

מדיניות התמיכה

הממשלתית בהוצאות

קבועות של עסקים במשבר

צבי אקשטיין, שרית מנחם-כרמי וסרגיי סומקין\*

נייר מדיניות מיוחד / יולי 2020



\* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה, [zeckstein@idc.ac.il](mailto:zeckstein@idc.ac.il). שרית מנחם-כרמי וד"ר סרגיי סומקין הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. המחברים מבקשים להודות לפרופ' עומר מואב, לד"ר ניב ידיד לוי ולד"ר טלי רגב על הערותיהם המועילות.

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## מדיניות התמיכה הממשלתית בהוצאות קבועות של עסקים במשבר

העת הנוכחית (07.07.2020), המאופיינת בעלייה במספר המאושפזים והחולים קשה מנגיף הקורונה ומביאה עימה הגבלות חדשות על הפעילות הכלכלית, מחייבת את קובעי המדיניות להערכות לגל שני או תרחישים מסוג דומה. בדומה להיערכות הבריאותית שחייבת לכלול צעדים ברורים לטיפול במשבר נוסף,<sup>1</sup> יש להיערך גם מבחינת המדיניות הכלכלית לרבות התשתית החוקית הנדרשת. גל התחלואה הראשון, שהחל במרץ 2020, הביא לצעדי מדיניות כלכלית שעוצבו בתוך זמן קצר, "תוך כדי תנועה", במציאות מורכבת ותחת לחץ ציבורי ואינם בהכרח הצעדים האופטימליים שיכולים היו להתקבל. אולם כעת, ובהינתן צעדי המדיניות שנקטו - שאולי אף יצרו ציפייה לשחזורם אם יתרחש משבר דומה - יש להכין תוכנית כלכלית, שתפרט את צעדי הממשלה במקרה של גל תחלואה נוסף או משבר דומה, ובכך תפחית את הודאות במגזר העסקי בתרחיש שכזה.<sup>2</sup> ישנו קושי לאמוד את ההשפעה הכלכלית השלילית של אי ודאות, אולם ברור כי זו אינה מאפשרת לעסקים לקבל החלטות כלכליות ופוגעת בתעסוקה ובצמיחת המשק, שכן גרירת ההחלטות לגבי כלי והיקפי הסיוע מצד קובעי המדיניות פוגעת בנכונות של עסקים לחזור לפעילות מלאה ובכך בביקושים לתעסוקה. נדגיש כי אין למחקר הכלכלי תשובה חד משמעית לגבי מנגנון הסיוע האופטימלי ביותר לתקופות מסוג זה, גם בשל ההטרוגניות הגדולה של חברות בסקטור העסקי ומאפייני הפעילות שלהן. מכאן, שישנו קושי לתת המלצה חד משמעית לגבי מנגנוני הסיוע לתמיכה בעסקים. אולם, גם בהינתן מורכבות זאת, ישנם מספר קווים מנחים למדיניות התמיכה בעסקים ועיקרם תוכניות שיעניקו "גשר" בתזרים הפיננסי לחברות ועסקים שצפויים לשרוד את המשבר. סיוע לחברות טובות יאפשר התאוששות מהירה של המשק, זאת לצד התייעלות ויצאה מהענף של חברות ועסקים לא יעילים, תהליך המביא להקצאה מחדש של המקורות והוא חיובי לצמיחת המשק. על כלי המדיניות והסיוע להיות מותאמים לעוצמת הפגיעה הכלכלית וההוצאות הקבועות של העסק; לייצר תמריצים לצדדים הקשורים בהסכמים חוזיים בשוק השכירות המסחרית להפחית חיכוכים משפטיים שעלותם המשקית גבוהה; ולהיות מתוכננים באופן שימזער את הבירוקרטיה הכרוכה בקבלתם.

מטרתו של נייר זה היא לסקור את מדיניות הסיוע שניתנה למגזר העסקי בנטל ההוצאות הקבועות במדינות מתקדמות בעולם בגל התחלואה הראשון במשבר הקורונה. תמיכות ממשלתיות בהוצאות הקבועות של עסקים הם כלי המדיניות העיקרי לתמיכה בסקטור העסקי.<sup>3</sup> תמיכת המחברים בהתערבות הממשלתית נובעת מכשל השוק הקיים בהיבט של הוצאות קבועות. כשל שוק זה נובע מכך שההסכמים העסקיים עליהם חתום המגזר העסקי אינם מותנים באירוע של מניעת פעילות עסקית על ידי הממשלה, ובפרט מכך שהסקטור העסקי אינו מבוסס להתרחשותו של אירוע כזה. התמיכה הממשלתית בהוצאות קבועות של הסקטור העסקי ניתנה במדינות מפותחות ב-4 צעדי מדיניות עיקריים: א. הלוואות בערבות מדינה; ב. הנחה או דחייה בתשלומי מיסים; ג. מענק לסבסוד העלויות הקבועות של העסק; ד. אסדרת הפעילות בשוק השכירות. שלושת כלי הסיוע הראשונים יושמו בישראל, לא נקטו צעדים בשוק השכירות.

<sup>1</sup> להרחבה ראו אבן, אקשטיין, חדד, ליפשיץ וסומקין (מרץ 2020), "משבר הקורונה: המלצות למדיניות כלכלית", מכון אהרן למדיניות כלכלית בשיתוף עם המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/corona-crisis-economic-policy-recommendations.aspx> וכן אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (אפריל 2020), "ניתוח מצב התחלואה בישראל ובמדינות אירופאיות דומות", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/sick-people-in-israel-and-europe.aspx>.

<sup>2</sup> להרחבה ראו גם OECD Employment Outlook 2020, פרק 1.4, [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020\\_1686c758-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en).

<sup>3</sup> למדיניות הממשלתית המומלצת לסיוע לדורשי עבודה ראו אקשטיין, ליפשיץ ולרום (מאי 2020), "מדיניות תעסוקה להתמודדות עם משבר הקורונה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/coronavirus-employment-policy.aspx>.

מהסקירה שביצענו עולה כי מדינות רבות, לרבות מדינות המנהלות מדיניות פסיקאלית הדוקה ושאין נוטות להתערבות ממשלתית כדוגמת ארה"ב ואוסטרליה, העניקו בגל התחלואה הראשון תמיכה ממשלתית רחבה לעסקים. בהשוואה בין לאומית עולה כי התמיכה הממשלתית בסקטור העסקי בישראל הייתה מצומצמת ביחס למדינות מתקדמות אחרות ובפרט למדינות הסמן. כך למשל בישראל היקף ערבויות המדינה בקרן ייעודית להלוואות לסקטור העסקי הוא 15%, נמוך משמעותית ביחס להיקף במדינות שנסקרו - 50%-100%. ערבויות אלו משפיעות על הנכונות של הבנקים במתן אשראי עסקי, בעלויות מימון נמוכות או אפסיות. גם היקף ההלוואות שניתנו במסגרת קרנות בערבויות מדינה כשיעור מהתוצר הוא נמוך בישראל. עוד עולה מההשוואה הבינלאומית כי בישראל ניתנו דחיות מיסים קצרות יותר ומענקים נמוכים יותר לסקטור העסקי ביחס למדינות ההשוואה.

צעדים אלו ונוספים נכללו בתוכנית התמיכה הכלכלית שפרסמה הממשלה בישראל בהיקף של כ-102 מיליארד שקל (בשני שלבים).<sup>4</sup> מנתוני החשב הכללי שפורסמו בתחילת יולי<sup>5</sup> עולה כי שיעור הביצוע בפועל של תוכניות הממשלה בעקבות נגיף הקורונה עמד נכון לסוף יוני 2020 על 46% (לוח 1). בפרט, הנתונים מפרטים את הביצוע של תוכניות הסיוע הממוקדות לתמיכה בעסקים ("המשכיות עסקית") הכוללות בעיקר תוכניות של קרנות הלוואות בערבות מדינה, דחיות מיסים ומענקים. ההיקף הכולל של כלי הסיוע למגזר העסקי הוא 54.7 מיליארד שקל. לפי הנתונים, נכון לסוף יוני 2020, אחוז הביצוע של תוכנית הסיוע לעסקים היה 46% בלבד.

עמדת המחברים היא כי יש להרחיב את היקף התמיכה הממשלתית בהלוואות בערבות מדינה, שכן צעד זה מסייע במצוקה התזרימית של חברות הצפויות לעבור את המשבר. כלי מדיניות זה נחשב לכלי הסיוע היעיל ביותר מבחינה כלכלית, גם מאחר ושיעורי ערבויות המדינה נמוכים. במצב כזה הקצאת הלוואות נעשית על פי שיקול דעתם של הבנקים, המתמחים במתן אשראי לעסקים. נכון לתאריך 07.07.2020 היקף ההלוואות שכבר ניתנו בקרן בערבות מדינה לעסקים וקטנים ובינוניים מסתכם בכ-15 מיליארד שקל, שהם כ-83% מהיקף ההלוואות בקרן. הלוואות אלו ניתנו בגין 40.9 אלף בקשות שהגישו עסקים קטנים ובינוניים (מתוך 57.7 אלף בקשות שנבחנו). כיום נבחנות בבנקים 70.6 אלף בקשות נוספות, מכאן שיש מקום להגדלה של היקף ההלוואות הניתנות.

לגבי תמיכות ישירות הניתנות במענקים נציין כי צעד זה בוודאי מגדיל את הסיכויים לשרידותם של עסקים, אולם אין למחקר הכלכלי תשובה חד משמעית לגבי האופטימאליות של המהלך ויתכן כי המענקים במדינות מסוימות ניתנים ביתר. נציין כי היקפי הביצוע של כלי סיוע זה נמוכים. היקפי הביצוע הנמוכים עשויים לנבוע מבירוקרטיה סבוכה הכרוכה בקבלת הסיוע או תנאי סף גבוהים, ויש לבחון את הנושא כדי להעלות את שיעורי הביצוע.

<sup>4</sup> ב-30 במרץ 2020 פרסמה הממשלה תוכנית לסיוע להתמודדות עם המשבר בסכום כולל של כ-80 מיליארד שקל: [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_30032020\\_b](https://www.gov.il/he/departments/news/press_30032020_b). ב-24 במאי 2020 החליטה הממשלה על הרחבת תוכנית הסיוע לכ-102 מיליארד שקל: [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_24052020](https://www.gov.il/he/departments/news/press_24052020). הרחבה זו כללה בעיקר מענק חזרה לעבודה (6 מיליארד שקל) וערבויות עבור קרנות הלוואות בערבות מדינה (הרחבה והקמה) לעסקים בסיכון (כ-4 מיליארד שקל) ותמיכות פרטניות נוספות (תמיכה בענפי התיירות והתרבות).

<sup>5</sup> נספח 4.1 בהודעת החשב הכללי:

<https://mof.gov.il/AG/BudgetExecution/BudgetExecutionReports/Pages/CurrentBudgetExecutionReports.aspx>

לגבי התערבות בשוק השכירות, כלי מדיניות שיושם במדינות אחרות, נציין כי בתנאי הסגר והעדר פעילות כלכלית, העדר תשתית חוזית מתאימה אינו מאפשר לשוק לתפקד והוא מהווה כשל שוק. לאור המצב, יתכנו מקרים רבים של הפרות חוזה והסכמי שכירות מסחריים שלא יכובדו, חלקם נמצאים ועתידיים להגיע בימים אלו לתביעות משפטיות בבתי המשפט. אנו סבורים כי אין בניסיון זה בהכרח להביא את הצדדים בהתקשרות בשוק השכירות להתנות תרחיש מסוג זה בהסכמים הבאים; גם מאחר וחוזי השכירות המסחריים הם חוזים ארוכי טווח וגם משום שחוזים אלו לרוב אינם כוללים תרחישים מקרו כלכליים אלא רק סיכונים שוטפים. מכאן, שכשל שוק זה יכול לאפיין גם גל תחלואה נוסף או תרחיש דומה. **למרות העלות המשקית הגבוהה של סכסוכים משפטיים יש להימנע מהתערבות ממשלתית בחוזי שכירות מסחריים,**<sup>6</sup> **וזאת למרות שפתרון כזה יושם במדינות אחרות,**<sup>7</sup> **שכן להתערבות ממשלתית בשוק השכירות עשויה להיות השפעה שלילית ארוכת טווח ומזיקה אף יותר מריבוי תביעות.** אנו סבורים כי מבחינה כלכלית מענקים שיגלמו את עוצמת הפגיעה ומאפייני העסק במונחי שכר דירה וסוג המלאי, וישקפו מענק גבוה יותר עבור עסקים עם הוצאות קבועות גבוהות, עדיפים על התערבות ממשלתית בחוזים מסחריים.

---

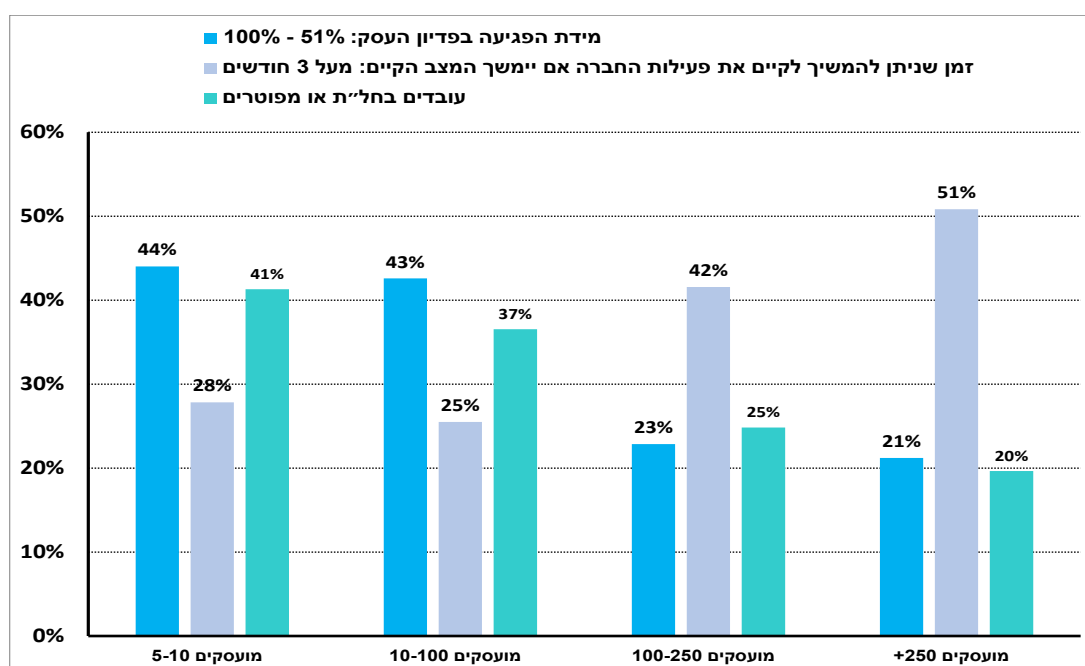
<sup>6</sup> זאת גם הייתה המלצתו המרכזית של ה"צוות משפטי בין-משרדי להסדרת סוגיית דמי השכירות בתקופת משבר הקורונה" בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט אזרחי, ארז קמיניץ. לפירוט ראו סעיף 2.3.

<sup>7</sup> בחלק מהמדינות ישנה התערבות ממשלתית בשוק השכירות גם בימים כתיקונם.

## 1. מבוא

בכדי להאט את התפשטות נגיף הקורונה, נקטו מאז מחצית מרץ ישראל ורוב המדינות המפותחות במדיניות של סגר כמעט מלא שכלל הגבלות תנועה על אזרחים והגבלות על פעילות עסקית. הפסקת הפעילות הכלכלית-חברתית השוטפת נעשתה בישראל באמצעות צווי ותקנות "שעת חירום". כתוצאה מההגבלות אלו, חוו עסקים רבים ירידה חדה בפעילות העסקית ובזיליותם באופן המקשה עליהם לשלם את ההוצאות הכרוכות בנייהול העסק.<sup>8</sup> מצב זה הביא את קובעי המדיניות בישראל וברוב מדינות ה-OECD לעצב באופן מידי תוכניות תמיכה בסקטור העסקי שמטרתן היא הקלה על התזרים הפיננסי והגדלת שרידותם של עסקים. רגישים במיוחד למצב הכלכלי שנוצר הם עסקים קטנים ובינוניים המתאפיינים ברזרבות נמוכות יותר ומכאן פגיעים יותר לירידה בתזרים המזומנים. בישראל מהווים העסקים הקטנים והבינוניים 60% מהעובדים בסקטור העסקי, ו-54% מהתוצר.

איור 1: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה



מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 3), נתוני למ"ס.

<sup>8</sup> בעיקר תשלומי שכר, דמי שכירות, תשומות ביניים, ריבית על חובות ומיסים.

איור 1 מתאר חלק מנתוני סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה שביצע הלמ"ס בעיצומו של המשבר עת היה המשק הישראלי תחת סגר. הסקר<sup>9</sup> בחן בין היתר את השפעת משבר הקורונה על הפדיון של עסקים וחברות, היקף התעסוקה והתחזית לשרידותם, כאשר התשובות מפולחות לפי גודל העסק. באופן כללי עולה מהתשובות בסקר כי המשבר הנוכחי גרם לירידה בביקוש ובהיצע של מוצרים ושירותים כאשר עסקים קטנים (5–10 מועסקים) ובינוניים (10–100 מועסקים) מדווחים על פגיעה חזקה יותר. כך למשל שיעור העסקים שחוו ירידה של 51%–100% בפדיון, גבוה כמעט פי שניים בקרב עסקים קטנים ובינוניים בהשוואה לעסקים גדולים (איור 1). מנתוני התעסוקה עולה כי שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו, גבוה כמעט פי שניים בקרב עסקים קטנים ובינוניים בהשוואה לעסקים גדולים. נציין כי הענפים שפעילותם נפגעה באופן משמעותי כתוצאה ממדיניות הסגר הגורף הם ענפי המסחר והשירותים הכוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים. בפרט נפגעו שירותי מזון ואוכל, מסחר קמעונאי, אמנות, בידור ופנאי עם 50% ומעלה של מועסקים שהוצאו לחל"ת.<sup>10</sup> מכאן שהפגיעה הגדולה בעסקים קטנים ובינוניים נובעת בין היתר מכך שענפים אלו נפגעו יותר מההגבלות שיושמו. זאת בנוסף למאפיינים כללים של עסקים אלו כמו העדר היכולת או ההערכות להטמיע מנגנונים של עבודה מרחוק והעובדה שעסקים קטנים ובינוניים רבים מספקים שירותים לעסקים אחרים (B2B). בעתות משבר, המעגל של ספקי שירות חיצוניים הוא בין הראשונים להיפגע. פגיעה זאת משתקפת מתשובות הסקר: **יותר מ-70% מהעסקים הקטנים והבינוניים לא צופים שישרדו יותר מ-3 חודשים תחת תנאי סגר**. שיעורים אלו גבוהים מאלו שדווחו על ידי חברות גדולות (כ-58% בקרב עסקים עם 100–250 מועסקים, כ-49% בקרב עסקים עם 250 ומעלה מועסקים).

הפגיעה הכלכלית הקשה הביאה מדינות לעצב תוכניות ממשלתיות לתמיכה בהוצאות קבועות של הסקטור העסקי. תמיכה זאת ניתנה במדינות מפותחות ב-4 צעדי מדיניות עיקריים: א. הלוואות בערבות מדינה; ב. הנחה או דחייה בתשלומי מיסים; ג. מענק לסבסוד העלויות הקבועות של העסק; ד. אסדרת הפעילות בשוק השכירות. שלושת כלי הסיוע הראשונים יושמו בישראל, לא ננקטו צעדים בשוק השכירות.

צעדים אלו ונוספים נכללו בתוכנית התמיכה הכלכלית (הכללית) שפרסמה הממשלה בישראל בהיקף של 102 מיליארד שקל (בשני שלבים).<sup>11</sup> מנתוני החשב הכללי שפורסמו בתחילת יולי<sup>12</sup> עולה כי שיעור הביצוע בפועל של תוכנית זאת עד לסוף יוני 2020 היה 46% (לוח 1). תוכניות הסיוע הממוקדות לתמיכה בעסקים ("המשכיות עסקית") כוללות בעיקר קרנות הלוואות בערבות מדינה, דחיות מיסים ומענקים בהיקף כולל של 54.7 מיליארד שקל. לפי הנתונים, עד סוף יוני שיעור הביצוע של תוכנית הסיוע לעסקים היה 46%.

<sup>9</sup> הסקר בוצע ב-21/22 באפריל, וכולל את תשובותיהם של 1312 עסקים, מכל ענפי הפעילות, המעסיקים 1.241 מיליון שכירים שהם כ-30% מסך השכירים במשק.

<sup>10</sup> ראו נספח 1.

<sup>11</sup> ב-30 במרץ 2020 פרסמה הממשלה תוכנית לסיוע להתמודדות עם המשבר בסכום כולל של כ-80 מיליארד שקל: [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_30032020\\_b](https://www.gov.il/he/departments/news/press_30032020_b). ב-24 במאי 2020 החליטה הממשלה על הרחבת תוכנית הסיוע לכ-102 מיליארד שקל: [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_24052020](https://www.gov.il/he/departments/news/press_24052020). הרחבה זו כללה בעיקר מענק חזרה לעבודה (6 מיליארד שקל) וערבויות עבור קרנות הלוואות בערבות מדינה (הרחבה והקמה) לעסקים בסיכון (כ-4 מיליארד שקל) ותמיכות פרטניות נוספות (תמיכה בענפי התיירות והתרבות).

<sup>12</sup> נספח 4.1 בהודעת החשב הכללי:

<https://mof.gov.il/AG/BudgetExecution/BudgetExecutionReports/Pages/CurrentBudgetExecutionReports.aspx>



לוח 1: היקף התוכנית הכלכלית בעקבות משבר הקורונה ושיעור הביצוע, נתוני החשב הכללי

פירוט התוכנית	תקציב מדינה	הקצאת אשראי ותזרים	תשלום לעובדים בחל"ת (בט"ל)	אחוז ביצוע
<b>מענה בריאותי ואזרחי</b>	<b>14,070</b>			<b>54%</b>
הערכות משרד הבריאות	10,000			64%
הערכות משרדי ממשלה ומענה לאוכלוסיות בסיכון	4,070			28%
<b>ביטחון סוציאלי</b>	<b>12,555</b>		<b>13,900</b>	<b>48%</b>
מענק פסח - באמצעות ביטוח לאומי	2,300			102%
צעדי אבטלה - באמצעות ביטוח לאומי	4,280			37%
תשלום לעובדים בחל"ת - באמצעות הביטוח לאומי (מתקציב המוסד לביטוח לאומי)			13,900	41%
סיוע לעצמאים (רשות המיסים)	3,600			83%
היתר משיכה מוקדמת של פקדון חיילים משוחררים	1,250			
תכנית הכשרות מקצועיות	625			
סיוע למגזר השלישי	200			
<b>המשכיות עסקית</b>	<b>20,950</b>	<b>33,800</b>		<b>46%</b>
המשכיות עסקית - סיוע לעסקים (רשות המיסים)	11,200			16%
סיוע לענפי משק במשבר (משרד התחבורה ומשרד התיירות)	1,650			20%
סיוע להתאמות משרד הבריאות (משרד הכלכלה)	700			
ביטול תשלומי ארנונה ורשויות מקומיות	2,750			93%
הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים גדולים (הבנקים ומשרד האוצר)		6,000		18%
הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים קטנים (הבנקים ומשרד האוצר)		18,000		77%
הלוואות בערבות מדינה לקרן עסקים בסיכון (הבנקים ומשרד האוצר)		4,000		0%
ביטוח אשראי ספקים ואשראי נוסף	3,250			33%
מזה: עלות תקציבית של פתרונות אשראי	4,650	-4,650		
דחיות תשלומים (רשות המיסים ואחרים)	4,200			91%
החזר מקדמות (רשות המיסים)	3,000			
<b>האצה ופיתוח המשק</b>	<b>3,175</b>	<b>1,500</b>		<b>28%</b>
האצת פרויקטים בתשתיות (משרד התחבורה)	1,120			91%
האצת פרויקטי תשתיות להיי-טק (רשות לחדשנות ומשרד הכלכלה)	1,200	1,500		2%
דיגיטציה לרבות למידה מרחוק	600			7%
האצת פרויקטי תשתית	255			75%
<b>סה"כ תוכנית כלכלית</b>	<b>50,450</b>	<b>35,300</b>	<b>13,900</b>	<b>47%</b>

עבור חודשים מרץ-יוני, במיליוני שקלים.

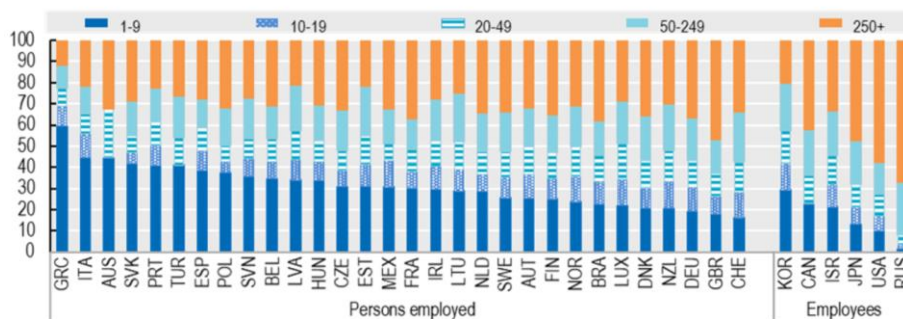
מקור: "אומדן ראשון לביצוע התקציב וגירעון הממשלה ומימונו: יוני 2020", פרסומי החשב הכללי, אתר משרד האוצר.



המשבר הנוכחי פגע בעיקר בעסקים קטנים ובינוניים בין היתר מהסיבות שהוזכרו קודם ובפרט הרזרבות הנמוכות המאפיינות את עסקים אלו. כך, העדר פעילות כלכלית עשוי להתרגם במהירות לסגירת העסק בשל חוסר היכולת לעמוד בהתחייבויות הקבועות הכרוכות בהפעלתו. בישראל, שיעור הסגירה של עסקים קטנים במציאות כלכלית שגרתית הינו גבוה ולכן שעת משבר בוודאי תביא לפגיעה נוספת בעסקים אלו שעובדים על שולי רווח נמוכים ועם מקורות אשראי מצומצמים ויקרים.<sup>13</sup> לכן, עבור עסקים קטנים ניתן במדינות מפותחות כלים והיקפי תמיכה ייחודיים. בישראל, מלבד התמיכה באמצעות דחיית מיסים ומענקים (שניתנו לכל העסקים) הוקמה קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בסיכון גבוה.<sup>14</sup> נציין כי החלטת בנק ישראל כי צ'קים חוזרים או הלוואות שלא כובדו בעת הנוכחית לא יפגעו בדירוג האשראי של עסקים עשויה לעזור בשרידות וגיוס אשראי של עסקים.<sup>15</sup> מכיוון שעסקים קטנים ובינוניים בישראל מהווים כ-60% מסך התעסוקה במשק (איור 2), יש לוודא כי קיימת עבורם גישה מהירה וקלה לקבלת הסיוע הניתן.

איור 2: התפלגות התעסוקה לפי גודל החברה, מגזר עסקי, 2016

Percentage of employment in 2016 or latest available year



Source: OECD (2019) SME and Entrepreneurship Outlook

<sup>13</sup> ראו

[https://www.sba.org.il/hb/PolicyAndInformation/Researches/Documents/small\\_business\\_report\\_2017\\_nagish\\_sign.pdf](https://www.sba.org.il/hb/PolicyAndInformation/Researches/Documents/small_business_report_2017_nagish_sign.pdf) וכן

<https://mida.org.il/2018/03/14/90> - מהעסקים הקטנים בישראל-נסגרים במהלך-הש-

<sup>14</sup> ראו משרד האוצר,

<https://mof.gov.il/AG/FinancingAndCredit/StateGuarantees/Pages/BusinessLoans.aspx>

<sup>15</sup> ראו בנק ישראל <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/23-3-20.aspx>

וכן <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/7-4-2020ba.aspx>

נציין כי לצד שיעורי הסגירה הגבוהים של עסקים קטנים ובינוניים בשעת משבר, עסקים אלו מהווים מנוע צמיחה חשוב ביציאה מהמשבר.<sup>16</sup> לכן יש לוודא העדרם של חסמי כניסה, במיוחד לענפי המסחר והשירותים בישראל, הנפגעים העיקריים במשבר. נדגיש כי המגזר העסקי בישראל סובל מרגולציה מגבילה ומנטל בירוקרטי כבד, כך עולה ממיקומה היחסי במדדי בירוקרטיה ורגולציה בין לאומיים<sup>17</sup> ומעדויות הסקטור העסקי.<sup>18</sup> נטל בירוקרטי כבד בפתיחת עסק הוא מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי. קשיים בפתיחה ורישוי של עסקים פוגעים בנטייה של יזמים לפתוח עסק ולכן יש לפעול להסרה מיידית של קשיים אלה. הניסיון מהעולם מראה כי הפחתת קשיים אלה מגבירה את קצב פתיחת העסקים (Maggi and Felix, 2019).

המשך הנייר מפרט את התמיכה הממשלתית בהוצאות הקבועות שניתנו בישראל ובמדינות OECD בולטות. מטרת סקירה זאת היא לסייע לקובעי מדיניות לעצב תוכנית כלכלית למקרה של גל נוסף כאשר הקווים המנחים לתוכנית זאת הם מתן "גשר בטוח" בתזרים הפיננסי לחברות ועסקים שצפויים לשרוד את המשבר. סיוע לחברות טובות יאפשר התאוששות מהירה של המשק זאת לצד התייעלות ויציאה מהענף של חברות ועסקים לא יעילים, תהליך המביא להקצאה מחדש של המקורות והוא חיובי לצמיחת המשק. על כלי המדיניות להיות מותאמים לעוצמת הפגיעה הכלכלית וההוצאות הקבועות של העסק, ולייצר תמריצים לצדדים הקשורים בהסכמים חוזיים בשוק השכירות המסחרית להפחית חיכוכים משפטיים שעלותם המשקית גבוהה. בנוסף, על התוכנית להיות מתוכננת באופן שימזער את הבירוקרטיה הכרוכה בקבלת הסיוע המתוכנן.

ההצדקה הכלכלית לתמיכה ממשלתית בעסקים ובעיקר בעלויות הקבועות שהעסקים מחויבים לשרת היא כשל השוק הנובע מאי וודאות עצומה שהמציאות בעת קורונה מגלמת. כשל נוסף הנובע מכך שההסכמים העסקיים עליהם חתום המגזר העסקי אינם מותנים באירוע של מניעת פעילות עסקית על ידי הממשלה ובפרט שהסקטור העסקי אינו מבוטח להתרחשותו של אירוע כזה. העיקרון המנחה הרצוי של מדיניות ציבורית במקרה ייחודי שכזה, הוא העלאת הודאות של הסקטור העסקי בהתפתחויות הבריאותיות-כלכליות ובצעדי הממשלה לרבות קביעת כללים ברורים ושקופים לחלוקת הנטל בין הממשלה לעסקים שחוו ירידה משמעותית בפעילות עסקית.

<sup>16</sup> ראו NBER Working Paper , "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock" (2020) Barrero, Bloom and Davis 27137, עמוד 26.

<sup>17</sup> מדדים כדוגמת מדד ה-PMR של ה-OECD, ומדד קלות עשיית עסקים (Doing Business) המפורסם על ידי הבנק העולמי.

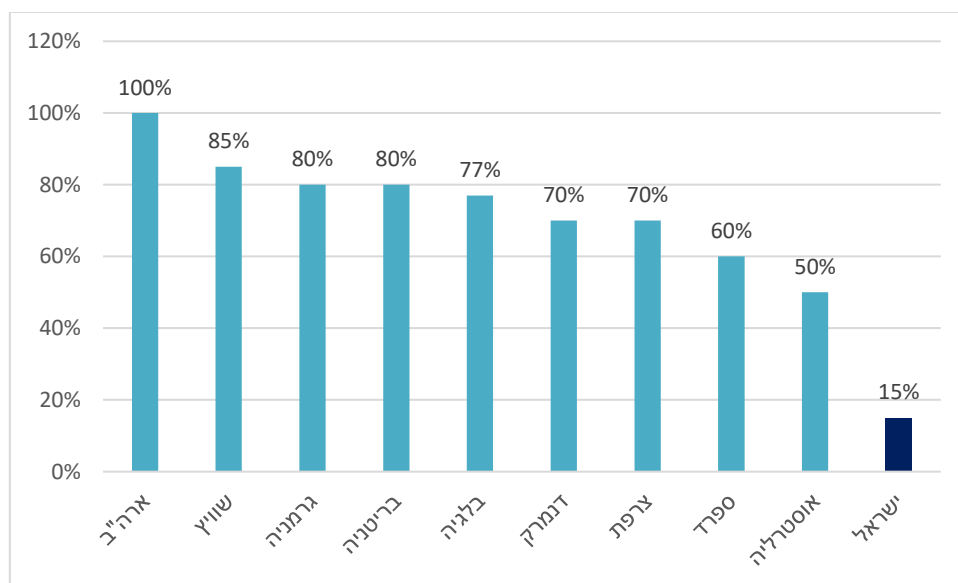
<sup>18</sup> כך עלה בפגישות שקיימו נציגי "הוועדה לקידום ענפי המסחר והשירותים" בראשות פרופ' צבי אקשטיין, ראש מכון אהרן ומיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד התמ"ת.

## 2. צעדי תמיכה ממשלתית בעלויות קבועות

### 2.1 הלוואות בערבות מדינה

אחד מכלי הסיוע הרווחים בתוכניות התמיכה שהעניקו מדינות לסקטור העסקי הוא העמדת קרנות הלוואה ייעודיות בערבות המדינה. ערבויות מדינה מאפשרת לבנקים ניהול סיכונים שמרני פחות והגדלת היצע האשראי לעסקים. שיעורי המימון בקרנות אלו, על פי רוב, נמוכים מאוד או אפסיים ומאפשרים לעסקים "גשר" תזרימי עד לחזרה לפעילות כלכלית. ברוב המדינות, הועמדו קרנות שונות, לפי גודל חברה, כאשר התמיכה בעסקים קטנים ובינוניים הייתה רחבה יותר. המדינות נבדלות בתנאי הלוואות (אופק ההלוואה, תנאי הפריסה וכו') ובפרט בשיעורי הערבויות (15%–100%). מדינות מסוימות, ארה"ב למשל, אפשרו בתנאים מסוימים להפוך את הלוואה למענק.<sup>19</sup>

איור 3: שיעורי ערבות מדינה מסך הלוואות שהקרו יכולה לספק

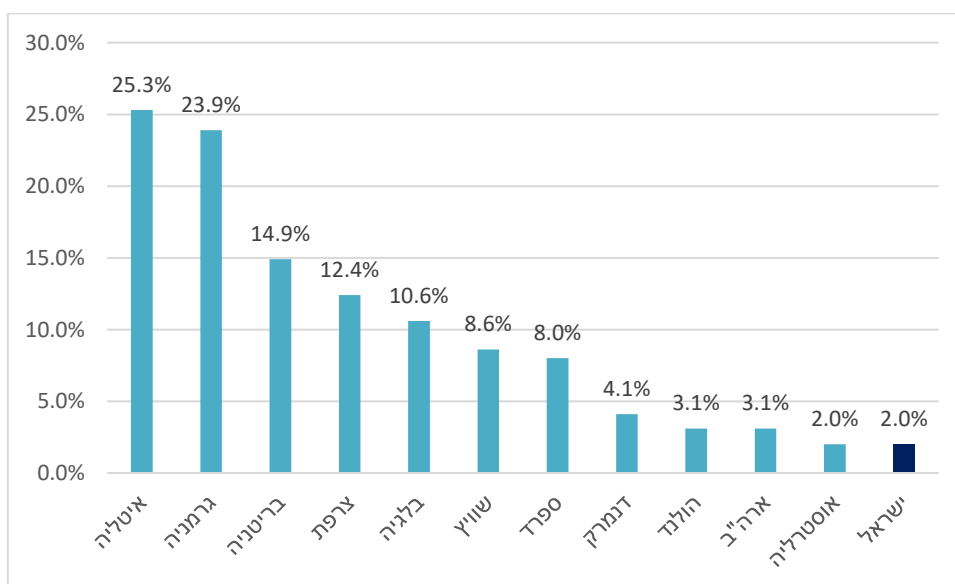


מקור: אזנקוט ובוטוש (2020).

<sup>19</sup> לסקירה מפורטת ראו אזנקוט ובוטוש (יוני 2020), "סקירה וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות מפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a/2\\_af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a\\_11\\_15027.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a/2_af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a_11_15027.pdf)

לפי הנתונים שהוצגו בלוח 1 הוקמו בישראל 3 קרנות ייעודיות,<sup>20</sup> האחרונה נפתחה ב-21 ביוני עבור עסקים בסיכון מוגבר ולכן שיעורי ההלוואות שניתנו בה עדיין נמוכים (24 מיליון שקל, פחות מאחוז מהיקף הקרן). שיעור ערבויות המדינה מסך ההלוואות הוא 15%, נמוך בהשוואה בינלאומית (איור 3). מהנתונים בלוח 1 עולה כי היקף ההלוואות בערבות המדינה בקרן לעסקים גדולים הוא 6 מיליארד שקל. סך ההלוואות שניתנו נכון לסוף יוני הוא 1.1 מיליארד שקל, היקף ההלוואות המייצג שיעור ביצוע של 18%. היקף ההלוואות בקרן בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים הוא 18 מיליארד שקל וסך ההלוואות שניתנו נכון לסוף יוני הוא 14.6 מיליארד שקל, שיעור ביצוע של 21.77% מהשוואה בינלאומית של היקף ההלוואות מהתוצר עולה כי בישראל היקפו של כלי סיוע זה מצומצם (איור 4). אנו סבורים כי כלי מדיניות זה הוא הכלי היעיל ביותר מבחינה כלכלית לסיוע לעסקים, שכן מדובר על הלוואה בתנאים נוחים בהליך המלווה בניהול סיכונים ומקצה את האשראי לחברות שיש להן סיכוי טוב לצלוח את המשבר. נכון לתאריך 07.07.2020 היקף ההלוואות שכבר ניתנו בקרן לעסקים קטנים ובינוניים הוא כ-15 מיליארד שקל, בגין 40.9 אלף בקשות שהוגשו (מתוך 57.7 אלף בקשות שהוגשו). היקף ההלוואות שכבר ניתנו מהווה כ-83% מסך היקף קרן (שיעור הביצוע), זאת בעוד שיש 70.6 אלף בקשות נוספות שנדונות בעת הזאת בבנקים. מכאן שיש מקום להגדלה של היקף ההלוואות הניתנות, המלצה המתחזקת על רקע שיעורי הערבויות הנמוכים יחסית של המדינה והקצאת המקורות על פי שיקול דעתם של הבנקים, המתמחים במתן אשראי לעסקים.

איור 4: שיעור ההלוואות בערבות קרנות מדינה מהתוצר



מקור: אנקוט ובוטוש (2020).

<sup>20</sup> לתנאי ההלוואה ותנאי הסף לפי גודל חברה ראו אתר יעודי להגשת הבקשות להלוואה ראו <https://govextra.gov.il/mof-gloans-corona/>

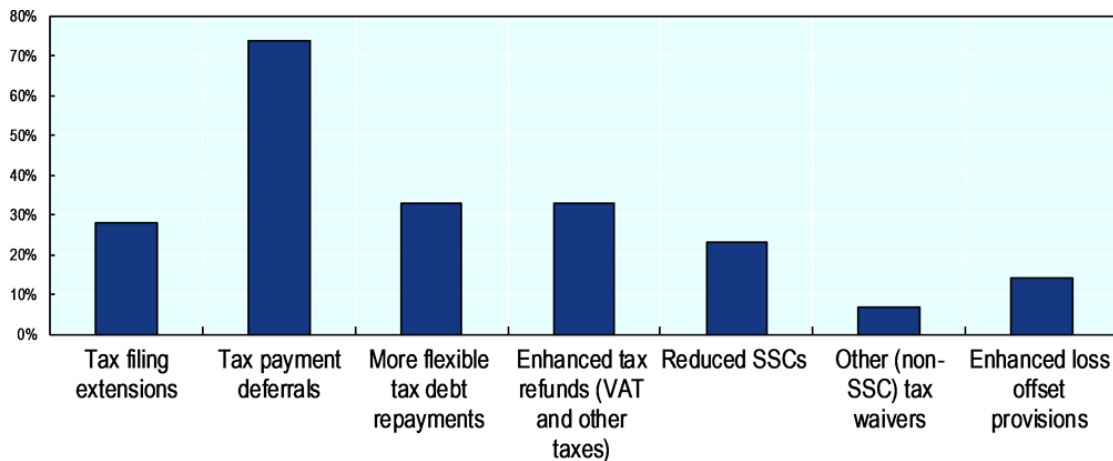
<sup>21</sup> נכון לתאריך 07.07.2020 היקף האשראי שניתן בקרן לעסקים קטנים ובינוניים הוא כ-15 מיליארד שקל בגין 40.9 אלף בקשות שאושרו (שיעור ביצוע של 83%). 16.9 אלף בקשות שהוגשו לקרן זאת, נדחו. <https://govextra.gov.il/mof-gloans-corona/>

## 2.2 דחיית תשלומי מיסים

צעד מדיניות רווח במדינות מפותחות להקלה על תזרים מזומנים של הסקטור העסקי הוא דחיית תשלומי מס המשולמים באופן חודשי או רבעוני; וכ-75% ממדינות ה-OECD נקטו בכלי של דחיית תשלומי מיסים להקלה על תזרים מזומנים עסקי (איור 5).<sup>22</sup> דחיית תשלומי מס לעסקים בעולם נעשית במיסי הכנסה, מע"מ, ביטוח לאומי, מס חברות, הפרשות סוציאליות, מס סביבתי, בלו, ארנונה, חשמל ומים ואגרות ממשלתיות. צעדים נוספים להגדלת הניזילות לעסקים שננקטו בעולם הם הקדמת תשלומים לספקי ממשלה קטנים ובינוניים, החזר מקדמות מס והארכת מועד הגשת דוחות מס.

איור 5: אמצעי מיסוי עיקריים לתמיכה בתזרים מזומנים עסקיים ושיעור מדינות ה-OECD שהשתמשו

בהם



מקור: OECD.

דחיית תשלומי מס דומה לתמיכה בעסקים על ידי הלוואה ללא ריבית. היתרון של מתן תמיכה דרך מערכת המס, המכילה את כל מידע פיננסי מקיף לגבי הפעילות העסקית של חברה, הוא מהירות הסיוע והנטל הבירוקרטי הנמוך יותר ביחס להלוואות בנקאיות שכן המערכת מכילה את כל המידע העסקי הרלוונטי.

<sup>22</sup> לסקירה המלאה ראו OECD, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience-60f640a8/#figure-d1e715>

בישראל, הקצתה הממשלה כ-10 מיליארד ש"ח לדחיית מיסים.<sup>23</sup> דחיות אלו ניתנו במיסי ארנונה ומיס. הקלות נוספות ניתנו בדחיית הגשת דוחות ואופן הגשתם ואישורים נוספים (לרשימה המלאה ראו נספח 2). לוח 2 מציג השוואה בינלאומית של היקף התמיכה בדחיית תשלומי מיסים. שיעור היקף המיסים הדחויים בישראל הוא 0.6% תוצר בהשוואה ל-5% תוצר במדינות הסמן,<sup>24</sup> וכ-1.2%-2.6% במדינות גדולות כמו גרמניה, הממלכה המאוחדת וארה"ב. אולם, מאחר והמדינות נבדלות בשיעורי המס שלהם, השוואה זאת עשויה להציג תמונה שגויה. שכן דחיית מיסים במדינות עם שיעורי מס גבוהים יותר, עשויה להציג תמונה של תמיכה ממשלתית גבוהה יותר - אולם זו נובעת מהשוונות בשיעורי המס באותן מדינות. עוד נציין כי שונות שיעור היקף דחיית המיסים מהתוצר בין המדינות נובעת מכך שאצל חלקן שיעור זה מגלם הוצאות ריבית בלבד, למשל מדינות שנתנו דחייה בלבד. במדינות שביטלו את גביית המיסים, שיעור היקף דחיית המיסים מהתוצר גבוה יותר שכן הוא כולל את המס.

נתון נוסף שיכול להעיד על ההיקף של דחיית המיסים בישראל ביחס להיקפים שניתנו במדינות אחרונות הם הנתונים ההשוואתיים **באשר לתקופת הדחייה של תשלום המיסים** (לוח 2). מנתונים אלו עולה כי הדחייה בתשלומי המיסים בישראל (1-2 חודשים) נמוכה יותר מהתקופה במדינות מפותחות. נציין כי בישראל לא ניתנה דחייה לתשלום מס הכנסה. במע"מ ניתנה דחייה קצרה יחסית (מ-15 במרץ ל-18 במאי, כאשר ב-18 במאי החברות נדרשות לשלם את סך המחויבות שלהן, ללא פריסת תשלומים) לחברות קטנות (המגישות דוחות ברמה דו חודשית).<sup>25</sup> בתשלומי הביטוח לאומי ניתנה דחיית תשלום מ-15 באפריל ל-18 במאי, אז נדרשות החברות לשלם את סך המחויבויות ללא פריסה. מלוח 2 עולה כי מדינות אחרת נתנו אפשרות לדחייה ארוכה יותר במיסים. מכאן שבישראל מדיניות דחית המיסים הדוקה יחסית ואנו סבורים שיש להרחיבה בשל התועלת התזרימית לחברות והעלות הנמוכה של כלי סיוע זה.

<sup>23</sup> לפי הודעת משרד האוצר ביום 30.03.2020, "חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק", [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_30032020\\_b](https://www.gov.il/he/departments/news/press_30032020_b)

<sup>24</sup> מדינות הסמן של מכון אהרן כוללות את אוסטריה, פינלנד, דנמרק, אירלנד, הולנד ושוודיה. עמדת מכון אהרן היא כי קבוצת ההשוואה הראויה לישראל ליעדי תוצר לנפש ובחינה כלכלית יחסית אינה ההשוואה הנפוצה לממוצע ה-OECD שכן קבוצה זאת כוללת מדינות חלשות מאוד ושונות מאוד מישראל. לכן הוגדרה קבוצת מדינות בגודל אוכלוסייה ונכסים טבעיים הדומים לישראל אך המתאפיינות בתוצר לנפש ופריזון גבוהים יותר מאלו של ישראל, ושיעורי עוני נמוכים יותר.

<sup>25</sup> יש הטוענים כי מאחר ומע"מ הוא מס שבעל העסק גובה מלקוחותיו, הממשלה אינה צריכה להלוות את המס הנגבה לעסק ללא כל בטחונות או ערבות אישית. בישראל ניתנה הטבה זאת רק לחברות קטנות ובינוניות, לחודשיים בלבד וללא פריסה, ומכאן שמדובר בהטבה מצומצמת.

לוח 2: היקף התמיכה הממשלתית במשק, סה"כ ותמיכה בדחיית תשלומי מיסים, % תמ"ג של 2019\*

מדינה	סך התמיכה הממשלתית במשק במשבר הקורונה <sup>26</sup> (% מהתמ"ג של 2019)	מזה: התמיכה הממשלתית בדחיית תשלומי מיסים (% מהתמ"ג של 2019)	תקופת הדחייה של תשלום מיסים
<b>ישראל</b>	<b>6.7%</b>	<b>0.6%</b>	<b>בין 0-2 חודשים</b>
אוסטריה <sup>27</sup>	9.5%	2.5%	6 חודשים
דנמרק <sup>28</sup>	12.2%	7.0%	6 חודשים
הולנד <sup>29</sup>	5.2%	3.2%	3 חודשים
שוודיה <sup>30</sup>	14.6%-8.9%	6.4%	12 חודשים
גרמניה <sup>31</sup>	23.9%	1.2%	9 חודשים, עד סוף שנת 2020
הממלכה המאוחדת	17.9%	1.4%	3 חודשים
ארה"ב	12.2%	2.6%	24 חודשים
אוסטרליה <sup>32</sup>	9.9%	0.6%	9 חודשים, עד סוף שנת 2020

\* הנתונים בלוח מעודכנים לחודשים אפריל-מאי 2020. מאז בחלק מהמדינות היקפי התמיכה ביחס לתמ"ג עלו משמעותית. נכון לתחילת יולי היקפי התמיכה שהוכרזו ביחס לתמ"ג הם: אוסטריה - 21.8%, דנמרק - 12.5%, הולנד - 11.6%, שוודיה - 16%, הממלכה המאוחדת - 22.2%.

מקור: OECD (<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>), IMF, אתרי ממשלה.

<sup>26</sup> חבילת הסיוע הכוללת למשק, כולל משקי בית.

<sup>27</sup> ראו <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-austria/austria-launches-38-billion-euro-aid-fund-border-checks-with-germany-idUSKBN21536M>

<https://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/austria-to-provide-38-blm-euro-aid-package-2>

<https://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/covid-economic-decisions.pdf>

<https://www.roedl.com/insights/covid-19/corona-austria-economy-measures-crisis-management-fund>

<sup>28</sup> ראו <https://e-markets.nordea.com/#!/article/56456/denmark-economic-measures-to-tackle-the-corona-crisis>

עבור EU ראו <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.112.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2020:112:TOC>

<sup>29</sup> ראו <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-news/netherlands-covid-19-vat-reliefs.html>

<sup>30</sup> ראו <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

<sup>31</sup> ראו

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/policy\\_measures\\_taken\\_against\\_the\\_spread\\_and\\_impact\\_of\\_the\\_coronavirus\\_14042020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/policy_measures_taken_against_the_spread_and_impact_of_the_coronavirus_14042020.pdf)

תמיכה בהיקף כולל של 24% תמ"ג מיועדת להגדלת הנוכחות של החברות.

<sup>32</sup> ראו <https://www.business.qld.gov.au/running-business/employing/payroll-tax/lodging/coronavirus-tax-relief> <https://www.ato.gov.au/media-centre/media-releases/support-measures-to-assist-those-affected-by-covid-19/>



### 2.3 מדיניות להגנה על שוכרים<sup>33</sup>

שורת הצעדים החקיקתיים שבהם נקטו ממשלות בעולם לרבות ישראל למנוע את התפשטות מגפת הקורונה, הביאו לכך שענפים מסוימים חדלו לפעול לחלוטין. מצב זה הביא לכך שעסקים ששוכרים נכס, אינם יכולים להשתמש בו למטרת השכירות עבורו נשכר. מציאות זאת העלתה סוגיה משפטית שכן השוכרים מצידם אינם יכולים (וסבורים שאין זה צודק) לחייבם בדמי שכירות "רגילים" בתעריף של ימים שבתיקונם; ומנגד, אין תשתית חוקית לפתרון המחלוקת וזאת בשל היעדר מענה בחוק ופסיקות סותרות.<sup>34</sup>

באופן עקרוני מצב זה דורש התערבות ממשלתית בשל כשל השוק שמציאות זאת מגלמת. מצד אחד של ההתקשרות, נמצא השוכר, שצווים ותקנות משפטיות אוסרים עליו לקיים פעילות עסקית והוא ברוב המקרים אינו יכול לעמוד בדמי השכירות שנקבעו, סכום המשקף בין היתר את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בנכס. מצד שני ישנו בעל הנכס שעשוי לדרוש מהשוכר את תשלום דמי השכירות במלואם.<sup>35</sup> לעיתים בעל הנכס עצמו משרת חוב לגוף שלישי, למשל לגוף פיננסי ממנו לווה כדי לרכוש את הנכס. מאחר וכיום חווי השכירות והחוק בישראל אינם מיישבים סוגיה זאת, מתנהלים<sup>36</sup> וצפויים הפרות חוזים שיתרגמו לתביעות משפטיות שעלותן הכלכלית למשק גבוהה.

כאמור בגל התחלואה הראשון מנגיף הקורונה לא נקטה ישראל בצעדי מדיניות מסודרים בשוק השכירות והיא נותנת לכוחות השוק לעבוד ללא התערבות. אולם לאור הצורך בבחינת התערבות הקים משרד המשפטים בשלהי מרץ 2020 צוות משפטי בין-משרדי להסדרת סוגיית דמי השכירות בתקופת משבר הקורונה. הצוות, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט אזרחי, ארז קמיניץ יבחן את ההשפעה שיש למשבר הקורונה על דיני החוזים מבחינת "כוח עליון".<sup>37</sup> המלצתו העיקרית של הצוות שהגיש מסקנותיו ב-07.07.2020 היא "לנהל משא ומתן בתום לב, ולפעול בשיתוף פעולה במטרה להתאים חוזים לנסיבות שהשתנו. בכלל זה, על הצדדים לפעול לקיום החוזה בקירוב ולהשעות את חיוביו. אם קיום החוזה איננו אפשרי או מעשי – לפעול לסיום ההתקשרות בדרך של פשרה".<sup>38</sup>

<sup>33</sup> המונח המקובל למדיניות זו הוא Regulations to protect domestic and commercial tenants.

<sup>34</sup> על פי חוות דעת של פרופ' גבריאלה שלו עבור התאחדות המלונות, מאי 2020.

<sup>35</sup> כמובן שמוניעים כלכליים עשויים להביא לתרחישים מורכבים אף יותר, למשל רצונות של המשכיר להעלות את דמי השכירות; או תרחיש בו המשכיר יעמוד על חזרה מהירה של שוכר לפעילות עסקית בניגוד ליכולת השוכר לעמוד בדרישה זו.

<sup>36</sup> לפסק דין ואזכור בנושא ראו ת.א. (שלום ת"א) 8831-04-20 בוטיק יעקב בע"מ נ' אנקום גרופ בע"מ ואח' (פורסם בנבו, 7/5/2020).

<sup>37</sup> כוח עליון היא דוקטרינה בדיני החוזים במשפט הישראלי ובעולם, המאפשרת לצד בחוזה להשתחרר ממנו, אם ביצוע החוזה הפך לבלתי אפשרי כתוצאה מהתרחשותו של מאורע חריג ובלתי צפוי.

<sup>38</sup> לדו"ח המלא ראו <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/corona-contracts-report>

חלק ממדינות ה-OECD התערבו בשוק השכירות כבר בגל התחלואה הראשון. כך למשל מדינות כמו אוסטריה,<sup>39</sup> שוודיה,<sup>40</sup> הולנד,<sup>41</sup> גרמניה,<sup>42</sup> הממלכה מאוחדת<sup>43</sup> ואוסטרליה<sup>44</sup> יישמו הגנה על עסקים השוכרים נכס. ההנחיות מתייחסות בעיקר לחברות קטנות ובינוניות שחוו ירידה משמעותית בפעילות עסקית. מסקירה שערכנו עולה כי בין עקרונות ההגנה העיקריים הם: א. בעל הנכס לא יפסיק את השכרת הנכס לחברה שוכרת שנמצאת בקשיים כלכליים (תקופה של 3 חודשים: אפריל עד יוני, עם אפשרות הארכה עד חודש ספטמבר) ובמשך תקופת התאוששות סבירה; ב. בעל הנכס לא יטיל קנסות על החברה השוכרת במקרה שהחברה צמצמה שעות עבודה או הפסיקה את פעילותה/ ג. בעל הנכס לא יגיש תביעה לבית המשפט לפינוי השוכר במשך 3 חודשים (עם אפשרות הארכה). הנחיות רווחות נוספות הן כי בתקופת הסגר ותקופת ההתאוששות בעלי הנכסים מתבקשים להקפיד את העלאת דמי שכירות; לא לפרוע המחאות בטחון של החברה/העסק השוכר/ת; להימנע מגביית תשלומים נוספים, פרט לדמי שכירות; ולהאריך את חוזה השכירות לתקופה ששווה לתקופת הדחייה של תשלומי שכירות כדי לאפשר לחברה זמן מסחר ושכירות בתנאי השכירות הקיימים בתקופת התאוששות. בהתאם, לבעל הנכס שמורה הזכות להפחית שירותים נלווים לשוכר.

מלבד ההגנה על השוכרים, בחלק מהמדינות ניתנו תמריצים לבעל נכס לתת הפחתה בשכר דירה בין אם על ידי דחיית תשלום או ויתור על תשלום. ההפחתה תתבסס על היקף הירידה בפעילות עסקית של השוכר כתוצאה ממשבר קורונה ותעמוד על 50%–100% מתשלום שכר דירה רגיל. כמו כן פריסת תשלומים נדחים (ללא הצמדה לריבית) תיעשה לתקופה של עד 24 חודשים (עד סוף יוני 2021) אלא עם סוכם אחרת בין בעל הנכס לחברה ותתחשב ביכולת השוכר לשלם.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> ראו <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

<sup>40</sup> ראו <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swedish-government-financial-assistance-measures>

<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/sweden-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>

<sup>41</sup> ראו <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ck84pm2xc20k00a89xabn7kzs/tax-measures-during-covid-19-in-the-netherlands>

<sup>42</sup> ראו גרמניה, עמוד 61, <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/fr/pdf/covid-19/fr-23042020-DA-int.pdf>

<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/germany-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>

<sup>43</sup> ראו <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/coronavirus-landlord-advice>

<sup>44</sup> ראו <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/coronavirus/government-support-schemes/>

<https://www.covid19.act.gov.au/economic-support/economic-survival-package/supporting-local-businesses-and-the-economy#Commercial-tenancy-relief>

<https://www.business.gov.au/Risk-management/Emergency-management/Coronavirus-information-and-support-for-business/Relief-for-commercial-tenancies>

<https://www.business.gov.au/Risk-management/Emergency-management/Coronavirus-information-and-support-for-business/JobKeeper-Payment-for-employers-and-employees>

<https://www.pm.gov.au/sites/default/files/files/national-cabinet-mandatory-code-of-conduct-sme-commercial-leasing-principles.pdf>

<https://www.business.gov.au/Risk-management/Emergency-management/Coronavirus-information-and-support-for-business/Relief-for-commercial-tenancies>

הממשלה מינתה מגשר מטעמה - Commercial Tenancy Mediator - לסייע לבעלי הנכס וחברות שוכרות להגיע להסכם מקובל על שני הצדדים לגבי הנחה / דחייה של תשלום דמי שכירות.

landlords are expected to agree to "tailored, bespoke and appropriate temporary arrangements" for each SME tenant on a case-by-case basis,

<https://www.jdsupra.com/legalnews/covid-19-australia-national-code-of-36093/>

<sup>45</sup> כך אם ההכנסה של חברה ירדה ב-100% אזי לאחר הסכם בין בעל הנכס לחברה לגבי גובה ההפחתה בדמי שכירות: בעל הנכס יוותר על 50% מדמי שכירות ו-50% נוספים מדמי שכירות יידחו.

אם ההכנסה של חברה ירדה ב-30% אזי לאחר הסכם בין בעל הנכס לחברה לגבי גובה ההפחתה בדמי שכירות: בעל הנכס יוותר על 15% מדמי שכירות ו-15% נוספים מדמי שכירות יידחו.

צעדים אלו מדגישים כי לצד צעדי ההתערבות בהסכמי השכירות ניתן במדינות רבות גם סיוע כספי. תקופת הסיוע הממשלתי ברוב המדינות עומדת על 6 חודשים (אפריל-ספטמבר) עם אפשרות הארכה. הסיוע הממשלתי לשוכרים כולל: א. הטבות לבעל נכס או שוכר נכס שנמצא בבעלות המדינה על ידי חיובים מופחתים והטבות מס (מקרקעין);<sup>46</sup> ב. כיסוי חלק מהפחתה בדמי שכירות עליה סוכם בין המשכיר לשוכר.<sup>47</sup> נציין כי על פי התקנות להגנת השוכר במדינות אלו הטבות שניתנו לבעל הנכס על ידי גופים פיננסיים, למשל דחיית תשלומי הלוואה, חייבות גם הן "להגיע" לשוכר.<sup>48</sup>

בישראל חברות או עסקים הפעילים בתחום השכרת נכסים קיבלו את התמיכה הממשלתית הכללית שניתנה למגזר העסקי; בין היתר קיבלו אותה גם העסקים השוכרים. בשונה ממדינות אחרות, התמיכה לא הותנתה או עוצבה באופן המתמרץ את הצדדים הקשורים בהסכמי שכירות מסחריים להגיע להסכמים באופן שימנע חיכוכים עסקיים ומשפטיים. פסקי דין סותרים שהתקבלו בחודשים האחרונים ממחישים את חוסר הקוהרנטיות והעדר חקיקה מתאימה לתקופה זאת.<sup>49</sup>

אנו סבורים כי אין בניסיון זה בהכרח להביא את הצדדים בהתקשרות בשוק השכירות להתנות תרחיש מסוג זה בהסכמים הבאים; גם מאחר וחוזי השכירות המסחריים הם חוזים ארוכי טווח וגם משום שחוזי אלו לרוב אינם כוללים תרחישים מקרו כלכליים אלא רק סיכונים שוטפים. מכאן, שכשל שוק זה יכול לאפיין גם גל תחלואה נוסף או תרחיש דומה. **למרות העלות המשקית הגבוהה של סכסוכים משפטיים יש להימנע מהתערבות ממשלתית בחוזי שכירות מסחריים, שכן להתערבות ממשלתית בשוק השכירות עלולה להיות השפעה שלילית ארוכת טווח ומזיקה אף יותר מריבוי תביעות. מכאן שלמרות שפתרון של התערבות ממשלתית בחוזים מסחריים יושם במדינות רבות אחרות, זהו פתרון שעלול להיות מזיק. נציין כי חלק מהמדינות שיישמו פתרון זה, מתערבות בשוק השכירות גם בימים כתיקונם (התערבות שלעמדתנו היא מזיקה).**

<sup>46</sup> ההטבות מתחלקות לפי פרופורציה מוסכמת בין בעל הנכס אשר זכאי להטבת המדינה לבין השוכר.

<sup>47</sup> שוודיה מכסה 50% מהפחתת שכר הדירה, עד סך מקסימלי של 25% משכר דירה קבוע ו-800,000 יורו. תמיכה זו תקפה בין 1 באפריל - 30 ביוני 2020. התמיכה מיועדת רק לעסקים הפועלים בענפי כלכלה שחוו ירידה משמעותית בפעילות עסקית כתוצאה מנגיף קורונה כגון: ענף הקמעונאות, מלונאות, מסעדות, אירועים, קונגרסים, ירידים, אך גם שירותים כמו רפאות שיניים, פיזיותרפיה, מספרות, מכוני יופי וכו'. על משכיר או שוכר להגיש בקשה לתמיכה (בדיעבד) עד ל 31 באוגוסט 2020. תנאי הזכאות לקבלת התמיכה הוא הסכם הפחתת שכר דירה בין משכיר לשוכר שנכרת עד ל-30 ביוני 2020.

<sup>48</sup> ראו אוסטרליה, הבנקים מציעים לבעלי נכסים דחייה של 6 חודשים בתשלום הלוואות בתנאי שבעלי נכס לא יפסיקו את השכרתו לחברה שנקלעה לקשיים בגלל משבר קורונה <https://www.ausbanking.org.au/covid-19/the-landlord-relief-package/>

סינגפור, עמוד 286 <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/fr/pdf/covid-19/fr-23042020-DA-int.pdf>

<sup>49</sup> ראו דוגמאות לחוסר אחידות בפסיקה: 1. ת"א 25129-04-20 ריקושט 3000 בע"מ נגד שיש האלוניס בע"מ ואח' - התקבל צו מניעה שמנע חילוט ערבות בנקאית על בסיס טענות שוכר (ריקושט) לגבי הקורונה. 2. תא"ח 4492-05-20 (מיום 23/06/2020) מ.ג. יצחקי הנכסים בע"מ נ' ח.י. א. שותפויות בע"מ - התקבלה תביעת פינוי שהגיש משכיר נגד שוכר שהפעיל אולם אירועים. 3. ה"פ 12741-04-20 בית המשפט דחה בקשה למתן סעד זמני למניעת חילוט ערבות בנקאית.

## 2.4 מענק הוצאות קבועות לעסקים

בדומה לצעדי המדיניות הקודמים שפורטו, הלוואות בערבות מדינה והגנה על שוכרים בעת משבר, המטרה של סבסוד עלויות קבועות היא הקלה בתזרים מזומנים של עסקים שחוו ירידה משמעותית בפעילות העסקית כתוצאה ממשבר הקורונה. בישראל אישרה ב-24.04.2020 הממשלה מענק הוצאות קבועות לעסקים. תחילת הגשת הבקשה לקבלת המענק תוכננה ל-12.05.2020.<sup>50</sup> המענק ניתן בעבור הוצאות קבועות שהעסק לא יכול היה לחסוך בחודשים מרץ ואפריל 2020 ובכדי לאפשר לעסקים שנפגעו בתקופת קורונה המשכיות תפקודית. בבחינה שביצענו ביקשנו לבחון עד כמה המענק להוצאות קבועות מכסה את אובדן ההכנסות שחוו העסקים שנפגעו בתקופת משבר קורונה. לצורך כך בחנו את: א. היקף התשומות בענפי התעשייה והשירותים השונים ושיעור התשומות מתוך תפוקה;<sup>51</sup> ב. שיעור המענק המירבי עבור הוצאות קבועות ביחס לתפוקה ולתשומות. הניתוח המלא מופיע בנספח 3.

אוכלוסיית הזכאים למענק כוללת עסקים קטנים ובינוניים, חברות, שותפויות, מלכ"רים ועוד, בעלי מחזור של 18 אלף שקל ועד 20 מיליון שקל בשנה, ועצמאים שמחזורם עולה על 300 אלף שקל ועד 20 מיליון שקל בשנה.<sup>52</sup> ועומדים בתנאי הסף הבאים: א. על העסק להיות מאוגד כעוסק פטור או מורשה בלבד ולבעל העסק מלאו 20 שנה בשנת 2019; ב. העסק היה פעיל ביום 29 בפברואר 2020;<sup>53</sup> ג. חלה ירידה של לפחות 25% במחזור הפעילות של עסק בחודשים מרץ-אפריל 2020, ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.<sup>54</sup> תקרת המענק היא עד 400 אלף שקל.

מתוצאות הניתוח עולה כי שיעור המענק שיקבלו רוב העסקים בישראל נמוך הרבה יותר מהשיעורים המרביים מכיוון שביותר ממחצית מהעסקים בישראל מידת הפגיעה מהמשבר הייתה נמוכה יותר מ-50% (איור 1). בהשוואה שביצענו מול שתי מדינות סמוך,<sup>55</sup> אוסטרליה ודנמרק, מצאנו כי שיעור המענק בגין עלויות קבועות בישראל, אשר נע בין 3%-15% מתוך מחזור מכירות (וכ-4%-30% מתשומות בענפי תעשייה / כ-5%-60% מתשומות בענפי שירותים),<sup>56</sup> נמוך משמעותית משיעור המענק באוסטרליה אשר נע בין 25%-75% ממחזור מכירות ומשיעור המענק בדנמרק אשר נע בין 25%-80% מעלויות קבועות.<sup>57</sup> כך שבשורה התחתונה גם היקפו של כלי סיוע זה נמוך ביחס למה שניתן במדינות הסמוך. **נדגיש כי תמיכות ישירות הניתנות במענקים מעלות את הסיכוי לשרידותם של עסקים אולם אין למחקר הכלכלי תשובה חד משמעית האם כלי המענק והיקפו הם אופטימאליים ויתכן כי המענקים במדינות מסוימות ניתנים ביתר. לכן, למרות הנתונים המראים כי התמיכות הישירות דרך מענקים נמוכות יחסית בישראל, אין בהצגת הנתונים המלצה להגדילן. יחד עם זאת, יש להגדיל את הוודאות העסקית במסלולי התמיכה לעסקים, במיוחד בתכנית המשכיות העסקית ולזרז בה את רמת הביצוע העומדת כיום על כ-16% בלבד (לוח 1). היקפי הביצוע הנמוכים עשויים לנבוע מבירוקרטיה סבוכה הכרוכה בקבלת הסיוע או תנאי סף גבוהים, יש לבחון את הנושא כדי להגיע תחת התמיכה המצומצמת שניתנה, לשיעורי ביצוע גבוהים יותר.**

<sup>50</sup> ראו משרד האוצר, <https://www.gov.il/he/departments/news/sa120520-2>

<sup>51</sup> הניתוח הוא על בסיס נתוני סקר תעשייה, ראו נספח 3 לפירוט ענפי התעשייה.

<sup>52</sup> עצמאים עם מחזור עד 300 אלף מקבלים את המענק במסגרת אחרת.

<sup>53</sup> עבור עסק שהחל לפעול לאחר ה-01.02.2019 ועד 31.12.2019, ההשוואה תעשה למחזור העסקאות הממוצע מיום תחילת החודש העוקב ליום פתיחת העסק, עד יום 29.2.2020.

<sup>54</sup> ככל שיתברר כי לא פחתו המחזורים בהתאם להצהרה זו, יידרש העוסק להחזיר את המענק. לצורך עמידה בתנאי הזכאות וחישוב המענק, על העסקים להגיש את כל הדוחות התקופתיים למע"מ הנדרשים לצורך חישוב המענק. זמן הטיפול בבקשה הוא עד שבוע אחד. המועד האחרון להגשת הבקשות היה עד ה-10 לאוגוסט 2020. אם התביעה הוגשה במועד, אך נדרשו הבהרות ו/או השלמות לגביה, תועבר לעוסקים מקדמה בסך של 20% מסכום המענק שנדרש, אך לא יותר מ-80,000 ש"ח, עד להשלמת הטיפול בבקשה. עם השלמת הטיפול תשולם יתרת המענק לחשבון הבנק המצוין בטופס, לאחר שנוכח ממנה המקדמה ששולמה.

<sup>55</sup> להרחבה ראו נספח 4.

<sup>56</sup> שיעור המענק תלוי במקדם הפגיעה, מקדם החסכון בהוצאות קבועות, שיעור העובדים שהוחזרו מחל"ת והענף הכלכלי של העסק.

<sup>57</sup> לנתונים על המענקים באוסטרליה ודנמרק ראו נספח 4.

### 3. סיכום ומסקנות

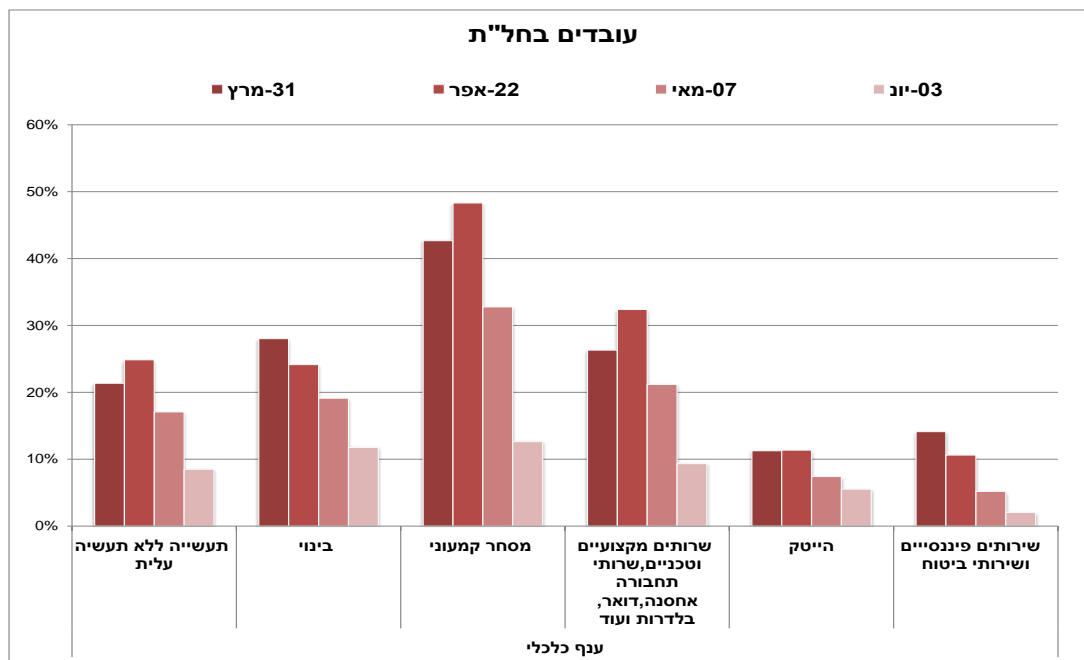
יש להכין תוכנית כלכלית, שתפרט את צעדי הממשלה במקרה של גל תחלואה נוסף או משבר דומה, ותפחית את אי הודאות במגזר העסקי. באופן כללי, התמיכה שניתנה בישראל למגזר העסקי מצומצמת בהשוואה בינלאומית, בכל כלי הסיוע שניתנו: הלוואות בערבות מדינה, דחייה וביטול של מיסים ומענקים.

**עמדת המחברים היא כי יש להרחיב את היקף התמיכה הממשלתית בהלוואות בערבות מדינה שכן צעד זה מסייע במצוקה התזרימית של חברות הצפויות לעבור את המשבר.** כלי מדיניות זה נחשב לכלי הסיוע היעיל ביותר מבחינה כלכלית, גם מאחר ושיעורי ערבויות המדינה נמוכים. במצב כזה, הקצאת הלוואות נעשית על פי שיקול דעתם של הבנקים, המתמחים במתן אשראי לעסקים. נכון לתאריך 07.07.2020 היקף הלוואות שכבר ניתנו בקרן בערבות מדינה לעסקים וקטנים ובינוניים הסתכמה בכ-15 מיליארד שקל, שהם כ-83% מהיקף הלוואות בקרן. הלוואות אלו ניתנו בגין 40.9 אלף בקשות שהגישו עסקים קטנים ובינוניים (מתוך 57.7 אלף בקשות שנבחנו). כיום נבחנות בבנקים 70.6 אלף בקשות נוספות, מכאן, שיש מקום להגדלה של היקף הלוואות הניתנות.

**התמיכות הישירות דרך מענקים נמוכות יחסית בישראל. בנוסף, שיעורי המימון של כלי סיוע זה נמוכים (16%).** היקפי הביצוע הנמוכים עשויים לנבוע מבירוקרטיה סבוכה הכרוכה בקבלת הסיוע או תנאי סף גבוהים יותר, ויש לבחון את הנושא כדי להעלות את שיעורי הביצוע.

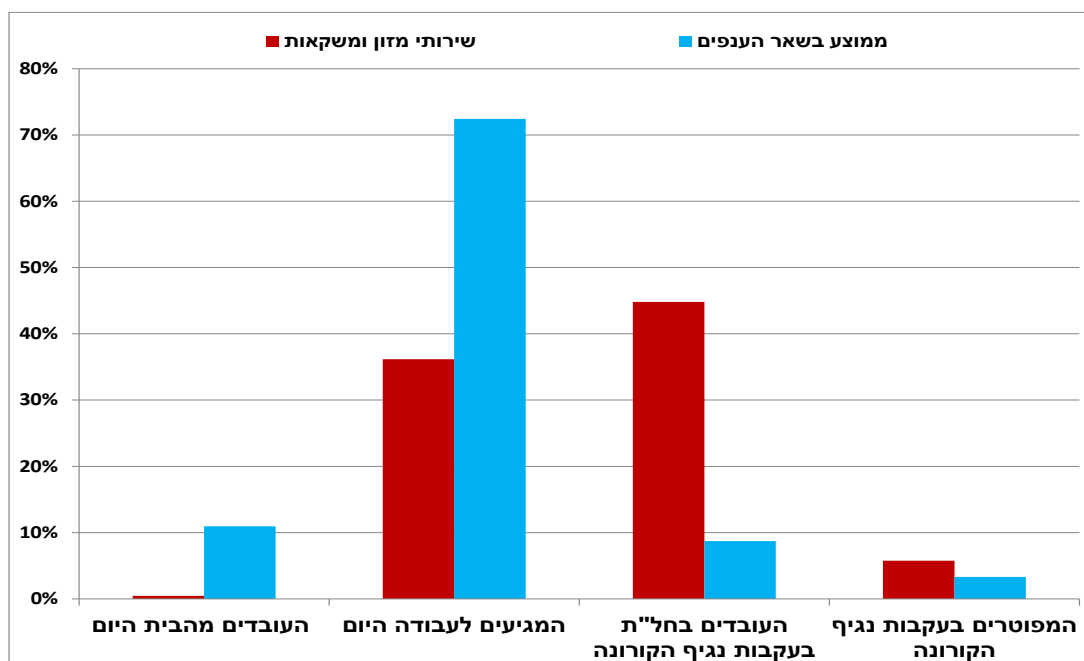
## נספח 1: שיעור העובדים בחל"ת (אחוז משרות שכיר) לפי ענף כלכלי

איור נ.1: שיעור העובדים בחל"ת (אחוז משרות שכיר) לפי ענף כלכלי



התאריכים באיור הם תאריכי ארבעת הגלים של סקרי למ"ס: 30/31.3.2020 (גל שני), 22/21.4.2020 (גל שלישי), 5/7.5.2020 (גל רביעי), 3.6-1.3 (גל חמישי) והם משקפים את מצב העסקים בימים הנקובים. מקור: למ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5).

## איור נ.2: שיעור המועסקים בשירותי מזון ומשקאות בהשוואה לשאר הענפים



מקור הנתונים: למ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5), הנתונים המוצגים הם עבור התאריכים 3.6-1.3 (גל חמישי).

## נספח 2: הקלות מיסוי בישראל במשבר הקורונה

### רשויות מקומיות

#### **פטור מתשלום ארנונה לעסקים ל-3 חודשים ו/או 25% הנחה**

בתאריך 21.4.2020 חתם שר הפנים על התקנות המעניקות לעסקים הנחה בארנונה בעקבות משבר הקורונה. במסגרת התקנות הרשויות המקומיות יכולות להעניק **פטור מתשלום** ארנונה עבור החודשים מרץ-מאי 2020 לעסקים או **לחלופין להעניק הנחה של 25%** מסך תשלום הארנונה השנתי לשנת 2020. התקנות יחולו על עסקים רבים, ביניהם משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה, בתי מלון, בתי מלאכה, חניונים ועוד. לעומת זאת, נכסים מסוימים המפורטים בתקנות אשר אינם זכאים להטבה, בהם מבנים חקלאיים, בתי מרקחת, בנקים ומקומות לממכר מזון.

#### **הקלה בתשלום חשבונות מים**

עסקים אשר צמצמו את פעילותם בעקבות משבר הקורונה וצריכת המים בעסק ירדה מעל ל-50% בהשוואה לתקופה מקבילה בשנה הקודמת זכאים לדחיית התשלום של חשבון המים הבא ולפריסת תשלומים של עד 12 חודשים בריבית חשכ"ל. את הבקשה יש להגיש לספק המים - תאגיד המים, רשות מקומית או מקורות.

### רשות המסים

#### **דחיית מועד הדיווח למע"מ**

למדווחים דו-חודשי עבור החודשים מרץ-אפריל ניתן להגיש את הדיווח עד לתאריך 25.5.2020. לעוסקים המדווחים חודשית, ניתן להגיש את הדיווח על חודש אפריל עד לתאריך 25.5.2020.

#### **דחיית מועד הגשת הדוחות השנתיים למס הכנסה**

רשות המסים הודיעה על דחייה בחודשיים של המועד להגשת הדוחות השנתיים למס הכנסה עבור שנת 2019. אלו המועדים החדשים:

- דוח שנתי במס הכנסה מקוון ליחידים יוגש עד יום חמישי 30.7.2020.
- דוח שנתי במס הכנסה לחברות ולמלכ"רים יוגש עד יום חמישי 30.7.2020.
- דוח שנתי במס הכנסה ליחידים שאינם חייבים בדוח מקוון יוגש עד יום שלישי 30.6.2020.

#### **הקלה בהליכי הגשת דו"חות ובקשות להחזרי מס**

רשות המסים הקלה בהליך הגשת דו"חות שנתיים ובקשות להחזר מס, כך שאין צורך למסור אותן באופן פיזי למשרדי השומה. עד לסוף חודש יוני 2020, ניתן להגיש דו"חות שנתיים ובקשות להחזר מס באופן מקוון באמצעות מערכת "מייצגים" ומערכת פניות הציבור באתר רשות המסים.

#### **הארכת תוקף אישורי ניכוי מס במקור**

לאור המצב הוחלט ברשות המסים על הארכת תוקף נוספת של אישורי ניכוי מס במקור שתוקפם עומד לפוג ביום 30.4.2020, עד ליום 31.5.2020.

#### **הקלה בחיוב שווי השימוש ברכב ליוצאים לח"ת**

עובד שיצא לח"ת בעקבות התפשטות נגיף הקורונה ובאותו מועד או לאחריו החזיר את הרכב שהוצמד לו למעסיק - ייזקק לו שווי שימוש ברכב באופן יחסי לימים בחודש בהם הרכב היה ברשותו. השווי היחסי יחושב גם בעת חזרתו מהחל"ת היה וקיבל רכב מהמעסיק במהלך החודש. התנאי להקלה הוא שממועד החזרת הרכב למעסיק על ידי העובד ועד לחזרת העובד לעבודה לא העמיד לרשותו המעסיק רכב.



#### **הארכת תקופות קצובות בזמן להליכי מס שונים**

הממשלה אישרה בתאריך 27.3.2020 את תקנות שעת חירום כך שיוארכו מועד פקיעת הליכי מס לתקופות קצובות, הן בנוגע לשומות, להחלטות מנהליות ולבקשות. המתווה שאושר, יחול אך ורק לגבי תקופות שמועד פקיעתן חל בתקופת החירום (מ-22.3.2020 ועד 31.5.2020) או בחודשיים שלאחריה.

#### **הכרה בהעתק חשבונית לצורך ניכוי מס תשומות**

רשות המיסים, מאפשרת באופן זמני, החל מיום 1.3.2020 ועד ליום 31.5.2020, לכלול בדוח התקופתי למע"מ ולנכות מס תשומות גם בהסתמך על חשבונית מס שנסרקה ונשלחה בדואר אלקטרוני ללא חתימה דיגיטלית, וזאת מבלי להמתין להגעה פיזית של חשבונית המס לידי העוסק. בתום חודשיים מסיום תקופת ההקלה יודא כל עוסק כי ברשותו עותק מקור של כל חשבוניות המס אשר התקבלו אצלו בדואר אלקטרוני ללא חתימה דיגיטלית.

#### **הארכת תוקף אישורים על תאומי מס**

ברשות המסים הוחלט להעניק ארכה גורפת לאישורים על תאומי מס שתוקפם פג בתום שנת המס 2019 עד לתאריך תשלום המשכורת לחודש מאי 2020 ולא יאוחר מיום 13.6.2020.

## נספח 3: ניתוח מענק הוצאות קבועות על בסיס נתוני סקר תעשייה ושירותים

המענק בגין הוצאות קבועות תלוי במספר גורמים: מחזור ההכנסות של החברה (ככל שמחזור הכנסות החברה בשנת 2019 גבוה יותר, כך המענק גבוה יותר); מידת הירידה בהכנסות העסק (ככל שהירידה בהכנסות העסק בחודשים מרץ-אפריל 2020 חדה יותר ביחס למחזור מרץ-אפריל 2019 כך המענק גבוה יותר) והיקף ההוצאות הקבועות של העסק ושכר העובדים שהוחזרו מחל"ת. תחת תנאים אלו, קיימים שלושה מסלולי מענק:

1. חברה ושותפות שמחזור העסקאות שלה בשנת 2019 היה מ-18,000 ש"ח ועד 300,000:
    - מחזור שנתי ב-2019 מ-18,000 ש"ח ועד 100,000 ש"ח מקנה זכאים למענק בסך 700 ש"ח.
    - מחזור שנתי ב-2019 מ-100,000 ש"ח ועד 200,000 ש"ח מקנה זכאים למענק בסך 1,875 ש"ח.
    - מחזור שנתי ב-2019 מ-200,000 ש"ח ועד 300,000 ש"ח מקנה זכאים למענק בסך 3,025 ש"ח.
  2. עוסק שמחזור העסקאות שלו בשנת 2019 היה מ-300,000 ש"ח ועד 1,500,000 ש"ח:
    - עוסק שנפגע בין 25% ל-40% זכאי למענק בגובה מחזור המכירות במרץ-אפריל 2019 כפול "מקדם הפגיעה" 3%.
    - עוסק שנפגע בין 40% ל-60% זכאי למענק בגובה מחזור המכירות במרץ-אפריל 2019 כפול "מקדם הפגיעה" 6%.
    - עוסק שנפגע בין 60% ל-80% זכאי למענק בגובה מחזור המכירות במרץ-אפריל 2019 כפול "מקדם הפגיעה" 10.5%.
    - עוסק שנפגע בין 80% ל-100% זכאי למענק בגובה מחזור המכירות במרץ-אפריל 2019 כפול "מקדם הפגיעה" 15%.
  3. עוסק שמחזור העסקאות שלו בשנת 2019 היה מ-1.5 מיליון ש"ח ועד 20 מיליון ש"ח:
    - עוסק שנפגע בין 25% ל-40% זכאי ל"מקדם הוצאות קבועות" כפול "מקדם הפגיעה" 10% כפול מחזור המכירות מרץ-אפריל 2019.
    - עוסק שנפגע בין 40% ל-60% זכאי ל"מקדם הוצאות קבועות" כפול "מקדם הפגיעה" 20% כפול מחזור המכירות מרץ-אפריל 2019.
    - עוסק שנפגע בין 60% ל-80% זכאי ל"מקדם הוצאות קבועות" כפול "מקדם הפגיעה" 35% כפול מחזור המכירות מרץ-אפריל 2019.
    - עוסק שנפגע בין 80% ל-100% זכאי ל"מקדם הוצאות קבועות" כפול "מקדם הפגיעה" 50% כפול מחזור המכירות מרץ-אפריל 2019.
- "מקדם הוצאות קבועות" הוא שיעור ממחזור העסקאות שמשקף את ההוצאות הקבועות בעסק, אותן הוצאות שלא ניתן לחסוך גם כאשר הפעילות פוחתת או מופסקת (שכר דירה, הוצאות מימון וכדומה). מקדם זה לא יעלה על 30%. מכיוון שהשיעור המירבי של מקדם הוצאות קבועות הוא 30% שיעור המענק המירבי אותו יכול לקבל עסק עם מחזור מכירות בין 1.5 מיליון ש"ח עד 20 מיליון ש"ח נע בין 3% לבין 15% מתוך מחזור מכירות והוא זהה לשיעור המענק המירבי אותו יכול לקבל עסק עם מחזור מכירות בין 300,000 ש"ח עד 1,500,000 ש"ח. כאמור, תקרת המענק עומדת על 400 אלף ש"ח.

### ענפי התעשייה

מהנתונים עולה כי ההיקף הממוצע של התשומות במפעלים בענפי התעשייה נע בין 1.3 מיליון ש"ח (ענף 31 - ייצור רהיטים) ל-292 מיליון ש"ח (ענף 21 - ייצור תרופות, כולל תרופות הומאופתיות). בהתאם, ממוצע דו חודשי של תשומות למפעל נע בין 218 אלף ש"ח ל-2.7 מיליון ש"ח. ממוצע שיעור התשומות מהתפוקה עומד על 63% ונע בין 50%-80%.<sup>58</sup> ממצאים אלה מלמדים על הבדלים ניכרים בפונקציות הייצור של ענפי התעשייה השונים בכלל ועל הבדלים ניכרים במשקל התשומות מתפוקה בפרט. ב-12 מתוך 22 ענפי תעשייה התפוקה הגולמית הממוצעת למפעל נמוכה מ-20 מיליון ש"ח.<sup>59</sup> בסבירות גבוהה מפעלים בענפים אלה זכאים למענק הוצאות קבועות. ממוצע שיעור התשומות מתפוקה בענפים עם תפוקה גולמית ממוצעת למפעל עד 20 מיליון ש"ח עומד על 67% ונע בין 50%-75%. עסקים בענפים אלה שחוו, למשל, פגיעה של 80%-100%, זכאים ל"מקדם פגיעה" של 50% ו"מקדם הוצאות קבועות" מירבי של 30% (שווה ערך לכך שמפעל החזיר את כל העובדים מחל"ת) יקבלו מענק מקסימלי שנע בין 52-400 אלף ש"ח (ממוצע 176 אלף ש"ח) המהווה כ-15% מתפוקה (מובנה לפי נוסחה) וכ-15%-30% מתשומות (ממוצע כ-20% מתשומות).

### ענפי השירותים

ההיקף הממוצע של התשומות בעסקים בענפי השירותים נמוך משמעותית מאשר בענפי תעשייה ונע בין 31 אלף ש"ח (שירותים אחרים) ל-2.5 מיליון ש"ח (שירותי מידע ותקשורת). בהתאם, ממוצע דו חודשי של תשומות למפעל נע בין 5.2 אלף ש"ח ל-413 אלף ש"ח. ממוצע שיעור התשומות מהתפוקה בענפי שירותים נמוך יותר מענפי התעשייה – כ-43% ונע בין 25%-60%. כמו בענפי התעשייה, כך גם בענפי השירותים קיימים הבדלים ניכרים בפונקציות הייצור של ענפי השירותים השונים. בדומה למפעלים בענפי התעשייה, עסקים בענפי השירותים שחוו פגיעה של 80%-100%, זכאים ל"מקדם פגיעה" של 50% ו"מקדם הוצאות קבועות" מירבי של 30% (שווה ערך לכך שמפעל החזיר את כל העובדים מחל"ת). המענק המקסימלי של עסקים אלה נע בין 3-140 אלף ש"ח (ממוצע 42 אלף ש"ח) המהווה כ-15% מהתפוקה (מובנה לפי נוסחה) וכ-25%-60% מתשומות (ממוצע כ-35%, כ-15% נקודות אחוז יותר משיעור ממוצע של 20% בענפי התעשייה).

<sup>58</sup> על פי חשבון הייצור והחשבון המאזני בענפי השירותים.

<sup>59</sup> ענפים אלה כוללים: 10 - ייצור מוצרי מזון, 13 - ייצור טקסטיל, 14 - ייצור מוצרי הלבשה, 15 - ייצור ועיבוד של מוצרי עור ושל אביזרים נלווים, 16 - ייצור מוצרי עץ, שעם וקש, פרט לרהיטים, 18 - הדפסה ושכפול של חומר תקשורתי מוקלט, 23 - ייצור מוצרים אחרים על בסיס, מינרלים אל-מתכתיים, 25 - ייצור מוצרי מתכת בהרכבה, פרט למכונות ולציוד, 27 - ייצור ציוד חשמלי, 31 - ייצור רהיטים, 32 - ענפי ייצור אחרים, 33 - תיקון, תחזוקה והתקנה של מכונות וציוד. תשומות כוללות: חומרים המשמשים לייצור מוצר, ותשומות אחרות שנדרשות בתהליך הייצור (כולל תשומות כלליות).

לוח 3.נ: תעשייה - מספר מפעלים, תפוקה גולמית ממוצעת למפעל (ש"ח), שיעור התשומות מהתפוקה ושיעור התמורה למשרות מהתפוקה (%), לפי ענף כלכלי ראשי, שנת 2016

קוד ענף	ענף כלכלי	מספר מפעלים (מספרים מוחלטים)	תפוקה גולמית שנתית ממוצעת למפעל (ש"ח)	שיעור התשומות מהתפוקה	שיעור התמורה למשרות מהתפוקה
10	ייצור מוצרי מזון	2,591	19,457,212	74%	15%
11-12	ייצור משקאות ומוצרי טבק	214	22,523,799	63%	19%
13	ייצור טקסטיל	330	11,021,073	72%	16%
14	ייצור מוצרי הלבשה	954	2,828,792	58%	31%
15	ייצור ועיבוד של מוצרי עור ושל אביזרים נלווים	142	4,263,415	58%	24%
16	ייצור מוצרי עץ, שעם וקש, פרט לרהיטים	519	3,485,262	63%	17%
17	ייצור נייר ומוצריו	212	33,501,052	70%	19%
18	הדפסה ושכפול של חומר תקשורת מוקלט	1,566	2,509,565	54%	31%
19-20	ייצור מוצרי נפט, כימיקלים ומוצריהם	463	109,367,259	78%	9%
21	ייצור תרופות, כולל תרופות הומאופתיות	57	475,076,754	62%	14%
22	ייצור מוצרי גומי ופלסטיק	659	25,490,771	64%	20%
23	ייצור מוצרים אחרים על בסיס מינרלים אל-מתכתיים	1,000	13,917,771	73%	14%
24	תעשיית מתכות בסיסיות	324	24,269,312	76%	14%
25	ייצור מוצרי מתכת בהרכבה, פרט למכונות ולציוד	3,806	5,928,219	52%	30%
26	ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי	652	109,501,219	57%	29%
27	ייצור ציוד חשמלי	294	17,478,160	66%	26%
28	ייצור מכונות וציוד לנמ"א	757	22,397,416	64%	24%
29	ייצור כלי רכב מנועיים ונגררים	110	30,516,255	64%	28%
30	ייצור כלי תחבורה והובלה אחרים	48	241,373,563	57%	40%
31	ייצור רהיטים	3,238	2,088,061	63%	25%
32	ענפי ייצור אחרים	1,745	3,639,705	55%	30%
33	תיקון, תחזוקה והתקנה של מכונות וציוד	1,025	2,959,740	56%	34%

בענפי הכלכלה המודגשים התפוקה הממוצעת השנתית למפעל גבוהה מ-20 מיליון ש"ח ולכן מסלול התמיכה בהם שונה והם אינם מופיעים בהמשך הניתוח בלוח 4. מקור: למ"ס, סקר תעשייה, כרייה, וחציבה, 2016. תשומות כוללות: חומרים המשמשים לייצור מוצר, ותשומות אחרות שנדרשות בתהליך הייצור (כולל תשומות כלליות).

לוח נ.4: מענק ושיעור המענק מהתפוקה ומהתשומות - ענפי כלכלה בתעשייה בהם התפוקה הממוצעת השנתית למפעל נמוכה מ-20 מיליון ש"ח

קוד ענף	ענף כלכלי	מספר מפעלים (מספרים מוחלטים)	מענק (ש"ח)*	שיעור המענק מהתפוקה	שיעור המענק מהתשומות
10	ייצור מוצרי מזון	2,591	400,000	12%	17%
13	ייצור טקסטיל	330	275,527	15%	21%
14	ייצור מוצרי הלבשה	954	70,720	15%	26%
15	ייצור ועיבוד של מוצרי עור ושל אביזרים נלווים	142	106,585	15%	26%
16	ייצור מוצרי עץ, שעם וקש, פרט לרהיטים	519	87,132	15%	24%
18	הדפסה ושכפול של חומר תקשורתי מוקלט	1,566	62,739	15%	28%
23	ייצור מוצרים אחרים על בסיס מינרלים אל- מתכתיים	1,000	347,944	15%	21%
25	ייצור מוצרי מתכת בהרכבה, פרט למכונות ולציוד	3,806	148,205	15%	29%
27	ייצור ציוד חשמלי	294	400,000	14%	21%
31	ייצור רהיטים	3,238	52,202	15%	24%
32	ענפי ייצור אחרים	1,745	90,993	15%	27%
33	תיקון, תחזוקה והתקנה של מכונות וציוד	1,025	73,993	15%	27%

\* הנחות לחישוב המענק: עוסק שנפגע בין 80%-100% וזכאי ל"מקדם פגיעה" - 50%, ו"מקדם הוצאות קבועות" מירבי 30% (שווה ערך לכך שהמפעל החזיר את כל העובדים מחל"ת).  
מקור: למ"ס, סקר תעשייה, כרייה, וחציבה, 2016.

לוח 5.נ: שירותים - מספר עסקים, תפוקה גולמית ממוצעת לעסק (ש"ח), שיעור התשומות מהתפוקה ושיעור התמורה למשרות מהתפוקה (%), לפי ענף כלכלי ראשי, שנת 2016

קוד ענף	ענף כלכלי	מספר עסקים (מספרים מוחלטים)	תפוקה גולמית שנתית ממוצעת לעסק (ש"ח)	שיעור התשומות מהתפוקה	שיעור התמורה למשרות מהתפוקה
G	מסחר סיטוני וקמעוני ותיקון כלי רכב מנועיים	97,177	1,639,919	39%	37%
H	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	49,577	1,624,927	55%	29%
I (56)	שירותי מזון ומשקאות	20,006	1,816,419	60%	30%
J	מידע ותקשורת	19,742	5,542,526	45%	44%
L	פעילויות בנדל"ן	34,421	1,312,577	39%	12%
M	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	98,350	1,402,625	43%	39%
N	שירותי ניהול ותמיכה	18,454	2,855,681	35%	45%
P	חינוך	14,732	559,233	41%	45%
Q	שירותי בריאות, רווחה וסעד	39,441	786,713	33%	44%
R	אמנות, בידור ופנאי	18,307	847,286	54%	23%
S-T	שירותים אחרים	119,293	122,856	26%	66%

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 15.1, עוסקים, משרות, פדיון, תפוקה, ערך מוסף גולמי ותמורה למשרות, לפי ענף כלכלי.

לוח 6.נ: מענק ושיעור המענק מהתפוקה ומהתשומות בענפי שירותים

קוד ענף	ענף כלכלי	מספר עסקים (מספרים מוחלטים)	מענק (ש"ח)*	שיעור המענק מהתפוקה	שיעור המענק מהתשומות
G	מסחר סיטוני וקמעוני ותיקון כלי רכב מנועיים	97,177	40,998	15%	38%
H	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	49,577	40,623	15%	27%
I (56)	שירותי מזון ומשקאות	20,006	45,410	15%	25%
J	מידע ותקשורת	19,742	138,563	15%	34%
L	פעילויות בנדל"ן	34,421	32,814	15%	39%
M	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	98,350	35,066	15%	35%
N	שירותי ניהול ותמיכה	18,454	71,392	15%	43%
P	חינוך	14,732	13,981	15%	37%
Q	שירותי בריאות, רווחה וסעד	39,441	19,668	15%	46%
R	אמנות, בידור ופנאי	18,307	21,182	15%	28%
S-T	שירותים אחרים	119,293	3,071	15%	59%

\* הנחות לחישוב המענק: עוסק שנפגע בין 80%-ל-100% וזכאי ל"מקדם פגיעה" - 50%, ו"מקדם הוצאות קבועות" מירבי 30% (שווה ערך לכך שהמפעל החזיר את כל העובדים מחל"ת).  
 מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 15.1, עוסקים, משרות, פדיון, תפוקה, ערך מוסף גולמי ותמורה למשרות, לפי ענף כלכלי.



## נספח 4: מענק עלויות קבועות - השוואה למדינות הסמן

### אוסטריה<sup>60</sup>

תקופת ההתייחסות - 6 חודשים : בין 16 במרץ 2020 עד 15 בספטמבר 2020.  
מענק הוצאות קבועות נקבע בהתאם לירידה במחזור הכנסות :

- עוסק שנפגע בין 40% ל-60% זכאי לקבל 25% ממחזור המכירות (מקסימום 30 מיליון יורו לחברה).
  - עוסק שנפגע בין 60% ל-80% זכאי לקבל 50% ממחזור המכירות (מקסימום 60 מיליון אירו לחברה).
  - עוסק שנפגע בין 80% ל-100% זכאי לקבל 75% ממחזור המכירות (מקסימום 90 מיליון אירו לחברה).
- התשלום הראשון על סך 1/3 ממענק ניתן לבקש החל מ-20.05.2020, התשלום השני על סך 1/3 ממענק ניתן לבקש החל מ-19.08.2020, התשלום השלישי על סך 1/3 ממענק ניתן לבקש החל מ-19.11.2020.

### דנמרק<sup>61</sup>

הממשלה תסבסד בין 25% ל-80% מעלויות קבועות של חברות שנפגעו משמעותית מנגיף הקורונה. גובה הסבסוד תלוי בעוצמת הפגיעה של נגיף בהכנסות החברה. הממשלה תסבסד :

- עוסק שהכנסתו ירדה בכ-35%–60% זכאי לקבל סבסוד בגובה 25% מהעלויות הקבועות.
- עוסק שהכנסתו ירדה בכ-60%–80% זכאי לקבל סבסוד בגובה 60%–80% מהעלויות הקבועות.
- עסק שהכנסתו ירדה בכ-80%–100% זכאי לקבל סבסוד בגובה 80% מהעלויות הקבועות.
- חברות שנדרשו על ידי הממשלה להפסיק את הפעילות העסקית זכאיות לקבל 100% מהעלויות הקבועות.

משך תקופת הפיצוי הוא 4 חודשים מ-09.03.2020 עד 08.07.2020. פיצוי מקסימלי לחברה בגין עלויות קבועות הוא 60 מיליון קרונו דניות (30 מיליון ש"ח). אם יתברר שהירידה בפועל בהכנסות חברה נמוכה ממדווחת, החברה תחזיר את החלק היחסי של פיצוי. תנאי סף לקבלת פיצוי בגין עלויות קבועות: א. ירידה של לפחות 40% בהכנסות החברה מנגיף קורונה; ב. עלויות קבועות חודשיות מינימליות בסך 12,500 קורנות דניות (6,300 ש"ח); ג. אישור רואה חשבון לגבי הירידה הצפויה בהכנסות חברה. במקרה של תביעה מאושרת חלק מעלות רואה חשבון יוחזר על ידי הממשלה.

<sup>60</sup> ראו <https://www.bankaustria.at/covid19-firmen.jsp#fixkostenzuschuss>

<https://www.oehv.at/themen-recht/corona/hilfsfonds/>

<https://home.kpmg/at/de/home/insights/2020/05/fixkostenzuschussrichtlinie-veroeffentlicht.html>

עלויות קבועות כוללות השכרת שטחי משרדים וחכירות הקשורים ישירות לביצוע עסקים, דמי ביטוח חברה, הוצאות ריבית (אלא אם כן הועברו לחברות כלולות כהלוואות או הלוואות), חלק מהוצאות המימון בתשלומי לסינג, דמי רישיון הפעלה (בתנאי שהגוף המקבל אינו חלק מהקבוצה), הוצאות חשמל, גז וטלקומוניקציה, אובדן ערך של מוצרים מתכלים או עונתיים, בתנאי שהם יאבדו לפחות 50% מהערך בגלל משבר קורונה, שכר יזמי סביר לחברות החייבות במס הכנסה, הוצאות כוח אדם הנגרמות מביטול עסקאות בגלל משבר קורונה, הוצאות בגין חובות תפעוליים אחרים שאינן קשורות לכוח האדם. אישורים נדרשים כוללים בית היתר: אישור רוי"ח לגבי אובדן מכירות והעלויות הקבועות בפועל בתקופה המתאימה, הצהרה כי אובדן המכירות נובע ממשבר קורונה ושננטו צעדים להפחתת נזק. אם מספר חברות קשורות לחברה הסכים המקסימלי ניתן רק פעם אחת לכל החברות בקבוצה והסכום תלוי בחברה בקבוצה שיש לה הפסד מכירות גבוה ביותר.

<sup>61</sup> ראו <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/denmark-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>