

## ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה – ניתוח תקציבי לפי מגזרים

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יוסף ג' בארין והוא עוסק בניתוח תקציבי לפי מגזרים של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה שהעניקו לעסקים בתחומן בעקבות משבר נגיף הקורונה. במסמך מובאים נתוני רקע על התפרצות נגיף הקורונה, נתונים על הכנסות של רשויות מקומיות, תיאור ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים וניתוח תקציבי של ההסכם לפי מגזרים.

### 1. רקע

נגיף הקורונה התפרץ בסין בחודש דצמבר 2019 ומאז התגלה במדינות רבות. ב-11 בפברואר 2020 קבע ארגון הבריאות העולמי לנגיף קורונה החדש את השם הרשמי SARS-CoV-2, והמחלה הנגרמת מנגיף זה מכונה Covid-19 (להלן: נגיף הקורונה). ב-11 במרץ 2020 הכריז הארגון על ההתפרצות כמגפה עולמית (פנדמיה).<sup>1</sup> התפרצות נגיף הקורונה מובילה לירידה חדה בפעילות הכלכלית בעולם ועשויה אף לגרום למשבר כלכלי עולמי. הסיבה העיקרית לכך הם הסגרים שהוטלו על חלקים ניכרים של אוכלוסיית העולם והובילו הן להשבתת חלק מגורמי הייצע (מפעלים, חנויות, נותני שירותים וכדומה) והסחר העולמי והן לירידה חדה בביקוש, בגין ההסגרים והירידה בהכנסה השוטפת של הצרכנים. בישראל, התפרצות הנגיף גרמה לפגיעה בהכנסות של עסקים רבים, וכחלק מהמתווה של סיוע ממשלתי לעסקים הוחלט על מתן הנחה בארנונה לעסקים. כדי שהכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לא ייפגעו, הוחלט על מנגנון שיפוי של הממשלה לרשויות המקומיות בגין הפסד ההכנסות.

### 2. הכנסות של רשויות מקומיות מארנונה וממענקי איזון לפי מגזר

מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות הם: הכנסות מארנונה; מגוון תקבולים, אגרות והיטלים אחרים; קנסות חניה והכנסות מדמי שימוש; השתתפות הממשלה במימון שירותים הניתנים על ידי הרשויות – בעיקר בתחומי החינוך והרווחה; מענקים של הממשלה, כגון מענקי איזון, הבראה ומענקי פיתוח.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> World Health Organization, [Q&A on Coronavirus \(COVID-19\)](#), accessed: March 25<sup>th</sup> 2020.

<sup>2</sup> להרחבה: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2017.

בחינת התפלגות הכנסות הרשויות המקומיות בשנת 2018 מראה שההכנסה מארנונה הייתה כ-**29.7%** מסך ההכנסות (תקציב רגיל ובלתי רגיל) ומענקי האזון היו כ-**4.8%** מסך ההכנסות.<sup>3</sup>

## 2.1 מענקי איזון

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על ההכנסות של רשויות מקומיות מארנונה וממענקי האזון לפי מגזר.

### לוח 1 – הכנסות רשויות מקומיות מארנונה וממענקי איזון לפי מגזר (2018)<sup>4</sup>

מענקי איזון		הכנסות מארנונה		מספר תושבים		סוג יישוב
משקל	(במיליוני ש"ח)	משקל	(במיליוני ש"ח)	משקל	במיליונים	
32.8%	1,339	3.7%	955	14.4%	1.9	ערבים
45.5%	1,857	67.5%	17,230	64.1%	1.3	יהודים
21.8%	889	28.8%	7,356	21.5%	5.7	ערים מעורבות
100%	4,085	100%	25,541	100%	8.9	סך הכול

בלוח אפשר לראות כי בשנת 2018 ההכנסה מארנונה הייתה כ-**25.5 מיליארד ש"ח** וההכנסה ממענקי איזון הייתה כ-**4.1 מיליארד ש"ח**. בבחינה מגזרית עולה כי שיעור התושבים ברשויות במגזר הערבי היה כ-**14.4%** מכלל האוכלוסייה, משקל ההכנסות מארנונה היה **3.7%** ומשקל ההכנסות ממענקי האזון היה **32.8%**.

בלוח 2 להלן מוצגת הערכת התלות של הרשויות המקומיות במענקי האזון, המחושבת באמצעות היחס בין מענקי האזון לבין גביית הארנונה בכל אשכול לפי מגזר.

### לוח 2 – יחס מענקי האזון מגביית ארנונה לפי אשכולות ומגזרים (2018)<sup>5</sup>

אשכול	ערבים	יהודים	ערים מעורבות	סך הכול
1	409.8%	180.9%		291.8%
2	157.1%	42.3%	34.0%	48.6%
3	105.3%	80.7%	17.4%	78.9%
4	105.0%	28.6%	27.1%	36.3%
5	129.6%	15.1%	26.6%	16.7%
6	256.3%	13.3%		13.7%
7	118.5%	5.1%	0.0%	4.1%
8		1.2%	0.0%	0.7%
9		0.3%		0.3%
10		0.0%		0.0%
סך הכול	140.2%	10.8%	12.1%	16.0%

אפשר לראות בלוח כי בשנת 2018 ההכנסות של הרשויות המקומיות במגזר הערבי ממענקי איזון מסך ההכנסות מארנונה היו כ-**140.2%** לעומת כ-**10.8%** במגזר היהודי וכ-**12.1%** בערים המעורבות.

<sup>3</sup> הלמ"ס, קובץ רשויות מקומיות 2018, 11 בפברואר 2020.

<sup>4</sup> שם. הרשויות המקומיות המעורבות הן: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ונצרת עילית.

<sup>5</sup> שם.

## 2.2 הכנסות מארנונה

כאמור, אחד המקורות העיקריים של הכנסות הרשויות המקומיות הוא ארנונה. ההכנסות מארנונה נחלקות לארנונה ממגורים וארנונה שלא ממגורים.

בלוח 3 להלן מוצגת התפלגות הארנונה למגורים ושלא למגורים לפי מגזרים.

### לוח 3 – הכנסות מארנונה בחלוקה מגזרית (2018, במיליארדי ש"ח)<sup>6</sup>

סוג יישוב	ארנונה למגורים		ארנונה לא למגורים		סך הכול ארנונה	
	הכנסות	משקל	הכנסות	משקל	הכנסות	משקל
ערבים	0.65	5.7%	0.31	2.2%	0.96	3.7%
יהודים	8.09	71.0%	9.14	64.6%	17.23	67.5%
ערים מעורבות	2.65	23.3%	4.70	33.2%	7.36	28.8%
<b>סך הכול</b>	<b>11.39</b>	<b>100%</b>	<b>14.15</b>	<b>100%</b>	<b>25.54</b>	<b>100%</b>

מהנתונים בלוח אפשר ללמוד כי ההכנסות מארנונה לשנת 2018 מתפלגות כך: כ-0.96 מיליארד ש"ח (3.7%) ברשויות המקומיות במגזר הערבי; כ-17.2 מיליארד ש"ח (67.5%) ברשויות המקומיות במגזר היהודי וכ-7.3 מיליארד ש"ח בערים מעורבות (28.8%). מבחינת משקל גביית ארנונה **שלא למגורים** מסך הארנונה נראה כי במגזר הערבי המשקל הוא 32%, במגזר היהודי - 53.1%, בערים המעורבות - 64% ובממוצע הארצי - 55.4%. מכאן **שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים מסך הארנונה במגזר הערבי נמוך הן בהשוואה למגזר היהודי והן בהשוואה לממוצע הארצי**. ייתכן שמאפיין זה הוא סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים באותן רשויות מקומיות ולתלות הגבוהה שלהם במענקי איזון. לרוב, תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא שיעור הכנסה גבוה מארנונה מעסקים מסך הכנסות הרשות.

בתרשים 1 להלן מוצג "מעגל קסמים", העשוי להתרחש בחלק מהרשויות המקומיות שבהן יש מעט שטחי תעסוקה ומסחר וההכנסות בפועל מארנונה שלא למגורים נמוכות יחסית.

### תרשים 1 – "מעגל קסמים" של רשויות מקומיות שבהן גביית ארנונה לעסקים נמוכה



יש דרכים אחדות לשבירת "מעגל הקסמים", לרבות הגדלת פוטנציאל ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה לעסקים ובעיקר עידוד ותמרוץ בניית אזורי תעסוקה;<sup>7</sup> חלוקה מחדש של ארנונה ממוסדות ממשלתיים; שינוי שיטת השתתפות הממשלה לשיטה דיפרנציאלית; תיקון גבולות השיפוט של רשויות מקומיות כך שיהנו מהכנסות ארנונה של אזורי תעסוקה בסביבתן.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> שם, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>7</sup> להרחבה, תמיר אגמון, [תיאור אזורי תעשייה וחלוקת הכנסות מארנונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2018.

<sup>8</sup> להרחבה: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2017.

### 3. שיפוי רשויות מקומיות בגין הנחה בארנונה לעסקים עקב משבר נגיף הקורונה

המשבר הכלכלי שנוצר בעקבות התפרצות נגיף הקורונה פוגע בעסקים רבים. רבים מהעסקים סגורים בגין הנחיות הממשלה וישנה ירידה חדה בהכנסותיהם. במסגרת חבילת הצעדים הכלכליים שהוכחה על ידי הממשלה ב-30 במרץ 2020<sup>9</sup> הוחלט, בין היתר, על סיוע לעסקים באמצעות הנחה בארנונה. לצורך כך הוחלט על הקצאת סיוע ממשלתי של כ-2.7 מיליארד ש"ח, כדי לאפשר הפחתה בארנונה בשיעור שנתי של 25%. לפי ההחלטה עסקים שנפגעו מהמשבר לא ישלמו ארנונה בחודשים מרץ, אפריל ומאי 2020.

ב-21 באפריל 2020 התקין שר הפנים **תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020**, ובהן מוסדרת הזכאות להנחה בארנונה לעסקים בשיעור של 100% בחודשים מרץ עד מאי 2020. בתקנה נקבע כי הרשות המקומית רשאית לקבוע כי במקום הנחה בארנונה על חודשים אלו תינתן הנחה בשיעור שנתי של 25% מסך הארנונה השנתית לשנת 2020. ההנחה ניתנת לכלל הנכסים המשמשים לעסקים, למעט בנקים וחברות ביטוח, מקום למכירת מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה, חנות למכירת מוצרי היגיינה ומעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים. כמו כן, לא תינתן הנחה בארנונה לנכסים בבעלות גופים ציבוריים.<sup>10</sup> עסקים אלה אינם נכללים ברשימת העסקים הזכאים להנחה, מכיוון שלא נדרשו לסגור את פעילותם בעקבות ההנחיות הממשלתיות.

ההכנסה מארנונה לעסקים היא הכנסה משמעותית בתקציב הרשויות המקומיות (בשנת 2018 ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה היו כ-29.7% ומתוכן ההכנסות מארנונה עסקית היו כ-16.5%). הממשלה החליטה על שיפוי הרשויות המקומיות בגין הפסד מההנחה בארנונה לעסקים, כדי שלא ייפגעו השירותים החיוניים המסופקים לאזרח על ידי הרשויות המקומיות.<sup>11</sup> בהסכם בין משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי (להלן: ההסכם) נקבעו אופן הפיצוי לרשויות המקומיות ומקורו התקציבי, כפי שמוצג בלוח 4 להלן.

#### לוח 4 – שיפוי הרשויות המקומיות לפי מקור תקציבי (במיליוני ש"ח)<sup>12</sup>

מקור תקציבי	סכום	אחוז
משרד הפנים	2,497	88.5%
קרן הניקיון	150	5.3%
השתתפות הרשויות המקומיות	140	5.0%
תקציב לתיקון עיוותים במודל	33	1.2%
<b>סך הכול</b>	<b>2,820</b>	<b>100.0%</b>

מהלוח אפשר ללמוד כי סך הפיצוי לרשויות מקומיות בגין ההנחה בארנונה עסקית הוא כ-2.8 מיליארד ש"ח. הפיצוי יתפלג לפי המקורות התקציביים כך:

- **משרד הפנים**, באמצעות העברה ממשרד האוצר, יעביר לרשויות המקומיות כ-2.49 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה, כ-2.31 מיליארד ש"ח הם פיצוי בעבור הפסד של 25% מהארנונה שלא למגורים של

<sup>9</sup> להרחבה: חדוה קפלינסקי ועמי צדיק, [התמודדות המשק מול משבר נגיף הקורונה בהשוואה למדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2020.

<sup>10</sup> [תקנות הסדרים במשק המדינה \(הנחה מארנונה\) \(תיקון מס' 2\), התש"ף-2020](#), 21 באפריל 2020.

<sup>11</sup> דברי הסבר [להצעת חוק שמירת הניקיון \(הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש\) \(מענק לרשויות מקומיות\), התש"ף-2020](#), 20 באפריל 2020.

<sup>12</sup> הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה, דוא"ל, 23 באפריל 2020.

- הרשויות המקומיות (למעט הסיווגים בתקנות שהזכרו לעיל). נוסף על כך, יוקצה סכום של כ-190 מיליון ש"ח בעבור נכסים שנדרש בגינם תיקון הסיווג לארנונה עסקית, שבעבורה כן תינתן הנחה.
- בעקבות משבר נגיף הקורונה, גדלו היקפי כמויות הפסולת הביתית ברשויות המקומיות. כדי לסייע לרשויות בשירותי פינוי פסולת נקבע **בחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף-2020**, כי המשרד להגנת הסביבה, באמצעות הקרן לשמירת הניקיון, יקצה **כ-150 מיליון ש"ח** לרשויות מקומיות המקבלות **מענקי איזון** בשנת 2020. סכום זה הוא כ-20% מהתשלומים שלא נגבו בגין ההנחה בארנונה לעסקים הניתנת באותן רשויות, שעומדת על כ-750 מיליון ש"ח. כל רשות מקומית תקבל את המענק בהתאם לחלקה היחסי בכל הרשויות המקומיות המקבלות מענקי איזון לשנת 2020. נוסף על כך, נקבע כי רשויות מקומיות השייכות לאשכולות 1-6 יקבלו מענק תמיכה מהקרן לשמירת הניקיון. גובה המענק יהיה 9 ש"ח כפול מספר התושבים בכל רשות<sup>13</sup> וסכום המענק הכולל יהיה **כ-47.8 מיליון ש"ח**.
  - בהסכם נקבע כי מתוך סך התשלומים שלא נגבו בגין ההנחה בארנונה לעסקים, **140 מיליון ש"ח** ימומנו על ידי הרשויות המקומיות דיפרנציאלית. השתתפות הרשויות המקומיות נעשית כך שרשויות המוגדרות איתנות<sup>14</sup> משתתפות ב-8% מסך ההנחה בארנונה לעסקים ורשויות שאינן מוגדרות איתנות ואינן מקבלות מענקי איזון לשנת 2020 ישתתפו ב-4% מסך ההנחה בארנונה לעסקים.
  - בהסכם השיפוי נקבע סכום נוסף, של **כ-33 מיליון ש"ח**, אשר יוקצה בעבור התיקונים הנדרשים בנוסחת השיפוי. סכום זה מיועד לרשויות מקומיות ללא מענק איזון שמתגוררים בהן פחות מ-10,000 תושבים, וכן לרשויות שיימצא כי יש פער משמעותי בין סכום השיפוי שניתן להן ובין הפסד ההכנסות שלהן מארנונה לעסקים בפועל בשנת 2020.
- סכום השיפוי לפי נוסחת המודל שגובש בהסכם הוא כ-**2.47 מיליארד ש"ח** (2.32 מיליארד ש"ח ממשרד הפנים ו-0.15 מיליארד ש"ח מהקרן לשמירת הניקיון).
- בלוח 5 להלן מוצגת התפלגות השיפוי לרשויות המקומיות לפי **מגזר**.

#### לוח 5 – השיפוי לרשויות המקומיות בחלוקה לפי מגזר (במיליוני ש"ח)<sup>15</sup>

סוג ישוב	משרד הפנים		הקרן לשמירת הניקיון		סך הכול שיפוי	
	במיליוני ש"ח	משקל	במיליוני ש"ח	משקל	במיליוני ש"ח	משקל
ערבים	45.8	2.0%	11.1	7.4%	56.9	2.3%
יהודים	1,600.4	69.0%	93.7	62.5%	1,694.2	68.6%
ערים מעורבות	673.9	29.0%	45.1	30.1%	719.1	29.1%
<b>סך הכול</b>	<b>2,320.1</b>	<b>100.0%</b>	<b>150.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,470.1</b>	<b>100.0%</b>

**אפשר לראות בלוח כי השיפוי לרשויות המקומיות במגזר הערבי הוא כ-57 מיליון ש"ח, והוא כ-2.3% מהשיפוי לרשויות המקומיות – בדומה למשקל ההכנסות מארנונה שלא למגורים במגזר**

<sup>13</sup> דברי הסבר להצעת חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף-2020, 20 באפריל 2020.

<sup>14</sup> משרד הפנים, **רשימת הרשויות האיתנות**, כניסה: 27 באפריל 2020.

<sup>15</sup> הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה, 23 באפריל 2020. בחישוב נכללו גם היישובים חוף אשקלון, כפר יונה, מרחבים וקריית ים, שבהם ניתן שיפוי לרשויות על אף דיווח חסר בגין ארנונה לעסקים. הוחלט כי ליישובים אלה ישולמו מקדמות והן נכללו בחישוב לצורך הניתוח המגזרי.

זה, לעומת משקל 14.4% התושבים בכלל האוכלוסייה. מתוך סכום זה, כ-46 מיליון ש"ח הם ממשד הפנים ו-11 מיליון ש"ח הם מהקרן לשמירת הניקיון. בעוד משקל השיפוי ממשד הפנים למגזר הערבי הוא כ-2%, משקל השיפוי מהקרן לשמירת הניקיון למגזר זה הוא כ-7.4%. הסיבה לפער היא שהמענק מהקרן לשמירת הניקיון ניתן רק לרשויות המקבלות מענקי איזון לשנת 2020. מתוך 257 רשויות מקומיות שמקבלות שיפוי, כ-195 הן רשויות המקבלות מענקי איזון בשנת 2020, ומהן 85 רשויות במגזר הערבי, שהן כ-43.6% ממספר הרשויות המקומיות המקבלות מענקי איזון.<sup>16</sup> נוסף על כך, אין רשויות מקומיות במגזר הערבי המשתתפות מתקציבן במימון ההנחה לארנונה בעסקים.<sup>17</sup>

כאמור לעיל, ניתן מענק נוסף לרשויות מקומיות באשכול חברתי-כלכלי נמוך מכוח חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף-2020.

בלוח 6 להלן מוצגת התפלגות מענק זה לפי מגזר.

#### לוח 6 – מענק מהקרן לשמירת הניקיון לרשויות מקומיות באשכולות 1-6 (באלפי ש"ח)<sup>18</sup>

אשכול	יהודים	ערבים	ערבים מעורבות	סכום כולל
1	1,168	1,799		2,967
2	3,802	4,215	8,275	16,292
3	1,154	4,183	682	6,019
4	1,935	996	1,120	4,051
5	9,987	224	563	10,774
6	7,653	56		7,709
<b>סך הכול</b>	<b>25,699</b>	<b>11,473</b>	<b>10,640</b>	<b>47,812</b>
<b>משקל מסך הכול</b>	<b>53.8%</b>	<b>24.0%</b>	<b>22.3%</b>	<b>100%</b>

בלוח אפשר לראות כי סך המענק הוא כ-47.8 מיליון ש"ח; כ-25.7 מיליון ש"ח ממנו הם לרשויות מקומיות במגזר היהודי, כ-11.4 מיליון ש"ח – לרשויות מקומיות במגזר הערבי וכ-10.6 מיליון ש"ח – לערים מעורבות. משקל המגזר הערבי במענק זה הוא כ-24% – גבוה ממשקלו בכלל האוכלוסייה, כאמור שיעור של 14.4%. כל הרשויות המקומיות במגזר הערבי נמצאות באשכולות 1-6 (למעט מועצה מקומית מעיליא),<sup>19</sup> ובין היתר, זו הסיבה לכך שמשקל מענק זה לרשויות המקומיות הערביות גבוה ממשקל תושבי הרשויות הללו בכלל האוכלוסייה.

<sup>16</sup> משרד הפנים, [מענק האיזון לשנת 2020](#), כניסה: 27 באפריל 2020.

<sup>17</sup> הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה, דוא"ל, 23 באפריל 2020.

<sup>18</sup> הלמ"ס, [קובץ רשויות מקומיות 2018](#), 11 בפברואר 2020. החישוב הוא לפי הכתוב בהצעת החוק: 9 ש"ח בעבור כל תושב ברשות המקומית.

<sup>19</sup> הלמ"ס, [קובץ רשויות מקומיות 2018](#), 11 בפברואר 2020.