתנה בפועל (חוסר או עודף שיפוי), וזאת כדי להפיק לקחים וללמוד על המודל ועל יישומו למקרים דומים בעתיד.



משרד מבקר המדינה מציין את פעולות משרד הפנים ומשרד האוצר למתן המענה הראשוני והמהיר לרשויות המקומיות לשמירת איתנותן הכלכלית. היתרון בשיטה היה בפשטות שלה ובמהירות הביצוע. גיבוש התקנות, הכנת מתווה השיפוי, מתן ההנחות והעברת השיפוי - כל אלו נעשו בתוך זמן קצר ממועד החלטת הממשלה ונתנו מענה מידי לעסקים ולרשויות. רוב העסקים לא נדרשו להגיש בקשות, טפסים ומסמכים. העסקים שנמצאו זכאים להנחה לפי התקנות זוכו בהנחה באופן ישיר, לרוב על ידי זיכוי בחשבון הארנונה.

יצוין כי במתווה שיושם לצורך מתן השיפוי לרשויות נקבע כי שיעור ההשתתפות של הרשויות בהנחות הארנונה הוא 8% ברשויות האיתנות ו-4% ברשויות שאינן מקבלות מענק איון. תוצאות יישום המנגנון הביאו להקצאת מרבית סכום השיפוי לרשויות האיתנות ולכאלה שאינן מקבלות מענק איון (כ-1.7 מיליארד ש"ח מתוך כ-2.6 מיליארד ש"ח שהוקצו לנושא זה), וזאת בשל העובדה שרוב הפעילות העסקית שבגינה משולמת ארנונה מרוכזת באותן רשויות. יצוין כי כ-40% מסך חיובי הארנונה שאינה למגורים מצויים ברשויות השייכות לחמישון העליון, לעומת 3.5% ברשויות השייכות לחמישון התחתון.

כספי קרן הניקיון

כאמור, קרן הניקיון הוקמה מכוח חוק הניקיון. השר להגנת הסביבה, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, תיקן את תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986. משנת 2007 הקרן ממומנת בעיקר מהיטל הטמנת פסולת. מקורות הכנסות נוספים הם קנסות, הקצבות מתקציב המדינה ותרומות³⁹. בהתאם לדוח השנתי של קרן הניקיון לשנת 2017, בשנת 2017 נאספו בישראל כחצי מיליארד טון של פסולת בסך הכול, וכ-20% ממנו מוחזרו. מטרת הקרן, כאמור בחוק הניקיון, היא לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למיחזור, למניעת מפגעים, למניעת שילוט בלתי חוקי ולמניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, וכן להגנה על הסביבה החופית, למניעת הפגיעה בה ולשיקומה וליישום הוראות החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, ולקידום מטרותיו.

את הקרן מנהלת ועדה שחבריה הם עובדי המשרד להגנת הסביבה, עובדי משרד האוצר ונציגי ציבור, והיא מדווחת לחשב המשרד להגנת הסביבה על פעולותיה הכספיות. השר להגנת הסביבה הוא השר האחראי לקרן, ועליו לדווח לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בסוף כל שנת תקציב על פעולות הקרן, הכנסותיה והוצאותיה.

באפריל 2020 פורסם תיקון לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף-2020 (להלן - התיקון לחוק)⁴⁰, ובו נקבע כי קרן הניקיון תעניק מענק סיוע חד-פעמי לטיפול בפסולת ביתית, מכספי היטל ההטמנה, לרשות מקומית המקבלת מענק איון לשנת 2020 בסך כולל של כ-150 מיליון ש"ח (להלן - מענק משלים).

39 סעיף 10(ה) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

40 פורסם ב-22.4.20.



עוד נקבע בתיקון כי הרשויות המשויות לאשכולות 1 עד 6 בדירוג החברתי-כלכלי⁴¹ יקבלו מענק בסך כולל של כ-40 מיליון ש"ח (להלן - מענק תמיכה).

מהאמור בחוק עולה כי שני המענקים המפורטים בסך 190 מיליון ש"ח, שיועברו מקרן הניקיון, יועדו להוצאות בגין טיפול בפסולת ביתית. בלוח 10 שלהלן נתוני המענקים בארבע הרשויות שנדגמו:

לוח 10: הדירוג החברתי-כלכלי והסכומים שהתקבלו מקרן הניקיון עבור ארבע רשויות לדוגמה

הרשות	הדירוג החברתי-כלכלי	מענק משלים	מענק תמיכה
נוף הגליל	5	3,652,000	370,521
נצרת	3	1,316,000	693,567
קריית גת	4	4,413,000	494,748
תל אביב-יפו	8	-	-

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח א' - רשויות מקומיות, לפי סדר עולה של המדד החברתי כלכלי 2017: ערך מדד, דירוג ואשכול, ושינויים לעומת 2015.

יצוין כי בדברי ההסבר להצעת החוק⁴² נכתב כי המשרד להגנת הסביבה פנה לקרן בבקשה להקצות לרשויות כ-190 מיליון ש"ח כדי להבטיח כי הן ימשיכו להעניק שירותי פינוי וטיפול בפסולת בהתאם למחויבותן בדיון. עוד נכתב כי הפנייה נעשתה בעקבות נתונים שהעידו על עלייה בכמות הפסולת הביתית המטופלת בידי הרשויות, אשר הביאה לעלייה בהוצאות הרשויות בנושא זה ונוכח ההערכה שתהיה התייקרות נוספת בעלות הטיפול בפסולת הביתית עקב משבר הקורונה. לפיכך נכתב כי הנהלת הקרן החליטה להקצות 150 מיליון ש"ח כהשתתפות בשיעור אחיד של 20% מסך ההפחתה בהכנסות הרשות המקומית מארנונה לעסקים, וכ-40 מיליון ש"ח כמענק לרשויות המקומיות המשויות לאשכולות 1 עד 6 בדירוג החברתי-כלכלי, וזאת לטיפול ראוי בפסולת הביתית המוגדלת המצטברת בשטחן.

בהסכם השיפוי שנחתם יום לאחר שנחקק התיקון לחוק - ב-23.4.20 - צוין כי נוכח משבר הקורונה שהביא לפגיעה בהכנסותיהם של עסקים רבים, ובהמשך למדיניות הממשלה שמטרתה לסייע למשק בהתמודדות עם השפעות נגיף הקורונה, החליטו משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר בשיתוף מרכז השלטון המקומי לקדם מתווה סיוע לעסקים המתבסס

41 **מדד חברתי-כלכלי** מחושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות של היישובים בישראל. על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת המחלקה לפיקוח תקציבי - **המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** (10.7.16).

42 הצעת חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף-2020, (פורסמה ב-20.4.20). כן ראו בעניין זה: פרוטוקול דברי הכנסת, 20.4.20, מעמ' 39.



על הנחות הארנונה תוך שמירה על יציבותן התקציבית של הרשויות לרבות יכולתן להמשיך לספק שירותי פינוי פסולת. בהמשך ההסכם, תחת הכותרת "שיפוי תקציבי בגין ההנחה בגין הארנונה לעסקים", צוין שלצורך הסיוע לרשויות בהתמודדות עם הירידה הצפויה בהכנסות כתוצאה ממתן ההנחה בארנונה לעסקים, נקבעה חלוקת מימון, כך ש-150 מיליון ש"ח מתוך סכום המימון הכולל (של כ-2.8 מיליארד ש"ח) יגיע מקרן הניקיון. בסעיף 6 להסכם השיפוי פורט המתווה שעוגן בתיקון לחוק, ונכתב כי כדי לסייע לרשויות המקומיות המקבלות מענקי איוון להמשיך לספק שירותי פינוי פסולת, הוחלט כי המשרד להגנת הסביבה יסייע לרשויות המקומיות באמצעות קרן הניקיון בסך כ-150 מיליון ש"ח.

קרן הניקיון העבירה באמצעות המשרד להגנת הסביבה 150 מיליון ש"ח לרשויות המקבלות מענק איוון ועוד 40 מיליון ש"ח לרשויות המשויות לאשכולות 1 עד 6 בדירוג החברתי-כלכלי עבור תוספת הוצאות ניקיון.

נציגי משרד הפנים ונציגי המשרד להגנת הסביבה מסרו בנובמבר 2020 ובינואר 2021 בהתאמה למשרד מבקר המדינה כי הסך של 150 מיליון ש"ח הועבר מקרן הניקיון למטרת ההנחות בארנונה. עוד נמסר על ידם כי לא הוכנה תוכנית להתחשבות עם הרשויות על תוספת עלויות הניקיון כתוצאה מהטיפול בפסולת.

עוד נקבע בתיקון לחוק הניקיון⁴³ כי "סברה הנהלת הקרן כי קיים חשש סביר שרשות מקומית שקיבלה מענק לפי פסקה (1) [מתוך הסך הכולל של 190 מיליון ש"ח כאמור לעיל] טיפלה בפסולת ביתית בתקופה שלגביה ניתן המענק באופן הגורם למפגעים סביבתיים... היא רשאית לדרוש מהרשות המקומית את החזר המענק שקיבלה כאמור, לאחר שמסרה הודעה לאותה רשות מקומית ובהסכמת המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים במשרד האוצר".

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יערוך בקרה בנוגע למפגעים סביבתיים ברשויות בהתאם לסעיף 11ג(ד)(2) לתיקון לחוק, ויוודא שהרשויות עומדות בכללים שנקבעו בתיקון לחוק לצורך בחינת האפשרות לדרוש את החזר המענק שקיבלה הרשות, וזאת בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הגנת הסביבה ובמשרד האוצר ולאחר מסירת הודעה לרשות המקומית.

רישום כספים מקרן הניקיון: מדיווחי עיריית נוף הגליל ועיריית קריית גת שלהלן עולה כי הרשויות לא הונחו לבצע רישום ובקרה כספית נפרדת עבור הסכומים אשר התקבלו מקרן הניקיון, ועלתה אי-בהירות לגבי מטרת הכספים שהתקבלו ממנה - אם עבור שיפוי בגין הירידה בארנונה מעסקים או עבור שיפוי הוצאות הניקיון.

עיריית נוף הגליל: בנובמבר 2020 מסרה הרשות (בדירוג חברתי-כלכלי 5) למשרד מבקר המדינה כי היא קיבלה מקרן הניקיון את הסכום שהופיע במודל השיפוי של משרד הפנים⁴⁴ כהשתתפות הקרן בהנחות בארנונה לתקופה של שלושה חודשים בסך 3,652,000 ש"ח, ולאחר מכן קיבלה מהקרן סכום נוסף בסך 370,521 ש"ח. עוד מסרה הרשות כי תחזית פינוי האשפה

43 סעיף 11ג(ד)(2) לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התשפ"א-2020.

44 משרד הפנים פרסם את מודל החישוב של השיפוי בארנונה לרשויות המקומיות. לפי המודל סכום של 150 מיליון ש"ח מקרן הניקיון יועד לממן חלק מהוצאות השיפוי בארנונה לרשויות המקבלות מענק איוון.



לשנת 2020 תסתכם ב-3,303,000 ש"ח לכל הפחות, וברור לה כי אם "תישאר יתרה מהמענק, היא תמומש לשדרוג מערך פינוי הפסולת והניקיון בעיר".

עיריית קריית גת: בנובמבר 2020 מסרה הרשות (בדירוג חברתי-כלכלי 4) כי היא קיבלה מקרן הניקיון סך של 4,907,748 ש"ח. גזבר העירייה ציין כי "העירייה צפויה לסיים השנה בגרעון בניקיון ובאשפה מעבר למתוכנן בתחילת שנה. כספי המענק יממנו חלק מועט מנזקי הקורונה". עוד הוא ציין כי "הקורונה גרמה לירידה דרסטית של שיעור הגביה העסקית מ-98% ל-82.5%... שגרמה למחסור של לפחות כ-20 מיליון ש"ח".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "המדובר בתיקון לחוק שמירת הניקיון בעניין 'מענק סיוע חד פעמי לטיפול בפסולת ביתית'. החוק האמור הינו בתחום סמכותו של השר להגנת הסביבה וכאשר המדובר במענק הניתן על-ידי הקרן ומפוקח על ידה. משכך, אין מקום וסמכות למשרד הפנים בנושא".

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי היה להבהיר לרשויות את המטרות שלהן נועדו הכספים שהועברו מקרן הניקיון, וזאת כדי למנוע אי-הבנות ולאפשר בקרה נאותה על הכספים המתקבלים מהקרן ועל השימושים בהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ שקרן הניקיון תציין בכל העברה כספית לרשויות את המטרה שלשמה היא מעבירה כל סכום ותפרט את הבקרה והרישום הנדרשים מהרשויות עבור סכומים אלו.

עוד מומלץ כי בהכנת מתווה עתידי לסיוע בגין הוצאות ניקיון - יבחנו משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה והנהלת קרן הניקיון את הפערים שעלו בביקורת בנושא זה.

פעילות מתן ההנחות לעסקים וקבלת השיפוי בארבע הרשויות שנבדקו

המסמך המנחה את הרשויות למתן ההנחות הוא תקנות קורונה א', והמסמך המנחה אותן בקבלת השיפוי מהמדינה הוא הסכם השיפוי. נוסף על כך ביולי 2020 הוציא משרד הפנים לרשויות "הנחיות לרישום ולדיווח בעקבות משבר הקורונה", ובהן פירט את המידע שיש להוסיף בדוחות הכספיים לשנת 2019 וכן דרישות רישומים ודיווח בשנת 2020. בהנחיות נאמר כי "הנחות שניתנו על פי המתחייב [מתקנות קורונה א'] תרשמונה במערכת הכספית בקוד נפרד כך שניתן יהיה לזהות את סך ההנחות שניתנו על פי [תקנות קורונה א']. ההנחות שניתנו במסגרת זו תוצגנה בדוחות הכספיים בביאור [נפרד מההנחות האחרות]. את השיפוי שהרשות המקומית תקבל ממשרד הפנים עבור הנחות אלו יש לרשום [בנפרד במסגרת 'חלף הכנסות עצמיות מארנונה - שיפוי עבור הנחות שניתנו על פי תקנות קורונה א']".

כאמור, משרד מבקר המדינה בדק את תהליך מתן ההנחות ואת קבלת השיפוי מתקציב המדינה בארבע רשויות: עיריית תל אביב, עיריית קריית גת, עיריית נוף הגליל ועיריית נצרת; רשויות אלה שונות זו מזו מבחינת הפריסה הגיאוגרפית, הפריסה הדמוגרפית והגודל. בלוח 11 שלהלן מוצגות התוצאות של הפעילות בארבע הרשויות בגין מתן ההנחות לעסקים וקבלת השיפוי מתקציב



המדינה בסבב א', בהתבסס על מידע שמסרו משרד הפנים והרשויות למשרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2020:

לוח 11: סיכום הפעילות בארבע הרשויות בגין מתן ההנחות לעסקים וקבלת השיפוי בסבב א' (באלפי ש"ח)

הרשות המקומית	קוד מידע	עיריית תל אביב-יפו	עיריית קריית גת	עיריית נוף הגליל	עיריית נצרת
הנתונים ממודל השיפוי של משרד הפנים:					
גודל האוכלוסייה לפי נתוני רשות האוכלוסין 2018	1	542,488	60,252	50,794	81,840
הסיווג בקבוצות הרשויות (מקבלת מענק איוון; איתנה; אחרת)	2	רשות איתנה	מענק איוון	מענק איוון	מענק איוון
שיעור הגבייה בשנת 2018 לפי מודל השיפוי	3	93.0%	93.5%	89.0%	89.3%
נתוני הערכה ממודל השיפוי של משרד הפנים:					
הערכת היקף ההנחות לפי מודל השיפוי	4	415,254	21,973	17,911	6,226
שיעור השתתפות הרשות במתן ההנחות לפי מודל השיפוי	5	8%	-	-	-
השתתפות הרשות במתן ההנחות לפי מודל השיפוי (בש"ח)	6	33,220	-	-	-
השתתפות קרן הניקיון בארנונה לפי מודל השיפוי	7	-	4,413	3,652	1,316
השתתפות משרד הפנים לפי מודל השיפוי	8	382,034	17,560	14,259	4,910
נתוני הפעילות בפועל:					
תקבולי השיפוי ממשרד הפנים לפי האומדן	9	382,035	17,560	14,259	אין נתונים
שיפוי בגין תיקון רישום נכסים ממשלתיים (סעיף 2א)	10				אין נתונים
שיפוי בגין תיקון רישום נכסים אחרים זכאים (סעיף 2ג)	11	42,060			אין נתונים
שיפוי בגין תיקון עיוותי אומדן (סעיף 4)	12	655	2,037		אין נתונים



הרשות המקומית	קוד מידע	עיריית תל אביב-יפו	עיריית קריית גת	עיריית נוף הגליל	עיריית נצרת
השלמת שיפוי אחרת	13		17,260	330	אין נתונים
סה"כ תקבולי השיפוי ממשד הפנים	14	424,750	36,857	14,589	
סך ההנחות שהרשות נתנה בחשבונות הארנונה	15	447,060	40,003	14,963	5,427
חוסר שיפוי או עודף שיפוי	16	-22,310	-3,146	-374	
מספר העסקים שקיבלו הנחה	17	52,340	1,587	1,609	2,342
מספר העסקים שלא קיבלו הנחה	18	18,355	485	4,517	
סך הסכומים שהתקבלו מקרן הניקיון בעבור הנחות מארנונה	19	-	4,907	3,652	1,316
סכום הבקשה לשיפוי בגין עיוותי אומדן	23	-	3,199	-	
סכום הבקשה לשיפוי בגין נכסים אחרים	24	42,715	901	-	
מספר הבקשות שהגישו עסקים שסווגו כ"נכס אחר"	26	8	-	-	
מספר הבקשות שאושרו לעסקים שסווגו כ"נכס אחר"	27	8	160	-	
מספר הפניות והתלונות שהגישו עסקים בנוגע להנחות	28	3,184	-	2	121
מספר הפניות והתלונות של עסקים שקיבלו הנחה לאחר הטיפול	29	2,251	-	-	108
מספר הפניות והתלונות של עסקים שפנייתם נדחתה	30	933	-	2	13
מספר העסקים שהפסיקו להחזיק בנכס עד 29.2.20	31	1,622	53	52	

על פי נתוני משרד הפנים; עיריית תל אביב-יפו; עיריית קריית גת; עיריית נוף הגליל; עיריית נצרת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פירוט הממצאים ומידע נוסף בנוגע למידע המוצג בלוח 11 שלעיל בחלוקה לכמה קטגוריות:



השלמת שיפוי

בהתאם להסכם השיפוי, רשויות המעוניינות לקבל שיפוי נוסף על השיפוי לפי האומדן חייבות להגיש בקשת שיפוי בציון הסעיף שבהסכם השיפוי שבגינן מוגשת הבקשה.

עיריית נוף הגליל: השלמת שיפוי אחרת (קוד מידע 13): בנובמבר 2020 מסרה הרשות שהיא קיבלה סכום של כ-330,000 ש"ח נוסף על סכום השיפוי שקיבלה לפי האומדן. לפי נתוני משרד הפנים סכום זה הועבר לרשות בגין "נכסים אחרים". הרשות מסרה שאין לה נכסים המסווגים כ"נכסים אחרים", ואולם לפי הסבריה היא לא פנתה למשרד הפנים לקבל שיפוי נוסף בגין סכום זה. עוד מסרה הרשות כי היא תפנה למשרד הפנים "להגדלת השיפוי לאחר שזו תוציא נוהל מסודר בנושא (דבר שטרם קרה). היה זה לא יקרה בקרוב הרשות תפנה באופן יזום למשרד". מתברר כי יש הבדל בין משרד הפנים ובין הרשות בקביעת ייעוד הכספים שהועברו לרשות.

עיריית תל אביב-יפו: השלמת שיפוי בגין תיקון עיוותי אומדן (קוד מידע 12): באוקטובר 2020 מסרה הרשות כי סכום השיפוי שקיבלה ממשרד הפנים בסך 655,000 ש"ח הוא בעבור נכסים אחרים, ואילו משרד הפנים סיווג את הבקשה הזו כתיקון עיוותים. מתברר כי בין משרד הפנים ובין הרשות יש הבדל בקביעת ייעוד הכספים שהועברו לרשות.

מהביקורת עולה כי לשתיים מארבע הרשויות שנבדקו - עיריית נוף הגליל ועיריית תל אביב-יפו - לא היה ברור איך לשייך את סיווג הנכסים לקטגוריות השיפוי השונות הקבועות בהסכם השיפוי.

שיפוי חסר

כאמור, בהסכם השיפוי לא מצוין מה ייעשה במקרים שבהם יהיה חוסר או עודף בין כספי השיפוי שיועברו לרשויות על פי האומדן ובין ההנחות שהרשויות ייתנו בפועל לפי תקנות קורונה א'. להלן התייחסות הרשויות בעניין זה:

עיריית תל אביב-יפו: שיפוי חסר או עודף שיפוי (קוד מידע 16): באוקטובר 2020 מסרה הרשות בנוגע לשיפוי שהסתכם בחוסר של כ-22,310,000 ש"ח לאחר מתן ההנחות כי "להבנתנו הרשות אמורה לשאת בהפרש שבין גובה ההנחה שניתנה לבין סכום השיפוי שהתקבל, סך ההפרש הינו 22.3 מיליון ש"ח וזאת ע"פ המודל של משרד הפנים. משכך נקטה העירייה בצעדי יעילות תקציבית אשר יביאו, כך אנו מקווים, למימון פער זה בהכנסות".

עיריית נוף הגליל: שיפוי חסר או עודף שיפוי (קוד מידע 16): באוקטובר 2020 מסרה הרשות בנוגע לשיפוי שהסתכם בחוסר של כ-374,000 ש"ח לאחר מתן ההנחות כי היא "מצפה לפנייה רשמית מהמשרדים התומכים בתקופת הקורונה, וכמובן שתגיש את דוחותיה באשר לפירוט ביצוע המענקים לכשתבקש".

מהתשובות השונות של הרשויות בדבר שיפוי חסר או עודף עלה כי ניכר חוסר הבהירות שבהסכם השיפוי בעניין זה.



במהלך הביקורת, בנובמבר 2020, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה שהוא אינו דורש מהרשויות דוח על שיפוי חסר או עודף. בתשובתו מאפריל 2021 הוא ציין כי "ההקצאה התבססה על מודל ולא על ביצוע בפועל. משכך, חוסר או עודף לא יקבלו טיפול נוסף. הפער, אם יהיה, ימומן מקופת הרשות המקומית ועודף ישמש בדוחות הכספיים כחלק מתקבולי הארנונה".

סיווג הנכסים

עיריית נוף הגליל: באוקטובר 2020 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי מערכת המחשוב שלה אינה כוללת אפשרות להפיק דוח על ההנחות שנתנה לפי סיווג הנכסים.

עיריית קריית גת: בבחינת נתוני הרשות בנוגע לשיפוי בגין נכסים אחרים (קוד מידע 24) נמצא כי בקובץ שהומצא לביקורת נכללו בקשות שיפוי של 132 נכסים בסך כולל של 901,000 ש"ח. עלה כי כל 132 הנכסים בקובץ סווגו כ"חניון" במסגרת "נכסים אחרים" לפי תקנות קורונה א'.

עיריית קריית גת ציינה בתשובתה ממאי 2021 למשרד מבקר המדינה כי "הבהרנו למשרד הפנים כי 'נכסים אחרים' הם חניונים הצמודים למפעלים ולעסקים אשר זכאים להנחה. בטבלת השיפוי לצערנו לא ראינו שיפוי זה בסך 901 אלף ש"ח".

מהמידע שמסרו הרשויות 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. פערים אלו מחדדים את הצורך בהגדרת סיווג אחיד בכלל הרשויות.

מידע אחר ופרטים נוספים

משרד מבקר המדינה ביקש מארבע הרשויות למסור לו מידע במתכונת אחידה על עניינים אלה: מידע על פניות והטיפול בהן; מידע על הטיפול בבקשות לקבלת הנחה בגין נכסים אחרים; דרכי הטיפול בערעורים שמגישים בעלי העסקים על ההחלטה שלא לתת הנחה; דיווח ובקרה על תהליך מתן ההנחות וקבלת השיפוי; הגשת בקשות להשלמות שיפוי למשרד הפנים ומעקב אחר קבלת השיפוי.

מבדיקת המידע עולה כי הרשויות מסרו מידע באופן שונה זו מזו גם בעניינים האלו, בין היתר כי לא התקבלו הנחיות ברורות ממשרד הפנים.

כך לדוגמה: הרשויות התבקשו לציין אם הן עובדות על פי נוהל לביצוע בקרה על תהליך מתן ההנחות - ומה הן הבדיקות שהן עושות לפני מתן ההנחה, בבקרה על התהליך ובבקרה לאחר מכן. להלן תשובת הרשויות: עיריית תל אביב-יפו מסרה כי "נבחנה האוכלוסייה הזכאית לפטור בהתאם לתקנות ולשימושים המוכרים. בוצע פיתוח במערכת המחשוב המאפשר הענקת פטור קורונה לאוכלוסייה הזכאית בהתאם לתקנות לתקופה מ- 1.3.20 ועד 31.5.20. יישום ההנחה.



נבנה מערך דוחות בקרה לאיתור עסקים הזכאים להנחה / הפסקת הנחה בעקבות שינויים רטרואקטיביים; עיריית קריית גת מסרה כי "קימת בקרה שוטפת על התהליך. כל סיכום נבדק על ידי עובד בכיר נוסף כדי למנוע טעות"; עיריית נוף הגליל מסרה כי "בדיקה לפני מתן ההנחה - הוצאו דוחות נכסים שאינם ראויים לשימוש. בקרה לאחר התהליך - הצלבת קבצים כגון נכסים דו תכליתיים, נכסים שקיבלו פטור, נכס לא ראוי, בקרה על נכסים לפי סיווגים כגון בנקים".

ממציאי הביקורת עלה כי הטיפול של הרשויות בנושאים שונים הקשורים במתן ההנחות לעסקים אינו אחיד כפי שהיה מצופה מסיוע ממשלתי שחל על כלל העסקים במדינה.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקבל מהרשויות דיווח על סכום ההנחות שהן נתנו לעסקים ופרסם הנחיות בדבר הטיפול בשיפוי חסר או עודף; בדבר ייעוד הכספים שהרשויות קיבלו מקרן הניקיון ועל השימוש בהם; ובדבר הממשקים עם העסקים וערעוריהם. מומלץ לבדוק אם קיימים פערים בין כספי השיפוי שהוא העביר לרשויות לפי נוסחת מודל השיפוי ובין דיווחי הרשויות על ההנחות שנתנו, ולגבש בהתאם הנחיות לגבי פערים אלו.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יפרסם הנחיות לגבי הנושאים הקשורים למידע על פניות להנחות בארנונה ולדרך הטיפול בהן ובערעורים המוגשים לגביהן.



סבב ב' - הנחות בארנונה לפי היקף הירידה במחזור העסקים

נוכח התמשכות משבר הקורונה, בספטמבר 2020 אושרה מסגרת נוספת של סיוע בהנחות בארנונה לעסקים, שמוסדרת בתקנות קורונה ב'⁴⁵. בתקנות נקבע כי זכאות בעלי העסקים לקבלת הנחה תהא לפי היקף הירידה במחזור העסקאות. ההנחה תינתן על ידי הרשויות לאחר שבעלי העסקים יגישו לסוכנות בקשה לקבלת הנחה; ולאחר שהסוכנות תאשר את הבקשה אם מצאה בבדיקה שבעל העסק זכאי להנחה.

תקנות קורונה ב'

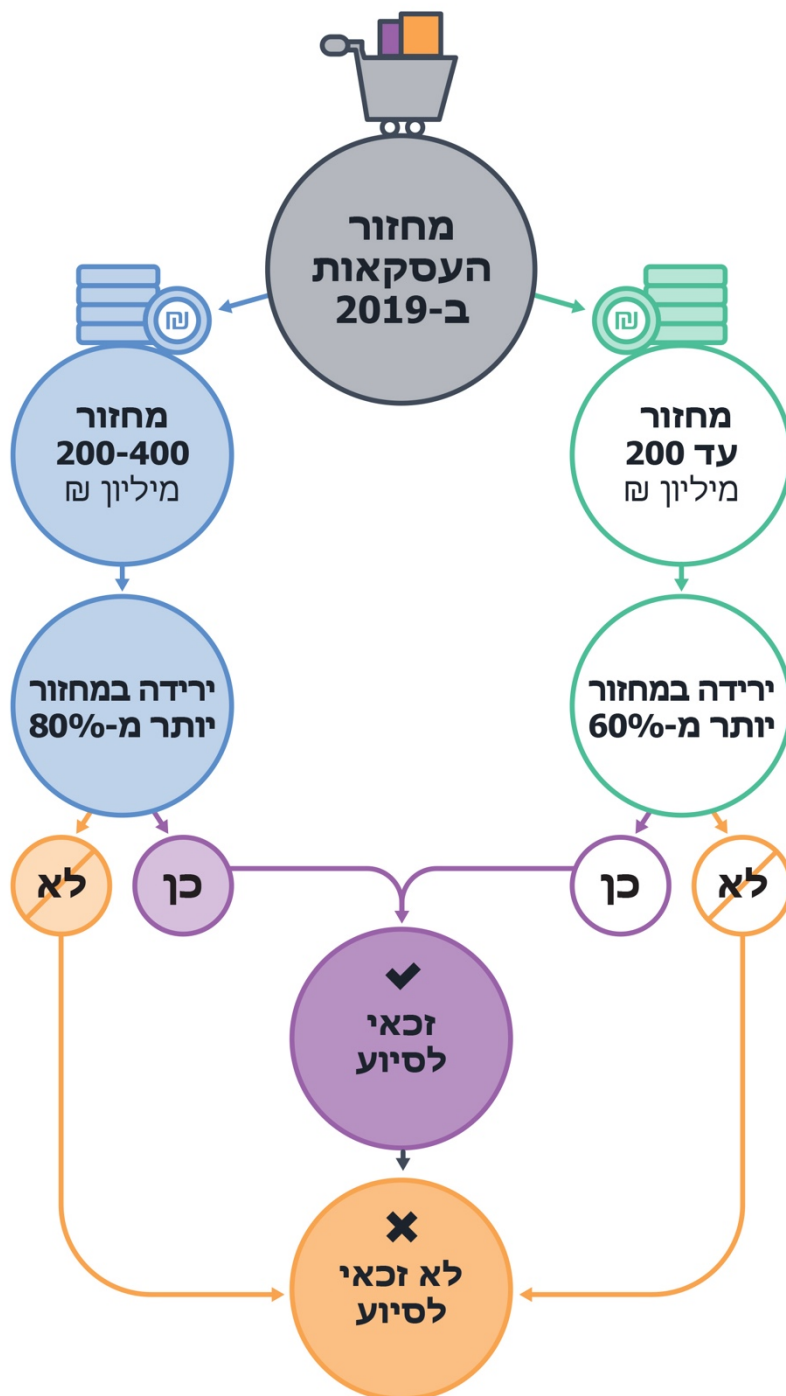
בתקנות קורונה ב' נקבע⁴⁶: מחזיק בנכס⁴⁷ שהוא עוסק⁴⁸ שהמנהל⁴⁹ קבע לגביו, לפי הוראות סעיף 12 לחוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, כי הוא זכאי למענק סיוע⁵⁰ לגבי תקופה מתקופות הזכאות⁵¹, זכאי להנחה בשיעור של 95% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בתקופה העוקבת⁵², אם התקיים לגביו אחד התנאים המפורטים בתקנות 33א(ב)-(1)-(3), ובלבד שהרשות המקומית קיבלה אישור מהסוכנות, בהתאם לנתוני רשות המיסים, כי המחזיק זכאי להנחה לפי תקנה זו.

להלן בתרשים 1 התנאים הבסיסיים שמזכים בהנחה לפי תקנות קורונה שהיו בתוקף בספטמבר 2020:

- | | |
|----|--|
| 45 | תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 4) התש"ף-2020 (16.9.20). נקבע כי תחולתן החל ב-1.1.20. |
| 46 | בתקנה 33א(ב). |
| 47 | נכס - כהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות, למעט נכס למגורים. |
| 48 | עוסק - כהגדרתו בסעיף 7 לחוק התוכנית לסיוע כלכלי: חייב במס כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט החרגים המפורטים בסעיף. |
| 49 | המנהל - כהגדרתו בסעיף 7 לחוק התוכנית לסיוע כלכלי: מנהל רשות המיסים בישראל או מי שהמנהל הסמיכו לעניין פרק ו' לחוק התוכנית לסיוע כלכלי. |
| 50 | מענק סיוע - מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש, כמשמעותו בפרק ו' לחוק התוכנית לסיוע כלכלי. |
| 51 | תקופת הזכאות - כהגדרתה בסעיף 7 לחוק התוכנית לסיוע כלכלי, למעט התקופה כמפורט בפסקה (7) לאותה הגדרה. |
| 52 | תקופה עוקבת - שני החודשים העוקבים לחודשי תקופת הזכאות שלגביה ניתן מענק הסיוע, ולגבי תקופת הזכאות שמיום ז' באייר התש"ף (1.5.20) עד יום ח' בתמוז התש"ף (30.6.20) - החודשים יוני עד אוגוסט 2020. |



תרשים 1: התנאים הבסיסיים שמזכים בהנחה לפי תקנות קורונה ב' (נכון לספטמבר 2020)





בהחלטת ממשלה מינואר 2021 נקבעו שלוש קבוצות לתבחיין הירידה במחזור החל בנובמבר 2020 כדלהלן: עד 100 מיליון ש"ח; 100 עד 200 מיליון ש"ח; ו-200 עד 400 מיליון ש"ח. שיעור הירידה במחזור המזכה בקבלת ההנחה נקבע ל-25% עד 80% בהתאם לחודש ההטבה ולמחזור העסק⁵³. באותה החלטה החליטה הממשלה להגדיל את ההנחה בארנונה ל-100% לחודשים ספטמבר עד אוקטובר 2020 לעסקים הזכאים על פי התקנות.

בסעיף 33א(ג) נקבע כי לעניין תקנת משנה (ב) (1) ו-(2), לגבי עוסק שפעילותו החלה לאחר תחילת תקופת הבסיס, יש לראות את מחזור העסקאות בתקופת הבסיס כמחזור עסקאותיו מיום 1 בחודש שאחרי תחילת פעילותו עד יום ד' באדר התש"ף (29.2.20), מחולק במספר חודשי הפעילות בתקופה האמורה ומוכפל ב-2.

בסעיף 33א(ד) נקבע כי לצורך קבלת הנחה בארנונה לפי תקנה זו יגיש המחזיק בנכס בקשה בהתאם להוראות אלה:

1. הבקשה תוגש באמצעות הסוכנות בטופס מקוון המצוי באתר המרשתת של משרד הכלכלה ותכלול את פרטי הזיהוי של המחזיק בנכס, את פרטי הנכס שבעדו מבוקשת ההנחה, את פרטי הרשות המקומית שבתחומה נמצא הנכס ופרטים נוספים הנדרשים לשם בחינת עמידתו של המבקש בתנאי הזכאות למתן הנחה לפי תקנה זו;
2. הסוכנות רשאית להורות למחזיק בנכס על צירוף מסמכים לבקשה לתכלית האמורה בפסקה (א);
3. המחזיק בנכס יציין בבקשה כי הוא מסכים להעברת המידע הנדרש לשם בחינת עמידתו בתנאי הזכאות למתן הנחה לפי תקנה זו, ככל שיידרש;
4. בכפוף לאמור בפסקה
5. המחזיק בנכס יכול להגיש בקשה נפרדת לגבי כל תקופה עוקבת או בקשה אחת לגבי כמה תקופות עוקבות; (ה) לא יתקבלו בקשות לקבלת הנחה בארנונה לפי תקנה זו לאחר יום ז' בטבת התשפ"ג (31.12.22).

הסדר השיפוי לרשויות ותקצובו

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2020 כי לצורך הסדרת השיפוי הוא הכין מנגנון ההנחות. עוד הוא ציין כי הרשויות יקבלו את מלוא השיפוי ממשרד האוצר בעבור העסקים שהוגדרו כזכאים. מנגנון הסיוע לעסקים בארנונה יועד לסייע לעסקים המפורטים בתקנות קורונה ב' מיוני 2020 עד יוני 2021. לשבעת החודשים שנותרו בשנת 2020 - מיוני עד דצמבר - אושר תקציב של 1.3 מיליארד ש"ח; ובדצמבר 2020 אושרה יתרת

53 החלטת הממשלה 708 (4.1.21).



התקציב של 2.2 מיליארד ש"ח לתוכנית הסיוע לששת החודשים הנותרים שבשנת 2021 וזאת לאחר בחינה והערכה של מצב המשק⁵⁴.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי את עקרונות התוכנית קבע משרד האוצר, וכי הסוכנות התגייסה לשם ביצוע המשימה וכדי לעזור לעסקים הקטנים והבינוניים להתמודד עם ההשפעות של משבר הקורונה, והיא השתתפה בגיבוש מנגנון התפעול של תוכנית הסיוע.

עיקרי ההסדרים שנקבעו במנגנון ההנחות

ההוראות המפורטות במסמך מנגנון ההנחות נוגעות לעניינים אלה: (א) במנגנון הזכאות להנחה נכללו הוראות בהתבסס על תקנות קורונה ב'. נוסף על כך, וכפוף לקביעת שר האוצר בצו באישור ועדת הכספים של הכנסת כי המענק יינתן לתקופות נוספות שיסתיימו לא יאוחר מתום חודש יוני 2021, תינתן הנחה מארנונה על פי אותו עיקרון שבתקופה הקודמת. כנגד ההנחה בארנונה שתינתן בהתאם לתקנות ולפי הפרטים שבמנגנון ההנחות, תשפה המדינה את הרשויות בגובה מלוא ההנחה שניתנה על ידן; (ב) הוראה בעניין הגשת בקשה לקבלת הנחה בתשלום הארנונה; (ג) הוראה בעניין בדיקת הבקשות - על ידי הסוכנות; (ד) מנגנון העבודה בין הסוכנות לרשויות; (ה) הבקרה שתעשה הסוכנות לאחר התשלום לרשויות המקומיות; (ו) התחייבות תקציבית; (ז) קיזוזים וביטול זכאות בדיעבד - כמו פעולות שייעשו במקרה שהתברר כי עסק אינו זכאי להנחה וכן פעולות שייעשו במקרים של העברת תשלומים ביתר לרשויות; (ח) הוראות מינהל אחרות. להלן בתרשים 2 הסבר על תהליך הטיפול בבקשת בעל עסק לקבל הנחה בארנונה:

54 הסכומים נקבעו ותוקנו בסעיף 3ב(א)(1)(ה)(ז) לחוק יסוד: משק המדינה. במרץ 2021 אושרה האפשרות להגשת בקשות להנחות בארנונה לחודשים ינואר עד פברואר 2021.



תרשים 2: תהליך הטיפול בבקשה לקבלת הנחה בארנונה



הערות:

1. בדצמבר 2020, במהלך הביקורת, בוטלו שלבים 2 - 3.
2. בשל שיפור התהליך כאמור הזמן הנדרש להשלמת התהליך בלי עיכובים עשוי להתקצר.
3. התרשים אינו בא להחליף את האמור בתקנות ובנוהל מנגנון ההנחות על פיהן.



בלוחות 12א' ו-12ב' שלהלן מוצגים נתונים על הטיפול של הסוכנות בבקשות שהעסקים הגישו להנחות בארנונה במסגרת תוכנית הסיוע בהנחות בארנונה בסבב ב'. בלוח 12א' נתונים לגבי החודשים יוני עד דצמבר 2020, נכון לינואר 2021:

לוח 12א': הטיפול בבקשות שהגישו העסקים בחודשים יוני-דצמבר 2020

ס"ה כ	נובמבר- דצמבר (חודשיים)	ספטמבר- אוקטובר (חודשיים)	יוני-אוגוסט (שלושה חודשים)	
34,600	9,600	11,000	14,000	מספר הבקשות שהוגשו
	הבקשות היו בשלב בדיקה	הבקשות היו בשלב בדיקה	* 4,241	מספר הבקשות שאושרו

המקור: משרד הכלכלה, פורסם ב-27.1.21.

* מספר הבקשות שאושרו ב-189 רשויות.

התברר כי הבקשות נדחו מהסיבות האלה: (א) מספר העוסק לא נמצא תקין בבדיקה מול רשות המיסים; (ב) הגשה חסרה - העסק לא צירף אישור מרשות המיסים על גובה המחזור; (ג) העסק אינו זכאי להנחה כי לא הייתה ירידה של יותר מ-60% במחזור שלו לפי בדיקה עם רשות המיסים; (ד) מחזור העסק נמוך מ-18,000 ש"ח ולכן אינו זכאי להנחה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם הסוכנות בנובמבר 2020 בנוגע לגורמים המעכבים את תהליך הגשת הבקשות של עסקים לקבלת ההנחות ציינה הסוכנות כי "הקושי העיקרי הוא באימות שיעור הפגיעה של העסק. על מנת לוודא כי העסק עומד בתנאים לקבלת ההנחה מארנונה, העסקים נדרשים לצרף מסמך מרשות המיסים בו מופיע שיעור הפגיעה לתקופה הרלוונטית. עסקים רבים מתלוננים על הצורך בצירוף המסמך, בעוד הנתונים קיימים ברשות המיסים. אנו פועלים מול רשות המיסים לקבלת הנתונים באופן שוטף, מה שיקל מאוד על תהליך הגשת הבקשה לקבלת הנחה".

משרד הכלכלה ציין בתשובתו בנוגע לשלב 8 בתרשים 2 שלעיל כי בהתאם למנגנון - הרשות מזכה את העסק בהנחה לפני קבלת השיפוי מהמדינה. עוד ציין משרד הכלכלה כי במהלך הביקורת שינה את תהליך הטיפול בבקשות להנחה בארנונה, ומתחילת שנת 2021 הסוכנות מקבלת את המידע מרשות המיסים ישירות אליה, והעסקים לא נדרשים להגיש לסוכנות אישור מרשות המיסים על ירידה במחזור.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי "מרגע שמתקבל המידע הראשוני ב[רשות] בדבר מתן הנחה לעסק ועד מתן ההנחה בפועל, חולפים עד 10 ימים בלבד, ועיקר הסבך הבירוקרטי מצוי בשלבים המקדימים, בהעברת המידע מהעסק לרשות המיסים, וממנה ל[סוכנות]". אשר לתרשים 2 שלעיל הבהיר מרכז השלטון המקומי כי כבר בשלב 5 (שבתרשים) מזכה הרשות את חשבון הארנונה של העסק ובד בבד משיבה לסוכנות את רשימת העסקים הזכאים להנחה ולא



לאחר קבלת השיפוי ממשד הכלכלה. זאת, כדי להקדים ככל הניתן את העברת ההנחה לעסקים הזכאים ולמנוע עיכובים מיותרים מצד הרשויות. עוד ציין כי "הסכמנו למהלך זה, של מתן הנחה טרם קבלת השיפוי, רק לאחר בחינה מדוקדקת של המנגנון וקבלת וודאות כי הרשויות ישופו במלוא ההנחות אותן יתנו לעסקים שנמצאו זכאים".

במאי 2021 מסרה הסוכנות למשרד מבקר המדינה נתונים מעודכנים בעניין הטיפול בבקשות שהגישו העסקים. נתונים אלה מוצגים בלוח 12ב' שלהלן:

**לוח 12ב': הטיפול בבקשות שהגישו העסקים בחודשים
יוני 2020 - פברואר 2021**

ס"ה כ עד דצמבר 2020	ינואר- פברואר 2021 (חודשיים)	נובמבר- דצמבר 2020 (חודשיים)	ספטמבר- אוקטובר 2020 (חודשיים)	יוני- אוגוסט 2020 (שלושה חודשים)	מספר הבקשות שהוגשו*
80,448	5,821	29,025	25,201	26,222	

המקור: משרד הכלכלה, פורסם באפריל 2021.

מהשוואה בין לוח 12ב' ובין לוח 12א' עולה כי חל גידול מכ-34,600 בקשות ל-80,448 בקשות שהגישו העסקים נכון לאפריל 2021 בגין חודשים יוני עד דצמבר 2020 לעומת המצב נכון לינואר 2021. ההסבר לגידול בבקשות הוא בין היתר, שהעסקים כבר אינם נדרשים להמציא את האישור מרשות המיסים לבקשת ההנחה בארנונה; הקטנה של סף הירידה במחזור כתנאי לטיפול בבקשה; פעולות שיווק של הסוכנות ועידוד עסקים להגיש בקשות להנחה בארנונה. עם זאת, סכום ההנחות שקיבלו העסקים עדיין קטן בהרבה מהאומדן שעליו אושר תקציב הסיוע לסבב ב'.

בינואר 2021 מסרה הסוכנות למשרד מבקר המדינה עדכון על מצב הטיפול בבקשות ובו ציינה כי "משך הזמן לטיפול משתנה בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו: בהתאם למועדים שנקבעו מול השלטון המקומי ורשות המיסים, אנחנו שולפים את כל הבקשות פעם בחודש בכל 10 לחודש, ובדקים מול רשות המיסים. עד ה-20 לכל חודש אנחנו מעבירים את הבקשות לרשויות המקומיות. ומשם זה תלוי ברשויות המקומיות חלקן עונות מהר יותר חלקן לוקח להן קצת יותר זמן (בפרט אם יש להם הרבה עסקים). במקרים מסוימים יש נושאים לברר כך שעלול לקחת יותר זמן. בד"כ התשובות מגיעות מהרשויות תוך שבוע-שבועיים. כך שזה תלוי מתי העסק מגיש, אם עסק הגיש את הבקשה שלו ב-11 לחודש, הבקשה שלו תחכה עד ל-10 לחודש שאחרי וישלח לרשויות עד ה-20 לחודש שאחרי. עסק שהגיש ב-9 לחודש, הבקשה שלו תגיע לרשות תוך כ-10 ימים (יוצא דופן היה חודש דצמבר בו שלחנו לרשויות את הבקשות באיחור בגלל עיכוב מול רשות המיסים)".



מתשובת הסוכנות מינואר 2021 עולה כי קיים פער זמנים בנוגע לטיפול בבקשה בהתאם למועד בחודש שבו היא מוגשת.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הסוכנות תפיץ הודעה, המיועדת לעסקים, ובה תבהיר את זמני הטיפול בבקשות שאותן עוד ניתן להגיש בהתאם לתקנות קורונה ב'.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו מאפריל 2021 כי "הגשת הבקשות להנחה בארנונה מתבצעת דרך אתר האינטרנט של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. דף זה מתעדכן כל העת, ובו אנו מפרסמים את התנאים לזכאות בהנחה, את תהליך הגשת הבקשה ואת המועדים בהם מתבצע תהליך הבדיקה והעברת העסקים הזכאים להנחה לרשויות". בנוגע להעברת הנתונים במועדים תכופים יותר ציין כי "נושא זה נבחן בעת בניית המנגנון מול [מרכז השלטון המקומי], והוחלט כי הבקשות יועברו אחת לחודש על מנת לאפשר לכלל הגופים המעורבים בתהליך להתמודד עם היקף הבקשות אל מול המערכות של הגופים השונים ובהיקף כוח העבודה הקיים".

במהלך הביקורת המליץ משרד מבקר המדינה לסוכנות לפעול מול רשות המסים להסדרת ממשק מקוון לקבלת המידע על אודות העוסקים וזכאותם להנחה, בכפוף לקבלת אישורם של מגישי הבקשות, זאת לשם יעול התהליך.

בנוגע להסדרת ממשק מקוון עם רשות המיסים ציין משרד הכלכלה כי "הוקם ממשק לבדיקת הבקשות שהוגשו על ידי העסקים וכי הוא פועל החל מתחילת שנת 2021... עם זאת הממשק קיים רק לגבי עסקים שהגישו בקשה באתר הסוכנות ולא לכלל העסקים הזכאים להנחה, כפי שמופיע בנתוני רשות המיסים. מידע אודות העסקים הזכאים להנחה אינו מועבר לסוכנות".

משרד מבקר המדינה מציין כי הרשויות תיקנו את הליקוי תוך כדי ביצוע הביקורת; בסוף שנת 2020 הוכן ממשק מקוון, ובתחילת 2021 החלו הרשויות בהפעלתו. משרד מבקר המדינה ממליץ לפעול להרחבת הממשק המקוון בדרכי שתאפשר את העברת נתוני כלל העסקים הזכאים מרשות המיסים לסוכנות, וכי הסוכנות תפנה באופן יזום לעסקים הזכאים לשם מימוש זכאותם.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו מחודש אפריל 2021 כי במהלך תהליך גיבוש מנגנון הסיוע לסבב ב' הוא עשה כל מאמץ כדי לצמצם ככל הניתן את מורכבות התהליך, וכי "משהתחוויר לנו כי אחוזי המימוש של העסקים נמוך וכי תהליכים שהערכנו את משכם בשבועות, ארכו חודשים, פנינו לגורמים השונים בממשלה (פניות למנכ"ל משרד הפנים, לשר האוצר, לחשב הכללי, למנהל רשות המסים ולמנכ"ל משרד הכלכלה...), בדרישה להחיש את הטיפול בפניות עסקים לרשות המסים, ולצמצום הזמנים למתן אישורי הזכאות של רשות המסים. למרבה הצער, התהליך נותר איטי, ושיעור המימוש נמוך".

עוד מומלץ למשרד הכלכלה ולמשרד האוצר לפעול בשיתוף מרכז השלטון המקומי, בעלי עסקים ורשות המיסים לצורך הקטנת הבירוקרטיה ולהגדלת מיצוי הזכויות של בעלי העסקים הזכאים על פי התקנות לקבלת ההנחות בארנונה.



יישום מנגנון הסיוע ושיעור מימוש התקציב - תקנות קורונה ב'

בהתאם להודעת הסוכנות מיום 27.1.21, מסלול הסיוע מנוצל במידה מעטה. על פי נתוני הסוכנות, שולם לרשויות המקומיות סך של כ-65 מיליון ש"ח כשיפוי על הנחות בארנונה לעסקים, ברובם עסקים קטנים ובינוניים. השיפוי ניתן לרשויות עבור עסקים שהגישו בקשה להנחה בארנונה ואושרו על ידי הסוכנות עבור החודשים יוני עד אוגוסט 2020. בלוחות 13א' ו-13ב' שלהלן מוצגים נתוני השיפוי, התקציב והניצול התקציבי של תוכנית הסיוע בהנחות בארנונה בסבב ב':

לוח 13א': הטיפול בבקשות שהגישו עסקים בחודשים יוני-דצמבר 2020 נכון לינואר 2021 (במיליוני ש"ח)

יוני-אוגוסט (שלושה חודשים)	ספטמבר-אוקטובר (חודשיים)	נובמבר-דצמבר (חודשיים)	
557	371	372	תקציב השיפוי*
557	928	1,300	תקציב השיפוי המצטבר
65	-	-	השיפוי ששולם
65	65	65	השיפוי ששולם במצטבר
12%	0%	0%	שיעור ניצול התקציב
12%	7%	5%	שיעור ניצול התקציב במצטבר

המקור: עיבוד מבקר המדינה של נתונים שהתקבלו ממשרד הכלכלה והתעשייה
* החישוב מבוסס על תקציב של 1.3 מיליארד ש"ח המתפלגים בשווה בין שבעה חודשים בשנת 2020.

מלוח 13א' עולה כי שיעור הניצול של תקציב הסיוע שניתן במסגרת תקנות קורונה ב' מיוני עד דצמבר 2020 היה כ-5%, דבר המצביע לכאורה על חוסר יעילותה של התוכנית בסבב ב' ועל קשיים במימון הזכאות של עסקים רבים.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי "קיימות סיבות נוספות לשיעור המימון, לדוגמה: 1. עסקים ממתנים להגשת כלל הבקשות במרוכז עם תום הזכאות; 2. אומדן הסיוע שנדרש היה גבוה מהנדרש, בעקבות התאוששות מהירה יותר של עסקים וירידה פחותה של מחזורי העסקים".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הקצב הנמוך בהגשת הבקשות ובטיפול בהן אינו נובע רק מבעיות בירוקרטיות אלא גם מסיבות אלה: (א) פרסום והסברה לא אפקטיביים; (ב) טפסים



וקישורים "לא ידידותיים" באתרי משרדי הממשלה; (ג) מועד ביצוע ביקורת בסמוך לאחר תחילת הסבב באופן המשקף התנעת מהלך ולא בעיצומו.

במהלך הביקורת המליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הכלכלה, משרד הפנים ומשרד האוצר יבצעו בחינה בנוגע לשיעור הניצול הנמוך של תקציב הסיוע לעסקים ולמימוש זכויותיהם בסבב ב'. משרד מבקר המדינה מציין כי התהליך יועל - בחינת הזכאות במשרד הכלכלה נעשית בצורה אוטומטית וכן נמנע הצורך של צירוף המכתב של רשות המיסים בעת הגשת הבקשה למשרד הכלכלה. נוסף על כך רשות המיסים הוציאה פנייה יזומה באמצעות מסרונים לכל הזכאים למענק הוצאות קבועות כדי לעדכן אותם שייתכן שהם זכאים גם להחזר ארנונה.

בהתאם, באפריל 2021 בחן משרד מבקר המדינה את ההתפתחות בניצול תקציב הסיוע לעסקים ובמימוש זכויותיהם בסבב ב'. להלן בלוח 13ב' תוצאות הבדיקה:

לוח 13ב': הטיפול בבקשות שהגישו עסקים בחודשים יוני 2020-פברואר 2021, נכון לאפריל 2021 (במיליוני ש"ח)

יוני – אוגוסט 2020 (שלושה חודשים)	ספטמבר – אוקטובר 2020 (חודשיים)	נובמבר – דצמבר 2020 (חודשיים)	ינואר – פברואר 2020 (חודשיים)	
557	371	372	733	תקציב השיפוי
557	928	1,300	2,033	תקציב השיפוי המצטבר
130	47	103	0	השיפוי ששולם
130	177	280	280	השיפוי ששולם במצטבר
23%	13%	28%	0%	שיעור ניצול התקציב התקופתי
23%	19%	22%	14%	שיעור ניצול התקציב במצטבר

המקור: משרד הכלכלה, פורסם באפריל 2021.

* החישוב מבוסס על תקציב של 1.3 מיליארד ש"ח המתפלגים שווה בשווה בין שבעת החודשים בשנת 2020 של תוכנית הסיוע, ועל תקציב של 2.2 מיליארד ש"ח המתפלגים שווה בשווה בין ששת החודשים שבשנת 2021 של תוכנית הסיוע.



ההשוואה בין לוח 13א' ללוח 13ב' מראה על גידול בשיעור הניצול התקציבי התקופתי בתקופות המקבילות וגם על גידול בשיעור הניצול התקציבי המצטבר מכ-5% נכון לינואר 2021 בגין יוני-דצמבר 2020 לכ-22% נכון לאפריל 2021 בגין אותם החודשים. עם זאת, הניצול התקציבי המצטבר מהווה כחמישית מהתקציב שמשרד האוצר ייעד להנחות בארנונה בסבב ב'.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הסוכנות "פועלת בדרכים שונות ליידע את העסקים על זכאותם לקבלת הנחה ועל הדרך למימוש זכאות זו. לשם כך מבצעת הסוכנות שיווק ופרסום של התכנית. בנוסף פעלה הסוכנות מול רשות המיסים אשר במהלך חודש פברואר 2021 הוציאה הודעות לכלל העסקים שקיבלו מענק, ויידעה אותם על האפשרות להגיש בקשה לקבלת הנחה מארנונה. כמו כן, פנה משרד הכלכלה לרשות המיסים (מכתב מנכ"ל משרד הכלכלה למנהל רשות המיסים מיום 2.2.2021) בבקשה לקבל רשימות העסקים הזכאים להנחה, כך שניתן יהיה לפנות בצורה יזומה לעסקים, אולם עד כה רשות המיסים סירבה להעביר את רשימת העסקים הזכאים".

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי "חשוב לציין כי המודל עדיין נמצא בתהליך ולכן מוקדם עדיין לאמוד/לנתח את השפעותיו... משיחות שקיימנו עם ה[סוכנות] בימים האחרונים התברר, כי בעת האחרונה, שוחררו לתשלום בקשות להנחות בארנונה לעסקים בהיקף של למעלה מ-200 מיליוני ש"ח".

מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים ורשות המיסים יפעלו לבחינת החסמים המונעים ניצול תקציבי גבוה יותר לצורך סיוע לעסקים הזכאים הרלוונטיים.

פעולות גבייה ואכיפה של הרשויות - תקנות קורונה ב'

הרשויות המקומיות מוסמכות לנקוט הליכי גבייה מינהליים בהתאם לפקודת המיסים (גבייה) ובידן סמכויות לאכיפה מינהלית בהתאם לפקודת העיריות. חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980, קובע כי חוב ארנונה שלא שולם בתוך 30 ימים מהמועד שנקבע לפירעונו, יחויב בתוספת תשלומי פיגורים.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות פעלו כדי להקל על העסקים את תשלומי הארנונה וגבייתת בתקופת הקורונה ובייחוד על הממתנים לקבלת ההנחות.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי מנהל הסוכנות פנה במכתב מ-11.11.20 לכלל ראשי הרשויות "בבקשה להשעות את אמצעי הגביה כלפי עסקים שצפוי כי הם יהיו זכאים להנחה, ולאפשר להם לממש את זכאותם להנחה".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי "לא ניתן היה לעצור את אכיפת גביית תשלומי הארנונה, בייחוד לאור העובדה כי אין בידי הרשויות ולו רמז קל, מי מהעסקים פנה לרשות המיסים לקבלת ההטבה, ומבין הפונים - מי יימצא זכאי. עצירת הגביה והאכיפה לכלל העסקים בעיר, ולחודשים ארוכים, איננה אפשרית ותגרור חסרון כס משמעותי ביותר לקופה הציבורית. יתר על כן, עצירת האכיפה תיצר תמריץ אף להאטה נוספת של קצב הבקשות, כיוון שלא יהיה תמריץ לבעלי העסקים למחר ולהגיש הבקשות [לסוכנות] לאחר קבלת האישור מאת רשות המיסים".



עלה כי 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים בשיתוף מרכז השלטון המקומי לבחון גיבוש מנגנון אשר יאפשר דחיית מועדי תשלום הארנונה לעסקים הזכאים לכך בעת משבר לתקופה מוגבלת, זאת בשים לב למודלים שגיבשו ארצות ורשויות מקומיות בעולם⁵⁵ כמענה לנושא בעת משבר הקורונה. צורך זה מתחדד לנוכח משך הזמן הדרוש לאישור הבקשות ולנוכח שיעור המימוש הנמוך שנבע בחלקו מקשיים בירוקרטיים.

ההשוואה בין מסגרות הסיוע לעסקים בסבב הראשון לעומת הסבב השני

מסגרת מתן ההנחות בסבב ב' נשענת על ניסיון העבר מסבב א', על החסרונות והיתרונות שעלו בו. על כך מסר בנובמבר 2020 מרכז המועצות האזוריות למשרד מבקר המדינה כי בסבב א' "גם חברות שמחזור ההכנסות שלהן לא נפגע מהסגר בהיותן מפעלים חיוניים שהמשיכו לעבוד, היו זכאיות לקבלת ההנחה"; וכי בסבב ב' "התהליך מורכב יותר אך צודק יותר מאחר שמתמקד בעסקים שמחזור הכספים שלהם אכן נפגע". בדצמבר 2020 מסר מרכז השלטון המקומי בישראל למשרד מבקר המדינה כי מנגנון השיפוי בסבב ב' "ארוך ומסורבל, שהינו תולדה של סירוב רשות המיסים להעביר מידע לידיהן של הרשויות המקומיות ביחס למגיש הבקשות וביחס לזכאים ושל טווחי זמן ארוכים הניתנים מכוח החקיקה, לרשות המיסים"; שחלקו שופר על ידי הרשויות במהלך הביקורת. בלוח 14 שלהלן סיכום השוואתי בין שיטות הסיוע לעסקים:

לוח 14: סיכום השוואתי בין סבב א' לסבב ב' בנוגע למתן הנחות בארנונה לעסקים

סבב א' - תקנות קורונה א'	סבב ב' - תקנות קורונה ב'	
לפי סוג הנכס והשימוש בו.	ירידה ניכרת במחזור העסקים.	השיטה לקביעת העסקים הזכאים
אין דיוק בקביעת הזכאות להנחה. אין דרישה להוכחת ירידה בפעילות בתקופת משבר הקורונה.	כתנאי לזכאות, נדרש להציג פגיעה בשיעור מסוים בהיקף הפעילות.	הבסיס לקביעת הזכאות להנחה
הזכאות להנחה מתבססת על סוג הנכס והשימוש שהם עושים בו, ואין שום חשיבות לסוג הגוף המחזיק בנכס, ובכלל זה מוסדות ללא כוונת רווח.	הזכאות להנחה היא לכלל העסקים הזכאים למענק הוצאות קבועות ⁵⁶ המוגדרים "עוסק" לפי ההגדרה בתקנות קורונה ב'. ההגדרה אינה כוללת מלכ"רים.	סוגי הגופים הזכאים להנחה

55 ראו סיוע בהנחות בארנונה בעולם - סקירה בין-לאומית ובלוח שם.

56 בהתאם לחוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020.



סבב א' - תקנות קורונה א'	סבב ב' - תקנות קורונה ב'	
רוב העסקים לא נדרשו להגיש בקשות. רק עסקים המחזיקים ב"נכסים אחרים" נדרשים לכך.	על כל "עוסק" שמעוניין בהנחה לבדוק את זכאותו לפי התקנות ולהגיש בקשה עם נתונים ואישורים כנדרש בהן.	הצורך בהגשת בקשות כדי לקבל הנחה
נדרשת בדיקה אחת של נתוני הנכסים הקיימים לתקופת המשבר.	נדרשת בדיקת נתוני העבר של המחזור העסקי לצורך זיכוי בתקופה העוקבת - כל חודשיים במשך 12 חודשים.	סוגי הבדיקות לקביעת הזכאות
נדרש להכין אומדן מיטבי לצורך מתן השיפוי.	לא נדרש להכין אומדן.	הכנת אומדן לשיפוי הרשויות
רוב השיפוי ניתן בד בבד עם מתן ההנחות, אך לאחר מכן נדרש העיסוק בבקשות להשלמת שיפוי בגין חריגות מאומדן השיפוי.	השיפוי יינתן לאחר מתן ההנחות לפי סכום ההנחות שהרשויות נתנו בפועל ולזמן רב יותר ממתן ההנחות. הדבר עלול להוביל לפגיעה בתזרים המזומנים של הרשויות.	מתן שיפוי
מנגנון ההנחות פשוט ויעיל.	מנגנון ההנחות מורכב יותר, ותהליך הגשת הבקשות ובדיקת הזכאות ארוך יותר. בתחילת יישום המנגנון עלו עיכובים.	הפשטות והיעילות בתזמון מתן ההנחות
לא הוכן מראש מערך בקרה יעיל.	הוכנו הוראות בקרה וקשרי עבודה בין הגופים השותפים ב"מנגנון ההנחות".	מערך הבקרה למתן ההנחות ולשיפוי הרשויות
התקבלו תלונות מועטות.	התקבלו תלונות רבות בשלב ההתחלתי (ובהמשך ראו להלן).	תלונות מאת בעלי העסקים
המנגנון יעיל ומועיל לעסקים.	לא כל הרשויות נערכו כראוי למתן ההנחות.	שביעות הרצון של הרשויות
100% - 2.8 מיליארד ש"ח.	22% - כ-280 מיליון ש"ח מתוך 1,300 מיליון ש"ח - נכון לחודשים יוני עד דצמבר 2020 (נכון לאפריל 2021).	שיעור מימוש התקציב

מהאמור לעיל עולה כי יש צורך לייעל ולפשט את תהליך מתן ההנחה בארנונה לעסקים ולהקל על העסקים לקבל את ההנחות במנגנון שנקבע בסבב ב'. כמו כן עולה הצורך בבחינת מענה לגופים שאינם עוסקים שמחזור פעילותם נפגע והם לא נכללו בהגדרת תקנות קורונה ב'. מומלץ כי משרד הפנים והאוצר יבחנו מנגנון משלים למי שאינם תחת הגדרת "עוסקים", וצפויה להם פגיעה כתוצאה ממשבר הקורונה.

יצוין כי ביוני 2021 חתמה שרת הפנים על תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 5), התשפ"א-2021. לפי התקנות עסקים חדשים שנפתחו בתקופת הקורונה יכולים לקבל הנחה בארנונה כפי שניתן לעסקים אחרים במשק.



משרד מבקר המדינה מציין כי במהלך הביקורת המליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לשקול דרכים להעברת נתונים באופן מקוון בין רשות המיסים ובין הסוכנות באופן שיקל על העסקים את הבירוקרטיה, ובפרט שההנחה לעסקים ניתנת רק בדיעבד, ועד קבלתה הרשויות ממשיכות בהליכי גביית הארנונה מהעסקים; הרשויות פעלו ברוח המלצה זו, וחל שיפור בטיפול בבקשותיהם של העסקים.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי "מרבית התלונות בשלבים הראשונים התייחסו לצורך לצרף את מסמך האישור מרשות המיסים, בעוד שלא לכל העסקים היה מכתב אישור. נושא זה טופל בשלב ראשון מול רשות המיסים [וזו] הפיקה מסמך מיוחד לצורך קבלת הזכאות לארנונה. ובשלב שני ממשק ממוחשב לבדיקת הבקשות בין הסוכנות לרשות המיסים, כך שבטל הצורך בצירוף המסמך". משרד האוצר הוסיף בתשובתו כי הנושא תוקן, והעברת הנתונים נעשת באופן מקוון.

רשות המיסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי "העסקים שמחזורים עד 300 אלף ש"ח, לא נדרשו להמציא מסמכים מרשות המיסים להוכחת הירידה העסקית. בתחילת התהליך עוסקים שמחזורים מעל 300 אלף ש"ח נדרשו לסרוק למערכת של [הסוכנות], את מכתב ההחלטה של רשות המיסים הקובע את גובה ירידת המחזורים. מכתב ההחלטה נסרק ונשלח על ידי הרשות בקובץ PDF לכתובת המייל אותה הזין העסק בעת שהגיש את הבקשה לקבלת מענק הוצאות קבועות. החל מאמצע ינואר 2021, רשות המיסים בשיתוף משרד הכלכלה סיימו את הפיתוח של ממשק העברת מידע המסונכרן אוטומטית עם [הסוכנות] ומאפשר את העברת המידע כאמור וקובע מנגנון מסודר ומהיר להעברת המידע בין הגופים".

נוסף על כך מומלץ כי משרד האוצר, הסוכנות ומשרד הפנים יבחנו את השיטה שבה מופעל מנגנון הסיוע שנקבע בסבב ב' לשם התאמתו לצורכי העסקים. במסגרת בחינה זו מומלץ לבחון גם את האפשרות של איחוד מנגנון הסיוע לעסקים בעניין ההנחות בארנונה עם מנגנונים אחרים לסיוע לעסקים, באופן שבו תופחת הבירוקרטיה הנדרשת מן העסקים ובכך תוגבר יעילותו של המנגנון.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי הוא מתנגד לאיחוד מנגנון הסיוע בארנונה לעסקים עם מנגנוני הסיוע הנוספים שניתנו לעסקים והסביר כי "מנגנוני הסיוע לעסקים, ובפרט מנגנוני ההנחות בארנונה, נועדו למנוע הן צבירת חובות של בעלי העסקים ל[רשויות] והן חסרון כיס ל[רשויות] עצמן. אנו סבורים כי מנגנונים אלו, המסייעים לעסקים במתן הנחות בארנונה ובד בבד משפים את הרשויות על אובדן ההכנסות, מאפשרים טיפול אד-הוק בקשיי העסקים לשלם ארנונה כמו גם בקשיי הרשויות לגבות אותה. מנגנונים אלו נחוצים בתקופה של משבר עמוק במדינה, בה [הרשויות] פועלות ללא לאות כדי להבטיח את השירות המיטבי לתושביהן בכל תחומי החיים, ונרתמות שוב ושוב למאמץ, במטרה למנוע את התפשטות נגיף הקורונה ולתת מענה למצוקה האזרחית בעת זו. אנו סבורים בעניין זה, כי עסקים מתקשים, אשר יקבלו תוספת תמיכה מהמדינה ישירות לחשבונותיהם מרשות המיסים, חלף שיפוי ארנונה, עלולים לפרוע באמצעות כספים אלו חובות לספקים ולגורמים אחרים, ולאו דווקא ל[רשויות]".



משרד מבקר המדינה מציין כי הקמת מנגנון איחוד תתרום להפחתת הבירוקרטיה וכן עשויה לטייב את הסיוע לעסקים. במסגרת מנגנון זה לבקשת העסק לסיוע, ניתן לשלב הליך מקוון שיבטיח כי הסיוע המיועד לעסק לצורך תשלומי הארנונה יופנה ישירות לרשויות.



סיכום

כחודש לאחר תחילת מגפת הקורונה בישראל, באפריל 2020, החליטה ממשלת ישראל לסייע לעסקים שהכנסותיהם נפגעו ממגפת הקורונה בין היתר באמצעות מתן הנחה בארנונה. הסיוע נעשה בשני סבבים. בסבב א' - שהחל באפריל 2020 - אימצה הממשלה בהחלטתה מתן פטור המיועד לעסקים רבים לשלושה חודשים ושיפוי הרשויות מתקציב המדינה. בסבב ב' - שהחל בספטמבר 2020 - נקבעו אמות מידה כדי לסייע באופן ממוקד לעסקים שפעילותם נפגעה במידה רבה.

בנוגע לסבב א' - משרד מבקר המדינה מציין את הסיוע הממשלתי שניתן, באמצעות משרד הפנים ומשרד האוצר, לשיפוי הרשויות לכיסוי ההנחות בארנונה שהן נתנו לשלושה חודשים לחלק ניכר של העסקים במשק, ולשמירת איתנותן הכלכלית של הרשויות להמשך מתן שירותים לתושבים. הגם שמודל הסיוע בסבב א' היה פשוט ליישום על ידי הרשויות והעסקים, המודל שגובש העניק סיוע גם לעסקים שפעילותם לא נפגעה במישרין ממגפת הקורונה. כמו כן משרד הפנים לא הסדיר הנחיות לסיווג אחיד של נכסים במסגרת הסיווגים הראשיים שישמש אותם ואת כל הרשויות כדי לוודא שההנחות שניתנו בגין חיובי הארנונה ייעשו בהלימה לנקבע בתקנות קורונה א', הוא לא הגדיר לרשויות המקומיות את אופן הרישום והבקרה בגין השימוש בכספי השיפוי למתן ההנחות, את דרך הטיפול במתן הנחות לעסקים ובערעורים שהגישו בעלי העסקים. עוד נמצא כי בהסכם השיפוי לא נקבעה הוראה בדבר כספי העודף או החוסר שבין השיפוי הראשוני לבין ההנחות שניתנו בפועל בגינו.

בנוגע לסבב ב' - בתקנות קורונה ב' 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 והרשות המקומית. במנגנון זה הוטל הבירוקרטי על העסקים גדול יותר, זמן הטיפול בבקשות ארוך יותר, ונוצרו עיכובים בתחילת הטיפול בבקשות שהוגשו עד ינואר 2021. לאחר מכן חל שיפור במספר הבקשות שהוגשו ובמימוש ההנחות לעסקים מהתקציב המיועד נכון לאפריל 2021. אף שחל שיפור בסדר הגשת הבקשות ובטיפול בהן, עדיין נותר צורך לבחון דרכים להגברת מיצוי הזכויות של עסקים הזכאים לסיוע בארנונה על פי תקנות קורונה ב'.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר ימשיכו לפעול בשיתוף פעולה וינתחו את צורכי העסקים והרשויות, יפיקו לקחים, יפעלו לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ויקבעו קווים מנחים לתוכניות סיוע עתידיות, אם יידרשו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר להמשיך ולבחון את המנגנון למתן סיוע בארנונה שבסבב ב' כדי לפשט את התהליך ולעקוב אחר מיצוי הזכויות של העסקים הזכאים להנחה בארנונה בסבב זה. בפרט מומלץ לעקוב אחר מיצוי זכויותיהם של העסקים הקטנים והזעירים ואחר הסיוע הנדרש למלכ"רים, ולבחון את איחוד מנגנוני הסיוע לעסקים.



נספח א' - סקירה - סיוע המדינות בתשלום הארנונה לעסקים

המקבלים קהל בתחומים רבים שנפגעו מהדרישות הממשלתיות לסגור את עסקיהם. הזכאות לפטור חושבה על ידי הרשות המקומית בלי צורך של בעל עסק להגיש בקשה. במקרה שבעל עסק לא קיבל את הפטור, היה עליו לפנות לרשות המקומית. הרשות המקומית מקבלת שיפוי מהשלטון המרכזי עבור סכום ההטבה שניתן לעסק⁵⁷. כתוצאה מהחלטת הממשלה, כ-900,000 נכסים באנגליה (45% מכל הנכסים העסקיים) ייהנו מהפטור. היות שעסקים זעירים רבים אינם משלמים ארנונה (בעקבות זיכויים קיימים בחקיקה טרום תקופת הקורונה), המדינה נתנה סיוע נוסף לרשויות מקומיות בסכום של 2.2 מיליארד פאונד (כ-11 מיליארד ש"ח)⁵⁸ כדי לחלק מענקים של 3,000 פאונד (כ-15,000 ש"ח) ל-700,000 עסקים בקירוב. סכום זה שווה להנחה של שלושה חודשים שכירות עבור נכס ממוצע לעסק⁵⁹.

סינגפור: בתחילת מגפת הקורונה החליטה ממשלת סינגפור לתת מענקים של 15% - 30% מעלות הארנונה לעסקים בהתאם לתחומי עיסוקם. בהמשך הרחיבה הממשלה את הסיוע ונתנה פטור מלא מארנונה לעסקים בתחומי מלונאות, דירות להשכרה עם שירות, אתרי תיירות, חנויות למסחר ומסעדות. בעלי נכסים שלא למגורים כגון השכרה לתעשייה ומשרדים קיבלו הנחה מוגדלת של 30%. עוד חוקקו דרישה מבעלי הנכסים, שחוב הארנונה חל עליהם, להעביר את ההנחה לבעל העסק באמצעות הקטנת החיוב בשכר דירה או בהוצאות אחרות⁶⁰. נוסף על כך הממשלה נתנה מענקים בסכום של 2 מיליארד דולר סינגפורי (כ-5 מיליארד ש"ח) לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בנכסים מסחריים מסוימים⁶¹ שמשלמים הוצאות שכירות, היקף הסיוע עד שלושה חודשים של הוצאות שכירות.

קנדה: בקנדה יש 10 מחוזות. ההחלטה לתת הנחות בארנונה נעשתה ברמה המחוזית. לדוגמה, במחוז **בריטיש קולומביה** אישר המחוז הקלות בארנונה שהוזילו את התשלום השנתי לרוב העסקים בכ-25%⁶². בעיר ונקובר שבמחוז בריטיש קולומביה ניתנה לעסקים גם דחייה של תשלום הארנונה בחצי שנה. **במחוז אלברטה** בוטלה התייקרות מתוכננת בארנונה בשווי הנכסים (3.4%) בחלק של המחוז, המהווה הנחה של כ-1% לעסקים. נוסף על כך ניתנה דחייה בתשלום של חלק מהארנונה בחצי שנה⁶³, **בשאר המחוזות בקנדה** ניתנה דחייה במועדי התשלום בשנת 2020 בלי הקלה נוספת בתשלום הארנונה.

57	הנחה של 100% בארנונה שייכת לנכסים בערך של עד £ 51,000.
58	לשם השוואה רשויות מקומיות באנגליה גובות מידי שנה כ-25 מיליארד £ בהיטלי ארנונה על עסקים. (מקור: Budget 2020: Temporary business rates relief package.
59	עבור נכס שערכו לצורכי חינוך ארנונה הוא £ 12,000.
60	Singapore Ministerial Statement on Additional Support Measures in Response to Covid-19 Pandemic, section B35, Ministry of Finance.
61	A summary of the Fortitude Budget 2020, Singapore.
62	COVID-19 B.C. tax and tax-related changes, incentives and benefits.
63	Alberta property tax & COVID-19: Provincial and municipal responses.



אוסטרליה: כל תשעת המחוזות במדינה זכאים לקבל החלטות על מתן הנחות בארנונה⁶⁴. **במחוז ויקטוריה** (כולל מלבורן) קבעו כי נכס שמושכר למסחר או לתעשייה לעסק קטן⁶⁵ זכאי לסיוע בארנונה בתנאי שהשוכר עומד בקריטריונים של המדינה לסיוע ממשלתי בהמשכיות העסק. יש הנחה בארנונה גם לבעלי נכסים עבור נכס מסחרי ריק כאשר בעל העסק עוזב בעקבות קשיים הקשורים לקורונה, ויש קושי למצוא בעל עסק חדש. **במחוז ניו סאות' וולס - New South Wales** (כולל סידני) ניתנה הנחה של 25% על ארנונה עבור נכסי מסחר ותעשייה לשנת 2020. בעבור נכס שמושכר לעסקים עם ירידה במחזור של לפחות 30% בעקבות הקורונה, ניתנה גם דחייה במועד תשלום הארנונה. **בשאר המחוזות** - ניתנו הנחות של 25% מעלות הארנונה השנתית, ובוטלו התייקרויות מתוכננות וקנסות על איחורים בתשלום. הנחות ניתנו גם לבעלי נכסים ריקים בעקבות מגפת הקורונה. בחלק מהמחוזות הוגבלה ההנחה לעסקים קטנים או שהייתה דרישה לירידת ניכרת במחזור ההכנסות שכל מחוז החליט עליו.

ניו זילנד: הממשלה לא אישרה הנחות בארנונה אלא הציעה לעסקים הקטנים (המעסיקים פחות מ-50 עובדים) הלוואה של 10,000 דולר ניו זילנדי בתוספת של 1,800 דולר ניו זילנדי עבור כל עובד (עד ל-100,000 דולר - כ-225,000 ש"ח). הכסף מיועד להוצאות שוטפות של העסק כולל ארנונה⁶⁶. נוסף על כך החליטה הממשלה לקדם יוזמות לבנות מבנים חדשים כדי להחליף את מלאי המבנים המיושנים במדינה. הסיוע ניתן באמצעות הכרת פחת בשיעור של כ-2% מערך המבנה בחישוב מס הכנסה שנתי של היזם או בעל הנכס.

ארה"ב: בעיריות גדולות שנבדקו (פילדלפיה וניו יורק) החליטו הרשויות לדחות את מועדי תשלום הארנונה, לוותר על קנסות או על הוצאת ריביות על תשלומים באיחור; לא ניתנה הנחה בסכום הארנונה לעסקים או למגורים. ב-Cook County, הכולל חלק משיקגו, הוחלט להוריד את ערך הנכסים המסחריים לצורכי חישוב הארנונה על בסיס שימוש הנכס, סוג הארגון המשתמש בו ומקומו סמוך לעסקים שלא נפגעו ממגפת הקורונה⁶⁷. במדינת קליפורניה החליטו שעל המחוזות להקטין את ערך הנכס לצורכי חישוב הארנונה. כל מחוז מחליט איך לבצע את החישוב. מדינת קליפורניה לא תשפה את המחוזות על ירידה בהכנסות מארנונה בעקבות החישוב החדש. הורדת ערך נכסים של עסקים לצורכי חישוב החוב בארנונה, דחיית מועד תשלומים וביטול קנסות על תשלומים באיחור בוצעו בכמה מדינות וברשויות מקומיות נוספות, אך לא נמצאו מקרים שבהם הרשויות המקומיות ויתרו על תשלום ארנונה. יצוין שהממשלה הפדרלית נתנה סיוע כלכלי לעסקים בתחומים נוספים, ועסקים יכולים להשתמש בכספים שיתקבלו כדי לשלם הוצאות ובכלל זה ארנונה.

COVID-19: Land tax - measures relief for landowners, Minter Ellison. 64

מחזור שנתי של פחות מ-50 מיליון דולר אוסטרלי (120 מיליון ש"ח). 65

COVID-19: Small business cash flow loan scheme eligibility tool. 66

Cook County Assessor's COVID-19 Adjustments to Property Assessments in the South and West Suburbs, Cook County Assessor's Office, May 28, 2020 pg.11-13. 67