

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 13



סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 13

תקציב הממשלה החדשה

הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים

לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק

כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה

במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

Policy Studies

No. 13

**The New Government Budget: A Proposal by the Economics and Society
Program at the Van Leer Jerusalem Institute**

Leah Achdut Avia Spivak Michel Strawczynski

עורכת לשון: אורנה יואלי
מפיקה: יונה רצון

© תשע"ד – 2013, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן פולישוק
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי-חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודה למחשבה

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics



תוכן העניינים

תקציר 9

1. מבוא: מדיניות תקציבית – על פרשת דרכים 11
2. התפתחות המסים 16
3. היבטים של חלוקת הכנסות בתקציב המדינה 21
 - 3.1 כללי 21
 - 3.2. השינויים במיסוי הישיר בשנים 2012–2013 וחלוקת הכנסות 26
 - 3.3. תחולת המע"מ לפי עשירונים 29
 - 3.4. השפעת מדיניות הממשלה על אי־השוויון בראייה ארוכת טווח 31
 - 3.5. התפתחות תשלומי ההעברה 37
4. הוצאות הביטחון של ישראל 42
 - 4.1 כללי 42
 - 4.2. ניתוח אקונומטרי של ההוצאה הביטחונית בישראל 46
 - 4.3. הניתוח הכמותי 47
5. סיכום שנת 2012, הדילמות לשנת 2013 ותיאור התרחישים לשנים 2013–2020 51
 - 5.1. הכנסות המדינה בזמני האטה ובזמני צמיחה 51
 - 5.2. הנחות כלליות באשר לתרחישים 53
 - 5.3. תרחישים 55
 - תרחיש 1: עמידה ביעדי הממשלה 55
 - תרחיש 2: החלטות הממשלה 56
 - תרחיש 3: פריסת ההוצאה של 14 מיליארד ש"ח על פני שלוש שנים ומימון על ידי מערכת המס 57
 - תרחיש 4: הגדלת ההוצאה ב־2013 ב־14 מיליארד ש"ח בהתאם להתחייבויות הקיימות, בלי הטלת מסים נוספים 59

- 5.4. השוואה בין שלושת התרחישים הראשונים 62
- 5.5. השוואה לתרחיש 4: הרחבה ב"14 מיליארד ש"ח ללא תוספת מסים 62
6. סיכום ומסקנות 66
- נספח: חישוב המכפילים במודל המתחשב באמינות של המדיניות הפיסקלית 68
- ביבליוגרפיה 72

תקציר

קביעת התקציב הדו-שנתי של הממשלה החדשה לשנים 2013 ו-2014 חייבה הכרעות מרחיקות לכת הנוגעות לצד ההוצאה ולצד ההכנסות ממסים. הממשלה החדשה, שהושבעה ב-18 במרץ 2013, נדרשה להחליט איך לפתור את בעיית ההתחייבויות העורפות שמעבר למותר על פי כלל ההוצאה,¹ ולקבוע אם להעלות מסים כדי לעמוד ביעדי הגירעון שהציבה הממשלה הקודמת. ההחלטות שהתקבלו על ידי הממשלה ישפיעו על המידה שבה היא תעמוד במטרותיה המוצהרות, ובהן שילוב אוכלוסיות חדשות בשוק העבודה, הגדלת ההשקעה בחינוך כדי להגביר את הפריון, שיפור השירותים הציבוריים והתמודדות עם בעיית העוני ואי-השוויון.

בנייר עמדה זה מציגים כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים חלופות שונות למדיניות התקציבית של הממשלה עד שנת 2020. על פי התרחיש המומלץ, מחד גיסא חשוב שהממשלה תמלא חלק ניכר מההתחייבויות כדי לטפל בצורכי המשק, ומאידך גיסא רצוי לדחות חלק מההתחייבויות לשנים הבאות, בד בבד עם קיצוץ בהוצאה הביטחונית.

נייר העמדה מנתח את החלטות הממשלה בעת גיבוש התקציב ובוחר את השפעתן על הפעילות הכלכלית. החלטות הממשלה כוללות קיצוץ בהתחייבויות בשנים 2013 ו-2014 והעלאת מסים נוספת, שתביא לכך שהעלייה הכוללת בהכנסות הממשלה ממסים בשנים 2012-2014 תסתכם בכ-18 מיליארד ש"ח. הקיצוץ המתוכנן בהוצאה כולל קיצוץ בקצבאות הילדים, אשר צפוי לגרום לעלייה בתחולת העוני; קיצוץ זמני של שלושה מיליארד ש"ח בהוצאות הביטחון, אלא שבשנים 2015-2018 יוחזרו לתחום זה שמונה מיליארד ש"ח; קיצוץ בתוכניות בתחום התחבורה; ואי-העלאת שכר במגזר הציבורי.

המחברים מראים כי לנוכח כלל ההוצאה, אשר נקבע ביחס לסך ההוצאה הממשלתית, משמעות ההבטחה להגדלת תקציב הביטחון היא

1 כלל ההוצאה קובע כי סך ההוצאה בתקציב המדינה יכול לצמוח בכל שנה על פי נוסחה המביאה בחשבון את שיעור הצמיחה בעשר השנים האחרונות ואת רמת החוב הציבורי יחסית ל-60%, הנחשבת לרמת חוב עתידית רצויה שאליה הממשלה חותרת (ראו פרק 5, לוח 5.1).

דחיקה החוצה של ההוצאה האזרחית, הכוללת תשלומי שכר לעובדי ממשלה, קניות של משרדי ממשלה,² העברות לגופים ממשלתיים והשקעות ממשלתיות. המחברים מצביעים על כך שאם תינתן התוספת לביטחון, לא יהיה אפשר לקיים את ההתחייבויות הקיימות הכרוכות בהוצאה האזרחית, כולל התחייבות עודפת של ארבעה מיליארד ש"ח בשנת 2015 – וזאת אף מבלי להעניק פיצוי לעובדי המגזר הציבורי על אי-מתן תוספת שכר בשנים 2013-2014. לעומת זאת, אם התוספת לביטחון לא תוקצה תוכל הממשלה לעמוד בהתחייבויות בתחום ההוצאה האזרחית לקראת שנת 2018.

2 למשל: משרד החינוך – חומרים לימודיים; משרד הבריאות – תרופות; המשרד לביטחון פנים – נשק לשוטרים וכדומה.

1. מבוא: מדיניות תקציבית – על פרשת דרכים*

בסדרת עבודות שהוצגו בכנסים השנתיים על תקציב הממשלה התריעה התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים על הנזק שגורמת התוכנית להורדת מסים לבסיס הפיסקלי של התקציב.¹ תרחישים שהוכנו הראו כי אפילו בכלל הוצאה מצומצם יחסית, שיפורט בהמשך, התוכנית להורדת מס ההכנסה ומס החברות תביא לגירעונות גדולים וכך תערער את היציבות הפיסקלית, שהיא הבסיס ליציבות המקרו-כלכלית של המשק בעשור האחרון.²

הורדת שיעור המס הסטטוטורי³ בזמן צמיחה מייצרת את הרושם המוטעה שהסיבה לגידול בתקבולי המסים היא העלאת הצמיחה; התופעה מכונה "חוק לאפר" או "אפקט לאפר". למראית עין דומה כאילו הצמיחה נובעת מהתמריץ שניתן למשק על ידי הורדת המס, וכך על אף ההורדה בשיעורי המס, סך תקבולי המסים עולה.⁴

* את ההצעה הכינו לאה אחדות, מישל סטרבצ'ינסקי ואביה ספיבק מהתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, לקראת ערב עיון בנושא "תקציב הממשלה החדשה" שהתקיים במכון ב-3 במרץ 2013. ד"ר ריטה טרויצקי השתתפה בהכנת העיבודים לפרק השלישי, העוסק בהיבטים של חלוקת ההכנסות בתקציב. אנו מודים לטל וולפסון על הערותיו המועילות ולעוזרי המחקר אילת לב-ארי ודן קמיניצקי שעשו עבודה מצוינת בהפקת הניתוחים המוצגים בפרקים השונים. אנו מודים גם ללקטור האנונימי וכן למשתתפי ערב העיון שנערך במכון ון ליר בירושלים על תגובות והערות מועילות.

1 העבודות והדיונים הקודמים זמינים בקישורים הבאים: "עיצוב תקציב המדינה לשנים 2011-2012", כנס במכון ון ליר בירושלים, 10.5.10, www.mat.co.il/U6Q (אוחזר ב-22.8.13); "תקציב המדינה לשנת 2013 – על פרשת דרכים", כנס במכון ון ליר בירושלים, 17.6.12, www.vanleer.org.il/he/node/652 (אוחזר ב-22.8.13).

2 תרחישי בנק ישראל הראו אף הם תוצאות דומות. ראו בנק ישראל, "ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח", הודעה לעיתונות, 17.6.09, www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/090617s.aspx (אוחזר ב-22.8.13); בנק ישראל, "ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח", הודעה לעיתונות, 7.11.10, www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/101107t.aspx (אוחזר ב-22.8.13).

3 שיעור המס החוקי, לעומת תקבולי המס. שיעור המס הסטטוטורי מאפשר אפוא לעקוב אחר המדיניות בלי קשר למחזור העסקים.

4 דורות של חוקרי כלכלה בדקו את חוק לאפר ומצאו שהוא אינו מתקיים בשום סיטואציה כלכלית מציאותית. למרות זאת, במפלגה הרפובליקנית בארצות הברית ממשיכים לדבוק בטענה זו ולהצדיק בעזרתה את המשנה המצדדת בהורדת מסים.

ואולם כאשר המשק נכנס להאטה, להורדת שיעורי המס יש השפעה קשה על תקבולי המסים – ואלה יורדים.⁵

בעיה זו הייתה ידועה לאוצר. בשנת 2011 התברר כי המשך תוואי הפחתת המסים, על רקע הפחתות המסים של השנים הקודמות, עלול להביא למחסור של יותר מ-11 מיליארד ש"ח בהכנסות ממסים. מחסור זה הוביל בסופו של דבר לביטול תוואי הפחתות המס ולהעלאת המסים בשנת 2012, בד בבד עם הקדמת הבחירות. אבל הניסיון של האוצר ושל יו"ר ועדת הכספים, משה גפני, לעצור את מתווה הפחתת שיעורי המס ב-2011 נכשל בשל התערבותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו.⁶

הורדת משקלן של הוצאות הממשלה בתוצר מאז 2003 תרמה להגדלת אי-השוויון במשק, ומכאן לתחושה של האזרחים שאין מי שדואג להם. המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 דרשה מהממשלה לתת את דעתה לבעיות אי-השוויון ולשוב וליטול אחריות על הנעשה במדינה. ועדת טרכטנברג, שהוקמה כדי לתת מענה למצוקה זו, ערכה כמה שינויים פיסקליים שהמשמעותי שבהם היה הפסקת מתווה הורדת המסים הישירים ואפילו העלאה מסוימת שלהם. המשק נעצר על סף התהום הפיסקלית, אולם צעדי ועדת טרכטנברג התגלו עד מהרה כבלתי מספקים.⁷ שנת 2012 הסתיימה בגירעון של 4.2%, בעיקר בשל מחסור של 18.5 מיליארד ש"ח בהכנסות ביחס למתקצב, וזאת בעקבות המשך הירידה בהכנסות ממסים ובהכנסות אחרות. כבר ביולי 2012 החליטה הממשלה על חבילה של מסים שנועדה לסתום באופן חלקי את החור בתקציב, אולם כדי לעמוד ביעד הגירעון לשנת 2013 דרושים מסים נוספים.

צד ההוצאה הוא בעייתי לא פחות מצד המסים. תקציב 2013 נדרש לתת מענה לעוד הוצאות מובטחות של הממשלה משנים קודמות – תוספות שכר למורים, לרופאים ולאחיות; הוצאות ועדת טרכטנברג; הוצאות תשתית; תוכנית חומש להשכלה הגבוהה ועוד. הוצאות אלו נאמדות ב-14 מיליארד ש"ח.⁸ כמו במקרה

- 5 כדבריו של וורן באפט, כאשר הגאות שוככת רואים מי שוחה בלי בגד ים.
- 6 ראו הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 5), התשע"א-2011, ישיבה של ועדת הכספים, 16.5.11, www.okneset.org/committee/meeting/4120 (אוחזר ב-22.8.13).
- 7 בכנס בנושא התקציב שהתקיים במכון ון ליר בירושלים ב-17 ביוני 2012 הצבענו על הצורך להגדיל עד מאוד את ההכנסות ממסים.
- 8 הבעיה החמורה של צד ההוצאות נגלית ביתר בהירות כאשר מביאים בחשבון שהגידול המותר בתקרת ההוצאות לשנת 2013 עומד על 4.5% במונחים ריאליים, ואילו ההתחייבויות המדוברות מעלות את ההוצאה ב-9%.

של המסים, הצבר ההוצאות הזה הוא תוצאה של מדיניות קודמת של קיצוצים קשים במגזר הציבורי ופיגור בהשקעה בתשתיות פיזיות ובהון אנושי.

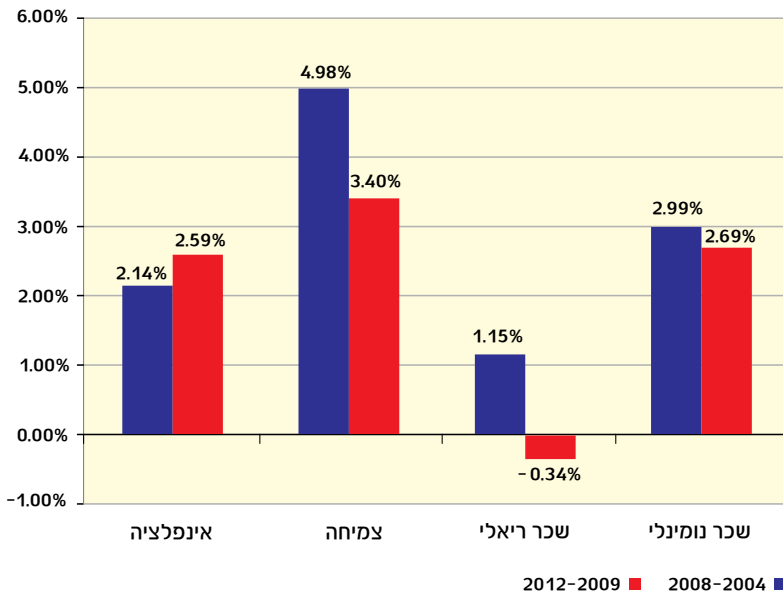
הצורך בהתאמות תובעניות של שני צדי התקציב, צד ההכנסות וצד ההוצאות, נובע לא רק מהמדיניות ארוכת הטווח של העשור האחרון, אלא גם מהבעיות הגלומות בתקציב דו-שנתי; תקציב כזה מקשה את ההסתגלות לשינויים במצב המשק, כולל במחזור העסקים. לו היה התקציב חד-שנתי היה הדבר מחייב את הממשלה לקבוע מחדש את תקציב 2012 ביולי 2011, והיה עליה להתייחס כבר אז לסטיות מהתחייבויותיה ביחס לכלל ההוצאה ולהתאים את צד ההכנסות למידע הקיים.

לפיכך בעת הכנת התקציב לשנים 2013 ו-2014 ניצבה המדיניות התקציבית על פרשת דרכים: האם על הממשלה לעשות קיצוץ גדול של התקציב יחסית להתחייבויותיה – בסדר גודל של 14 מיליארד ש"ח – ולהעלות מסים במטרה לעמוד בחוקים שנבקעו על ידי הממשלה הקודמת, או שעליה לבחור במסלול של סטייה מהכללים הקיימים? בתרחישים שנציג בהמשך אנו מראים כי הרצוי הוא סטייה מהכללים הקיימים על ידי הרחבה תקציבית אחראית, המגובה בתוספת מסים מקבילה ובהפחתת משקל הגירעון בתוצר. זאת המדיניות הננקטת בשלושה מתוך ארבעה תרחישים המנותחים במסמך. לדעתנו, המדיניות הנכונה יותר למשק בנקודת הזמן הנוכחית כרוכה בסטייה מהחוקים הקיימים בשנים 2013 ו-2014, תוך כדי מיתון תוואי הפחתת הגירעון עד 2018. אנו מציגים גם תרחיש רביעי, הכולל הרחבה תקציבית ללא תוספת מס, ועומדים על נזקיו.

המדיניות המומלצת נכונה הן משיקולים של בלימת מחזור העסקים והן משיקולים של מדיניות חברתית, שכן היא מספקת מענה למצוקות החברתיות והמבניות של המשק. בתרשים 1.1 אנו משווים בין אינדיקטורים לשנים 2004–2008 לאלה של השנים 2009–2012. השנים הראשונות התאפיינו בהתרחבות של מחזור העסקים, בצמיחה מהירה ובעלייה בשכר הריאלי, ואילו השנים האחרונות ידעו האטה, התמתנות בצמיחה וירידה בשכר הריאלי. בשנים אלה הושפע המשק הישראלי מהתפתחויות שחלו בעולם ומהמשבר הכלכלי שפקד אותו: בתגובה למשבר הקשה עלה היקף המסים העקיפים, חל פיחות בשקל ומחירי האנרגיה עלו. פיחות השקל ועליית מחירי הדיוור הושפעו מהמדיניות המוניטרית של בנק ישראל – הורדת הריבית וקניית מט"ח – פעולות שנועדו לצמצם את נזקי המשבר. העלייה במחירי הדיוור, אשר תרמה לעלייה באינפלציה, משקפת את ההאצה בביקושים, ואילו התגובה בצד ההיצע לא הצליחה לבלום את המשך העלייה במחיר הריאלי של הדיוור.

האם ההאטה בצמיחה בישראל עומדת להגיע לסיומה בשנת 2013? סימנים רבים מצביעים על כך שהדבר אינו עומד לקרות. תחזית הצמיחה הבסיסית, ללא השפעת הפעילות הנובעת מהגז הטבעי, עומדת על 2.5%. המשבר בעולם לא הסתיים ולכן ברבע הראשון של שנת 2013 עלה התמ"ג העסקי ב-2% בלבד (על פי האומדן הראשון של הלמ"ס). בנק ישראל הפחית את הריבית שוב ושוב ברציפות מסוף 2011, ובמאי 2013 הוא אף החליט על הפחתה חריגה שלא במסגרת לוח הזמנים המקובל. לאור זאת, רצוי שהמדיניות הפיסקלית בשנת 2013 לא תהיה מצמצמת; זהו אחד המדרים שלפיהם אנחנו שופטים תרחישי מדיניות אפשריים.

תרשים 1.1: אינדיקטורים למחזור עסקים



בנייר העמדה מוצגים ארבעה תרחישי מדיניות. הראשון הוא הפעלת החוקים הקיימים; השני כולל את החלטות הממשלה בפועל, אשר סטו כידוע מהחוקים הקיימים; השלישי מתאר גמישות מסוימת בגירעון לשנת 2013, לצד הקפדה על מיסוי מלא של כל הוצאה נוספת ונקיטת תוואי מתון יותר בהפחתת הגירעון מכפי שנקבע בחוק; והרביעי עיקרו כניעה ללחצים התקציביים – הוצאה של 14 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ללא תוספת מס. ניתוח התרחישים מלמד כי אמנם בהינתן המחזוריות הכלכלית רצוי שלא לנקוט כיום מדיניות המצמצמת

את הביקוש. התרחיש השלישי מייצג להערכתנו את האיזון הנכון בין המטרות השונות של המדיניות הפיסקלית. הוא מציע לאפשר גירעון נמוך מעט מזה שהיה בפועל בשנת 2013, להעלות את המסים ואת ההוצאה בשנת 2013 בשבעה מיליארד ש"ח, ואת שבעה מיליארד השקלים הנוספים הנחוצים הוא מציע לפרוש לשנים 2014-2015, עם גיבוי מלא במסים. באמצעות מדיניות זו, ולצד מיסוי מועט בשנים הבאות, יהיה אפשר להגיע בטווח של שבע שנים לירידה משמעותית במשקל החוב הציבורי בתוצר ולגירעון נמוך שיאפשר את המשך הירידה ביחס חוב-תוצר, עם פגיעה קטנה יותר בתוצר. התרחיש הרביעי מראה כי אי-אפשר לוותר על המשמעת הפיסקלית: אפילו הוצאה חד-פעמית של 14 מיליארד ש"ח בשנת 2013 שאינה מגובה במסים תטה את המשק מהמסלול של יחס חוב-תוצר יורד והוא אף יעלה עד שנת 2020. זה ממצא מעניין: די אפוא בשנה אחת של סטייה מהמדיניות הנכונה כדי לחולל נזקים מתמשכים. ראוי לציין כי התרחישים מתבססים על ההתחייבויות העודפות שנאמדו לשנים 2013 ו-2014, על פי המידע שחשף לאחרונה משרד האוצר. ישנן התחייבויות עתידיות נוספות אשר אין באפשרותנו לאמוד ברמת דיוק מספקת בשלב זה. ביוני האחרון פרסם בנק ישראל הודעה לעיתונות שלפיה ההתחייבויות העודפות לשנת 2015 עומדות כבר עתה על כשישה מיליארד ש"ח.⁹

נייר העמדה מרחיב בנושאים הניצבים בבסיס המדיניות התקציבית. בפרק השני מתוארות התפתחות המיסוי בעשור האחרון והתפתחות היחס בין המיסוי הישיר למיסוי העקיף, ומוצגים האינדיקטורים לגובה המס הסטטוטורי. הפרק השלישי סוקר את התפתחות תשלומי הרווחה ואי-השוויון ובוחר את תרומת המדיניות הממשלתית לגידול באי-השוויון. כמו כן, מובא ניתוח כמותי של תשלומי ההעברה.

בפרק הרביעי נבחן תקציב הביטחון בפרספקטיבה ארוכת טווח. גם כאן מובא ניתוח כמותי, הבוחן את הקשר בין הוצאות הביטחון של ישראל לאלה של יריבותיה ושל ידידותיה.

הניתוחים המוצגים בשלושת הפרקים הללו מאפשרים דיון מושכל בחלופות התקציביות המוצגות בפרק החמישי. האם אפשר להגדיל את תקבולי המס על ידי ביטול פטורים? האם אפשר לקצץ בתשלומי הרווחה? האם ניתן לקצץ בתקציב הביטחון? הפרק השישי – סיכום ומסקנות – דן בשאלות אלה וכך מאחד את כל פרקי המסמך.

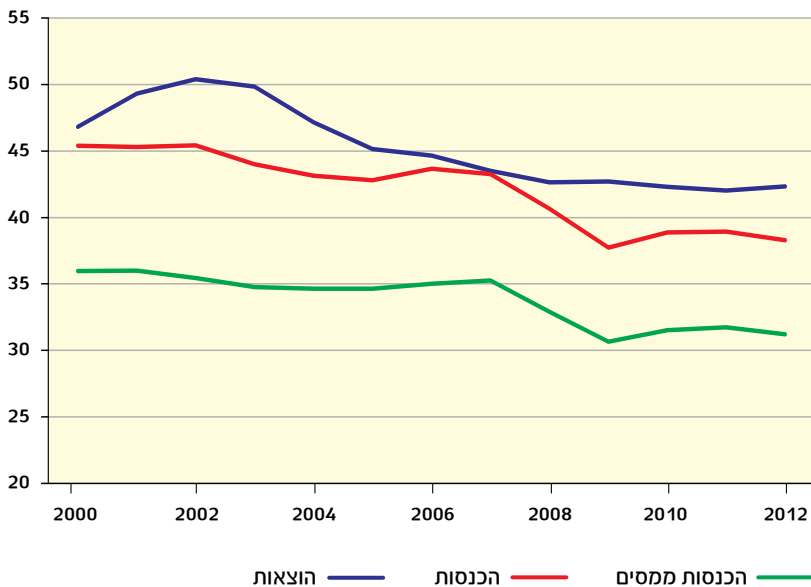
9 ראו בנק ישראל, "הצעת התקציב של הממשלה לשנים 2013-2014 בראי היעדים הפיסקליים לשנים הקרובות", הודעה לעיתונות, 9.6.13, www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/9-6-2013-f.aspx (אוחזר ב-22.8.13).

2. התפתחות המסים

מאז אפריל 2004 החל בישראל תהליך של הפחתה במס הסטטוטורי הממוצע, אשר כלל הפחתה בשיעורי מס ההכנסה ליחידים, מס החברות והמע"מ. בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008, אשר פגע בתוצר בישראל בשנת 2009 וגרם להעלאת הגירעון התקציבי, ובעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 אשר העלתה דרישות לשינוי במדיניות של הפחתת המס, הופסקו הפחתות המיסוי והוחלפו בעלייה במסים הסטטוטוריים במטרה לרסן את עליית הגירעון בתקציב. החלטות אלה מתיישבות עם רצון מחודש של הממשלה לממן באופן מתמשך רמת הוצאה ציבורית גבוהה יותר.

בעקבות הפחתות המסים נוצר גירעון מתמשך, הקרוי בשפת הכלכלנים "גירעון מבני". תרשים 2.1 ממחיש את הפער שנוצר בין ההוצאות להכנסות משנת 2007 ואילך. כפי שאפשר לראות בתרשים, הפער נוצר כתוצאה מהפחתת המסים.

תרשים 2.1: התפתחות ההוצאות וההכנסות של הממשלה הרחבה (באחוזי תוצר)



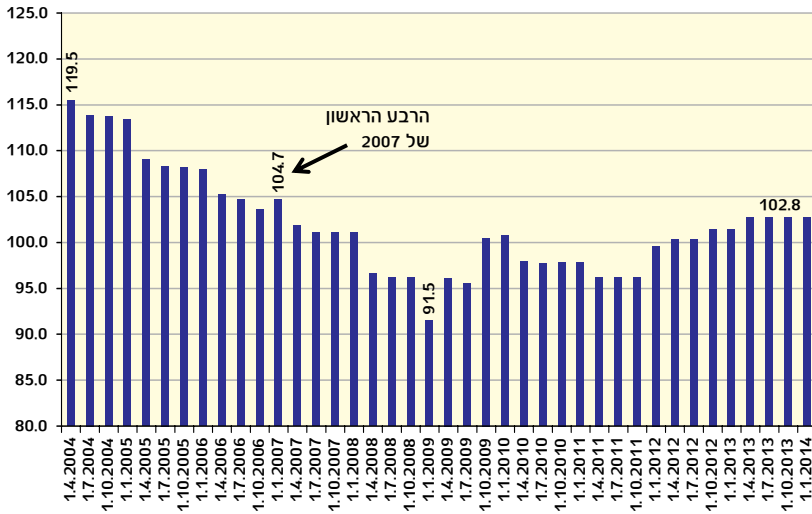
כדי לתאר את התפתחות המסים הסטטוטוריים אפשר לחשב את המס הסטטוטורי הממוצע, המבוסס על השינויים בשיעורי המס השונים בהתאם להחלטות הממשלה על פני זמן. האומדן של שיעור המס הסטטוטורי הממוצע חושב כממוצע משוקלל של המסים הסטטוטוריים (שהם שיעורי המס שנקבעו בחוק), תוך כדי שימוש במשקל של תקבולי מרכיב המס הרלוונטי בסך תקבולי המס (המשקל מתבסס על הממוצע לשנים 1980-2009). סוגי המס הכלולים באומדן מונים כ-87% מסך תקבולי המס והם כוללים: מס הכנסה, המסים הנגבים על ידי הביטוח הלאומי (כולל מס בריאות), מס חברות, מס על רווחי הון, מסי נדל"ן, מע"מ, בלו על דלק, בלו על טבק ומס הקנייה הממוצע על רכב. הם אינם כוללים מכס, ארנונה, מס שבח ועוד.¹⁰

ההחלטות על העלאת שיעורי המס שהתקבלו לאחרונה כללו בין השאר עלייה במסים על הדלק, במס הכנסה, במס על רווחי הון, במע"מ ובמסים על טבק ועל בירה. על פי חישוב של המס הסטטוטורי הממוצע נמצא כי 40% מהפחתות המס שבוצעו בשנים 2004-2008 נמחקו בתחילת 2013, וכי המגמה השתנתה לכיוון העלאת שיעור המס. עוד נמצא כי לאחר ההחלטות שיושמו מאז ינואר 2013 חזר שיעור המס הסטטוטורי הממוצע לרמה ששררה ברבע הראשון של שנת 2007 (תרשים 2.2). השינויים הסטטוטוריים שבוצעו בשנים האחרונות העלו את היחס בין המסים העקיפים למסים הישירים בישראל (תרשים 2.3) – יחס שהוא בין הגבוהים בקרב מדינות OECD. בעקבות עלייה זו ירדה הפרוגרסיביות של מערכת המס.

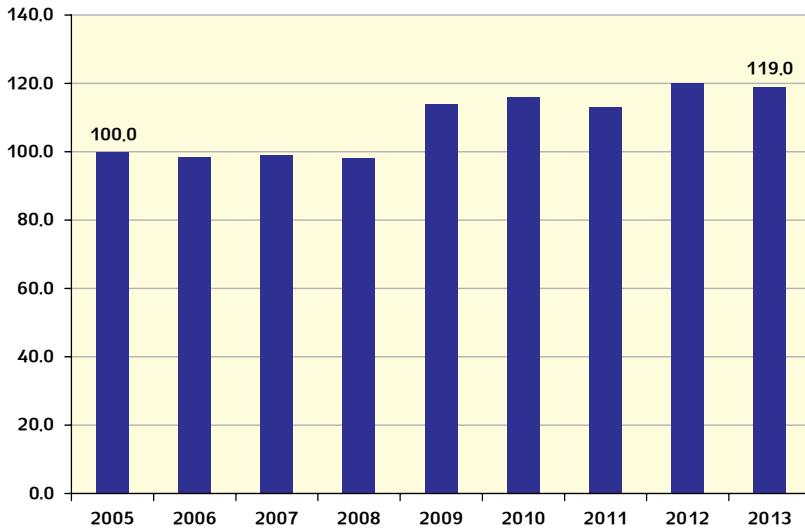
אחת הדרכים המרכזיות לטיפול בגירעון המבני שנוצר בתקציב המדינה היא העלאת ההכנסות ממסים. בהקשר זה רצוי לשקול לבטל חלק מהפטורים הקיימים במערכת המס, המסתכמים ב-40 מיליארד ש"ח. פטורים אלה כוללים, בין השאר, פטורים במסים הישירים; פטורים בהפקדה לקופות גמל (8.8 מיליארד ש"ח); פטורים בשוק ההון – ריבית ובורסה (5.9 מיליארד ש"ח); ופטורים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (5.3 מיליארד ש"ח). בתחום המסים העקיפים יש שני פטורים שרצוי לבטל: פטור ממע"מ באילת ופטור ממע"מ על תיירות (שניהם מסתכמים יחד ב-1.1 מיליארד ש"ח). פטור נוסף במסגרת המסים העקיפים הוא הפטור ממע"מ על פירות וירקות, אם כי קיומו הוא למעשה הגרסה הישראלית להפעלת מע"מ דיפרנציאלי (ראו גוטליבובסקי ויעקבי 2013). לפני שהממשלה תחליט על העלאת מסים סטטוטוריים, רצוי שהיא תבטל חלק מהפטורים האלה וכך תמזער את הפגיעה בצמיחה.

10 באופן עקרוני היה רצוי להשתמש במסים האפקטיביים, הכוללים נוסף על המסים הסטטוטוריים גם את השינויים בזיכויים ובניכויים ממס, פטורים במסגרת חוק עידוד השקעות הון, פחת מואץ וכדומה. עם זאת, השינויים במסים הסטטוטוריים הם חלק ניכר מהשינויים המשפיעים על היחידות הכלכליות. לתיאור מלא של מדד זה ולניתוח יתרונותיו וחסרונותיו ראו Strawczynski 2013.

תרשים 2.2: המס הסטטוטורי הממוצע (מדר, 1960=100)



תרשים 2.3: יחס בין מסים סטטוטוריים עקיפים למסים ישירים



מס נוסף שהוטל בישראל מאז קום המדינה ועד מרץ 1981 הוא מס העיזבון. בשנת 2000 המליצה ועדת בן-בסט על הטלת מס עיזבון של 10% על הון של שני מיליון ש"ח ומעלה. על פי סימולציה המבוססת על נתונים עדכניים בדבר ההכנסות מהון בישראל (לפי סקר ההכנסות של הלמ"ס), תוך כדי שימוש במתודולוגיה חדישה שפותחה לאחרונה,¹¹ עולה כי אם יתקבל המתכון שעליו המליצה ועדת בן-בסט יעמדו ההכנסות ממס עיזבון על 3.5 מיליארד ש"ח לשנה, שהם כ-0.4% תוצר (לפי נתוני 2010).

מקור נוסף להגדלת ההכנסות הוא הגדלת התמלוגים ממשאבי הטבע. בשלב זה קשה לכמת את ההכנסות הנוספות שיתקבלו ממקור זה; הן יתגלו בעבודתה של ועדת ששינסקי השנייה שמונתה לאחרונה ותחל את עבודתה בקרוב. עם זאת, אין ספק שמדובר במקור משמעותי להכנסות עם פוטנציאל של כמה מיליארד ש"ח לשנה.

לוח 2.1: דוגמאות של הטבות מס

סעיף	מהות הפטור	סכום (במיליארדי ש"ח)
קופות גמל*	פטור ממס על הפרשות לחיסכון לטווח ארוך	8.8
החוק לעידוד השקעות הון	הפרש בין שיעור המס על ההכנסה המוטבת לשיעור המס הסטנדרטי ממס חברות	5.3
מסים עקיפים (אילת, תיירות ופירות וירקות)	פטור ממע"מ	3.2
קרנות השתלמות	פטור ממס על הפרשת מעביד לקרן השתלמות	2.4
הסדר סולר	מפעלים תעשייתיים, מובילים ותחבורה ציבורית נהנים מהחזר חלקי של המס על הסולר	2.3

* המונח קופות גמל כולל קרנות פנסיה, ביטוחי מנהלים וקופות גמל לעצמאים ולשכירים.
מקור: דוח מינהל הכנסות המדינה 2008, משרד האוצר

11 ראו עבודתו של טל וולפסון (2013). את המתודולוגיה פיתח הכלכלן הצרפתי תומס פיקטי (Piketty).

לסיכום, אנו ממליצים שחלק מהטיפול בבעיית הגירעון ייעשה בצד ההכנסות – הן על ידי ביטול פטורים והן על ידי העלאת מסים. בתרחיש המרכזי אנו ממליצים להעלות את צד המסים בשבעה מיליארד ש"ח: מחצית מההעלאה אפשר ליישם באמצעות מס ירושה ואת המחצית השנייה באמצעות ביטול פטורים. אנו ממליצים לשקול גם העלאת תמלוגים ממשאבי טבע כמקור נוסף להעלאת צד ההכנסות.

3. היבטים של חלוקת הכנסות בתקציב המדינה¹²

3.1. כללי

בשנת 2012 נקלע המשק לגירעון החורג מהמתוכנן בתקציב המדינה. גירעון זה מציב לפני קובעי המדיניות דילמות בדבר תוואי הגירעון לשנים הקרובות ובדבר תמהיל המדיניות הרצוי לצמצום הגירעון. המסקנה המוצגת בפרק זה היא שהממשלה תתקשה לקצץ בהוצאותיה, ובעיקר בשירותים החברתיים, ועל כן הפתרון לגירעון בתקציב יבוא בעיקרו מהעלאה נוספת של מסים. תמונת המצב של 2013 שונה מזו של תקופת המשבר הכלכלי של השנים 2001–2003, ולא רק משום שחומרת המיתון והגירעון החריג בתקציב פחותה מזו ששררה במשבר הקודם. שני היבטים נוספים קובעים את ההבדל. ראשית, מאז משבר האינתיפאדה השנייה חלף עשור שבמרוצתו הקטינה הממשלה משמעותית את רמת המעורבות שלה, עד שתקציב המדינה כולל רמות נמוכות יחסית של הוצאה ציבורית – ובעיקר של הוצאה אזרחית – ושל נטל מסים. כפי שמראה לוח 3.1, ההוצאה הציבורית ירדה מ-50.5 אחוזי תוצר ב-2002 ל-42.6 אחוזי תוצר, ונותרה ברמה זו לערך בשנים 2008–2012. גם בהוצאות הרווחה הסתמנה מאז 2008 יציבות יחסית, ברמה של 24.5 אחוזי תוצר, וזאת לאחר שהוצאות אלה ירדו ביותר מ-3 אחוזי תוצר מאז 2002, וכך גם בתשלומי ההעברה (ללא תשלומי פנסיה של הממשלה כמעסיק), שעמדו מאז 2008 על רמה של כ-8 אחוזי תוצר בהשוואה ל-10 אחוזי תוצר ב-2002. הפחתת המסים, שהייתה הצלע השנייה של המדיניות הפיסקלית, נמשכה עד 2011, אז בוטל – בהתאם להמלצת ועדת טרכטנברג – מתווה הפחתת המס שהיה קבוע בחוק. נטל המס הציבורי ירד מכ-36 אחוזי תוצר ב-2002 לכ-31 אחוזי תוצר ב-2012 (ראו לוח 3.2). ב-2012 יושמו רוב המלצותיה של ועדת טרכטנברג בתחום המיסוי, והוחל גם יישומה של החלטת הממשלה מיולי 2012 על העלאת מסים ממשלתיים בסכום של כשמונה מיליארד ש"ח (וכתשעה מיליארד ש"ח יחד עם העלאת דמי הביטוח הלאומי על מעסיקים בכ-1.1 מיליארד ש"ח). פעולות אלה ננקטו כדי להתמודד עם החרגה בגירעון התקציבי, שהוערך כבר אז בכ-4 אחוזי תוצר. חבילת המסים הממשלתיים כללה העלאת מסים עקיפים, שנכנסה לתוקף כבר במחצית השנייה של 2012, והעלאת מסים ישירים, שחלה רק בראשית 2013. המסים העקיפים מונים כשלושה רבעים מסך כל תוספת הגבייה הצפויה מהמסים הממשלתיים.

12 ד"ר ריטה טרויצקי, ממכללת סמי שמעון, השתתפה בהכנתו של פרק זה.

שנית, המדיניות התקציבית של העשור האחרון העמיקה את ממדי העוני ואי־השוויון בחברה בישראל, שהיו גבוהים ממילא. הפחתת המסים והקיצוץ בהוצאות – בעיקר בהוצאות לשירותים חברתיים ולקצבאות – פעלו כתנועת מלקחיים שפגעה ביכולתה של הממשלה לצמצם פערים בהכנסה הפנויה.¹³ הירידה בנטל המס לוותה בעליית חלקם היחסי של המסים העקיפים, שהם רגרסיביים באופיים. בהשוואה למדינות OECD, ישראל סובלת משיעורי עוני גבוהים ונמנית עם המדינות המובילות ברמת אי־השוויון בהכנסה הפנויה. כמו כן, לעומת מדינות OECD, הצלחתה של מדיניות הממשלה בישראל בצמצום שיעורי העוני נמוכה מאוד. דוח הארגון על ישראל (OECD 2010) מצביע על בעיית העוני והפערים הכלכליים ורואה בה את אחד האתגרים של המדיניות הכלכלית-חברתית של ישראל, וממליץ להעמידה בעדיפות גבוהה. אמנם מאז 2009 נרשם שיפור מסוים בממדי העוני ובממדי אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (שיפור שעיקרו נזקף לזכות השיפור בהתחלקות ההכנסה הכלכלית), אולם הפערים הכלכליים נותרו עמוקים. לנוכח תמונה זו, קיצוץ נוסף בתשלומי ההעברה, שמידת נדיבותם נמוכה בהשוואה למדינות רווחה מתוקנות, טומן בחובו סיכון נוסף לאוכלוסיות החלשות בחברה.

חלק זה של המסמך מוקדש לתיאור התמונה הערכנית של חלוקת ההכנסות ב־2012 והערכה לשנת 2013. בשנים אלו לא חלו שינויים של ממש בקצבאות הביטוח הלאומי, ועיקר השינויים הונהגו במערכת המסים. הנתונים הערכניים ביותר הם לשנת 2011 בלבד, ולפיכך בוצעה הדמיה של השינויים שהונהגו במערכת המס בשנים 2012–2013 על נתוני סקר הכנסות של 2011.¹⁴ כמו כן, תוצג התמונה ארוכת הטווח של התפקיד שממלאים תשלומי ההעברה והמסים הישירים בצמצום אי־השוויון. בכך אנו משלימים את תמונת השנים 2002–2008 שהוצגה בכנס התקציב של מכון ון ליר בירושלים ב־2010, ומביאים ממצאים חדשים לשנים 2009–2013, המתקבלים מפירוק של מדד ג'יני¹⁵ לאי־השוויון

13 מעבר להשפעה הישירה של הקיצוצים על ההכנסה הפנויה, ישנן השפעות התנהגותיות על היחידות הכלכליות, לדוגמה צמצום הילודה או הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה בעקבות הקיצוץ בקצבאות הילדים. דוח העוני האחרון של המוסד לביטוח לאומי מתעד כי על אף העלייה בתעסוקה בקרב החרדים והערבים משנת 2005 ואילך, העוני המתמשך הוסיף להתרחב והירידה בחומרתו הייתה שולית (ראו המוסד לביטוח לאומי 2012).

14 סקר ההכנסות של הלמ"ס משמש תשתית לסימולציות שמציגים החוקרים בישראל. כידוע, לסקר זה יש מגבלות מבחינת רמת הדיווח של סוגי ההכנסה השונים. סביר להניח שמהימנות הדיווח בהכנסות מהון נמוכה מזו שבהכנסות מעבודה.

15 מדד ג'יני מודד את אי־השוויון בהתחלקות ההכנסות. הוא נע בין 0 ל־1, כאשר 0 מייצג שוויון מוחלט ו־1 מייצג אי־שוויון מוחלט (פרט אחד מחזיק בכל ההכנסה).

הכולל לתרומות הספציפיות של כל אחד ממקורות ההכנסה השונים. ניתוח נוסף של התמונה ארוכת הטווח נעשה באמצעות רגרסיות המקשרות בין ההיקף של תשלומי ההעברה לבין משתנים דמוגרפיים ומשתנים כלכליים-חברתיים ברמת המקרו. על רקע הגידול בחלק היחסי של המסים העקיפים, אשר חזר לרמה של שנות התשעים, אנו מציגים אומדן לתחולה של המע"מ בין עשירונים ולהשפעה של עליית המס בנקודת אחוז אחת על אי-השוויון בהכנסה הפנויה. המע"מ נבחר בתור המייצג העיקרי של המסים העקיפים. לבסוף מוצג ניתוח אקונומטרי של תשלומי ההעברה והתפתחותם על פני זמן.

הממצאים על התחלקות ההכנסה הפנויה ופירוק מדד ג'יני לפי מקורות הכנסה מתבססים על סקר הכנסות של הלמ"ס לשנים 2008-2011, ומתייחסים לכלל תושבי המדינה ללא מזרח ירושלים.¹⁶ חישוב המע"מ ותחולתו לפי עשירונים מתבסס על סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס לשנת 2011. המשפחות מוינו לעשירונים לפי ההכנסה הסטנדרטית לנפש (ברוטו או הכנסה פנויה), כאשר כל עשירון מונה 10% מהנפשות.

הממצאים המוצגים בחלק זה של המסמך מחזקים את עדיפותו של התרחיש שמציע צוות התוכנית לכלכלה וחברה. התרחיש מציע להגדיל את ההוצאה מעבר לתקרה ולצמצם את הגירעון באמצעות העלאת מסים. בהיבט של חלוקת ההכנסות, חיוני שלא לפגוע ברשת הביטחון החברתית ורצוי שהעלאת המסים תתמקד במסים הישירים, תוך כדי שמירה על הפרוגרסיביות.

16 בשל שינויים שהונהגו באוכלוסיית הסקר בשנת 1997 אפשר להשוות בין התקופות 1985-1997 ו-1997-2011, באשר לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, אבל אי-אפשר לבחון את התקופה כולה, כולל 1997.

לוח 3.1: התפלגות ההוצאה הציבורית לפי סוג ההוצאות של הממשלה הרחבה, 1985-2012

סוג ההוצאות (אחוז מהוצר)	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2005	2009	2010	2011	2012
סך כל ההוצאות הציבוריות	75.9	64.5	54.8	51.5	47.1	50.4	45.1	43.2	42.6	42.1	42.1
תשלומי הריבית	10	12.6	8.7	6.4	5.5	5	5	3.7	3.6	3.6	3.5
הוצאות ללא תשלומי ריבית	65.9	51.9	46.2	45.2	41.6	45.4	40.1	39.5	38.7	38.5	38.6
הוצאות מדינת רווחה	22.7	22.3	24.3	28.2	27.7	30	26.8	27	26.7	26.6	26.8
מתוכן: תשלומי העברה למשקי הבית, שמחוכם:	7.2	8.2	9.9	10	10.7	11.7	10.1	9.9	9.9	9.8	9.9
קצבאות ביטוח לאומי	4.8	5.7	6.2	6.2	6.8	7.6	6.2	6.1	6.2	6.1	6.1
הגמלאות לעובדי המדינה	0.7	0.7	1.1	1.4	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9
גמלאות אחרות	1.2	1	1.8	2.2	2.2	2.3	2	1.8	1.7	1.6	1.6
ההעברות ממלכ"ר ציבורי	0.6	0.7	0.8	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
הוצאה על תשלומי העברה כחלק מההוצאה הציבורית ללא ריבית (אחוזים):											
לא גמלאות לעובדי מדינה	10.9	14.3	18.7	19	22.1	21.9	20.6	20.5	20.9	20.8	20.7
כולל גמלאות לעובדי מדינה	12	15.7	21.7	22.3	25.7	25.8	25	25.1	25.6	25.5	25.6

לוח 3.2: נטל המס והרכב המסים לפי סוג המס, 1985–2012, אחוזים מהתמ"ג

2012	2011	2010	2009	2005	2002	2000	1995	1990	1985	
31.6	32.6	32.4	31.3	35.5	36.0	36.9	36.7	36.4	40.9	סך המסים
10.2	9.7	9.4	9.3	11.9	12.6	15.1	12.6	12.0	14.6	מס הכנסה
5.4	5.6	5.6	5.4	5.8	5.9	5.4	5.2	4.9	5.9	ביטוח לאומי
15.6	15.9	15.6	15.3	18.4	19.2	20.5	18.3	17.4	21.4	מסים ישירים
16	16.7	16.8	16.1	17.1	16.7	16.3	18.4	19.0	19.5	מסים עקיפים
50.6	51.2	51.9	51.4	48.2	46.4	44.2	50.1	52.2	48.4	המסים העקיפים כאחוז מסך כל המסים

3.2. השינויים במיסוי הישיר בשנים 2012–2013 וחלוקת הכנסות

במסגרת ההדמיה של המסים הישירים ל-2012 התייחסנו לסעיפים הבאים, שכולם למעט האחרון נכללו בחוק לשינוי חברתי-כלכלי. ההדמיה אינה כוללת את מענק ההכנסה במסגרת מס הכנסה שלילי אשר הופעל בתקופת המדגם באזורי השילוב.¹⁷

- עצירת ביצוע המתווה של הפחתת שיעור מס ההכנסה על יחידים, שהיה מתוכנן להימשך עד 2016, אם כי על פי החלטת ועדת הכספים, ובניגוד להמלצת ועדת טרכטנברג, שיעור המס על יחידים במדרגת המס השלישית (בין 8,881 ש"ח ל-14,430 ש"ח לחודש) הופחת מ-23% ל-21%.
- העלאת שיעור המס במדרגת המס העליונה (שכר חודשי של יותר מ-42,000 ש"ח) מ-45% ל-48%.
- הענקת שתי נקודות זיכוי לאבות בגין כל ילד עד גיל שלוש.
- הורדת התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות מתשע פעמים השכר הממוצע לחמש פעמים השכר הממוצע.
- העלאת שיעור המס על רווחי הון מ-20% ל-25% (ובמקרה של בעל מניות מהותי¹⁸ – מ-25% ל-30%).
- ב-2012 נוספו נקודות זיכוי גם לאימהות עובדות בגין ילדים עד גיל חמש (כתחליף להכרה בהוצאות על מעונות וגנים ולא במסגרת המלצות ועדת טרכטנברג).

מכוח החלטת ממשלה שהתקבלה ביולי 2012 הועלו בשנת 2013 שיעורי מס ההכנסה במדרגות המס הרביעית והחמישית (משכר חודשי של 14,200 ש"ח ועד 42,000 ש"ח) בנקודת אחוז אחת והוטל מס יסף של 2% על הכנסות שמעל 67,700 ש"ח לחודש. לוחות 3.3–3.5 מציגים את תוצאות ההדמיה; להלן המסקנות העיקריות:

- שיעור המס הממוצע מתוך ההכנסה ברוטו ירד מ-15.62% ב-2011 ל-15.07% ב-2012, ועלה במקצת ל-15.27% ב-2013. לוח 3.3 מראה שהירידה ב-2012 הקיפה את כל העשירונים, אם כי היא בלטה פחות בחלק העליון של התפלגות ההכנסה. הירידה הקלה בשיעור המס של העשירון העליון היא פועל יוצא של הורדת תקרת הביטוח הלאומי, שנעשתה במקביל להעלאת השיעור המרבי של

17 בהחלט התוכנית בפריסה ארצית הוחל ב-2012. השפעת התוכנית על העוני נאמדה בדוח ועדת המחקר של התוכנית, ראו "מס הכנסה שלילי: תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", יוני 2010, מופיע באתר בנק ישראל: www.bankisrael.org.il/deptdata/neumim/neum358h.pdf (אוחזר ב-22.8.13).

18 על פי חוק ניירות ערך, בעל מניות מהותי הוא בעל מניות המחזיק ב-10% או יותר מהערך הנקוב של הון המניות המוצא, או הרשאי למנות מנהל אחד או יותר.

- מס ההכנסה.¹⁹ ב-2013 שיעור המס הממוצע עלה מהעשירון השישי ומעלה. לוח 3.4 מלמד שב-2012 ירד חלקם של העשירון השלישי עד העשירון השמיני בסך כל המסים הישירים. בחלקם של שני העשירונים הראשונים לא חל שינוי, ואילו חלקו של העשירון העליון עלה מ-45.1% ל-45.8%. חלקו של העשירון העליון בכלל המסים המשיך לעלות ב-2013, לרמה של 46%.
- לוח 3.4 מראה שסכום המס הממוצע למשפחה ששולם ב-2013 היה נמוך ב-2.2% מהסכום הממוצע למשפחה ששולם ב-2011. סכום המס ירד בשיעור שנע בין 6.5% ל-8.5% בעשירונים השני עד השישי, ובעשירונים הבאים הוא ירד בהדרגה עד 0.2% בעשירון העליון.
- עם זאת, לוח 3.5 מראה שהשינויים במערכת המסים הישירים היו ניטרליים מבחינת חלוקת ההכנסה. השינויים בחלקם היחסי של העשירונים בכלל ההכנסה הפנויה היו זניחים (הפרשים של מאיות האחוז בלבד). מדד ג'ני המסכם את השינויים בדפוסי התחלקות ההכנסה הפנויה עמד על -0.379-0.380 בשנים 2011-2013.

לוח 3.3: שיעור המס הישיר הממוצע בכל עשירון (המס כאחוז מההכנסה ברוטו), 2011-2013*

עשירון	2011	2012	2013
1	7.21	7.07	7.07
2	6.36	5.94	5.94
3	6.39	5.95	5.95
4	7.29	6.68	6.68
5	8.35	7.71	7.72
6	9.43	8.79	8.82
7	11.41	10.83	10.90
8	13.85	13.32	13.46
9	17.93	17.37	17.64
10	26.01	25.49	25.95
סך כל האוכלוסייה	15.62	15.07	15.27

* עיבודי המחברים על בסיס נתוני סקר הכנסות משולב, 2011. המשפחות מוינו לעשירונים לפי ההכנסה ברוטו למבוגר סטנדרטי (חישוב המתחשב בגודל המשפחה) וכל עשירון מונה 10% מהנפשות.

19 בעקבות המלצת ועדת טרכטנברג הוקרם השינוי הזה בשנה.

לוח 3.4: חלקו של כל עשירון בכל המסים הישירים, 2011-2013 (באחוזים)

עשירון	חלקו של כל עשירון במסים הישירים			חלקו של כל עשירון בהכנסה ברוטו
	2013	2012	2011	
1	1.1	1.2	1.1	2.5
2	1.4	1.4	1.4	3.5
3	1.7	1.8	1.8	4.5
4	2.6	2.6	2.8	6.0
5	3.7	3.7	3.9	7.3
6	5.1	5.2	5.3	8.8
7	7.6	7.7	7.8	10.7
8	11.5	11.5	11.6	13.0
9	19.2	19.2	19.1	16.6
10	46.0	45.8	45.1	27.1
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0

לוח 3.5: החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה ברוטו ובסך ההכנסה הפנויה, 2011-2012

עשירון	החלק היחסי בסך ההכנסה הפנויה (אחוזים)			החלק היחסי בסך ההכנסה ברוטו, 2011 (אחוזים)	אחוז השינוי בסך כל תשלומי המס ב-2013 לעומת 2011 (סימולציה) בתוך העשירון
	2013	2012	2011		
1	2.8	2.8	2.8	2.5	-1.9
2	3.9	3.9	3.9	3.5	-6.6
3	5.0	4.9	5.0	4.5	-6.8
4	6.6	6.5	6.5	6.0	-8.4
5	8.0	7.9	7.9	7.3	-7.5
6	9.5	9.5	9.5	8.8	-6.5
7	11.2	11.2	11.2	10.7	-4.5
8	13.3	13.3	13.3	13.0	-2.8
9	16.1	16.2	16.1	16.6	-1.6
10	23.7	23.7	23.7	27.1	-0.2
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	-2.2

3.3. תחולת המע"מ לפי עשירונים

בחישוב תחולת המע"מ הובא בחשבון המע"מ על צריכה פרטית שוטפת ועל השקעה של משקי בית.²⁰ על בסיס סקר הוצאות המשפחה לשנת 2011 נזקף לכל משק בית מע"מ על הצריכה הפרטית, כאשר גובה המס חושב בהתאם לסעיפי התצרוכת החייבים במע"מ. המוצרים הפטורים ממע"מ שהיה אפשר לזהותם בסקר הם בעיקר פירות וירקות, ביטוחים ושירותי דיור. כמו כן חושב המע"מ על רכישת דירות חדשות וכלי רכב חדשים.²¹

מאחר שנתוני סקר הוצאות המשפחה העומדים לרשות ציבור החוקרים אינם כוללים מידע על רכישת דירות וכלי רכב חדשים, היה עלינו לחשב את המע"מ על מוצרים אלה. באשר לדירות, לפי נתוני מינהל הכנסות המדינה, המע"מ על דירות חדשות מהווה כ-10% מהמע"מ על צריכה פרטית של משקי בית, למעט רכב. לפיכך חושב סכום המע"מ על דירות חדשות כ-10% מהמע"מ שהתקבל עבור הצריכה השוטפת לפי הסקר, וסכום זה נזקף למשפחות בהתאם לחלקן היחסי בצריכת שירותי דיור (זקיפת ערך דירה בבעלות ושכר דירה למי שאין בבעלותו דירה).²² בחישוב המע"מ על כלי רכב חדשים נעשה שימוש בנתונים על מספר כלי הרכב החדשים לצריכה של פרטים (כ-70% מכלל הרכישות) ועל המחיר הממוצע של רכב חדש, כאשר סכום הרכישה הכולל נזקף למשפחות לפי התפלגות ערך שירותי הרכב בסקר הוצאות המשפחה.

לוח 3.6 מציג את חלקו היחסי של כל עשירון בסך כל תשלומי המע"מ ב-2011 על בסיס שיעור של 16%. המע"מ מונה 8.8% מההכנסה ברוטו הממוצעת למשפחה ו-10.5% מההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה. האופי הרגרסיבי של המע"מ בא לידי ביטוי בשיעורו בסך ההכנסה ברוטו – שיעור אשר יורד באופן שיטתי מ-20.5% בעשירון התחתון ל-5.6% בעשירון העליון. תמונה דומה מתקבלת כאשר אנו בודקים את תחולת המע"מ בין העשירונים לפי ההכנסה הפנויה. שיעור המס פוחת מ-22.5% מההכנסה הפנויה בעשירון הראשון ל-7.6% מההכנסה הפנויה בעשירון העליון. את ההשפעה הרגרסיבית של המע"מ אפשר להמחיש גם באמצעות העובדה שהמע"מ מקטין את ההכנסה הפנויה. מדר ג'יני

20 אולם לא הובא בחשבון המע"מ על צריכה ציבורית או על מלכ"רים ועל מוסדות פיננסיים.

21 סכום המע"מ שהתקבל על פי נתוני הסקר וההנחות שבבסיס החישוב עומד על כ-36.5 מיליארד ש"ח לשנה.

22 החישוב מתבסס רק על דירות חדשות מתוך הנחה שהתפלגותן על פני העשירונים דומה לערך צריכת שירותי הדיור. אין בידינו נתונים המאפשרים לאמוד את ההשפעה הדיפרנציאלית של נטל המע"מ בין משכיר לשוכר.

להתחלקות ההכנסה הפנויה לפי סקר הוצאות משפחה עומד על 0.376, וכאשר מפחיתים את המע"מ (בשיעור של 16%) מההכנסה הפנויה הכספית המדר עולה ל-0.395, כלומר עלייה של כ-5.1%. הגדלת המע"מ ל-17% מגדילה את מדר ג'ני ל-0.3964 (עלייה של 0.3%).

אינדיקטור נוסף לרגרסיביות של המע"מ הוא הפער בין החלק היחסי של כל עשירון בתשלום המע"מ לבין חלקו בסך כל ההכנסה. חלקם של שבעת העשירונים הראשונים במע"מ גבוה מחלקם בסך ההכנסה, ואילו חלקם של שלושת העשירונים העליונים במע"מ נמוך מחלקם בהכנסה. להמחשה: העשירון הראשון משלם 3.8% מסך גביית המע"מ, אך חלקו בהכנסה ברוטו עומד על 1.6% בלבד. לעומת זאת, העשירון העליון משלם 20.3% מהמע"מ, אך חלקו בסך ההכנסה ברוטו עומד על 31.6%. תמונה דומה מתקבלת מלוח 3.7, המתייחס להכנסה הפנויה.

המסקנה היא שהמע"מ רגרסיבי לפי כל מדד פרוגרסיביות המופיע בספרות הכלכלית. כאמור, בבואנו לשפוט מהי המדיניות הפיסקלית הרצויה חשוב לשקלל את כל רכיביה, הכוללים את צד ההוצאה ואת המסים הישירים.

לוח 3.6: תחולת המע"מ (בשיעור של 16%) לפי עשירונים ולפי הכנסה ברוטו, 2011

עשירון	הכנסה ברוטו בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2011)	חלקו של כל עשירון בהכנסה ברוטו (אחוזים)	תשלום מע"מ בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2011)	חלקו של כל עשירון בסך תשלומי המע"מ (אחוזים)	מע"מ כאחוז מההכנסה ברוטו
1	3,827	1.6	785	3.8	20.5
2	5,225	2.9	858	5.5	16.4
3	6,137	4.0	923	6.9	15.0
4	8,081	5.2	1,016	7.4	12.6
5	10,549	6.6	1,178	8.4	11.2
6	12,910	8.2	1,297	9.5	10.0
7	15,276	10.3	1,439	11.1	9.4
8	18,754	12.8	1,580	12.4	8.4
9	24,428	16.7	1,866	14.7	7.6
10	40,043	31.6	2,243	20.3	5.6
סך הכול	15,700	100.0	1,370	100.0	8.7

לוח 3.7: תחולת המע"מ (בשיעור של 16%) לפי עשירונים ולפי הכנסה פנויה,

2011

עשירון	הכנסה פנויה בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2011)	חלקו של כל עשירון בהכנסה הפנויה (אחוזים)	תשלום מע"מ בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2011)	חלקו של כל עשירון בסך תשלומי המע"מ (אחוזים)	מע"מ כאחוז מההכנסה הפנויה
1	3,559	1.8	800	3.9	22.5
2	5,004	3.3	879	5.5	17.6
3	5,819	4.5	944	7.1	16.2
4	7,549	5.6	1014	7.3	13.4
5	9,708	7.1	1,210	8.5	12.5
6	11,654	8.8	1,267	9.2	10.9
7	13,811	10.7	1,467	10.9	10.6
8	15,885	13.1	1,561	12.3	9.8
9	19,598	16.4	1,800	14.4	9.2
10	28,702	28.6	2,184	20.9	7.6
סך הכול	13,138	100.0	1,370	100.0	10.4

3.4. השפעת מדיניות הממשלה על אי-השוויון בראייה ארוכת טווח

התפתחות אי-השוויון בהכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית מאז אמצע שנות השמונים מוצגת בתרשים 3.1. הפערים בהכנסה הפנויה התרחבו במחצית השנייה של שנות השמונים, והמשיכו במגמה זו כמעט ברציפות מ-1997 עד 2009. מדר ג'יני להכנסה פנויה עלה בשנים 1985-1997 בכ-7% (מ-0.3119 ל-0.3332) ובשנים 1997-2009 הוא עלה בכ-10% נוספים (מ-0.3531 ל-0.3892), אולם ב-2011 הוא ירד מעט ל-0.3798. כאמור, בשנים 2012-2013 לא צפויים שינויים במדר. העלייה באי-השוויון בהכנסה הפנויה נזקפת בעיקרה למדיניות הממשלה, שכן אי-השוויון בהכנסה הכלכלית²³ היה במגמת ירידה רצופה מאז 2002 (ירד בכ-7.4%).²⁴ ב-1997 הצליחה הממשלה לצמצם את אי-השוויון בכ-31%, ובשלוש השנים האחרונות

23 ההכנסה ברוטו לפני מסים ותשלומי העברה.

24 השוואה עם המגמות שאפיינו 15 ממדינות OECD בשנים 1985-2005 (OECD 2008) מלמדת כי בעוד ששיעור הגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית בישראל היה דומה לגידול במדינות אלה (11%), הגידול באי-השוויון בהכנסה הפנויה בישראל היה כפול מזה שבמדינות אלה (18% לעומת 9%).

פחת שיעור זה והגיע ל-24%. כדי לעמוד על השינויים שחלו בהרכב ההכנסות של המשפחות בישראל בעקבות השינויים בתשלומי ההעברה ובמסים הישירים וכן על השפעתם של שינויים אלה על ממדי אי-השוויון – נשתמש בפירוק של מדר ג'יני לפי מקורות הכנסה. פירוק זה מאפשר לזהות את מקורות ההכנסה אשר גרמו לאורך זמן לגידול באי-השוויון הכולל ואת אלה שפעלו לצמצומו.

נוסחת הפירוק²⁵ מראה כי אפשר לבטא את מדר ג'יני הכללי כסכום "התרומה המוחלטת" של כל אחד ממקורות ההכנסה למדר, כאשר התרומה המוחלטת של כל מקור הכנסה תלויה בשני גורמים: החלק היחסי של מקור ההכנסה בסך כל ההכנסה הפנויה ומידת ה"ריכוז" של ההכנסה ממקור זה.²⁶ אפשר לחשב גם את "התרומה היחסית" של כל מקור הכנסה למדר ג'יני הכללי על ידי חלוקת התרומה המוחלטת במדר ג'יני הכללי.²⁷ כאשר תשלומי ההעברה והמסים הישירים הם פרוגרסיביים, יש להם השפעה "מצמצמת אי-שוויון" (inequality reducing effect) – תכונה המאפיינת בדרך כלל תמיכות ומס הכנסה. השפעה זו גדלה ככל שחלקם היחסי בסך ההכנסה גבוה יותר (כלומר ככל ששיעור התמיכה הממוצע מתוך ההכנסה ושיעור המס הממוצע גבוהים יותר) וככל שהם פרוגרסיביים יותר. ההשפעה מצמצמת

25 פירוק מדר ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הפנויה לפי מקורות הכנסה (על פי Lerman and Yitzhaki 1985):

$$I_k = \frac{S_k G_k R_k}{G}$$

$$G = \sum_{k=1}^k S_k G_k R_k$$

כאשר:

G = מדר ג'יני הכולל להכנסה הפנויה.

S_k = החלק היחסי של מקור ההכנסה k בסך ההכנסה הפנויה.

G_k = מדר ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה ממקור k .

R_k = מקדם המתאם של ג'יני, כלומר המתאם בין דירוג המשפחות לפי מקור הכנסה k לבין דירוג המשפחות לפי סך ההכנסה הפנויה.

$S_k G_k R_k$ = התרומה המוחלטת של מקור הכנסה k למדר ג'יני הכולל של ההכנסה הפנויה.

I_k = התרומה היחסית של מקור הכנסה k למדר ג'יני הכולל של ההכנסה הפנויה.

$G_k R_k = C_k$ הוא מקדם הריכוז של מקור הכנסה k , כלומר החלק היחסי של כל עשירון (או אחוזון) בסך ההכנסה ממקור k כאשר המשפחות מסודרות לפי ההכנסה הפנויה.

למשל, כאשר מחלקים את המשפחות לעשירונים לפי ההכנסה הפנויה שלהן, מידת הריכוז של מקור הכנסה מסוים מצביעה על החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה ממקור זה.

27 כאשר תשלומי העברה פרוגרסיביים, המתאם בינם לבין ההכנסה הפנויה הוא שלילי.

אי-השוויון של תשלומי ההעברה והמסים באה לידי ביטוי בכך שהתרומה היחסית שלהם לאי-השוויון הכולל היא בסימן שלילי. לשאר רכיבי ההכנסה יש "השפעה מרחיבת אי-שוויון" (inequality increasing effect), והשפעה זו גדלה ככל שחלקם היחסי בסך ההכנסה גדל ו/או ככל שהם מתחלקים באופן אי-שוויוני יותר.

לצורך ניתוח זה הבחנו בין כמה מקורות הכנסה כלכליים, תשלומי העברה ומסים. במסגרת נייר עמדה זה נתמקד רק בתוצאות הנוגעות לתשלומי העברה ומסים. תרשים 3.2 מציג את הרכב ההכנסה הפנויה בשנים נבחרות בתקופה 1985-2013. תרשימים 3.3 ו-3.4 מראים את החלק היחסי של תשלומי ההעברה והמסים לאורך כל התקופה, בהתאמה, ואילו תרשים 3.5 מציג את התרומה היחסית של המסים ושל תשלומי ההעברה למדר ג'יני.²⁸ המסקנות העיקריות הן:

א. השינויים לאורך זמן בהרכב ההכנסה הפנויה של משקי הבית בישראל בעשור האחרון ברורים: החלק היחסי של תשלומי ההעברה גדל במרוצת המחצית השנייה של שנות השמונים לרמה של כ-16%-17% ונותר יציב בשנים 1991-2002, אך ירד באופן שיטתי עד 12.2% ב-2008. ב-2009 הוא עלה ל-12.9% ונותר ברמה זו עד 2011. בר בכך, שיעור המסים בהכנסה הפנויה ירד במחצית השנייה של שנות השמונים, עלה במהלך שנות התשעים וב-2003 החל לרדת ירידה חדה מרמה של כ-30% ב-2002 ל-18.5% ב-2011. על פי אומדן, שיעור זה ימשיך לרדת לרמה של כ-18% בממוצע בשנים 2012-2013 (17.8% ב-2012 ו-18.1% ב-2013).

ב. לאחר 2002 נחלש המתאם השלילי בין התמיכות (תשלומי ההעברה) לבין סך כל ההכנסה וקטן החלק היחסי של השכבות החלשות בסך התמיכות, וזאת משום שהקיצוצים שהונהגו בקצבאות הביטוח הלאומי התמקדו יותר בקצבאות לאוכלוסיות החלשות. בעקבות התפתחות זו קטנה השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום אי-השוויון, וזאת נוסף על ההשפעה הנובעת מהירידה בגודלם היחסי.

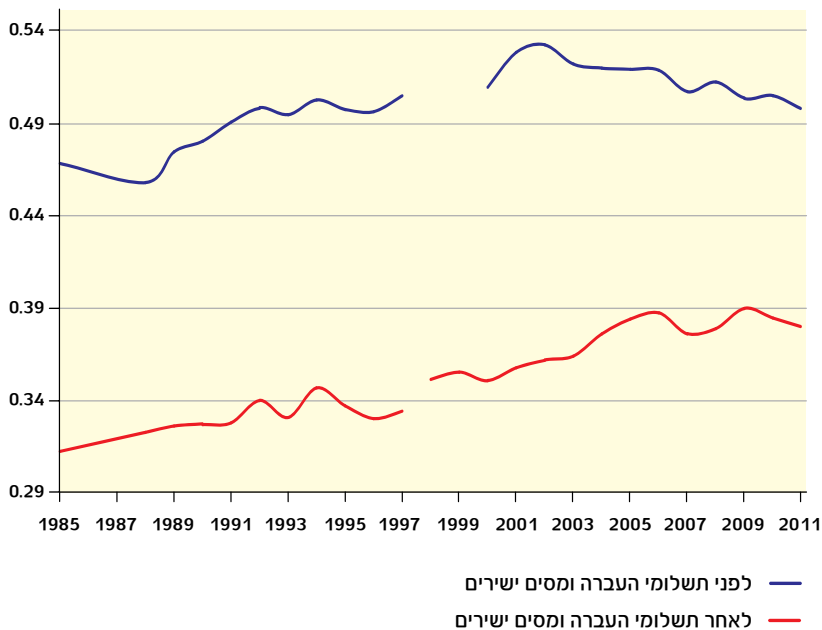
ג. השפעת הרפורמות שהונהגו במסים הישירים – מס הכנסה וביטוח לאומי – על הפרוגרסיביות שלהם לא הייתה אחידה: היא ירדה בשנים 2004-2005, עלתה ברציפות בשנים 2006-2010 וירדה בשנים 2011-2012. בראייה כוללת של העשור האחרון, השינויים שהונהגו במסים הישירים לא הובילו לירידה

28 ממצאי הפירוק לשנים 1985-1993 לקוחים מעבודה קודמת שנתיחה את המגמות באי-השוויון מאז ראשית שנות השמונים (Achedut 1996). ממצאי הפירוק לשנים 1993-2008 לקוחים מנייר מדיניות שהוכן לקראת כנס התקציב של מכון ון ליר בירושלים במאי 2010 (אחדות 2010). הממצאים לשנים 2009-2013 הוכנו לשם הצגתם במסמך זה.

בפרוגרסיביות שלהם,²⁹ ולפיכך הפיחות שחל בתרומתם של המסים הישירים בצמצום אי-השוויון נובע מהירידה בנטל המס. העלייה הרצופה באי-השוויון בשנים 1997–2002 נעוצה אך ורק בגידולה של ההשפעה המרחיבה אי-שוויון של ההכנסה מעבודה שכירה ומפנסיה. בד בבד, עלתה גם ההשפעה המצמצמת אי-שוויון של תשלומי ההעברה והמסים, והיא מנעה גידול חד יותר באי-השוויון בהכנסה הפנויה.

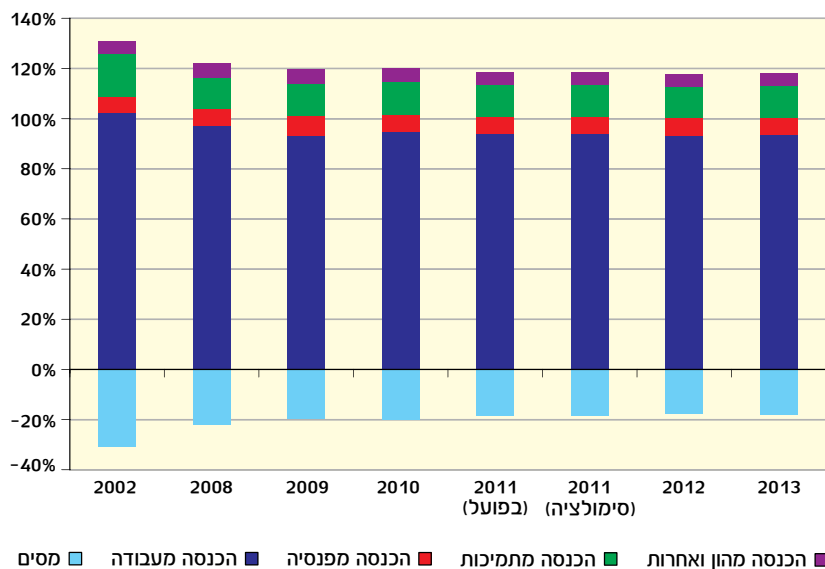
תמונת המצב בשנים 2003–2011 שונה לחלוטין. העלייה באי-השוויון בשנים 2003–2006 נעוצה רובה ככולה בירידה שחלה בהשפעה מצמצמת אי-השוויון של תשלומי ההעברה והמסים, זאת מאחר שההשפעה המרחיבה אי-שוויון של ההכנסה מעבודה קטנה. גם בשנים 2007–2011 נמשכה הירידה בהשפעה המצמצמת של המסים, על אף התנודות לשני הכיוונים שנרשמו במדד ג'יני. בשנים 2012–2013 לא צפויה ירידה נוספת בתרומה של המסים לצמצום אי-השוויון.

תרשים 3.1: מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה, 1986–2011

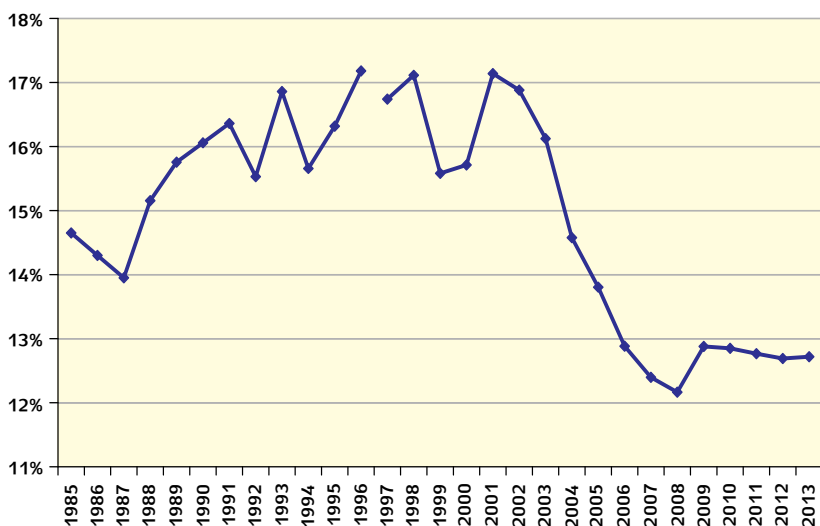


29 תרמה לכך ההקלה בנטל תשלומי הביטוח הלאומי על בעלי שכר נמוך יחסית.

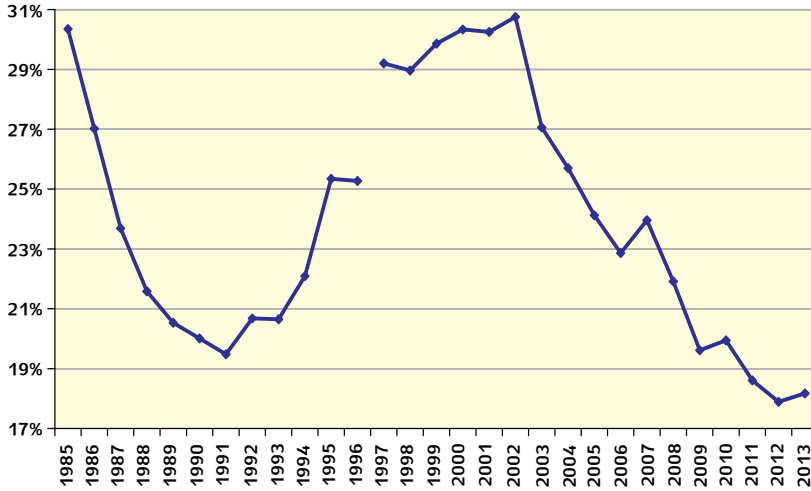
תרשים 3.2: הרכב ההכנסה הפנויה של משקי בית לפי מקורות הכנסה, שנים נבחרות, 1985–2013



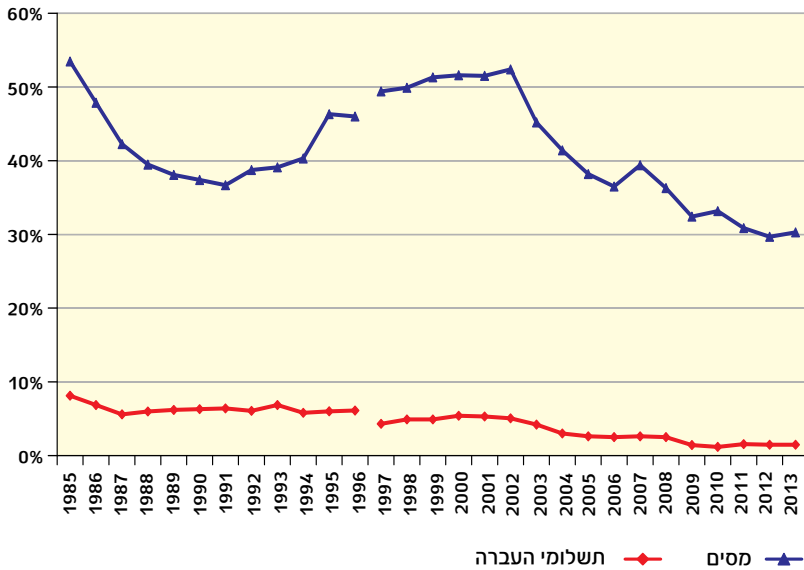
תרשים 3.3: החלק היחסי של תשלומי ההעברה בסך ההכנסה הפנויה, 1985–2013



תרשים 3.4: החלק היחסי של המסים הישירים בסך ההכנסה הפנויה, 1985–2013



תרשים 3.5: התרומה היחסית של תשלומי ההעברה והמסים לאי-השוויון בהכנסה הפנויה, 1985–2013



3.5. התפתחות תשלומי ההעברה

בסעיף זה נעמוד על ההתפתחות ארוכת הטווח של תשלומי ההעברה על פי המסגרת שהוצגה במאמרם של יוסי זעירא ומישל סטרבצ'ינסקי (2001). המשתנים המופיעים בניתוח הם:

TR_P: תשלומי ההעברה במונחים ריאליים (מנוכה על פי מדד המחירים של התוצר), כולל כל סוגי תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי (קצבאות זקנה, הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים, סל קליטה, דמי אבטלה ועוד). בחלק מהניתוח נבחן גם את משקל תשלומי ההעברה בתוצר (TR_Y).

POP15: משקל האוכלוסייה של בני פחות מ-15 שנים בכלל האוכלוסייה. מצד אחד, מאחר שמדובר באוכלוסייה שאינה עצמאית כלכלית, עלייה במשקלה בכלל האוכלוסייה כרוכה בעלייה בתשלומי ההעברה. מצד אחר, חלק ניכר מההוצאות הממשלתיות הקשורות לקבוצת גיל זו מסווגות כצריכה אזורית (הוצאות על חינוך), ולכן עליית חלקה של הקבוצה באוכלוסייה עלולה להקטין בטווח הארוך את תשלומי ההעברה על חשבון הצריכה האזורית. לפיכך אי-אפשר לקבוע מראש מה יהיה הסימן של המקדם של POP15. משתנה המשקף באופן ישיר את תשלומי ההעברה הוא FAM4 (משקל המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר בכלל האוכלוסייה), ובאשר למשתנה זה אנו מצפים למקדם חיובי.³⁰ עם זאת, במחקרים רבים מודגש הצורך בהכללת משתנים המשקפים את התחרות בין סעיפים תקציביים שונים, ובמובן זה POP15 הוא משתנה עדיף (ראו Herowitz and Strawczynski 2004; 2005).

POP65: משקל האוכלוסייה של בני 65 ומעלה בכלל האוכלוסייה. אוכלוסייה זו מקבלת קצבאות זקנה מהביטוח הלאומי ולכן עלייה במשקלה צפויה להגדיל את תשלומי ההעברה.

KOLIM: כלל העולים (המוכרים כעולים חדשים על ידי המדינה) במהלך העשור הראשון שלהם בארץ. אנחנו בונים משתנה של סך כל העולים בעשר השנים האחרונות.

U: שיעור האבטלה, הצפוי להגדיל את תשלומי ההעברה עקב הקשר החיובי בין האבטלה לבין דמי האבטלה שמשלם הביטוח הלאומי למובטלים.

30 מקדם חיובי פירושו שקיים קשר ישיר בין משקל המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר לבין תשלומי ההעברה; ואכן ברגרסיה לא מדווחת בין תשלומי ההעברה לבין FAM4 התקבל מקדם חיובי ומובהק.

GINI: מדד אי-השוויון הכלכלי, כלומר אי-השוויון לפני התערבות הממשלה באמצעות תשלומי העברה ומסים. כפי שמוסבר במחקרם של זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001), כיוון השפעה של משתנה זה אינו ברור מראש: מחד גיסא, היינו מצפים שככל שאי-השוויון גדל כך יעלו תשלומי ההעברה, כדרך להתמודדות עם אי-השוויון; מאידך גיסא, ישנה השפעה מכיוון הכלכלה הפוליטית – העשירים מפעילים לחץ לצמצום תשלומי ההעברה.

FAM4: אחוז המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר.

בלוח 3.8 אנו מציגים את התוצאות של הרגרסיות ארוכות הטווח לשנים 1969–2010. בכל המקרים אנו מדווחים על המדד הסטטיסטי ADF³¹ ומציינים אם הם מובהקים בהשוואה לערכים הקריטיים על פי המתודולוגיה של מקינאן (MacKinnon, 1991). הרגרסיות מתייחסות תחילה לתשלומי ההעברה הריאליים (טור 1) ולאחר מכן לתשלומי ההעברה באחוזי תוצר (טורים 2 ו-3), פעם ללא התייחסות לאי-השוויון ופעם תוך כדי הכללתו. ברגרסיה הראשונה אפשר לראות כי האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה והאבטלה מעלות כצפוי את תשלומי ההעברה, כאשר הגמישות של תשלומי ההעברה למשקל האוכלוסייה הקשישה היא גבוהה. כאשר לאי-השוויון המיוצג על ידי מדד ג'יני, התקבל בניתוח שהסימן הוא שלילי – כלומר שיקולי הכלכלה הפוליטית גוברים על רצונן של הממשלות לצמצם את אי-השוויון.³² כאשר לאוכלוסייה שגילה צעיר (בני 15 ומטה), ברוב הרגרסיות התקבל סימן חיובי – מלבד ברגרסיה הראשונה שבה הסימן הוא שלילי. עם זאת, יש לציין כי בשל הירידה שחלה על פני זמן במשקל הילדים – משתנה זה תרם להעלאת תשלומי ההעברה בשנים האחרונות (ראו לוח 3.9). הרגרסיה עם הקשר ארוך הטווח המובהק ביותר, כפי שמשקף במדד הסטטיסטי ADF, היא הרגרסיה הראשונה. רגרסיות 4 ו-5 מראות את הניתוח של הטווח הקצר, הכולל את השארית של הרגרסיה של הטווח הארוך בפיגור של תקופה אחת. הכללת איבר זה נועדה לשקף את הנטייה של הקשר בטווח הקצר להתכנס בחזרה לקשר ארוך הטווח. בשתי הרגרסיות התקבל כי השארית בפיגור היא מובהקת ברמה של 1%. כמו כן נעשתה בדיקה נוספת על ידי הכנסת KOLIM בריבוע, במטרה לברוק השפעה לא ליניארית; אולם מדד ה-ADF של רגרסיה זו היה נמוך מהסף של 5%.

31 המדד הסטטיסטי Augmented Dickey Fuller (ADF) הוא מדד לקיום קשר ארוך טווח (קואינטגרציה) בין המשתנה המוסבר לבין המשתנים המסבירים. מקובל להשוות את המדד הסטטיסטי ADF לערכים קריטיים המסמנים את רמת המובהקות של הקשר ארוך הטווח. על פי המתודולוגיה שלנו, ערכים אלה מתחשבים בעובדה שמדובר על שארית של הרגרסיה, בניגוד לבדיקות המתבססות על משתנים בודדים.

32 פרשנות נוספת, הפוכה מזאת שהוזכרה לעיל, היא שהגידול באי-השוויון נובע מהגלובליזציה, הפוגעת ביכולת לגבות מסים ולשלם קצבאות.

לוח 3.8: הסבר התפתחות תשלומי ההעברה בישראל

משוואת תיקון הסעות					משוואת הטווח הארוך			משוואה בלתי תלוי	
משתנה תלוי					משתנה תלוי			משתנה תלוי	
d(log(TR_P))	d(log(TR_Y))	log(TR_Y)	log(TR_Y)	log(TR_P)	log(TR_Y)	log(TR_Y)	log(TR_P)		
(5)	(4)	(3)	(3)	(1)	(2)	(2)	(1)	משוואה	
0.02 (0.01)	0.01 (0.01)	10.83 (0.61)	10.11 (0.69)	10.7 (0.76)				C	
0.8 (1.58)	3.67 (1.50)	0.96 (0.37)	1.93 (0.33)	-1.35 (0.43)				log (POP15)	
2.15 (0.55)	1.86 (0.56)	2.7 (0.16)	2.44 (0.17)	3.78 (0.22)				log (POP65)	
0.07 (0.06)	0.13 (0.05)	0.05 (0.02)	0.06 (0.02)	-0.00 (0.03)				log (KOLIM)	
0.02 (0.01)	0.02 (0.00)	0.03 (0.00)	0.01 (0.00)	0.01 (0.01)				U	
-1.64 (0.7)		-2.79 (0.70)		-2.28 (0.92)				GINI	
-0.06 (0.08)		-2.79 (0.70)		0.10 (0.10)				Log (FAM4)	
-0.46 (0.14)								Residuals (-1)	
0.40	0.40	0.94	0.92	0.98				AdjR ²	
1.39	1.48	1.1	0.67	1.08				D.W.	
		-3.84	-3.81	** -5.19				ADF	

≤ 0.01 *** ≤ 0.05 ** ≤ 0.1 *

אפשר להשתמש בתוצאות הרגרסיות (בהמשך נשתמש ברגרסיה המוצגת בטור 1) כדי לבדוק אם ההתפתחות בפועל בתשלומי ההעברה עונה על השינויים שחלו במשתנים המסבירים. תרגיל כמותי זה מוצג בלוח 3.9. תקופת ההשוואה היא 1991-2000 לעומת התקופה 2005-2010. הסיבה שנמנענו מלהכליל את השנים 2000-2005 קשורה לעובדה שבשנים אלה חל שינוי חד במדיניות כלפי תשלומי ההעברה, שינוי שהוא אקסוגני למודל ואי-אפשר להסבירו באמצעות המשתנים המסבירים. כדי שלא לפגוע במהות הבדיקה בחרנו להשוות בין שתי תקופות שלא היה בהן שינוי יסודי מהסוג שהתרחש בשלהי 2002, עם הקיצוץ בקצבאות הילדים ובקצבאות הזקנה – קיצוץ אשר נתן את אותותיו במשך שנתיים.

מהלוח אנו למדים שהאוכלוסייה שגילה פחות מ-15, האוכלוסייה שגילה 65 ומעלה והעולים החדשים תרמו להעלאת תשלומי ההעברה. לעומת זאת, השינוי ברמי האבטלה, משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר והגידול באי-השוויון תרמו להקטנת תשלומי ההעברה. כולם יחד מספקים הסבר לעלייה של 9.5% בתשלומי ההעברה, ובפועל חלה עלייה של 9%. המסקנה היא אפוא שההתפתחות בתשלומי ההעברה בשנים האחרונות תאמה את השינויים שחלו במשתנים המסבירים.

לוח 3.9: ההתפתחות הצפויה בהוצאה על תשלומי העברה בישראל על פי הניתוח הכמותי

שינוי צפוי באחוזים	מקדם או גמישות	2010-2005 לעומת 2000-1991 (שינוי באחוזים)*	
6	-1.35	-4.3	אוכלוסייה שגילה פחות מ-15
8.8	3.8	2.3	אוכלוסייה שגילה 65 ומעלה
0.02	-0.0005	-42.7	מלאי העולים
-1	0.013	-0.8	שיעור האבטלה
-3	-2.3	1.2	מדד ג'יני
-1.3	0.09	-14.8	משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר
9.5			סך הכול
9.0			שינוי בפועל

* הבדיקה מסתיימת ב־2010 כי אין לנו נתונים מעורכנים על מדד ג'יני.

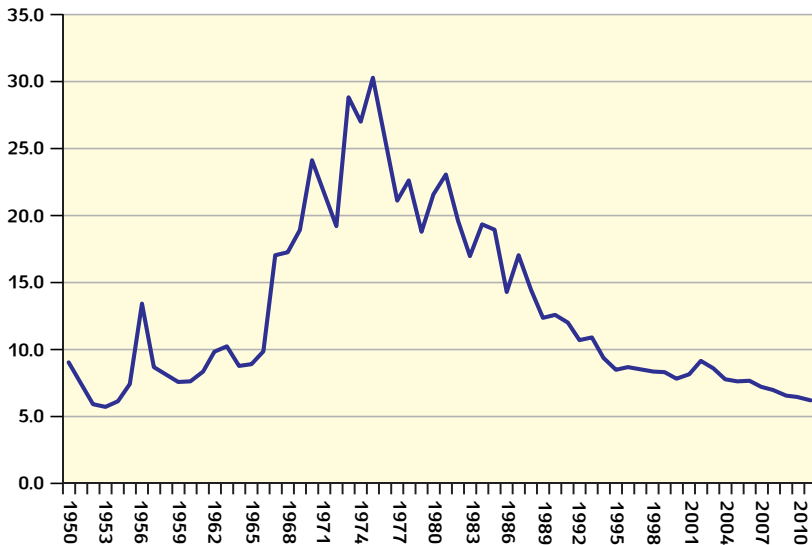
חשוב להדגיש שהשאריות של הרגרסיה של הטווח הארוך מובהקות, דבר המחזק את ההשערה כי קיים קשר ארוך טווח בין המשתנה המוסבר למשתנים המסבירים. התבוננות בשאריות חושפת כי השנים שבהן השארית הייתה גבוהה היו 1975 (שארית חיובית) ו-1985 (שארית שלילית). הסטייה השלילית נובעת כנראה משחיקת הקצבאות בתקופת ההיפר-אינפלציה.

4. הוצאות הביטחון של ישראל

4.1. כללי

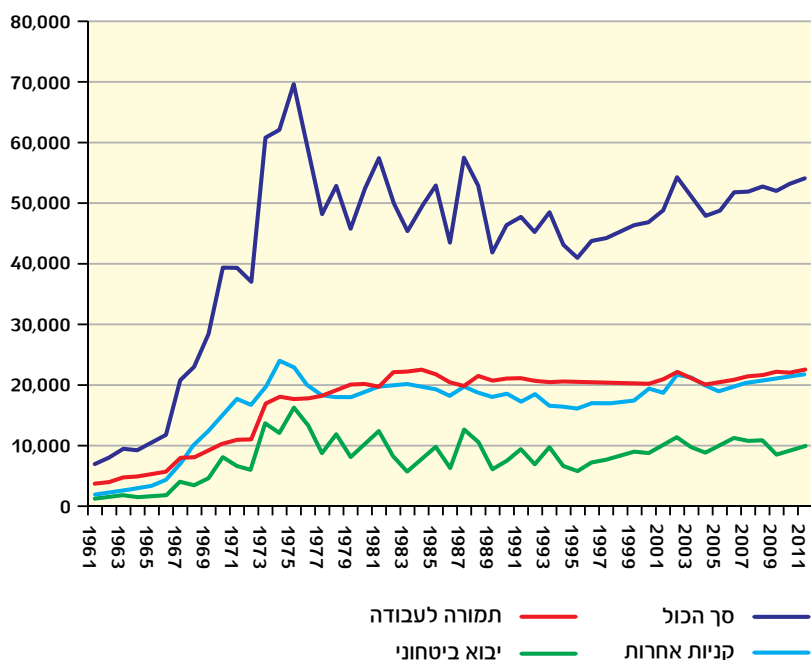
משקל הוצאות הביטחון בישראל³³ בתוצר הגיע לשפל של כל הזמנים – 6.2 אחוזי תוצר – בשנת 2011 (ראו תרשים 4.1). הירידה הכמעט רצופה במשקל זה מוסברת בירידה אבסולוטית של הוצאות הביטחון עד שנת 1995, ומאז – בעלייה של כ-2% בשנה, שיעור נמוך יותר מהצמיחה של התוצר בשנים אלו. מדובר בירידה ריאלית משיא של 70 מיליארד ש"ח (במחירי 2011) בשנת 1976 ל-41 מיליארד ש"ח בשנת 1995, ומאז עלייה ל-54 מיליארד ש"ח בשנת 2011 (עם זאת, בשנת 2002 – שנה שבה האינפלציה השנייה הייתה בעיצומה – נרשם שיא מקומי עם הוצאות ביטחון של 54 מיליארד ש"ח). מבין רכיבי הוצאות הביטחון, היבוא הביטחוני הוא שתתם הכי הרבה לירידה עד 1995, ורכיב התמורה לעבודה הוא היציב ביותר (ראו תרשים 4.2).

תרשים 4.1: המשקל של הוצאות הביטחון בתוצר (באחוזים)



33 הוצאות הביטחון בישראל מחושבות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי תקנים בינלאומיים של חשבונאות לאומית (SNA – Standard National Accounts), והן שונות מתקציב הביטחון. בניגוד לתקציב הביטחון, ההוצאה הביטחונית כוללת זקיפה לפנסיה

תרשים 4.2: ההוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית (במחירי 2011)



בשש-עשרה השנים 1995-2011 עלו הוצאות הביטחון הריאליות ב-32%; בממוצע חשבוני מדובר בעלייה של 2% לשנה.³⁴

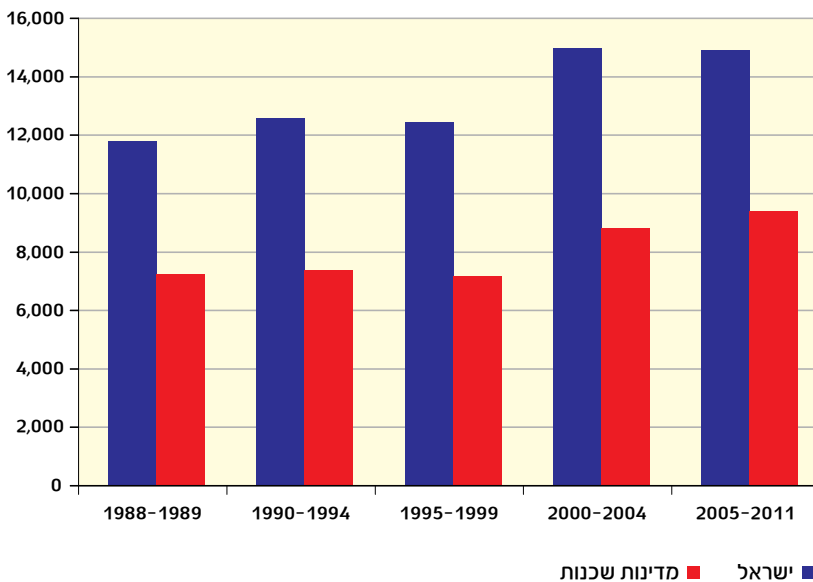
מה מסביר את המגמות הללו בתקציב הביטחון?

בתרשים 4.3 אנו מראים את התפתחות ההוצאה הביטחונית של ישראל מול יריבותיה במשך תקופות שונות במונחים דולריים. לצורך ההשוואה הוכלל התקציב של מדינות שהיו יריבות של ישראל במשך שנים (מצרים, ירדן, לבנון וסוריה) כאינדיקציה לפוטנציאל העימות; למעשה היה רצוי להביא בחשבון גם את היכולת הצבאית של ארגונים יריבים כמו חזבאללה וחמאס, אלא שקשה להשיג נתונים כאלה. אפשר להבחין כי ההוצאות הביטחוניות של ישראל

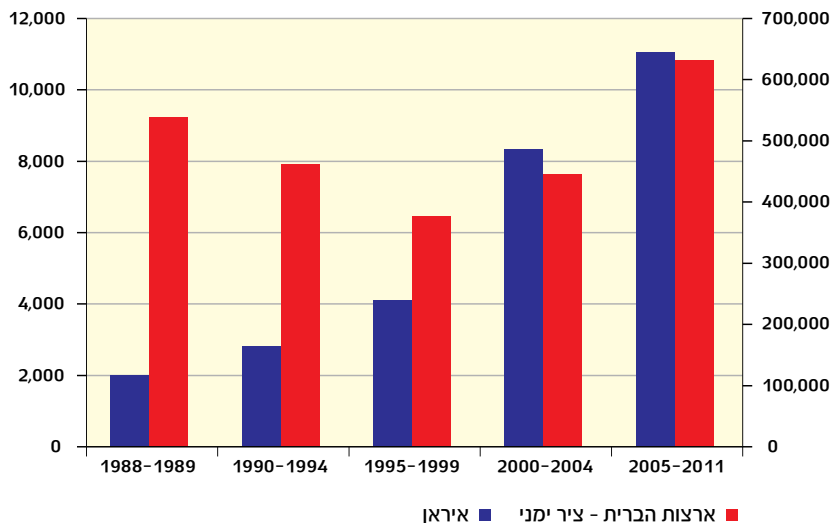
אך אינה כוללת את סך כל התשלומים בפועל של משרד הביטחון לפנסיות, וכן לתגמולים ולשיקום (הנחשבים בכללי החשבונאות הלאומית להוצאה למטרות בריאות ורווחה).
34 ניכוי במדד מחירי התוצר נותן עלייה של 33.5% לאותה תקופה, ובמדד המחירים לצרכן מתקבלת עלייה של 30.6%.

ושל שכנותיה היו קבועות יחסית בשנות התשעים, והן עלו בשנות ה-2000. מתרשים 4.4 עולה כי איראן העלתה בהדרגה את הוצאותיה הביטחוניות וכי בשנות ה-2000 חלה קפיצה משמעותית. במקביל לעלייה זו חל שינוי מגמה בהוצאה הביטחונית של ארצות הברית, שעלתה גם היא בשנות ה-2000. ייתכן שהעלייה בהוצאותיה של איראן עומדת גם מאחורי העלייה החדה בהוצאות הביטחון של ישראל בתקופה זו, אם כי קפיצה כזאת התרחשה גם במדינות השכנות. את החשיבות הכמותית של משתנים אלה נכמת בניתוח האקונומטרי שיוצג בהמשך. תרשים 4.5 מראה את ההתפתחות באחוזי תוצר – שם התמונה היא שונה: עקב הגידול בתוצר ניכרת ירידה בהוצאה הביטחונית באחוזי תוצר הן בישראל והן אצל שכנותיה, ואילו העלייה בהוצאות הביטחון של איראן ניכרת גם באחוזי תוצר.

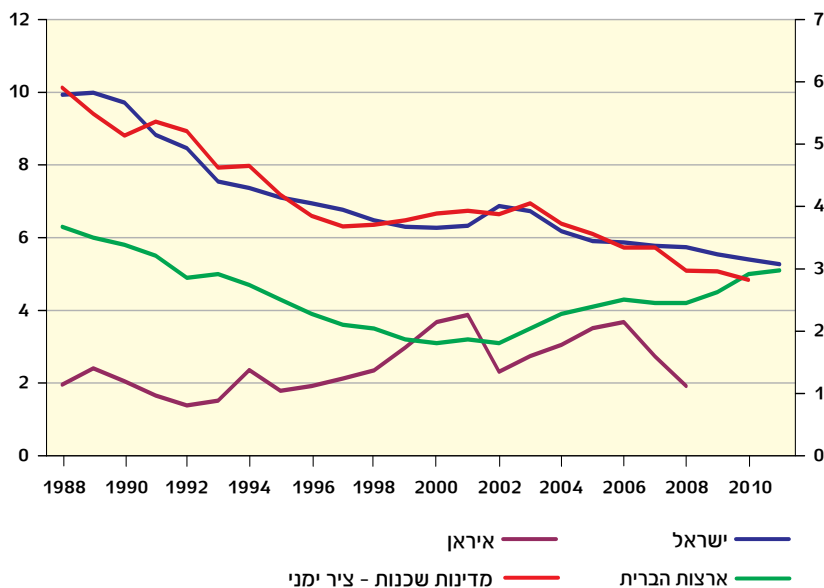
תרשים 4.3: הוצאה ביטחונית – ישראל מול מצרים, ירדן, לבנון וסוריה
(מחירים קבועים, מיליוני דולרים של שנת 2010)



תרשים 4.4: הוצאה ביטחונית – ארצות הברית מול איראן (מחירים קבועים, מיליוני דולרים של שנת 2010)



תרשים 4.5: הוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית מקומית, אחוזי תמ"ג, 2011-1988



4.2. ניתוח אקונומטרי של ההוצאה הביטחונית בישראל

בסעיף זה ננתח את ההוצאה הביטחונית של ישראל לפי המסגרת שהציעו זעירא וסטרבצ'נסקי (2001), המבוססת על הקשרים ארוכי הטווח בין ההוצאה הביטחונית של ישראל לבין המשתנים העיקריים המסבירים אותה. הניתוח מבוסס על השפעתם של משתנים כלכליים כמו המחיר של הביטחון, ושל משתנים המסמנים את האיום הביטחוני הניצב מול ישראל, המיוצג על ידי ההוצאה הביטחונית של המדינות היריבות. בניגוד לניתוח שהובא במאמר שהוזכר לעיל, אשר התבסס על מדינות העימות המסורתיות, היינו שכנותיה של ישראל – מצרים, ירדן, לבנון וסוריה, אין ספק כי המצב הנוכחי מחייב להתייחס גם לאיום האיראני, המוזכר לעתים קרובות כאחד המקורות המרכזיים העלולים לשבש את סדר היום התקין של התנהלות המשק. עם זאת, יש לזכור שחלק מהתשובה לאיום האיראני צפוי להגיע ממקורות ידידותיים לישראל – ובראש ובראשונה מארצות הברית. על כן הניתוח הנוכחי מתייחס, מחד גיסא, לאיום הביטחוני המיוצג על ידי הגידול בהוצאה הביטחונית של איראן, ומאידך גיסא לגידול של ההוצאה הביטחונית של ארצות הברית, אשר יחד עם הגידול בהוצאה של ישראל – מספק תשובה חלקית לאיום האיראני.

חשוב להדגיש כבר עתה את חסרונות הניתוח הכמותי. ראשית, ההוצאה הביטחונית משמשת לנו מדד מרכזי למענה לאיומים הצבאיים, אולם למעשה יש לבחון את מלוא הארסנל הצבאי, המושפע אמנם הדוקות מההוצאה הביטחונית אך אינו זהה לה. בשל מחסור בנתונים על הכוח הצבאי וחוסר היכולת לתת לו ביטוי כמותי מדויק, נעבוד עם נתוני ההוצאה הביטחונית כפי שהם מתפרסמים על ידי SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (הנתונים מבוססים על קריטריונים זהים לכל המדינות). שנית, חשוב להדגיש כי הניתוח רואה בעלייה בהוצאה הביטחונית של מקורות איום אלה גורם פוטנציאלי להגדלת ההוצאה הביטחונית של ישראל, אולם ברור שלא כל ההוצאה הביטחונית של המדינות היריבות מיועדת כנגד ישראל. הדבר נכון בפרט במקרה של איראן; חלק מההוצאה הביטחונית שלה מיועד למטרות אסטרטגיות איראניות, היינו לבניית מעמדה כמעצמה בקרב המדינות הבלתי מזדהות. כמו כן, יש להניח כי הרחבת הנוכחות של ארצות הברית בגבולותיה של איראן השפיעה על הגדלת תקציב הביטחון של איראן. באופן דומה, הגידול בהוצאות הביטחון של ארצות הברית בוודאי אינו מיועד רק כנגד איראן או רק לצורך סיוע לישראל בעימות המתמשך במזרח התיכון; חלק מהתקציב מופנה לטיפול באיומים אחרים, הקשורים למשל לעיראק ולאפגניסטאן. שלישית, האיומים הנוכחיים המוטלים על ישראל מצד חיזבאללה וחמאס מייצרים מאזן אסימטרי של הוצאות: הטילים המאיימים על האוכלוסייה האזרחית מצפון ומדרום זולים בהרבה מאמצעי ההגנה מפניהם מכל הסוגים – במיוחד בתקופה האחרונה, מאז שפותחו אמצעי הגנה נגד טילים כגון מערכת כיפת ברזל.

למרות חסרונות אלה, אנו רואים ערך בניתוח המכמת את התפתחות ההוצאה הביטחונית על פני זמן והמאפשר לארגן את מסגרת הניתוח ולהעניק לו ביטוי כמותי.

4.3. הניתוח הכמותי

במסגרת הניתוח נשתמש בנתונים שנתיים ביחס למשתנים הבאים:

- סך הוצאות הביטחון של ישראל (ISRAEL) וההוצאה המקומית (ISRAEL_D): מדובר בסך ההוצאה בש"ח שוטפים, כאשר בחלק מהניתוחים נבחן גם את ההוצאה הריאלית. ההוצאה המקומית מפחיתה את היבוא הביטחוני מסך ההוצאה.
- סך הוצאות הביטחון של המדינות היריבות במונחים ריאליים (RIVALS_REAL+IRAN_REAL): כאמור, מדובר בהוצאות הביטחון של המדינות השכנות – מצרים, ירדן, לבנון וסוריה – בתוספת ההוצאה הביטחונית של איראן, במונחים ריאליים (בדולרים של שנת 2010). השערותנו היא שיש קשר חיובי בין ההוצאה הביטחונית של ישראל לבין זו של מדינות העימות, כאשר הניתוח הכמותי חושף את גמישות התגובה של ההוצאה הביטחונית של ישראל להוצאות של יריבותיה על פי הנתונים בפועל.
- המחיר היחסי של הוצאות הביטחון (P): זהו מדד מחיר הצריכה הביטחונית הממשלתית בדולרים קבועים (מחיר שקלי מחולק בשער החליפין של הדולר ובמדד מחירי התוצר של ארצות הברית). חשוב להדגיש שמחיר זה כולל הן את השכר של המגזר הביטחוני והן את מחיר הצידוד הצבאי. בעיקרון ישנן שתי השפעות מנוגדות: מצד אחד, עליית השכר צפויה לגרום למקדם חיובי, בהנחה שהגמישות של כוח האדם בצבא בתקופה הנבחנת היא נמוכה יחסית; מצד אחר, על פי מתווה ברודט³⁵ יש לצבא תמריץ להתייעל ולכן עלייה במחיר של ההוצאה הביטחונית אמורה לתת את אותותיה בהתייעלות ובירידה בהוצאות הביטחון. מקדם הרגרסיה חושף איזו מההשפעות היא המובילה.
- סך הוצאות הביטחון של ארצות הברית (USA_REAL): ההוצאה הביטחונית הריאלית של ארצות הברית – בעלת הברית של ישראל, ספקית נשק חשובה ומקור מרכזי לתשובה לאיום האיראני. נוסף על כך חשוב להדגיש שעקב הסיוע הביטחוני שארצות הברית מעניקה לישראל בכל שנה קיים קשר ישיר בין ההוצאה הצבאית האמריקנית לבין זו הישראלית. לנוכח היחס המשלים בין המדינות, המאפשר לישראל להסתמך על הוצאות הביטחון האמריקניות

35 מתווה זה, שאומץ על ידי ממשלות ישראל, מתבסס על המלצות ועדת ברודט משנת 2006. ההמלצות כללו נוסחה לשיעור העלייה הרב-שנתית של הוצאות הביטחון ודרישה להתייעלות בהוצאה הביטחונית.

(בעיקר בכל הנוגע לאיום האיראני, המופנה באופן מובהק כלפי ארצות הברית), אנו מצפים למצוא קשר שלילי בין ההוצאה של ארצות הברית לבין ההוצאה של ישראל.

- מלחמות (DUMMY_WAR): חלק מההוצאה הביטחונית מתממש בפועל במסגרת מלחמות, ולכן חשוב להכניס משתנה דִּמָּה המפקח על הוצאות אלה, שהן מעבר למהלך הרגיל של ההצטיידות הצבאית (לדוגמה, חידוש מלאי התחמושת).
- הוצאות כוח אדם לצורכי ביטחון (Comp_empl): ההוצאה על שכר נומינלי במערכת הביטחון.

במסגרת הניתוח אנו מריצים רגרסיות של קואינטגרציה בהרכבים שונים, המאפשרים לאמוד את הקשר ארוך הטווח בין ההוצאה הביטחונית למשתנים המסבירים. לאחר מציאת הקשר ארוך הטווח, המקבל תוקף לפי המדרד הסטטיסטי ADF, אנו מדרווחים גם על התגובה קצרת הטווח של ההוצאה הביטחונית בישראל למשתנים המסבירים.

הרגרסיות מתייחסות לנתונים שנתיים על אודות ההוצאה הביטחונית השוטפת במהלך השנים 1998–2008 ולנתונים על אודות ההוצאה הביטחונית באחוזי תוצר באשר לשנים 1971–2008 (בהתאם לנגישות הנתונים). במובן של ניתוח ארוך טווח, התקופה השנייה היא מייצגת יותר, שכן כי היא משקפת את ההיפוכים בהוצאות הביטחוניות כפי שהוצגו בתרשימים שלעיל. תוצאות הרגרסיה מוצגות בלוח 4.1 שלהלן. התוצאות מראות כי קיים קשר ארוך טווח בין ההוצאה הביטחונית בישראל למשתנים המסבירים, הכוללים את ההוצאה הביטחונית של המדינות היריבות, את מחיר הביטחון ואת ההוצאה הביטחונית של ארצות הברית (טור 1). מדרד ה-ADF הוא מובהק ב-5%, וכמו כן כל המשתנים משפיעים על ההוצאה הביטחונית לפי הסימנים הצפויים. בהמשך אנו מוסיפים משתנה דִּמָּה המקבל את הערך 1 במלחמות ובמבצעים, והקשר הקואינטגרטיבי משתפר (עלייה במדרד ה-ADF). בטור 3 אנו בודקים אם הקשר הקואינטגרטיבי עמיד גם להוצאה המקומית – והתשובה היא חיובית. בטור 4 אנו בודקים את הקשר לאותם משתנים ביחס להוצאות השכר, וגם כאן אנו מוצאים את הסימנים הצפויים וקשר קואינטגרטיבי. בטור 5 אנו בודקים את הקשר להוצאה הביטחונית המקומית באחוזי תוצר, וגם כאן אנו מוצאים קשר קואינטגרטיבי. מעניין לגלות כי במקרה זה משתנה דִּמָּה למלחמות יוצא מובהק. לבסוף, ולנוכח העובדה שהרגרסיה השלישית היא זאת שהראתה את הקשר ארוך הטווח החזק ביותר, אנו מריצים רגרסיה הבודקת את התגובה בטווח הקצר. המובהקות (ב-10%) של השארית בפיקור מספקת הוכחה נוספת לקשר הקואינטגרטיבי; מקדמי המשתנים אינם מובהקים, להוציא את ההוצאה של ארצות הברית, שסימנה שלילי.

לוח 4.1: ניתוח ההוצאה הביטחונית בישראל (סמיות תקן כסוגריים)

משתנה תלוי	משתנה קואניגרגציה					
	משתנה תלוי	log(ISRAEL_D GDP)	log (COMPEMPL)	log(ISRAEL_D)	log(ISRAEL)	log(ISRAEL)
	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
0.08	0.54	6.03	2.83	3.01	1.77	C
*** (0.015)	(0.76)	(4.11)	(3.81)	(3.25)	(2.30)	
0.02	0.62	1.1	1.07	1.05	1.08	log (RIVALS_REAL+IRAN_REAL)
(0.14)	(0.12)	(0.17)	(0.16)	(0.13)	(0.12)	
0.18	-0.04	1.43	1.45	1.39	1.42	log (P2)
(0.19)	(0.05)	(0.31)	(0.29)	(0.25)	(0.24)	
-0.52		-1.05	-0.74	-0.7	-0.64	log (USA_REAL)
** (0.2)		(0.27)	(0.25)	(0.21)	(0.17)	
	0.12	0.11	0.07	0.05		WAR_DU-MMY
	(0.05)	(0.13)	(0.12)	(0.1)		
	-0.17					log (USA)
	(0.07)					
-0.24						Residuals (-1)
** (0.12)						
0.34	0.8	0.91	0.92	0.94	0.94	AdjR ²
						D.W.
2.16	0.92	1.7	1.83	1.76	1.72	ADF
	3.54*	**4.56*	**5.22*	**4.56*	**4.3*	

אפשר להשתמש במסגרת זו כדי לאמוד את ההוצאה הביטחונית של ישראל בשני העשורים האחרונים, על ידי שימוש בגמישויות שהתקבלו בניתוח ולנוכח השינויים שהתחוללו בהוצאות של המשתנים האקסוגניים. תרגיל מסוג זה מוצג בלוח 4.2.

לוח 4.2: ההתפתחות הצפויה בהוצאה הביטחונית בישראל על פי הניתוח הכמותי

שינוי צפוי (באחוזים)	גמישות	שינוי (באחוזים)	2001-1992 (מיליוני דולרים של 2010)	2011-2002 (מיליוני דולרים של 2010)	
61	1.1	56.2	19,085	12,217	מדינות יריבות
-30	-0.6	46.9	587,621	399,912	ארצות הברית
21	1.4	14.5			מחיר
52					סך הכול
62			49,053	30,337	ישראל בפועל (ש"ח)

בניתוח אנו בודקים את ההתפתחות של כל רכיב ולאחר מכן מפעילים את הגמישויות, וכך אפשר לחשב את השינוי הצפוי בהוצאה הביטחונית לפי ההתפתחות של הגורמים המסבירים ולאחר מכן להשוותה להוצאה בפועל. הניתוח מראה שהעלייה בהוצאה הביטחונית של המדינות היריבות השפיעה לכיוון העלאת ההוצאה הביטחונית של ישראל ב-61%, הכוללים עלייה של 21% במחיר ההוצאה הביטחונית. מנגד, העלייה בהוצאה הביטחונית של ארצות הברית מסבירה ירידה של 30% בהוצאה הביטחונית של ישראל. בסך הכול ההוצאה הביטחונית של ישראל הייתה צפויה לעלות ב-52%, אולם בפועל היא גדלה ב-62% – 10% יותר. מדובר בהוצאה של שלושה מיליארד ש"ח בשנה יותר מהמשתמע במודל.³⁶ חשוב להדגיש שלא כל הסכום הזה הוא הוצאה עודפת: כפי שראינו בניתוח, חלק מההוצאה דרוש למימון הוצאות חד-פעמיות עקב מבצעים ומלחמות; אם מפעילים את הגמישות על פי משתנה הדָּמָה המוצג בלוח שלעיל, כ-40% מתוספת ההוצאה נוצלו במסגרת המבצעים והמלחמות עד 2011. יתרה מכך, מבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012 דרש חלק ניכר מהמשאבים העודפים בדמות עלות ישירה ועלות עקיפה (ראו וולפסון וסטרבצ'נסקי 2012). עם זאת, על פי ניתוח כמותי זה נראה כי ההוצאה הביטחונית בעשור האחרון מספקת מסגרת תקציבית בעלת מענה הולם לאיומים, ואפשר לשקול קיצוץ מסוים בשנים הבאות – קיצוץ המותנה כמובן בהערכות הביטחוניות שיספקו המומחים בתחום.

36 אלו 10% מהבסיס, שהוא 30.337 מיליארד ש"ח.

5. סיכום שנת 2012, הדילמות לשנת 2013 ותיאור התרחישים לשנים 2013–2020

שנת 2012 הסתיימה בגירעון³⁷ של 39.0 מיליארד ש"ח, שהם 4.2 אחוזי תוצר, יותר מכפליים הגירעון המתוכנן בתקציב – 18.3 מיליארד ש"ח. הסיבה המרכזית להיווצרותו של גירעון חריג זה הייתה ירידה של 18.5 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה יחסית למתקצב, כאשר החריגה ממגבלת ההוצאות מילאה תפקיד שולי. ההכנסות ממסים היו נמוכות מהמתוכנן ב-13.7 מיליארד ש"ח, וזאת לאחר שהעלאת המע"מ בנקודת אחוז והעלאת מסים עקיפים נוספים בשליש האחרון של השנה תרמו כ-1.7 מיליארד ש"ח, אחרת הירידה בהכנסות ממסים הייתה מגיעה ל-15.4 מיליארד ש"ח. הירידה בהכנסות המדינה ממסים נגרמה בעיקרה בשל ההאטה הכלכלית בישראל. נוסף על כך נרשמה חריגה של 2.2 מיליארד ש"ח בהוצאות.³⁸

5.1 הכנסות המדינה בזמני האטה ובזמני צמיחה

תקופות של צמיחה מתאפיינות בגביית מסים מעל הממוצע הרב-שנתי, ואילו תקופות של האטה מתאפיינות בגבייה נמוכה. מגוון מרכיבים תורמים לכך: התפתחות השכר, מסי קנייה על מכוניות, מסים על רווחי הון בבורסה ועל הריבית, מע"מ על יבוא, מיסוי על בניית דירות ועל רכישת דירות. כך למשל, בשנת 2002 – שנת המיתון הגדול – חלה ירידה של 11.0 מיליארד ש"ח יחסית לתקציב, מהם 8.7 מיליארד ש"ח ממסים ו-2.6 מיליארד ש"ח מלווה מהביטוח הלאומי.³⁹ בשנת 2007 נרשמה מגמה הפוכה: חלה עלייה של 14.5 מיליארד ש"ח בהכנסות מעבר לתקציב, מהם 11.5 מיליארד ש"ח הכנסות ממסים, 2.2 מיליארד ש"ח – מלווה מביטוח לאומי, ו-1.6 מיליארד ש"ח – הכנסות אחרות.⁴⁰ לכן, כאשר בתקופת הצמיחה של 2007 נרשם איזון בתקציב המדינה בפועל – 3% פחות מהגירעון המתוכנן של 3%, עם גביית מסים עודפת של 8.7 מיליארד

37 גירעון ללא מתן אשראי.

38 הוצאות ללא מתן אשראי. תקרת ההוצאות כוללת, על פי הגדרתה, את מתן האשראי, אבל הגירעון מוגדר ללא מתן אשראי ולכן התאמנו אותו עבור מתן אשראי. החריגה מול תקרת ההוצאות עמדה על 1.6 מיליארד ש"ח בלבד.

39 דוח בנק ישראל 2002, לוח 4, עמ' 165.

40 דוח בנק ישראל 2007, לוח 4, עמ' 220.

ש"ח – לא היה מקום להורדת מסים ולערעור בסיס המיסוי בתקציב. בפועל המסים הורדו, והמחיר על כך הגיע בשנת 2012, עם הירידה במסים מעבר לתכנון בסך 13.7 מיליארד ש"ח.

הירידה בהכנסות ממסים בשנת 2012 – 13.7 מיליארד ש"ח – הורכבה בעיקרה מירידה של 3.5 מיליארד ש"ח ממס הכנסה וממס רכוש ומירידה של 9.7 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים ומכסים. מבין ההכנסות שלא ממסים חלה ירידה של 1.9 מיליארד ש"ח בהכנסות מביטוח לאומי, ירידה של חצי מיליארד ש"ח בהכנסות ממע"מ על יבוא ביטחוני וירידה של שני מיליארד ש"ח מהכנסות אחרות. בסך הכול חלה ירידה של 18.5 מיליארד ש"ח בהכנסות.

החריגה בגירעון בגלל הירידה בהכנסות ממסים הייתה ידועה כבר במהלך 2011, וכך היה ברור שיש בעיה הן בתקציב 2012 והן בתקציב 2013. ואולם, בשל התקציב הדו-שנתי לא נעשתה ההתאמה בזמן.⁴¹ כדי להתמודד עם הבעיה, החליטה הממשלה ביולי 2012 על שורת צעדים להעלאת מסים, ישרים ועקיפים, כדי להעלות את ההכנסות בגובה צפוי של 12.3 מיליארד ש"ח (מעבר לגידול הנובע מהצמיחה). צעדים אלה כללו: העלאת המע"מ בנקודת אחוז (מ-16% ל-17%), העלאת בשיעורי מס הכנסה, מס יסף, מסי חברות על הרווחים הכלואים, מסים עקיפים על טבק ואלכוהול, העלאת הדרגתית בדמי ביטוח לאומי המוטלים על מעסיקים, מיסוי ירוק על רכב והעמקת הגבייה. סך חבילת המסים לשנים 2012-2013 עמדה על 11.2 מיליארד ש"ח, כאשר 1.7 מיליארד מהם נכנסו לתוקף כבר בשנת 2012 ושאר הצעדים נכנסו לתוקף ב-1 בינואר 2013. מעבר לתוספת הגבייה הנובעת מהחלטות הממשלה, לא היה צפי לשיפור בגביית המסים, שכן ההאטה בשיעור הצמיחה צפויה להימשך ב-2013. ללא תוספת התוצר שמקורה בגז הטבעי (שאינה מספקת תוספת משמעותית להכנסות ממס) הייתה הצמיחה הצפויה עומדת על פחות מ-3%, ולכן המסים של שנת 2012 הם הבסיס שעל פיו אנו אומדים את המסים של השנים הקרובות.

גביית המסים הנוספת אין בה כדי לפתור את בעיית הגירעון ב-2013, כי הוצאות הממשלה בשנה זו חרגו ממסלול הגידול הרגיל שלהן. תקרת ההוצאות גדלה ב-4.6% ריאלי כדי לפצות על סך ההתייקרויות בשנים 2011-2012, שהייתה גבוהה מהצפי של 2% לשנה. כך שאפילו אלמלא ההגדלה מעבר לתקרת ההוצאות, הגירעון בשנת 2013 היה מגיע לכ-5.5 אחוזי תוצר – גבוה בהרבה מיעד הגירעון של הממשלה. ראוי לציין כי יעד זה כבר גבוה מהיעד שנקבע קודם – 1.5% לשנת

41 בנק ישראל, "ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות", הודעה לעיתונות, 13.2.13, עמ' 1, www.mat.co.il/JNT, (אוחזר ב-22.8.13).

2013. ביולי 2012, עם העלאת המסים, החליטה הממשלה גם על העלאת יעד הגירעון לשנת 2013, מ-1.5% ל-3%.

למרות הגידול החריג בתקרת ההוצאות, קיימות התחייבויות ממשלתיות להוצאות נוספות, הנאמדות בכ-18 מיליארד ש"ח לשנים 2013 ו-2014, והתחייבויות נוספות שיבואו לידי ביטוי בשנים 2014-2015. קשה לעמוד על היקפן של ההתחייבויות הנוספות לשנים 2015 ואילך על פי המידע הקיים, מה גם שהתחייבויות אלה תלויות בהחלטות מסוימות שתקבל הממשלה בעניין הוצאותיה ב-2013 וב-2014, ואין לנו על כך מידע מבוסס דיו בשלב זה.⁴² ב-2013 מדובר בהמשך יישום הסכמי השכר במערכת החינוך ("אופק חדש" ו"עוז לתמורה") ובמערכת הבריאות, בהמשך יישום המלצות ועדת טרכטנברג,⁴³ בתוכנית לפיתוח ההשכלה הגבוהה, בתוכנית העשור לפיתוח תשתיות, ובהמשך – בהגדלה מחדש של תקציב מערכת הביטחון שקוצץ בתקציב 2013-2014.

התחייבויות אלה ניצבות במרכז הדילמה של תקציב 2013: האם לקצץ בהתחייבויות הללו או לקצץ במקומות אחרים ולהעלות מסים כדי לעמוד ביעד הגירעון? לחלופין, האם לממן חלק מההתחייבויות הללו באמצעות גביית מסים נוספים ולדחות את חלקן לשנים הבאות? שתי אפשרויות אלה, בתוספת התרחיש של ההחלטות שקיבלה הממשלה (תרחיש 2), המאפשר השוואה, מוצגות בשלושה תרחישים שונים להתפתחות המשק. נוסף על כך מוצג תרחיש רביעי שבו הממשלה מקיימת את כל הבטחותיה בלי להעלות מסים (תרחיש 4). להלן נתאר את התרחישים השונים.

5.2. הנחות כלליות באשר לתרחישים

נקודת המוצא היא זו: האומדן של צמיחת התוצר לשנת 2013, לפני הצעדים שיינקטו, עומד על 3.5% ריאלי, תחזית המביאה בחשבון את ההשפעה של הגז;

42 ההתחייבויות הנוספות לשנים 2014 ו-2015 תלויות בהחלטות שיתקבלו בתקציב הדו-שנתי ל-2013-2014 וכן בהנחות אחרות של "הטייס האוטומטי" – כלומר העלייה בהוצאות עקב גידול האוכלוסייה וגידול של אוכלוסיות מסוימות המטילות עומס על ההוצאה הציבורית – הנחות שקשה לעמוד על טיבן. ובפרט, אם במסגרת החלטות הממשלה חלק מההתחייבויות יקוצצו באופן מתמשך, הרי ההתחייבויות לשנים שלאחר מכן ירדו. אומדן מעודכן של ההתחייבויות הנוספות (נכון ליוני 2013) מופיע במסמך שפרסם בנק ישראל בחודש יוני, "הצעת התקציב של הממשלה לשנים 2013-2014 בראי היעדים הפיסקליים לשנים הקרובות", ראו הערה 11 לעיל.

43 בשנת 2012 ההוצאות הנגזרות מהמלצות הוועדה לא נכללו בבסיס התקציב, ולכן ב-2013 צריך להוסיף את כל העלות המתוכננת לשנה זו.

הצמיחה הצפויה בשנת 2014, לפני החלטות הממשלה, היא 4% (בהתחשב בהמשך ההשפעה של הגז ובציפייה להתאוששות כלכלית בעולם); ולשנים 2015 ואילך ההנחה היא שיעור צמיחה ריאלי של 3.2% לשנה. נוסף על שיעור הצמיחה הריאלי, כדי לחשב את התוצר במחירים שוטפים מניחים שמחירי התוצר עולים ב־2% בשנה. הצמיחה מושפעת מהמדיניות הפיסקלית: עלייה של הצריכה הציבורית מגדילה את התוצר לפי מכפיל⁴⁴ של 0.6; הגדלת המסים מקטינה את התוצר לפי מכפיל של 0.5; הגדלת הוצאה הממומנת באופן מלא על ידי מסים מגדילה את התוצר לפי מכפיל של 0.4. הסבר מפורט של הדרך שבה חושבו המכפילים והרגישות שלהם להנחות מופיע בנספח.

כאשר מפעילים את המכפילים על התרחישים השונים מתקבלות התוצאות הבאות באשר לצמיחה בשנת 2013: לפי תרחיש 1, הצמיחה היא 3.3%; לפי תרחישים 2 ו־3, הצמיחה היא 3.8% ו־3.7% בהתאמה; ולפי תרחיש 4 – 4.3%. באשר לשנת 2014, לפי תרחיש 1 הצמיחה היא 3.9%; לפי תרחיש 2 (החלטות הממשלה) הצמיחה היא 3.3%; לפי תרחיש 3 – 3.7%; ולפי תרחיש 4 – 3.8%. הבסיס להוצאות הממשלה הוא הכלל הפיסקלי החדש הנתון בנוסחה הבאה: קצב הצמיחה הממוצע בעשור האחרון (הספירה לאחור מתחילה שנתיים קודם לכן, כלומר ב־t-2) כפול יחס חוב-תוצר הרצוי (60%) חלקי יחס חוב-תוצר בפועל.

לוח 5.1: השפעת הצמיחה בפיגור על הגידול בתקרת ההוצאות

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
3.2	3.1	3.1	3.2	2.8	3.0	3.6	3.3	צמיחה שוטפת צפויה
3.3	3.4	3.6	3.9	4.1	4.2	4.0	3.6	צמיחה בעשור האחרון
2.9	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4	3.2	4.5	הגידול בתקרת ההוצאות
0.65	0.67	0.69	0.70	0.72	0.73	0.74	0.75	יחס חוב-תוצר

44 המשמעות של מכפיל השווה ל־0.6 היא שעלייה בצריכה הציבורית ב־1 מיליארד ש"ח מגדילה את התוצר ב־0.6 מיליארד ש"ח; כזכור, חלק מהביקוש זולג לחו"ל באמצעות יבוא סחורות ושירותים.

בלוח 5.1 רואים כי על פי הכלל הקיים, ומאחר שהצמיחה בעשור הקודם, 2009-2000, הייתה גבוהה מזו שבעשור הנוכחי, נוסחת הגידול בתקרה גורמת לכך שההוצאות גדלות בערך כמו התוצר – קצת מעל 3% בשנה. מכאן שמצד ההוצאות אין ריסון ואין המשך הקונסולידיציה הפיסקלית⁴⁵ – ומשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר צפוי להיות ללא שינוי. לדעתנו אין בכך רע: הדבר מאפשר למשקל ההוצאה האזרחית בתוצר לעלות, כפי שנראה בהמשך. וכידוע, משקל ההוצאה האזרחית בתוצר הוא נמוך בהשוואה למדינות OECD. ואולם, התוצאה היא שיש צורך במסים נוספים כדי לעמוד בכל יעדי הממשלה. בהמשך אנו מתארים את התרחישים השונים ומפרטים את תוספת ההוצאה ואת תוספת המסים יחסית למצב שהיה לפני ההחלטות שהתקבלו לאחרונה – החלטות שכללו, בצד ההכנסות, את חבילת המסים שנקבעה לפני הבחירות, ובצד ההוצאות את ההוצאות המותרות לפי חוק ההוצאה.

5.3. תרחישים

תרחיש 1: עמידה ביעדי הממשלה

יעדי הממשלה שעוגנו בחוק להפחתת הגירעון שנחקק לפני הבחירות היו: (א) גירעון (ללא אשראי) פוחת על פני שנים לפי הפירוט הבא: לשנת 2013 – 3 אחוזי תוצר; ל-2014 – 2.75 אחוזי תוצר; ל-2015 – 2.5%; ל-2016 – 2%; ל-2017 ול-2018 – לא יותר מ-2%; ומ-2019 ואילך – 1.5%. (ב) שאיפה כללית להפחתת יחס החוב-תוצר ל-60 אחוזי תוצר, כפי שמופיע בכלל הפיסקלי החדש. (ג) הגדלת תקרת ההוצאות בהתאם לכלל הפיסקלי החדש.

תרחיש זה משמש השוואה לתוצאות של המדיניות המרסנת שהייתה ננקטת לו הייתה הממשלה דבקה בהחלטות ששררו לפני הבחירות – כולל עמידה ביעד הגירעון. בתרחיש זה הממשלה מקצצת בשנת 2013 בהוצאותיה כדי לעמוד במגבלת ההוצאה, ומעלה מסים כדי לעמוד ביעד הגירעון של 3 אחוזי תוצר. כדי לעמוד במסלול היורד של יעד הגירעון בשנים הבאות יש צורך במיסוי נוסף (ראו לוח 5.2).

45 קונסולידיציה פיסקלית היא תהליך שבו הגירעון בתקציב קטן באופן מתמשך במטרה להביא להקטנת משקל החוב הציבורי בתוצר.

לוח 5.2: תוספות מיסוי והפגיעה בתרשיש העמידה ביעדים לפי חוק – גירעון ומגבלת ההוצאה

שנה	הוספת מסים	שינוי התוצר (באחוזי תוצר)
2013	ביטול פטורים ותוספת מסים של 15.8 מיליארד ש"ח	-0.79
2014	2 מיליארד ש"ח	-0.1
2015	2.5 מיליארד ש"ח	-0.125
2016	7.4 מיליארד ש"ח	-0.37
2017	אין	0
2018	1 מיליארד ש"ח	-0.05
2019	1 מיליארד ש"ח	-0.05
סך הכול		-1.415

תרשיש 2: החלטות הממשלה

הממשלה החליטה לקצץ באופן חלקי את ההתחייבויות העודפות ב-2013, ולהשלים את הקיצוץ ב-2014 על פי ארבעה סעיפים עיקריים: קיצוץ בקצבאות הילדים;⁴⁶ קיצוץ זמני של שלושה מיליארד ש"ח בהוצאות הביטחון והחזרה של שמונה מיליארד ש"ח בשנים 2015–2018;⁴⁷ קיצוץ בתוכניות בתחום התחבורה; ואי-העלאת שכר במגזר הציבורי.⁴⁸ נוסף על כך החליטה הממשלה להעלות מסים בסכום כולל של עשרה מיליארד ש"ח; חלק מההעלאה בוצע ב-2013 (מיסוי על סיגריות והעלאת המע"מ ל-18%) והשאר יבוצע ב-2014 (בעיקר העלאת מס הכנסה ומס החברות)(ראו משרד האוצר 2013).

46 על פי נתוני הביטוח הלאומי, הקיצוץ בקצבאות הילדים יביא להרחבה של 2.2% בתחולת העוני ולכניסתם של 35,000 ילדים למעגל העוני.

47 מאחר שהחלטה זו קשורה לתקציבים העתידיים, היא טרם קיבלה ביטוי בהחלטות רשמיות של הממשלה. התרשיש מתבסס על ההסכם בין משרד האוצר למשרד הביטחון בעניין זה כפי שפורסם בעיתונות. אם החלטה זו לא תיושם, ההוצאה הציבורית האזרחית תעלה בכשמונה מיליארד ש"ח נוספים עד שנת 2018.

48 ראו פירוט במסמך שפרסם בנק ישראל, "הצעת התקציב של הממשלה לשנים 2013–2014 בראי היעדים הפיסקליים לשנים הקרובות".

על פי החלטות הממשלה, הגירעון בתקציב יעמוד על 4.65 אחוזי תוצר ב־2013, ועל 3 אחוזי תוצר ב־2015 – שיעור גבוה מ־2.75 אחוזי התוצר שנקבעו בחוק הפחתת הגירעון. באשר להמשך אנו מניחים שבתרחיש זה הממשלה תדבק בתוואי הפחתת הגירעון שקבעה הממשלה הקודמת (ראו לוח 5.3).

לוח 5.3: תוספות מיסוי וההשפעה על התוצר בתרחיש החלטות הממשלה

שנה	הגדלת ההוצאה	הוספת מסים	שינוי התוצר (באחוזים)
2013	6.5 מיליארד ש"ח	3 מיליארד ש"ח	0.3
2014	-4 מיליארד ש"ח	7 מיליארד ש"ח	-0.7
2015	0	7 מיליארד ש"ח	-0.35
2016	0	7 מיליארד ש"ח	-0.35
2017	0	0	-0.1
2018	0	1.5 מיליארד ש"ח	-0.075
2019	0	2 מיליארד ש"ח	-0.1
2020	0	2 מיליארד ש"ח	-0.1
סך הכול			-1.475

תרחיש 3: פריסת ההוצאה של 14 מיליארד ש"ח על פני שלוש שנים ומימון על ידי מערכת המס

בתרחיש זה אנו מניחים שהממשלה תכבד התחייבויות בסכום כולל של 14 מיליארד ש"ח (ותקצץ בהתחייבויות מעבר לסכום זה). בשנת 2013 יש תוספת של הוצאה של שבעה מיליארד ש"ח שימומנו על ידי תוספת מסים, כולל ביטול פטורים; בשנת 2014 התוספת היא ארבעה מיליארד ש"ח ובשנת 2015 התוספת היא שלושה מיליארד ש"ח.

בפרק השני דנו בפטורים שאפשר לבטל ובמסים נוספים שאפשר לגבות. מדובר בצמצום פטורים של חוק עידוד השקעות הון, צמצום פטורים על השקעות בשוק ההון לחיסכון לטווח בינוני וארוך, ביטול פטורים ממע"מ, הטלת מס עיזבון ועוד. נוסף על כך אנו ממליצים לבחון מחדש את מערכת המס, כי השינויים שנעשו בה בשנים האחרונות מצריכים רפורמה במערכת כולה. השינויים שאנו ממליצים עליהם כפתרון ביניים לא יגרמו לדעתנו לאובדן משמעותי של פעילות כלכלית,

מעבר להשפעת המקרו של מיסוי על התוצר שהנחנו לעיל – ירידה בחצי שקל של תוצר על כל עלייה במס של שקל (ראו לוח 5.4).

בניגוד לתרחיש של החלטות הממשלה, שבו הוגדל תקציב מערכת הביטחון בשמונה מיליארד ש"ח בשנים 2015-2018, בתרחיש זה הנחנו קיצוץ קבוע של שלושה מיליארד ש"ח בתקציב הביטחון. בעקבות זאת יש הברל מהותי בהתפתחות ההוצאה האזרחית בין שני התרחישים. תרשים 5.1 מראה את הפער בהוצאה האזרחית לפי ההנחות השונות, בהנחה שההתחייבויות האזרחיות הקיימות ב־2015 יעלו רק ב־0.1 אחוז תוצר.

לוח 5.4: תוספות מיסוי וההשפעה על התוצר בתרחיש הגדלת ההוצאה בכיסוי מסים

שנה	הגדלת ההוצאה	הוספת מסים	שינוי התוצר
2013	7 מיליארד ש"ח	8.7 מיליארד ש"ח	0.18 אחוזים
2014	4	14 מיליארד ש"ח	$0.16 - 0.5 = -0.34$
2015	3	$0.2\% + 3$ תוצר	$0.12 - 0.1 = 0.02$
2016	0	0.2% תוצר	-0.1
2017	0	0.2% תוצר	-0.1
2018	0	0.1% תוצר	-0.05
2019	0	0.2% תוצר	-0.1
2020	0	0.1% תוצר	-0.05
סך הכול			-0.54

הפער בין התוצר בתרחיש 3 לבין התוצר בתרחיש 1 הוא כ־0.88%, ולעומת תרחיש 2 הפער הוא כ־0.94%.

תרחיש 4: הגדלת ההוצאה ב־2013 ב־14 מיליארד ש"ח בהתאם להתחייבויות הקיימות, בלי הטלת מסים נוספים

תרחיש זה מניח גידול בהוצאה הממשלתית, הכולל כיבוד של הסכמי השכר ועלייה בתשלומי ההעברה. כיוון שאין תוספת מסים, העלייה בתוצר תהיה מקסימלית, אבל – כפי שנראה בהמשך – כך גם הגירעון, וכן צפויה השפעה טובה פחות על היחס חוב-תוצר. בנספח מוסבר המודל שלפיו גירעון גבוה פוגע באמינות הממשלה ולכן מקטין את השפעת המכפיל של הגדלת ההוצאה הציבורית, מאחר שהציבור צופה להטלת מסים בעתיד. השפעה נוספת של החוב הגבוה משתקפת בכלל ההוצאה: מאחר שהחוב באחוזי תוצר אינו יורד, הגידול המותר בכלל ההוצאה במסגרת תרחיש זה נמוך מזה של התרחישים החלופיים.

לוח 5.5: תוספות הוצאה וההשפעה על התוצר בתרחיש של הגדלת ההוצאה בלא כיסוי של מסים

שנה	הגדלת ההוצאה	תוספת מסים	שינוי התוצר
2013	14 מיליארד ש"ח	0	0.8%*
2014	0	0	0
2015	0	0	0
2016	0	0	0
2017	0	0	0
2018	0	0	0
2019	0	0	0

* לפי מכפיל הוצאה של 0.6 על חלק מהסכום שהוא הוצאות ישירות ומכפיל של 0.5 על שאר הסכום שהוא תשלומי העברה.

72.0	-2.5	42.3	283.9	337.7	3.1	עמידה ביעדים לפי חוק	2015
73.4	-2.5	42.3	286.0	338.7	3.0	החלטות הממשלה בפועל	
73.1	-2.8	43.1	298.6	355.6	3.2	העלאה הדרגתית בתקרת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח והעלאת מסים מקבילה	
79.2	-5.6	43.4	265.5	355.5	3.2	הרחבת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח כ"2013 ללא העלאת מסים מקבילה	
64.3	-1.4	42.4	381.4	434.8	3.2	עמידה ביעדים לפי חוק	2020
65.7	-1.5	42.7	387.4	441.3	3.2	החלטות הממשלה בפועל	
68.0	-2.0	43.3	400.1	461.9	3.2	העלאה הדרגתית בתקרת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח והעלאת מסים מקבילה	
86.9	-5.0	43.2	348.4	455.6	3.2	הרחבת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח כ"2013 ללא העלאת מסים מקבילה	

לוח 5.6: התפתחות משתני המשק בתרחישים 1-4

יחס חוב- תוצר	גירעון	הוצאות המגזר הציבורי	הכנסות ממסים	תקרת ההוצאה (כולל אשראי)	צמיחת התוצר	
76.1	-3.7	42.3	195.4	256.0	5.0	2010
74.2	-3.3	42.0	211.3	271.2	4.6	2011
74.2	-4.2	42.0	218.6	284.7	3.3	2012
74.1	-3.1	42.4	249.0	303.7	2.8	2013
75.3	-4.6	42.8	240.3	310.5	3.8	
74.8	-4.3	43.0	245.2	312.2	3.7	
75.5	-5.5	43.4	239.0	318.5	4.3	העלאה הדרגתית בתקרת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח והעלאת מסים מקבילה
72.9	-2.7	42.2	266.8	320.1	3.9	הרחבת ההוצאה כ"14 מיליארד ש"ח כ"2013 ללא העלאת מסים מקבילה
74.3	-3.0	42.1	264.7	320.2	3.3	2014
73.9	-3.0	42.9	277.5	333.5	3.7	
77.1	-5.5	43.3	251.4	336.2	3.8	

5.4. השוואה בין שלושת התרחישים הראשונים

המטרות ארוכות הטווח של שלושת התרחישים הן הורדת יחס חוב-תוצר לכיוון של 60% ושליטה בגירעון תוך כדי צמצומו. תרחיש 3 משיג תוצאה זו: בשנת 2020 הוא מביא ליחס חוב-תוצר של 68%, 2.3 נקודות אחוז מעל התרחיש של החלטות הממשלה (תרחיש 2). הרייוח הוא בתוצר, שהוא גבוה יותר ב-1.5% בתרחיש 3 (יחסית לתרחיש 2). בתרחיש 3 הצמיחה הגבוהה יותר תורמת לירידת יחס חוב-תוצר במקום הריסון התקציבי, וכן היא מאפשרת לגבות יותר מסים. משקל הממשלה בתוצר גבוה בתרחיש 3 רק במעט מאשר בתרחיש 2: 43.3% לעומת 42.7%, ובכך הוא מספק רקע נוח יותר לקיום ההתחייבויות של הממשלה – בפרט בתחום האזרחי.

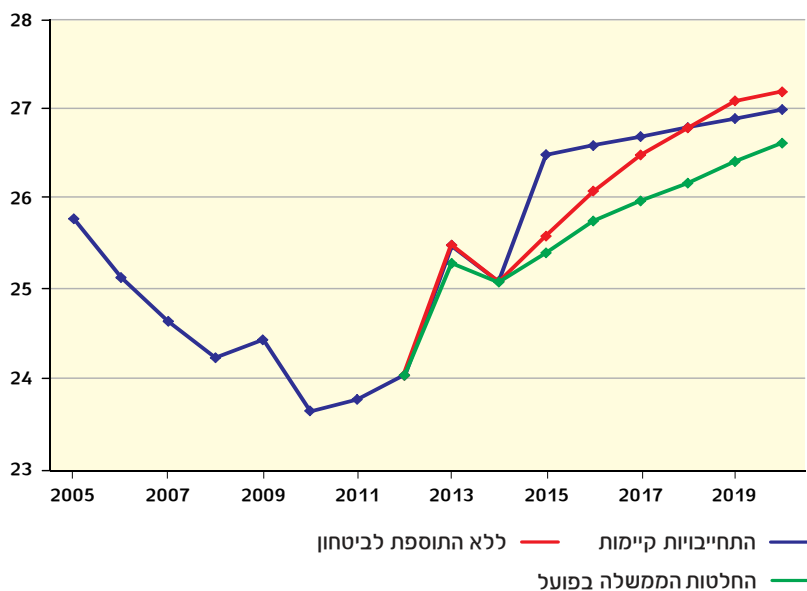
מכאן היתרון של תרחיש 3 על פני תרחישים 1 ו-2: הוא מונע את הצורך בריסון הוצאות בשנים הבאות על ידי הגדלה מבוקרת שלהן הממומנת כולה על ידי מסים. מדיניות זו מתאימה לשנת 2013, שנה שבה ההחלטות ייושמו בעיקר במחצית השנייה, ולכן היא אומצה בפועל בהחלטות הממשלה. בשנה זו מתקבלת תוספת בתוצר ונרשם גירעון גבוה יחסית למה שמתקבל על פי תרחיש 1 (עמידה ביעד שנקבע על ידי הממשלה הקודמת), אולם לגירעון זה אין השפעה משמעותית בטווח הארוך על המסלול היורד של היחס חוב-תוצר.

5.5. השוואה לתרחיש 4: הרחבה ב-14 מיליארד ש"ח ללא תוספת מסים

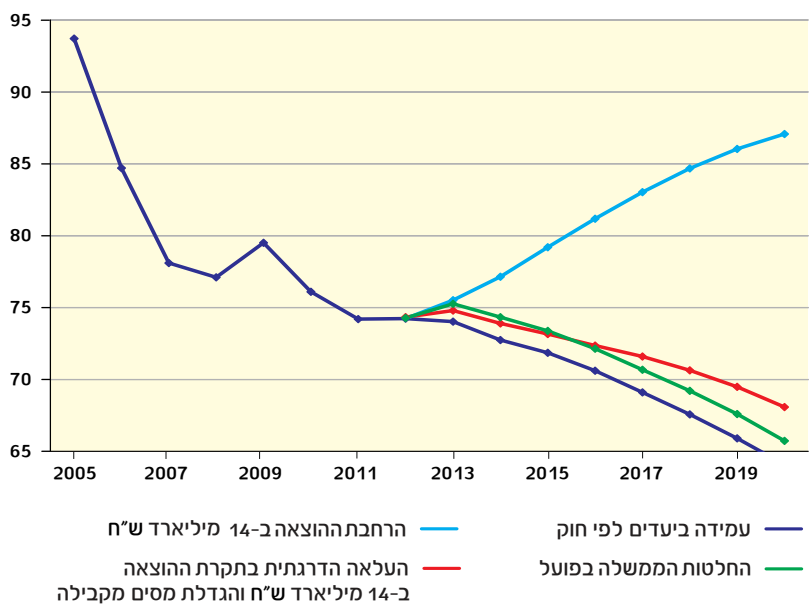
תרחיש ההרחבה הלא ממומנת מראה דבר מעניין, והוא שלחוסר התמודדות עם "החור הפיסקלי" ולהגדלת הגירעון בשנה אחת יש השפעות ארוכות טווח גרועות. על פי תרחיש זה, יחס החוב לתוצר מגיע בשנת 2020 ל-86.9% – היינו מתרחק מהיעד של 60% במקום להתקרב אליו. הרחבה זו אינה מייצרת גידול מתמשך בתוצר. הסיבה היא שחיקת בסיס המס יחסית להוצאות – העלייה החד-פעמית בהוצאה נשארת כבסיס לגידול בהוצאות הבאות, אבל בסיס המס אינו עולה בהתאם כמו בתרחיש 3.

המסקנה שלנו היא כי תרחיש 3, התרחיש המרכזי שלנו, הוא התרחיש המומלץ. הוא מאפשר צמיחה גבוהה יותר, מסייע להתגברות על המשבר הצפוי בהוצאות של 2013 ועם זאת מבטיח את קיום ההתחייבויות האזרחיות בהמשך, והוא מביא לתוצאות טובות במסלול של הורדת משקל החוב בתוצר עד 2020. תמונה דומה מתקבלת מהתבוננות בתרשימים של התפתחויות אלה:

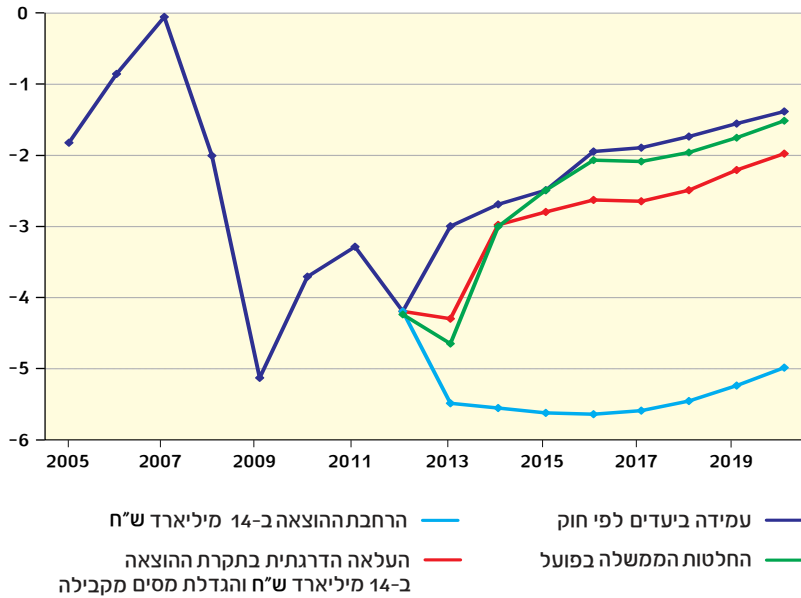
תרשים 5.1: התפתחות ההוצאה האזרחית של הממשלה (אחוזי תוצר)



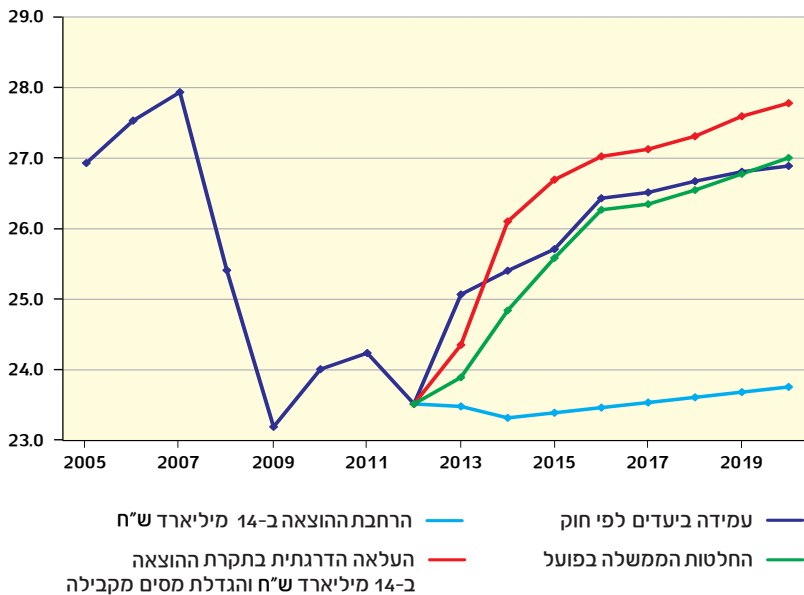
תרשים 5.2: יחס חוב-תוצר (אחוזי תוצר)



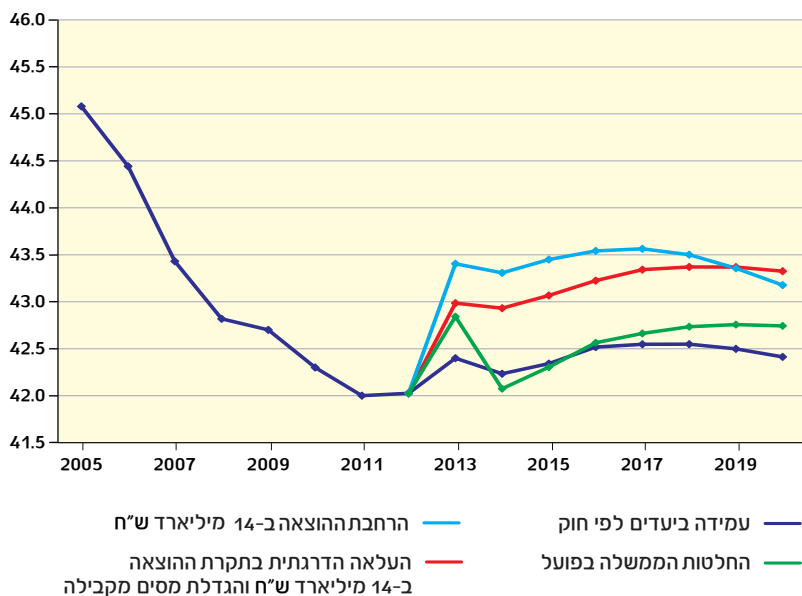
תרשים 5.3: הגירעון באחוזי תוצר



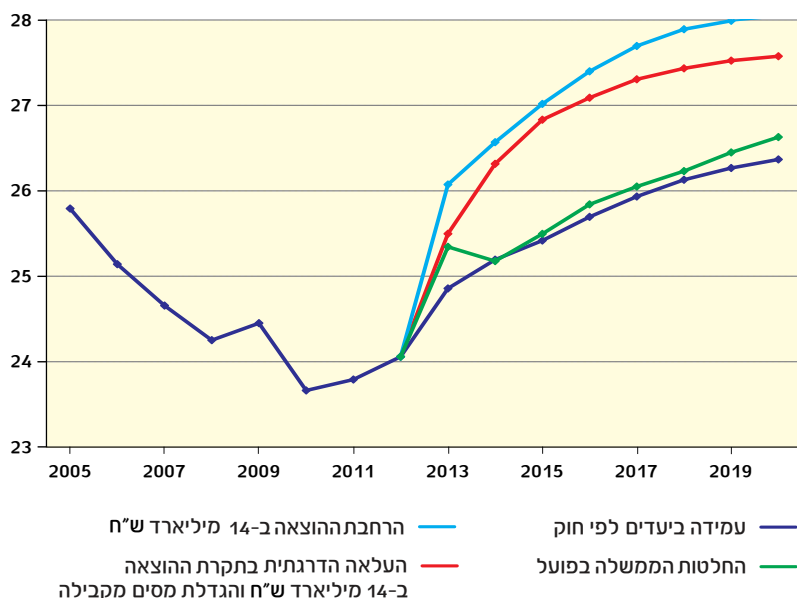
תרשים 5.4: נטל המס הממשלתי (אחוזי תוצר)



תרשים 5.5: הוצאות הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר



תרשים 5.6: ההוצאות האזרחיות של הממשלה הרחבה – משקלן בתוצר



6. סיכום ומסקנות

תקציב הממשלה החדשה מחייב הכרעות מרחיקות לכת הנוגעות לצד ההוצאה ולצד ההכנסות ממסים. בשנים 2013 ו-2014 נדרשה הממשלה להחליט איך לפתור את בעיית ההתחייבויות העודפות שהיקפן כ-14 מיליארד ש"ח מעבר למותר על פי כלל ההוצאה לשנים אלה, ואם להעלות מסים בכחמישה מיליארד ש"ח כדי לעמוד ביעד הגירעון של 3 אחוזי תוצר שנקבע על ידי הממשלה הקודמת לפני הבחירות. בטווח הארוך יותר, על הממשלה להחליט אם לאפשר הגדלה בהוצאה האזרחית הממומנת על ידי מסים, בהתאם להתחייבויות שהיא נטלה על עצמה בשנים האחרונות, וכדי לממן את צורכי המשק, הכוללים שילוב אוכלוסיות חדשות בשוק העבודה, הגדלת ההשקעה בחינוך כדי להגביר את הפריון, שיפור השירותים הציבוריים והתמודדות עם בעיית העוני ואי-השוויון. הכרעות אלה מתחדדות על רקע המתווה להפחתת הגירעון שקבעה הממשלה הקודמת.

האמינות של המדיניות המקרו-כלכלית נסדקה לאחרונה על רקע הגידול בגירעון מעבר ליעד שנקבע ל-2012, הביצוע העודף בהוצאה מעבר לתקציב המקורי, וההתחייבויות העודפות בהוצאה הציבורית ל-2013 ואילך, המקשות לקיים את הכללים שקבעה הממשלה הקודמת. כינון ממשלה חדשה מספק הזדמנות לעצב תוכנית חדשה – תוכנית שתענה על צורכי המשק מחד גיסא ותחזיר את אמינות המדיניות המקרו-כלכלית מאידך גיסא. במסמך זה הראינו כי חשוב שהממשלה תקיים חלק ניכר מההתחייבויות כדי לטפל בצורכי המשק, אולם מנגד רצוי גם לרחות חלק מההתחייבויות לשנים הבאות, בד בבד עם קיצוץ מסוים בהוצאה הביטחונית. הוצאה זו אמנם ירדה באחוזי תוצר, אולם היא הוחרגה מהחלטות קיצוץ רבות שהתקבלו בשנים האחרונות. הראינו גם כי על רקע הגידול הניכר בעוני ובאי-השוויון, ולנוכח הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה להפחתתם, קיצוץ נוסף בהוצאה על תשלומי ההעברה יביא לגידול בעוני.

כדי לאפשר ניהול מקרו-כלכלי אמין בתנאים של אי-ודאות באשר למחזור העסקים או ממליצים לממן את העלייה בהוצאה הציבורית בהעלאה מקבילה של צד ההכנסות, בעיקר באמצעות ביטול פטורים ממס. האמצעים העיקריים המומלצים בהקשר זה הם ביטול חלק מההטבות הניתנות לחברות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, ביטול הפטור ממע"מ באילת והפטור ממע"מ על תיירות, הגדלת תמלוגים ממשאבי טבע והטלת מס עיזבון. הסימולציות שהוצגו מראות כי מדיניות זו תמזער את הנזק הצפוי לתוצר בהשוואה לחלופה של מדיניות מרסנת מהסוג המשתמע מהפעלת החוקים הקיימים – הן בכלל ההוצאה והן בחוק הפחתת הגירעון. על פי התרחיש המומלץ, יש לאפשר גירעון של 4.3 אחוזי תוצר בשנת

2013, ולהורידו בהדרגה בשנים הבאות על פי מתווה מתון יותר מזה שנקבע בחוק הנוכחי, כשהיעד הוא להגיע לגירעון של 2 אחוזי תוצר בשנת 2020. הפעלת מתווה זה יניב כ-1.4 אחוזי תוצר יותר יחסית לחלופה של קיצוץ חד בהוצאה והעלאת המסים לצורך עמידה בחוקים הקיימים. נוסף על כך, תתאפשר ירידה הדרגתית ביחס חוב-תוצר הצפוי להגיע לכ-68 אחוזי תוצר בשנת 2020. החלטות הממשלה (תרחיש 2) אימצו באופן חלקי את ההמלצות של תרחיש זה, אולם על הממשלה יהיה להחליט בהמשך אם לדבוק בתוואי הפחתת הגירעון הקיים בחוק. לדעתנו, החלטה כזאת תחייב העלאת מסים וקיצוצים נוספים בהתחייבויות הקיימות, לצד קשיחות רבה וחוסר גמישות ביכולת להתחייב התחייבויות חדשות. ההחלטות על הדרך שבה תתמודד הממשלה עם המחסור במשאבים נדחו ל-2014, לעת הכנת התקציב ל-2015, אשר יהפוך לחד-שנתי.

אנו ממליצים לממשלה להרכות בביטול הפטורים ממס. אמנם ביטול הפטורים פירושו בפועל עלייה במיסוי שתקטין את התוצר, אולם יש להדגיש כי פעולה זו אינה מלווה בהעלאת המסים השוליים ליחידות הכלכליות הלא פטורות ועל כן תימנע פגיעה ישירה בתמריצים הכלכליים של יחידות אלה. אמנם ביטול הפטורים עלול להעצים את השאלה אם החברות הזרות והחברות הישראליות הבינלאומיות ימשיכו לקיים את פעילותן בארץ, ואם יגיעו לישראל חברות חדשות, אך על פי המתווה שעליו אנו ממליצים, ובהנחה שביטול הפטורים ייעשה במידתיות כך שחברות אלה ישמרו על רמה סבירה של רווח מפעילותן בארץ, אין לצפות כי הוא יגרום לעזיבה של החברות הזרות.

לסיכום, אנו, כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, ממליצים על מתווה מתון יותר של הקטנת הגירעון בתקציב המדינה, המאפשר פריסה של העלאת ההוצאה וההכנסות ממסים על פני זמן, בד בבד עם סגירת פערים וטיפול במצוקות כלכליות, וההתמודדות עם החשש מפני המשך ההאטה, עם הצורך בשיקום האמינות הפיסקלית ועם השחיקה של בסיס המס. לדעתנו זהו המתווה הטוב יותר למשק הן בטווח הקצר, במסגרת התקציב הבעייתי של השנים 2013-2014, והן בטווח הארוך יותר, עד תום העשור.

נספח: חישוב המכפילים במודל המתחשב באמינות של המדיניות הפיסקלית

מודל קינסיאני פשוט

נסמן ב- c את הנטייה השולית לצרוך מתוך ההכנסה (השווה לתוצר), ב- t את שיעור המס הממוצע מהתוצר וב- im את הנטייה השולית לייבא. שימוש במודל קינסיאני במשק פתוח מאפשר לכתוב את המכפילים בדרך הבאה:⁴⁹

$$EM = \frac{1}{1 - [c(1 - t) + im]}$$

$$TM = -\frac{c}{1 - [c(1 - t) + im]}$$

$$BBM = \frac{1 - c}{1 - [c(1 - t) + im]}$$

כאשר:

EM מייצג את המכפיל של הגדלת הצריכה הציבורית.

TM מייצג את מכפיל המסים (כולל תשלומי העברה בסימן הפוך).

BBM מייצג את המכפיל של התקציב המאוזן – כלומר: העלאת הצריכה הציבורית ממומנת בהעלאת מסים.

במשק הישראלי מקובל להניח שהערכים של הפרמטרים הם: $c=0.65$, $im=0.35$ ו- $t=0.4$; כך מתקבל כי המכפילים (המעוגלים) שווים ל:

$$EM=1.0; TM=-0.7; BBM=0.4$$

באשר לשיעור המס, נדגיש כי בחרנו שיעור מס הכולל את מס הכנסה – כלומר מדובר בפרטים בעלי הכנסה גבוהה מספיק שאינם מוגבלי נזילות. בחירה זו תואמת גם לנטייה השולית לצרוך (נש"ץ), מאחר שפרטים מוגבלי נזילות הם פרטים בעלי נש"ץ קרוב ל-1.

⁴⁹ במודלים המקרו-כלכליים מתייחסים למכפיל הכולל, המביא בחשבון גם את ההשפעה האפשרית של המדיניות המוניטרית. מקובל להניח כי השפעת המדיניות המוניטרית היא קטנה וקצרת טווח, ולכן אנו מניחים כי השפעתה כבר מגולמת בתחזית הבסיסית.

הרחבה למקרה שמתחשבים באמינות של המדיניות הפיסקלית

נניח כעת שהאמינות של המדיניות הפיסקלית ממלאת תפקיד בהפעלת מנגנון המכפיל. כלומר, הנטייה השולית לצרוך c מושפעת מהאמינות של המדיניות הפיסקלית; בפרט, אם הממשלה מעלה את הצריכה הציבורית בלי לממן אותה בהעלאת מסים, הרי עקב החשש מפני הטלת מסים בעתיד הנש"ץ c תרד. נניח שהקשרים מתוארים על ידי המשוואות הבאות:

$$c^* = c(\theta)$$

$$\theta = (\text{deficit})^\delta$$

$$c^* = \frac{\theta(\delta=1)}{\theta(\delta>1)} * c$$

כאשר:

c^* הוא הנש"ץ המתוקן לרכיב האמינות של המדיניות התקציבית.

θ משקף את האמינות של המדיניות הפיסקלית.

$\delta(\geq 1)$ משקף את מקדם האמינות: המשמעות היא שיש פגיעה באמינות הממשלה עקב הצורך בהעלאת מסים בעתיד.

המשמעות של המשוואות שלעיל היא שככל ש- δ גבוה יותר, הנש"ץ המתוקן נמוך יותר, ולכן מדיניות פיסקלית מרחיבה באמצעות עלייה בצריכה הציבורית, שאינה ממומנת על ידי העלאת מסים, היא אפקטיבית פחות יחסית למצב שבו האמינות אינה מובאת בחשבון.

המכפילים המתחשבים בבעיית האמינות שווים ל:

$$EM = \frac{1}{1 - [c^*(1 - t) + im]}$$

$$TM = -\frac{c^*}{1 - [c^*(1 - t) + im]}$$

$$BBM = \frac{1 - c^*}{1 - [c^*(1 - t) + im]}$$

ככל שבעיית האמינות רלוונטית יותר, יוצרו מכפילים שונים מאלה שהוזכרו לעיל במודל הקינסיאני הפשוט. ובפרט בהנחה שהפרטים מתחשבים בצורך לממן את הגירעון באמצעות מסים עתידיים ("פרטים ריקרדיאניים", ראו למשל Barsky *et al.* 1986), הנש"ץ יהיה נמוך יותר ולכן המדיניות של הפחתת מסים תהיה אפקטיבית פחות.

המכפילים המתוקנים לאמינות

לצורך הפעלת המודל המתוקן, נאפשר ערכים שונים של δ כפונקציה של המדיניות הפיסקלית המוצגת בתרחיש. בפרט:

- בתרחיש 1 ובתרחיש 2 אין פגיעה באמינות, משום שהממשלה מצמצמת את הגירעון ואת החוב בטווח הארוך. הפגיעה באמינות נובעת בעיקר מהגירעון ההתחלתי, כתוצאה ממצב המוצא בשנת 2012 שממנו נגזר גירעון גבוה יחסית לכל אופק התכנון. בתרחישים אלה אנו מניחים כי הפגיעה באמינות היא מזערית, ולפיכך $\delta = 1.05$.
- לעומת זאת, בתרחיש 3 נוצרת פגיעה קשה באמינות משום שהגירעון בשנת 2013 גבוה מאוד וחלה עלייה מתמשכת בחוב הציבורי. מצב זה פוגע באמינות של המדיניות הפיסקלית ומגביר את הסיכוי להורדת דירוג האשראי. במודל הנוכחי עובדה זו נתפסת על ידי הפרמטר δ , אשר במסגרת תרחיש זה צפוי להיות גבוה. אנו מניחים שבסביבה הקיימת בתרחיש זה הערך הרלוונטי הוא $\delta = 3$. שימוש בערך הגירעון הממוצע באופק התכנון, יחד עם הערכים של הפרמטרים הקשורים לאמינות כפי שתואר לעיל, מאפשר לחשב את המכפילים המתוקנים (מעוגלים).

להלן לוח המסכם את גודל המכפילים על פי הנחות שונות:

multiplier/ credibility	$\delta = 1.05$	$\delta = 1.1$	$\delta = 3$
EM'	1	0.9	0.7
TM'	-0.5	-0.4	-0.001
BBM'	0.4	0.5	0.7

הערכים המודגשים משקפים לדעתנו את סביבת האמינות הרלוונטית לצורך התרחישים. אם כן, בשני התרחישים הראשונים הפגיעה באמינות היא זניחה, ואילו בתרחיש השלישי עלולה להיות פגיעה קשה באמינות של המדיניות הפיסקלית. לפיכך, המכפילים הרלוונטיים לתרחישים הם:

$$EM'=0.7; TM'=-0.5; BBM'=0.4$$

יחסית למכפילים הפשוטים, המכפילים של ההוצאה הציבורית ושל המסים נמוכים יותר, עקב הירידה בנטייה השולית לצרוך – הנובעת מקיום חוסר אמינות במצב של גירעון לעומת אי-ההתחשבות באמינות במודל הקינסיאני הפשוט.

נדגיש כי ברמה של הממצאים האמפיריים קשה למצוא אומדנים למכפיל של התקציב המאוזן המבוססים על אמידה ישירה של הפעלת מדיניות תקציב מאוזן. בדרך כלל אפשר למצוא אומדנים לגידול של ההוצאה הציבורית ולגידול/הפחתה של המסים – כל אחד לחוד. אוליביה בלאנשרד ורוברטו פרוטי מצאו למשל (Blanchard and Perotti 2002) שמכפיל ההוצאה הוא בערך 0.8 ושםכפיל המסים הוא בסדר גודל דומה, אך נמוך במקצת (הם מצאו גם שמכפיל ההוצאה משפיע במשך תקופה ארוכה יותר). יובל מזר⁵⁰ מצא כי המכפיל של הצריכה האזרחית בישראל הוא בערך 0.5. בתקציר עבודתו הוא מתייחס גם למכפיל של התקציב המאוזן, אשר לטענתו אמור להיות קרוב לאפס – אך כאמור הוא מבוסס על אמידה נפרדת של ההוצאה והמסים ולא על אמידה נקייה של הפעלת תקציב מאוזן. בתרחישים שהראינו בפרק החמישי אנו משתמשים במכפילים המתוקנים בהתאם לסימולציות – קרי 'EM', 'TM' ו-'BBM'. על פי מכפילים אלה מצאנו שלתרחיש 2 יש יתרון על פני תרחיש 1, הנאמד בכ-1.2 אחוז תוצר. נדגיש כי אפילו בהנחה הקיצונית שמכפיל התקציב המאוזן הוא אפס (במקום 0.4 כפי שהנחנו בסימולציות), נשמר היתרון של תרחיש 2; במקרה זה ההפרש בצמיחה יורד ל-0.8 אחוז תוצר.

50 ראו יובל מזר, 2012. "השפעת הצריכה הציבורית ורכיביה על התוצר", מצגת שהוצגה בכנס השנתי של חטיבת המחקר, אתר בנק ישראל, www.boi.org.il/he/Research/ConferencesAndSeminars/Documents/neum261212h6.pdf (אוחר ב-22.8.13).

ביבליוגרפיה

- אחדות, לאה, 2010. "שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב", **נייר עמדה 1**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.
- גוטליבובסקי, חמי, וניר יעקבי, 2013. "האם להחיל מע"מ דיפרנציאלי בישראל? לקחים מהתיאוריה ומהנעשה בעולם", **נייר עמדה 6**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.
- המוסד לביטוח לאומי, 2012. **ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי (לשנת 2011)**, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2011.pdf.
- וולפסון, טל, 2013. "חישוב ההכנסות ממס עיזבון בישראל", **נייר עבודה**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.
- וולפסון, טל, ומישל סטרבצ'נסקי, 2012. "ההשלכות הכלכליות של מבצע 'עמוד ענן'", **מגזין התוכנית לכלכלה וחברה**, מכון ון ליר בירושלים, 25.11.12, www.mat.co.il/JGv.
- זעירא, יוסי, ומישל סטרבצ'נסקי, 2001. "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985", **אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998**, תל אביב: עם עובד והמכון למחקר חברתי וכלכלי ע"ש מוריס פאלק, עמ' 51-78.
- משרד האוצר, 2013. "התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014", **הוגש לממשלה (מא')**.
- Achdut, Lea, 1996. "Income Inequality, Income Composition and Macro Economic Developments: Israel 1979-1993," *Economica* 63, pp. S1-S27.
- Barsky, Robert, Georgy Mankiw, and Stephen Zeldes, 1986. "Ricardian Consumers with Keynesian Propensities," *American Economic Review* 76, pp. 676-691.
- Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti, 2002. "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output," *Quarterly Journal of Economics* 117, pp. 1329-1368.

- Hercowitz, Zvi, and Michel Strawczynski, 2004. "Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD," *The Review of Economics and Statistics* 4(117), pp. 1329–1368.
- , 2005. "Government Spending Adjustment: The OECD since the Nineties," in *Banca D'Italia, Public Expenditure*, pp. 809-826, www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/publ_expe/iv/809-826_hercowitz_strawczynski.pdf.
- Lerman, Robert, and Shlomo Yitzhaki, 1985. "Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States," *The Review of Economics and Statistics* 67(1), pp. 151–156.
- MacKinnon, James G., 1991. "Critical Values for Cointegration Tests," in R. F. Engle and C. W. J. Granger (eds.), *Long-Run Economic Relationships: Readings in Cointegration*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD, 2008. "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries," OECD Publication.
- , 2010. "OECD Reviews of Labor Market and Social Policies: Israel," OECD Publication.
- Strawczynski, Michel, 2013. "Cyclicality of Statutory Tax Rates," Falk Institute Discussion Paper no. 13.03 (July).

הופיעו בסדרת מחקרי מדיניות

1. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003
מאת: טלי קריסטל ינון כהן, גיא מונדלק
2. אי-השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל
1967–2003
מאת: יצחק ספורטא, סאלם אבו זאיד דותן לשם
3. האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים
מאת: נטליה פרסמן, אריה ארנון
4. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית
מאת: דניאל גוטליב
5. עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003
מאת: רמי יוסף, אביה ספיבק
6. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-כדואית: מבט השוואתי
מאת: סלימאן אבו-בדר, דניאל גוטליב
7. מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל
מאת: טלי קריסטל, ינון כהן, גיא מונדלק
8. מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה
מאת: לאה אחדות, אביה ספיבק
9. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986–2002
מאת: אריה שרמן, ליאון זולוטוי
10. האם מצטמצמים הפערים בחינוך?
מאת: יעקב גלבוע
11. כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990 ל-2006
מאת: יוסף דויטש, ז'ק סילבר
12. מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?
מאת: טל שחור