

מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות שכירות

הצעה להחלטה

מחליטים, במטרה לסייע לעסקים שפעילותם העסקית נפגעה מאוד כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש ושהיחס של הוצאות השכירות שהם נדרשים לשלם גבוה ביחס למחזור עסקאותיהם, ליתן מענק עבור השתתפות בהוצאות שכירות, כמפורט להלן:

1. תנאי הזכאות למענק

עוסק יהיה זכאי למענק בעד השתתפות בהוצאות שכירות, בסכום כמפורט בסעיף 2, אם מתקיימים לגביו כל אלה:

א. מחזור עסקאותיו לשנת 2019 עולה על 150 אלף ש"ח ואינו עולה על 400 מיליון ש"ח;

ב. הוא קיבל שלושה או יותר מענקי השתתפות בהוצאות קבועות וכן מתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) אם מחזור עסקאותיו לשנת 2019 אינו עולה על 300 אלף ש"ח – ירידת מחזור עסקאותיו בכל אחת משלוש או יותר תקופות זכאות, הייתה בסכום שעולה על 80% ממחזור עסקאותיו באותם חודשים אשתקד וכן העוסק קיבל מענק פגיעה ממושכת בסכום של 9,000 ש"ח;

(2) אם מחזור עסקאותיו לשנת 2019 עולה על 300 אלף ש"ח – ירידת מחזור עסקאותיו בכל אחת משלוש או יותר מתקופות הזכאות בגין קיבל מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, הייתה בסכום שעולה על 80% ממחזור עסקאותיו באותם חודשים אשתקד וכן ממוצע מענקי ההשתתפות בהוצאות קבועות שקיבל בחודשים אלה, נמוך מ-500,000 ש"ח;

ג. ירידת מחזור עסקאותיו, כאמור בסעיפים קטנים 1(ב) ו-1(ב)(2), נגרמה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש;

ד. הפעלת עסקו נאסרה בשל הגבלות שניתנו מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 או תקנות חירום שהותקנו מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה ואם הוא בית אוכל, הפעלת עסקו הותרה אך בדרך של מכירה לצריכה מחוץ לבית האוכל, ובכלל זה איסוף עצמי, או אם המגבלות האמורות אסרו על רוב לקוחותיו לקיים פעילות או אם רוב פעילותו מתבצעת בעסק שנאסרה הפעלתו כאמור, והכל 160 ימים לכל הפחות בכל תקופות הזכאות;

ה. היקף הוצאות השכירות ששילם העוסק בעד שנת 2019 עולה על 17% ממחזור עסקאותיו בשנה זו;

ו. היקף הוצאות השכירות ששילם העוסק בעד שנת 2020 עולה על 90% מהיקף הוצאות השכירות ששילם בשנת 2019;

ז. מחזור עסקאותיו לשנת 2020 בתוספת סך סכומי מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, מענק פגיעה ממושכת וסך סכומי מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל

שליטה בחברת מעטים, אינו עולה על מחזור עסקאותיו לשנת 2019.
ח. העוסק לא קיבל ממוסד ממשלתי סיוע בשל ההשפעה של נגיף הקורונה, אשר ניתן בשל מאפייניו הייחודיים של הענף אליו משתייך העוסק.

2. סכום המענק

עוסק יהיה זכאי למענק בסכום המכפלה של מספר המ"ר של עסקו אשר שילם בעדם ארנונה בשנת 2020, ב-100 ש"ח ועד לאחד מהסכומים שלהלן, הנמוך מבניהם:
א. 120,000 ש"ח;

ב. מכפלה של מספר מענקי השתתפות בהוצאות קבועות שקיבל העוסק בגין תקופות הזכאות שבסעיפים (5)-(2) להגדרה תקופות הזכאות ב-500,000 ש"ח, בתוספת 400,000 ש"ח במקרה שהעוסק קיבל מענק השתתפות בהוצאות קבועות בעד תקופת הזכאות שבסעיף (1) להגדרה תקופות הזכאות, פחות סך מענקי ההשתתפות בהוצאות קבועות שקיבל העוסק בגין כל תקופות הזכאות;
ג. ההפרש שבין מחזור עסקאותיו של העוסק לשנת 2020 בתוספת סך סכומי מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, מענק פגיעה ממושכת וסך סכומי מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים, לבין מחזור עסקאותיו לשנת 2019.

3. תביעה לקבלת מענק

- א. עוסק יגיש תביעה לקבלת מענק החל מיום י"א בטבת התשפ"ב (15 בדצמבר 2021) עד ליום י"ב באדר התשפ"ב (15 במרץ 2022); המנהל רשאי לדחות את מועד התחילה להגשת בקשה לתקופה אחת שלא תעלה על 45 ימים, אם מתקיימות סיבות טכניות שבשלן לא ניתן להגיש את התביעה בטופס מקוון וכן רשאי הוא לדחות את המועד האחרון לגשת תביעות, מכל סיבה שהיא, במספר תקופות שלא יעלו על 60 ימים. הודעה על דחיית מועדים לפי סעיף קטן זה, תפורסם באתר האינטרנט של הסוכנות;
- ב. המנהל יקבע בנוהל את הכללים להתאמת התנאים לקבלת המענק, עבור עוסק שפתח את עסקו בתקופה שמיום כ"ד בטבת התשע"ט (1 בינואר 2019) ועד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019);
- ג. המנהל והחשב הכללי יקבעו בנוהל את דרכי הגשת התביעה לקבלת המענק ובכלל זה אישור רואה חשבון והצהרות העוסק בנוגע לעמידת העוסק בתנאי הזכאות לקבלת המענק ולהיקפו ויתר התנאים המסמכים והאישורים שנדרשים, לרבות תהליכי בקרה; החשב הכללי יבצע ביקורות בהתאם לסמכותו;
- ד. רשימה של סוגי סיוע ענפי אשר יובאו בחשבון בהתאם לאמור בסעיף 1(ח) להחלטה, תגובש בהתייעצות עם משרד האוצר והמנהל יפרסם אותה באתר האינטרנט של הסוכנות;
- ה. תביעה לקבלת מענק תוגש בטופס מקוון שקבע המנהל ותכלול את הפרטים שדרושים לשם בחינת עמידתו של העוסק בתנאי הזכאות למענק ולשם תשלום המענק;
- ו. מבקש המענק ייתן את הסכמתו להעברת מידע שנוגע לעוסק ושנדרש לבחינת עמידתו בתנאים לקבלת המענק ולהיקפו, מהסוכנות אל החשב הכללי ואל רשות המיסים, ביניהם, ומהם בחזרה.

4. השגה

- א. הרואה עצמו נפגע מהחלטות המנהל בנוגע למענק, רשאי להגיש השגה למנהל בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה. החלטה בהשגה תהיה מנומקת ותינתן בכתב בתוך 120 ימים;
- ב. המנהל יהיה רשאי להכריע בהשגה על פי טענות וראיות שיוגשו בכתב.

5. להטיל על המנהל לפעול ליישום החלטה זו.

6. הגדרות

בהחלטה זו:

"**הוצאות שכירות**" – הוצאה ששילם העסק בעד הזכות להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות, ולמעט רכיבים בדמי השכירות אשר מגלמים תשלום עבור שירות, כדוגמת: הוצאות חשמל, הוצאות מים, ארנונה ודמי ניהול;

"**החזרי הוצאות ארנונה**" – החזרי הוצאות ארנונה שניתנו בגין תקופות הזכאות בהתאם לפרק ט' לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993;

"**חוק מס ערך מוסף**" – חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;

"**חוק התכנית לסיוע כלכלי**" – חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020;

"**מוסד ציבורי זכאי**" – מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2)(ב) לפקודת מס הכנסה, שמתקיימים בו שני אלה:

(1) שליש לפחות מהכנסתו בשנת המס 2018, כפי שדווחה בדוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודת מס הכנסה, ואם הגיש דוח כאמור לגבי ההכנסה לשנת המס 2019 לפני יום הגשת התביעה לקבלת מענק לפי פרק זה – שליש מהכנסתו בשנת המס 2019 כפי שדווח באותו דוח, לא היה מתמיכות ותרומות;

(2) עיקר הכנסתו בשנת המס 2018, כפי שדווחה בדוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודה, ואם הגיש דוח כאמור לגבי שנת המס 2019 לפני יום הגשת התביעה לקבלת מענק לפי פרק זה – עיקר הכנסתו בשנת המס 2019, שאינה הכנסה מתמיכות ותרומות, התקבלה ממכירת שירותים או מוצרים שהתמורה בשלהם מתקבלת באופן שוטף ובמהלך רוב חודשי השנה;

"**מחזור עסקאות**" –

(1) לגבי מי שאינו מוסד ציבורי זכאי – מחזור עסקאות של עוסק, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט מכירות הוניות ועסקאות שדווחו בידי הקונה לפי סעיפים 20 או 21 לחוק מס ערך מוסף;

(2) לגבי מוסד ציבורי זכאי – הכנסה כהגדרתה בפקודה;

"מחזור עסקאות בשנת 2019" – מחזור עסקאות כפי שדווח לרשות המסים בישראל

על פי דין לגבי שנת 2019, ולעניין כל אחד מאלה, מחזור העסקאות כמפורט לצדו:

(1) לעניין עוסק שפעילותו החלה בשנת 2019 – מחזור העסקאות שלו מיום 1 בחודש שלאחר יום תחילת הפעילות עד יום 31 בדצמבר 2019, מחולק במספר חודשי הפעילות בשנת 2019 ומוכפל ב-12;

(2) לעניין עוסק הרשום כשותפות לפי חוק מס ערך מוסף או עוסק הרשום כעוסק אחד עם עוסק אחר לפי סעיף 56 לחוק האמור – לפי מחזור העסקאות המאוחר של השותפות או של העוסקים הרשומים יחד, לפי העניין.

"המנהל" – מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים או מי שהוסמך על ידו לצורך ביצוע החלטה זו;

"מענקי השתתפות בהוצאות קבועות" – מענקי סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות, ששולמו בהתאם לאלה:

(1) החלטת ממשלה מס' 5015 מיום 24 באפריל 2020, על תיקוניה;

(2) סימן א' לפרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי, בעד כל אחת מתקופות הזכאות;

"מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים" – מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים, ששולמו בהתאם לאלה:

(1) תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020;

(2) תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף-2020;

(3) החלטת ממשלה מס' 204 מיום 12 ביולי 2020;

(4) פרקים ג'1-ג'3 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007, בעד כל אחת מתקופות הזכאות.

"מענק מגיעה ממושכת" – מענק ששולם בהתאם להוראות סימן ב' לפרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי;

"נכס" – נכס מקרקעין, מבנה או מגרש ולמעט נכס למגורים והנלווים לו;

"עוסק" – חייב במס כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט כל אלה:

(1) גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(2) קופת חולים;

(3) תאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(4) מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2)(ב) לפקודה, למעט מוסד כאמור שהוא מוסד ציבורי זכאי;

(5) מי שעיסוקו במכירת זכות במקרקעין המהווה מלאי עסקי בידו או מי שבשנות המס 2019 ו-2020 חל בחישוב הכנסתו סעיף 8א לפקודה, בשל עבודה ממושכת שמשך ביצועה עולה על שנה;

(6) מוסד פיננסי, כמפורט להלן :

(א) תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, לרבות תאגיד עוזר כהגדרתו בחוק האמור ;

(ב) מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ;

(ג) חבר בורסה כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 ;

(ד) חברה מנהלת כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 ;

(ה) מנהל קרן כמשמעותו בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994 ;

"הסוכנות" – הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שהוקמה במשרד הכלכלה והתעשייה, לפי החלטה מס' 2190 מיום 12 באוגוסט 2007 ;

"תקופות זכאות" – כל אחת מהתקופות שמפורטות להלן :

(1) חודשים מרץ ואפריל 2020 או חודשים מרץ – יוני 2020 ;

(2) חודשים מאי ויוני 2020 ;

(3) חודשים יולי ואוגוסט 2020 ;

(4) חודשים ספטמבר ואוקטובר 2020 ;

(5) חודשים נובמבר ודצמבר 2020.

דברי הסבר

רקע כללי

באמצע חודש דצמבר 2019 החלה התפרצות המחלה COVID-19 הנגרמת מנגיף קורונה SARS-CoV-2. ביום 11 במרס 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת. ביום 27 בינואר 2020 הכריז שר הבריאות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור.

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף. הגבלות אלו הובילו לפגיעה משמעותית במגזר העסקי.

לסעיפים 1-2

במסגרת תכנית הסיוע הכלכלית להתמודדות עם השלכות הקורונה, נקבע בהחלטת ממשלה 5015 מיום 24 באפריל 2020, על תיקוניה (להלן – **החלטה 5015**), מענק מינהלי לצורך סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות שלא נחסכו על אף הירידה בהיקף הפעילות של העסק. בהמשך לכך, בפרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **חוק התכנית לסיוע כלכלי**), עוגן מודל סיוע לעסקים שנפגעו ממשבר הקורונה אשר כולל מענקים דו-חודשיים למשך למעלה משנה בגין הוצאות קבועות כאמור. המענקים במודל זה ניתנו על בסיס מקדם נורמטיבי של עד 0.3 מהמחזור, כאשר על פי הנוסחה לקבלת המענק, המקדם המקסימלי נקבע על שיעור של 0.15 ממחזור העסקאות של העוסק. כמו כן, עוגן בחוק התכנית לסיוע כלכלי מענק חד-פעמי לעסקים בשל פגיעה ממושכת מההשפעה הכלכלית של נגיף הקורונה (להלן – **מענק פגיעה ממושכת**). מענק זה ניתן לעסקים שהיו זכאים לקבלת מענק הוצאות קבועות, בכפוף לתנאים ולהגבלות שנקבעו בעניינם.

על רקע המשך התפשטותו של נגיף הקורונה בישראל, הגבלות הפעילות הממושכות שנקבעו בעקבותיו והמשך החשפעה הכלכלית בעקבות כך על חלק מהעסקים מאז מתן המענק האמור, מוצע ליתן מענק חד-פעמי לעוסקים בעד השתתפות בהוצאות שכירות בשנת 2020. על פי המוצע, הזכאות למענק תהיה לעוסקים אשר, בין היתר, היו זכאים לקבלת מענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות, שמחזור הפעילות שלהם בשנת 2020 ירד במשך חצי שנה לפחות בלמעלה מ- 80% מאותה תקופה אשתקד ושהמדינה הגבילה את הפעילות שלהם לתקופה ממושכת במהלך שנת 2020. ולצד זאת, הוצאות השכירות שלהם בשנת 2019 עולות על המקדם המקסימלי שנקבע לצורך קבלת מענקי הוצאות קבועות (15%) בתוספת 2% שמשקפים את ממוצע התוספת לעסק בגין מענק פגיעה ממושכת ובמהלך בשנת 2020 שילמו לפחות 90% מהיקף הוצאות השכירות ששילמו בשנת 2019. זאת, לאור העובדה שבשל הגבלת פעילות שנכפתה עליהם, עסקים אלה נדרשו להתמודד לאורך זמן עם פער בין היקף הוצאות השכירות שעליהם לשלם לבין היקף מענקי הסיוע בגין הוצאות קבועות ומענק פגיעה ממושכת שקיבלו. כל זאת, על רקע היותן של הוצאות השכירות הוצאות שקיימות אצל מרבית מסוגי הענפים

במשק ושמאופיינות, לעיתים קרובות, ביחס גבוה למחזור העסקאות של העוסק.

מוצע לקבוע כי למענק יהיו זכאים עוסקים שמחזור העסקאות שלהם לשנת 2019 עולה על 150 אלף ש"ח ואינו עולה על 400 מיליון ש"ח. זאת, בהתאם להיקפי המחזור שנקבעו ביחס למענקי השתתפות בהוצאות קבועות ועל רקע העובדה שעוסקים שמחזור עסקאותיהם לשנת 2019 אינו עולה על 150 אלף ש"ח קיבלו במסגרת מענקי השתתפות בהוצאות קבועות ומענק פגיעה ממושכת, סיוע בהיקף גבוה ביחס למחזור עסקאותיהם.

כמו כן, מוצע לקבוע כי למענק יהיו זכאים עוסקים שמחזור עסקאותיהם בכל אחת משלוש או יותר מתקופות הזכאות, כפי שמוגדרות בהחלטה, בגין קיבל מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, ירד בשנת 2020 בלמעלה מ- 80% ממחזור עסקאותיהם באותן תקופות אשתקד בעקבות ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. כך, שלמעשה לא הייתה להם די הכנסה על מנת לממן את ההוצאות הקבועות של העסק שלהם.

לצד זאת, מוצע לקבוע כי עוסק שמחזור עסקאותיו לשנת 2019 אינו עולה על 300 אלף ש"ח, זכאי לקבלת המענק המוצע במידה וקיבל מענק פגיעה ממושכת בסך של 9,000 ש"ח – היקף מענק לו זכאי עוסק שירידת מחזורי העסקאות שלו בתקופה, כפי שנקבעה לגבי אותו עוסק בפרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי, הייתה בסכום של למעלה מ-60% לעומת אותה תקופה אשתקד. בכלל זה, יבוא עוסק אשר היה זכאי לקבלת מענק בסכום כאמור וקוּזְזו לו סכומים ששולמו לו ביתר.

כמו כן, על מנת למקד את הסיוע לעוסקים שנפגעו באופן משמעותי, מוצע למקד את הסיוע לעוסקים שנאסר עליהם לפתוח את העסק שלהם לציבור למשך למעלה מ-160 ימים ושנדרשו לשלם את רובן המוחלט של הוצאות השכירות ביחס לשנה קודמת. מספר ימים זה משקף בהתאם לשיקולי מדיניות-כלכלית, למעלה ממחצית מהתקופה בשנה בה חלה התפשטות נגיף הקורונה.

עוד מוצע להגביל את היקף המענק לתקרת המענק שנקבעה עבור מענקי הוצאות קבועות וזאת בכדי לשמור על המסגרת המקסימלית שנקבעה לסיוע בגין הוצאות קבועות. כן, מוצע להגביל את הזכאות למענק לעוסק שמחזור העסקאות של העסק לשנת 2020 כולל מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, מענק פגיעה ממושכת ומענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים, כפי שמוגדרים בהצעה, עולה על מחזור עסקאותיו לשנת 2019. זאת, מכיוון שהמענק לא נועד להיטיב את מצבו של העוסק מעבר למחזור העסקאות שלו שנה קודם.

בנוסף לכך, מוצע להגביל את הזכאות למענק לעוסקים שלא קיבלו סיוע ענפי נוסף לסיוע הרוחבי הממשלתי שניתן לעסקים בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה ובכלל זה, בין היתר, סיוע בהתאם להחלטות ממשלה ולתמיכות מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

בשל העובדה שהמענק הינו בגין הוצאות שכירות, מוצע ליתן מענק בהתאם למספר המ"ר של העסק אשר שילם בעדם ארנונה בשנת 2020, מוכפל ב-100 ש"ח ועד ל-120,000 ש"ח. זאת, בהתאם לבחינה מקצועית שנעשתה, אשר מעריכה את הסך של 100 ש"ח כסכום אשר משקף

בקירוב את ממוצע השכירות בארץ למ"ר בעת הזו.

כמו כן, על מנת לשמור את תקרת מענקי הוצאות קבועות, כאמור, ואת הגבלת עליית מחזור עסקאות 2020 בצירוף המענקים שקיבל העוסק, כאמור, על מחזור עסקאות 2019, מוצע להגביל את סכום המענק בהתאם לכך.

לסעיף 3

מוצע להטיל את תפעול המענק על הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה (להלן – **הסוכנות**). במסגרת תפקידו יקבע המנהל את הכללים הדרושים לצורך התאמת תנאי הזכאות לקבלת המענק עבור עוסקים שפתחו את עסקם במהלך שנת 2019, ובכלל זה שינוי או ביטול תנאי זכאות לקבלת מענק, ככל שמועד פתיחת העסק שוללת את האפשרות לעמוד בתנאי הנדרש.

מוצע כי בדיקת הזכאות וקביעת סכום המענק ייעשו על ידי הסוכנות ואלה יתבססו, בין היתר, על אישור רו"ח בדבר עמידת העוסק בתנאים הקבועים בסעיף 1, למעט התנאי הקבוע בסעיף 1(ד) אשר יתבסס על הצהרת העוסק. מנהל הסוכנות והחשב הכללי יהיו רשאים לקבוע מסמכים ואישורים נוספים שיידרשו כתנאי להוכחת עמידת העסק בתנאי הזכאות למענק ולהיקפו. לצד זאת, החשב הכללי יקבע את התהליכים הכספיים ויבצע ביקורות בהתאם לסמכותו.

בנוסף, מוצע שרשימה של כלי הסיוע הענפי אשר יובאו בחשבון במסגרת תנאי הזכאות הקבוע בסעיף 1(ח) להחלטה, תגובש בהתייעצות עם משרד האוצר ותפורסם באתר האינטרנט של הסוכנות. כמו כן, מוצע לקבוע כי מנהל הסוכנות יקבע טופס מקוון להגשת הבקשה אשר יכלול את הפרטים שדרושים לשם בחינת עמידתו של העוסק בתנאי הזכאות לקבלת המענק ולתשלומיו;

עוד מוצע כי במידת הצורך יוכלו הסוכנות או החשב הכללי להעביר מידע שנוגע לעוסק ושנדרש לבחינת עמידתו בתנאים לקבלת המענק ולהיקפו, אל רשות המיסים או אל משרד ממשלתי אחר ולקבל חזרה מהם מידע, וכי העסק יביע הסכמתו לכך עם הגשת התביעה.

לסעיף 4

מוצע לקבוע מנגנון השגה על החלטות בנוגע לזכאות לקבלת המענק ולהיקפו.

לסעיף 5

מוצע להטיל על מנהל הסוכנות לפעול ליישום החלטה זו.

לסעיף 6

מוצע להגדיר הגדרות שונות אשר נדרשות לצורך יישום החלטה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תקציב

היקף התקציב בגין מענקי השתתפות בהוצאות שכירות עומד על סך של 60 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 5015 מיום 24 באפריל 2014 ;

החלטה מס' 398 מיום 21 בספטמבר 2020.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה ביצועית.

סיווג משני: שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות.

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שרת הכלכלה והתעשייה

כ"א בחשון התשפ"ב
27 באוקטובר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלת ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות שכירות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

המענק המוצע, כמפורט להלן, הוא מענק משלים למענק הוצאות קבועות שניתן בתחילה מכוח החלטת ממשלה 5015 מיום 24 באפריל 2020, שעניינה מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה (להלן – **החלטה 5015**), ועוגן לאחר מכן במסגרת פרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **החוק או חוק התכנית לסיוע כלכלי**). המענק מכוח החוק ניתן בעבור השתתפות בהוצאות קבועות עד לחדש יוני. המענק המוצע כעת הוא מענק משלים למענק הוצאות קבועות מכוח החוק, בעבור תקופה חופפת לתקופה שבגינה קמה הזכאות למענק הוצאות קבועות מכוח החוק, והכל כאשר ממילא ניתן להגיש תביעות למענק הוצאות קבועות מכוח החוק. על כן, אין בחלוף הזמן בכדי לגרוע מתכלית המענק המוצע, ולכן ישנה רלוונטיות לקדמו גם בעת הזו. יודגש כי לעמדת גורמי המקצוע, העסקים הרלוונטיים לקבלת מענק לפי החלטה זו עדיין מתאוששים מהפסדים שנגרמו להם בתקופת הקורונה, ובפרט בתקופת הזכאות למענק, וגם מטעם זה ישנה עדיין רלוונטיות לקבל את הצעת ההחלטה.

יצוין כי הצעה זו הוגשה למוכירות הממשלה כבר בחודש מרץ 2021, וכעת מוצע בשנית לאשרה, בשים לב לתכלית המענק – מענק צופה פני עבר לעסקים עם הוצאות שכירות גבוהות, שלא ניתן לחסוך, שהמדינה הגבילה את פעילותם במהלך שנת 2020, ובשל מאפייני עסקים אלה, המענקים שניתנו אז הותירו אותם עם קשיים תזרימיים.

להלן יפורט הרקע בבסיס החלטה כמפורט בדברי ההסבר.

על רקע התפשטות נגיף הקורונה בישראל, והמגבלות שהוטלו בשל כך על פתיחת עסקים ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, אשר הקשו ולעיתים אף מנעו את האפשרות לקיים שגרת עסקים רגילה, אישרה הממשלה את החלטה 5015, שבמסגרתה ניתן מענק מינהלי לצורך סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. החלטה זו תוקנה בהחלטות ממשלה נוספות, כשהעיקרית ביניהן היא החלטת ממשלה מס' 152 מיום 28 ביוני 2020 שעניינה "**מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה – תיקון החלטת ממשלה**" (להלן – **החלטה 152**). החלטה 152 התאימה את המתווה של המענק לעוסקים שמדווחים לרשות המיסים בהתאם למועד קבלת התמורה לעסקה.

במסגרת פרק ו' לחוק התכנית לסיוע כלכלי, עוגן מתווה להמשך מתן מענקים דו-חודשיים בעד השתתפות בהוצאות קבועות, החל מחודש מאי 2020 ועד לחודש יוני 2021. הזכאות למענקים נקבעה, בין היתר, לעוסקים שמחזור עסקאותיהם, כפי שהוגדר בחוק, עולה על 18 אלף ש"ח ואינו עולה על 400 מיליון שקלים חדשים (תוך הגבלה למחזור של 100 מיליון ש"ח, במידה והעוסק החל את פעילותו בשנת 2020) ושמחזור עסקאותיהם ירד, בהתאם לכללים שנקבעו לעניין זה, בעקבות ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. המענקים במודל זה ניתנו על בסיס מקדם נורמטיבי של 0.3 עבור הוצאות קבועות (דו-חודשי), כאשר על פי הנוסחה והתנאים לקבלת המענק, המקדם המקסימלי נקבע על שיעור של 0.15 מהמחזור עסקאות של העוסק.

ביום 12 בינואר 2021 אושר חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשפ"א-2021. במסגרת תיקון זה, אושר, בין היתר, מתווה למתן מענק נוסף וחד פעמי לעוסקים, בשל פגיעה ממושכת בעקבות השפעתו הכלכלית של נגיף הקורונה (להלן – **מענק פגיעה ממושכת**). למענק זה זכאים עוסקים שקיבלו את המענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות, בכפוף לתנאים ולהגבלות שנקבעו.

על רקע הימשכות התפשטות נגיף הקורונה בישראל והמשך ההשפעה הכלכלית הנרחבת שלו על חלק מהעסקים בתקופה שלאחר פרסום החוק, מוצע במסגרת הצעת ההחלטה ליתן מענק חד-פעמי נוסף לעוסקים בעד השתתפות בהוצאות שכירות (להלן – **מענק השתתפות בהוצאות שכירות**). על פי המוצע, המענק יינתן לעוסקים אשר, בין היתר, זכאים לקבל מענקי סיוע בעד השתתפות בהוצאות קבועות ושמחזור העסקאות שלהם לשנת 2019 גבוה מ-150 אלף ₪. כמו כן, למענק יהיו זכאים עוסקים שמחזור העסקאות שלהם ירד במשך חצי שנה לפחות בלמעלה מ-80% ושהמדינה הגבילה את הפעילות שלהם לצורך התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה לתקופה של 160 ימים במהלך שנת 2020. המענק יינתן לעוסקים שהוצאות השכירות שלהם בשנת 2019 עולות על המקדם המקסימלי שנקבע לצורך קבלת מענק הוצאות קבועות, בתוספת 2% שמשקפים את ממוצע התוספת לעסק בגין מענק פגיעה ממושכת, וכן שבמהלך שנת 2020 שילמו 90% מהיקף הוצאות השכירות ששילמו בשנת 2019. כמו כן, המענק מוגבל לעוסקים אשר מחזור העסקאות שלהם לשנת 2020 בצירוף מענקי הוצאות קבועות שקיבלו, מענק פגיעה ממושכת ומענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים שקיבלו, אינם עולים על מחזור עסקאותיהם לשנת 2019. בנוסף, מוצע להחריג מתחולת הזכאות למענק, עוסקים שקיבלו מענק ענפי ייחודי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

מוצע כי מענק השתתפות בשל הוצאות שכירות ישולם כמענק מינהלי לפי החלטת ממשלה מכוח סמכותה השיורית של הממשלה שקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוסלת בדין על רשות אחרת". הוראה זו טומנת בחובה שתי הגבלות להפעלת הסמכות השיורית של הממשלה – הראשונה, הפעלת הסמכות "בכפוף לכל דין" והשנייה, הפעלת הסמכות רק מקום שבו אין חקיקה שמסדירה את אותו נושא או שהחקיקה שמסדירה את אותו נושא אינה יוצרת הסדר שלילי שמונע את הפעלתה.

על כן, עולה השאלה בענייננו האם ניתן להתבסס על סמכותה השיורית של הממשלה על מנת לעגן את מתן המענקים לעוסקים בעד השתתפות בהוצאות שכירות או שיש צורך בהסדר ראשוני.

כלל ההסדרים הראשוניים נדון בהלכה הפסוקה במספר פסקי דין. כפי שציין כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בפסק דינו בדעת מיעוט בבג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו) (להלן – **עניין מתווה הגז**), "הכלל בדבר הסדרים ראשוניים הוא בעצמו 'עדיין בגדר הסדר ראשוני' (זמיר א, בעמ' 215). ההבחנה בין הסדר ראשוני להסדר משני אינה חפה מקשיים, ומידת הפירוט הנדרשת מן ההסדר הראשוני אינה ברורה ותלויה בנסיבות המקרה."

בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב (5), 481, קבע כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז) כי תורת ההסדרים הראשוניים הולמת "עניינים מיוחדים במינם המחייבים הכרעה עקרונית בשאלת יסוד המפלגת את החברה

הישראלית. עוד ראו פסק דינה של כב' השופטת מרים נאור (כתוארה דאז) בדעת יחיד בבג"ץ 4253/92 **ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו).

כלל ההסדרים הראשוניים מבוסס על שני טעמים: להגן ככל הניתן על חירויות הפרט וקביעת גבולות סמכותה של הרשות המבצעת ביחסיה עם הרשות המחוקקת. ראו למשל: סעיף 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (כתוארו דאז) מישאל חשין ז"ל בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד סא (1) 1 (להלן – **עניין ועדת המעקב**).

בהתאם לכלל האמור, הסמכת המינהל לחקיקת משנה או להוראת מינהל היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים ועל הסדרים ראשוניים הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים להיקבע בחוק של הכנסת.

בהלכה הפסוקה נקבעו אמות מידה שונות לבחינת השאלה האם הסדר מהווה הסדר ראשוני או הסדר משני על רקע נסיבות קונקרטיות. כך, יש לשקול את מידת ההשפעה של ההסדר על הציבור, היקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בהסדר, להשלכות הכספיות שלו, לדחיפות שבה יש להסדיר את העניין, למידת המורכבות והידע המקצועי הנדרש, חשיבותו ומהותיותו של ההסדר וכן גם להיותו שנוי במחלוקת ציבורית. ראו למשל: עניין ועדת המעקב, ופסקה קלג לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בעניין מתווה הגז.

יצוין כי בכל הקשור להקצאת תקציבים בעניין ועדת המעקב ציין כב' המשנה לנשיא (כתוארו דאז) מישאל חשין ז"ל בסעיף 43 לפסק דינו כי **"כהנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורה מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. ובדענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה ראויה. אלא שלא כך יהיה בכל מקרה ומקרה, וכל מקרה יידרש לדיון משלו. כזאת נוכל לומר, ש"אם מעניק חוק התקציב סמכות לממשלה להוציא כך-וכן מיליארדי שקלים, בלא שיש בנמצא חוק ספציפי ומפורט הקובע תנאים וסייגים ומדיניות ספציפיים – קרא: בלא שנחקק חוק הקובע הסדרים ראשוניים – שקול המעשה לדלגציה של סמכות החקיקה מן הכנסת לממשלה. וכזאת לא ייכון במשטר דמוקרטי הבנוי על עקרון ביזור הסמכויות"** (פרשת שמעוני, בפסקה 3 לחוות דעתי).

כאמור בהלכה הפסוקה כל מקרה ומקרה יידרש לדיון משלו. בהקשר זה אציין כי משרדי הממשלה השונים מקצים מענקים מינהלים, בהיקפים ניכרים ולקבוצות זכאים שונות, וזאת מכוח הסמכות השירותית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. כך בתקופה וגילה וכך גם בתקופת משבר הקורונה. חלק מההקצאות האמורות ניתנות שלא באופן חד-פעמי ובמשך מספר שנים. כך למשל, סבסוד מעונות יום בהיקף של 1.2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 120 אלף משפחות. סיוע בשכר דירה במשרד השיכון בהיקף של 2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 170 אלף משפחות. סבסוד צהרונים במשרד החינוך בהיקף של 1 מיליארד ₪ בעבור כ-230,000 ילדים. כך, במשרד הכלכלה קיימים חמישה מסלולים של מענקים מינהלים, בהיקף של למעלה ממיליארד ₪ וכיו"ב.

בענייננו, הגם שיש הסדרה בחוק התכנית לסיוע כלכלי לתשלום מענקי השתתפות בחוצאות קבועות, הרי שאין לקבוע כי מדובר בהסדר שלילי אשר מונע את מהממשלה להחליט על מתן סיוע תוספתי ספציפי באופן חד-פעמי, בנסיבות המתאימות, כפי שיפורט להלן.

הבחינה של חקיקה כיוצרת הסדר שלילי נקבעת בהתאם לפרשנות החוק, לבחינת תכלית החוק, מטרותיו ותחום פעולותיו.

חוק התכנית לסיוע כלכלי קובע כהוראת שעה מסגרת של סיוע ממשלתי שיינתן לאורך תקופת משבר הקורונה. החוק כולל את התכנית הכלכלית לסיוע למשק לתקופת הוראת השעה. החוק אינו כולל את כל הסדרי הסיוע שניתנו במהלך משבר הקורונה. כך למשל, מענק בעד הוצאות קבועות בשל החודשים מרץ ואפריל 2020 עוגן כאמור בהחלטה 5015, ההסדר בדבר סיוע לבתי מלון נקבע בהחלטה מס' 327 מיום 16 באוגוסט 2020, וכיוצא באלה.

בנוסף, הוראות החוק אינן כוללות סעיף מפורש שממנו ניתן ללמוד בדבר קיומו של הסדר שלילי בנוגע למתן סיוע בגין תקופת הקורונה ככלל וביחס לתשלומי מענקים עבור הוצאות קבועות, בפרט. ההסדר בנוגע למענקי השתתפות בהוצאות קבועות הוא הסדר בעל תחולה רחבה בזמן, בהיקף הזכאים ובעלות תקציבית ובהתאם לכך נקבעו התנאים לקבלתו ולהיקפו.

בעניינו, מוצע לקבוע סיוע תוספתי חד-פעמי לעוסקים שקיבלו מענקי השתתפות בהוצאות קבועות. זאת, כאמור בשל העובדה כי ישנם עוסקים אשר נכפה עליהם שלא להפעיל את עסקם לתקופה ממושכת ושספגו פגיעה גבוהה בפעילות של העסק שלהם ולצד זאת נדרשו לשלם הוצאות שכירות גבוהות כאשר רק ההוצאה בגין עולה על היקף המענקים שניתנו לעניין זה. כאמור לעיל, ישנה רלוונטיות לתת מענק זה גם בעת הזו, בשים לב לכך שהמענק ניתן בעבור תקופה חופפת לתקופת הזכאות למענק הוצאות קבועות, והוא מענק משלים עבורו.

המענק המוצע אינו מרוקן מתוכן את ההטבות העיקריות, אלא מתווסף עליהן ואינו מאפיל עליהן, נוכח היותו מענק חד-פעמי לעומת מענק קבוע לתקופה של למעלה משנה ונוכח היותו מצומצם בהיקפו המקסימאלי – 120,000 ש"ח לעומת 500,000 ש"ח בכל פעימה דו-חודשית בחוק. בהקשר זה יצוין כי הסך הכולל של המענק בממוצע נאמד בסך של 60 מיליון ש"ח, וזאת לעומת אומדן העלות הכרוכה ביישומו של פרק ו' לחוק בסך כולל של 23.9 מיליארד ש"ח.

בהתאם לאמור, המענק המוצע אינו משנה את האיזונים הפנימיים שנקבעו לעניין מענק הוצאות קבועות, בכך שהוא אינו חורג מהכללים שנקבעו לקבלת מענקי השתתפות בהוצאות קבועות ושהוא שומר על תקרת המענק שנקבעה בעניינם.

נוכח כל זאת, הרי שאין לקבוע כי הוראות חוק התכנית לסיוע כלכלי מהוות הסדר שלילי לעניין הסדרת מענק ספציפי וחד פעמי בגין הוצאה קבועה. פרשנות הפוכה מזו, עשויה לפגוע באפשרות הממשלה לקדם סיוע שיימצא כי הוא נדרש והכרחי למגזר העסקי בשל ההשפעה של גיף הקורונה. מסקנה זו משתלבת עם העמדה הפרשנית המרחיבה שניתנה בפסיקה לעניין זה. ראו למשל: בג"ץ 381/91 גרוס נ' משרד החינוך והתרבות (פורסם בנבו); בג"ץ 5062/97 איגוד שמאי הביטוח בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו); בג"ץ 287/91 קרגל בע"מ נ' מינהלת מרכז השקעות (פורסם בנבו).

אשר על כן, מכלול הנסיבות האמורות, מאפשרות לטעמי לקבוע כי החוק אינו מהווה הסדר שלילי לעניין המענק המוצע וכי ניתן להסדיר את מתן המענק באמצעות החלטת ממשלה מכוח הסמכות השיורית של הממשלה.

באשר לסיוע בגין הוצאה קבועה של שכירות דווקא – מענקי הוצאות קבועות שעוגנו בחוק התכנית לסיוע כלכלי, נבנו על בסיס מקצועי של מודל נורמטיבי בהתאם לנתונים הרלבנטיים למשק בכללו. זאת, מכיוון שכאשר נדרש

לבנות מודל סיוע לעסקים שיהיה פשוט לתפעול ויאפשר את מתן הסיוע בהקדם, לא ניתן לבחון כל עסק ועסק, אלא יש לקבוע כללים אחידים אותם ניתן יהיה ליישם במהירות וביעילות על כלל העסקים.

במהלך השנה האחרונה הועלו טענות שונות ביחס לסיוע הממשלתי שניתן בעת המשבר. כך, נמצא כי ישנם ענפים שנדרשים לסיוע נוסף ייחודי על מנת למנוע פגיעה משמעותית שלהם לטווח הארוך. בהתאם לכך, ניתן סיוע ייחודי לענפים ספציפיים, כדוגמת: ענף המלונאות וחברות התעופה.

באופן דומה, הועלו טענות מצד ענפים שונים לפיהן קיימת לגביהם בעיה רוחבית בכך שמענקי הוצאות קבועות אינם מכסים להם את הוצאותיהם הקבועות בפער משמעותי. לפי גורמי המקצוע במשרד האוצר איסוף הנתונים וניתוח הבעיות שהוצפו אל מול בחינת נתונים מהימנים העלו כי ברובם של המקרים, לא זוהתה הוצאה קבועה ספציפית או בעיה כוללת ביחס לענף מסוים שלא ניתן לה מענה, וזאת למעט עסקים בעלי הוצאות שכירות גבוהות. בכל הקשור לשכירות נמצא כי ההוצאה של עסקים בגין תשלום שכירות היא הוצאה קבועה, שבמרבית המקרים אין באפשרות העסק לחסוך אותה, שקיימת אצל מרבית סוגי הענפים במשק ושמאופיינת לעיתים קרובות ביחס גבוה למחזור העסקאות של העוסק. כמו כן, זוהי הוצאה אשר ניתן לבחון אותה ללא מורכבות גבוהה. לצד זאת, נמצא כי ישנם עוסקים אשר נפגעו במיוחד כתוצאה מהגבלות פעילות שנקבעו עבורם בשל גיף הקורונה והסיוע שניתן להם במסגרת מענקי הוצאות קבועות הותיר אותם עם קושי תזרימי לצורך תשלום הוצאת השכירות. כל אלה הביאו למסקנה בדבר הצורך לקבוע מענק משלים בעד הוצאה קבועה של שכירות עבור המקרים בהם בשל הגבלת פעילות שנכפתה על העוסק, לא הייתה לו כמעט הכנסה על מנת להתמודד עם הפער התזרימי שנגרם לו בשלה.

ניתן במובנים מסוימים להשוות את הוצאה זו להוצאת הארנונה אשר ניתנים לעסקים על פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחנה מארנונה), התשנ"ג-1993. בשני המקרים הסיוע ניתן בגין הוצאה קבועה וספציפית אשר מקשה על העסק בהיבט תזרימי ומשותפת לעסקים רבים אך לא לכלל העסקים במשק.

כאמור, הבחינות המקצועיות לצד הבעיות שהוצפו עד כה לגורמי המקצוע, לא העלו קיומה של הוצאה קבועה רוחבית נוספת או מאפיינים אחרים של עוסקים שמביאים לכך שבנסיבות האמורות מענק הוצאות קבועות לא מכסה את הוצאותיהם בפער משמעותי. ברי, כי אם יימצא כי אכן ישנה הוצאה קבועה נוספת אשר חלה באופן רוחבי על עסקים רבים ושבגינה המענק הנזכר לא מכסה את הוצאות העוסק בפער משמעותי, הרי שנדרש יהיה לערוך בחינה מדוקדקת בדבר הצורך ליתן סיוע נוסף גם בעדה.

נוכח כל זאת, הגם שהמיקוד בהוצאה קבועה זו אינו נקי מספקות וקשיים משפטיים, אני סבור כי אין מניעה לקדם את ההחלטה במתווה המוצע.

באשר להחרגת גופים אשר מוזהים באופן מלא עם המדינה או שנתמכים על ידה, במישרין או בעקיפין, וכן גופים שלממשלה בעלות מלאה או חלקית עליהם – החרגת גופים אלה נעשתה בהמשך להחרגתם ממענק הוצאות קבועות, ובשים לב לעובדה כי המענק המוצע הוא מענק תוספתי אשר מושתת על התנאים הבסיסיים של מענקי הוצאות קבועות. כמו כן, גופים אלה נשענים בדרך זו אחרת על המדינה ואינם מתמודדים בעצמם עם כוחות השוק. כך, או שהם נהנים מתמיכה מכספי ציבור, או שהם מצויים, בין במישרין ובין בעקיפין, תחת חסותה של המדינה, או שהמדינה מעורבת, במישרין או בעקיפין, בהנהלתם או בהכוונת פעילותם ובפיקוח עליהם. הקשר הקיים בין

המדינה לבין הגוף המוחרג מוסיף מימד של איתנות לאותו גוף, ואפשר אף שמעניק לו רשת בטחון מסוימת מפני הידרדרות כלכלית בעת משבר. כך גם, לעניין חברות ממשלתיות הרי שקיים שוני בין חברות ממשלתיות לחברות עסקיות רגילות בשל בעלות המדינה במניותיהן בשיעורים כאלה והתרומה שיש למעורבות הממשלה על פעילותן. אופיים של הגופים האמורים כגופים בעלי אופי ציבורי או מעין ציבורי, מעורבות הממשלה בהנהלתם, או הסתייעותם, במידה כזו או אחרת, בכספי ציבור, יוצרים שוני אשר מצדיק את החרגתם מקבלת המענק.

קושי משפטי נוסף עניינו בהחרגת עוסקים עם מחזור עסקאות לשנת 2019 אשר נמוך מ-150 אלף ש"ח, מהזכאות לקבלת המענק. אלא, שמבחינה מקצועית שנעשתה עולה כי היחס של סך מענקי השתתפות בהוצאות קבועות ומענקי פגיעה ממושכת שקיבלו עוסקים עם מחזור עסקאות שנמוך מ-150 אלף ש"ח למחזור עסקאותיהם, יהיה במרבית המקרים גבוה לעומת היחס של סך מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, מענקי פגיעה ממושכת והמענק המוצע למחזור העסקאות עבור יתר העוסקים. כך, שאין כל הצדקה להיטיב עם קבוצת עוסקים זו מעבר ליתר קבוצות העוסקים.

באשר להגבלת היחס של השכירות ל-17% ממחזור עסקאותיו של העוסק לשנת 2019 – קביעת הרף המוצע נקבעה בהתאם לרף המקסימאלי שנקבע לעניין מענקי השתתפות בהוצאות קבועות, בתוספת החלק היחסי של מענק פגיעה ממושכת. עוסקים אשר הוצאות השכירות שלהם גבוהות מרף זה, נותרו בהכרח עם פער תזרימי בין הסיוע שקיבלו לבין הוצאות השכירות שנדרשים לשלם. באופן דומה, הוגבלה הזכאות לקבלת המענק לאותם עוסקים אשר נדרשו בפועל להתמודד עם הפער התזרימי בשנת 2020, בשל העובדה שנדרשו לשלם למעלה מ-90% מהוצאות השכירות ששילמו שנה קודם לכן וזאת בלא שהייתה להם די הכנסה לממן הוצאה זו.

בנוגע לתנאים הנוספים שנקבעו לקבלת המענק אשר מצמצמים את העוסקים שזכאים לקבלו - הגבלת הזכאות לקבלת המענק לאותם עוסקים שבשל הגבלות שבדין היו סגורים לתקופה של למעלה מ-160 ימים בשנת 2020, ממקדת, בהתאם לשיקולי מדיניות כלכלית, את ההחזר לעוסקים שהיו סגורים במשך למעלה ממחצית מהתקופה בשנה בה חלה התפשטות נגיף הקורונה, בשל ההגבלות שנקבעו על מנת לצמצם את התפשטות נגיף הקורונה ואשר גררו צורך להתמודד עם הפער התזרימי בגינו ניתן המענק המוצע. מיקוד הסיוע לאותם עוסקים אשר במשך חצי שנה פעילותם העסקית הייתה מזערית בלבד ולא הייתה להם הכנסה מספקת לממן את הוצאותיהם הקבועות כשלעצמן, מוצדק בשל הצורך למקד את הסיוע לאלה שנדרשים לכך ביתר שאת ולנוכח העובדה שלעוסקים אלה הייתה בהכרח בעיה תזרימית שהמענק המוצע מבקש לסייע בעדה. כך גם אין הצדקה ליתן את המענק הנוסף לעוסקים שהכנסותיהם בשנת 2020 בתוספת יתר המענקים עולים על מחזור הכנסותיהם בשנת 2019, המחזור שירידה ממנו הייתה הבסיס לקבלת יתר המענקים. בנוסף, יש מקום להגביל את הזכאות למענק לעוסקים שכבר קיבלו סיוע נוסף ממוקד עבור הענף בו הם עוסקים, מעבר למענקים הרוחביים, ובכך למעשה כבר קיבלו את הסיוע הנדרש.

נוסף על האמור לעיל, על רקע היותו של מענק זה מבוסס על הכללים של מענק הוצאות קבועות, מוצע לשמר את העיקרון שנקבע בנוגע לתקרת מענק דו-חודשי של הוצאות קבועות ולהגביל את המענק המוצע להיקף המצטבר המקסימלי אליו היה זכאי העוסק לו קיבל את המענקים המקסימליים במסגרת מענקי הוצאות קבועות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:

בכפוף לכל האמור, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה ועמדה זו היא גם על דעת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה.

10. ס. נ. ר.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם