

**CECI**

**Citizens' Empowerment Center in Israel**  
A Government that works. For us.

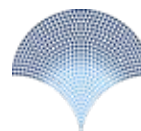
**המרכז להעצמת האזרח**  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## **דו"ח מעקב**

**יישום ההחלטה לשינוי תנאי קבלת הנחה בארנונה  
על בסיס מבחן הכנסה**

על בסיס החלטת הממשלה 150 להוספת תנאי מיצוי  
כושר השתכרות כדי לעמוד במבחני ההכנסה לקבלת הנחה  
בארנונה מיום 13.5.2013



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור.

במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב ונישור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב

---

### יישום ההחלטה לשינוי תנאי קבלת הנחה בארנונה על בסיס מבחן הכנסה

על בסיס החלטת הממשלה 150 להוספת תנאי מיצוי  
כושר השתכרות כדי לעמוד במבחני ההכנסה לקבלת הנחה  
בארנונה מיום 13.5.2013

---

יולי 2018

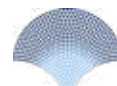
דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י שיר ויסמן, תחקירנית בפרויקט המוניטור,  
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח



## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

החלט	סטטוס	יישום
1	הקמת צוות בינמשרדי שיהיה רשאי לקבוע כללים נוספים לגבי קבוצות אוכלוסיה לגביהן קיימת מניעה אובייקטיבית למיצוי כושר השתכרות לרבות אימהות חד הוריות	הצוות הבינמשרדי לא הוקם.  לא יושם
2	תיקון חוק ההסדרים	לא בוצע תיקון בחוק ההסדרים.  לא יושם
3	תיקון תקנות ע"י שר הפנים	שר הפנים לא תיקן את התקנות.  לא יושם



## רקע: הנחה בארנונה

**הנחה בארנונה** ניתנת ליחידים ומשפחות בהתבסס על סעיף 12 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 ותקנה 2(א)(8) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993. התנאים לקבלת הנחה בארנונה משתנים בין הרשויות המקומיות השונות. אצל רוב הרשויות המקומיות תנאי מרכזי להנחה הוא מבחן הכנסה.<sup>1</sup> הרעיון הברור שעומד מאחורי תנאי זה הוא להקל מבחינה כלכלית על משפחות ויחידים שמשתכרים מעט. ב־15 במאי 2013 עברה החלטת ממשלה 150 שנוגעת להנחה בארנונה.<sup>2</sup> במסגרת החלטה זו נקבע כי על שר הפנים, בשיתוף עם שר האוצר, לתקן את סעיף 12 לחוק הסדרים וכן את תקנה 2(א)(8) בתקנות ההסדרים תוך הכנסת **מיצוי כושר ההשתכרות כתנאי מחייב לקבלת הנחה בארנונה בהתבסס על מבחני הכנסה**. החלטה זו התקבלה ברוח המלצות ועדת שרכטנברג בה הושם דגש על מיצוי כושר השתכרות במטרה לתמרץ אוכלוסיות נוספות להצטרף לשוק העבודה. ההחלטה התקבלה ע"י הממשלה ה־33 כך שהיא עברה במסגרת קואליציונית שלא כללה את החרדים. כיום, ככל שמשק הבית גדול יותר וההכנסה נמוכה יותר כך גדל שיעור ההנחה. הוספת התנאי למיצוי כושר השתכרות נועד למנוע מצבים בהם ניתנת הנחה בשיעור גבוה למי שלא עובד למחייתו.

התנגדויות רבות לתיקון החקיקה עלו במסגרת הדיונים באשר **בוועדת הכספים**<sup>3</sup> בשנת 2013. הסתייגויות נשמעו מצד חברי הכנסת חרדים וערבים. מדובר בשתי אוכלוסיות שמאופיינות באבטלה. כמו כן, ביקשו חברי הכנסת החרדים להבהיר את המושג "**כושר השתכרות**" ולהגדירו כחוסה תחת עבודת האברכים.

לצד טענות כי התיקון יביא לחיסכון תקציבי של כ־200 מיליון ₪ (לפי הערכות משרד הפנים) עלו טענות שמתנגדות לעמימות המושג "כושר השתכרות" ולעובדה שהוא כולו מבוסס על אחוזי משרה. הסתייגויות נוספות נוגעות למעגל עוני בלתי נגמר שייווצר כתוצאה מהחלת תנאי מיצוי כושר ההשתכרות – משפחות רבות מהמעמד הנמוך ביותר לא ייחשבו כממצות כושר השתכרות, הן לא יצליחו לעמוד בתשלומי הארנונה ועשויים להגיע למצב של הוצאה לפועל, שיחריפו את מצבם.

בנוסף, העלו חברי הכנסת תהיות באשר לאפקט החיובי שהממשלה מנסה להשיג בעזרת החלטת ממשלה זו. אי מתן הנחה בארנונה לטענתם, לא תסייע בהוצאת אנשים לשוק העבודה. על מנת לעודד אנשים לצאת לעבוד יש לבצע פעולות אקטיביות. טענה זו מתבססת על ההנחה כי אנשים רבים שמעוניינים בעבודה, לא מצליחים להשתלב בשוק מסיבות שונות שאינן נוגעות לרצונם. כך למשל אזרחים רבים מהמגזר הדרוזי אינם עובדים למחייתם שכן בקרבת מקום מגוריהם אין עבודות זמינות.<sup>4</sup>

לגבי אוכלוסיית הסטודנטים עלו טענות, מצד חבר ועדת הכספים בועז טופרובסקי, באשר למצב הקיים – סטודנטים שנאלצים לעבוד כדי לכלכל את עצמם ולממן את לימודיהם לא מקבלים הנחה בארנונה שכן הם מרוויחים מעל ההכנסה המזכה בהנחה. עם זאת, סטודנטים שאינם עובדים והוריהם מממנים את לימודיהם נהנים מההנחה, על אף שסביר להניח כי הינם מבוססים מהקבוצה הראשונה. לכן, ביקשו נציגי הסטודנטים להחיל מנגנון מיוחד לסטודנטים תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים של אותו סטודנט.

1 ההנחה מחושבת באחוזים מגובה הארנונה.

2 החלטת ממשלה 150, להוספת תנאי מיצוי כושר השתכרות כדי לעמוד במבחני ההכנסה לקבלת הנחה בארנונה מיום 13.5.2013, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des150.aspx>

3 פרוטוקול מס' 88 משיבת ועדת הכספים, יום רביעי, י"ח בתמוז התשע"ג (26 ביוני 2013), [http://fs.knesset.gov.il/19/Committees/19\\_ptv\\_241338.doc](http://fs.knesset.gov.il/19/Committees/19_ptv_241338.doc)

4 שם.

## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. הקמת צוות בינמשרדי

החלטת הממשלה קבעה להקים צוות בינמשרדי הכולל את הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציג מטעמו, הממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה<sup>5</sup> או נציג מטעמו, ומנכ"ל משרד הפנים או נציג מטעמו שיהיה רשאי לקבוע כללים נוספים לגבי קבוצות אוכלוסיה לגביהן קיימת מניעה אובייקטיבית למיצוי כושר השתכרות לרבות אימהות חד הוריות.

#### סטטוס: לא יושם.

הצוות הבינמשרדי לא הוקם.

### 2. תיקון חוק ההסדרים

החלטת הממשלה קבעה לתקן את סעיף 12(ב) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, כך שהנחות בארנונה על בסיס מבחן הכנסה יינתנו רק בכפוף למבחן מיצוי כושר השתכרות של משק הבית מבקש הנחה, שייקבע על ידי שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר.

נציג משרד האוצר בדיון שהתקיים ביוני 2013 בכנסת הסביר את מהות התיקון כך: "...עד היום המצב היה שכל אחד מקבל הנחה בארנונה בהתאם למבחן ההכנסה. ככל שהכנסה לפי משק בית וגודל משפחה נמוכה יותר היא מזכה אותו בשיעור הנחה גדול יותר בארנונה. ההנחה נעה בין 40% ל-90% וזו הטבה שיכולה להגיע סביב גם 2,000 וגם יותר שקלים בשנה. הרעיון הוא לבוא ולא לשנות את מבחן ההכנסה עצמו, אבל לבוא ולהגיד שרק מי שמקבל את ההכנסה הזאת מעבודה, כלומר הוא גם עובד, במינוח שלנו ממצה את כושר ההשתכרות, ועדיין מקבל הכנסה מאוד מאוד נמוכה, אותה הכנסה שקבועה בתקנות של שר הפנים לעניין הארנונה, הוא יהיה זכאי להנחה. מי שמקבל את ההכנסה אבל לא עובד, הוא לא יהיה זכאי להנחה...".<sup>6</sup>

#### סטטוס: לא יושם.

לא תוקן סעיף 12(ב) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992. ביולי 2013 החליטה ועדת הכספים, בהמלצת הייעוץ המשפטי, לדחות את ההצבעה לאחר דיון נוסף שיתקיים בתיקון הסעיף.<sup>7</sup> מתשובת משרד הפנים, במענה לבקשת מידע עולה כי תיקון החקיקה לא קודם עד היום.

### 3. תיקון תקנות ע"י שר הפנים

החלטת הממשלה קבעה כי על שר הפנים לתקן בתוך 60 יום ממועד הגשת המלצות הצוות הבינמשרדי את תקנה 2(א)(8) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, כך שיחול תנאי נוסף לקבלת הנחה בארנונה לפי סעיף זה באופן שזו תינתן רק למשקי בית הממציים כושר השתכרות, וזאת בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה ולהמלצות הועדה הבינמשרדית.

#### סטטוס: לא יושם.

הצוות הבינמשרדי לא קם וההמלצות לא הוגשו. בשל כך, תקנה 2(א)(8) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 לא שונתה ואין בה התייחסות למיצוי כושר השתכרות.

5 מאז החלטת הממשלה עבר תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה למשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים ביולי 2016.  
6 פרוטוקול מס' 88 משיבת ועדת הכספים, יום רביעי, י"ח בתמוז התשע"ג (26 ביוני 2013). דבריו של ראובן קוגן, ס' הממונה על התקציבים, משרד האוצר, [http://fs.knesset.gov.il/19/Committees/19\\_ptv\\_241338.doc](http://fs.knesset.gov.il/19/Committees/19_ptv_241338.doc)  
7 פרוטוקול מס' 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162 משיבת ועדת הכספים, יום חמישי, י"א באב התשע"ג (18 ביולי 2013).

