

אמידת מיצוי הזכאות להנחות ארנונה למגורים

שי אלון

תקציר

עבודה זו אומדת לראשונה את שיעור המיצוי של הזכאות להנחות ארנונה למגורים ברשויות המקומיות בישראל, והיא מצטרפת למחקרים מעטים על מיצוי הטבות במס מקומי בעולם. אמידת שיעור המיצוי בוצעה בשתי גישות. בגישה הראשונה חושב שיעור המיצוי ברמה אגרגטיבית של רשות מקומית במדגם שנע בין 212 ל-243 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות מקומיות במדינת ישראל) בכל אחת מהשנים 2010 עד 2020. מדידה זו התאפשרה הודות למיזוג נתונים ממשרד הפנים, שנמסרו במיוחד לטובת מחקר זה, עם נתוני ביטוח לאומי. מניתוח משווה שבחן חמש עילות עיקריות להנחת ארנונה למגורים עלה כי שיעור המיצוי הממוצע ברשויות המקומיות שנבדקו עומד על כ-40%, עם תנודות קלות יחסית בשיעור המיצוי לאורך התקופה הנחקרת. שיעור זה נמוך במידה ניכרת משיעור המיצוי בתוכניות חברתיות מרכזיות אחרות בישראל, כמו תשלום קצבת זקנה או דמי אבטלה. יתרונה של גישה זו הוא יצירת נקודת ייחוס חשובה לאומדן שיעור מיצוי, שנשען על נתונים מצרפיים ברמת רשות מקומית תוך כיסוי רחב יחסית של רשויות מקומיות לאורך זמן. לפי הגישה השנייה חושב שיעור המיצוי ברמת משק בית בשתי רשויות מקומיות (קטנה וגדולה), לגבי עילה אחת בלבד, בין השנים 2020–2023. אמידה זו מנטרלת את הטיות המדידה שמהן סובלת הגישה הראשונה, ובעקבות כך עלה שיעור המיצוי ברשות הגדולה ליותר מ-70% וברשות הקטנה עלה על 90%. המעלה של הגישה השנייה היא אמינות החישוב של שיעור המיצוי, אך הכיסוי המוגבל (שתי רשויות) מותיר שאלה לגבי ייצוגיות הממצאים לגבי שאר הרשויות. החישוב לפי שתי הגישות מאפשר ללמוד כי אומדן שיעור המיצוי המבוסס על נתונים ברמה אגרגטיבית מוטה באופן ניכר. ממצא זה מציב תמרוך אזהרה למחקרים שאומדים שיעור מיצוי שלא על בסיס נתוני פרט.

מבוא

מטרת עבודת המחקר היא אמידת שיעור המיצוי של הזכאות לקבלת הנחה בארנונה, ובכך למלא חלל מחקרי משמעותי, שכן בספרות העולמית יש מעט עבודות מחקר על מיצוי הטבות במס מקומי בעולם.² רובן המכריע של הנחות הארנונה (37 מתוך 41 הנחות) הן הטבה נלווית, או כפי שהיא מכונה בספרות "הטבת דרכון", כלומר זכויות הניתנות למוטבים לאחר שעברו מיון ראשוני שבמהלכו כבר נמצאו זכאים קודם לכן להטבות אחרות, ומכאן הביטוי הטבת "דרכון" המייחסת לזכאים מעין "דרכון" מאושר להוכחת זכאות (Tarshish et al., 2023).

הנחת ארנונה היא ההטבה הנלווית הגדולה ביותר בישראל, הן בהיקף הכספי, והן במספר הזכאים. על בסיס עיבוד נתוני משרד הפנים, שיוצג בהמשך, כמחצית ממשקי הבית במדינת ישראל זכאים לקבל הנחה בארנונה. מדובר ב-41 סוגי הנחות הניתנות כהטבה נלווית לקצבאות שהמדינה מעניקה. הקצבאות המדינתיות ניתנות ברובן על ידי הביטוח הלאומי, וכן על ידי משרדי הביטחון, האוצר, הפנים ורשות

¹ מאמר זה הוא עיבוד לפרק מתוך עבודת דוקטורט בהנחייתו של מומי דהן, ואני מודה לו על ההערות הטובות שנתן למאמר לאורך הדרך. אני מודה גם לאבישי בניהל ולמישל סטרבצ'נסקי על הערותיהם המחכימות שנתנו למאמר, וכן לעורך הרבעון לכלכלה איתי אטר ולשני השופטים על הצעות והערות מצוינות שנתנו לצורך שיפור המאמר.

² יודגש כי עבודה זו עוסקת באמידת ההנחות לארנונה למגורים בלבד, ואינה עוסקת בארנונה לעסקים.

הזיכרון יד ושם. היקף ההנחה למשק בית נע במנעד רחב ועשוי להגיע לסכום של למעלה מ-10,000 ש"ח בשנה.

נכון לשנת 2020 היקף מס הארנונה למגורים השנתי הוא כ-12 מיליארד ש"ח בשנה (קובצי למ"ס הרשויות המקומיות בישראל – קובץ לשנת 2020), כאשר היקף זה הוא יותר מפי שניים מההכנסות ממסים על שוק ההון (הכנסות ריבית ורווחי הון בבורסה) עפ"י נתוני בנק ישראל. מנתוני למ"ס עולה עוד כי היקף הפטורים, השחרורים וההנחות מארנונה למגורים ברשויות המקומיות בשנת 2020 עמד על 3.5 מיליארד ש"ח, סכום הגדול מההוצאה השנתית על קצבאות הבטחת הכנסה ובגודל ההוצאה השנתית על דמי אבטלה בשנה שגרתית. ההנחה מארנונה היא אפוא מכשיר ממשלתי חשוב ורחב היקף להגשמת מדיניות הרווחה החברתית של הממשלה, על ידי תגבור משמעותי של ההטבה והתמיכה הניתנת לאוכלוסיית מקבלי הקצבאות המדינתיות.

לכאורה ניתן להעניק הנחה בארנונה באופן אוטומטי כי היא מותנית ונלווית לקצבה מדינתית, אולם לא תמיד ניתן להעניק אותה באופן אוטומטי, שכן חלק מן ההנחות מותנות במבחני משנה שהוסיפו רשויות מקומיות. כך למשל הנחות שאינן חובה, כגון הנחה למשפחות חד-הוריות, או הנחת אזרח ותיק 25%, עשויות להיות מותנות במבחן הכנסה, הדורש המצאת מסמכים נוספים מן התושב. בנוסף, ובהתאם לחוק, חלק מן ההנחות מותנות בהגשת בקשה על ידי התושב. פעולה זו כרוכה במילוי טפסים ובהמצאת מסמכים, המצריכה לעיתים הגעה פיזית למשרדי הרשות המקומית, או נגישות לשירות מקוון שאינה זמינה לבעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה. הנטל המנהלי הכרוך בעמידה במבחני המשנה ובהגשת הבקשה מעלה את החשש לקיומו של חסם בדרכו של התושב למיצוי זכויות בקבלת ההנחה בארנונה.

בנוסף, מורכבותה של תוכנית ההנחות בארנונה יוצרת שורת מתחים ואף ניגודי עניינים לכאורה, שכן בניגוד למיסים אחרים, תוכנית ההנחות בארנונה עוצבה על ידי השלטון המרכזי כתוכנית ברירת מחדל אשר השלטון המקומי רשאי לסטות מחלקה הגדול. עיצוב התוכנית בצורה זו יוצר ניגוד עניינים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, שכן תוכנית ההנחות נקבעה על ידי השלטון המרכזי כהגשמה של מדיניותו החברתית, אולם "קבלן הביצוע" של ההנחה, ומי שאחראי על מימוש הענקתה לאזרח, הוא השלטון המקומי, שהוא בעל אינטרס הפוך: מאחר שהארנונה היא אחד ממקורות המימון העיקריים של הרשויות המקומיות, קברניטים מקומיים בעלי פונקציית מטרה שמשיאים תקציב עלולים להכביד על מימוש הזכאות להנחות ארנונה, בין היתר על מנת שמענקי האזון הניתנים לרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי יגיעו ליעדם ויאפשרו לרשות המקומית לספק מוצרים ציבוריים במקום לשמש למימון הנחות הארנונה.

על מנת לענות על שאלת המחקר באופן מהימן, נאספו נתונים שאינם זמינים לציבור לגבי מספר המקבלים של הנחות הארנונה בישראל לתקופה של למעלה מעשור. מדובר בנתונים של כלל הרשויות המקומיות בישראל, שנאספו על ידי רואי חשבון שהועסקו מטעם משרד הפנים; אלה ערכו דו"חות שכללו את מספרי כל מקבלי ההנחות ברשויות המקומיות, לפי כלל עילות הנחה לשנים 2010–2020. נתונים אלו התקבלו לפי בקשה מיוחדת ממשרד הפנים, ומהווים תרומה חשובה למחקר. בנוסף נמסרו לי משתי רשויות מקומיות ניתוחים פרטניים ומדויקים שאינם זמינים לציבור.

אמידת שיעור המיצוי נערכה בשתי גישות: בגישה הראשונה חושב שיעור המיצוי ברמה אגרגטיבית במדגם שנע בין 212 ל-243 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות מקומיות במדינת ישראל) בכל אחת מהשנים 2010 עד 2020. לצורך מדידת שיעור המיצוי ברמה אגרגטיבית מוזגו והוצלבו נתוני הביטוח הלאומי על מספר מקבלי הקצבאות, המשקף את מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה בארנונה, עם נתוני משרד הפנים, שנמסרו במיוחד לטובת מחקר זה. מאחר שקובצי הביטוח הלאומי ערוכים בהתאם

לקצבאות עיקריות של המוסד לביטוח הלאומי ולא בהתאם להנחות הניתנות בגינן, בפועל ניתן היה להצליב רק חמש עילות של הנחת ארנונה, שהן דומיננטיות ומשמעותיות מאוד:³ מקבלי גמלת סיעוד, מקבלי גמלת ילד נכה, מקבלי קצבת נכות כללית, מקבלי קצבת זקנה, מקבלי קצבת זקנה הזכאים לקבלת השלמת הכנסה. החישוב נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחה בפועל לבין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה, והוא עומד בממוצע על כ-40% עבור חמש עילות עיקריות להנחת ארנונה למגורים, ותוך תנודות קלות יחסית בשיעור המיצוי לאורך התקופה הנחקרת. שיעור זה נמוך במידה ניכרת בהשוואה לתוכניות חברתיות מרכזיות בישראל כמו תשלום קצבת זקנה או דמי אבטלה. יתרונה של גישה זו הוא יצירת נקודת ייחוס חשובה לאומדן שיעור מיצוי שנשען על נתונים מצרפיים ברמת רשות מקומית, תוך כיסוי רחב יחסית של רשויות מקומיות לאורך זמן, אולם היא סובלת מהטיות מדידה שונות של "הנחות על הנייר" (זכאים חסרי נכס, זכאים שבחרו בהנחה גבוהה יותר, זכאים שהתגוררו עם עוד זכאי).

לפי הגישה השנייה חושב שיעור המיצוי ברמת פירוט של משק בית על בסיס נתונים מפורטים בשתי רשויות מקומיות (קטנה וגדולה) שאפשרו גישה ייחודית, שאיננה זמינה לציבור, למידע פרטני על כלל משלמי הארנונה בעילת ההנחה שנבדקה. בשתי רשויות אלו נמסרו לי קבצים שהופקו על ידי מנהל הגבייה ברשות המקומית, במיוחד עבור מחקר זה, ואשר הכילו ניתוח מפורט לגבי שיעור מקבלי קצבאות זקנה לשנים 2020–2023, כמפורט בלוחות 6 ו-7 להלן. חישוב זה העלה שיעור מיצוי העולה על 70% ברשות הגדולה, ויותר מ-90% ברשות הקטנה. אמידה זו ניטרלה את הטיות המדידה שמהן סובלת הגישה הראשונה, שכן הנתונים הפרטניים והמדויקים שנמסרו לי אפשרו לנכות מן החשבון תושבים שנספרו כזכאים לפי נתוני הביטוח הלאומי אך בפועל זכאותם הייתה "על הנייר": תושבים שהיו זכאים להנחת ארנונה בגין יותר מעילה אחת אבל היו רשאים לממש רק הנחה אחת (הגבוהה ביותר); תושבים בעלי זכאות פוטנציאלית לקבלת קצבה, אשר בפועל לא היו זכאים לקבל הנחה בארנונה עקב היותם חסרי נכס רשום על שמם; ותושבים בעלי זכאות פוטנציאלית לקבלת קצבה שהתגוררו באותה דירה עם זכאים נוספים. יתרונה של הגישה השנייה היא אמיתות החישוב של שיעור המיצוי, אך הכיסוי המוגבל (שתי רשויות) מותיר שאלה לגבי ייצוגיות הממצאים לגבי שאר הרשויות. החישוב לפי שתי הגישות מאפשר ללמוד כי אומדן שיעור המיצוי המבוסס על נתונים ברמה אגרגטיבית מוטה באופן ניכר. ממצא זה מציב תמרור אזהרה למחקרים שאומדים שיעור מיצוי שלא על בסיס נתוני פרט.

ממצא משמעותי נוסף שעלה מן המחקר הוא קיומה הנפרד של תופעת אי-מיצוי זכויות זמני, המובחנת מתופעת אי-מיצוי מתמשך. תופעת אי-מיצוי זכויות מתמשך בהנחות ארנונה נובעת מחסם הנטל המנהלי המוטל על התושב כל אימת שהליך מתן ההנחה בארנונה אינו אוטומטי. לעומתה, תופעת אי-מיצוי זכויות זמני קיימת גם אם הנחה בארנונה מוענקת אוטומטית, שכן ברובם המקרים עדכון קובץ הזכאים מביטוח לאומי במאגר הרשות המקומית נעשה פעם אחת בשנה; כך שכל מי שנעשה זכאי לקצבה במהלך השנה שלפני העדכון חייב להגיש לבקשה כדי לממש את זכאותו, על כל הנטל המנהלי הכרוך בכך. בדיקה מדגמית שנערכה ב-15 רשויות מקומיות העלתה כי ב-11 מתוכן, תושב הנעשה זכאי במהלך השנה להנחה בארנונה יקבל את ההנחה רק אם יפנה ביוזמתו, ולא באופן אוטומטי, וכי גם בעת העדכון האוטומטי השנתי ההנחה אינה ניתנת רטרואקטיבית מיום היווצרה של הזכאות (השאלון מופיע בנספחים 1א ו-1ב), אלא מכאן ולהבא בלבד. בבדיקה פרטנית של משקי בית שנערכה ברשות מקומית קטנה אחת על פני שלוש שנים, נמסרו לי קבצים שהופקו על ידי מנהל הגבייה ברשות המקומית, במיוחד עבור מחקר זה, ומהם התברר ש-25% מהזכאים להנחות ארנונה בכלל העילות שזכאותם נכנסה לתוקף במהלך השנה,

³ סך ההנחות לתושב בחמש העילות מהווה 40% מסך ההנחות לכלל עילות ההנחה בארנונה (דהן, 2022, לוח 2).

ולאחר שכבר התקבל ברשות העדכון השנתי מהביטוח הלאומי, לא נהנו מן ההנחה כיוון שלא נכללו בעדכון, וגם לא ביקשו הנחה ביוזמתם בהמשך השנה, כך שבאותה שנה לא נהנו מן ההנחה. זהו אי-מיצוי זמני, כי זכאים אלה יקבלו אוטומטית הנחת ארנונה לאחר העדכון הבא.

מהבדיקה שנערכה ברשות מקומית קטנה, ואשר התבססה על נתוני משקי בית פרטניים, עלה ממצא משמעותי נוסף לגבי מידת הפרוגרסיביות של הנחות הארנונה. הנתונים על משקי הבית פולחו לפי עשירונים בהתאם לגודל הנכס במ"ר, מתוך הנחה כי גודל הנכס משקף את מצבו הכלכלי של משק הבית. חישוב מדד ג'ני, ומדד ריכוזיות, העלה שהנחות ארנונה מסוימות אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות חברתית לצמצום אי-השוויון. התברר שהנחות גמלת סיעוד, הורה יחיד ונכה צה"ל הן הנחות רגרסיביות, וחלקן במידה ניכרת. עוד נמצא שבהנחת מבחן ההכנסה נמצאה פרוגרסיביות במידה נמוכה.

בחנית מידת הפרוגרסיביות של הנחות הארנונה משלימה את חישוב השיעור של מיצוי זכויות בהנחות ארנונה למגורים, שכן מתן הנחות בארנונה נועד להגשים מדיניות רווחה חברתית, והגשמת מדיניות זו כרוכה גם במימוש ההטבה (שיעור מיצוי זכויות) וגם במצב הכלכלי של אוכלוסיית הזכאים (פרוגרסיביות ההנחה). בדקה זו חשובה, משום שהנחות הארנונה ממוינות לשני סוגים עיקריים: הנחות "נזקקות", הניתנות לאלו שמצבם הכלכלי מציב אותם כיעד לסיוע ממשלתי, והנחות "הכרה" (כגון נכי צה"ל), הניתנות כהוקרה והכרה של המדינה ללא תלות במצב הכלכלי של הזכאי. הענקתן לקבוצות אוכלוסייה אלו כרוכה במחיר פגיעה בפרוגרסיביות מערכת המס המקומי כי הן ניתנות גם לבעלי הכנסה גבוהה.

סקירת ספרות

א. מחקרי מיצוי זכויות בעולם

מיפוי ומידול חסמי מיצוי זכויות, ומדידת שיעורי אי-מיצוי זכויות סוציאליות, היא מלאכה מורכבת, שכן מדובר בתופעה נרחבת וגלובלית עם שונות רבה הנובעת מריבוי תוכניות, תרבויות, סוגי המדיניות והמורכבויות המקומיות וריבוי הגורמים המופקדים על מימושן. מורכבות זו משתקפת היטב בהתפתחות המודלים התאורטיים החל משנות השמונים במאה העשרים, ובמעבר הרחב של שיעור מיצוי זכויות שמופו בספרות שמכסה מדינות שונות בעולם.

סקירה מחקרית עדכנית ומקיפה של התפתחות המודלים התאורטיים (Janssens and Mechelen, 2022) מצביעה על מעבר מתאוריות ותיקות של כלכלה מסורתית ורציונלית שמוקד עיסוקן בלקוח (למשל תאוריית ששת הסיפים של Kerr [1982]) לתאוריות העוסקות בכלכלה התנהגותית המצביעות על התפקיד של הטיות קוגניטיביות ומחסומי התנהגות, ומוקד עיסוקן במעצבי מדיניות ודרגים מנהליים, מתוך הנחת מוצא שמימוש והנגשת הזכויות לאזרח הם חובתם הבסיסית, והשפעתם על מיצוי הזכויות היא משמעותית ביותר. הסקירה המחקרית מצביעה על החפיפה, לעיתים המלאכותית, בין הפרספקטיבה המסורתית לזו העדכנית של הכלכלה ההתנהגותית, אך מחדדת את ההבדלים; למשל, חסם הסטיגמה החברתית בתפיסות הוותיקות הוא למעשה הטיה לפי פרספקטיבות מתקדמות; עלות מידע היא חסם בשתי התפיסות, אך הוותיקה מתמקדת בקשיים במציאת המידע והעדכנית מתמקדת בקושי בהבנת המידע הקיים.

סקירה שיזם ארגון ה-OECD בראשית שנות ה-2000 מצאה שיעורי מיצוי הנעים בין 20% ל-60% בתוכניות השונות (Hernanz et al., 2004), כאשר מתוכן אחוזי מיצוי זכויות של קצבאות סלקטיביות, כגון קצבאות סעד והבטחת הכנסה, נעו בין 40%-80%, ואילו אחוזי המיצוי של דמי אבטלה נעו בין 60%-

80%. עיקר מסקנות והמלצות המחקרים הן להגברת מאמצי הנגשה, ידע, ופישוט של ההטבות השונות לציבור הזכאים. סקירה זו כללה גם התייחסות להנחה המקבילה לארנונה, ונסקור אותה בהמשך.

בסקירה מקיפה נוספת מאותה שנה (Currie, 2004) נבחנו שיעורי מיצוי זכויות לאורך תקופה שנמשכה בעיקר על פני העשור שבין 1990–2000 ב-15 תוכניות שונות מארה"ב בתחומים שונים, ושמונה תוכניות מבריטניה, וממצאיה העלו שיעורי מיצוי זכויות שנעו בין 8%–14% בתוכנית ביטוח בריאות לילדים בארה"ב (CHIP) לבין שיעור מיצוי זכויות של 64%–78% בתוכנית תמיכה בהכנסות פנסיונרים בבריטניה. המסקנות העיקריות העולות מסקירה זו הן כי למרות שנים של מחקר, נותר חוסר בהבנת העלויות המרכזיות המשפיעות על תופעת אי-המיצוי ועל האמצעים היעילים ביותר להפחתתן. ממצא חשוב נוסף הוא כי מתן הנחות באופן אוטומטי או כברירת מחדל צפוי לשפר את שיעורי מיצוי הזכויות, וכי ראית הטיפול בחסמים כמכלול יעילה יותר מהתמקדות בחסמים בודדים. בסקירה זו לא הובא כל ממצא אמפירי על שיעור המיצוי של זכויות בארנונה עירונית.

סקירה נוספת שנערכה עשור לאחר מכן מצאה שיעורי מיצוי דומים: בין 21% ל-60% (Finn and Goodship, 2014). עבודה זו סקרה מדינות רבות, וכללה תיאור מורחב של השינויים שחלו במערכת הרווחה הבריטית בעשור החולף, ובין היתר מאמצים שננקטו לצורך מיצוי זכויות כגון ארגון מחדש של סוכנויות לאומיות, שיפור מודלים של שירות באמצעות קידום שירותים שניתנו בעבר אדמיניסטרטיבית ב-back office לחזית הפוגשת את הציבור, הוספת ערוצי תקשורת טלפוניים ודיגיטליים, ומאמצי מיצוי זכויות לרבות קמפיינים ופרסומים. המחקר מציין כי למרות כל אלו, שיעורי מיצוי הזכויות נמצאו נמוכים ממגוון סיבות, לרוב ממורכבות יתר של התוכניות וכן מחסמי סטיגמה וגאווה של הלקוחות. אחת ההמלצות העיקריות בסקירה הייתה המשך מעקב ומדידה צמודה של מיצוי זכויות, וכן הגברת מערך הייעוץ והתמיכה לזכאים.

במאמר סקירה עדכני (Ko and Moffitt, 2022) על שיעורי מיצוי בתוכניות שונות בארה"ב לאורך השנים 1995–2019 נמצאו שיעורי מיצוי זכויות הנעים בין 21% ל-84%, כמודגם בלוח 1 להלן, וכן כמודגם בלוח 2 להלן, שיעור מיצוי בתוכניות ברחבי העולם הנעים בין 13% ל-100%. מחקר זה העלה כמה מסקנות עיקריות. ראשית, קיים סיכוי טוב יותר להגיע לזכאים בתוכניות המופעלות על ידי רשויות המס הממשלתיות שכן רשויות אלו עוקבות אחר נתוני ההכנסה של הזכאים, ומעקב זה מקל על תהליך קביעת הזכאות. שנית, אחוז הרישום לקבלת הטבה גבוה יותר אצל זכאים שכבר מחוברים למערכת ההטבות הסוציאליות. שלישית, קיים קושי רב במיצוי זכויות לאלו שאינם רשומים ב"מערכת". פרסום כללי או מכתבים אינם משפיעים עליהם, והעלות למנהל לשם איתורם גבוהה במיוחד. רביעית, כללי זכאות מסובכים וקביעת גובה ההטבה על ידי המנהל משפיעות מאוד על אחוז הזכאים הנרשמים לקבלת הטבות, והקלות ברמת המנהל, כגון הכשרת פקידים ומתן אפשרות להגשת הטבות לכמה תוכניות ב"כתובת" אחת, מהוות גורמים המסייעים במיצוי זכויות.

אמידה סדורה של שיעור המיצוי של הנחות מס מקומי נמצאה רק בבריטניה לגבי מס נכסים עירוני המכונה CTB (Council Tax Benefit), וזאת כחלק מפרסום שנתי סדור של שיעורי מיצוי זכויות בתוכניות שונות על ידי משרד העבודה והפנסיה בבריטניה (Department for Work & Pensions DWP). בעבודה מתחילת שנות ה-2000 (Hernanz et al., 2004), הנסמכת על אנליזות של פרסומי DWP לתקופה שבין 1997–2001, נמצא כי שיעורי מיצוי זכויות ל-CTB בבריטניה עמדו על בין 73%–80%. עבודה זו קרובה למחקר הנוכחי, ואחת המסקנות העיקריות בה הייתה כי השפעת חסם הסטיגמה

על הפחתת שיעורי הבקשות גבוהה יותר מהשפעת צעדים שנועדו להרתיע הונאות, וכי קיים איזון ויחס מורכב בין הרצון להקל על חסם הסטיגמה ובין הרצון למנוע הונאות במערכות הרווחה. עבודה נוספת הקרובה למחקר הנוכחי נעשתה על ידי חוקרים שביצעו אנליזות וניתוחים על פרסומים אלו בעשור שלאחר מכן, ובה נמצאה לאורך השנים ירידה בשיעור מיצוי זכויות של הנחות מס מקומי מ-75.5% ל-67.5% בין השנים 1993–2010 (Finn and Goodship, 2014). החוקרים הראו כי בין השנים 2009–2010 היו 5.19 מיליון זכאים שתבעו 4.23 מיליארד ליש"ט, אולם מספר האנשים שהוערך כזכאים אך לא תבעו את ההנחה נע בין 2.34–3.2 מיליון זכאים, אשר היקף ההטבה שנמנע מהם הוערך בין 1.70 ל-2.42 מיליארד ליש"ט, כך ששיעור מיצוי הזכויות הממוצע לשנים אלו עמד על 67.5%. עוד נמצא כי שיעור מיצוי הזכויות היה נמוך יותר בקרב פנסיונרים (לעומת לא פנסיונרים) וכן בקרב זוגות עם ילדים לעומת רווקים עם ילדים. למרות שורת צעדי התייעלות, החל מפישוט הליכים וארגון מחדש של סוכנויות ממשלתיות וכלה בהגברת דיגיטציה וקמפיינים פרסומיים, המחקר הראה כי חלה ירידה בשיעור מיצוי זכויות בתוכניות השונות. החסמים העיקריים שמופנו בנושא זה היו מורכבות ההליך של הגשת התביעה, שינויי מדיניות תקופים שגרמו לבלבול, חוסר בממשקים וקשרים בין סוכנויות ממשלתיות, והפחתת אפשרויות אינטראקציה פנים אל פנים של האזרח מול הפקידים.

ב. מחקרי מיצוי זכויות בישראל

בישראל, עד שנות ה-2000 קיימת ספרות דלה בנושא מיצוי זכויות, וניתן למצוא מחקרים בודדים בלבד. דורון ורוטר (1976) בחנו את מיצוי הזכויות לקבלת הטבה של מענקי התייקרות לעובדים בשכר נמוך מהביטוח הלאומי בשנות השבעים, ומצאו שיעורי אי-מיצוי של כ-33% מהזכאים הפוטנציאליים שלא קיבלו כל הטבה. בן אריה (1994) חקר את נושא אי-מיצוי הזכויות של משפחות במצוקה לקבלת קצבאות מהביטוח הלאומי באמצעות ראיונות מובנים עם 50 משפחות מצוקה במועצה האזורית שפיר אשר לא מיצו את מלוא הזכויות בביטוח הלאומי, בין היתר עקב חסמי נגישות של מרחק גאוגרפי, חסמי ידע, מורכבות התוכנית וחסמים נוספים. הממצא המרכזי במחקר היה כי שיעור מיצוי גבוה יותר צפוי בתנאים של קצבה אוניברסלית, רמת סטיגמה נמוכה ומיעוט בירוקרטיה. נושא קצבה אוניברסלית מול סלקטיבית נבחן גם על ידי גורדון ואליאב (1997) לגבי הכנסת מרכיבים סלקטיביים לקצבאות ילדים של הביטוח הלאומי. הם מצאו קשר בין אוניברסליות של קצבה לשיעור מיצוי זכויות גבוה, לעומת קשר בין סלקטיביות של קצבה לשיעור מיצוי זכויות נמוך יותר.

בשנות התשעים של המאה העשרים החלו התפתחויות משמעותיות בשיח החברתי ובשיח זכויות האדם המכונים כיום ה"מהפכה החוקתית" כפי שהוגדרה על ידי אהרן ברק (1992), וזאת בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992, אשר קבע בסעיף 4 כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו, ועל כבודו". חקיקה זו הובילה לשורת פסקי דין שהיו בעלי השפעה רבה על עיצוב המדיניות והשיח החברתי, ונקבעה בהם התפיסה כי הבטחת קיום בכבוד היא חובה של המדינה לאזרחיה.⁴ השיח הציבורי והביקורת כלפי המוסד לביטוח לאומי הוסיפו להתפתח כאשר עליית המדרגה המשמעותית התרחשה לאחר המחאה החברתית בקיץ 2011, ובהמשך לאחר התאבדותו של משה סילמן ז"ל בשנת 2012, שהביאה לשורת דיונים בכנסת, פרסומים רבים בתקשורת ובהמשך אף שורת דו"חות מבקר המדינה שעסקו בוועדות הרפואיות בביטוח לאומי ובמשרד הביטחון ובהשלכות אי-מיצוי זכויות. באחד מדו"חות מבקר המדינה (ד"ח 65ג) אף

⁴ בג"ץ 888/03 363/03 האגודה לזכויות האזרח והתנועה למלחמה בעוני ואח' נגד שר האוצר והביטוח הלאומי.

הוערך כי שווי הזכויות שלא נדרשו מהביטוח הלאומי או לא מומשו עומד על כמיליארד ש"ח. גם דו"ח מבקר המדינה בנושא אי-מיצוי זכויות חברתיות (מבקר המדינה 2015) עסק בקצבאות הביטוח הלאומי, וביקורת שנערכה לגבי קצבת אבטלה, תשלום בגין ימי מילואים, קצבת דמי לידה והחזרי גבייה שונים העריכה כי הביטוח הלאומי מחזיק בידו סכום של כמיליארד ש"ח אשר לא שולם לזכאים.

במקביל להתפתחות השיח החברתי הציבורי, החל משנת 2000 ניכר עניין מחקרי גדל והולך בספרות הישראלית בנושא מיצוי זכויות, כאשר רובם המכריע של המחקרים עסק בקצבאות ביטוח לאומי. במחקרם של רימרמן, שוורץ ולי-אור (2000) בנושא אנשים עם מוגבלויות בקיבוצים נבדק מיצוי זכויות בביטוח לאומי בקיבוצים, ונמצא כי כ-60% מהמשיבים לסקר לא הגישו כלל תביעה לביטוח הלאומי. המחקר של אזולאי-זלטקין (2005) בנושא אי-מיצוי זכויות של מהגרי עבודה שעברו תאונת עבודה הניח סקירה מקיפה ורחבה בנושא זה, ומצא כי מהגרי עבודה סובלים מתת-ייצוג מובהק במימוש זכויות בביטוח הלאומי לעומת אזרחי ישראל. כך, למשל, נמצא כי שיעור הנפגעים בקרב העובדים הזרים שתבעו דמי פגיעה היה 0.9% מכלל הנפגעים שתבעו דמי פגיעה, בעוד ששיעורם ביחס לכלל העובדים במשק היה 6%. מחקרה של לוי (2009), שבחן חסמים למיצוי זכויות ברמת הלקוח מנקודת מבטם של קשישים, דרי רחוב ונשים בזנות שפנו לשירות הסוציאלי בבית תמחוי בתל אביב, סקר 196 אנשים שסעדו בבית תמחוי, ובעת הבדיקה נמצא כי מתוכם רק 52 סועדים (27%) קיבלו קצבה ממערכת הבט"ל. לאחר הבדיקה, מתוך 144 הנותרים פנו 99 סועדים לביטוח לאומי, והוברר כי 88% מתוכם זכו בקצבה כלשהי מביטוח לאומי (זקנה, נכות, הבטחת הכנסה).

קיימים גם מחקרים המתבססים על נתונים מנהליים, לגבי כלל אוכלוסיית המדינה, במדגם של שנים מספר, אולם גם אלו מתמקדים בקצבאות ביטוח לאומי. במחקר הסקירה של גל, שלו ואייזנשטדט (2009), שעסק במיצוי זכויות בקצבאות אוניברסליות כגון קצבאות ילדים וזקנה, נמצאו שיעורי מיצוי זכויות של בין 75%–99% בקצבת ילדים, ושיעורי מיצוי שבין 80%–100% בקצבת זקנה. בשנים 2014–2015 נערכה סדרה של ארבעה מחקרים עבור ביטוח לאומי שביצעו סקירה על סמך נתונים מנהליים של מיצוי זכויות בקצבאות אבטלה, דמי לידה ומזונות. במחקרם של טולדנו וגוטליב (2014) נמצא שיעור מיצוי זכויות של 94.8% בדמי אבטלה, במחקר של טולדנו (2014) נמצא שיעור מיצוי זכויות של 96% בדמי לידה, במחקר של טולדנו (2015א) נמצא שיעור מיצוי זכויות של 98% בדמי אבטלה בקרב מתייצבים בשירות התעסוקה, ובמחקר נוסף של טולדנו (2015ב) נמצא שיעור מיצוי זכויות של 96.7% בדמי מזונות. סקירה שנתית של ביטוח לאומי בשנת 2016, שעסקה בבחינת הרעיון של הכנסה בסיסית לכל אזרח כתחליף לגמלאות ביטחון סוציאלי, סקרה שיעורי מיצוי זכויות בקצבאות שונות: במיצוי זכויות לדמי אבטלה שיעור של 88.3%–97.5%; במיצוי זכויות לקצבת מזונות שיעור של 96.7%; במיצוי זכויות לדמי לידה שיעור של 95.4%; במיצוי זכויות לקצבת הבטחת הכנסה שיעור של 48%–64%; במיצוי זכויות לקצבת נכות שיעור של 81.5%–90%; וכן שיעור של 89% במיצוי זכויות לתגמול מילואים.

מחקר עדכני של גוטליב (2021) הציג ממצאים אמפיריים עיקריים שנאספו במחקרים שנערכו על ידי מנהל המחקר של הביטוח הלאומי ומעלים תמונה דומה לממצאים שאוזכרו לעיל, למעט בנושא דמי אבטלה. ממצאי המחקר הראו שיעורי מיצוי של 71.6%–88.8% בקצבת מילואים, שיעור מיצוי של 95.4% בדמי לידה, שיעור מיצוי של 96.7% בקצבת מזונות ושיעורי מיצוי של 47.5%–62.8% בקצבת הבטחת הכנסה. השוני העיקרי בממצאי המחקר היה בדמי אבטלה, שיעור מיצוי של 31.8%–39.5%, וזאת עקב הגדרות שונות של קבוצת הזכאים: במחקרה של טולדנו (2015א) הוגדרה קבוצת הזכאים מתוך המתייצבים בשירות התעסוקה, ואילו מחקרו של גוטליב בוצע לפי מתודולוגיה דו-שלבית שבה זוהתה קבוצה של זכאים פוטנציאליים שלא מיצו את זכאותם, וקבוצה זו כללה גם את אלו שלא התחילו כלל בתהליך, ולא

התייצבו בלשכת התעסוקה. אין זה מקרה שהפער נמצא דווקא בקצבת אבטלה, שהוכחת הזכאות לשם קבלתה מורכבת יותר מקצבאות מזונות (הזכאות היא לפי פסק דין), מילואים (הזכאות היא לפי שובר צה"ל), והבטחת הכנסה (נשענת ברובה על נתוני שכר הרשומים בביטוח לאומי ורשות המיסים). ממצא חשוב נוסף במחקרו של גוטליב (2021) הוא כי מעבר למוסכמה המקובלת, שלפיה שיעורי מיצוי זכויות גבוהים יותר בקצבאות אוניברסליות מכפי שהן בקצבאות סלקטיביות, ככל שהמבחן לקבלת הקצבה מורכב וקשה יותר – האוכלוסייה שנפגעת מכך יותר היא דווקא האוכלוסייה החלשה. גם מחקר זה עוסק אך ורק בקצבאות ביטוח לאומי, ואינו עוסק בקבלת הנחה בארנונה.

תובנה עיקרית ומשמעותית העולה ממחקרו של גוטליב היא הקושי בחישוב שיעור המיצוי, שכן נתונים מנהליים מאפשרים לאתר בקלות את אוכלוסיות האזרחים שזכאותם לקבלת קצבה ודאית ואשר תביעותיהם התקבלו, ואת אוכלוסיית האזרחים אשר בוודאות אינם זכאים כלל לקבלת קצבה; אולם עקב חוסר במידע קשה לקבוע את הזכאות של קבוצה שלישית של זכאים פוטנציאליים: האזרחים שתביעותיהם נדחו, או לא הוגשו כלל, ומתוך כך לקבוע את השיעור הנכון של מיצוי זכויות על ידי אוכלוסיית היעד.

בנושאים שאינם קשורים לביטוח הלאומי – הספרות בישראל דלה. מבקר המדינה בדו"ח 71א לשנת 2020 בחן את שיעורי המיצוי של תוכנית מענק העבודה (מס הכנסה שלילי) ומצא שיעור מיצוי של 70% בלבד, וכי תביעות רבות נדחו ללא הצדקה. בנושאי מיצוי זכויות של תושבי רשויות מקומיות, ניתן לציין את מחקריהם של Dahan and Nisan (2010, 2011) העוסקים במיצוי זכויות להנחה בחשבונות המים בירושלים, בהם נמצא שיעור מיצוי של 74%.

בנושא שיעורי מיצוי זכויות בהנחות ארנונה לא אותר מחקר בישראל, ועבודה זו באה למלא חלל זה.

הרקע המוסדי

עד לשנת 1992 היו כלל ההחלטות הנוגעות להנחות ארנונה בידי הרשויות המקומיות, כאשר כל אחת נהגה לפי הבנתה, וכך נוצר חוסר אחידות. עמד על כך מבקר המדינה בדו"ח ביקורת שהסתיים בהמלצה לחוקק חוק שיחול על כלל רשויות השלטון המקומי, ויגדיר בבהירות ובאחידות את קבוצות הזכאים להנחה. בעקבות דו"ח זה הותקנו תקנות אחידות להנחה מארנונה במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, המפרטות את סוגי ההנחות, הזכאים והמבחנים הנדרשים הן לגבי שימוש למגורים והן לגבי שימוש עסקי. עבודה זו תעסוק רק בהנחות ארנונה למגורים הניתנות לתושבים.

התקנת תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, אומנם הובילה מחד גיסא לצמצום שיקול הדעת של הרשויות המקומיות בהענקת הנחה בארנונה מחוץ לרשימה שקבע הממשל המרכזי, אולם מאידך גיסא הותירה בידן חופש ושיקול דעת בהיקף נרחב, שכן מתוך 41 ההנחות, 19 הנחות הן הנחות חובה שהרשות המקומית חייבת להעניק אותן לתושב (כגון אזרחים ותיקים, נכי צה"ל, משטרה, שב"ס ומלחמה בנאצים, מתנדבי שירות לאומי ואזרחי ועוד) ו-22 הן הנחות רשות, הכפופות לשיקול דעת מועצת הרשות המקומית. הוויתור על ההכנסות בגין הנחות רשות מהווה 76% מתקציב כלל ההנחות (דהן, 2022), כך שמדובר בשיעור בעל השפעה מהותית על הכנסות הרשות.

הנחות ארנונה ניתנות בשיעור שנע בין 5% ל-100%, כאשר לרובן מגבלות מקסימום כגון הגבלת שטח הדירה, בדרך כלל עד 100 מ"ר, ומספר נפשות, כאשר בד"כ עד ארבע נפשות ההנחה היא על 70 מ"ר הראשונים, ומחמש נפשות ומעלה ההנחה היא על 90 מ"ר הראשונים; רוב ההנחות הן קבועות וניתנות כל עוד הזכאי מקיים את התנאי, וחלקן משמעותיות: בדירה בשטח של 70 מ"ר ההנחה עשויה להגיע ל-8,890 ש"ח בשנה (לוח 3). חשוב לציין עוד כי על מנת לאפשר בסיס להשוואה בין ההנחות חושבו סכומי ההנחה

המינימליים והמקסימליים בש"ח לפי דירה בגודל 70 מ"ר, אולם סכום ההנחה המקסימלי יכול להגיע גם ל-12,700 ש"ח בדירת 100 מ"ר, ואף לסכומים גבוהים יותר בהנחות שבהן אין הגבלה על מספר המ"ר בדירה (לוח 3). לגובה ההנחה חשיבות בסוגיית מיצוי זכויות, שכן גובה ההטבה מוכר כאחד החסמים הנפוצים למיצוי זכויות (Dahan and Nisan, 2011).

ניתן למיין את ההנחות השונות לפי מאפיינים מספר: המאפיין הראשון הוא סוג המדיניות החברתית הממשלתית שבבסיס ההנחה. חלק מן ההנחות הן "הנחות תמיכה" שמטרתן תמיכה באוכלוסיות חלשות נזקקות שונות (כגון נזקקים לקצבת הבטחת הכנסה, אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה, אזרח ותיק המקבל השלמת הכנסה, מקבלי גמלת סיעוד, הורה של חייל שפרנסתו על החייל, מקבל קצבת מזונות, נכה נפש בקהילה). הנחות אלו, בגין הכנסה נמוכה או נזקקות אחרת, מועדות למיצוי נמוך מכיוון שהן מותנות בהגשת בקשה חדשה בכל שנה על מנת לברר את רמת ההכנסה העכשווית של המבקש, ואינן ניתנות להארכה באופן אוטומטי.

ההבחנה בין הנחות המותנות במבחן הכנסה לבין הנחות אוניברסליות היא חשובה, שכן הענקת הנחה לתושבים בהתאם למצבם הכלכלי מצמצמת את אי-השוויון, ואילו הענקת הנחה שאינה מותנית במבחן הכנסה מגבירה את אי-השוויון הכלכלי דרך שני אפיקים – גם מתן הטבה לבעלי הכנסות גבוהות, וגם פגיעה בשירותים לתושבי הרשות המקומית עקב אובדן הכנסות.

כאלו הן "הנחות ההכרה", שמטרתן הכרה בתרומת פרטים לחברה (כגון הנחות לנכי צה"ל, למשרתים בשירות לאומי אזרחי, חברתי או ביטחוני, איש צד"ל, חסידי אומות העולם) או הכרה בעוול שנגרם לאוכלוסיות שונות בשל היותם יהודים או ישראלים (כגון הנחות לניצולי שואה, לאסירי ציון, לנכי מלחמה בנאצים, לפדויי שבי, לנפגעי פעולות איבה או לבן משפחה של הרוג מלכות). בהנחות אלו, אשר אינן מותנות במבחן הכנסה, שיעור המיצוי צפוי להיות גבוה יותר, הן משום שהזכאות להן מוגבלת בפחות חסמים, והן משום שניתן להאריך אותן אוטומטית. מכאן גם החשיבות בחקירת "מחיר" הפגיעה בפרוגרסיביות על ידי מתן הנחות אלו, כפי שיודגם בהמשך עבודה זו.

מאפיין שני הוא סוג האימוץ או הסטייה של הרשות המקומית ביישום המדיניות הממשלתית, הבאים לידי ביטוי בניצול מידת החופש של הרשות המקומית בהענקת ההנחה, ומידת השימוש של הרשות המקומית בקובצי ביטוח לאומי לשם הענקת הנחות אוטומטית. לכאורה, הנחת ארנונה כהטבה הנלווית לקצבאות הניתנות על ידי השלטון המרכזי ניתן להעניק אוטומטית לאחר הסדרת דיווח של משרדי ממשלה לרשויות מקומיות. למעשה, מתן ההנחה באופן אוטומטי על סמך קבצים או דיווחים ממשרדי הממשלה אפשרי רק בחלק מן ההנחות, שכן חלקן מותנות במבחני משנה נוספים שמציבות רשויות מקומיות, כגון מבחן הכנסה (לדוגמה – הנחות נזקק, הנחות לפי מבחן הכנסה, וכן רשויות המפעילות מבחן הכנסה לגבי הנחת הורה יחיד). לשימוש בקובצי הביטוח הלאומי ישנה אפוא השפעה המגבירה את מיצוי הזכויות, אולם השפעה זו מוגבלת במקום שהרשות המקומית מוסיפה מבחני משנה, המהווים חסמים בירוקרטיים. מחקר שפורסם לאחרונה הראה כי בניגוד להנחה כי הטבות "דרכון" הנלוות לקצבה מדינתית סוללות את הדרך לזכאים ומפחיתות את הנטל המנהלי המוטל עליהם, בפועל אין הדבר כך, אף שזאת הייתה אמורה להיות המעלה של כלי מדיניות זה (Tarshish et al., 2023).

מאפיינים נוספים הם מקור ההנחה (כהטבה נלווית לקצבה הניתנת על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, משרד הפנים, משרד האוצר ורשות הזיכרון יד ושם) וכן הדרישה החוקית להגשת בקשה כתנאי לקבלת ההנחה: בהתאם לסעיף 4 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, רוב ההנחות המוסדרות בתקנות אלו "יינתנו על פי בקשה חתומה שהמציא המבקש לרשות המקומית לפי טופס 1 שבתוספת" (דוגמה להנחות המחייבות הגשת בקשה: הנחה לעיוור, עולה, אסיר ציון, נכי רדיפות

הנאצים; דוגמה להנחות שאינן מחייבות הגשת בקשה: אזרח ותיק, נכה הזכאי לקצבה חודשית, מקבל גמלת סיעוד). הדרישה להגשת הבקשה החתומה כתנאי להענקת הנחת הארנונה היא תהליך בירוקרטי העלול להוות חסם מנהלי, לעומת הענקת ההנחה באופן אוטומטי שאינה מצריכה כל פעולה אקטיבית מצד התושב כמו במילוי טפסים.

ניתן ללמוד מדוע הגשת בקשה להנחה בארנונה כרוכה בנטל מנהלי כבד מאתר האינטרנט של עיריית תל אביב, הנחשב כאחד המתקדמים והמונגשים ביותר. הזכויות המפורטות באתר מורכבות משורה של תנאים מקיימים ותנאים פוסלים, ולצורך הבנתן נדרשת אוריינות והתמצאות מורכבים. מבקשי ההנחה נדרשים להמציא לעירייה מסמכים רבים, מרשומות שלטון שונות, כאשר לחלקן המבקש חייב לכתת רגליו מאחר שלא כל אישור ניתן לקבל באופן מקוון. כך לדוגמה מבקש הנחה בגין הבטחת הכנסה חייב להמציא לעירייה צילום תעודת הזהות והספח כאשר הכתובת שבספח צריכה להיות זהה לזו שבארנונה, ואם אין זה כך עליו להגיש בקשה לרשות האוכלוסין וההגירה על מנת לקבל ספח מעודכן.⁵

מול נטל מנהלי זה, בולט יתרונו של הליך מיצוי הזכויות האוטומטי: התושב אינו נדרש כלל לסרבול ולסיבוב של בירור זכויותיו; אינו נדרש לבצע כל פעולה, בין מקוונת (אם היא ביכולתו) ובין במפגשים פיזיים; אינו נדרש להגיע פיזית למשרדי רשויות אחרות ולאבד זמן על מנת להמציא אישורים שונים; ואינו נדרש להיעזר בשירותי מיופה כוח, במקרים שבהם יש צורך בכך.

בשנת 1993 החל הביטוח הלאומי בהפקת דו"חות המפרטים את שמות תושבי הרשויות המוכרים על ידי הביטוח הלאומי בזכויות שונות המזכות בקבלת הנחה בארנונה למגורים, וזאת על מנת שההנחות יינתנו לתושבים באופן אוטומטי ויזום, מבלי שיטל עליהם העול לבקש את ההנחה ולהוכיח את זכאותם. מאחר שמתוך 41 סוגי הנחות נדרש להציג לרשות המקומית אישור מביטוח לאומי ב-25 הנחות, הרי שמיצוי זכויות באמצעות קבלת קבצים אוטומטיים מביטוח לאומי הוא בעל פוטנציאל השפעה גדול. באותם ימים הייתה רשת האינטרנט בחיתוליה, והדו"חות הופקו בנייר, במדפסת סיכות שהייתה אז מיטב הטכנולוגיה, ואז נשלחו בדואר, אולם לא לכלל הרשויות המקומיות אלא רק לאלו שהיו מוכנות לשלם עבור הפקת הדו"ח. עם התקדמות הטכנולוגיה והתפתחות העידן הדיגיטלי, עבר הביטוח הלאומי בתחילת שנות ה-2000 למשלוח דו"חות אלו בקבצים אלקטרוניים על גבי דיסקטים, ובעשור האחרון הוחל במשלוח קבצים באמצעות ממשקים ממוחשבים, היישר אל מערכות המחשב של מחלקות הגבייה ברשויות המקומיות.

עם זאת גם כיום, תדירות עדכון הרשימה של זכאי ביטוח לאומי במאגר המידע של הזכאות להנחת ארנונה ברשויות המקומיות היא פעם בשנה, כך שעדכון אוטומטי של הזכאות נעשה פעם בשנה, רק מתאריך קבלת קובץ הביטוח הלאומי ואילך. עדכון זה, שכאמור פעולתו היא מכאן ואילך, אינו מכסה את תשלומי העבר של אותה שנה, כך שתושבי הרשות המקומית שזכאותם החלה במהלך השנה, לפני תאריך המשלוח של קובץ העדכון, אינם נהנים מן התהליך האוטומטי, לפחות עד שדבר זכאותם ושיוכם לרשות המקומית מתגלה במועד העברת הקבצים השנתי. בנוסף לביטוח הלאומי החזיקו גם משרדי הביטחון והאוצר בשמות תושבי רשויות מקומיות שהוכרו על ידם כזכאים לזכויות המקנות הנחה בארנונה כנכי צה"ל (משרד הביטחון) וכנכי רדיפות הנאצים (משרד האוצר – הרשות לזכויות ניצולי שואה), וגם הם החלו להעביר דו"חות לרשויות המקומיות.

⁵ חשוב לציין שרק מקבלי הבטחת הכנסה שזכאותם נקבעה לפני 2003 זכאים להנחה בארנונה. מקבלי הבטחת הכנסה חדשים (מאז 2003) אינם זכאים להנחה בארנונה.

ואולם, שיתוף הפעולה של השלטון המקומי התברר כמוגבל בהיקפו, באופן המצביע לכאורה על התנהגות התואמת אינטרס של מניעת אובדן הכנסות. כך, לא כל רשות שקיבלה או מקבלת כיום את הדו"חות אכן עושה בהם שימוש: חלקן אינן עושות שימוש בקובץ כלל, וחלקן עושות שימוש בקובץ רק לצורך בקרה ואימות של בקשות שהוגשו באופן יזום על ידי התושבים.

מבקר המדינה, שבחן את התופעה בשנת 2015 (דו"ח 65ג), העיר לרשויות המקומיות בנושא זה של אי-מיצוי זכויות, אולם מרכז השלטון המקומי גיבה את הרשויות המקומיות והביע התנגדות נחרצת להתערבות בשיקול דעת הרשות המקומית. בביקורת מעקב שנערכה בשנת 2021 (דו"ח 72א) נמצא כי הנושא טרם הוסדר על ידי הצוות הבין-משרדי שמונה לשם כך.

באשר לגופים המעבירים את הדו"חות, הם לא ידעו בעבר, ואינם יודעים גם כיום, אם הרשות המקומית אכן עושה שימוש בקובצי המידע לצורך מיצוי זכויות אוטומטי. מצד אחד, אין לגופי ממשל מרכזי סמכות חוקית לאכוף את מתן ההנחות, אולם מצד שני מתעוררת השאלה עד כמה מוטל עליהם, כגופים המופקדים על ביטחון סוציאלי, לוודא או לנקוט פעולות לשם הגברת מיצוי הזכויות על ידי הרשויות המקומיות.

מתודולוגיה וממצאים

אף גוף ציבורי אינו מחזיק במידע על היקף מיצוי הזכות להנחה בארנונה. הנתונים המנהליים המפורסמים לציבור הם נתוני ביטוח לאומי על מספר מקבלי הקצבאות, המהווה את פוטנציאל הזכאים לקבלת הנחה בארנונה, ונתוני למ"ס על מספר משקי הבית בכל רשות. מנתונים אלו לא ניתן להסיק על מספר מקבלי ההנחה בפועל, ולכן אין הם מאפשרים לחשב את מספר משקי הבית הצורכים את ההנחה, ואת היחס בין מספר הזכאים הפוטנציאליים לבין מספר מקבלי ההנחה בפועל, שהוא שיעור מיצוי הזכות להנחה בארנונה.

כדי למלא חלל מידע אמפירי זה נעשה שימוש בקובצי משרד הפנים שאינם חשופים לציבור, ונמסרו במיוחד עבור מחקר זה. קבצים אלו אפשרו לראשונה לחשב הן את שיעור צריכת ההנחה על ידי משקי הבית, והן לאמוד את שיעור המיצוי, על ידי מיזוג והצלבה של מאגר הנתונים של ביטוח לאומי שהכיל את פוטנציאל הזכאים לקבלת הנחה, עם מאגר הנתונים של משרד הפנים שהכיל את מספר מקבלי ההנחה בפועל, וזאת בהיקף כלל-ארצי לאורך תקופה של 11 שנים (2010–2020). בגישה זו התאפשרה השוואה של חמש עילות הנחה בארנונה. לו הייתה כל שנה נבדקת בפני עצמה הייתה הבדיקה כפופה לשיעור דיוק נמוך יותר, שכן קובצי ביטוח לאומי מתייחסים למי שהיה זכאי לקבל קצבת ביטוח לאומי בשנה קלנדרית, בעוד שנתוני משרד הפנים מציגים נתונים של מי שקיבל הנחה בפועל באותה שנה קלנדרית, כך שייתכן כי אדם הוכר על ידי הביטוח הלאומי סמוך לסוף השנה הקלנדרית וטרם קיבל הנחה באותה השנה הקלנדרית. אולם מאחר שהצלבת הנתונים בוצעה לאורך תקופה של 11 שנים, ניתן לשער כי במצטבר פיצה אורך התקופה על העתקת השנים, ולכן בהקשר זה הצלבת הקבצים היא בעלת שיעור דיוק שניתן להסתמך עליו.

בגישה שנייה שננקטה בוצעה בדיקה מעמיקה ופרטנית בשתי רשויות מקומיות, קטנה וגדולה, בין השנים 2020–2023, לגבי עילה אחת בלבד. מהרשות המקומית הקטנה התקבלו גם נתונים נוספים שאפשרו לגלות את תופעת אי-המיצוי הזמני של הנחות ארנונה ואת היקפה באותה רשות. בנוסף, בוצעה בדיקה של תחולת ההנחות מול רמות הכנסה של משקי בית, וזו גילתה את מידת הרגרסיביות והפרוגרסיביות של ההנחות שנבדקו.

א. מדידת השיעור של צריכת ההנחה – שיעור משקי הבית המקבילים הנחות ארנונה

קובצי אגף ביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שהחל בפעולות איסוף בשנת 2010, כוללים מידע עבור כל אחת מן הרשויות המקומיות. נתונים אלה הוכנו על ידי רואי חשבון ששכר משרד הפנים למטרה זו, ומכסים מידע על סכומי ההנחות ומספר מקבלי ההנחה לפי עילות מוגדרות של זכאות להנחה, כולל זכאות לקצבאות ביטוח לאומי. נתוני משרד הפנים אינם זמינים לציבור, והועברו לצורך מחקר זה ומחקר קודם על הנחות ארנונה (דהן, 2022).

לשם אמידת השיעור של משקי הבית המקבל את ההנחה, נבדק תחילה היקף הצריכה של ההנחה במשקי הבית לפי כלל עילות ההנחה. לצורך כך הוצלב מספר משקי הבית שמקבלים הנחה על בסיס נתוני משרד הפנים עם נתוני למ"ס לגבי מספר משקי בית בכלל הרשויות המקומיות בישראל, וזאת לאורך תקופה של 11 שנים (2010–2020). יצוין כי ההצלבה בוצעה בשני אופנים – הראשון מוצג בלוח 4, המציג מבט לאורך זמן (פאנל), שבו נספרו בכל שנה ושנה כלל הרשויות שלהן היו נתונים מלאים (גם אם ברשות מסוימת לא היו נתונים בשנים אחרות), והשני בלוח 4.1, המבליט מבט לאורך זמן עבור קבוצה קבועה של רשויות מקומיות (פאנל מאוזן), ובו נספרו רק רשויות שבהן היו נתונים מלאים לאורך כל השנים, כך שמדובר במדגם עקבי מלא (120 רשויות משותפות). בשני הלוחות ניתן לראות תמונה כמעט זהה שלפיה היחס בין מספר מקבלי ההנחה בארנונה בכלל העילות לבין מספר משקי הבית לאורך השנים הוא למעלה מ-50% בממוצע.

ממצא זה מהווה עדות אמפירית נוספת להיקפה ולגודלה של ההנחה בארנונה, והיותה ההטבה הנלווית הגדולה בישראל.

ב. הגישה הראשונה – מדידה אגרגטיבית של שיעור מיצוי ברמת יישוב

הנתונים המנהליים של המוסד לביטוח לאומי לגבי אוכלוסייה ומקבלי גמלאות לפי יישוב קיימים בירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי, אולם מתוך 26 הקצבאות המזכות בהנחה בארנונה הם כוללים חמש קצבאות בלבד: מקבלי גמלת סיעוד, מקבלי גמלת ילד נכה, מקבלי קצבת נכות כללית, מקבלי קצבת זקנה ומקבלי קצבת זקנה הזכאים לקבלת השלמת הכנסה. מקבלי קצבאות אלה זכאים להנחת ארנונה למגורים, שנחשבים במחקר זה לזכאים פוטנציאליים. מאחר שמדובר בחמש עילות עיקריות בעלות משקל רב בהנחות ארנונה הרי שהצלבת הנתונים לגביהן מספקת ממצא מחקרי בעל משמעות ונפח.

נתונים אלו הוצלבו עם קובצי משרד הפנים, כאשר החישוב של שיעור המיצוי נעשה לפי מספר מקבלי ההנחה בפועל לפי יישוב ולפי עילה מנתוני משרד הפנים, יחסית למספר הזכאים לקצבאות ביטוח לאומי לפי יישוב ולפי עילה, המייצג את האוכלוסייה הפוטנציאלית לקבלת ההנחה, וזאת בחמש עילות הזכאות שניתן היה למזג. הבדיקה אינה כוללת את זכאי משרד הביטחון ומשרד האוצר (ניצולי שואה) בשל היעדר נתונים זמינים על מספר מקבלי קצבאות משרד הביטחון וניצולי השואה. כמו כן, אין נתונים על מספר הזכאים להנחת ארנונה בגין הכנסה נמוכה, ולכן אין אמידה של שיעור המיצוי של קבוצה זו, להוציא מקבלי קצבת זקנה הזכאים לקבלת השלמת הכנסה.

הפער בין מספר הזכאים לפי קובצי הביטוח הלאומי לבין מספר מקבלי ההנחות בפועל לפי קובצי משרד הפנים מכסה את כלל התקופה הנחקרת בשנים 2010–2020 עבור קבוצה בגודל של בין 212 ל-243 רשויות מקומיות, המהוות בין 83%–95% מכלל הרשויות המקומיות בישראל, כך שהחשש מתנודות אפשריות בשל שינויים בהרכב ומעבר תושבים מרשות לרשות מנוטרל ברובו. מדידת שיעור המיצוי לפי יישוב מאפשרת להציג הן את הממוצע, המלמד על היקף התופעה, והן את ההבדלים בין רשויות מקומיות. כך נפתח הפתח לבחון את ההבדלים בין רשויות מקומיות עם שיעור מיצוי גבוה לרשויות מקומיות עם

שיעור מיצוי נמוך, ולחקור את המתאם עם מאפייני הרשות המקומית כמו גודל האוכלוסייה והרמה הכלכלית-חברתית של תושבי הישוב.

מהשוואה שנערכה בין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה לפי קובצי הביטוח הלאומי לבין מספר מקבלי ההנחה בפועל לפי קובצי משרד הפנים, וזאת לגבי חמש העילות ועל פני תקופת 11 השנים שבין 2010–2020, נמצא כי שיעור מיצוי הזכויות בהנחות ארנונה עומד על כ-40%, תוך תנודות קלות לאורך 11 השנים שנבדקו (איור 1). יצוין כי ההצלבה בוצעה בשני אופנים – הראשון מוצג באיור 1 המציג מבט לאורך זמן (פאנל), שבו נספרו בכל שנה ושנה כלל הרשויות שלהן היו נתונים מלאים (גם אם ברשות מסוימת לא היו נתונים בשנים אחרות), והשני באיור 1.1 המבליט מבט לאורך זמן עבור קבוצה קבועה של רשויות מקומיות (פאנל מאוזן) ובו נספרו רק רשויות שלהן היו נתונים מלאים לאורך כל השנים, כך שמדובר במדגם עקבי מלא (147 רשויות משותפות). לאחר מכן נערכו השוואה ופילוח לפי אשכולות כלכליים, לפי מגזר (ערבי, חרדי ויהודי) ולפי גודל הרשות. בלוח 5.1 ניתן לראות מתאם בין אשכול כלכלי לבין אחוז מיצוי הזכויות, כך שככל שהאשכול הכלכלי נמוך יותר – שיעור מיצוי הזכויות נמוך יותר. בלוח 5.2 ניתן לראות כי שיעור המיצוי הממוצע הנמוך ביותר נמצא ברשויות הערביות, שיעור מיצוי ממוצע גבוה יותר נמצא ברשויות החרדיות, ושיעור המיצוי הממוצע הגבוה ביותר נמצא ברשויות היהודיות. בלוח 5.3 רואים גם חוסר מתאם מובהק בין גודל הרשות לבין שיעור המיצוי.

ג. מגבלות המדידה בגישה הראשונה

יתרונה של האמידה בגישה הראשונה הוא יצירת נקודת ייחוס חשובה לאומדן שיעור מיצוי שנשען על נתונים מצרפיים ברמת רשות מקומית, תוך כיסוי רחב יחסית של רשויות מקומיות לאורך זמן. אולם, אמידה זו סובלת מכמה הטיות:

- (א) הטיית כפל-זכאות: תושבים שהיו זכאים לקבלת הנחה לפי שתי עילות או יותר ובחרו לקבל את ההנחה הגבוהה יותר, לדוגמה, אזרח ותיק סיעודי שזכאי במקביל להנחה של 25% בגין קבלת קצבת זקנה ו-70% הנחה בגין קבלת קצבת סיעוד יופיע פעמיים ברשימת הזכאים הפוטנציאליים, אבל פעם אחת כממש הנחת ארנונה למגורים;
- (ב) הטיית זכאות על הנייר: תושבים המקבלים קצבת ביטוח לאומי אך חסרי זכאות לקבל הנחה בארנונה מחמת שאינם מחזיקים בנכס, כגון אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה, מתגורר אצל ילדיו ואינו רשום כמחזיק בנכס, נחשב זכאי פוטנציאלי להנחת ארנונה אבל בפועל אין הוא יכול לממש את זכאותו;
- (ג) הטיית ריבוי זכאים: כאשר באותו נכס מתגוררים אנשים מספר בעלי זכאות דומה, והם זכאים לקבלת הנחה בגין אחד מהם בלבד. לדוגמה שני בני זוג המקבלים קצבת זקנה, וזכאים להנחה אחת בלבד בארנונה.

ד. הגישה השנייה – אמידה פרטנית בשתי רשויות מקומיות

בגישה השנייה נערכה בחינה פרטנית ברמת משק בית של מספר הזכאים לקבלת הנחת ארנונה בעילה של אזרח ותיק במועצה מקומית קטנה (ישוב קטן, עד 10,000 תושבים) ובעירייה גדולה (המונה מעל 200,000 תושבים) בשנים 2020–2023.

כפי שניתן לראות בלוח 6, שיעור המיצוי המבוסס על בדיקה מפורטת ברמת משק בית של תושבי רשות מקומית קטנה בין השנים 2020–2023 מגיע עד 95%, והוא גבוה באופן ניכר בהשוואה לנקודת הייחוס שהתקבלה באמידת שיעור המיצוי בגישה הראשונה. לוח 7, המציג את שיעור המיצוי ברמת משק בית ברשות מקומית גדולה, מראה כי ההטיה אינה מוגבלת לרשות מקומית קטנה. אומדן שיעור המיצוי

לפי נתונים מפורטים ברמת משק בית מגיע ברשות מקומית זו לשיעור מרבי של 75%, וזאת לעומת שיעור מיצוי ממוצע של 32% בלבד בגישה הראשונה.

המעלה של הגישה השנייה היא אמינות החישוב של שיעור המיצוי, שכן היא מנטרלת את הטיות המדידה שהגישה הראשונה סובלת מהן, אך הכיסוי המוגבל (שתי רשויות) מותיר שאלה לגבי ייצוגיות הממצאים לגבי שאר הרשויות.

ישנו הבדל ניכר לעין בין שיעורי המיצוי של הנחת ארנונה לפי חמש העילות שנבחנו לבין שיעור המיצוי בתוכניות חברתיות אחרות בישראל. כפי שהוצג בסקירת המחקרים שנערכו בישראל, שיעור המיצוי בתוכניות חברתיות אוניברסליות הוא מעל 90%. המחקר הנוכחי מראה כי שיעור המיצוי של חמש הנחות ארנונה אוניברסליות (הנחות שאינן מותנות במבחן הכנסה של הרשות המקומית) עומד בגישה הראשונה, המהווה נקודת ייחוס, על 40%, ובגישה השנייה מטפס לשיעור של 75% ברשות מקומית גדולה. כלומר, שיעור המיצוי של הנחות ארנונה אוניברסליות (שאינן מותנות במבחן הכנסה של הרשות המקומית) נמוך יותר לעומת תוכניות חברתיות אוניברסליות, אם אכן שיעור המיצוי של רשות מקומית גדולה מיטיב לייצג את שיעור המיצוי הארצי.

במבט ראשון, שיעור המיצוי של 75% ברשות מקומית גדולה בישראל נראה דומה לשיעור מימוש הנחות ארנונה בתוכנית מקבילה בבריטניה, שעומד על 75% (Finn and Goodship, 2014) או על 80% (Hernanz et al., 2004). אולם שיעור מיצוי הזכויות בבריטניה חושב על בסיס כלל הנחות, הכוללות הנחות המותנות במבחן הכנסה, וגם הנחות שהן "הטבות דרכון" למקבלי קצבאות אחרות. לעומת זאת שיעור המיצוי שחושב ברמת הפרט בעיר גדולה אינו כולל הנחות בגין הכנסה נמוכה, שצפוי להיות נמוך אם לשפוט לפי שיעור מיצוי הזכויות בתוכנית הבטחת הכנסה בישראל (גוטליב, 2021). כלומר, שיעור המיצוי בישראל, ככל הנראה, היה נמוך יותר מכפי שהיה בבריטניה אילו נכללו בחישוב הנחות ארנונה בגין הכנסה נמוכה.

ה. אמידת אי-מיצוי זמני

מחקר זה משתמש בנתונים מפורטים על תושבי רשות מקומית קטנה כדי לחשוף את היקף התופעה של אי-מיצוי זמני. אי-מיצוי זמני מתייחס לאי-מימוש הנחת ארנונה במשך תקופה של פחות משנה, וזאת להבדיל מאי-מיצוי מתמשך כאשר זכאי הנחות ארנונה אינם מממשים את זכאותם במשך שנה או יותר. תופעה זו נובעת מכך שעדכון קובץ זכאי ביטוח לאומי במאגר המידע של הרשות המקומית נעשה ברשויות מקומיות רבות בתדירות של פעם אחת בשנה. בדיקה מדגמית שנערכה ב-15 רשויות מקומיות העלתה כי ב-11 מתוכם, תושב הנעשה זכאי במהלך השנה להנחה בארנונה יקבל את ההנחה רק אם יפנה ביוזמתו, ולא באופן אוטומטי, וכי גם בעת העדכון האוטומטי השנתי ההנחה אינה ניתנת רטרואקטיבית מיום היווצרה של הזכאות אלא מכאן ואילך בלבד. כתוצאה מכך, תושב שנעשה זכאי במהלך השנה, אבל אחרי העדכון האחרון, אינו נהנה מקבלת הנחה אוטומטית אם לא יזם הגשת בקשה באופן אקטיבי, על כל הנטל המנהלי הכרוך בכך.

שיעור אי-מיצוי זמני מוגדר כמספר הזכאים החדשים להנחת ארנונה בשנה מסוימת חלקי מספר התושבים שבאותה שנה הפכו לזכאים חדשים לאחר העדכון השנתי של רשימת זכאי ביטוח לאומי במאגר המידע של הרשות המקומית, ולא קיבלו הנחה באותה שנה עד העדכון הבא של מאגר הרשות המקומית. קבוצה אחרונה זו היא למעשה הקבוצה הסובלת מתופעת אי-מיצוי זמני.

במקרה בוחן של רשות מקומית קטנה נערכה בדיקה פרטנית של הזכאים לקבלת הנחה לראשונה בשנה קלנדרית, שלא ביקשו הנחה ביוזמתם, וממצאי הבדיקה העלו כי על פני שלוש שנים, שיעור אי-מיצוי זמני

ממוצע בכל העילות עומד על כ-25% (לוח 8). כלומר, השילוב של תדירות עדכון שנתית יחד עם מדיניות אי-רטרואקטיביות של ההנחה כרוכה במחיר אי-מימוש הזכאות להנחה של רבע מהזכאים. אמידת שיעור המיצוי הזמני היא חשובה כדי לספק מידע חיוני למקבלי ההחלטות ששוקלים את תדירות העדכון של מאגר המידע של הרשות המקומית ברשימת זכאי הביטוח הלאומי. היא חשובה גם מנקודת ראות התושב לנוכח ההיקף הכספי המשמעותי של הנחות הארנונה.

ו. פרוגרסיביות הנחות ארנונה

נתוני הפרט ברשות מקומית קטנה נוצלו גם כדי להעמיק את הניתוח, לבחינת מידת התחולה הפרוגרסיבית או הרגרסיבית של כל הנחה והנחה, לפי רמת העושר של משק הבית, שנמדד לפי שטח הדירה וגובה תשלום הארנונה למגורים. כך נחשף מי נהנה יותר מהנחות ארנונה לפי רמת עושר, תוך פירוט לפי עילת הזכאות. עבודה זו תציג את התחולה של כל אחת מהנחות הארנונה על בסיס נתוני פרט, ובכך תורמת לקידום הידע שהתבסס קודם על נתונים מצרפיים ברמת רשות מקומית (דהן, 2022).

לבדיקה זו חשיבות רבה, שכן תוכנית ההנחות בארנונה נועדה להגשים מדיניות חברתית וכלכלית של השלטון המרכזי, ומידת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של הנחות ארנונה חשובה לצורך בחינה האם המדיניות החברתית של השלטון המרכזי אכן מתממשת. כפי שעולה ממיון הנחות הארנונה, המדיניות החברתית שביסודה ניתנת לקטלוג לפי שתי מטרות חברתיות: הראשונה, סבסוד ותמיכה באוכלוסיות שמצבן הכלכלי גרוע, וזאת על מנת לצמצם את אי-השוויון (הנחות תמיכה), והשנייה הוקרה לקבוצות אוכלוסייה שהמדינה מבקשת להכיר בתרומתן לחברה (הנחות הכרה). ראשית, מיסוי הארנונה מוטל לפי שטח הדירה, שאף הוא מהווה אמת מידה למצבו הכלכלי של התושב, ולכן טבעי ומתבקש להשתמש בהנחות מס אלה כדי להקל על התושבים הזקוקים לתמיכה כלכלית, שכן הנחה מגובה המס המוטל על הנכס קשורה לנטל הכלכלי. לעומת זאת, הוקרה והכרה בתרומתן ובפועלן של אוכלוסיות הנחות ההכרה אינה קשורה למצבן הכלכלי ולשטח דירתן. לכן ההנחה לאוכלוסיות ההכרה כרוכה במחיר כפול של הגדלת אי-השוויון בין תושבי הרשות המקומית לפי מידת הרגרסיביות של הנחות ההכרה ולפי השירותים הנגרעים מתושבי הרשות המקומית החלשים עקב אובדן הכנסות (דהן, 2022).

בדיקת הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של הנחות הארנונה מהווה אפוא בדיקה משלימה לאמידת השיעור של מיצוי זכויות, שכן שיעור מיצוי זכויות מבקש למדוד את הגשמת מדיניות החברתית של הממשלה, ועד כמה ההטבות הניתנות בתוכניות השונות מגיעות ליעדן, ולפיכך חיוני לבחון נושא זה כחלק בלתי נפרד מעבודה העוסקת במיצוי זכויות.

לצורך בדיקה זו נדרש לבחון מתאם בין גובה הכנסותיהם של מקבלי הנחות לבין גובה ההנחות שהם מקבלים, אולם נתונים על הכנסת משק בית אינם זמינים במאגר הרשות המקומית. לפיכך, נעשה שימוש בשטח הדירה כאינדיקטור מחליף להכנסה של משקי בית, מתוך הנחה כי ככל שלמשק בית יש הכנסה גבוהה יותר יש ביכולתו לרכוש דירה בשטח גדול יותר. את סבירותו של קשר זה ניתן לאשש באמצעות המתאם הקיים בקובצי למ"ס לשנת 2019 בין שטח דירה ברמת יישוב (לפי קובץ רשויות מקומיות) והכנסה ברמת יישוב (לפי רכיבי המדד הכלכלי-חברתי), וזאת בהתחשב במגבלות המדידה שהן ההשוואות בין אזורים שאינם מאותו אשכול כלכלי. לפיכך חושבה התחולה של הנחות ארנונה על בסיס שטח הדירה (כאינדיקטור לרמת הכנסה), וגובה ההנחה בארנונה למשק הבית.

לוח 9 מראה את ההנחה הממוצעת שניתנה ברשות מקומית קטנה (1,170 בתי אב) לפי עשירונים של שטח דירה, כולל משקי בית שלא קיבלו הנחה. בנוסף מוצג מדד הריכוזיות של הנחת ארנונה שמחושב כמכפלה של מדד ג'יני של הנחה מסוימת במתאם ג'יני של אותה הנחה, המבטא את המתאם בין המיקום

היחסי של משק הבית לפי שטח הדירה לבין מיקומו היחסי לפי גובה הנחת הארנונה. מדד הריכוזיות נע בין מינוס אחד, המעיד על תחולה פרוגרסיבית מרבית של הנחת הארנונה, לבין פלוס אחד, המייצג תחולה רגרסיבית מרבית של הנחת הארנונה.

כיוון שגודל הדירה משמש אינדיקטור להכנסה, אך הוא עצמו מהווה חלק מן הזכאות להנחה (גודל ההנחה תלוי בגודל הדירה), פוצל לוח 9 לשני לוחות שאחד מהם כולל הנחות התלויות בגודל הדירה והאחר כולל רק הנחות שאינן תלויות בגודל הדירה, וזאת על מנת לסייע בפירוש הממצאים.

מדד הריכוזיות של כלל הנחות הארנונה עומד על 0.068 ומשקף תחולה ניטרלית, שהיא סיכום של הנחות פרוגרסיביות המקוזזות על ידי הנחות בעלות תחולה רגרסיבית. באופן צפוי, הנחת ארנונה לפי מבחן הכנסה והנחת אזרח ותיק עם השלמת הכנסה הן פרוגרסיביות, אבל מפתיע לגלות שהנחת אזרח ותיק עם השלמת הכנסה היא בעלת תחולה פרוגרסיבית יותר בהשוואה להנחות ארנונה בגין הכנסה נמוכה. מדד הריכוזיות של מקבלי הנחת ארנונה בגין עילת זכאות לקצבת נכות כללית הוא קרוב לאפס, המשקף הנחה בגובה אחיד לכל עשירוני השטח.

הנחת ארנונה למקבלי גמלת סיעוד היא הרגרסיבית ביותר. מדד הריכוזיות של הנחת גמלת סיעוד, שאינה קשורה באופן הדוק למצב כלכלי אלא יותר לגיל ולמצב בריאותי, מעיד על תחולה רגרסיבית. מדד הריכוזיות של הנחת ארנונה בגין גמלת סיעוד הוא גבוה אפילו יחסית להנחת ארנונה לאזרח ותיק בשיעור 25%, שאף היא תורמת להרחבת אי-שוויון, שכן העשירים בעלי הנכסים הגדולים זוכים לסכומי הנחה ניכרים בהשוואה לאזרחים ותיקים בעשירונים הנמוכים. התחולה הרגרסיבית של הנחת ארנונה בגין גמלת סיעוד נעוצה ככל הנראה בכך שזו הגמלה היחידה שבה אין מגבלה על גודל נכס בזכאות להנחת ארנונה. בנוסף, נראה שמקבלי גמלת סיעוד הם בעלי נכסים גדולים שנצטברו על פני תקופת חיים ארוכה יותר בשל גילם, וזאת לעומת זוגות צעירים שנוטים להתגורר בנכסים בשטח קטן בהרבה. ייתכן שעיצוב הנחה אוניברסלית למקבלי קצבת סיעוד נעשה מתוך חשש מפני אי-מיצוי של אוכלוסייה שאינה עצמאית, ואינה צפויה לממש את זכויותיה אלא באמצעות הסביבה שעליה נשענים אנשים סיעודיים. גם התחולה של הנחת ארנונה בגין ילד נכה היא רגרסיבית, והיא משקפת כנראה שילוב של מיצוי גבוה יותר של הזכות לקבלת קצבת ילד נכה מביטוח לאומי בקרב משפחות חזקות יותר עם דירה בשטח גדול יותר.

בנוסף ניתן לראות בבירור כי הנחות הכרה הן רגרסיביות: הנחות נכי צה"ל ומשפחות שכולות (מדד ריכוזיות חיובי גבוה מ-0.4) והנחות נכי נרדפי הנאצים (מדד ריכוזיות חיובי גבוה מ-0.3). כלומר, הנחות הכרה הן רגרסיביות באופן מובהק, וזאת לעומת פרוגרסיביות צפויה של הנחות ארנונה מותנות הכנסה. ממצאים אלה משחזרים את התוצאות של דהן (2022), אבל הפעם על בסיס נתונים מפורטים ברמת משק בית (במקום ברמת הישוב). יוצא, אפוא, שהמסקנה שתמהיל הנחות הארנונה ביישובים יהודיים (המכיל יותר הנחות הכרה) הוא פחות פרוגרסיבי מתמהיל הנחות הארנונה ביישובים הערביים מקבלת תמיכה בניתוח המבוסס על נתוני פרט. יש לראות במחקר הנוכחי תוספת חשובה לעבודה קודמת בנושא אמידת פרוגרסיביות מיסוי הארנונה (דהן, 2022), שהתבססה על נתונים מנהליים ברמת הישוב.

סיכום

עבודה זו אומדת לראשונה את שיעור המיצוי של הזכאות להנחות ארנונה למגורים ברשויות המקומיות בישראל, והיא מצטרפת למחקרים מעטים על מיצוי הטבות במס מקומי בעולם.

אמידת שיעור המיצוי בוצעה בשתי גישות. בגישה הראשונה חושב שיעור המיצוי ברמה אגרגטיבית של רשות מקומית במדגם שנע בין 212 ל-243 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות מקומיות במדינת ישראל) בכל אחת מהשנים 2010 עד 2020. מדידה זו התאפשרה הודות למיזוג נתונים ממשרד הפנים, שנמסרו

במיוחד לטובת מחקר זה, עם נתוני ביטוח לאומי. מניתוח משווה שבחן חמש עילות עיקריות להנחת ארנונה למגורים עלה כי שיעור המיצוי הממוצע ברשויות המקומיות שנבדקו עומד על כ-40% תוך תנודות קלות יחסית בשיעור המיצוי לאורך התקופה הנחקרת. יתרונה של גישה זו הוא יצירת נקודת ייחוס חשובה לאומדן שיעור מיצוי, שנשען על נתונים מצרפיים ברמת רשות מקומית תוך כיסוי רחב יחסית של רשויות מקומיות לאורך זמן. חסרונה של גישה זו הוא בהטיות מדידה שמהן היא סובלת עקב תופעת "זכאות על הנייר".

בגישה השנייה חושב שיעור המיצוי ברמת משק בית בשתי רשויות מקומיות לגבי עילה אחת בלבד, בין השנים 2020–2023. אמידה זו מנטרלת את הטיות המדידה שמהן סובלת הגישה הראשונה, ובעקבות כך עלה שיעור המיצוי ברשות הגדולה ליותר מ-70% וברשות הקטנה ליותר מ-90%. המעלה של הגישה השנייה היא אמינות החישוב של שיעור המיצוי, אך הכיסוי המוגבל (שתי רשויות) מותיר שאלה לגבי ייצוגיות הממצאים לגבי שאר הרשויות.

ממצא משמעותי נוסף שעלה מן המחקר הוא קיומה הנפרד של תופעת אי-מיצוי זכויות זמני, המתקיימת בכל שנה קלנדרית בפני עצמה, והיא מובחנת מתופעת אי-מיצוי מתמשך. אי-מיצוי זמני נובע מכך שהשימוש בקובצי הביטוח הלאומי נעשה בתדירות של פעם אחת בשנה בלבד, כך שכל מי שנעשה זכאי לקצבה במהלך השנה הקלנדרית שלפני העדכון החד-שנתי אינו נהנה מקבלת הנחה אוטומטית. במקרה בוחן של רשות מקומית קטנה, על בסיס מידע מפורט ברמת משקי בית, נמצא שרבע מהזכאים לקבלת הנחה לראשונה בשנה קלנדרית לא מימשו את זכאותם כזכאים.

האמידה בגישה השנייה, הנהנית מרמת אמינות גבוהה יותר עקב שימוש בנתונים פרטניים, העלתה אומנם שיעור מיצוי גבוה יותר מהאמידה שנעשתה בגישה הראשונה, אולם גם לפי גישה זו שיעור מיצוי הזכויות של הנחות ארנונה אוניברסליות שנמדד ברשות מקומית גדולה עדיין נמוך יחסית לשיעור המיצוי בקצבאות אוניברסליות בישראל, ולעומת שיעור מיצוי של הנחות מס מקומי בבריטניה. זאת, למרות מאמצים רבים של השלטון המרכזי להגברת מימוש הזכאות להנחות ארנונה, החל מעיצוב מדיניות אחידה בשנת 1993 וכלה בהקלת נטל מנהלי על התושב, באמצעות פטור מהגשת בקשות בחלק מן העילות, והעברת קובצי הביטוח הלאומי לרשויות המקומיות. ממצא זה מפתיע לאור ממצאי המחקר של Alon and Dahan (2025), שלפיהם הדרג המקצועי ברשויות המקומיות אינו נוטה להציב חסמים מנהליים במימוש הנחות ארנונה. מראיונות עם גזברים ומנהלי גבייה התברר שתושבים רגישים להנחות ארנונה, ורגישות זו משליכה על המסר הגלוי והסמוי שמסדר הדרג הפוליטי לצמצום החיכוך עם התושבים בתהליך מימוש ארנונה. זאת ועוד, מעט רשויות מקומיות מנצלות את שיקול הדעת שניתן להן לצמצם הנחות רשות (Alon and Dahan, 2025).

ביצוע האמידה והחישוב לפי שתי הגישות מאפשר ללמוד כי אומדן שיעור המיצוי המבוסס על נתונים ברמה אגרגטיבית מוטה באופן ניכר, וכי בתוכניות הנחות המכילות כללי זכאות מורכבים החוקרים עלולים להיתקל בתופעה כמותית גדולה של הנחות שאינן ניתנות בפועל, ואינן אלא בגדר "זכאות על הנייר". ממצא זה מציב תמרוז אזהרה בפני מחקרים שאומדים שיעור מיצוי שלא על בסיס נתוני פרט.

ממצאי מחקר זה מפנים זרקור לשני צעדים מנהליים שרשויות מקומיות יכולות לנקוט על מנת לצמצם את תופעת אי-המיצוי של הנחות ארנונה. מקבלי ההחלטות יכולים לשנות את תדירות העדכון של רשימת הזכאים במאגר המידע של הרשות המקומית, למשל מתדירות שנתית לתדירות רבעונית או חודשית. הישימות הטכנית של צעד כזה היא גבוהה, כי מנגנון כזה כבר קיים ומוכר לדרג המנהלי. צעד אפשרי נוסף הוא ביטול מלא (או חלקי) של חובת הגשת בקשה כתנאי לקבלת הנחה בארנונה, כך שהרשות המקומית

תוכל להעניק הנחות ביוזמתה, גם ללא פנייה של התושב, בהסתמך על המידע שבידיה, אם מתוך קובצי ביטוח לאומי, אם מתוך תיקי רווחה ואם מתוך איתור יזום של זכאים.

אמידת מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה על סמך נתונים מפורטים ברמת משק בית ברשות מקומית קטנה גילתה שהנחות הכרה (כגון נכי צה"ל, משפחות שכולות ונכי רדיפות הנאצים) הן רגרסיביות, וזאת לעומת פרוגרסיביות צפויה של הנחות מותנות מבחן הכנסה. תוצאות אלו תואמות את ממצאי המחקר של דהן (2022), אבל תרומתן בכך שהן מבוססות על נתונים ברמת משק בית. כלומר, הנחות הכרה גובות מחיר במונחי אי-השוויון בין אם אמידת התחולה של הנחות ארנונה מחושבת על בסיס נתונים אגרגטיביים ברמת היישוב ובין אם לפי נתונים מפורטים ברמת משק בית. מידע זה חשוב לדיון הציבורי בתפקיד הנחות הארנונה במדיניות החברתית הכוללת בישראל.

התפתחויות טבעיות של מחקר זה תהיינה מידת שיעור המיצוי ותחולת הנחות הארנונה על בסיס נתונים ברמת משק בית ברשויות מקומיות נוספות. האתגר במחקר המשך כזה הוא השגת שיתוף פעולה מצד רשויות מקומיות בשל החשש לפגיעה בפרטיות, או חשש מדירוג נמוך בסולם מיצוי זכויות ברשויות המקומיות. לפחות לגבי החשש לפגיעה בפרטיות ייתכן שהדרך הנכונה היא לקרוא לגוף לאומי כמו הלמ"ס שיבנה מאגר נתונים מנהליים על בסיס כלל הרשויות המקומיות בדומה למאגר נתוני השכר ברמת הפרט, המבוסס על נתוני רשות המיסים וביטוח לאומי. התפתחות טבעית נוספת היא מדידה של עילות הנחה נוספות מעבר לחמש העילות שנבחנו בעבודה זו, כאשר האתגר במחקר המשך כזה הוא פרסום נתונים מנהליים ברמת היישוב על ידי גופים נוספים כמו משרד האוצר ומשרד הביטחון.

מקורות

- ברק א' (1992), "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות", משפט וממשל א, 9.
- אזולאי-זלסקין א' (2005), "תוכנית ביטוח נגד תאונות עבודה בישראל: מכשולים בתהליך יישום התוכנית לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים", ביטחון סוציאלי 69, 116–144.
- בן אריה א' (1994), משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית "שפיר" ומיצוי זכויותיהן לקצבאות המוסד לביטוח לאומי. עבודת גמר לתואר מוסמך, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בנק ישראל, דין וחשבון 2020, לוח ו'–נ' 12 המסים הישירים, 1980 עד 2020.
- כללי/פרק-ו-המגזר-הציבורי-ומימונו-11 boi.org.il/publications/other-publications/11
- גוטליב ד' (2021), "מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר", ביטחון סוציאלי 113, 17–47.
- גורדון ד' ואליאב ת' (1997), "אוניברסאליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע", ביטחון סוציאלי 50, 75–84.
- גל ג', שלו מ' ואייזנשטדט, מ' (2009), "בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל", ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל, ירושלים, 187–224.
- דהן מ' (2022), "הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים והבניה חברתית", הרבעון לכלכלה 66, 35–68.
- דורון א' ורוטר ר' (1976), "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל – קובצי נתונים לעיבוד 1999–2022, קובץ לשנת 2022.

[הרשויות-המקומיות-בישראל-קובצי-נתונים-לעיבוד--1999.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/DmeyLeda.pdf)

[cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/2017](https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/DmeyLeda.pdf)

טולדנו א' (2014), "מיצוי זכויות בדמי לידה", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/DmeyLeda.pdf

טולדנו א' (2015), "מיצוי זכויות בביטוח אבטלה מבין המתייצבים בשירות התעסוקה בשנת 2013", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/mityazvim.aspx

טולדנו א' (2015), "מיצוי זכויות בדמי מזונות", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/MizuzyMezonot.pdf

טולדנו א' וגוטליב ד' (2014), "מיצוי זכויות בביטוח אבטלה", המוסד לביטוח לאומי, 1-6.

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/MitzuyAvtala.aspx

לוי ל' (2009), "קואליציה של הדרה: אי-מימוש הזכאות לסיוע מצד מערכות הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני", ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל, ירושלים, 225-253.

משרד מבקר המדינה (1992), דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה (2009), דו"ח שנתי 2009.

משרד מבקר המדינה (2015), דו"ח שנתי 2015.

משרד מבקר המדינה (2020), דו"ח שנתי 2019.

משרד מבקר המדינה (2022), דו"ח שנתי 2021.

רימרמן א', שוורץ ח' ולי-אור נ' (2000), "נכים בקיבוץ המשתנה: מאפיינים ושאלת מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי", ביטחון סוציאלי 57, 167-182.

Alon S. and Dahan M. (2025), "The Power of Clients, Administrative Burden and Take-up of Social Benefits", Unpublished manuscript.

Currie J. (2004), "The Take Up of Social Benefits", IZA DP No. 1103.

Dahan M. and Nisan U. (2010), "The Effect of Benefits Level on Take-Up Rates: Evidence from a Natural Experiment", *International Tax and Public Finance* 17, 151-173.

Dahan M. and Nisan U. (2011), "Explaining Non-Take-Up of Water Subsidy", *Water* 3(4), 1174-1196.

Finn D. and Goodship J. (2014), *Take-Up of Benefits and Poverty: An Evidence and Policy Review*, London.

Hernanz V., Malherbert F. and Pellizarri M. (2004), *Take-Up of Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, Paris.

Janssens J. and Van Mechelen N. (2022), "To Take or not to Take? An Overview of the Factors Contributing to the Non-Take-Up of Public Provisions", *European Journal of Social Security* 24(2), 95-116.

- Kerr S. A. (1982), "Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model", *Journal of Social Policy* 11(4), 505–517.
- Ko W. and Moffitt A. (2022), "Take-Up of Social Benefits", NBER Working Papers 30148, National Bureau of Economic Research.
- Tarshish N., Gal J., Holler R., Benish A. and Dahan M. (2023), "A Fast Track to Social Rights? Passported Benefits and Administrative Burden", *Journal of Social Policy* June, 1–17.

לוחות ואיורים

לוח 1: שיעורי מיצוי זכויות בתוכניות בארה"ב

Year	Program	Source	Take-up rate (%)
1995	AFDC	Falk (2017)	82%
2012	TANF	Falk (2017)	28%
2005-2009	EITC	Jones (2013)	77%-81%
2009	Medicaid	Kenney et al. (2012)	67% (for adults)
2014-2017	Medicaid	Decker et al. (2022)	46% (for adults)
1996	SNAP	USDA (2022)	65% (for households)
2019	SNAP	USDA (2022)	84% (for households)
2015	Housing Assistance	Kingsley (2017)	21% (Rationed Program)

המקור: Ko. and Moffitt (2022)

לוח 2: שיעורי מיצוי זכויות בתוכניות לפי יבשות

יבשת	טווח שיעורי המיצוי
אירופה	20% עד 99%
אסיה (יפן)	16% עד 23%
צפון אמריקה (קנדה)	13% עד 92%
אוקיאניה	26% עד 100%

המקור: Ko. and Moffitt (2022)

לוח 3: פירוט סוגי ההנחות ושיעורן

עילת ההנחה	המשרד הממשלתי המספק את האישור	שיעור ההנחה באחוזים	שיעור ההנחה בש"ח, לדירת 70 מ"ר ⁶	שיעור ההנחה בש"ח, לדירת 70 מ"ר ⁷
אזרח ותיק המקבל השלמת הכנסה **	בט"ל	100%	8,890	2,520
אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה/שארית **	בט"ל	25%	2,223	630
אזרח ותיק העומד במבחן הכנסה לפי חוק האזרחים הוותיקים **	בט"ל	30%	2,667	756
אזרח ותיק המקבל קצבה ללא השלמת הכנסה **	בט"ל	25%	2,223	563
אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה **	בט"ל	100%	8,890	2,250
אזרח ותיק הזכאי לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי ***	בט"ל	70%	6,223	1,575
נכה הזכאי לקבלת קצבה חודשית מלאה מהמוסד לביטוח לאומי, אשר דרגת אי כושר השתכרותו היא בשיעור של 75% ומעלה ***	בט"ל	80%	7,112	1,800
נכה אשר טרם קבלת קצבת הזקנה נקבעה לו לצמיחות דרגת אי כושר השתכרות בשיעור של 75% ומעלה ***	בט"ל	80%	7,112	1,800
נכה בעל נכות רפואית של 90% ומעלה ***	בט"ל	40%	3,556	900
נכה מלחמה בנאצים *	האוצר	66%	5,867	1,485
נכה רדיפות הנאצים כולל קבלת גמלת נכות מהמדינות: גרמניה/הולנד/אוסטריה/בלגיה *	האוצר	66%	5,867	1,485
מקבלי גמלה לילד/ה נכה **	בט"ל	33%	2,934	743
נכה צה"ל ומשפחות שכולות *	משהב"ט	66%	5,867	1,485
נכה משטרה *	משהב"ט	66%	5,867	1,485
נכה שירות בתי הסוהר *	משהב"ט	66%	5,867	1,485
עיוור הנושא תעודת עיוור ***	תע' עיוור	90%	8,001	2,025
נכה נפש בקהילה ***		כמו מחזיק, ובחישוב יחסית למספר נפשות		
אסיר ציון המקבל תגמול לפי מבחן הכנסה **	בט"ל	100%	8,890	2,250

⁶ לפי תעריך מקסימלי מאושר על ידי משרד הפנים לשנת 2022 (127 ש"ח).

⁷ לפי תעריך מינימלי מאושר על ידי משרד הפנים לשנת 2022 (36 ש"ח).

1,485	5,867	66%	בט"ל	אסיר ציון *
2,025	8,001	90%	משרד הפנים	עולה חדש (לתקופה של שנה בלבד) **
1,800	7,112	80%	פנים ובט"ל	עולה התלוי בעזרת הזולת הזכאי לגמלה מיוחדת או גמלת סיעוד לעולה ***
1,485	5,867	66%	משהב"ט	איש צד"ל (לתקופה של שנה בלבד) *
1,485	5,867	66%	יד ושם	חסיד אומות העולם ***
450	1,778	20%		הורה יחיד לילד מתחת לגיל 18, או הורה יחיד לילד המשרת שירות סדיר / מתנדבת בשירות הלאומי ***
450	1,778	20%	משהב"ט	פדוי שבי ***
1,485	5,867	66%	בט"ל	נפגע פעולת איבה *
1,485	5,867	66%	בט"ל	בן משפחה של הרוג מלכות *
2,250	8,890	100%	משהב"ט	חיילים בשירות חובה (עד ארבעה חודשים לאחר שחרורם) *
2,250	8,890	100%	בט"ל	מתנדבת בשירות הלאומי *
2,250	8,890	–50% 100%	בט"ל	משרת בשירות האזרחי *
1,125	4,445	50%	בט"ל	משרת בשירות אזרחי משמר במסלול מלא הכולל 40 שעות שבועיות במוצע בתקופה של 12 חודשים כל עוד הוא משרת **
1,688	6,668	75%	בט"ל	משרת בשירות אזרחי משמר במסלול מפוצל הכולל שירות של 20 שעות שבועיות במוצע בתקופה של 24 חודשים כל עוד הוא משרת **
1,125	4,445	50%	בט"ל	משרת בשירות אזרחי-ביטחוני **
1,688	6,668	75%	בט"ל	משרת בשירות אזרחי-חברתי המשרת 30 שעות שבועיות במוצע במשך שנתיים **
1,688	6,668	75%	בט"ל	משרת בשירות אזרחי-חברתי המשרת 20 שעות שבועיות במוצע במשך 3 שנים **
2,250	8,890	100%	בט"ל	הורה של חייל שפרנסתו על החייל **
1,013	4,001	45%		מחזיק באזור שדרות ועוטף עזה ***
2,268	8,001	90%–40%		מקבל הנחה ע"פ מבחן הכנסה **
1,575	6,223	70%		נזקק (דיון בפני ועדה) ***
1,575	6,223	70%	בט"ל	מקבל קצבת הבטחת הכנסה (ובתנאי שהחל לקבל את התשלומים לפני יום 1.1.03, ולא חלה הפסקה רצופה של 6 חודשים בזכאותו) ***
1,575	6,223	70%	בט"ל	מקבל קצבת מזונות (ובתנאי שהחל לקבל את התשלומים לפני יום 1.1.03, ולא חלה הפסקה רצופה של 6 חודשים בזכאותו) ***

* עד 4 נפשות ההנחה היא על 70 מ"ר הראשונים, ומ-5 נפשות ומעלה ההנחה היא על 90 מ"ר הראשונים.

** ההנחה ניתנת עד 100 המ"ר הראשונים.

*** אין הגבלה על מספר המ"ר.

לוח 4: תיאור סטטיסטי של מספר משקי הבית, ומספר מקבלי ההנחות בין השנים 2010–2020

שנה	מספר הרשויות שהיה בהן נתון גם על משק בית וגם על מקבלי הנחה	מספר משקי הבית	מספר מקבלי ההנחה בפועל בכלל העילות	אחוז מספר מקבלי הנחה בפועל חלקי מספר משק בית
2010	164	1,932,741	895,244	46%
2011	176	2,044,995	1,027,465	50%
2012	187	1,853,383	1,079,302	58%
2013	188	2,161,275	1,048,738	49%
2014	191	2,156,498	1,130,210	52%
2015	189	2,202,356	1,147,697	52%
2016	192	2,258,387	1,205,676	53%
2017	193	2,273,465	1,201,987	53%
2018	198	2,397,637	1,292,511	54%
2019	189	2,406,481	1,324,176	55%
2020	194	2,445,344	1,432,733	59%

הערה: הלוח מציג את שיעור משקי הבית שמקבלים הנחה על בסיס נתוני משרד הפנים לגבי מספר מקבלי הנחות ארנונה למגורים בפועל בכל עילות הזכאות לקבלת הנחה. בנוסף מופיע מספר משקי הבית המצרפי ברשויות מקומיות עם נתונים זמינים על מקבלי הנחות, שנלקח מקובצי רשויות מקומיות שהלמ"ס מפרסמת מדי שנה. מועצות אזוריות לא נכללו בשל חוסר זמינות של נתונים לגבי מספר משקי הבית.

לוח 4.1: תיאור סטטיסטי של מספר משקי הבית, ומספר מקבלי ההנחות בין השנים 2010–2020

שנה	מספר רשויות שהיה בהן נתון גם על משק בית וגם על מקבלי הנחה לאורך כל שנות המדגם	מספר משקי הבית	מספר מקבלי ההנחה בפועל בכלל העילות	אחוז מספר מקבלי הנחה בפועל חלקי מספר משקי הבית
2010	120	1,609,890	756,413	47%
2011	120	1,633,860	827,608	51%
2012	120	1,508,985	850,144	56%
2013	120	1,687,502	827,821	49%
2014	120	1,708,148	893,332	52%
2015	120	1,736,218	898,404	52%

2016	120	1,767,392	933,486	53%
2017	120	1,798,787	929,949	52%
2018	120	1,837,854	986,425	54%
2019	120	1,871,640	1,038,356	55%
2020	120	1,906,993	1,107,990	58%

הערה: הלוח מציג את שיעור משקי הבית שמקבלים הנחה על בסיס נתוני משרד הפנים לגבי מספר מקבלי הנחות ארנונה למגורים בפועל בכל עילות הזכאות לקבלת הנחה. בנוסף מופיע מספר משקי הבית המצרפי ברשויות מקומיות עם נתונים זמינים על מקבלי הנחות, שנלקח מקובצי רשויות מקומיות שהלמ"ס מפרסמת מדי שנה. מועצות אזוריות לא נכללו בשל חוסר זמינות של נתונים לגבי מספר משקי הבית.

לוח 5.1: שיעור מיצוי ממוצע, לפי אשכול כלכלי

שיעור מיצוי ממוצע	
אשכול 2-1	27%
אשכול 4-3	36%
אשכול 6-5	40%
אשכול 8-7	41%
אשכול 10-9	46%

מקור: עיבודי המחבר על בסיס נתוני משרד הפנים וביטוח לאומי.
הערה: הלוח מציג את שיעור המיצוי הממוצע בחמש עילות זכאות להנחת ארנונה במגורים (גמלת סיעוד, ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת זקנה, וקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה) שנמדד בין השנים 2010–2020, ב-252 רשויות (אשר לא כולן נדגמו בכל שנה ושנה; כמות הדגימות נעה בין 212 ל-243 רשויות לאורך השנים). חישוב שיעור המיצוי נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחות בפועל (נתוני משרד הפנים) לבין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה הנלווית לחמש קצבאות ביטוח לאומי (נתוני ביטוח לאומי). סיווג הרשויות לאשכולות נעשה לפי הגדרת הלמ"ס לשנת 2017.

לוח 5.2: שיעור מיצוי ממוצע, לפי מגזר

שיעור מיצוי ממוצע	
חרדים (9 יישובים)	39%
ערבים (76 יישובים)	32%
יהודים לא חרדים (167 יישובים)	41%

מקור: עיבודי המחבר על בסיס נתוני משרד הפנים וביטוח לאומי.
הערה: הלוח מציג את שיעור המיצוי הממוצע בחמש עילות זכאות להנחת ארנונה במגורים (גמלת סיעוד, ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת זקנה, וקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה) שנמדד בין השנים 2010–2020, ב-252 רשויות (אשר לא כולן נדגמו בכל שנה ושנה; כמות הדגימות נעה בין 212 ל-243 רשויות לאורך השנים). חישוב שיעור המיצוי נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחות בפועל (נתוני משרד הפנים) לבין מספר הזכאים

הפוטנציאליים לקבלת הנחה הנלווית לחמש קצבאות ביטוח לאומי (נתוני ביטוח לאומי). סיווג הרשויות למגזרים נעשה בידי המחבר.

לוח 5.3: התפלגות שיעור מיצוי ממוצע, לפי גודל אוכלוסיית הרשות המקומית

שיעור מיצוי ממוצע	גודל אוכלוסיית רשות מקומית
40%	עד 10,000 תושבים (82 רשויות)
37%	10,000–20,000 תושבים (63 רשויות)
40%	20,000–50,000 תושבים (69 רשויות)
40%	50,000–100,000 תושבים (22 רשויות)
40%	100,000–200,000 תושבים (7 רשויות)
37%	מעל 200,000 תושבים (9 רשויות)

מקור: עיבודי המחבר על בסיס נתוני משרד הפנים וביטוח לאומי.
הערה: הלוח מציג את שיעור המיצוי הממוצע בחמש עילות זכאות להנחת ארנונה במגורים (גמלת סיעוד, ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת זקנה, וקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה) שנמדד בין השנים 2010–2020, ב-252 רשויות (אשר לא כולן נדגמו בכל שנה ושנה; כמות הדגימות נעה בין 212 ל-243 רשויות לאורך השנים). חישוב שיעור המיצוי נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחות בפועל (נתוני משרד הפנים) לבין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה הנלווית לחמש קצבאות ביטוח לאומי (נתוני ביטוח לאומי). סיווג הרשויות לפי גודל אוכלוסייה נעשה לפי הגדרת הלמ"ס לשנת 2017.

לוח 6: מדידת שיעור המיצוי על בסיס נתונים ברמת משק בית ברשות מקומית קטנה

2023	2022	2021	2020	שיעורי מיצוי זכויות
359	332	302	266	(1) אזרחים ותיקים זכאי הנחה לפי רשימת זכאי ביטוח לאומי
150	134	122	123	(2) אזרחים ותיקים שקיבלו הנחה בפועל לפי נתוני הרשות
42%	40%	40%	46%	(3) שיעור מיצוי נמדד $(2) / (1) =$
78	87	80	73	(4) זוגות אזרחים ותיקים הגרים יחד שאחד מהם קיבל הנחה
112	84	78	33	(5) אזרחים ותיקים שמיצו הנחה אחרת
95%	92%	93%	86%	(6) שיעור מיצוי נמדד מותאם אופטימיזציה וזכאות על הנייר אזרחים ותיקים $(6) = [(2) + (4) + (5)] / (1)$
19	27	22	37	(7) אזרחים ותיקים ללא נכס על שמם ברשות*

* אזרחים ותיקים ללא נכס על שמם ברשות, כולל תושבים שגרים אצל קרוביהם, תושבים שנפטרו, או תושבים שלא הציגו חוזה שכירות למנהלי הגבייה ותושבים שיש להם נכס ברשות מקומית אחרת.

המקור: רשימת זכאי ביטוח לאומי שהועברה לרשות המקומית ונתונים ברמת משק בית ממאגר הנתונים של הרשות המקומית ועיבודי המחבר.

לוח 7: מדידת שיעור המיצוי על בסיס נתונים ברמת משק בית ברשות מקומית גדולה

2023	2022	2021	שיעורי מיצוי זכויות
38,046	37,084	36,554	(1) אזרחים ותיקים זכאי הנחה לפי רשימת זכאי ביטוח לאומי

11,899	11,951	10,877	(2) אזרחים ותיקים שקיבלו הנחה בפועל לפי נתוני הרשות
31%	32%	30%	(3) שיעור מיצוי נמדד (3) = (1) / (2)
7,593	6,772	7,600	(4) זוגות אזרחים ותיקים הגרים יחד שאחד מהם קיבל הנחה
9,057	8,285	7,763	(5) אזרחים ותיקים שמיצו הנחה אחרת
75%	73%	70%	(6) שיעור מיצוי נמדד מותאם אופטימיזציה וזכאות על הנייר אזרחים ותיקים (6) = [(2) + (4) + (5)] / (1)
9,497	10,076	10,314	(7) אזרחים ותיקים ללא נכס על שמם ברשות*

*אזרחים ותיקים ללא נכס על שמם ברשות, כולל תושבים שגרים אצל קרוביהם, תושבים שנפטרו, או תושבים שלא הציגו חוזה שכירות למנהלי הגבייה ותושבים שיש להם נכס ברשות מקומית אחרת.

המקור: רשימת זכאי ביטוח לאומי שהועברה לרשות המקומית ונתונים ברמת משק בית ממאגר הנתונים של הרשות המקומית ועיבודי המחבר.

לוח 8: ממצאי בדיקה פרטנית של אי-מיצוי זמני ברשות מקומית קטנה

2022–2020	2022	2021	2020	
132	59	37	36	(1) מספר הזכאים החדשים
99	43	31	25	(2) מספר הזכאים שמימשו
33	16	6	11	(3) מספר הזכאים שלא מימשו
24	11	5	8	מזה: (3.1) אזרח ותיק
5	4		1	(3.2) נכה 75% ומעלה
4	1	1	2	(3.3) הורים לילד נכה
25%	27%	16%	31%	(4) שיעור אי-מיצוי זמני (4) = (3) / (1)

המקור: רשימת זכאי ביטוח לאומי שהועברה לרשות המקומית ונתונים ברמת משק בית ממאגר הנתונים של הרשות המקומית ועיבודי המחבר.

לוח 9: הנחה ממוצעת לפי עילה ולפי עשירון שטח דירה לשנת 2020, על בסיס נתונים של כלל בתי האב ביישוב, ברשות מקומית קטנה לגבי כלל העילות

עשירון	שטח דירה ממוצע	אזרח ותיק 25% הנחה עד 100 מ"ר	אזרח ותיק עם השלמת הכנסה 100% הנחה עד 100 מ"ר	נכות כללית עד 80% עד 100 מ"ר	ילד נכה 33% עד 100 מ"ר	נכי צה"ל ומשפחות שכולות עד 90 מ"ר	נכי רדיפות הנאצים עד 90 מ"ר
עשירון 1	44	5	0	0	13	0	0
עשירון 2	60	0	150	106	25	32	24
עשירון 3	78	23	94	100	11	0	0
עשירון 4	91	49	176	93	74	47	24

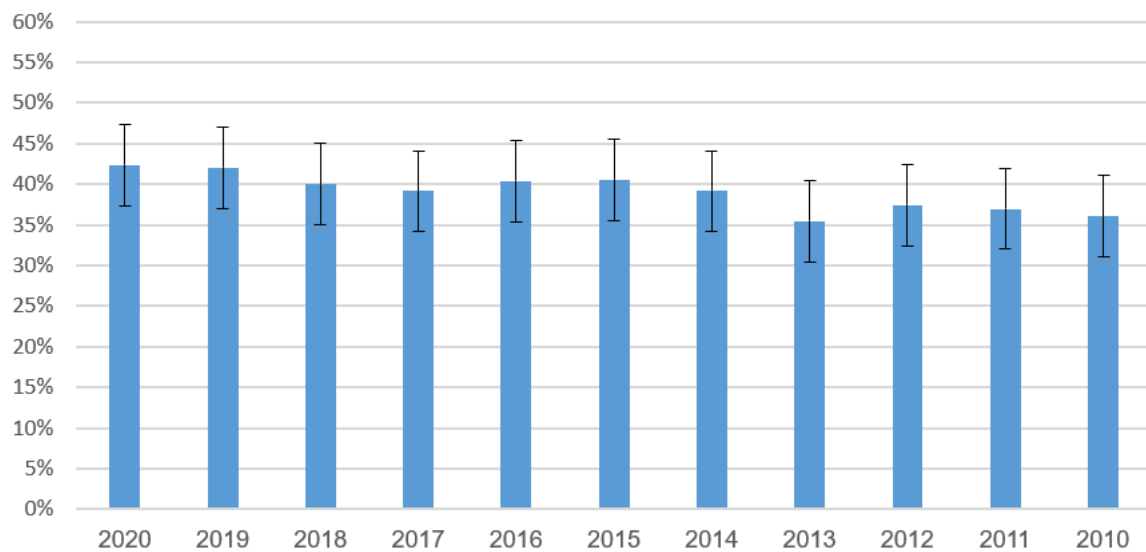
עשירון 5	112	81	41	98	40	24	0
עשירון 6	132	203	41	98	54	121	24
עשירון 7	155	173	0	98	81	24	48
עשירון 8	188	183	0	65	54	48	24
עשירון 9	212	163	0	98	67	121	24
עשירון 10	276	274	0	33	67	193	48
מדד ג'ני	0.443	0.652	0.204	0.279	0.517	0.411	
מדד ריכוזיות	0.421	-0.409	0.009	0.213	0.431	0.300	

לוח 9 (המשך): הנחה ממוצעת לפי עילה ולפי עשירון שטח דירה לשנת 2020, על בסיס נתונים של כלל בתי האב ביישוב, ברשות מקומית קטנה לגבי כלל העילות

עשירון	שטח דירה ממוצע	הורה יחיד על כל הנכס	מבחן הכנסה על כל הנכס	גמלת סיעוד 70% על כל הנכס	כל שאר ההנחות למגורים	סך הנחות ארנונה למגורים	תשלום ארנונה בפועל לבית אב	אחוז הנחה למגורים לבית אב
עשירון 1	44	0	268	0	211	497	1,604 ₪	24%
עשירון 2	60	4	251	0	244	783	2,028 ₪	29%
עשירון 3	78	6	522	46	294	1096	2,631 ₪	29%
עשירון 4	91	8	598	51	116	1236	3,104 ₪	28%
עשירון 5	112	19	556	33	118	1010	4,330 ₪	19%
עשירון 6	132	0	365	113	98	7111	5,195 ₪	18%
עשירון 7	155	37	159	45	177	284	6,539 ₪	11%
עשירון 8	188	0	213	103	327	1017	7,926 ₪	11%
עשירון 9	212	0	257	63	196	998	9,132 ₪	10%
עשירון 10	276	0	151	302	222	1290	11,799 ₪	10%
מדד ג'ני	0.718	0.261	0.519	0.204	0.117	0.330		
מדד ריכוזיות	0.020	-0.122	0.464	0.004	0.068	0.330		

המקור: (1) רשימת זכאי ביטוח לאומי שהועברה לרשות המקומית ונתונים ברמת משק בית ממאגר הנתונים של הרשות המקומית ועיבודי המחבר. (2) מדד ריכוזיות של הנחת ארנונה שמחושב כמכפלה של מדד ג'ני של הנחה מסוימת במתאם ג'ני של אותה הנחה, המבטא את המתאם בין המיקום היחסי של משק הבית לפי שטח הדירה לבין מיקומו היחסי לפי גובה הנחת הארנונה. מדד הריכוזיות נע בין מינוס אחד, המעיד על תחולה פרוגרסיבית מרבית של הנחת הארנונה, לבין פלוס אחד, המייצג תחולה רגרסיבית מרבית של הנחת הארנונה.

איור 1: שיעור המיצוי של הנחת ארנונה למגורים

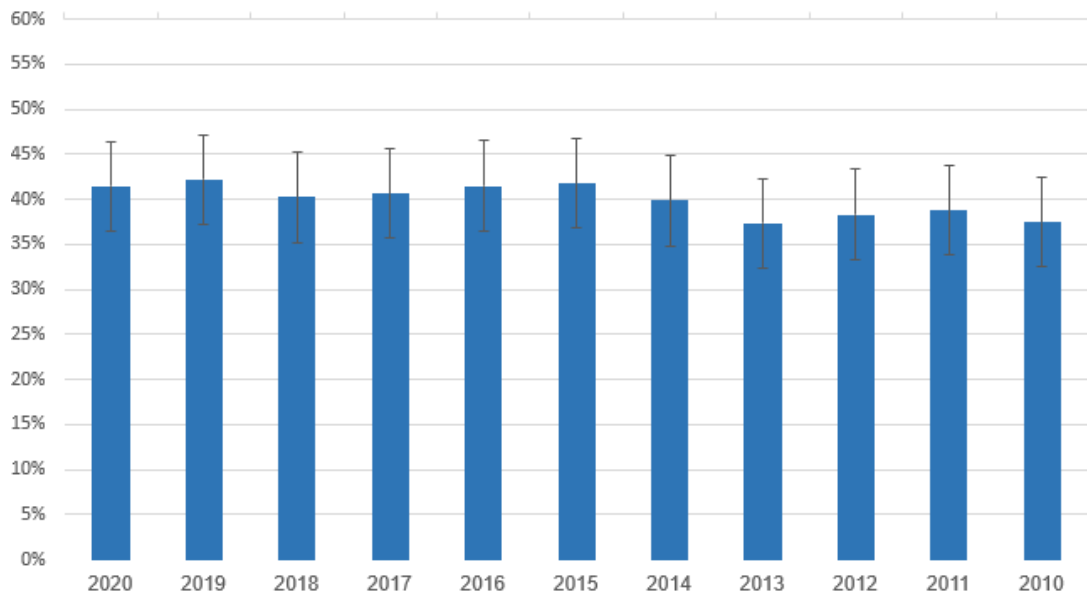


מקור: עיבודי המחבר על בסיס נתוני משרד הפנים וביטוח לאומי.

הערה: הלוח מציג את שיעור המיצוי הממוצע בחמש עילות זכאות להנחת ארנונה במגורים (גמלת סיעוד, ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת זקנה, וקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה) שנמדד בין השנים 2010–2020, ב-252 רשויות (אשר לא כולן נדגמו בכל שנה ושנה; כמות הדגימות נעה בין 212 ל-243 רשויות לאורך השנים). חישוב שיעור המיצוי נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחות בפועל (נתוני משרד הפנים) לבין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה הנלווית לחמש קצבאות ביטוח לאומי (נתוני ביטוח לאומי). העמודות מציגות את שיעור המיצוי הממוצע, והקווים המתוחמים מבטאים רווח בר-סמך של 5% של כל שנה בנפרד.

בנוסף, מן המדגם הוסרו רשויות אם פוטנציאל מקבלי ההנחה היה נמוך ממספר מקבלי ההנחה בפועל. להלן פירוט הרשויות שהוסרו על פני השנים: 2011 גני תקווה, קריית מוצקין, טמרה וראש העין. 2012 גני תקווה. 2014 שגב שלום. 2015 מבואות החרמון. 2016 יהוד ומג'דל שאמס. 2017 יהוד וכפר יאסיף. 2018 אור עקיבא והוד השרון. 2019 בוסמת טבעון, ג'דידה מכר ועיילבון. 2020 גבעת שמואל, חולון, חריש, עמק המעיינות, קדימה, צורן וקריית טבעון.

איור 1.1: שיעור המיצוי של הנחת ארנונה למגורים



מקור: עיבודי המחבר על בסיס נתוני משרד הפנים וביטוח לאומי.

הערה: הלוח מציג את שיעור המיצוי הממוצע בחמש עילות זכאות להנחת ארנונה במגורים (גמלת סיעוד, ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת זקנה, וקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה) שנמדד בין השנים 2010–2020, ב-147 רשויות (אשר כולן נדגמו לאורך כל השנים). חישוב שיעור המיצוי נעשה לפי היחס בין מספר מקבלי ההנחות בפועל (נתוני משרד הפנים) לבין מספר הזכאים הפוטנציאליים לקבלת הנחה הנלווית לחמש קצבאות ביטוח לאומי (נתוני ביטוח לאומי). העמודות מציגות את שיעור המיצוי הממוצע, והקווים המתוחמים מבטאים רווח בר-סמך של 5% של כל שנה בנפרד.

נספחים

נספח 1 א: טופס ריאיון פתוח בנושא אי-מיצוי זמני

הצגת המחקר:

שאלות בנושא אי-מיצוי זמני

שם הרשות: _____

שם ממלא השאלון + תפקיד: _____

1. מהי תדירות העדכון של רשימת זכאי הביטוח הלאומי להנחות ארנונה במערכת המידע של הרשות המקומית?

2. אם התשובה היא פעם בשנה – מדוע מנהלי הגבייה אינם מגבירים את תדירות העדכון?

3. האם יש כוונה בעתיד הקרוב להגביר את תדירות העדכון?

4. האם תושב שהפך זכאי במהלך השנה ולא הגיש בקשה להנחת ארנונה מקבל בדיעבד את מלוא ההנחה המגיעה לו בעת עדכון הרשימה של זכאי הביטוח הלאומי במערכת המידע של הרשות המקומית?

5. כמה זכאים חדשים מגישים בקשה להנחת ארנונה במהלך השנה (בין שני מועדי העדכון של רשימת זכאי ביטוח לאומי)?

נספח 1 ב: תשובות לשאלון אי-מיצוי זמני

שם הרשות	מהי תדירות העדכון של רשימת זכאי הביטוח הלאומי להנחות ארנונה במערכת המידע	אם התשובה היא פעם בשנה – מדוע מנהלי הגבייה אינם מגבירים את תדירות	האם יש כוונה בעתיד הקרוב להגביר את תדירות העדכון?	האם תושב שהפך זכאי במהלך השנה ולא הגיש בקשה להנחת ארנונה מקבל בדיעבד את מלוא ההנחה המגיעה לו	כמה זכאים חדשים מגישים בקשה להנחת ארנונה במהלך השנה (בין שני מועדי העדכון של רשימת זכאי ביטוח לאומי)?
----------	--	---	---	--	---

	של הרשות המקומית?	העדכון?		בעת עדכון רשימת זכאי הביטוח הלאומי במערכת המידע של הרשות המקומית?	
עומר	פעם בשנה	כיוון שממילא לא הולכים לפי הדו"ח, אז אין להם סיבה להגביר את תדירות העדכון (ראה הערה)	לא	לא	בשנת 2022 ניתנו 894 הנחות לעומת 981 הנחות שניתנו בשנת 2023 – פער של 87 הנחות שהוגשו באופן יזום
כפר שמריהו	פעם בשנה	היא אינה יודעת. נשמע שאין ביקוש מצד התושבים. גם יישוב קטן וגם במעמד סוציאקונומי גבוה	לא	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	שלושה תושבים
תל אביב	כל חודש	לא רלוונטי	לא ניתן יותר	לא רלוונטי	לא רלוונטי
דימונה	פעמיים בשנה: נובמבר ויוני	כיוון שזה עולה כסף (כ-4,000 ש"ח) והם אינם רואים בזה צורך	לא	כן. הם מוציאים מהמערכת את התושבים החדשים שנכנסו למערכת ובודקים באופן ידני ממתי מגיעה להם ההנחה ונותנים רטרואקטיבית. יוצא אפוא שהם נותנים רטרואקטיבית גם אם התושב אינו פונה באופן יזום. בכל זאת תושבים מגיעים אליהם כי הם רוצים לקבל את ההנחה באופן מיידי	עשרות

נכון לרגע זה הם מעדכנים פעם בשנה. היה להם ניסיון עם המערכת החדשה לעדכן פעם בחודש אך היו להם תקלות. כיום הם עובדים על התיקונים בתקווה שבהקדם יצליחו לעדכן פעם בחודש בצורה חלקה	מעוניינים מאוד להגביר את התדירות לפעם בחודש, אבל היו להם תקלות	כן	כן. הם נכנסים לתיק של תושב שעודכן שיש לו הנחה ובודקים אם הוא בחיים ואם הוא תושב ירושלים – אם כן מעדכנים לו את ההנחה	הערכה של כמה אלפי תושבים. יש להם טפסים מקוונים ומערכות מתקדמות. המטרה לצמצם את זה לפעם בחודש
פעם בשנה	לטענתו מאחר שביטוח לאומי אינו נותן להם את הקובץ בתדירות גבוהה יותר (טענה לא נכונה, והוא גם חדש במערכת). כמו כן זה מסרב את המערכת כי הם נדרשים להוציא שוברים מעודכנים לכל בית אב	לא	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית	עשרות שפונים באופן יזום
פעם בשנה	לא רואים בכך צורך, אומר שתושבים מקבלים מכתב מביטוח לאומי ומגיעים אליהם	לא	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	בודדים
פעם בשנה	הם לקראת	כן	כן, הדו"ח הוא ידני,	בודדים
מטולה				
יסוד המעלה				

		הטמעה של תוכנה חדשה של מל"מ שבה יוכלו לקלוט כל רבעון		הם בודקים באופן ידני למי מגיע ונותנים לו את ההנחה. גם אם התושב אינו פונה נותנים לו רטרואקטיבית	
אלעד	פעם בשנה	כיוון שבכל דו"ח שאתה קולט יש 15% שגויים ואז צריך לטפל בהם ידנית וצריך לזה כוח אדם	לא	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך. אבל הרוב המכריע פונים באופן יזום	עשרות
גבעת שמואל	פעם ברבעון	לא רלוונטי	אם מטרופולינט יקלטו את הדו"חות יותר מפעם ברבעון, יגבירו את התדירות	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	מאות. מגיעים מכל מיני סיבות של מעברי דירה, חד-הוריות וכו'
מטה בנימין	עד לתחילת השנה היה פעם בשנה, כיום זה פעם ברבעון, השאיפה היא להגיע לפעם בחודש	לא רלוונטי	כן, לפעם בחודש, המטרה היא לצמצם את פניות התושבים אליהם (עובדים עם חברת EPR)	מי שמגיע באופן יזום מקבל רטרואקטיבית, אם אינו פונה ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	מאות. מניחה שזה יפחת לאחר שיגבירו את התדירות
ריינה	כל רבעון (עובדים עם אוטומציה)	לא רלוונטי	לא	אם פונה באופן יזום, מקבל רטרואקטיבית. רוב האנשים מגיעים לקבל את ההנחה. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת	עשרות

	לפי הקובץ מכאן ואילך				
אלפי מנשה	פעמיים בשנה	יש להם רצון להגביר לפעם ברבעון, אולם בשל עומס זה אינו קורה	כן, לפעם ברבעון	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. התפיסה שלהם היא שהוא יפנה אליהם כיוון שיש להם ביקורות של משרד הפנים שמבקשים מהם אסמכתאות, אז הם רוצים להיות מדויקים על מנת לעבור את הביקורת של משרד הפנים. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	עשרות
זכרון יעקב	פעם בשנה	אינם רואים בכך צורך, התפיסה שלהם שאין בעיה שתושבים פונים אליהם באופן יזום	לא	אם פונה באופן יזום, מקבל רטרואקטיבית. רוב האנשים מגיעים לקבל את ההנחה. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	עשרות
חצור הגלילית	פעם ברבעון. כיוון שמטרופולינט קולט את הקובץ של ביטוח לאומי פעם ברבעון	לא רלוונטי	כרגע לא. אם חברת מטרופולינט תקלוט את קובץ ההנחה פעם בחודש אז הם יעדכנו את ההנחות בהתאם	אם תושב פונה באופן יזום הוא מקבל רטרואקטיבית. אם אינו פונה, ההנחה מתעדכנת לפי הקובץ מכאן ואילך	עשרות