סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 18

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 18

תקציב המדינה לשנת 2015:
הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

הכנס נערך בשיתוף קרן הנס זיידל

Hanns Seidel Stiftung

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

Policy Studies

No. 18

The Government Budget for 2015: The 5th Annual Budget Conference of the Economics and Society Program

עורכת לשון: נעה רוזן
מפיקה אחראית: יונה רצון

הדעות המובאות בסדרת מחקרי המדיניות משקפות את דעתם של הכותבים
ולאו דווקא את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תשע"ה – 2015, 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 אי־השוויון 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

מבוא 11

פרק א
שירותי תעסוקה: ממשלה או שוק? הערכה של מדיניות שוק העבודה בגרמניה 13
תומס קרופה

השלכות ולקחים לישראל 17
אסנת פלד לוי

פרק ב
מדיניות הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בשנים 2012–2013: מי הרוויח ומי הפסיד, וכמה? 20
לאה אחדות ריטה טרויצקי

פרק ג
התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל 49
מישל סטרבצ׳ינסקי ירדן קידר

פרק ד
תקציב המדינה ל־2015: חלופות למדיניות הממשלה 80
לאה אחדות מישל סטרבצ׳ינסקי אביה ספיבק

פרק ה
דיון: המדיניות התקציבית הרצויה בשנים הבאות 102
עדי ברנדר יעל מבורך אבי בן בסט משה גפני

פרק ו
צוק איתן והחלטות הממשלה 129
מישל סטרבצ׳ינסקי

סיכום ומסקנות 134

תקציר

תקציב המדינה ל־2015 מציב אתגרים עצומים לנוכח נקודת המוצא המורכבת בעת הכנתו. מעבר לאתגר שבשילוב האוכלוסייה הערבית והחרדית בשוק העבודה, המעצים את השאלה אם להגביר את מעורבותו של שירות התעסוקה הממשלתי בהקצאה הקיימת בשוק העבודה, מתמודדת הממשלה עם שיעורים גבוהים של עוני ואי־שוויון בחלוקת ההכנסות, אשר חלקם הם פרי מדיניותה, בעקבות הקיצוץ הנוסף בקצבאות הילדים שהונהג לאחרונה, אשר קוזז באופן חלקי בלבד על ידי הנהגת תוכנית מענק העבודה. אי־השוויון בהכנסות נטו הוחמר גם בעקבות הנהגת מדיניות מסים שהורידה בעשור האחרון את המסים הפרוגרסיביים (מס הכנסה על יחידים ומס חברות) והעלתה את המסים הרגרסיביים (מע"מ ומס על סיגריות). מחקר זה מציג ניתוח של תרחישים למדיניות הממשלה כאשר בלב הדילמה עומדת השאלה אם להגדיל את ההוצאה הציבורית כדי להקצות מקורות לתחום הבריאות ולתחום העוני בהתאם להמלצות של ועדות גרמן ואלאלוף, או להימנע מהעלאת שיעור המס – דבר שיחייב לחדד את סדרי העדיפויות בין ההוצאה האזרחית והביטחונית. מחקר המדיניות הנוכחי מציג את החלופות העומדות לרשות הממשלה, ומנתח את המחיר של כל אחת מהן. בדיעבד הכתיב מבצע צוק איתן, אשר באופן פרדוקסלי התרחש בזמן שבו היו אמורות להתקבל ההכרעות על תקציב המדינה, הקצאת משאבים ניכרים למערכת הביטחון. בסופו של דבר הכריעה הממשלה בכיוון של אי־העלאת מסים, ובכך מנעה את הקצאת המשאבים הדרושים בתחומים האזרחיים, דבר שבולט בייחוד בתחום העוני – שבו מאופיינת ישראל בשיעור כפול מהממוצע של מדינות ה־OECD. סיום כהונתן הלא צפוי של הממשלה ה־33 ושל הכנסת ה־19 דחה את ההכרעות לתקציב 2016.

מבוא

במחקר זה מובאים התוצרים של הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים בנושא תקציב המדינה לשנת 2015, שנערך ב־25 ביוני 2014. המחקר מתאר את הדילמות שקדמו להכנת תקציב המדינה לשנת 2015 על רקע המגמות הצפויות בחמש השנים הבאות, ומציג חלופות אפשריות למדיניות כלכלית רצויה. חלופות אלו נותחו במהלך הכנס בדיון שהשתתפו בו מומחים ומתכנני מדיניות ממשרד האוצר, מבנק ישראל ומהכנסת. בחלקו הראשון של המחקר מתוארת הסוגיה של השמת מובטלים לאורך זמן: האם רצוי שאת ההשמה יעשה שירות התעסוקה או שכדאי יותר להעצים את תפקידו של השוק בהקצאת המקורות? עוד מתואר הרקע שקדם לדיון בתקציב המדינה בשני תחומים: תשלומי ההעברה לציבור ומדיניות המס. אחת ההכרעות המהותיות שהממשלה תצטרך להכריע בהן בשנים הבאות היא אם להעלות את שיעור המס כדי להיענות לצרכים בתחומי ההוצאה האזרחית – חינוך, עוני ובריאות; או להימנע מהעלאת מסים ולספק חלקית או במידה זניחה את הצרכים בתחומים אלו. בדיעבד בחירה זו נעשתה אף מורכבת יותר עקב מבצע צוק איתן, שחייב להעביר מקורות לתחום הביטחוני כדי לכסות את עלויות המבצע. בפרק הראשון של המחקר נציג את הדילמה של השמת מובטלים לאורך זמן, מתוך ניתוח היתרונות והחסרונות של המקרה של גרמניה. בפרק השני נציג את הקיצוץ בקצבאות הילדים והנהגת התוכנית של מענק העבודה והשפעתם על העוני ואי־השוויון בישראל; בפרק השלישי נציג ניתוח של השינויים במסים הסטטוטוריים בישראל ומדידת השפעתם על אי־השוויון בתשלומי המסים; הפרק הרביעי מציג תרחישים חלופיים למדיניות התקציבית של הממשלה; הפרק החמישי מסכם את הדיון של מומחים בתחום ונציגי ממשל ממשרד האוצר, מבנק ישראל ומהכנסת בתרחישים אלו; הפרק השישי מסכם את החלטות הממשלה שהתקבלו בדיעבד אחרי מבצע צוק איתן, אשר טרם יושמו עקב סיום כהונת הממשלה והכנסת; לבסוף יובאו סיכום ומסקנות.

פרק א

שירותי תעסוקה: ממשלה או שוק?
הערכה של מדיניות שוק העבודה בגרמניה

תומס קרופה

השמה היא אחת המשימות העיקריות של שירות התעסוקה הציבורי בגרמניה, כמו ברוב מדינות הרווחה באירופה. באתר האינטרנט של שירות התעסוקה הוא מתואר כך: "שירות התעסוקה הפדרלי (Bundesagentur für Arbeit) הוא הספק הגדול ביותר של שירותי שוק העבודה בגרמניה. יש לו רשת של יותר מ־700 סוכנויות וסניפים בכל רחבי גרמניה. משימותינו החשובות ביותר הן השמה והכשרה, ייעוץ מקצועי ומתן הטבות המחליפות הכנסה מתעסוקה, כמו דמי אבטלה ותשלומי חדלות פירעון".

שירות התעסוקה הפדרלי פועל על פי תקנות הספר השלישי של ספר החוק הסוציאלי (SGB III), המסדירות את תחום דמי האבטלה (UB) והיבטים של המדיניות הנוכחית בשוק העבודה. הוא פועל גם לפי תקנות מהספר השני של ספר החוק הסוציאלי (SGB II), הקובעות הטבות נוספות למחפשי עבודה הנתונים בקשיים (UB-II). אלה הם בדרך כלל מובטלים לאורך זמן, הורים במשפחות חד־הוריות, בעלי רמת כישורים נמוכה וכדומה. גם תקנות אלו מסדירות היבטי מדיניות פעילים של שוק העבודה.

בעבר לא יכלו גופים פרטיים לספק שירותי השמה מקצועית, ורק בשנת 1994 הותר להם להעניק שירותים כאלה, ובכללם אפיון מקרים וניהול תיקי מובטלים. בשנת 1998 הותר לשירות התעסוקה הפדרלי להזמין מגורמים חיצוניים שירותים הקשורים להשמה. מדובר בשירותים הנדרשים קודם להשמה, למשל הכשרת עובדים להציג בכתב את מועמדותם למשרה או שירותי ייעוץ לבעלי חוב. בשנת 2002 הונהג שימוש בשובר השמה, שהיה מנגנון שוק נוסף (Winterhager *et al.* 2006). באותה עת נכנסו לתוקף תקנות המסדירות את מיקור החוץ של השמה מידית.

כפי שמציינים גרהרד קרוג וגזינה סטפן (Krug and Stephan 2013), הוצאה למיקור חוץ שונה מתחרות מסוג אחר כי היא מוגדרת מלכתחילה ואינה בתוך השוק, אלא יוצרת שוק. הם מתארים זאת כשוק־כביכול, שבצד הביקוש שלו יש רק סוכן יחיד – זרוע ממשלתית אחת המגדירה משימות ורוכשת שירותים – ובצד ההיצע יש כמה ספקים פרטיים המתחרים על החוזים. עוד הם אומרים:

> בשווקים־כביכול מושגת התחרות באמצעות מפרטי חוזים ותהליך של הצעות מחיר הדומה למתרחש במכירה פומבית. מציע המחיר הנמוך ביותר מקבל את הזכות לספק שירות לתקופת זמן מוגדרת. זרוע ממלכתית מגדירה את המשימות שהספקים הפרטיים אמורים לבצע במסגרת החוזים. לפיכך המדינה שומרת בידיה מידה מסוימת של שליטה על פעילותם של הספקים הפרטיים. את זאת לא תוכל לעשות אם שירותי ההשמה יופרטו (שם, 4).

בין השנים 2008 ל־2010 פעלה בגרמניה תוכנית מיוחדת. במסגרתה מיין שירות התעסוקה את המובטלים ואת חלקם הגדיר "קשים להשמה", ולפיכך זקוקים לשירות השמה אינטנסיבי. מתוך אלה, כל מי שנותרו מובטלים גם כעבור ארבעה חודשים הופנו לספק השמה פרטי. מהלך זה אִפשר לקרוג ולסטפן לערוך ניסוי שדה. לאחר שאופיינו המובטלים חולקו ה"קשים להשמה" מביניהם אקראית לשתי קבוצות. שתיהן קיבלו שירותי השמה אינטנסיביים: האחת מספק השמה פרטי והאחרת מקבוצות השמה מתמחות פנימיות, השייכות לשירות התעסוקה. אלה היו ממצאיהם של קרוג וסטפן:

> בטווח הקצר (ובמהלך שמונת חודשי הטיפול) פעלו השירותים הפנימיים ביעילות רבה יותר לצמצום האבטלה מאשר השירותים הפרטיים. [...] עם זאת, בתום תקופת התצפית נעלמו רוב ההבדלים בשיעורי המובטלים והמועסקים. לפיכך בטווח הביניים לא נשמרה התועלת (הנוספת) שבשירותים פנימיים אינטנסיביים. זאת ועוד, רק כשליש מההפרש בימי האבטלה נבע מתוספת של ימי תעסוקה והשכר היומי היה נמוך (באופן לא מובהק) אצל מי שקיבלו שירות מצוותים פנימיים (שם, 20).

לסיכום, לא היה הבדל משמעותי בין ההשמה של שירות התעסוקה הציבורי ובין שירותיו של הספק הפרטי. כאמור, אחת ממשימותיו העיקריות של שירות התעסוקה היא הכשרה מקצועית. בניגוד להשמה בעבודה, בהכשרה מקצועית היה נהוג להשתמש בשירותים חיצוניים, והמובטלים הופנו ישירות לקורסים ספציפיים שנתן ספק חיצוני. בשנת 2003 שונה הנוהג, ומאז כל מובטל מקבל שובר הכשרה וצריך למצוא בעצמו קורס הכשרה. על שירות התעסוקה נאסר להנחות את המובטלים. בשובר ההכשרה מופיע מידע על תוכן הקורס ועל משכו, הוא תקף לשלושה חודשים ומבטיח את כיסוי העלות בידי שירות התעסוקה. כדי לעבוד עם שירות התעסוקה צריך כל ספק הכשרה לקבל אישור, וגם הקורסים עצמם דורשים אישור.

כפי שהראיתי במקום אחר (Kruppe 2009), הן הענקת שוברי ההכשרה והן השימוש בהם סלקטיביים. נמוך במיוחד הסיכוי שמובטל חסר השכלה וללא הכשרה

מקצועית קודמת יקבל שובר ויממש אותו, ולכן נמוך גם הסיכוי שישתתף בהכשרה. אבל לכך יש חשיבות רק אם ההכשרה תשפיע על סיכוייו לשוב ולהיות מועסק. כדי לברר זאת נערכו כמה מחקרי הערכה שהשוו את הסתברות התעסוקה של משתתפים בהכשרה להסתברות התעסוקה של לא־משתתפים המוגדרים "תאומים סטטיסטיים". מחקרים ניסיוניים־למחצה אלו מזהים את ההשפעה הסיבתית של השתתפות בקורס הכשרה על ידי אומדן השפעתה של התוכנית על המשתתפים בה (Caliendo and Hujer 2006). גזינה סטפן ואנדרה פאנקה (Stephan and Pahnke 2011) חקרו את השפעתה של ההכשרה על מקבלי UB (לצד תוכניות אחרות של שוק העבודה), ואילו שרה ברנהרד ותומס קרופה התמקדו באפקטיביות של ההכשרה אצל מקבלי UB-II (Bernhard and Kruppe 2012). שני המחקרים התבססו על מסד נתונים רחב הנוגע להשתתפות בהכשרות בתקופה שלאחר הנהגת שיטת השוברים. התוצאות מראות כי קורסי ההכשרה משפרים במידה ניכרת את הסתברות התעסוקה של המשתתפים, אחרי אפקט ההתקבעות על משרה זמנית התלוי במשך הקורס. זאת ועוד, ברנהרד וקרופה הראו כי הוא הדין גם בתת־קבוצות כמו מובטלים לאורך זמן, אנשים בעלי רמת כישורים נמוכה או מהגרים וילדיהם (שם).

אבל הנקודה החשובה יותר כאן היא שכאשר משווים בין ממצאים אלו לממצאי השפעתה של הכשרה שנתנו גורמים פרטיים (לפני 2003) מגלים רק הבדלים שוליים, ואלה נובעים בעיקר ממשך השתתפות קצר יותר אחרי הרפורמה, שהביא לאפקט התקבעות נמוך יותר. נראה שהמסקנה היא שהכשרה בשיטת השוברים אינה יעילה יותר מההכשרה בהפניה ישירה לגופים פרטיים, לפחות לא מבחינת השפעתה על הסתברות התעסוקה של המשתתפים.

עלינו לזכור כי מחקרי הערכה כאלה בוחנים תמיד את העבר. ממחקר סיבתי הבוחן את השפעת התוכנית על המשתתף אי־אפשר להסיק דבר על קבוצות שונות לחלוטין של אנשים שטרם השתתפו במחקר. למרות זאת אפשר להסיק כי אספקת שירותי השמה בעבודה צריכה לתאם בין ביקוש להיצע כך שתפקודו של שוק העבודה ישתפר. זוהי אחת ממשימותיה של מדינת הרווחה, ואפשר להשיגה הן באמצעות שירות התעסוקה הציבורי והן באמצעות ספקים פרטיים. אבל לשם כך יש לרסן את נטייתן של חברות פרטיות לספק שירותים רק למי שיידרשו להשקיע בו את המשאבים המועטים ביותר, ואגב כך לצמצם את הסיכון שיימנעו שירותים ממי שההסתברות שיועסקו שוב נמוכה. עם זאת, שירותי השמה פרטיים הפועלים על פי חוזה עם שירות התעסוקה יכולים לפעול יפה כגורם תחרותי וכבולם זעזועים נוסף. כמו כן, כמו שנאמר לעיל, לשיטת השוברים אין כנראה יתרון על פני מיקור חוץ, לפחות לא מבחינת השפעתה על הסתברות התעסוקה של המשתתפים.

רשימת המקורות

Bernhard, Sarah, and Thomas Kruppe, 2012. "Effectiveness of Further Vocational Training in Germany: Empirical Findings for Persons Receiving Means-Tested Unemployment Benefits," *Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies* 132(4), pp. 501–526.

Caliendo, Marco, and Reinhard Hujer, 2006. "The Microeconometric Estimation of Treatment Effects: An Overview," *Allgemeines Statistisches Archiv* 90(1), pp. 197–212.

Krug, Gerhard, and Gesine Stephan, 2013. "Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment," *IZA Discussion Paper no. 7403*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor (May).

Kruppe, Thomas, 2009. "Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik," *Sozialer Fortschritt* 58(1), pp. 9–19.

Stephan, Gesine, and Andre Pahnke, 2011. "The Relative Effectiveness of Selected Active Labor Market Programs: An Empirical Investigation for Germany," *The Manchester School* 79(6), pp. 1262–1293.

Winterhager, Henrik, Anja Heinze, and Alexander Spermann, 2006. "Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconometric Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany," *Labour Economics* 13(4), pp. 505–517.

דיון: השלכות ולקחים לישראל

אסנת פלד לוי

תומס קרופה הציג תוכנית הרצה (פיילוט) שנועדה לבחון מיקור חוץ של השמת מובטלים המוגדרים "קשים להשמה". הרקע לתוכנית ההרצה הוא קריאתה של מועצת האיחוד האירופי ב־1998 לפתוח את שירותי ההשמה למיקור חוץ, לאחר שנים ארוכות שבהן את שירותי ההשמה סיפקו אך ורק שירותי תעסוקה ציבוריים (public employment services). היתרונות הצפויים למיקור חוץ הם היעילות, הגמישות ופוטנציאל לחדשנות טכנולוגית. עם זאת, עלולות להתעורר בעיות שמקורן בריבוי המפעילים, בבניית החוזים עם המפעילים הפרטיים, בפיקוח עליהם, ועוד.

בתוכנית הניסוי שהופעלה בגרמניה נעשתה השוואה בין תפוקות ההשמה של המפעילים הפרטיים ובין אלו של השירות הציבורי. המובטלים הקשים להשמה חולקו חלוקה אקראית בין מפעילים חיצוניים ובין צוותים מיוחדים בתוך שירות התעסוקה הציבורי, שהעניקו למובטלים שירותי השמה אינטנסיביים.

בישראל הופעלו בעשור האחרון שלוש תוכניות מקיפות להשמת מקבלי הבטחת הכנסה, הנחשבים למובטלים קשים להשמה: "מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), "אורות לתעסוקה" ו"מעגלי תעסוקה". יש לציין כי אף ששלוש התוכניות פעלו כתוכניות הרצה, באף אחת מהן לא נעשתה השוואה ישירה בין מידת ההצלחה של מפעילים פרטיים למידת ההצלחה של שירות התעסוקה.

תוכנית מהל"ב פעלה בין אוגוסט 2005 לנובמבר 2006 בארבעה מרכזים שאת כולם הפעילו מפעילים פרטיים. על פי מחקר ההערכה של התוכנית, בקרב המשתתפים נרשמו שיעורי יציאה גבוהים יותר לתעסוקה, עלייה בשעות העבודה וירידה ניכרת בתשלומי הקצבאות. ההשפעה על הכנסות משק הבית לא הייתה מובהקת, שכן העלייה בהכנסות מעבודה התקזזה בחלקה או במלואה עם הירידה בקצבאות. למרות התוצאות החיוביות נמתחה על התוכנית ביקורת חריפה שהתייחסה למבנה התמריצים שקיבלו המפעילים הפרטיים (שימת דגש על הפחתת הקצבאות ולא על איכות ההשמה), לעלות ההשמה ואיכותה (סוג המשרות ורמת השכר), לאיכות ההכשרה שניתנה, לפגיעה בזכויות הפרט של המשתתפים, ועוד. עוד טענו המבקרים כי התוכנית מחלישה את שירות התעסוקה הציבורי.

תוכנית אורות לתעסוקה, שפעלה בשנים 2007–2010, הייתה בעצם המשכה של תוכנית מהל"ב. הפעילו אותה אותם מפעילים (כולם גופים פרטיים), והיא פעלה מעבר לארבעת האזורים שבהם פעלה התוכנית הקודמת. על רקע הביקורת שנמתחה על תוכנית מהל"ב נעשו שינויים במבנה התמריצים ובאוכלוסיית

התוכנית. מניתוח התוצאות לאחר שמונה חודשים עלה כי בקרב משתתפי התוכנית נרשמה עלייה בשיעורי היציאה מאבטלה לתעסוקה, עלייה בשעות העבודה ועלייה בהכנסות משכר. למרות השינויים בתוכנית גם תוכנית זו קיבלה ביקורת חריפה, והיא הופסקה באפריל 2010.

תוכנית מעגלי תעסוקה החלה לפעול במרץ 2014. על פי התוכנית, תובעי הבטחת הכנסה חדשים מקבלים שירותי השמה אינטנסיביים ממפעילים פרטיים בתוך הלשכות של שירות התעסוקה. הדגש הוא כי ההחלטה על שלילת קצבה אם המשתתף אינו עומד בכללים נתונה לסמכותו הבלעדית של פקיד שירות התעסוקה. גם בתוכנית זו לא נעשתה השוואה ישירה בין מידת ההצלחה של מפעילים פרטיים למידת ההצלחה של שירות התעסוקה הציבורי.

התוכניות שהופעלו בישראל עד כה מעלות כמה לקחים: ראשית, חשיבותם של עניינים פוליטיים לאישורן ולקבלתן של תוכניות מסוג זה; שנית, עד כמה חשובה הבהירות שבה מנוסחים יעדי התוכנית ונקבעים התמריצים. שלישית, לצורך הערכה אובייקטיבית ומדויקת של תוצאות התוכנית רצוי שתהיה הקצאה אקראית של המשתתפים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת ברמת הלשכה, מעקב ארוך יותר אחרי הישגי המשתתפים ואפשרות השוואה בין סוגים שונים של מפעילים (מלכ"רים, מפעילים פרטיים ומפעילים ציבוריים, למשל).

מתוצאות התוכנית שהופעלה בגרמניה אנו למדים שלא תמיד המפעילים הפרטיים היו יעילים יותר. זהו לקח חשוב במיוחד למקבלי ההחלטות בישראל, שכן כאמור, כל התוכניות שהופעלו בישראל יצאו מתוך הנחה שמפעילים פרטיים יהיו יעילים יותר, והנחה זו מעולם לא הועמדה למבחן בישראל. עוד נמצא בגרמניה כי שירותי ההשמה האינטנסיביים שנתן שירות התעסוקה הציבורי היו יעילים יותר בעיקר בשל פרישת המשתתפים מכוח העבודה (כלומר הם התייאשו והעדיפו להפסיק לחפש עבודה), וכי החיסכון הפוטנציאלי בתשלום קצבאות אבטלה או הבטחת הכנסה עשוי לכסות את העלות של העצמת שירותי ההשמה. תוצאות אלו מעידות כי הפעלת תוכניות מסוג זה יכולה להיות בעלת כדאיות כלכלית גבוהה גם משיקולים תקציביים טהורים, ללא התייחסות ליתרונות ארוכי טווח, להגדלת התוצר ולתועלות החברתיות והאישיות. עם זאת, חשוב לזכור כי מטרתן המרכזית של תוכניות אלו היא השמתם של מובטלים ושל אנשים המצויים מחוץ למעגל העבודה, ולא רק הפחתת התלות בתמיכות ובקצבאות. להתייאשות מחיפוש עבודה עלולות להיות השלכות כלכליות וחברתיות שליליות, והיא אף עלולה להגדיל את הקושי לחזור אל שוק העבודה בעתיד. לפיכך ראוי להעדיף תוצאות שבהן החיסכון בעלות התקציבית של הקצבאות נובע מהשמה איכותית על פני תוצאות שבהן החיסכון בעלויות נובע מהתייאשותם של המובטלים ומפרישתם ממעגל העבודה.

תוצאה נוספת היא שהשפעת התוכנית הייתה גדולה יותר בקרב מובטלים שאינם מקבלים קצבאות (הבטחת הכנסה או דמי אבטלה). התוכנית בחנה גם חלופות שונות של מבנה תמריצים למפעילים, ונמצא שתוכניות שכוללות רק תמריץ על ביצועים היו בעלות האפקט החזק ביותר. בשל ההיקף המצומצם יחסית של תוכניות הרצה מסוג זה בישראל, יהיה ככל הנראה קשה להשוות בין תוכניות שונות בעלות מבני תמריצים שונים שיפעילו מפעילים מסוגים שונים בקרב מגוון של אוכלוסיות יעד, אולם התוצאות מראות עד כמה חשוב לבנות מערך ניסוי שיאפשר בחינה מדויקת ומעמיקה יותר של הצלחת התוכניות, ואחר כך לבנות תוכניות ממוקדות ויעילות יותר בהתאם לקהל היעד.

פרק ב

מדיניות הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בשנים 2012–2013: מי הרוויח ומי הפסיד, וכמה?

לאה אחדות ריטה טרויצקי

א. מבוא

בעשור האחרון הונהגו שינויים ניכרים במדיניות הממשלה בתחום התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים. מאז 2003 צומצם במידה ניכרת הסיוע באמצעות מערכת קצבאות הילדים האוניברסלית, וב־2012 הופנו משאבים להורים עובדים בלבד במסגרת תוכנית מס הכנסה שלילי (שייקרא להלן מענק עבודה) ובאמצעות זיכויי מס נוספים בגין ילדים קטנים במערכת מס הכנסה. תוכנית מענק עבודה היא סלקטיבית באופייה ומיועדת בעיקרה לעובדים בשכר נמוך או בינוני, והזכאים להטבות המס באמצעות נקודות זיכוי הם בעיקר בעלי שכר בינוני וגבוה, שכן הכנסתם של העובדים בשכר נמוך ממילא אינה עולה על סף המס המתאים.

מאז 2002 עברה מערכת קצבאות הילדים שינוי מבני מרחיק לכת שלווה בקיצוץ עמוק בהיקף התשלומים. הקיצוץ בהוצאה על קצבאות הילדים, כמו על קצבאות אחרות של הביטוח הלאומי, היה חלק ממדיניות כוללת שנועדה לצמצם את ההוצאה הציבורית. אולם, לתפיסת קובעי המדיניות, הקיצוץ בקצבאות הילדים נועד גם להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר של מגזרי האוכלוסייה המאופיינים בשיעורי השתתפות נמוכים. מדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים נעצרה בשנים 2009–2012, והקצבאות אף עלו, אך היא השתנתה באמצע 2013 כדי לצמצם את הגירעון שהיה צפוי אז בתקציב המדינה. בין 2001 ל־2013 (במונחי הקצבה שלאחר הקיצוץ) נפלה קצבת הילדים בכ־60% בממוצע לילד במונחים ריאליים. הקיצוץ האחרון שהונהג ב־2013 שחק לבדו את התשלומים בכ־2.6 מיליארד שקל (כשליש מהתשלומים).[1]

---

* לאה אחדות, המחלקה לכלכלה וניהול, המרכז האקדמי רופין והתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים.

** ריטה טרויצקי, המכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון.

1 הקיצוץ בשנים 2002–2013 הסתכם בכ־7 מיליארד שקל במונחים ריאליים (על פי השוואת היקף התשלומים בפועל לאחר הקיצוץ של אמצע 2013 להיקף התשלומים שהיה מתקבל אם הייתה הקצבה לילד נותרת ברמה של 2001).

תוכנית מענק עבודה נועדה להתמודד עם הגידול בממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים בעקבות הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי. היא עוגנה ב"חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007", אך הופעלה בכל אזורי הארץ רק ב־2012. התוכנית מעניקה מענק לעובדים שהכנסתם מעבודה נמוכה יחסית, והיא נועדה להשיג שתי מטרות: האחת, לעודד פרטים שאינם עובדים להשתלב בשוק העבודה ולעודד עובדים במשרה חלקית להגדיל את היקף עבודתם; והשנייה, לצמצם את פערי השכר וההכנסות במשק. האחריות להפעלת התוכנית ולתשלום המענק הוטלה על רשות המסים. עלות התוכנית בהפעלה כלל־ארצית ובשיעור מיצוי של 60%, כפי שהנחנו במחקר זה,[2] נאמדת בקרוב למיליארד שקל.

נקודות הזיכוי הנוספות להורים עובדים בגין ילדים קטנים ניתנו ב־2012 בשני הקשרים שונים. נקודות הזיכוי לאישה עובדת ולהורה במשפחה חד־הורית לילדים שלא מלאו להם 5 שנים הוענקו כהכרה בהוצאות על השגחת ילדים לעניין תשלום מס הכנסה. לעומת זאת, נקודות הזיכוי לגבר עובד בגין פעוטות שטרם מלאו להם 4 שנים הוענקו בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג כדי לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים בשכבות הביניים. ההוצאה על מתן נקודות הזיכוי במונחים של הפסד בהכנסות המדינה ממס הכנסה נאמדת בכ־1.5 מיליארד שקל.

מטרתו של מחקר זה היא לבחון את ההשפעה המצרפית של המדיניות שהונהגה בשנים 2012–2013 במערך ההטבות בכסף למשפחות עם ילדים על מצבן הכלכלי ועל ממדי העוני ואי־השוויון בחלוקת ההכנסה בכלל המשפחות באוכלוסייה. חשוב לציין שמחקר זה אינו בוחן את ההשפעה של הקיצוץ הכולל בקצבאות הילדים מאז 2002 על העוני ועל חלוקת ההכנסות, אלא מתמקד בהתפתחויות האחרונות. על פי האומדנים, סדר הגודל של המענק והטבות המס באמצעות נקודות הזיכוי דומה לזה של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013, ויש לבחון באיזו מידה מענק העבודה ונקודות הזיכוי פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים של אוגוסט 2013 בקרב משפחות בעשירונים השונים של האוכלוסייה. המחקר מתמקד בצד ההטבות ולא בצד המימון שלהן, ולפיכך בניתוח הממצאים אין התייחסות לשינויים שחלו בשיעורי המס הישירים או העקיפים בשנים 2012–2013.

השינויים בהטבות בכסף אמנם משקפים את עיקר השינויים במדיניות הסיוע בשנים 2012–2013, אך בעקבות המלצות טרכטנברג יישמה הממשלה באופן מלא ובכל היישובים את חוק לימוד חובה לילדים בני 3–4 והפעילה את הסיוע במסגרות הלימודים בשעות אחר הצהריים (צהרונים) לילדים בני 3–9 במשפחות

2 שיעור המיצוי בפועל עומד כיום על 50%, אך ההנחה היא שהוא יעלה בעתיד ל־60%.

המתגוררות ביישובים הנמנים עם שלושת האשכולות הראשונים במדד החברתי־כלכלי ובירושלים (שנמצאת באשכול הרביעי). לעומת הצעד הראשון, שמשקף מדיניות אוניברסלית, הצעד השני הוא סלקטיבי באופיו. הבדיקה של מי יצא נשכר מהמדיניות המרחיבה במערכת החינוך, ועד כמה, היא נושא למחקר משלים.

לאחר המבוא מובא פרק שיטת המחקר, ולאחריו יוצגו בפרק השלישי ממצאים מסכמים של ההשלכות של השינויים בתמיכה הכספית על ממדי העוני ועל חלוקת ההכנסות בקרב כלל המשפחות ובקרב משפחות עם ילדים. בפרקים הרביעי, החמישי והשישי יוצג ניתוח נפרד לכל אחד מאמצעי המדיניות: קצבאות ילדים, מענק עבודה ונקודות זיכוי. מתוצאות המחקר עולות המסקנות הבאות:

- המדיניות על כל מרכיביה הגדילה את ממדי העוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים ובקרב כלל המשפחות באוכלוסייה. היא גם הובילה לעלייה באי־השוויון בהכנסה הפנויה. תוצאה זו יש לתלותה בקיצוץ בקצבאות הילדים שהיה רגרסיבי באופיו.
- שני העשירונים התחתונים, ובעיקר התחתון, הפסידו הכנסה, והתוספות שניתנו באמצעות המענק ונקודות הזיכוי לא פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים.
- הזיכוי היה משמעותי יותר למשפחות בעשירוני הביניים ועוד יותר בעשירונים העליונים, אך הרבה פחות בעשירונים התחתונים. לעומת זאת, מענק עבודה משמעותי בעיקר לחמשת העשירונים התחתונים.
- מענק עבודה מילא תפקיד חשוב בקיזוז חלקי של העלייה בשיעור המשפחות העניות בשל הקיצוץ בקצבאות הילדים.
- נקודות הזיכוי מילאו תפקיד שולי, אם בכלל, במיתון העלייה בממדי העוני שנבעה מהקיצוץ בקצבאות הילדים.
- לא רק הקיצוץ בקצבאות פעל להרחבת הפערים, אלא גם נקודות הזיכוי. לעומת זאת, מענק עבודה פעל לקיזוז של חלק מההשפעה מרחיבת אי־השוויון של נקודות הזיכוי ובעיקר של הקיצוץ בקצבאות הילדים.

בהתייחס להשלכות תוצאות המחקר על המדיניות חשוב לציין את היתרונות הגלומים בקצבאות ילדים כמערכת אוניברסלית המסייעת באופן פרוגרסיבי לכל המשפחות, ובכלל זה משפחות עובדות בשכר נמוך ומשפחות שאינן עובדות, ומבטיחה מיצוי מלא של הקצבאות במערכת שהיא פשוטה להפעלה.

כלי מדיניות סלקטיבי כמו מענק עבודה אינו מבטיח סיוע לכל המשפחות העובדות, וודאי שאינו פתרון למצוקה של משפחות שנפלטו באופן זמני משוק העבודה או למשפחות המתקשות להשתלב בשוק העבודה בשל חסמי בריאות או

חסמים אחרים. זאת ועוד, כתמיכה סלקטיבית שיעור המיצוי של המענק יהיה תמיד חלקי, בניגוד לאוניברסליות של קצבאות הילדים. כיום עומד שיעור המיצוי של המענק על 50%. הניסיון בישראל ובמדינות אחרות מלמד ששיעורי המיצוי של תוכניות סלקטיביות מעין אלה נשאר תמיד רחוק ממיצוי מלא. כתמיכה סלקטיבית מוביל המענק לעלייה בשיעור המס השולי העומד בפני עובדים בטווח ההכנסות שבו המענק מתחיל לרדת עם עליית השכר. לכך עשויה להיות השפעה שלילית על היצע העבודה. הדברים נכונים בייחוד לנשים, שכן הגדלת המענק ב־50% ב־2012 לא לוותה בהזזה של רמת ההכנסה המרבית המזכה במענק ולפיכך הגדילה בפועל את המס השולי הגלום במענק. למענק עבודה יש מקום במערכת הסיוע בכסף למשפחות עם ילדים. הוא פועל לצמצום העוני והפערים בהכנסות. עם זאת, האפשרויות להעלות את רמת המענק מבלי להרחיב את אוכלוסיית הזכאים ולכלול בעלי שכר גבוה יותר ומבלי להגדיל את שיעור המס הגלום בתמיכה הן מצומצמות יחסית.

ולבסוף, מתן נקודות זיכוי התברר ככלי שאינו פרוגרסיבי וודאי שאינו יעיל בצמצום העוני. הוא מיועד לשיפור מצבן של משפחות בעשירוני הביניים ובעשירונים העליונים. מנקודת המבט של חלוקת הכנסות הוא אינו מומלץ.

בהערכת שלושת אמצעי המדיניות שנבחנו במחקר זה מנקודת מבט של חלוקת ההכנסות לא הובאו בחשבון השפעות אפשריות של המדיניות על התנהגות הפרטים, בעיקר בכל הקשור להיצע עבודה. ככלל אנו מניחים שהשפעות אלו הן מתונות יחסית ואין בהן כדי לשנות את התמונה העולה מהממצאים המוצגים במחקר זה. להלכה, אפשר לשער שהקיצוץ בקצבאות ילדים עשוי להוביל להגדלת שיעור ההשתתפות בקרב משפחות לא עובדות עם ילדים (ואולי אף להגדלת שעות העבודה של העובדים בשכר נמוך) בשל הירידה בהכנסת המשפחה והרצון לפצות על ירידה זו ("השפעת ההכנסה").[3] גם למענק עבודה עשויה להיות השפעה חיובית על היצע העבודה, אם כי המחקר האמפירי מלמד על השפעה קטנה יחסית על היקף התעסוקה. גודלה וכיוונה של ההשפעה על הכניסה לשוק העבודה ועל מספר שעות העבודה תלויים בגורמים רבים, כמו מבנה התוכנית (מבחינת שיעורי הסבסוד והקיזוז), היחידה הזכאית למענק (משפחה או פרט), רמת הנדיבות של המענק, מין ומצב משפחתי. הניסיון בארצות הברית, למשל, מלמד שלתוכנית הייתה השפעה חיובית על כניסתן של נשים ממשפחות חד־הוריות לשוק העבודה

3 לקצבאות הילדים עשויה להיות השפעה חיובית על הילודה, אם כי המחקר בישראל מצא השפעה רק אצל נשים ערביות ונשים יהודיות חרדיות. בכלל האוכלוסייה הסתכמה ההשפעה של רמת הקצבה על הילודה בכ־2% בלבד (טולידנו ואחרים 2009).

ועל שעות העבודה של הגברים, אך השפעה שלילית על היצע העבודה של נשים נשואות (Blundell and Hoynes 2001). המחקר באנגליה העיד על השפעות מתונות מאוד וגם על הבדלים בין טיפוסי משפחה (Brewer and Clark 2002). המחקר בישראל מלמד אף הוא שלהנהגת מענק עבודה עשויות להיות השפעות חיוביות, אם כי קטנות, על היצע העבודה (Brender and Strawczynski 2006). בהתייחס למתן נקודות זיכוי, אנו משערים שלגידול בהכנסה הפנויה שנועד לפצות את המשפחות על ההוצאות של מעונות וגנים תהיה השפעה כוללת ניטרלית למדי על היצע העבודה (המתייחסת הן להשתתפות בכוח העבודה והן למספר השעות).

ב. שיטת המחקר

המחקר מתבסס על נתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.[4] הסקר מספק מידע על המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של משקי הבית בישראל ועל הכנסותיהם ממקורות שונים. אוכלוסיית הסקר מכסה כ־94% מהמשפחות עם ילדים ומכלל הילדים (בהשוואה לנתוני הביטוח הלאומי). על נתוני ההכנסות המופיעים בסקר דיווחו המרואיינים, למעט קצבאות הילדים ותשלומי המסים הישירים שנזקפו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הדמיה של אמצעי המדיניות

נתוני הסקר מאפשרים לדמות אמצעי מדיניות שונים בתחומים של תשלומי העברה ומסים ישירים. במסגרת מחקר זה נעשתה הדמיה של השינויים הבאים:

1. הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013.
2. הפעלת תוכנית מענק עבודה בכל אזורי הארץ והגדלת המענק לנשים ולגברים יחידנים ב־2012.
3. הענקת נקודות זיכוי להורים עובדים בגין ילדים בני 0–5 ב־2012.
4. שינויים בשיעורים השוליים של מס הכנסה על יחידים בשנים 2012–2013.

במסגרת ההדמיה חושבו קצבאות הילדים[5] על פי מספר הילדים וגילם (בהבחנה בין מי שנולדו לפני יוני 2003 למי שנולדו לאחר מכן) ובהתאם לכללים שהיו תקפים לפני אוגוסט 2013 ולאחריו. מס הכנסה ושווי נקודות הזיכוי לכל פרט ומשק בית נזקפו בהתאם למאפיינים הדמוגרפיים של בני משק הבית, ובכלל זה גיל הילדים,

4 ראו www.cbs.gov.il/skarim/mainseker_h_new.htm

5 ללא התוספת המשפחתית למשפחות עם 3 ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות.

ובהתאם לשיעורי המס ולכללי חישוב המסים שהיו תקפים ב־2013. מדרגות המס ושווי נקודות הזיכוי הותאמו למחירי סקר 2012. ההבדלים שנמצאו בין הסכומים שהלמ"ס זקפה ל־2012 ובין אלה שאנו זקפנו לשנה זו היו זניחים.

ההדמיה של הזכאות למענק עבודה וחישוב המענק התבססו על הכללים שהיו נהוגים ב־2012. בחישוב המענק הובאו בחשבון הן הכללים הנוגעים להכנסות מעבודה ולהכנסות נוספות של התובע ובן זוגו והן הכללים הנוגעים לבעלות על דירה נוספת מעבר לדירת המגורים, במגבלות המידע הכלול בסקר הוצאות משק הבית. ההנחה במחקר היא שגם תושבי אזורי השילוב קיבלו את המענק לראשונה ב־2012. עוד הנחנו ששיעור המיצוי בקרב **הפרטים**[6] הזכאים למענק עומד על **60%**. בחירת הפרטים שמיצו את זכאותם מתוך כלל הזכאים נעשתה במנגנון של דגימה מקרית בשיעור של 60%.

כדי לבחון את ההשפעה הנפרדת של כל אחד משלושת אמצעי המדיניות על משפחות עם ילדים ואת ההשפעה הכוללת שלהם, נקודת המוצא להשוואה הייתה מצב החקיקה ללא שלושת האמצעים האלה. השינוי בשיעורי המסים הישירים בא לידי ביטוי בנתונים המתייחסים לנקודת המוצא.

חישוב עשירונים ומדדים

כדי לנתח את ההשלכות של אמצעי המדיניות על מצבן הכלכלי של המשפחות חושבו סכומי הקיצוץ בקצבאות הילדים, סכומי המענק ושווי נקודות הזיכוי שמוצו לכל משפחה ומשפחה. עוד חושבו הסכומים הממוצעים למשפחה בקבוצות שונות ובעשירונים של כלל האוכלוסייה. סכומים אלו מוצגים גם כאחוז מההכנסה הפנויה של המשפחות בנקודת המוצא של המחקר.

לבניית העשירונים מוינו המשפחות לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (בנקודת המוצא); כל עשירון מונה 10% מכלל המשפחות באוכלוסייה. חשוב להדגיש שההשתייכות של המשפחות לעשירונים אינה משתנה לאורך הניתוח במחקר. לכל עשירון חושבו ההכנסה הפנויה בממוצע למשפחה וההכנסה הפנויה לנפש תקנית. ההכנסה לנפש תקנית חושבה לפי סולם הביטוח הלאומי, וקו העוני חושב כפי שהביטוח הלאומי מחשב (50% מההכנסה החציונית עם שקלול משפחות, משקל שווה לכל משפחה).

6 ההנחה של שיעור מיצוי של 60% בקרב משפחות (ולא פרטים) אינה משנה באופן מהותי את היקף הזכאים ואת היקף התשלומים.

הערכת השפעת השינויים במדיניות על חלוקת ההכנסות התבססה על מדד ג׳יני לאי־שוויון בהתחלקות ההכנסה (G); על מדד הקיטוב של וולפסון (Wolfson P_w)[7] שבאמצעותו אפשר לבחון מה קורה גם לשכבות הביניים; ועל שלושה מדדי עוני – תחולת העוני (שיעור העוני), מדד FGT[8] ומדד Watts.[9] המשקל שיוחס לכל משפחה בחישוב מדדי אי־השוויון והקיטוב הוא מספר הנפשות במשפחה. מדדי העוני לאחר הפעלת אמצעי המדיניות מתבססים על חישוב מחדש של קו העוני. זאת ועוד, חישוב מדדי אי־השוויון לאחר הפעלת אמצעי המדיניות מתבסס על הדירוג החדש של המשפחות.

ג. ההשפעה של צעדי המדיניות על עוני וחלוקת הכנסות: ממצאים עיקריים

ב־2012 היו קצת מעל מיליון משפחות עם ילדים, שהן כ־45% מכלל המשפחות בישראל. בכ־57% מהמשפחות עם ילדים יש ילדים בני 0–5. ב־95% מכלל המשפחות עם ילדים יש לפחות מפרנס אחד. סדרי הגודל של שיעורי התעסוקה בקרב משפחות עם ילדים מאפיינים את כל העשירונים, למעט העשירון התחתון, שכ־70% מהמשפחות בו עובדות (ראו נספח 2).

ההשפעה על ההכנסה הפנויה לפי עשירונים של כלל המשפחות

לוחות 1–3 מציגים את התוספת/ההפחתה בהכנסה בשקלים לחודש לפי שלושת אמצעי המדיניות למשפחות עובדות עם ילדים, למשפחות עובדות עם ילדים בני 0–5 ולכלל המשפחות באוכלוסייה, בהתאמה. הממצא המשותף הוא ששני העשירונים התחתונים, ובעיקר התחתון, הפסידו הכנסה, ובתוספות שניתנו באמצעות המענק ונקודות הזיכוי לא היה כדי לפצות על הקיצוץ בקצבאות הילדים. לעומת סכום הזיכוי, שעולה עם ההכנסה והוא משמעותי למשפחות בעשירונים העליונים אף יותר מאשר לעשירוני הביניים, מענק עבודה רלוונטי בעיקר לחמשת העשירונים התחתונים.

---

7 מדד הקיטוב של וולפסון: $P_w = (G^B - G^W) \bullet \frac{u}{m}$, כאשר u = ממוצע ההכנסה, m = חציון ההכנסה, G = מדד ג׳יני, G^B = אי־השוויון בין קבוצות, G^W = אי־השוויון בתוך הקבוצות, $G = G^B + G^W$.

8 מדד FGT הוא מדד לחומרת העוני המתבסס הן על שיעור העניים והן על פער העוני. הוא נותן משקל גדול יותר למשפחות העניות יותר.

9 מדד Watts שווה לסכום של הפער שבין לוג קו העוני ובין לוג ההכנסה על פני העניים, מחולק במספר הפרטים העניים ($W=1/q \sum_1^q (\ln(Z) - \ln(Yi))$, כאשר Z = קו העוני Yi = ההכנסה).

לוח 1: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדות עם ילדים בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	5,263	17	141	-283	-124	-2.4
2	7,554	75	107	-225	-42	-0.6
3	10,065	83	135	-198	21	0.2
4	11,830	124	132	-167	89	0.7
5	14,325	150	66	-152	63	0.4
6	17,049	174	32	-156	50	0.3
7	19,572	205	11	-140	75	0.4
8	22,887	229	2	-133	97	0.4
9	29,320	241	2	-146	97	0.3
10	43,828	241	0	-131	110	0.3
סך הכול	**16,191**	**144**	**71**	**-177**	38	0.2

* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים.

לוח 2: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדות עם ילדים בני 0-5 בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	5,434	27	151	-321	-143	-2.6
2	7,614	123	95	-262	-44	-0.6
3	10,319	157	146	-246	57	0.6
4	12,061	215	121	-201	135	1.1
5	14,332	263	65	-180	148	1.0
6	16,746	311	22	-178	154	0.9
7	19,506	364	9	-164	209	1.1
8	22,516	405	1	-154	252	1.1
9	29,262	456	4	-167	293	1.0
10	44,321	490	0	-162	327	0.7
סך הכול	**15,765**	**254**	**71**	**-210**	115	0.7

* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים.

לוח 3: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של כלל המשפחות באוכלוסייה בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	3,620	7	61	-176	-108	-3.0
2	5,634	37	55	-117	-25	-0.4
3	7,639	40	72	-99	13	0.2
4	9,446	65	81	-90	56	0.6
5	11,372	74	46	-75	45	0.4
6	12,951	71	25	-64	32	0.2
7	15,312	87	15	-60	42	0.3
8	17,739	88	5	-52	41	0.2
9	21,844	86	3	-52	37	0.2
10	32,675	52	0	-28	24	0.1
סך הכול	13,824	61	36	-81	16	0.1

* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים.

משפחות עובדות עם ילדים: הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים גדלה בממוצע בכ־40 שקל (0.2% מההכנסה הממוצעת של משפחה מטיפוס זה לפני הפעלת המדיניות). הכנסתה של משפחה בעשירון התחתון קטנה בכ־125 שקל לחודש (שהם כ־2.4% מהכנסתה), והכנסת משפחה מהעשירון השני פחתה בכ־40 שקל (שהם כ־1% מההכנסה). לעומת זאת, הכנסת משפחות משאר העשירונים עלתה בסכומים הנעים בין כ־20 שקל בעשירון השלישי (0.2% מההכנסה) ל־110 שקל בעשירון העליון (0.3% מההכנסה). בולט השיפור היחסי במצבו של העשירון הרביעי, שהכנסתו גדלה ב־0.7%.

משפחות עובדות עם ילדים בני 0–5: הממצאים הנוגעים למשפחות העובדות עם ילדים קטנים מחזקים את התמונה ומבליטים את השיפור במצבן של המשפחות בעשירונים השלישי ואילך אל מול ההרעה בעיקר במצבן של המשפחות בעשירון התחתון. הממצאים מבליטים גם את תוספת ההכנסה הגבוהה הנובעת ממתן נקודות הזיכוי למשפחות בעשירונים העליונים – בין 450 ל־500 שקל לחודש. הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים קטנים גדלה בממוצע בכ־115 שקל (0.7% מההכנסה

הממוצעת של משפחה מטיפוס זה). הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים קטנים בעשירון התחתון קטנה בכ־145 שקל לחודש (כ־2.6% מההכנסתה), והכנסת משפחה מהעשירון השני פחתה בכ־45 שקל (כ־1% מההכנסה). לעומת זאת, הכנסת משפחות משאר העשירונים עלתה בסכומים הנעים בין 57 שקל בעשירון השלישי (0.6% מההכנסה) ל־327 שקל בעשירון העליון (0.7% מההכנסה).

כלל המשפחות באוכלוסייה: אף שהמדיניות כוונה כלפי משפחות עם ילדים חשוב לבחון את השפעתה גם על כלל האוכלוסייה. בחישוב זה מובא בחשבון גם המענק שניתן לעובדים בני 55 ומעלה ללא ילדים. ההכנסה הממוצעת למשפחה גדלה בכ־15 שקל (0.1% מההכנסה), והכנסתן הפנויה של המשפחות בשני העשירונים התחתונים ירדה. בהסתכלות על כלל המשפחות בולט השיפור היחסי בהכנסתן של המשפחות בעשירוני הביניים.

ההשפעה על התחלקות ההכנסות

לוח 4 מציג את חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה לפני הפעלת אמצעי המדיניות ולאחריה. חלקם המצטבר של העשירונים השלישי עד השביעי (שכבות הביניים) עלה בעשירית נקודת האחוז על חשבון ירידת חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה הפנויה מ־2.6% ל־2.5%. חלקם של שלושת העשירונים העליונים נותר ללא שינוי. מדד ג׳יני עלה מ־0.3772 לפני הפעלת שלושת אמצעי המדיניות ל־0.3787 לאחריה, כלומר ב־0.4%. בהסתכלות על כל אחד מאמצעי המדיניות עולה שמענק העבודה פעל לקיזוז של חלק מההשפעה מרחיבת אי־השוויון של מתן נקודות הזיכוי ובעיקר של הקיצוץ בקצבאות הילדים. מדד הקיטוב נותר כמעט ללא שינוי (ירד מ־0.1702 ל־0.1701). גם במקרה זה ההשפעה החיובית של מענק העבודה על צמצום הקיטוב קיזזה את ההשפעה המרחיבה קיטוב של הקיצוץ בקצבאות ושל נקודות הזיכוי.

לוח 4: השפעת השינויים במדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים על חלוקת ההכנסה הפנויה: חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה, מדד ג׳יני לאי־שוויון ומדד הקיטוב של וולפסון

עשירון	נקודת מוצא*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים
1	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
2	4.1	4.1	4.1	4.0	4.1
3	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
4	6.8	6.8	6.9	6.8	6.9
5	8.2	8.2	8.2	8.2	8.3
6	9.4	9.3	9.3	9.3	9.4
7	11.1	11.1	11.0	11.1	11.1
8	12.8	12.8	12.8	12.9	12.8
9	15.8	15.8	15.8	15.9	15.8
10	23.6	23.7	23.7	23.9	23.6
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
מדד ג׳יני	0.3772	0.3781	0.3766	0.3827	0.3787
מדד הקיטוב Pw	0.1702	0.1706	0.1691	0.1729	0.1701

* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המס השוליים.

ההשפעה על העוני

לוח 5 מציג את ההשפעה הנפרדת של כל אחד מצעדי המדיניות על שיעור הילדים העניים ועל שיעור המשפחות העניות בכלל המשפחות ובקרב קבוצות של משפחות עם ילדים.[10] הלוח מציג גם את ההשפעה המצרפית של שלושת הצעדים. לוח 6 להלן מציג ממצאים מקבילים על פי שני מדדי עוני נוספים: מדד FGT ומדד Watts.

10 בניתוח ההשפעה על העוני קו העוני משתנה עם ההפעלה של אמצעי מדיניות כלשהו. קו העוני לנפש תקנית עלה מ־2,260 שקל לחודש בנקודת המוצא ל־2,264 שקל לחודש לאחר הפעלת אמצעי המדיניות, ולפיכך נקבל פחות או יותר אותם ממצאים גם אם נשאיר את קו העוני קבוע.

לוח 5: שיעור העוני בקרב ילדים ומשפחות לפי אמצעי מדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים (באחוזים)

		שיעור המשפחות העניות			
	שיעור הילדים העניים	סך כל המשפחות העובדות	משפחות עם ילדים	משפחות עובדות עם ילדים	משפחות חד־הוריות עובדות
נקודת מוצא*	33.9	14.2	25.0	21.0	25.4
נקודות זיכוי	33.7	14.1	24.8	20.8	26.0
מענק עבודה	33.7	14.1	24.9	20.9	25.2
קצבאות ילדים	34.7	14.5	25.6	21.6	26.0
כל האמצעים	34.3	14.3	25.2	21.3	25.5

* לפי ההכנסה הפנויה לאחר השינויים בשיעורי המס השוליים.

לוח 6: השפעת השינויים במדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים על ממדי העוני בקרב משפחות לפי מדדי העוני FGT ו־Watts

	סך כל המשפחות	משפחות עובדות עם ילדים
	FGT	
נקודת מוצא*	0.0325	0.0248
נקודות זיכוי	0.0327	0.0248
מענק עבודה	0.0321	0.0235
קצבאות ילדים	0.0344	0.0279
כל האמצעים	0.0339	0.0263
	Watts	
נקודת מוצא*	0.0886	0.0811
נקודות זיכוי	0.0889	0.0807
מענק עבודה	0.0875	0.0778
קצבאות ילדים	0.0944	0.0893
כל האמצעים	0.0929	0.0846

* לאחר השינויים בשיעורי המס השוליים.

משפחות עובדות עם ילדים: כצפוי, הממצאים מראים כי הקיצוץ בקצבאות הילדים הרחיב את ממדי העוני, ואילו הענקת מענק עבודה וזיכויי המס בגין ילדים קטנים צמצמו את העוני. בעוד הקיצוץ בקצבאות העלה לבדו את תחולת העוני מ־21.0% ל־21.6%, זיכויי המס ובעיקר המענק קיזזו במידה חלקית את ההשפעה השלילית של הקיצוץ בקצבאות, כך שתחולת העוני עלתה ל־21.3% בלבד. גם מדדי העוני האחרים, אלה המביאים בחשבון גם את חומרת העוני, מעידים על עלייה בממדי העוני. מדד FGT, למשל, נותר ללא שינוי לאחר ההתחשבות בזיכויי המס בלבד, ירד בכ־5% בשל תשלום המענק, אך עלה ב־12% בשל הקיצוץ בקצבאות הילדים, כך ששלושת הצעדים הובילו לעלייה של 6% במדד זה.

הממצאים מראים שלזיכויי המס ולמענק העבודה לא הייתה השפעה חיובית על ממדי העוני בקרב משפחות חד־הוריות, והקיצוץ בקצבאות הילדים העלה את תחולת העוני בקרבן מ־25.4% ל־26.0%. חשוב להדגיש כי למשפחות החד־הוריות היה סף מס גבוה יחסית גם לפני התוספת של נקודות הזיכוי לילדים קטנים, וכי שכרן של הענויות שבהן הוא ממילא מתחת לסף המס.

כלל המשפחות באוכלוסייה: תחולת העוני עלתה מ־19.4% ל־19.7% עקב הקיצוץ בקצבאות הילדים, אך ירדה ל־19.6% בשל המענק שניתן לא רק למשפחות עם ילדים, אלא גם לעובדים בני 55 ומעלה ללא ילדים. ממדי העוני לפי שני המדדים האחרים הושפעו אף הם בעיקר מהקיצוץ בקצבאות, ועלו ב־4%–5%. נקודות הזיכוי אף העלו את ממדי העוני לפי מדדים אלו. שיעור העוני בקרב ילדים בכלל האוכלוסייה עלה מ־33.9% ל־34.7% בשל הקיצוץ בקצבאות וירד ל־34.3% לאחר התחשבות בכל האמצעים.

ד. קצבאות ילדים

הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי המשתלמות לאוכלוסייה בגיל העבודה היה אחד הצעדים הבולטים של המדיניות הכלכלית־חברתית של העשור האחרון. עם קצבאות אלו נמנות גם קצבאות הילדים.

המדיניות בעשור האחרון

המדיניות שבאה לידי ביטוי בתיקוני החקיקה שהונהגו בשנים 2003–2004 הציבה לא רק את היעד ארוך הטווח של קצבה אחידה לכל ילד, אלא גם קצבה ברמה נמוכה, בעיקר כדי להקטין את ההוצאה הציבורית. קיצוץ זה, וההפחתה הניכרת של הגמלה להבטחת הכנסה, הובילו מהר מאוד להתרחבות ניכרת בממדי העוני,

בעיקר בקרב משפחות עם ילדים. רמת העוני הגבוהה בקרב ילדים (כשליש מכלל הילדים) נותרה בעינה במהלך כל העשור האחרון.[11]

יישומה של מדיניות זו נעצר זמנית בשנים 2009–2012 בשל הגדלת הקצבאות לילד השני עד הרביעי במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009–2010 ובעקבות הסכמים קואליציוניים, אם כי תוספת זו הייתה אמורה להישחק ריאלית לאורך השנים (אנדבלד ואחרים 2011). ואולם מדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים נשנתה באוגוסט 2013 על אף כישלונה של הממשלה לצמצם את ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים. כבעבר, נפגעו המשפחות הקטנות והגדולות כאחד. מדיניות זו לא הסתפקה רק בביטול התוספת שניתנה לילד השני עד הרביעי, אלא גם העמיקה את הקיצוץ בקצבה האחידה מ־175 שקל ל־140 שקל. הקצבה לילד השני עד הרביעי פחתה ריאלית בכ־47% ולילדים האחרים בכ־21%. בסוף 2013 שולמה קצבה ברמה האחידה לכ־95% מהילדים, ולכ־5% (כ־133 אלף ילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003) שולמה קצבה גבוהה יותר.

ב־2001 עמד היקף התשלומים במחירי 2012 על כ־9.9 מיליארד שקל בהשוואה לכ־4.7 מיליארד ב־2013 (במונחי רמת הקצבה לאחר הקיצוץ של אוגוסט 2013). השוואת היקף התשלומים בפועל לאחר הקיצוץ של אמצע 2013 להיקף התשלומים שהיה מתקבל אילו הייתה הקצבה לילד נותרת במונחים ריאליים ברמה של 2001 (כ־11.8 מיליארד) מעלה כי הקיצוץ בשנים 2002–2013 הסתכם בכ־7 מיליארד שקל במונחים ריאליים. 2.6 מיליארד מקיצוץ זה הושת באמצע 2013.

ניתוח ההשלכות של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013

ב־2012 היו קצת מעל מיליון משפחות עם ילדים, שהן כ־45% מכלל המשפחות בישראל. בכ־57% מהמשפחות עם ילדים יש ילדים בני 0–5. לוח 7 מציג את ההשלכות של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013 על ההכנסה הפנויה של המשפחות העובדות עם ילדים לפי עשירונים. סכום הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013 עמד על 177 שקל לחודש בממוצע למשפחה עובדת עם ילדים, שהם 1.1% מההכנסה הפנויה בממוצע למשפחה כזו. סכום הקיצוץ היה גבוה בייחוד למשפחות בעשירונים התחתונים. הוא עמד על 283 שקל בעשירון התחתון (5.4% מההכנסה הממוצעת של משפחה עובדת עם ילדים בעשירון זה), ופחת בהדרגה ל־131 שקל בעשירון העליון (0.3% מההכנסה הממוצעת של משפחה

11 התוספת המשפחתית שניתנה לילד השלישי והרביעי במשפחות המקבלות גמלה למינימום קיום (הבטחת הכנסה או מזונות) הייתה שולית לעומת הקיצוץ בקצבאות. ב־2013 שולמה תוספת זו לכ־24 אלף משפחות בסכום שנתי של כ־54 מיליון שקל.

עובדת עם ילדים בעשירון זה). בכלל המשפחות עם ילדים מתקבלת תמונת קיצוץ כמעט זהה, שכן ל־93% מהמשפחות עם ילדים יש לפחות מפרנס אחד.

לוח 7: קצבאות הילדים לפני הקיצוץ (אוגוסט 2013) ולאחריו במשפחות עובדות עם ילדים לפי עשירונים, ובמשפחות העניות שבהן (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

	הכנסה פנויה ממוצעת של משפחה עם ילדים	קצבה לפני הקיצוץ	קצבה לאחר הקיצוץ	סכום ההפחתה	ההפחתה כאחוז מההכנסה הפנויה
עשירון 1	5,263	793	510	283	5.4
עשירון 2	7,553	634	409	225	3.0
עשירון 3	10,061	563	365	198	2.0
עשירון 4	11,831	474	308	167	1.4
עשירון 5	14,318	438	285	152	1.1
עשירון 6	17,067	447	291	156	0.9
עשירון 7	19,608	406	266	140	0.7
עשירון 8	22,984	391	258	133	0.6
עשירון 9	29,525	418	272	146	0.5
עשירון 10	44,273	383	252	131	0.3
סך הכול	**16,244**	**505**	**328**	**177**	**1.1**
משפחות עניות	6,404	717	461	255	4.0

גם הממצאים הנוגעים למשפחות עובדות עם ילדים בני 0–5 מלמדים על תמונה דומה, אם כי סכום הקיצוץ היה גבוה יותר. הוא עמד על כ־210 שקל לחודש בממוצע למשפחה (1.3% מהכנסתה הפנויה), על כ־321 שקל למשפחה בעשירון התחתון (5.9% מההכנסה הממוצעת של משפחה כזו בעשירון זה), ופחת בהדרגה ל־162 שקל למשפחה בעשירון העליון (0.4% מההכנסה הממוצעת של משפחה כזו בעשירון זה).[12]

12 לוחות מקבילים למשפחות עובדות עם ילדים בני 0–5 ולכלל המשפחות עם ילדים נמצאים בידי המְחברות.

המשפחות העניות עם ילדים מתרכזות בשני העשירונים התחתונים של האוכלוסייה. 24.8% מהמשפחות עם ילדים הן עניות, וכ־28% מהמשפחות עם ילדים בני 0–5 הן עניות. סכום הקיצוץ עמד על כ־255 שקל לחודש למשפחה ענייה עובדת עם ילדים (שהם כ־4.0% מהכנסתה הפנויה), ועל כ־295 שקל למשפחה עובדת עם ילדים בני 0–5 (כ־4.5% מהכנסתה).

ה. תוכנית מענק עבודה

תוכנית מענק עבודה הופעלה תחילה במתכונת מצומצמת, ב"אזורי השילוב"[13] שבהם יושמה התוכנית "אורות לתעסוקה" (מהל"ב או ויסקונסין בשמותיה הקודמים), וב־2012 הורחבה לכלל אזורי הארץ.

תיאור התוכנית

הזכאות למענק היא אישית. זכאים למענק שכירים או עצמאים בני 23 ומעלה שיש להם ילדים (שטרם מלאו להם 19 שנה) ובני 55 ומעלה גם אם אין להם ילדים. הזכאות וסכום המענק מותנים ברמת ההכנסה מעבודה של העובד ומהכנסות נוספות שיש לו, וכשמדובר בבני זוג – גם בהכנסותיו של בן הזוג. כשמדובר בבני זוג המענק משולם לכל אחד מהם בגין הכנסתו, אולם הוא עשוי לפְחות ואף להתבטל אם הכנסות משק הבית עולות על סכום מרבי שקבע החוק (אם למשק הבית הכנסה עודפת). פירוט מבחני ההכנסה מופיע בנספח 1. זאת ועוד, מי שבבעלותו או בבעלות בן זוגו זכות במקרקעין (למעט דירת מגורים יחידה), בין בישראל ובין מחוץ לישראל, ובלבד שחלקם בזכות יחד עולה על 50%, אינם זכאים למענק.

דגם חישוב גובה המענק בנוי משלושה טווחים של הכנסה מעבודה: בטווח הראשון, שראשיתו בהכנסת סף שנקבעה כתנאי לזכאות, נקבע המענק בסכום התחלתי, ולאחר מכן הוא עולה עם עליית ההכנסה מעבודה בקצב שנקבע בחוק (שיעור הסבסוד) עד לסכום מרבי; בטווח ההכנסה השני המענק נותר קבוע בסכום המרבי; ובטווח ההכנסה השלישי המענק פוחת עם העלייה בהכנסה בקצב מסוים שנקבע בחוק (שיעור הקיזוז) עד לאיפוסו. ההגדרה של שלושת טווחי ההכנסה וגובה שיעורי הסבסוד והקיזוז משתנים בהתאם לגיל העובד ולמספר ילדיו. בכל טווח הכנסה ובעבור כל מספר ילדים סכום המענק לנשים עובדות עם ילדים ולעובדים שהם הורים יחידנים גבוה ב־50% מסכום המענק לזכאים אחרים, בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף ב־2012 בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג.

13 ירושלים, אשקלון, שדרות, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, באקה־ג'ת, משמרות, עין עירון, ערערה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה־כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה (מועוויה, ברטעה ועין א־סאלה), נתניה.

לוח 8 מציג את טווחי ההכנסה ואת שיעורי הסבסוד/הקיזוז לשתי קבוצות של עובדים: עובדים שלהם ילד אחד או שניים **או** עובדים שאין להם ילדים ומלאו להם 55 שנה; ועובדים שלהם 3 ילדים ויותר. לוח 9 מפרט את הסכום ההתחלתי ואת הסכום המרבי של המענק לפי מין, מצב משפחתי ומספר ילדים, ותרשים 1 מציג גרפית את דגם המענק למשפחה עם ילד אחד או שניים. תיאור מילולי של הדגמים מופיע בנספח 1.

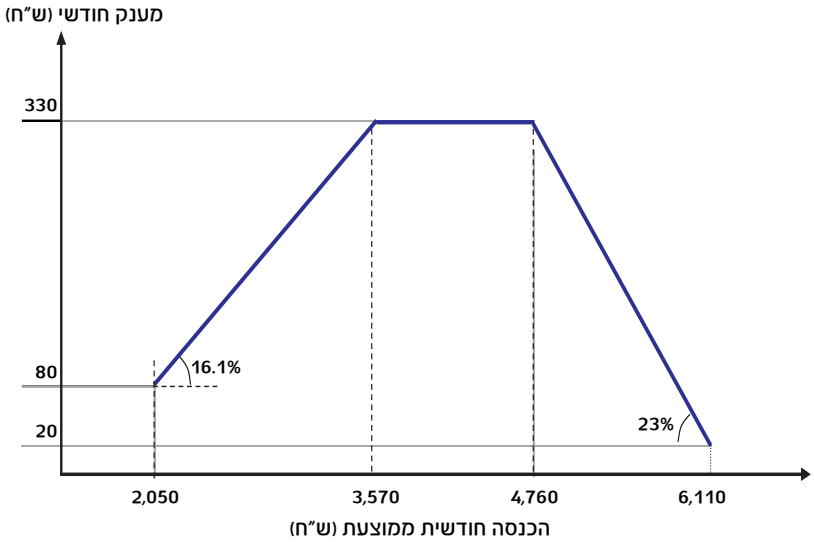
לוח 8: טווחי ההכנסות בדגם המענק לפי טיפוס העובד, 2012 (בשקלים לחודש)

טיפוס העובד	הכנסת סף מזערי	טווח הכנסה ראשון	שיפוע העלייה במענק	טווח הכנסה שני	טווח הכנסה שלישי	שיפוע הקיזוז במענק
עובדים עם ילד אחד או שניים או בני 55 ומעלה ללא ילדים	2,050	3,570–2,050	0.161 שקל לכל שקל הכנסה	4,760–3,570	6,190–4,760	0.23 שקל לכל שקל הכנסה
עובד עם 3 ילדים ויותר	2,050	3,570–2,050	0.23 שקל לכל שקל הכנסה	4,760–3,570	6,790–4,760	0.235 שקל לכל שקל הכנסה

לוח 9: הסכום ההתחלתי והמרבי של המענק לפי טיפוסי עובדים, 2012 (בשקלים לחודש)

טיפוס העובד	מענק התחלתי	מענק מרבי
גבר נשוי עם ילד אחד או שניים וגברים ונשים שמלאו להם 55 שנה ואין להם ילדים	80	330
גבר נשוי עם 3 ילדים ויותר	120	480
אישה נשואה או יחידנית או גבר יחידני שלהם ילד אחד או שניים	120	495
אישה נשואה או יחידנית או גבר יחידני שלהם 3 ילדים ויותר	180	720

תרשים 1: דגם מענק עבודה למשפחה עם ילד אחד או שניים



ההשלכות של הפעלת התוכנית בכל הארץ והגדלת המענק לנשים ולהורים יחידנים ב־2102

משפחות עובדות עם ילדים: בהנחה ששיעור המיצוי עומד על 60%, תוצאות ההדמיה שבלוח 10 מראות כי כ־20% מהמשפחות העובדות עם ילדים קיבלו מענק עבודה (כ־187 אלף מקרב כ־956 אלף משפחות עובדות עם ילדים). שיעור הזכאות גבוה בחמשת העשירונים התחתונים (נע בין 39% בעשירון התחתון לכ־20% בעשירון החמישי), ולעשירונים אלו משתייכות הרוב המכריע של המשפחות הזכאיות למענק (92%).[14] שיעור המקבלים מענק מקרב המשפחות העובדות העניות עם ילדים עומד על כ־35%. קרוב ל־60% מכלל המשפחות המקבלות מענק זכאיות למענק מוגדל, רובן משפחות של זוגות ומיעוטן (כ־10%) משפחות חד־הוריות. כשמדובר במשפחות העניות רק 30% זכאיות למענק המוגדל. בקרב 10% מהמשפחות המקבלות מענק שני בני הזוג זכאים לו. סכום המענק בממוצע למשפחה זכאית עומד על 362 שקל לחודש, שהם 3.5% מההכנסה הפנויה של משפחה זכאית.

14 מספר זניח של משפחות בעשירונים העליונים זכאיות למענק. הן משתייכות לעשירונים אלו בשל הכנסות גבוהות מהן שאינן מובאות בחשבון בקביעת הזכאות למענק.

לוח 10: משפחות עובדות עם ילדים שקיבלו מענק עבודה וסכום המענק לפי עשירונים

	כלל המשפחות שקיבלו מענק	אחוז מכלל המשפחות עם ילדים	אחוז המשפחות שקיבלו מענק מוגדל מתוך סך המשפחות שקיבלו מענק	אחוז המשפחות שבהן שני בני הזוג קיבלו מענק מתוך סך המשפחות שקיבלו מענק	סכום מענק ממוצע למשפחה עם ילדים (בשקלים)	אחוז מההכנסה נטו (של המשפחה המקבלת את המענק)
עשירון 1	37,992	39.0	15.6	0.6	363	6.2
עשירון 2	33,473	30.3	48.4	6.2	353	4.5
עשירון 3	35,954	32.9	73.6	19.6	412	4.0
עשירון 4	42,092	35.2	72.0	13.7	374	3.1
עשירון 5	22,153	19.8	88.3	16.4	333	2.4
עשירון 6	10,408	11.3	77.7	0.0	281	1.8
עשירון 7	3,680	3.8	80.6	0.0	294	1.4
עשירון 8	725	0.8	68.8	0.0	192	1.1
עשירון 9	654	0.8	100.0	0.0	244	0.7
עשירון 10	124	0.3	100.0	0.0	120	0.6
סך הכול	**187,255**	**19.6**	**59.2**	**10.0**	**362**	**3.5**
בערכים מוחלטים		**187,255**	**110,780**	**18,772**		**362**

שיעור המענק מתוך ההכנסה הפנויה נע בין 6.2% בעשירון התחתון לכ־0.6% בעשירון העליון. סכום המענק הממוצע הגדול ביותר (412 שקל לחודש) משולם למשפחות בעשירון השלישי. תמונה דומה מתקבלת אצל משפחות עובדות עם ילדים בני 0–5. קרוב ל־104 אלף משפחות כאלה מקבלות מענק בסכום ממוצע של 372 שקל לחודש.[15]

משפחות עובדות של בני 55 ומעלה ללא ילדים: הנתונים שבלוח 11 מראים שכ־10% ממשפחות אלו זכאיות למענק (כ־62 אלף משפחות מתוך כ־623 אלף משפחות עובדות). סכום המענק עומד בממוצע על 239 שקל לחודש, שהם 2.2% מההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחות אלו. מספר זניח של משפחות עניות מקרב קבוצה זו קיבלו מענק.

לוח 11: עובדים בני 55 ומעלה שקיבלו מענק עבודה וסכום המענק לפי עשירונים

משפחות 55+	משפחות שקיבלו מענק – סך הכול	אחוז מהמשפחות העובדות	סכום מענק ממוצע (בשקלים)	אחוז מההכנסה נטו (של משפחה שמקבלת מענק) של המשפחות העובדות
עשירון 1	334	2.1	283	8.5
עשירון 2	3,057	11.8	243	3.8
עשירון 3	6,016	11.7	256	3.9
עשירון 4	11,207	17.7	236	3.0
עשירון 5	12,220	20.1	258	2.8
עשירון 6	12,066	17.2	229	1.9
עשירון 7	9,972	14.4	235	1.7
עשירון 8	4,327	5.4	217	1.2
עשירון 9	2,420	3.1	230	1.2
עשירון 10	525	0.5	130	0.5
סך הכול	**62,144**	**10.0**	**239**	**2.2**
משפחות עניות	**2,570**	**1.9**	**225**	**4.8**

15 לוחות מפורטים על טיפוסי משפחה אחרים נמצאים בידי המחברות.

ו. זיכויי מס למשפחות עם ילדים בני 0–5

המדיניות בשנים 2012–2013

החל בינואר 2012 מוענקת לאישה עובדת ולהורה יחידני נקודת זיכוי נוספת על כל ילד משנת המס שלאחר לידתו ועד שנת המס שבה מלאו לו 5 שנים (ועד בכלל), בהתאם לחוק שהתקבל ב־2009. תוספת זו ניתנה כהכרה בהוצאות על השגחת ילדים לעניין תשלום מס הכנסה. החל בינואר 2012 מוענקת לגבר נקודת זיכוי אחת בשנת לידתו של פעוט – ילד שטרם מלאו לו ארבע שנים – ובשנת המס שבה מלאו לו שלוש שנים, וכן מוענקות לו שתי נקודות זיכוי בשנת המס שלאחר לידתו של הפעוט ובשנת המס שלאחריה. תוספת זו ניתנה בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג, ומטרתה לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים בשכבות הביניים.

חשוב לציין כי ב־2012 הורד שיעור המס השולי במדרגת המס השלישית מ־23% ל־21% (בניגוד להמלצותיה של ועדת טרכטנברג לעצור לחלוטין את הורדת המסים). לעומת זאת, ב־2013 הועלו שיעורי המס השוליים בנקודת אחוז אחת במדרגת המס הרביעית והחמישית בהכנסות שבין כ־14 אלף לכ־42 אלף שקל והונהג מס יסף של 2% על הכנסות שמעל כ־68 אלף שקל בחודש. נוסף על כך, תקרת מדרגות המס של 31% ושל 34% הוקטנו ותקרת מדרגת המס של 48% לא עודכנה בהתאם לעליית המחירים. כל אלה העלו את נטל המס על המשתכרים מעל 14 אלף שקל בחודש.[16] ב־2012 הועלו שיעורי המס על הכנסות משוק ההון. שיעור המס על הכנסות מריבית, מדיבידנד, מרווח הון ומשבח מקרקעין הועלה מ־20% ל־25%.

ההשפעה של הוספת נקודות זיכוי להורים עם ילדים בני 0–5 על הכנסת המשפחות

נתוני לוח 12 מראים כי 66% מכלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 0–5 יצאו נשכרות בפועל במידה חלקית או מלאה מהפחתה במס הכנסה בשל תוספת נקודות הזיכוי שניתנו בגין ילדים קטנים (כ־357 אלף מתוך כ־543 אלף משפחות עובדות). שליש מהמשפחות לא מיצו כלל את תוספת נקודות הזיכוי בשל הכנסתן הנמוכה. שיעור הממצים את נקודות הזיכוי עולה מכ־21% בלבד מהמשפחות עם ילדים בני 0–5 בעשירון התחתון לכ־90% בארבעת העשירונים העליונים. המשפחות בעשירונים העליונים גם ניצלו את מלוא הטבת המס הגלומה בתוספת נקודות

16 העלאת שיעורי המס שהייתה מתוכננת ל־2014 בוטלה, אך מדרגות המס וערך נקודת זיכוי לא עודכנו בעליית המחירים בינואר 2014.

הזיכוי. סכום שווי תוספת הזיכוי בממוצע למשפחה (שיצאה נשכרת בפועל) עמד על 254 שקל לחודש, שהם 1.6% מההכנסה הפנויה. שווי הזיכוי בפועל עומד על 27 שקל בלבד למשפחה בעשירון התחתון (0.5% מההכנסה הפנויה), אך הוא עולה עד 490 שקל בעשירון העליון (1.1% מההכנסה הפנויה). דפוס דומה של השתנות לפי עשירונים מתקבל גם כאשר מביאים בחשבון את גודל המשפחה ומשווים את שווי הזיכוי לנפש תקנית. באשר למשפחות העניות, כ־45 אלף משפחות (שליש מהמשפחות העובדות עם ילדים קטנים שהן עניות) יצאו נשכרות חלקית מהפחתת מס הכנסה בסכום ממוצע של 77 שקל לחודש.

לוח 12: משפחות עובדות עם ילדים בני 0–5 שיצאו נשכרות בפועל מהפחתת מס בשל הזיכויים בגין ילדים קטנים וסכום הזיכוי הממומש, לפי עשירונים

	משפחות שקיבלו את הזיכוי בפועל	משפחות עובדות עם ילדים בני 0–5 כאחוז מכלל המשפחות העובדות עם ילדים	אחוזים מכלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 0–5	סכום זיכוי ממוצע למשפחה עובדת עם ילדים בני 0–5 (בשקלים)	אחוז מההכנסה נטו שלה
עשירון 1	12,859	64.3	20.5	27	0.5
עשירון 2	33,053	61.1	48.9	123	1.6
עשירון 3	26,856	52.7	46.6	157	1.5
עשירון 4	44,068	57.6	64.1	215	1.8
עשירון 5	46,153	57.0	72.4	263	1.8
עשירון 6	40,426	55.9	78.3	311	1.9
עשירון 7	47,182	56.2	86.8	364	1.9
עשירון 8	44,539	56.5	89.9	405	1.8
עשירון 9	39,218	52.8	91.3	456	1.5
עשירון 10	22,225	49.1	92.1	490	1.1
סך הכול	**356,579**	**56.8**	**65.7**	**254**	**1.6**

ז. סיכום

מחקר זה בחן את ההשפעה המצרפית של המדיניות שהונהגה בשנים 2012–2013 במערך ההטבות בכסף למשפחות עם ילדים על מצבן הכלכלי ועל ממדי העוני ואי־השוויון בהתחלקת ההכנסה בטווח הקצר. אמצעי המדיניות שנבחנו באמצעות הדמיה הם הקיצוץ בקצבאות הילדים, הפעלת מס הכנסה שלילי בכל רחבי הארץ והגדלת המענקים לנשים, והענקת נקודות זיכוי לעובדים עם ילדים בגיל 0–5. הממצאים מבליטים את ההרעה במצבם של שני העשירונים הראשונים שהפסידו הכנסה, שכן התוספות שניתנו להם באמצעות מענקי עבודה ונקודות זיכוי לא פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים. לפיכך, המדיניות פעלה להרחבת ממדי העוני. בניתוח ההשפעה על אי־השוויון עולה שלא רק הקיצוץ בקצבאות פעל להרחבת הפערים, אלא גם נקודות הזיכוי. לעומת זאת, מענק העבודה פעל לקיזוז של חלק מההשפעה מרחיבת אי־השוויון של נקודות הזיכוי ובעיקר של הקיצוץ בקצבאות הילדים. מתן נקודות זיכוי התברר ככלי שאינו פרוגרסיבי ובוודאי שאינו יעל בצמצום העוני. בהתייחס למדיניות לעתיד חשוב לציין את היתרונות הגלומים בקצבאות הילדים כמערכת אוניברסלית המסייעת באופן פרוגרסיבי לכל המשפחות, ובכלל זה משפחות עובדות בשכר נמוך ומשפחות שאינן עובדות, ומבטיחה מיצוי מלא של הקצבאות במערכת שהיא פשוטה להפעלה. במקביל חשוב לטפל בנקודות התורפה של מענקי העבודה הסלקטיביים ובייחוד להגדיל את שיעור המיצוי של מענקי העבודה בקרב אוכלוסיית היעד שלהם, ובכך להגדיל את יעילותו של כלי מדיניות זה בצמצום העוני.

נספח 1: דגם מס הכנסה שלילי לפי טיפוסי משפחה ומנגנון הפחתת המענק בגין הכנסה נוספת והכנסה עודפת

דגמים לפי טיפוסי משפחה

דגם 1: גברים נשואים שלהם ילד אחד או שניים או עובדים שמלאו להם 55 שנה ואין להם ילדים:

א. הכנסה חודשית של 2,050–3,570 שקל תזכה במענק של בין 80 ל־330 שקל עם הגידול בהכנסה (תוספת של 0.161 שקל לכל 1 שקל תוספת בהכנסה בטווח זה).

ב. הכנסה חודשית של 3,570–4,760 שקל תזכה במענק של 330 שקל.

ג. הכנסה חודשית של 4,760–6,110 שקל תזכה במענק של 330 שקל שיֵרד בשיפוע של 0.23 עם הגידול בהכנסה, עד סכום של 20 שקל (הפחתת המענק ב־0.23 שקל לכל 1 שקל תוספת). לפי החוק אין משלמים מענק הנמוך מ־20 שקל, ולפיכך עובד שהכנסתו גבוהה מ־6,110 שקל אינו זכאי בפועל למענק.

דגם 2: נשים עם ילד אחד או שניים או יחידנים עם ילד אחד או שניים:

הדגם זהה לדגם 1, אלא שבכל טווחי ההכנסה זכאים עובדים אלו למענק השווה ל־150% מסכום המענק שחושב לפי דגם 1. במקרים אלו אין משלמים מענק הנמוך מ־30 שקל לחודש.

דגם 3: גברים נשואים עם 3 ילדים ויותר:

א. הכנסה חודשית של 2,050–3,570 שקל תזכה במענק של בין 120 ל־480 שקל עם הגידול בהכנסה (תוספת של 0.235 שקל לכל 1 שקל תוספת בהכנסה בטווח זה).

ב. הכנסה חודשית של 3,570–4,760 שקל תזכה במענק של 480 שקל.

ג. הכנסה חודשית של 4,760–6,790 שקל תזכה במענק של 480 שקל שיֵרד עם הגידול בהכנסה, עד סכום של 20 שקל (הפחתת המענק ב־0.235 שקל לכל 1 שקל תוספת). לפי החוק אין משלמים מענק הנמוך מ־20 שקל, ולפיכך עובד שהכנסתו גבוהה מ־6,790 שקל אינו זכאי בפועל למענק.

דגם 4: נשים עם 3 ילדים או יותר ויחידנים עם 3 ילדים ויותר:

דגם זה זהה לדגם 3, אלא שבכל טווחי ההכנסה עובדים אלו זכאים למענק השווה ל־150% מסכום המענק שחושב לפי דגם 3. במקרים אלו אין משלמים מענק הנמוך מ־30 שקל לחודש.

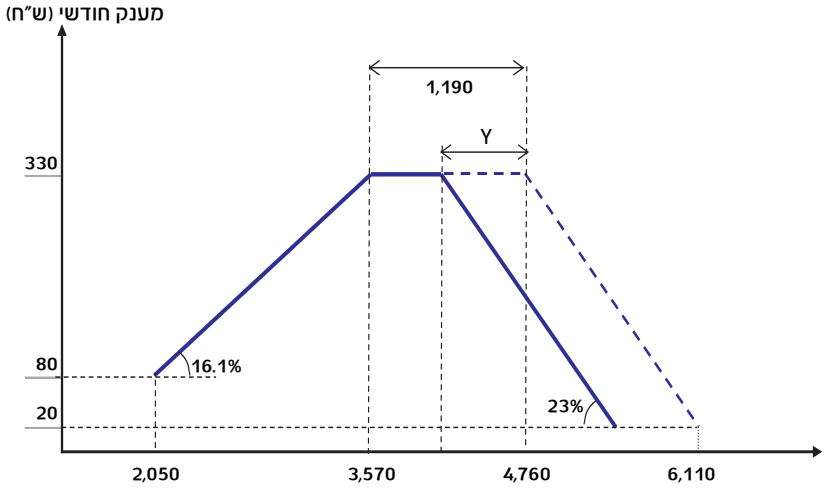
מנגנוני הפחתת המענק בגין הכנסות נוספות ועודפות

סכום המענק תלוי גם ברמת ההכנסות **הנוספות** שיש לעובד (בעיקר פנסיה או דמי פגיעה ודמי תאונה שמשלם המוסד לביטוח לאומי), והוא עשוי לפחות ואף להתבטל אם ההכנסות הנוספות עולות על סכום מסוים (2,050 שקל ב־2012). כשמדובר בזוגות המענק משולם לכל אחד מבני הזוג בגין הכנסתו, אולם המענק עשוי לפחות ואף להתבטל אם סך הכנסות משק הבית יעלה על סכום מרבי שקבע החוק, כלומר אם למשק הבית **הכנסה עודפת**.

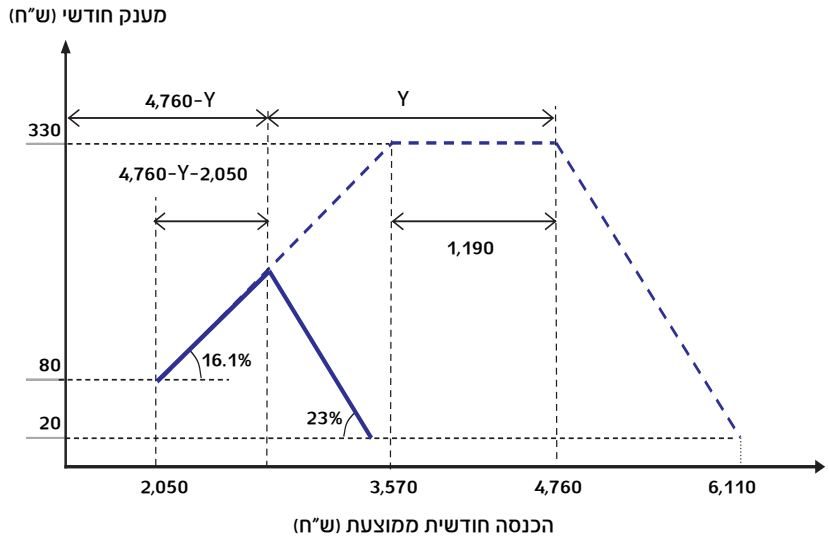
הזכאות למענק לא תחול על העובד אם בבעלותו או בבעלות בן זוגו או בבעלות ילדו הסמוך על שולחנו זכות במקרקעין (למעט דירת מגורים יחידה), בין בישראל ובין מחוץ לישראל, ובלבד שחלקם בזכות יחד עולה על 50%. מנגנוני ההפחתה של סכום המענק בהתאם לעודף הכנסה של השכיר או העצמאי או של בן זוגו מעל תקרות מסוימות מעוגנים בסעיפים 4 ו־5 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

הכנסה נוספת כוללת דמי פגיעה ודמי תאונה שמשלם המוסד לביטוח לאומי, וכן פנסיה. טווחי ההכנסה של הדגם (למעט הכנסת הסף המזערי) מופחתים בסכום של ההכנסה, ובכך משנים את מבנה הטרפז של הדגם או משנים לחלוטין את מבנה הדגם לצורת משולש. בטווחי ההכנסה של 2012, אם ההכנסה הנוספת אינה עולה על 1,190 שקל אזי החלק היורד של דגם הטרפז זז שמאלה בגודל של ההכנסה הנוספת (ובמקביל הטווח שבו המענק נותר קבוע בסכום המרבי קטן בסכום של ההכנסה הנוספת). אם ההכנסה הנוספת עולה על 1,190 שקל מבנה הדגם נעשה משולש. להמחשת ההשפעה של הכנסה נוספת על המענק ראו תרשימים נ-1 ו־נ-2.

תרשים נ-1: מענק לשכיר עם ילד אחד או שניים והכנסה נוספת ממוצעת (Y) של עד 1,190 שקל לפי הכנסתו החודשית הממוצעת בשנת המס 2012

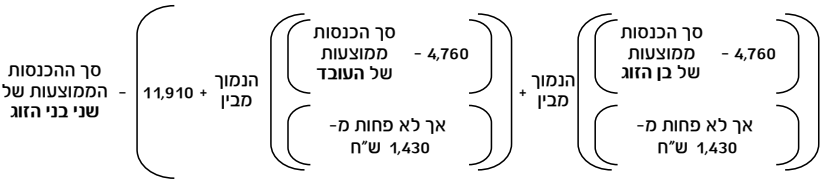


תרשים נ-2: מענק לשכיר עם ילד אחד או שניים והכנסה נוספת ממוצעת (Y) של מ־1,190 שקל ומעלה לפי הכנסתו החודשית הממוצעת בשנת המס 2012



הכנסה עודפת בשל הכנסות של בן זוג: סכום המענק שחושב לעובד שכיר או לעצמאי בהתאם להכנסותיו שלו יופחת אם לבן זוגו של העובד הייתה הכנסת עבודה (או הכנסה מעסק או משלח יד) או הכנסה נוספת. בגין כל שקל שנקבע **כהכנסה עודפת** יופחת המענק ב־0.23 שקל לעובד עם ילד אחד או שניים, או לעובד בלי ילדים שמלאו לו 55 שנים בשנת המס; וב־0.235 שקל לעובד עם 3 ילדים ומעלה.

הכנסה עודפת היא ההפרש החיובי שבין סך ההכנסות החודשיות (כולל הכנסות והכנסות נוספות) של העובד ובן זוגו ובין 11,910 שקל בתוספת שני סכומים (חיוביים שלא יעלו כל אחד על 1,430 שקל) שהם – לגבי כל אחד מבני הזוג **בנפרד** – ההפרש שבין סך ההכנסות החודשיות (כולל הכנסות נוספות) של בן הזוג ובין 4,760 שקל. אם סכומי ההפרש שמתווספים ל־11,910 שקל בחישוב לעיל לכל אחד מבני הזוג הוא שלילי יהיה הסכום 0. להלן **הנוסחה לחישוב ההכנסה העודפת**:



נספח 2: משפחות עם ילדים בישראל לפי עשירונים, 2012

	משפחות עם ילדים		משפחות עובדות עם ילדים		משפחות עם ילדים עד גיל 5			
	סך הכול	אחוז מכלל המשפחות	סך הכול	אחוז מכלל המשפחות עם ילדים	סך הכול	אחוז המשפחות עם ילדים בני 0–5 מכלל המשפחות עם ילדים	כלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 0–5	אחוז מכלל המשפחות עם ילדים בני 0–5
עשירון 1	142,722	63	97,409	68	91,173	64	62,589	69
עשירון 2	119,704	53	110,612	92	71,762	60	67,552	94
עשירון 3	114,716	51	109,419	95	60,737	53	57,619	95
עשירון 4	122,310	54	119,513	98	69,906	57	68,796	98
עשירון 5	112,812	50	111,802	99	63,775	57	63,775	100
עשירון 6	93,386	41	92,237	99	52,477	56	51,600	98
עשירון 7	96,791	43	96,791	100	54,359	56	54,359	100
עשירון 8	87,843	39	87,721	100	49,524	56	49,524	100
עשירון 9	81,336	36	81,336	100	42,955	53	42,955	100
עשירון 10	49,326	22	49,141	100	24,132	49	24,132	100
סך הכול	**1,020,946**	**45**	**955,981**	**94**	**580,800**	**57**	**542,901**	**93**

עיבודי החוקרות מתוך סקר הוצאות משק הבית 2012. בכל עשירון 10% מכלל המשפחות באוכלוסייה. המשפחות מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כפי שהייתה לפני השינויים במדיניות הסיוע ובשיעורי מס הכנסה.

רשימת המקורות

אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, 2011. ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2010, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

טולידנו, אסתר, נעם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב, 2009. "השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה," סדרת מחקרים לדיון 101, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (דצמבר).

Brender, Adi, and Michel Strawczynski, 2006. "Earned Income Tax Credits in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty," *Israel Economic Review* 4(1), pp. 27–58.

Blundell, Richard, and Hilary W. Hoynes, 2001. "Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labor Market?" *N.B.E.R. Working Paper no. 8546*.

Brewer, Mike, and Tom Clark, 2002. "The Impact on Incentives of Five Years of Social Security Reform in the UK," *The Institute for Fiscal Studies Working Paper 02/14*.

פרק ג
התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל

מישל סטרבצ׳ינסקי ירדן קידר

א. הקדמה

בכל מדינות ה־OECD מקובל להנהיג מערכת מסים פרוגרסיבית, כלומר מערכת שבה שיעור המס הממוצע עולה עם הכנסת הפרטים. הפרוגרסיביות של מערכת המס מושפעת מההחלטות של הממשלה לאורך זמן, ובהן החלטות על זיכויים ופטורים והחלטות על מסים סטטוטוריים, כלומר החלטות על שינויים בשיעורי המס השונים. בפרק הזה אנו מבקשים לבחון את ההתפתחות של פרוגרסיביות מערכת המסים באמצעות שני ניתוחים מקבילים: (א) בדיקה של התפתחות ההחלטות על המסים הסטטוטוריים של ממשלות ישראל והשפעתן על הפרוגרסיביות של המערכת לאורך זמן; (ב) חישוב מדדי Suits (Suits 1977) למידת הפרוגרסיביות של תשלומי המס על ידי עשירוני ההכנסה מתוך שימוש בנתוני סקר ההכנסות וההוצאות של משק הבית.

חשוב להדגיש כי נקודת המבט של הפרק היא תיאורית בלבד – ללא אמירה נורמטיבית חד־משמעית הדורשת להתחשב בשיקולים הנוספים המשפיעים על המסים – ובראש ובראשונה ההשפעות החיצוניות – שהן רלוונטיות לחלק מהמסים הכלולים במחקר, כגון המס על הדלק.[1] את האמידה של מידת ההשפעה של שיקולים אלו על התפתחות המסים הסטטוטוריים אנו משאירים למחקר עתידי.[2]

ב. התפתחות המסים הסטטוטוריים

בשלב הראשון נבדקה התפתחותם של המסים הסטטוטוריים[3] בישראל על פי מעקב אחר החלטות הממשלה. טווח השנים הנסקר הוא 2000–2014.[4] בשנים אלו

1 את הפתרון המיטבי למקרה זה סיפק אגנאר סנדמו (Sandmo 1975).

2 עבודה כזו מתוכננת לשנה הבאה במסגרת תוכנית העבודה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים.

3 היתרון של השימוש במסים הסטטוטוריים הוא שאנחנו מצליחים לבנות בסיס נתונים שלם, הכולל את כל ההחלטות שהתקבלו באפיקי המס שנבחרו. המידע על הטבות המס, זיכויי המס והפטורים, לעומת זאת, מפוזר ואינו מתפרסם בעקביות. על כן המחקר הנוכחי אינו מתמקד במידע זה. מובן שלהחלטות אלו יש השפעה נוספת על התפתחות הרגרסיביות/פרוגרסיביות של מערכת המס.

4 בהמשך מוצג ניתוח קצר לתקופה ארוכה יותר.

התרחשו שינויים רבים בשיעורי המסים לסוגיהם, והדבר הביא לשינוי גדול בהרכב ההכנסות ממס. המסים שנבחרו הם המסים הסטטוטוריים העיקריים שבנוגע להם יש נתונים מרוכזים וידועים.[5] הנתונים נלקחו רובם ככולם מתוך נתוני מינהל הכנסות המדינה, המתפרסמים כל שנה או שנתיים.

המסים הנכללים בניתוח הם מס הכנסה, מס חברות, ביטוח לאומי ומס בריאות, מס על רווחי הון, מס רכישה, מע"מ עוסקים, מסי קנייה למיניהם,[6] מס קנייה על רכב פרטי, הבלו על הדלק ומס על קניית סיגריות. תרשים 1 להלן מתאר את שיעור ההכנסה ממסים אלו מתוך סך ההכנסה ממסים בשנת 2011. מתרשים זה עולה כי שיעורה הוא כ־86% מסך ההכנסה ממסים. על כן, עקב הנתונים הזמינים באשר למסים אלו ומאחר שהם חלק הארי של ההכנסה ממסים, הוחלט כי בחינת התפתחות מערכת המס תתמקד בהם.

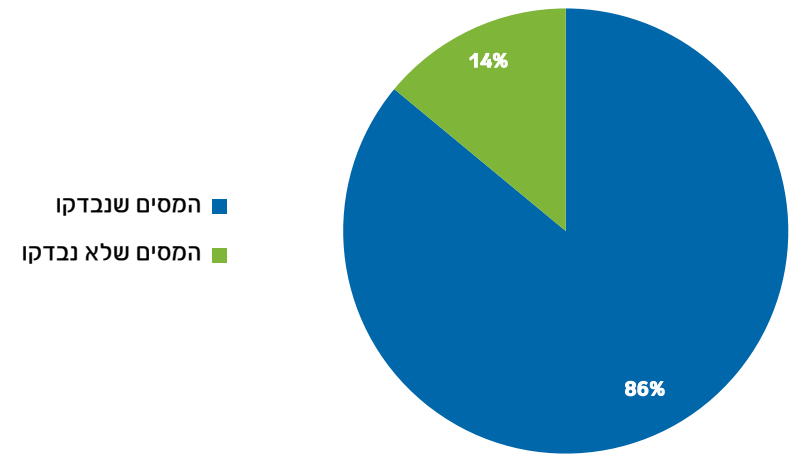
בעת איסוף הנתונים התמודדנו עם הצורך לעשות השוואה קבילה בין המסים מתוך שמירה הן על בסיס השוואה דומה לכל מס ומס והן על מסגרת השוואה אחידה למס נתון בין שנים שונות. לדוגמה, המדרגות של מס הכנסה השתנו באופן כמעט מתמיד לאורך התקופה. עקב כך קבענו מראש כי המדרגות שנבדוק תהיינה ממוקמות בסולם סביב השכר הממוצע במשק.[7] המדרגות שקבענו סביב השכר הממוצע תאמו את המדרגות בפועל לרוב השנים, אך בשנים מסוימות המדרגות הסטטוטוריות לא התאימו במישרין להגדרות שקבענו מראש. במקרים כאלה השתמשנו לניתוח במדרגה הקרובה ביותר להגדרות שנקבעו.

5 מסים שאינם נקבעים במישרין על ידי הממשלה, ובראשם הארנונה, לא נכללו.

6 מדובר במסי קנייה על פי הגדרתם בדוחות מינהל הכנסות המדינה. המסים שנכללו מלכתחילה הם מס על קניית טלפונים, אלקטרוניקה, אלכוהול, מזגנים, מוצרי חשמל "לבנים" וקוסמטיקה. בסופו של דבר הוחלט להתמקד במס על אלכוהול בלבד עקב חשיבותו העולה לאורך התקופה וזמינות הנתונים בנוגע אליו. ההכנסות משאר מסי הקנייה היו אחוז זניח מסך הכנסות המדינה ממסים לאורך כל התקופה.

7 המדרגות הן: עד מחצית השכר הממוצע, ממחצית השכר הממוצע ועד השכר הממוצע, עד שכר כפול מהשכר הממוצע, עד שכר פי ארבעה מהשכר הממוצע, והמס המרבי על יחידים.

תרשים 1: שיעור ההכנסות מהמסים שנבדקו מסך ההכנסות ממסים, 2011



מקור: ניתוח המחברים על פי דוח מינהל הכנסות המדינה, 2011–2012 והדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי, 2012.

באשר למסים העקיפים, כולם נמדדו כשיעור המס הנגבה מתוך המחיר לצרכן ללא מס ערך מוסף. נתונים על סכומים אלו היו זמינים בדרך כלל בדוחות מינהל הכנסות המדינה. נתונים על מחירי הדלק לצורך חישוב שיעור הבלו נלקחו מפרסומי משרד האנרגיה על גלגוליו השונים. ואולם המס על סיגריות היה קשה יותר לחישוב מאחר שהוא מורכב ממס אחוזי וממס קצוב. הנתונים על המס האפקטיבי היו זמינים לרוב התקופה, ולשנים האחרות חושבו הנתונים על בסיס נתוני המס באחוזים והמס הקצוב של אותן שנים שבנוגע אליהן המס האפקטיבי ידוע.[8] כמו כן, עקב החלתו של המיסוי הירוק באוגוסט 2009, מיסוי שהוסיף מדרגות רבות לשיעורי המס על הרכב בהתבסס על רמת הזיהום של כלי הרכב, נעשה חישוב מס הקנייה האפקטיבי על רכב שמשלמים משקי הבית מורכב יותר. כדי להתחשב במס חשוב זה במסגרת הניתוח הוחלט כי משנה זו והלאה נתחשב במס המרבי המשולם על כלי רכב פרטיים, בהנחה שלא עבר די זמן כדי שיפעלו תמריצי המס הנמוך על כלֵי רכב בעלי רמת זיהום נמוכה. עם זאת, יש לציין כי

8 מאחר שאחוז המס ידוע לנו פרסום המס האפקטיבי מאפשר לנו לחשב את המס הקצוב כהפרש.

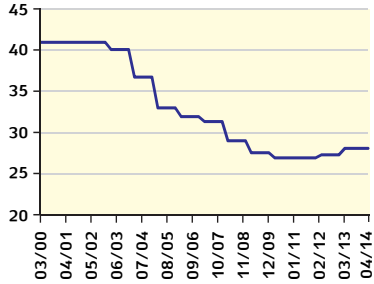
בניתוח לשנים הבאות, כאשר יותר ויותר משקי בית ירכשו מכוניות שהמס עליהן נמוך יותר, יתחייב שינוי.

בשלב הבא רצינו לראות כיצד השתנה היחס בין שיעורי המסים הסטטוטוריים הרגרסיביים לאלה הפרוגרסיביים. לשם כך עשינו בחינה בסיסית של רמת הפרוגרסיביות של כל מס על ידי דגימה של תשלומי המסים בשנת 2011. הנתונים התבססו על נתוני סקר הוצאות משק הבית לשנת 2011 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מקצת הנתונים על תשלומי המסים נלקחו ישירות מתוך נתוני הסקר, ואחרים (בעיקר המסים העקיפים) חושבו מתוך נתוני הוצאות שונות.

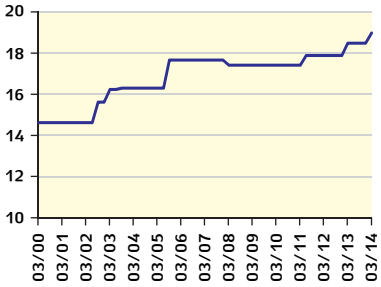
לפי נתוני המחקר, אנו מציגים בנספח א את הפרוגרסיביות של כל מס על פי ההוצאה הממוצעת של כל עשירון על כל מס מהמסים שנבדקו כשיעורה מתוך ההכנסה הממוצעת בכל עשירון. מס פרוגרסיבי מוגדר כמס אשר שיעור ההוצאה עליו מתוך ההכנסה עולה עם ההכנסה, ואילו מס רגרסיבי מוגדר כמס ששיעור ההוצאה עליו מתוך ההכנסה יורד עם העלייה בהכנסה (מס ששיעור ההוצאה עליו נשאר קבוע הוא מס ניטרלי). על כן, מן התרשימים בנספח עולה בבירור אילו מסים הם פרוגרסיביים ואילו רגרסיביים. כדי לנתח את היחס בין המסים הרגרסיביים לפרוגרסיביים נעשתה חלוקה להגדרה "טהורה" של מסים פרוגרסיביים או רגרסיביים, כלומר מסים שבהם העלייה או הירידה בשיעור ההוצאה עליהם עקבית בכלל האוכלוסייה; ולהגדרה "מורחבת" של מסים פרוגרסיביים או רגרסיביים, כלומר כאלה שהעלייה או הירידה בשיעור ההוצאה עליהם אינה עקבית אך אפשר לשייכם לאחת הקבוצות באופן סביר על פי התנהגותם ברוב האוכלוסייה. על פי נתונים אלו, הוגדרו מס הכנסה ודמי הביטוח הלאומי ומס בריאות כמסים פרוגרסיביים טהורים, ואילו מע"מ עוסקים, מס קנייה על סיגריות ומס קנייה על אלכוהול הוגדרו מסים רגרסיביים טהורים. בהגדרה המורחבת למסים פרוגרסיביים נכללו, לצד המסים הפרוגרסיביים הטהורים, גם ניכויים משוק ההון, מס רכישה, מס חברות ומס קנייה על רכב פרטי. בהגדרה המורחבת למסים רגרסיביים הוכלל גם הבלו על דלק. תרשים 2 מציג את התפתחות השיעורים הסטטוטוריים של המסים הנבדקים.

תרשים 2: התפתחות שיעורי המסים הסטטוטוריים, 2000–2014

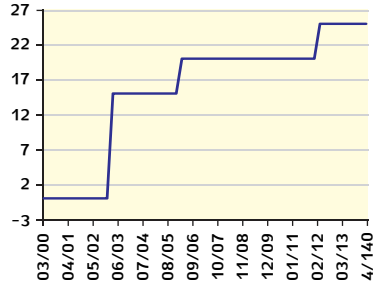
מס הכנסה שולי ממוצע*



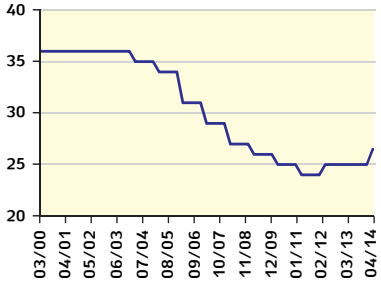
ביטוח לאומי ומס בריאות



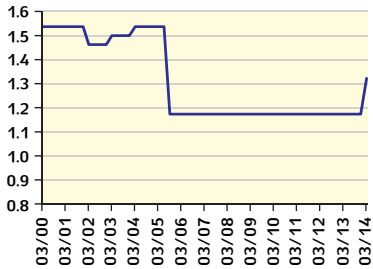
מס על ניכויים משוק ההון



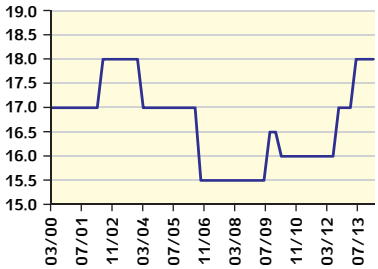
מס חברות



מס רכישה ממוצע



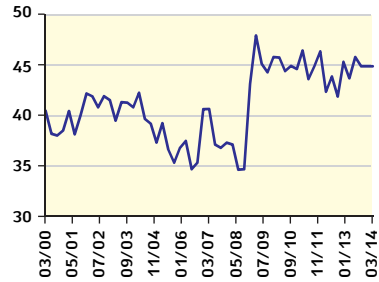
מס ערך מוסף



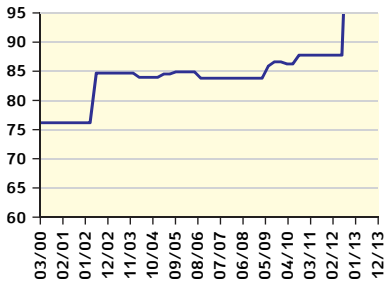
* ממוצע של שיעורי המס השוליים בהתאם למדרגות המס. המשקלות לצורך חישוב הממוצע התבססו על התפלגות ההכנסות בפועל בישראל בשנת 2000.

תרשים 2 (המשך)

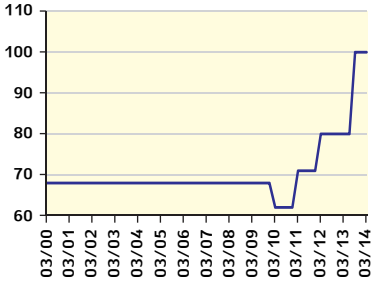
בלו



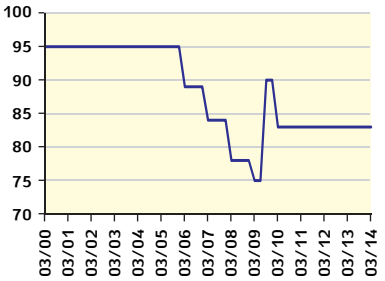
מס קנייה על סיגריות



מס קנייה ממוצע על אלכוהול



מס קנייה על רכב פרטי

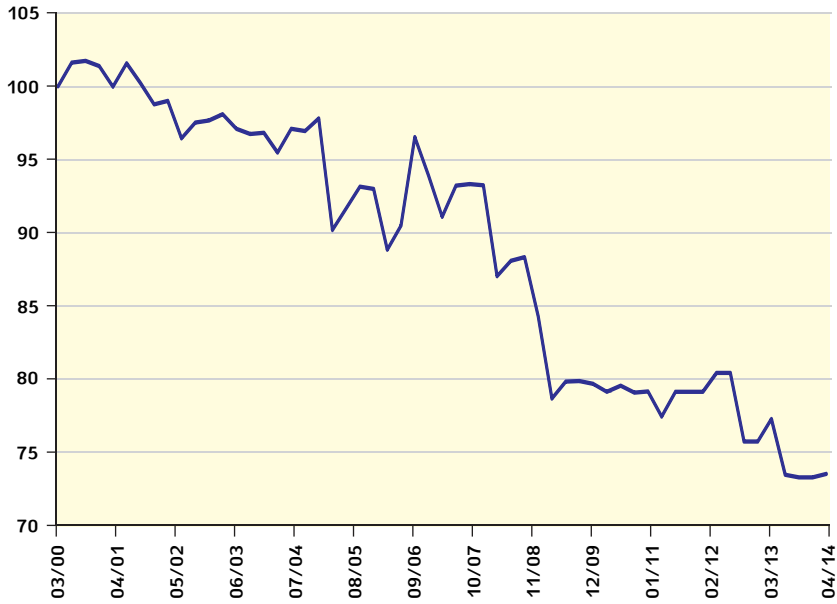


מקור: דוחות מינהל הכנסות המדינה והודעות הממשלה.

אפשר לראות כי שני מסים פרוגרסיביים עיקריים, מס הכנסה ומס חברות, ירדו בשיעורם במידה ניכרת לאורך התקופה. לעומת זאת, שיעורי ביטוח לאומי ומס בריאות עלו. המסים הפרוגרסיביים הקטנים יותר גם הם מראים מגמה מעורבת: בעוד שהמס על רווחי הון עלה בשיעורו, מס הקנייה על רכב מראה בסך הכול ירידה, וכמוהו מס רכישה. מכאן שאי־אפשר להסיק מסקנה ישירה באשר למידת הפרוגרסיביות של מסים אלו, ויש צורך לבדוק אותם בדיקה משוקללת, כפי שנעשה להלן. המסים הרגרסיביים, לעומת זאת, מראים מגמה אחידה – כולם עלו בשיעורם בתקופה הנבדקת. על כן אפשר לצפות כי בחישוב המשוקלל יתרמו מסים אלו להעלאת מידת הרגרסיביות של מערכת המסים.

על בסיס ההתפתחות של כל מס ומס בנינו מדד לפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים על ידי התחשבות בשיעורים הסטטוטוריים של מקורות המס השונים כשהם משוקללים על פי משקלם בתקבולי המס. המדד מחושב על פי המנה של המסים הפרוגרסיביים חלקי המסים הרגרסיביים, על בסיס הקבוצות שהוגדרו לעיל. תחילה חושב מדד המשקלל את המסים הפרוגרסיביים והרגרסיביים בנפרד, כדי לבחון את התפתחותו של כל חלק ממערכת המס באופן נפרד. לאחר מכן חושב המדד הכללי בהתבסס על המדדים החלקיים. תרשים 3 מראה את התפתחות המדד החל בשנת 2000, על בסיס ההגדרה המורחבת. ההגדרה הטהורה מוצגת בנספח ב, ואפשר להתרשם מהדמיון הרב בין המדדים של שני סוגי ההגדרות בתקופה הנידונה. תרשים 3 מראה את המדד המורחב – שכולל כאמור את כלל המסים – ומעתה והלאה נידרש אליו בלבד.

תרשים 3: מדד הפרוגרסיביות המורחב של המסים הסטטוטוריים, 2000–2014
(שנת 2000=100)



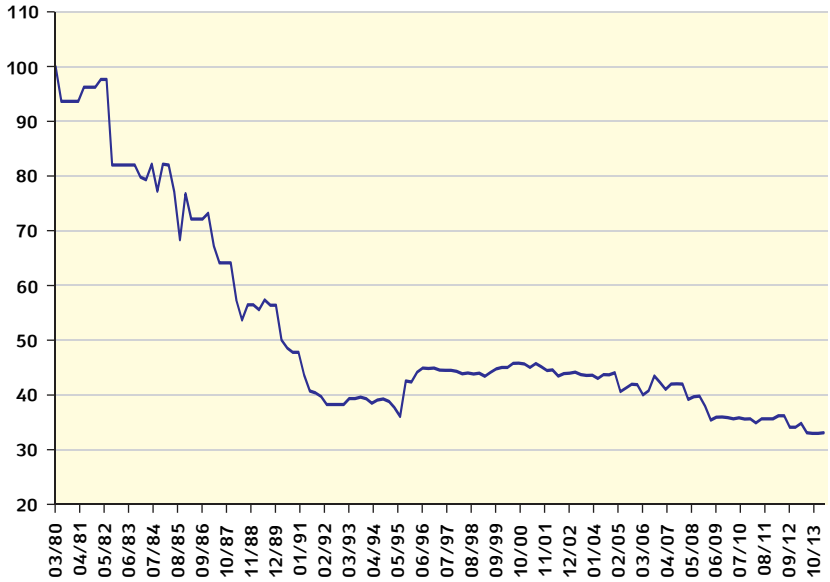
מקור: ניתוח המחברים על פי דוחות מינהל הכנסות המדינה.

בתרשים 3 רואים שמדד הפרוגרסיביות יורד ירידה עקבית וברורה עם השנים ולאורך כל התקופה הנבדקת. מאחר ששיעורי המס הפרוגרסיביים לא נעו כולם באותו כיוון ולעומת זאת המסים הרגרסיביים נטו לעלות באופן עקבי, אפשר להסיק כי משקלם של המסים הרגרסיביים עלה באופן מתמיד לאורך העשור לעומת משקלם של המסים הפרוגרסיביים. לפיכך, השינויים במסים הסטטוטוריים הגבירו את הרגרסיביות של מערכת המס, ובכך תרמו להגברת הפערים ואי־השוויון. בחינה של משקל שתי הקבוצות בסך תקבולי המס מגלה כי אכן, בעוד המסים הפרוגרסיביים ירדו במשקלם באופן עקבי לאורך כל התקופה, המסים הרגרסיביים היו הרבה פחות עקביים, אך בסופו של דבר הגיעו למשקל גבוה יותר מאשר בתחילת העשור. אמנם הם עלו בשנות המיתון ואחר כך ירדו בעקבות רפורמות הורדת המסים, אך ירידה זו הייתה פחותה בעוצמתה יחסית לירידה שהתרחשה במסים הפרוגרסיביים. וממילא מאז תחילת המשבר בסוף 2008 עולה משקלם של המסים הרגרסיביים באופן עקבי בעקבות העלאה ניכרת במסים הסטטוטוריים.

בתרשים 4 אפשר לראות את התפתחות מדד הפרוגרסיביות לאורך תקופה ארוכה יותר, בין 1980 ל־2014. המשקלות חושבו בשני בסיסים: לשנים 1980–2000 נלקחו משקלות המסים של שנת 1980, ולשנים 2000–2014 נלקחו משקלות המסים של שנת 2007. המשקלות נלקחו על פי נתוני ההכנסות ממסים לשנים הללו.[9] על כן השינויים במדד משקפים את השינויים הסטטוטוריים בלבד. תחילת המדידה כאן היא שנת 1980, כפי שהגדרנו, והמדד מנורמל כך שיהיה שווה ל־100 בשנת 1980. מתרשים 4 עולה כי הירידה בפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל איננה דבר חדש. מאז הכנסתם של המסים העקיפים למערכת מתרחשת ירידה עקבית בפרוגרסיביות של מערכת המיסוי. ואולם בתחילת התקופה אפשר אולי להסביר את הירידה בכך שלמסים העקיפים, שיש להם הצדקה כלכלית משום שהם מפחיתים השפעות חיצוניות שליליות של מוצרים שונים (אלכוהול, סיגריות, דלק), נדרש זמן רב יחסית כדי להיטמע ולהגיע לרמה מיטבית מבחינה חברתית. אלא שבשנים 2000–2014 נראה שאין צידוק כזה לירידת הפרוגרסיביות, ועל כן יש לחפש סיבות אחרות לכך. זאת נעשה בחלק האחרון.

9 יש ברשותנו נתונים מאז שנת 1960. ואולם מכיוון שהחלתם של מסים רגרסיביים שונים (מס ערך מוסף, מסי קנייה) התרחשה באופן נפרד לאורך שנות השבעים הוחלט כי מדד הפרוגרסיביות יוצג החל בשנת 1980, כלומר לאחר הטמעה מלאה של כלל המסים הרלוונטיים לתוך המערכת. בנספח ג אפשר לראות את ההתפתחות הסטטוטורית של כל מס בנפרד, לפי שנת ההחלה שלו.

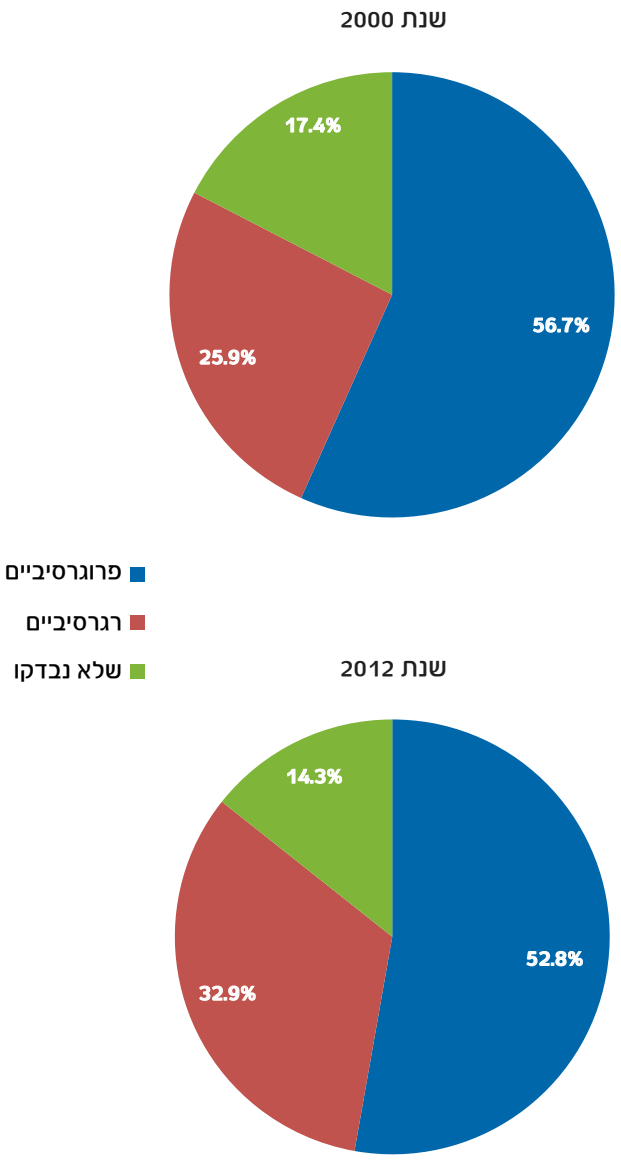
תרשים 4: מדד הפרוגרסיביות המורחב, 1980–2014 (שנת 1980=100)



מקור: ניתוח המחברים על פי דוחות מינהל הכנסות המדינה.

תובנות דומות על מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס אפשר להסיק על בסיס ההרכב המשתנה של הכנסות הממשלה ממסים. הרכב זה משקף את ההחלטות הסטטוטוריות שנסקרו עד כה, והציפייה היא שירידת מדד הפרוגרסיביות תורה על עליית משקלם של המסים הרגרסיביים בהכנסות המדינה. ואכן, מתרשים 5 עולה כי משקלם של המסים הפרוגרסיביים שנבדקו בהכנסות המדינה ירד בשנים 2000–2012 בכ־4 נקודות האחוז, בעוד משקל המסים הרגרסיביים עלה בכ־7 נקודות האחוז. נתון זה מתיישב עם צורת ההתפתחות של מדד הפרוגרסיביות ומראה אף הוא את הכיוון שבו הלכה מדיניות המסים של ממשלות ישראל בעשור האחרון, קרי כיוון רגרסיבי יותר והעמקת אי־השוויון.

תרשים 5: התפלגות הכנסות המדינה ממסים פרוגרסיביים ורגרסיביים

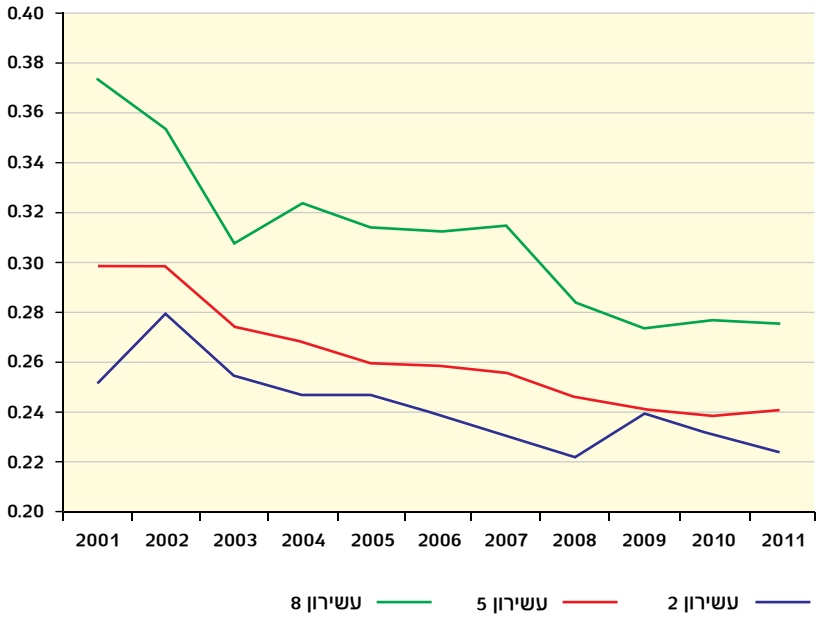


מקור: ניתוח המחברים על פי דוחות מינהל הכנסות המדינה ודוחות שנתיים של המוסד לביטוח לאומי.

הסתכלות לפי עשירונים

בתרשים 6 אפשר לראות את התפתחות נטל המס לעשירונים 2, 5 ו־8. נטל המס חושב על ידי חלוקת נטל המסים שמשלם העשירון חלקי סך ההכנסות שלו.

תרשים 6: נטל המס על פני זמן, עשירונים 2, 5, 8



מקור: סקר הוצאות משק הבית, למ"ס.

מהניתוח עולה כי נטל המס ירד לכל העשירונים. עם זאת, בולט כי הירידה היא גבוהה יותר ככל שהעשירון גבוה יותר: בעשירון השמיני ירד נטל המס מ־37% לכ־28% (24%), בעשירון החמישי מ־30% ל־24% (20%), ובעשירון השני מ־25%ל־22% (12%).

עד כה נראה היה כי הנתונים מלמדים בבירור שרמת הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים ירדה במידה ניכרת ובעקביות בשנים 2000–2012, ואולם ההתפתחות של המסים הסטטוטוריים היא רק פן אחד בתמונת הפרוגרסיביות והיא אינה משקפת נאמנה את התמונה בכללותה. הסיבה לכך היא שיש צורך להתחשב ברמת הפרוגרסיביות של תשלומי המס כפי שהם באים לידי ביטוי בתשלומי המס

בפועל. לשם כך אנו נדרשים לחשב את מדד הפרוגרסיביות של תשלומי המס, המתבסס על התפלגות תשלומי המס בפועל על ידי עשירוני ההכנסה השונים. מינהל הכנסות המדינה מציג כל שנה בדוח השנתי שלו את התפלגות תשלומי המס של עשירוני ההכנסה מתוך שימוש במדד Suits (ראו הסבר להלן). על פי הדוח לשנת 2011–2012 (משרד האוצר 2013, 91), הפרוגרסיביות עלתה ב־29%. ואולם החישוב של מינהל הכנסות המדינה מתבסס על מסים ישירים פרוגרסיביים בלבד, קרי מס הכנסה וביטוח לאומי. על פי הניתוח שהוצג לעיל, הסתכלות זו היא חלקית למדי, והיא מתעלמת מהשינויים החדים שחלו בעשור האחרון במס החברות ובמסים העקיפים, ובראשם מס ערך מוסף, הבלו על הדלק והמס על הסיגריות.

ג. מדד הפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל

כדי להיטיב להבין את מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה אנו מציעים לבחון אותה באמצעות חישוב מדד Suits הכולל את כלל המסים שדובר בהם עד כה (שהם, כמו שציינו, חלק הארי של תשלומי המס בישראל).[10] מכיוון שכאמור הנתונים על התפלגות המסים הללו בכלל האוכלוסייה אינם קיימים, נאלצנו לערוך את החישוב על בסיס מדגם מייצג של משקי הבית בישראל אשר מוצג בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס. הסקר אִפשר להצליב מידע על הכנסות משק הבית עם מידע על הוצאותיו, ובהן דיווח ישיר על הוצאות למסים ודיווח על הוצאות שונות לתצרוכת שמהן אפשר לחשב את תשלום המס (למשל: הוצאה על צריכת משקאות אלכוהוליים שממנה אפשר לחשב את סך תשלום המס של משק הבית, בהינתן שיעור מס הקנייה על אלכוהול באותה שנה).[11] סקר זה סיפק לנו נתונים לשנים 2001–2011. יש לציין כי סקר ההוצאות שינה את מתכונתו בין 2002 ל־2003, ובשנים 2001–2002 יש חוסר בנתונים שקיימים בסקרים מאוחרים יותר. עקב כך היה קושי לחשב את התפלגות התשלומים בשנים אלה למסים

10 יש מדדים שונים למדידת פרוגרסיביות. לדיון בנושא ראו אחדות 1999.

11 הדברים אמורים בכל המסים פרט למס חברות ומס רווחי הון. הדיווח על הכנסה מריבית ודיבידנדים בסקר הוצאות משק הבית ידוע לשמצה בחוסר דיוקו ברמה השנתית. עקב כך חישוב תשלום מסים אלו נעשה על בסיס הנתונים הרשמיים על הכנסות המדינה. לצורך חישוב מדד Suits תורגמו נתונים אלו לסכום שמותאם לממדים של מדגם סקר ההוצאות לכל שנה. לאחר מכן חושבה ההתפלגות הממוצעת באוכלוסייה לאורך התקופה של הכנסות מדיבידנד ומריבית (למס רווחי הון) או הכנסות מדיבידנד בלבד (למס חברות), כקירוב להתפלגות תשלום מסים אלו בפועל. לבסוף חושב תשלום המס בכל שנה מתוך שקלול סכום התקבולים הכולל מהמס, מנורמל לממדי הסקר, עם ההתפלגות הרב־שנתית הממוצעת שלו בהתאם לדיווח של סקר ההוצאות.

עקיפים מסוימים, והם חושבו בשיטה הדומה לשיטת חישוב מס חברות ומס רווחי הון בכל השנים, כפי שיוסבר להלן.

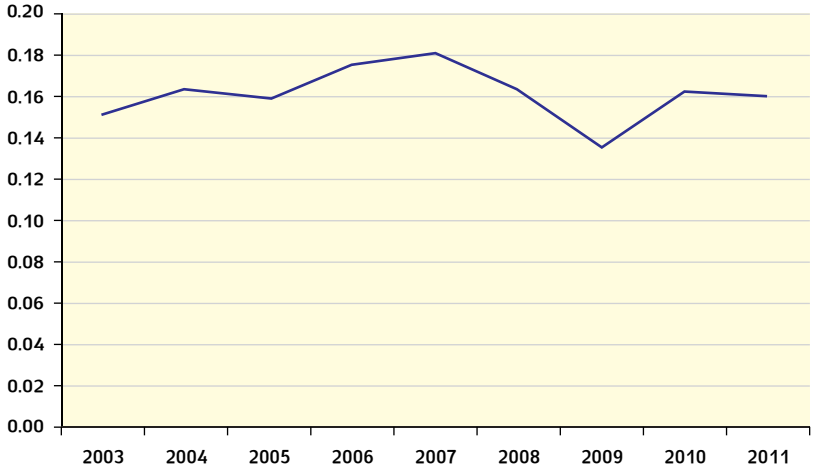
על בסיס נתונים אלו חושבו מדדי Suits שונים והתפתחותם לאורך התקופה. המדדים שחושבו היו מדד Suits כללי לכלל מערכת המס, מדדי Suits לכלל המסים הפרוגרסיביים ולכלל המסים הרגרסיביים, ומדדי Suits נפרדים לכל מס. מדד Suits מחושב על בסיס התפלגות ההכנסות לעומת התפלגות תשלום המסים בפועל (בשקלים) באוכלוסייה. למען הפשטות וכדי לשמור על סדרי גודל אחידים נלקחה התפלגות תשלום המסים ישירות מסקר ההוצאות. עקב כך, מדד זה מתייחס אך ורק למסים שבדקנו במחקר, ואינו כולל את כלל המסים.

כפי שהצגנו בסעיפים הקודמים, התפתחות הפרוגרסיביות מוסברת בפרוגרסיביות של כל מס מכאן, ובשינויים בהרכב, אשר תלויים במשקל התקבולים של כל מס בסך הגבייה מכאן. בנספח ד אנו מציגים את ההתפתחות של הפרוגרסיביות של כל מס בנפרד. התרשימים מראים שבחלק מהמסים ניכרה הפרוגרסיביות בתנודות, אך מבלי לשנות את הכיוון, כלומר היא נשארה יציבה יחסית. תיאור זה מתאים למס על ניכויים משוק ההון, למס חברות, לבלו, למס קנייה על אלכוהול ועל סיגריות (להוציא עלייה היסטורית) ולמס קנייה על רכב פרטי. במסים האחרים, לעומת זאת, ניכרה מגמה של הגדלת הפרוגרסיביות: מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות, ומס ערך מוסף. שינויים אלו הם קטנים יחסית, ולכן ישנו תפקיד משמעותי לשינויים במשקל, אשר כפי שהראינו לעיל אופיינו בהקטנת חלקו של מס הכנסה ומס חברות ובהגדלת משקל המע"מ בסך התקבולים.

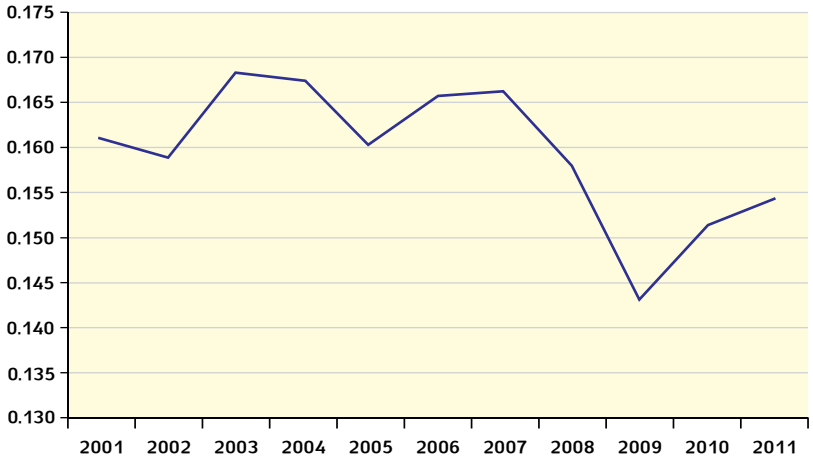
ביחס למדד הכולל וכדי להבין את ההשפעה של כל אחד מהרכיבים יצרנו שני מדדי Suits לכל שנה: האחד הוא מדד לפרוגרסיביות הכללית של מערכת המס, והוא מחושב ישירות; והשני הוא מדד להשתנות הפרוגרסיביות של הרכב המסים, והוא מחושב בשקלול של שני התת־מדדים שחושבו לכל שנה – מדד Suits של המסים הפרוגרסיביים ומדד Suits של המסים הרגרסיביים. המשקל שניתן לכל תת־מדד חושב מתוך הרכב המסים המשתנה בשנים 2001–2011. לעומת הנתונים המוצגים בתרשים 5 לעיל, הרכב זה חושב הפעם מתוך נתוני הסקר עצמם לצורך האחידות. כפי שנראה בלוח 1 באשר לשנים 2001 ו־2011, נתוני הסקר עקביים עם נתוני הרכב המסים הרשמיים שהוצגו בתרשים 5: בין השנים 2001 ל־2011 ירד משקלם של המסים הפרוגרסיביים מסך תשלום המסים ב־5 נקודות האחוז, בעוד משקל המסים הרגרסיביים עלה בהתאמה. תרשים 7 מציג את ההתפתחות של מדד Suits הכללי, הישיר והמשוקלל, לאורך התקופה. המדד המשוקלל חושב לכל השנים, ואילו המדד הישיר חושב משנת 2003 ואילך. מדד Suits הכללי מתאר את סך הפרוגרסיביות של מערכת המס, ולעומתו המדד המשוקלל מתאר את השפעת ההרכב.

תרשים 7: מדד Suits לכלל המסים

חישוב פשוט, 2003–2011



שקלול של מדדי Suits הרגרסיבי והפרוגרסיבי, 2001–2011



מקור: ניתוח המחברים על פי סקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס ודוחות מינהל הכנסות המדינה לשנים 2001–2011.

לוח 1: התפלגות תשלום המסים הפרוגרסיביים והרגרסיביים מתוך סך המסים הנבדקים, על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית, 2001, 2011 (באחוזים)

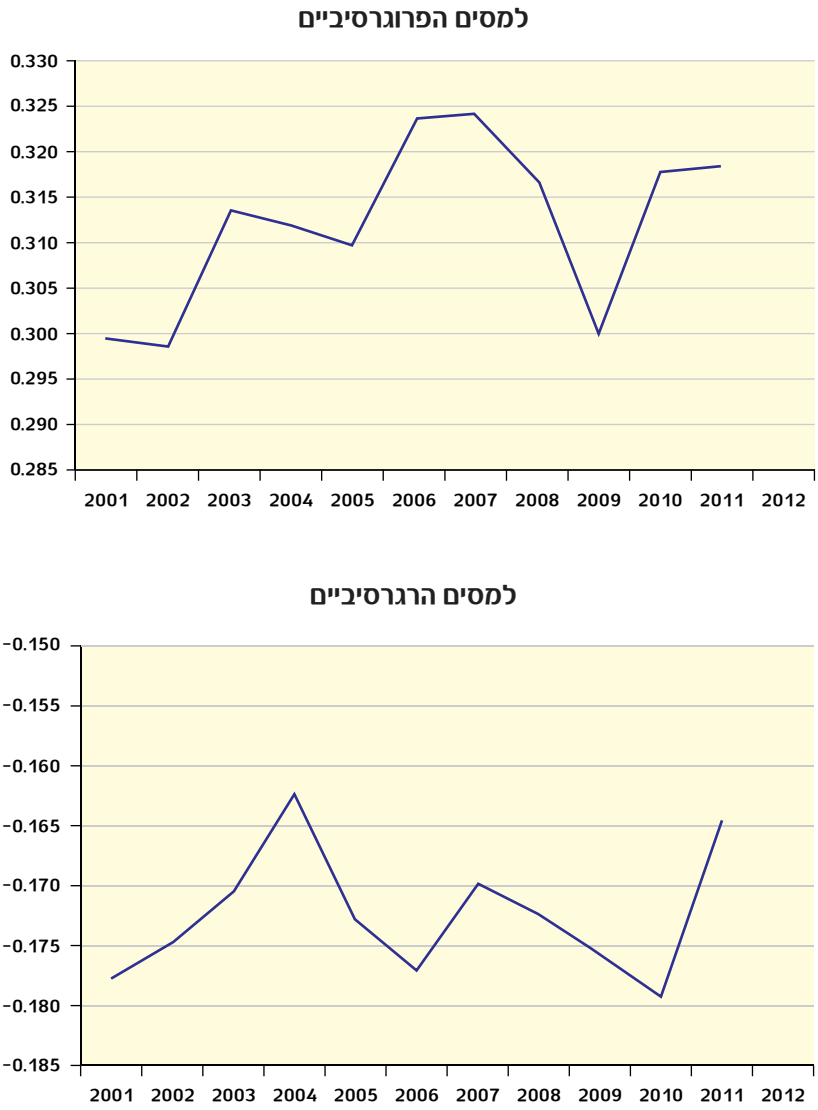
	2001	2011
מסים פרוגרסיביים	70.96	65.84
מסים רגרסיביים	29.04	34.16

בולטת לעין הירידה החדה במידת הפרוגרסיביות של מערכת המס מאז שנת 2007, ירידה שתוקנה חלקית מאז 2009. מדובר בירידה של 25% בין 2007 ל־2009. התפתחות זו שונה מאוד מזו שמדווחת בנתוני מינהל הכנסות המדינה על בסיס המסים הישירים בלבד. על פי התמונה המתחשבת במגוון מקורות המס, הפרוגרסיביות של מערכת המס לא עלתה במהלך העשור הנבדק; היא נשארה במקום.

התפתחות זו מוסברת בירידה של כ־3% שנובעת מעליית המשקל של המסים הרגרסיביים, שנוטרלה על ידי עלייה מסוימת בפרוגרסיביות בתוך הקבוצות. נציין גם כי נתונים אלו אינם כוללים את העלאות המסים של השנים 2012–2013, ובהן העלאת מס ערך מוסף, המס על אלכוהול והמס על סיגריות (שני האחרונים עלו עלייה ניכרת[12]). מסים אלו הם מסים רגרסיביים בעוצמה רבה, והשפעתם על מדד הרגרסיביות משמעותית. על כן כשייבדקו נתוני 2012 ו־2013 ישפיע הדבר בכיוון של עלייה ברגרסיביות. תרשים 8 מראה את התפתחות מדד Suits לכלל המסים הפרוגרסיביים והרגרסיביים בנפרד. אפשר לראות את התנודתיות של מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס שנתקלנו בה כבר במדד הכללי, וכמו כן את הנפילה בשני המדדים לקראת שנת 2009.

12 כידוע, חלק מהגבייה של מסים אלו קשורה לאוכלוסייה מכורה המאופיינת בביקוש קשיח. לפיכך, במונחים של יעילות, העלאת שיעורי המס לא משפיעה השפעה ניכרת על הכמות הנצרכת. עם זאת, ניכרת הפגיעה בחלוקת ההכנסות.

תרשים 8: התפתחות מדדי Suits לכלל המסים הפרוגרסיביים והרגרסיביים, 2011–2001



מקור: ניתוח המחברים על פי סקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס ודוחות מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011–2001.

ד. הסברים אפשריים להתפתחות של מדד הפרוגרסיביות

אחת השאלות המעניינות היא מהן הסיבות להגדלת הרגרסיביות של שיעורי המס הסטטוטורי לאורך זמן. אפשרות אחת היא שיש גורמים אובייקטיביים ששינו את ההשפעות החיצוניות לאורך זמן, אפשרות שכאמור אין ביכולתנו לדון בה במסגרת זו, ואנו משאירים אותה למחקר עתידי.[13] להלן נדון בשני הסברים אפשריים אחרים: 1. שינויים בתגובה למחזורי העסקים; 2. שינויים שקשורים לזהות הפוליטית של הממשלות המכהנות.[14]

1. מדד הפרוגרסיביות ומחזורי העסקים

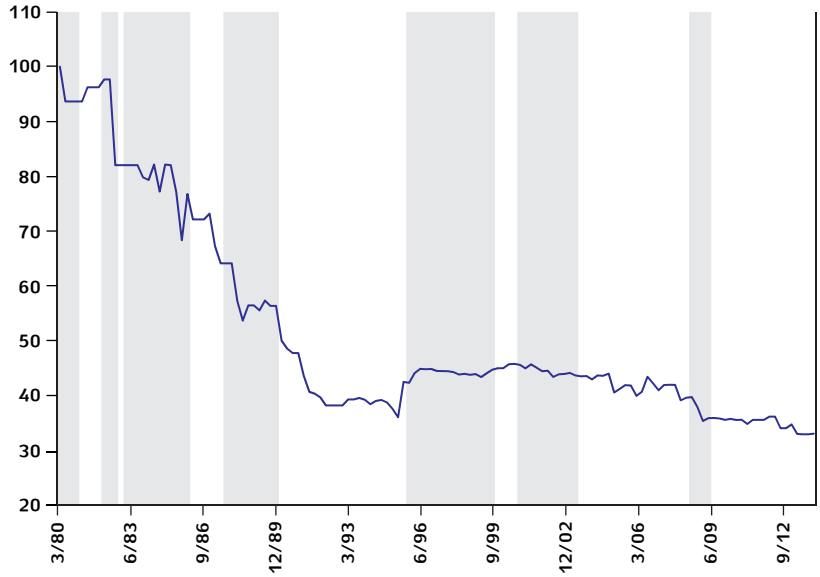
אחד ההסברים האפשריים לעליית הרגרסיביות עם הזמן הוא הצורך להתמודד עם תקופות שפל בפעילות הכלכלית, שבמהלכן יש עלייה תלולה בגירעון הממשלה המחייבת להעלות את שיעורי המס הסטטוטוריים במהירות. בגלל הקלות שבה אפשר לשנות את המסים העקיפים הכלי הזה הוא אחד המועדפים על הממשלות, כפי שתועד במחקרו של מישל סטרבצ׳ינסקי (2013).

בתרשים 9 אפשר לראות את ההתפתחות של מדד הפרוגרסיביות לאורך זמן. האזורים המוצללים משקפים את תקופות המיתון במשק. מהתרשים עולה שבתקופות מיתון רבות ירד מדד הפרוגרסיביות, בין השאר עקב העלייה שהתרחשה במקצת המסים העקיפים. בפרט בולט שבמשבר האחרון חלה ירידה ניכרת במדד הפרוגרסיביות, תופעה שנבעה מהמשך ההפחתה של המסים הישירים (מס הכנסה ומס חברות) לצד העלאת המסים העקיפים (מס על דלק ומס על סיגריות).

13 על פי הפתרון של סנדמו (Sandmo 1975) מדובר במצב שבו ההשפעה החיצונית השתנתה לאורך זמן – למשל עלייה בצפיפות (דבר שהוא סביר) או בנזקים שנגרמים ממכוניות (פחות סביר עקב יישום טכנולוגיות ״נקיות״), וכיוצא בזה.

14 ביסוס הסבר זה ידרוש מחקר שיתחשב בגורמים הנוספים העשויים להשפיע על השינויים במדד הפרוגרסיביות.

תרשים 9: מדד הפרוגרסיביות ומחזורי העסקים, 1980–2014



2. מדד הפרוגרסיביות והזהות הפוליטית של הממשלות

הסבר נוסף שעשוי להשפיע על ההחלטות בעניין שינויי המסים הסטטוטוריים הוא ההקשר האידיאולוגי המשתקף במצע של המפלגות.[15] באופן מסורתי ממשלות שמאל אמורות להיות רגישות לאי־השוויון יותר מממשלות ימין. אמנם אין אנו חוקרים כאן תופעה זו חקירה שיטתית,[16] אך להלן נתאר את התפתחות מדד הפרוגרסיביות בכהונות של הממשלות בשנים 1980–2014.

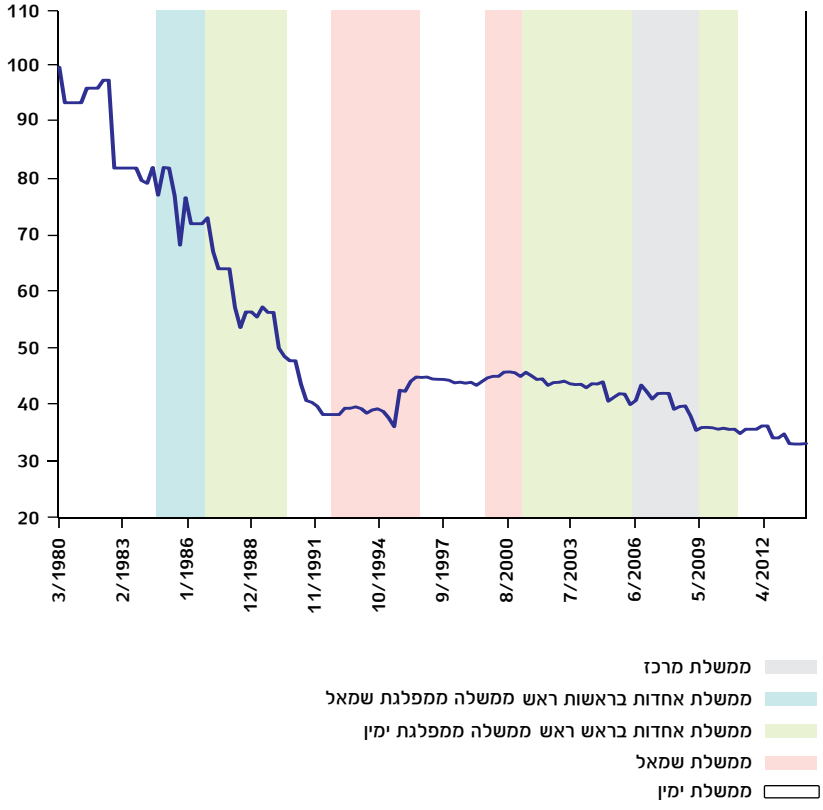
נחזור למדד הפרוגרסיביות שהוצג בתרשים 4 לעיל. נראה כי הירידה במדד הפרוגרסיביות משקפת מגמה מתמשכת, ללא קשר לחילופי הממשלות לאורך זמן. דבר זה מלמד על מדיניות עקבית של הגברת הרגרסיביות, וממילא של העמקת הפערים, כאמור. ראוי אפוא לבדוק אם בכל זאת אפשר לראות הבדלים בין ממשלות שונות במידת העמקת הרגרסיביות.

15 לתיאור המצעים של המפלגות הגדולות בתחום הכלכלי בבחירות האחרונות ראו בינג 2013.

16 לראיות על הקשר בין אידיאולוגיה למדיניות המסים במדגם המבוסס על מדינות דרום אמריקה ראו Stein and Caro 2013.

תרשים 10 מראה את התפתחות מדד הפרוגרסיביות המורחב עם חלוקת הציר לפי הממשלות השונות. מהתרשים עולה שאמנם לכל אורך התקופה ישנה ירידה בפרוגרסיביות, ואולם בשתי התקופות שבהן כיהנה ממשלה בראשות מפלגת שמאל לא התרחשה ירידה במדד. גם בתקופה שבה כיהנה ממשלת אחדות בראשות ראש ממשלה ממפלגת שמאל לא חלה ירידה בולטת במדד הפרוגרסיביות. הירידה הגדולה והמהירה ביותר בשנים האחרונות התרחשה בעת שלטונה של ממשלת המרכז, קרי הממשלה בראשות קדימה, שהייתה בשלטון בשנים 2006–2009. תרומה בולטת לירידת הפרוגרסיביות קשורה להפחתות המסים הישירים: מס הכנסה על יחידים ומס חברות. הפחתות אלו נעשו בזמן כהונת ראש ממשלה ממפלגת ימין או מרכז.

תרשים 10: מדד הפרוגרסיביות המורחב וממשלות ישראל, 1980–2014
(שנת 1980=100)



כדי לבדוק אם ההשפעה של המרכיב הפוליטי היא מובהקת עשינו ניתוח קואינטגרציה המתבסס על הרכיבים העיקריים שמסבירים את המס הסטטוטורי (הוצאות הממשלה, הסחר העולמי, החוב הציבורי וזמן הכהונה של הממשלה)[17] בתוספת משתני דמי המשקפים את סוגי הממשלה השונים. כך מקבל משתנה הדמי את הערך 1 אם מדובר בסוג מסוים של ממשלה ו־0 לכל שאר הסוגים. סוגי הממשלה הם בהתאם לאזורים המוצללים בתרשים 10: ממשלת ימין, ממשלת שמאל, ממשלת מרכז וממשלת אחדות שבה ראש הממשלה הוא מהשמאל או מהימין בהתאמה (זו האחרונה הושמטה מהרגרסיה, כלומר התוצאות הן יחסית אליה). שימוש בשיטת הקואינטגרציה מחייב להריץ רגרסיה ביחס למגמה ארוכת הטווח, ולאחר מכן להשתמש בשארית בפיגור ברגרסיה של הטווח הקצר, המתבססת על ההפרשים של המשתנים המסבירים. השארית מייצגת את החזרה של השינוי לקשר ארוך הטווח. מבחן חשוב כדי לתקף את הרגרסיה של הטווח הארוך הוא שהשארית תהיה שלילית, בין 0 ל־1. גם בניתוח זה הנתונים הם רבעוניים, ותקופת המדגם היא בין 1987 ל־2013 (בגלל חוסר נגישות של נתוני קופה על הוצאות הממשלה לפני 1987).

בשני הלוחות הבאים מוצגות התוצאות של הרגרסיות של הטווח הארוך ושל הטווח הקצר. אפשר לראות שבשתי הרגרסיות השארית בפיגור היא מובהקת ושלילית בין 0 ל־1, דבר המחזק את ההשערה של קיומו של קשר קואינטגרטיבי.

בלוח 2.א התוצאות מראות כי זמן הכהונה של הממשלה והחוב מעלים את שיעורי המס הרגרסיביים, בעוד שיפור בסחר העולמי ועלייה בהוצאה הממשלתית (לא מובהק) מורידים אותם. ההשפעות המעניינות מבחינת הניתוח הנוכחי קשורות למשתנים הפוליטיים: בטור השלישי התוצאות מראות כי מפלגות ימין נוטות להעלות את שיעורי המס הרגרסיביים לאורך זמן. לעומת זאת, שלטון מרכז, שמאל ואחדות בראשות השמאל מוריד מסים רגרסיביים בטווח הארוך.

בלוח 2.ב אנו רואים שני סוגי רגרסיה: על המסים הפרוגרסיביים (טורים 1 ו־2) ועל היחס בין מסים פרוגרסיביים לרגרסיביים (טורים 3 ו־4). ביחס למסים הפרוגרסיביים התקבל כי ממשלות ימין נוטות להפחית אותם, בעוד ממשלות שמאל ואחדות לאומית בראשות השמאל נוטות להעלותם. גם ביחס בין המסים הפרוגרסיביים לרגרסיביים התקבלה תוצאה דומה: ממשלות הימין פוגעות בפרוגרסיביות (כפי שראינו בנתונים עצמם, בעיקר על ידי הפחתת מסים ישירים יחסית לעקיפים), וממשלות שמאל ומרכז משפרות אותה.

תמונה זו מראה קשר מובהק בין פוליטיקה לשינויים במסים הסטטוטוריים; ממשלות שנוטות לימין מורידות מסים פרוגרסיביים ומעלות מסים רגרסיביים.

17 להרחבת הניסיון למציאת דגם ארוך טווח למסים הסטטוטוריים ראו סטרבצ'ינסקי 2013.

תמונה דומה, המושתתת על ממצאים שהתקבלו בעקבות עלייתן של מפלגות שמאל לשלטון, התקבלה במדינות דרום אמריקה.[18]

לוח 2.א: השפעת מפלגת השלטון על המסים הרגרסיביים

משתנה מסביר	רגרסיית טווח ארוך – מסים רגרסיביים (1)	רגרסיית טווח קצר – מסים רגרסיביים (2)	רגרסיית טווח ארוך – מסים רגרסיביים (3)	רגרסיית טווח קצר – מסים רגרסיביים (4)
קבוע	6.9 ***(0.9)	0.006 (0.006)	8.1 ***(0.9)	-0.02 (0.02)
לוג (ההוצאה הממשלתית)	0.04 (0.1)	0.01 (0.04)	-0.07 (0.09)	0.007 (0.04)
לוג (הסחר העולמי)	-0.5 ***(0.07)	0.4 **(0.2)	-0.5 ***(0.07)	-0.36 *(0.2)
חוב	-0.004 ***(0.001)	-0.002 (0.003)	0.007 ***(0.001)	0.0008 (0.004)
זמן כהונה של הממשלה			0.01 ***(0.003)	0.002 (0.0014)
ימין	0.04 *(0.02)	0.01 (0.01)	0.05 **(0.02)	0.013 (0.01)
שמאל	-0.04 (0.028)	-0.02 **(0.01)	-0.06 **(0.03)	-0.02 *(0.01)
מרכז	-0.06 **(0.03)	-0.01 (0.01)	-0.09 ***(0.02)	-0.01 (0.01)
אחדות שמאל	-0.23 ***(0.04)	0.02 (0.01)	-0.02 ***(0.04)	0.016 (0.01)
שארית בפיגור		-0.15 ***(0.06)		-0.2 ***(0.06)
R בריבוע מותאם	0.86	0.15	0.88	0.19
ADF	***-4.9		***-3.8	
Durbin-Watson		1.93		2.00

(בסוגריים: סטיית התקן)

* רמת מובהקות של 10% ** רמת מובהקות של 5% *** רמת מובהקות של 1%

18 ראו Stein and Caro 2013.

לוח 2.ב: השפעת מפלגת השלטון על המסים הפרוגרסיביים

משתנה מסביר	רגרסיית טווח ארוך – מסים פרוגרסיביים (1)	רגרסיית טווח קצר – מסים פרוגרסיביים (2)	רגרסיית טווח ארוך – יחס בין המסים (3)	רגרסיית טווח קצר – יחס בין המסים (4)
קבוע	2.8 ***(0.6)	0.02 (0.01)	4.3 ***(0.8)	-0.008 (0.02)
לוג (ההוצאה הממשלתית)	0.09 (0.07)	0.055 **(0.02)	-0.06 (8.08)	0.04 (0.03)
לוג (הסחר העולמי)	0.09 *(0.05)	0.2 (0.1)	0.01 (0.06)	0.3 (0.2)
חוב	0.008 ***(0.001)	0.0002 (0.002)	0.004 ***(0.001)	0.004 (0.003)
זמן כהונה של הממשלה			-0.02 ***(0.002)	-0.00008 (0.001)
ימין	-0.007 ***(0.01)	-0.006 (0.006)	-0.04 *(0.02)	-0.06 (0.009)
שמאל	0.04 **(0.02)	-0.0015 (0.006)	0.009 (0.02)	0.013 (0.009)
מרכז	0.03 (0.02)	-0.005 (0.008)	0.08 ***(0.02)	0.005 (0.01)
אחדות שמאל	-0.1 ***(0.02)	0.001 (0.007)	0.19 ***(0.03)	-0.017 (0.01)
שארית בפיגור		-0.17 ***(0.05)		-0.14 **(0.06)
R בריבוע מותאם	0.79	0.14	0.82	0.09
ADF	***-4.9		***-4.9	
Durbin-Watson		1.97		2.07

(בסוגריים: סטיית התקן)

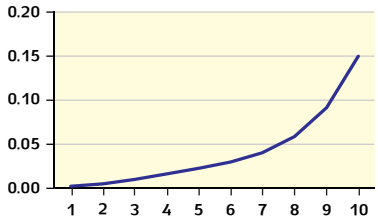
* רמת מובהקות של 10% ** רמת מובהקות של 5% *** רמת מובהקות של 1%

ה. סיכום

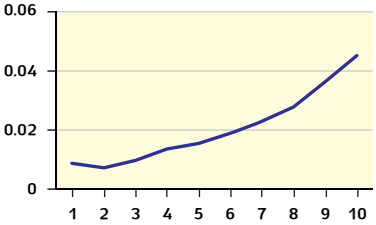
בפרק זה ניתחנו את ההתפתחות של המסים הסטטוטוריים לאורך זמן וחישבנו את השפעתה על אי־השוויון בחלוקת המסים בפועל מתוך שימוש במדד אי־שוויון בחלוקת המסים. מצאנו שהיחס בין המסים הפרוגרסיביים והרגרסיביים ירד לאורך זמן, וחלקם של המסים הרגרסיביים בסך תקבולי המסים עלה מכ־26% בשנת 2000 לכ־33% בשנת 2012. ניסיון להסביר מהן הסיבות למגמה זו מראה כי הממשלות נוטות להעלות את המסים העקיפים בזמנים של משבר כלכלי, ושממשלות ימין נוטות להוריד את היחס בין המסים הפרוגרסיביים לרגרסיביים, בניגוד לממשלות שמאל ומרכז, שנוטות להעלות אותו.

נספח א: הוצאה על מסים שונים מתוך ההכנסה הכוללת, על פי עשירונים, 2011

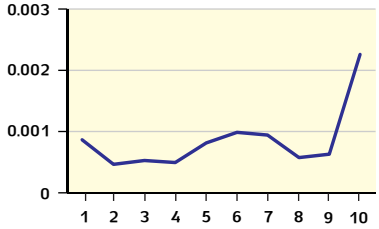
מס הכנסה



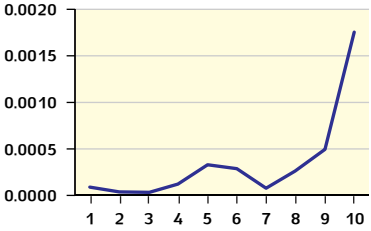
ביטוח לאומי ומס בריאות



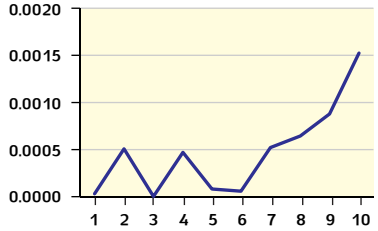
מס על ניכויים משוק ההון



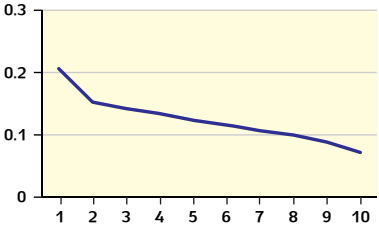
מס חברות



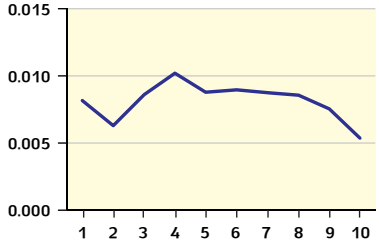
מס רכישה



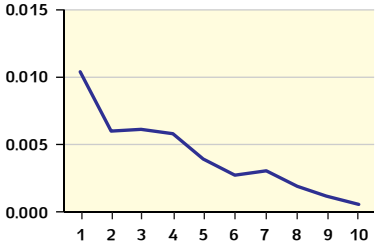
מס ערך מוסף



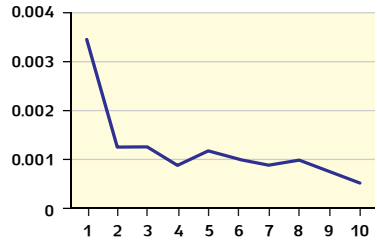
בלו



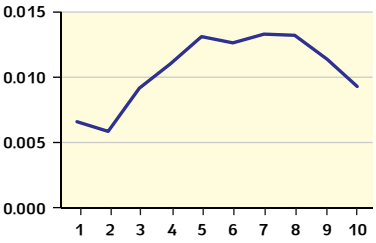
מס קנייה על סיגריות



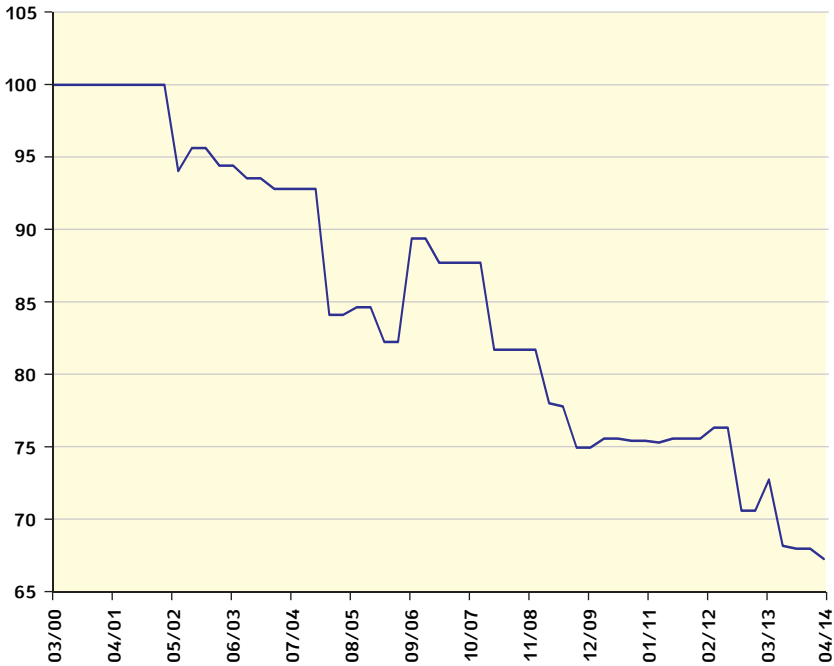
מס קנייה על אלכוהול



מס קנייה על רכב פרטי

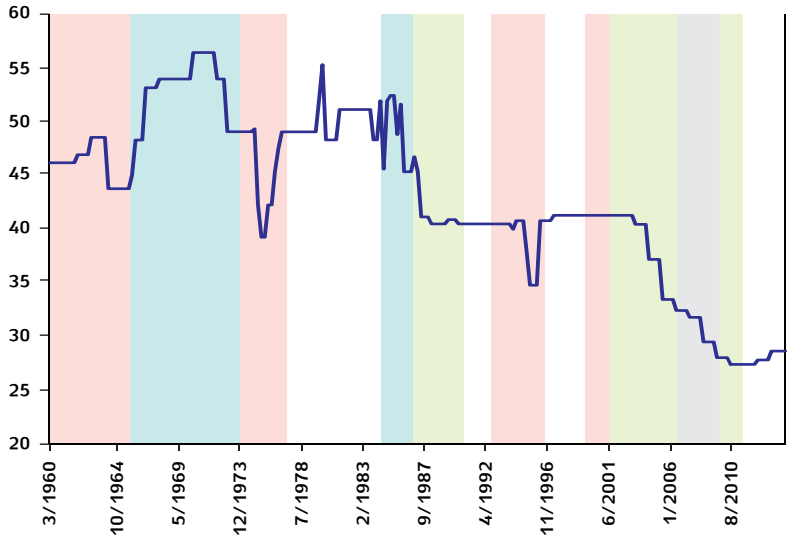


נספח ב: מדד הפרוגרסיביות הטהור, 2000–2014

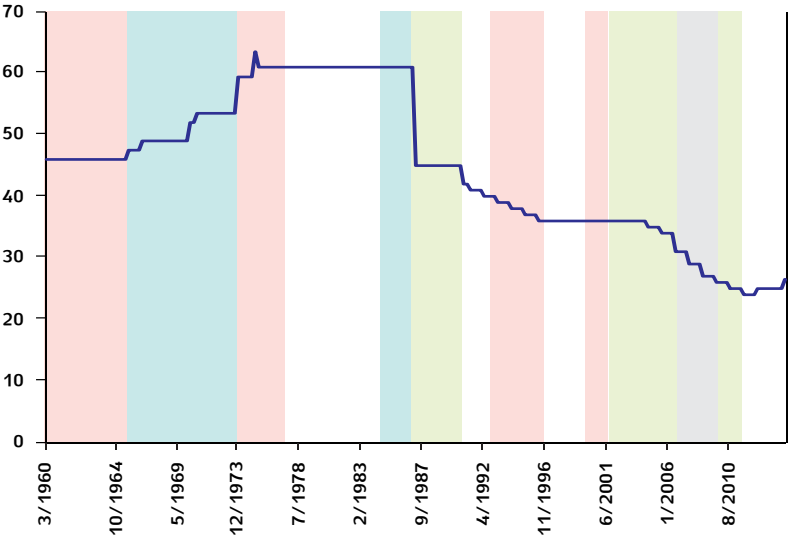


נספח ג: ההתפתחות הסטטוטורית של המסים השונים על רקע ממשלות ישראל

מס הכנסה, שיעור שולי ממוצע, 1960-2014

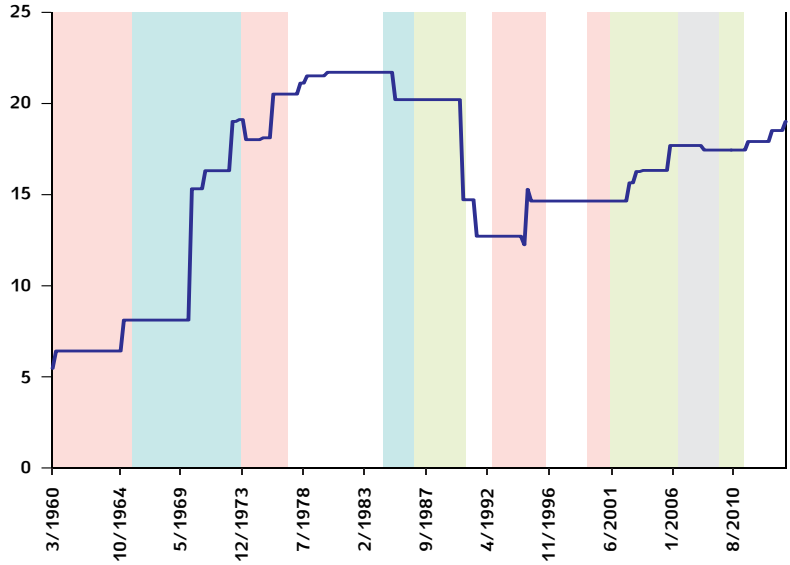


מס חברות, 1960-2014

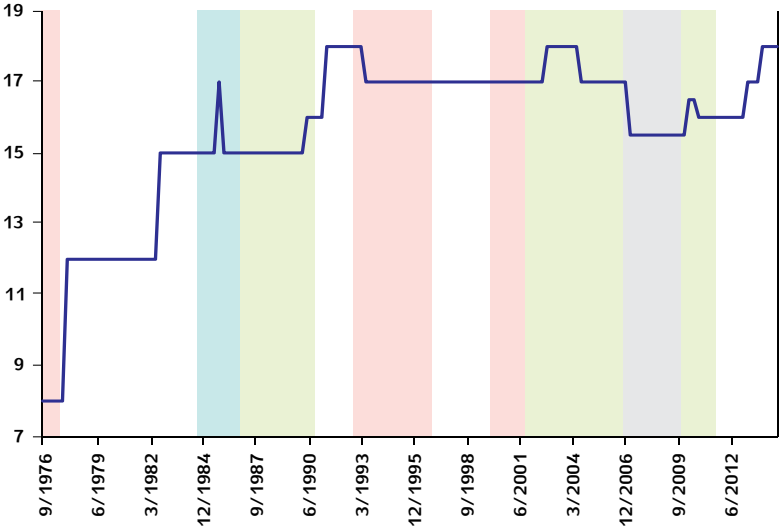


ראו מקרא בעמ' 66.

ביטוח לאומי ומס בריאות, 1960-2014

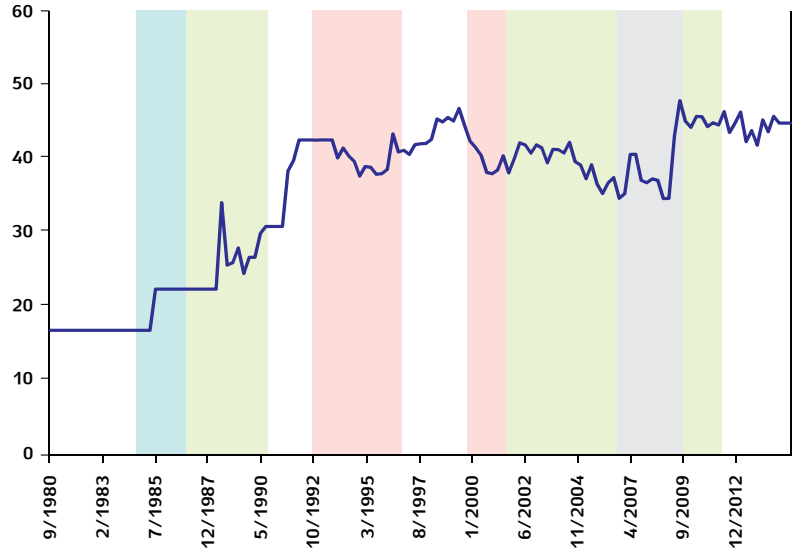


מע"מ עוסקים, 1976-2014

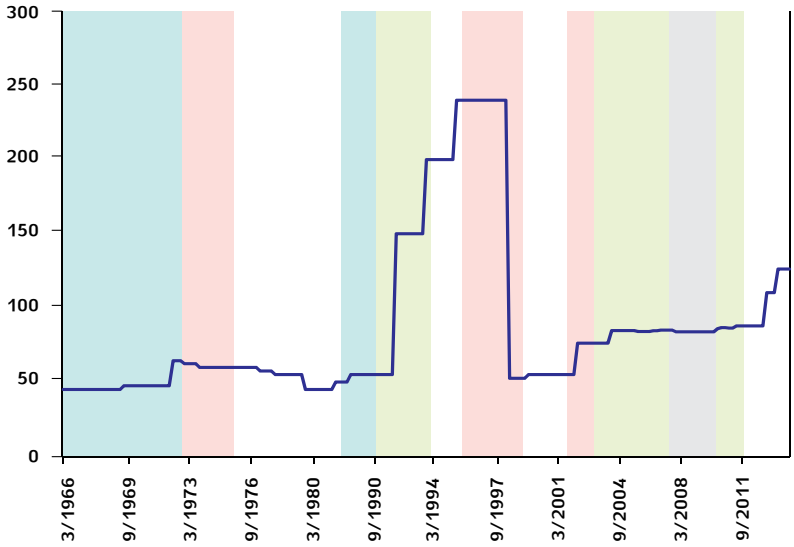


ראו מקרא בעמ' 66.

ביטוח לאומי ומס בריאות, 1960-2014

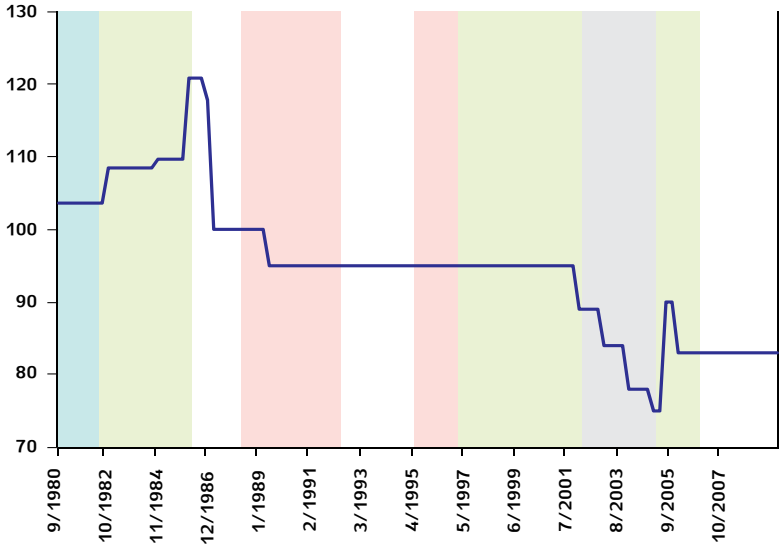


מע"מ עוסקים, 1976-2014



ראו מקרא בעמ' 66.

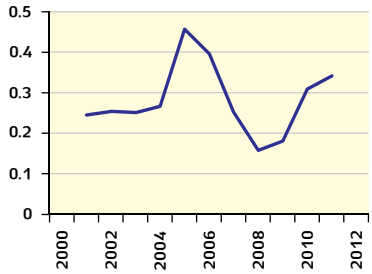
מס קנייה על רכב פרטי, 1980-2014



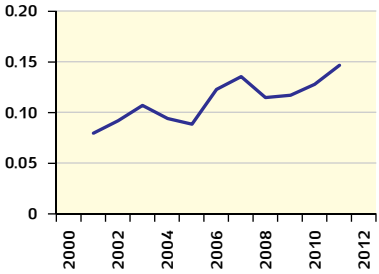
ראו מקרא בעמ' 66.

נספח ד: התפתחות שיעורי מדדי Suits של המסים השונים*

מס הכנסה

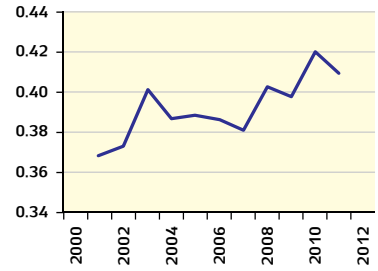


מס קנייה על רכב פרטי

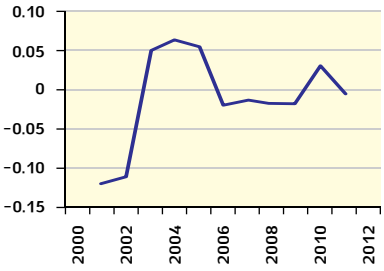


* למעט מס רכישה, שיש מחסור בנתונים לגביו בשנים רבות.

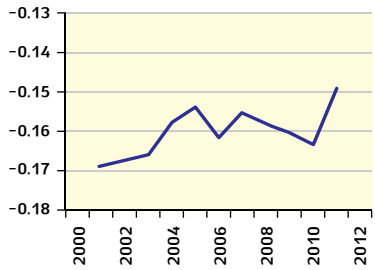
מס על ניכויים משוק ההון



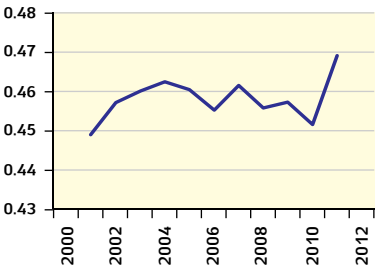
מס חברות



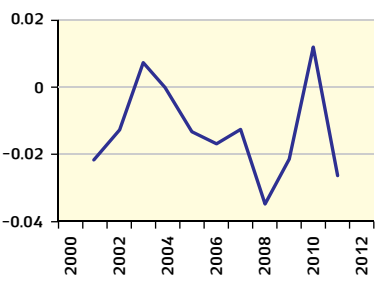
מס ערך מוסף



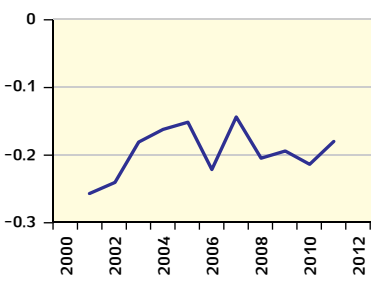
בלו



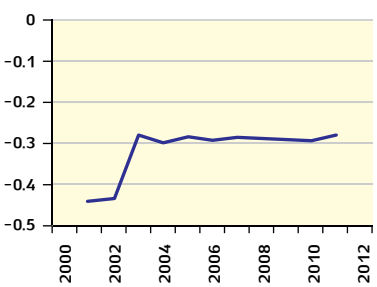
מס קנייה על סיגריות



מס קנייה על אלכוהול



מס קנייה על רכב פרטי



רשימת המקורות

אחדות, לאה, 1999. **מימון ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל: היבטים של פרוגרסיביות**, ירושלים: הסתדרות העובדים הכללית החדשה, המכון למחקר כלכלי חברתי, מאמר לדיון 3.

בינג, עלי, 2013. ״השוואה בין המצעים הכלכליים-חברתיים של המפלגות הגדולות בבחירות 2013״, **מגזין התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים** 10, http://economag.vanleer.org.il

למ״ס, שנים שונות. **סקר הוצאות משק הבית**, ירושלים: למ״ס.

משרד האוצר, שנים שונות. **דוח שנתי**, ירושלים: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.

סטרבצ׳ינסקי, מישל, 2013. ״המחזוריות של שיעורי המסים הסטטוטוריים בישראל״, **סקר בנק ישראל** 87, עמ׳ 99-131.

Suits, Daniel B., 1977. "Measurement of Tax Progressivity," *American Economic Review* 67(4), pp. 747–752.

Sandmo, Agnar, 1975. "Optimal Taxation in the Presence of Externalities,"*Swedish Journal of Economics* 77(1), pp. 86–98.

Stein, Ernesto, and Lorena Caro, 2013. "Ideology and Taxation in Latin America," *Inter-American Development Bank Discussion Paper No. IDB-WP-407*, IDB, Department of Research and Chief Economist, May.

פרק ד

תקציב המדינה ל־2015: חלופות למדיניות הממשלה

לאה אחדות מישל סטרבצ׳ינסקי אביה ספיבק

1. התקציב בשנים 2013–2014

שנת 2012 הסתיימה בגירעון תקציבי גדול, והציבה אתגר למדיניות הפיסקלית. באותו הזמן, בעקבות המחאה החברתית, היה לחץ גדול על צד ההוצאה (אחדות ואחרים 2013), אף שתקרת ההוצאות עלתה בגלל השיפור בצמיחה בעשור הקודם והתוספת בגלל ההתייקרות מעבר לתחזית לשתי שנות התקציב הקודמות, 2011–2012.

התכנון התקציבי הדו־תקופתי לשנים 2013–2014 היה בלתי מאוזן בעליל, כמו שאפשר לראות בלוח 1 להלן: הגדלה של תקרת ההוצאות בתקציב מ־284.6 מיליארד בשנת 2012 ל־309.5 מיליארד בשנת 2013 – עלייה נומינלית של כמעט 9%. בשנה שלאחר מכן, 2014, עמדה התקרה על 320.2 מיליארד – עלייה נומינלית של 3.5% (בעליית מחירים צפויה של 2% בשנה מדובר בעלייה ריאלית נמוכה למדי – 1.5%). הדרך שבה איזן האוצר את התמונה הייתה להקטין את ההוצאה ב־7 מיליארד שקל ב־2013, ולהעביר לשנת 2014 רק 2 מיליארד מהחיסכון.

לעומת זאת, ההכנסה ממסים בשנת 2013 הייתה גבוהה ב־5 מיליארד שקל מהמתוכנן. תנועת המספרים של ההוצאות וההכנסות הביאה לירידת הגירעון של הממשלה ב־2013 ל־3.2% תוצר. אולם בניגוד להוצאות, שבהן אין העברות משנה לשנה, העודפים בגביית המסים מתבטאים מיד בהקטנת מסים מעבר למתוכנן באותו הסכום בשנת 2014. זוהי אפוא מדיניות הממשלה שאנו רואים בשנים האחרונות: הורדת הוצאות כדי לאפשר הורדת מסים. מדיניות ההורדה של משקל ההוצאה בתוצר, אשר תנותח בהמשך, מונעת מהרצון להפחית מסים מתוך אמונה שהמגזר הציבורי הוא נטל על הציבור ושהמגזר הפרטי הוא הגורם היחיד המביא לצמיחה. אמונה זו מוביל ראש הממשלה נתניהו, ואימץ אותה גם שר האוצר יאיר לפיד. ההורדה הלא רשמית בתקרת ההוצאה בשנים 2013–2014 נעשית רשמית עם השינוי של נוסחת הגידול בתקרת ההוצאה. על כך בהמשך בניתוח תקציב 2015 ואילך.

ברמת המקרו כדאי לשים לב שבשנים האחרונות המשק נמצא בהאטה, וזה גם הצפי לשנים הקרובות. הגורמים לכך ידועים: יצוא הסחורות המדשדש בגלל

ההאטה הכלכלית במערב ושער החליפין המיוסף, הבעיות בתחום ההיצע של הדיור שאינן מאפשרות בנייה רבה יותר, ובעיות הריכוזיות ותפקוד שוק ההון. כל אלה גורמים לחוסר השקעה מספקת במשק ובעקבות זאת גם לאי־עלייה מספקת של תוצר למועסק. חלק מהגורמים הם מבניים, וחלקם מחזוריים. תרשים 1 מראה את הירידה באינפלציה ובצמיחה ואת החולשה בשוק העבודה, שמעידות על ההאטה בצמיחה.

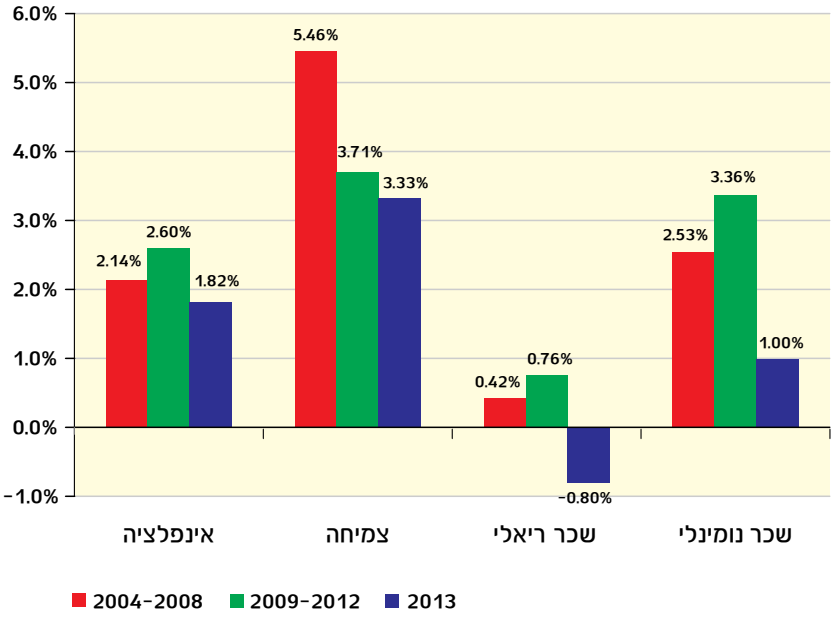
לוח 1: התכנון והביצוע של השנים 2013 ו־2014, הורדה של תקרת ההוצאות בפועל על ידי מדיניות מרסנת

מחירים שוטפים	2012	2013	2014	שינוי ריאלי 2013–2014	
הכנסה ממסים בפועל	218,612	240,256	255,838	**צפוי (2% אינפלציה)**	**בפועל**
הכנסה מתוכננת בתקציב		235,953	259,166		
הוצאות ללא אשראי	285,590	302,328	315,012	6.0%	6.7%
שינוי ריאלי		4.3%	2.3%		
שינוי נומינלי		5.9%	4.2%		
אינפלציה מחושבת		1.5%	1.8%		
תקרת ההוצאה (כולל אשראי ברוטו)	284,657	309,544	320,262	8.1%	8.8%
שינוי ריאלי		7.1%	1.6%		
שינוי נומינלי		8.7%	3.5%		
אינפלציה מחושבת		1.5%	1.8%		
גירעון (באחוזי תוצר)	3.9%	3.2%	2.8%		

* הנתונים בפועל ל־2014 הם כמובן תחזיות על סמך העונתיות הרב־שנתית בהוצאות ובהכנסות.

** כל המספרים מחושבים ביחס לתוצר לפי הגדרתו החדשה, שהעלתה אותו ב־7%. כך למשל, הגירעון של 2012 היה 4.2% תוצר לפני השינוי במדידת התוצר.

תרשים 1: אינדיקטורים למחזור העסקים, 2004–2013 (אחוזי שינוי)



2. צד ההכנסות

המדיניות התקציבית של 2013 הוכיחה כי קובעי המדיניות הבינו את הצורך להעלות מסים כדי לסגור את פערי ההכנסות שיצרו את הגירעונות הגדולים של שנת 2012. ההכנסות ממסים בשנת 2013 עלו ב־22 מיליארד שקל לעומת 2012 – עלייה של 10%. בלוח 2 אפשר לראות כי בפרק זמן זה עלו המסים הסטטוטוריים ב־6.1%.

לוח 2: מדד המסים הסטטוטוריים (במחירים קבועים)

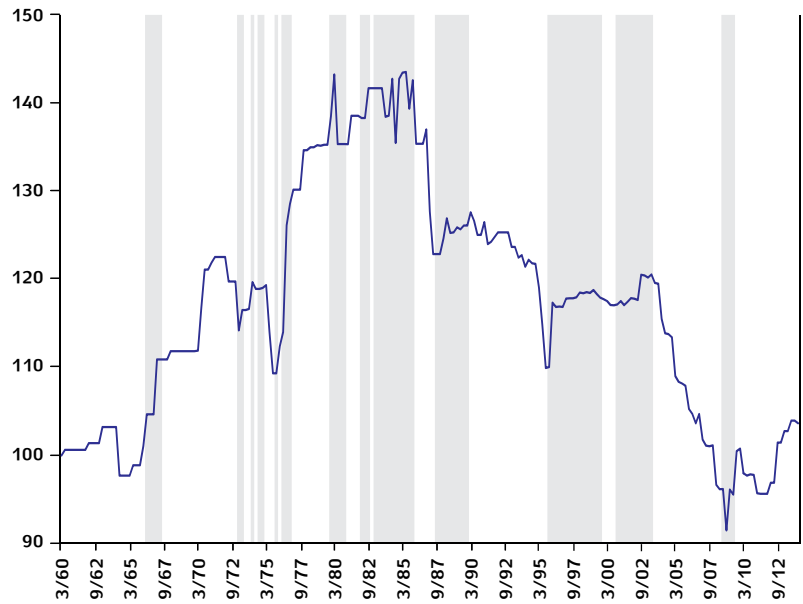
	מדד	שיעור שינוי
חודש מרץ 2012	96.9	
חודש מרץ 2013	102.8	6.1%

בעבודתנו על התקציב בשנה שעברה (אחדות ואחרים 2013, סעיף 5.1, 51–53) ניתחנו את הטעויות במדיניות המסים הקשורה בשמו של לאפר – ההנחה כי הקטנת שיעור המיסוי מעלה את הפעילות הכלכלית כך שבסופו של דבר יש יותר

גביית מסים.[1] טעות זו נובעת מהעיתוי במחזור העסקים: שנת 2007 הייתה שנה של התרחבות, כך שהעודפים שהתקבלו באותה שנה מהמסים היו תוצאה של העלייה בתוצר ולא היה מקום להוריד את המסים הורדה חדה. העלאת המסים של 2013 סתמה חלק מהפער, כפי שהיה צריך לקרות מזמן. עם זאת, כדאי לשים לב שהמדיניות הכוללת להוריד את משקל המסים בתוצר לא השתנתה: **חלק המסים בתוצר היה ב־2007 28.5%, ובשנת 2013 – רק 24.7%** (אמנם ב־2012 היה חלק המסים בתוצר 23.9%).

זאת ועוד, יש חשש כי ההבטחות של שר האוצר עם מדיניותו של ראש הממשלה להוריד מסים יחזירו את הנדנדה של שינויי מס למעלה ולמטה, כפי שרואים בתרשים 2, המציג את התפתחות המסים הסטטוטוריים (האזורים המוצללים מציינים את תקופות השפל במחזור העסקים).

תרשים 2: המס הסטטוטורי הממוצע

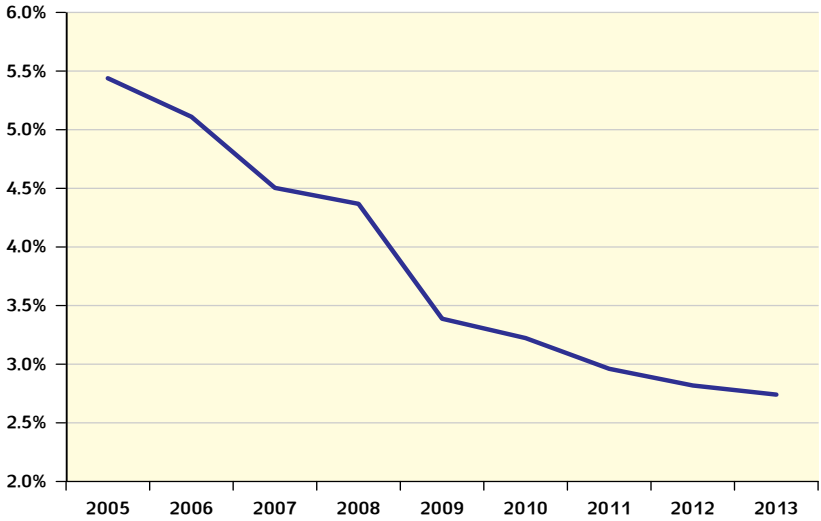


1 ניתוח המכפילים שלנו מספק תשובה כמותית לשאלת הגידול העקיף בתקבולי המסים בגלל הירידה בשיעוריהם ובעקבות כך הגדלת התוצר. הורדה של שקל אחד במס מייצרת 60 אגורות של תוצר – בגלל עליית הביקוש לצריכה – וזו מצדה מייצרת 15 אגורות של תוספת מס כי חלק המס בתוצר הוא כרבע. אם כך, סך הירידה בתקבולי המס היא 85 אגורות, ובוודאי אין כאן עלייה בו־זמנית של תקבולי המס בגלל השפעות הגומלין על התוצר.

הכנסות ממקורות אחרים (שאינם מסים)

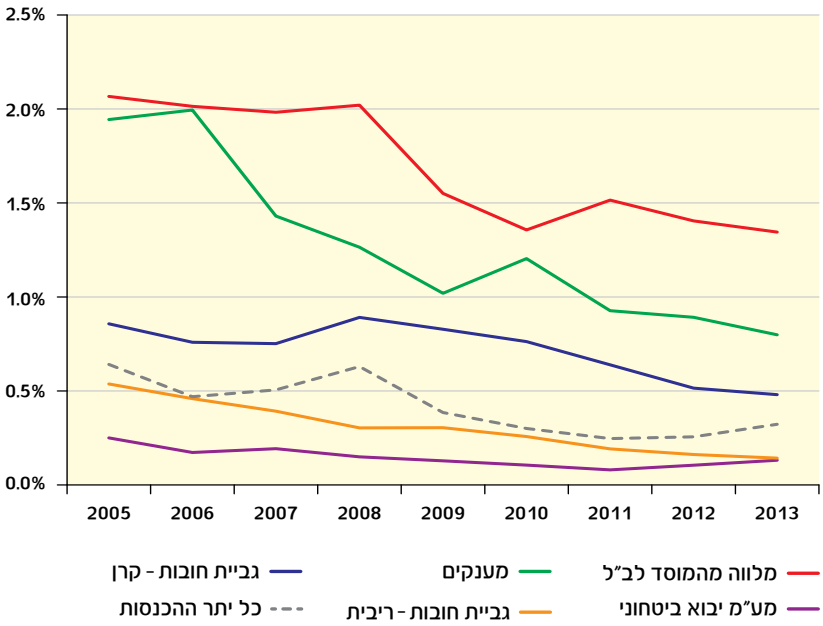
תהליך הורדת המסים הוא כעת בגדר ידע ציבורי מקובל. עובדה פחות ידועה, אשר מחריפה את בעיית ההכנסות בתקציב הממשלה, היא שמשקל ההכנסות ממקורות אחרים בתוצר ירד בעשור האחרון למחצית – מכ־5.5% תוצר לכ־2.5% תוצר, כפי שמוצג בתרשים 3.

תרשים 3: הכנסות ממקורות אחרים, 2005–2013 (באחוזי תוצר)



הרכיבים העיקריים הם הסיוע האמריקני, שיורד עם הייסוף של השקל, והוא קבוע במונחי דולרים (כ־3 מיליארד דולר), ולכן משקלו יורד בתוצר, הצומח באופן ריאלי מ־2% ב־2005 ל־0.7% ב־2013, וכן ההכנסות מביטוח לאומי, שיורדות באותן שנים מ־2% ל־1.3% (ראו תרשים 4 להלן).

תרשים 4: רכיבי ההכנסה ממקורות שאינם מסים, 2005–2013 (באחוזי תוצר)



האם מס הביטוח הלאומי הוא מס לכל דבר או חיסכון לעתיד?

השם הרשמי של ההכנסות מביטוח לאומי הוא מלווה מביטוח לאומי. ואולם מלווה רגיל אינו נרשם כמובן בהכנסות של המדינה. מכאן שהמדינה מתייחסת לעודף ההכנסות על ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי כאל מס לכל דבר. בספרי הביטוח הלאומי יש יתרת זכות של המוסד בסדרי גודל של מאות מיליארדי שקלים, אך היא אינה חלק מהחוב הלאומי הישראלי.

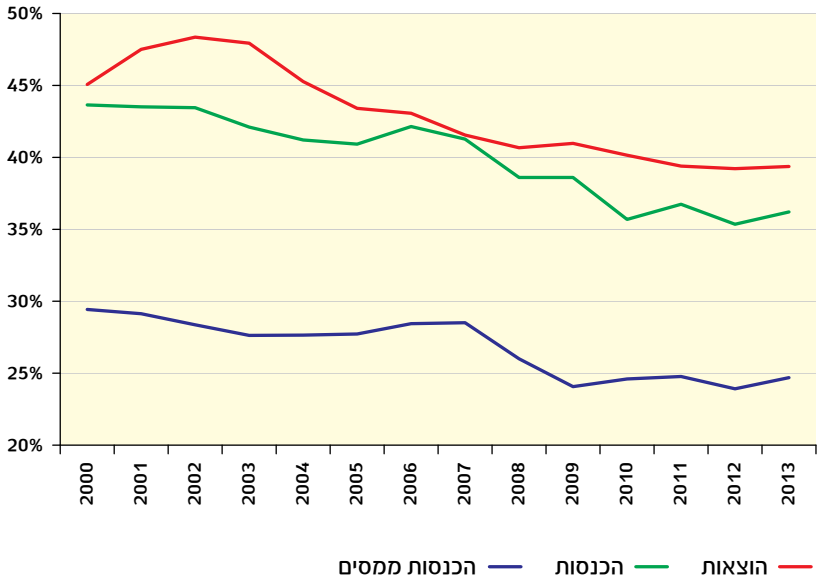
ועדה שהוקמה לצורך הסדרת האיתנות הפיננסית של ביטוח לאומי דנה ביחסים אלו, והציעה למסד אותם בדוח משנת 2012 (המוסד לביטוח לאומי 2012). הדוח מספק המלצות מפורטות להסדרה ולמיסוד של ההתחייבויות הכספיות של הממשלה לביטוח לאומי. עד עתה לא שונו העקרונות התקציביים.

עם הבשלת הזכויות בביטוח לאומי צפוי שההוצאות של המוסד יהיו גבוהות מההכנסות, וההכנסות מביטוח לאומי במתכונתן הנוכחית יהיו שליליות. אם כך, גם בעתיד צפוי שביטוח לאומי לא יהיה מקור הכנסה של תקציב המדינה.

3. תקציב 2015 והמגמות ארוכות הטווח בתקציב המדינה

תרשים 5 ממחיש יפה את השינויים במדיניות הפיסקלית בעשור וחצי האחרונים. הגרף העליון מראה ירידה במשקל הוצאות הממשלה הרחבה (השלטון המרכזי + רשויות מקומיות + ביטוח לאומי + מלכר"ים ומוסדות לאומיים) מיותר מ־45% בתחילת שנות האלפיים ל־39% בשנת 2013. ההוצאות מגיעות לשיאן בזמן משבר 2002–2003,[2] ואז מתחיל קיצוץ גדול בהוצאה, גם האזרחית וגם הביטחונית. זהו הקיצוץ של ממשלת שרון שבה היה נתניהו שר אוצר וקיבל יד חופשית להוציא את מדיניותו לפועל. הקיצוץ בקצבאות הילדים היה יכול להתבצע מבחינה פוליטית בגלל מבנה הקואליציה, שבה החליפה שינוי של טומי לפיד את החרדים וש"ס.

תרשים 5: הכנסות והוצאות של הממשלה הרחבה בפועל, 2000–2013
(באחוזי תוצר)



2 העלייה במשקל הוצאות הממשלה בתוצר נובעת גם מירידה זעומה של התוצר בשנת 2002.

הקיצוץ נתמך על ידי כלל תקציבי חדש – כלל ההוצאה – שהאישור שלו עם מסגרת ההוצאה נעשה לפני ההחלטה על סדרי העדיפויות בתוך התקציב. הכלל הראשון היה הרחבה של ההוצאה (הריאלית) ב־1% בשנה החל בתקציב 2004. כשאולמרט נכנס לתפקיד שר האוצר הוא הרחיב את הכלל ל־1.7% בשנה החל בשנת 2006. חשוב להבין **שמכיוון שהתוצר צמח בעשור האחרון ביותר מ־4% לשנה בממוצע, המשקל של ההוצאה הממשלתית בתוצר יורד בעקבות הכלל.**[3]

בשנת 2011 נעשה הכלל מרחיב יותר, כשהפקידות הבכירה במשרד ראש הממשלה, באוצר ובבנק ישראל הבינה שיש צרכים דחופים שזקוקים לטיפול תקציבי, ולכן קצב הירידה של משקל ההוצאות הממשלתיות בתוצר התמתן. הכלל החדש הוא: שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר בעשר השנים האחרונות כפול 60% חלקי יחס חוב־תוצר. ההיגיון מאחורי הכלל הוא שכאשר יגיע יחס החוב־תוצר ליעדו, שהוא ה־60% של אמנת מאסטריכט, יוכל התקציב לגדול לפי התוצר, ולא תימשך התכווצות הממשלה כחלק מהתוצר.

הגרף מתחת להוצאות בתרשים 5 הוא סך כל ההכנסות ממסים (המוצגות בנפרד בגרף התחתון) ומהכנסות אחרות. בשנת 2007, בגלל הירידה העקבית בהוצאה, השתוו ההכנסות להוצאות, ולכן היה גירעון הממשלה אפס. התגובה הייתה הורדה תלולה של המסים מיד בשנת 2008 – סך המסים ירד בכחמישה אחוזי תוצר – וכך נפתח הגירעון מחדש.

כדי לסגור את הגירעון ביקשה ממשלת נתניהו להקטין את הוצאות הממשלה. ראוי לומר שזוהי טכניקה מקובלת על הרפובליקנים בארצות הברית: הם מורידים מסים – בזמן כהונת הנשיאים רונלד רייגן וג'ורג' בוש האב למשל – מייצרים גירעונות גדולים בתקציב, ואז תובעים להוריד את ההוצאה כדי לסגור את הגירעון.[4]

נתניהו מצא שותפים נאמנים לרעיונותיו התקציביים ביאיר לפיד ונפתלי בנט. משרד האוצר גיבש כלל תקציבי חדש לתקציב 2015 ואילך אשר מצמצם את ההוצאה ביחס לכלל התקציבי הקודם. כבר עתה ברור כי הממשלה לא תוכל לעמוד בהתחייבויות התקציביות שהתחייבה להן בהסכמים קודמים מבלי לקצץ בשירותים אחרים. הכוונה של משרד האוצר לקיצוץ גדול בתקציב הביטחון בדרך כלל אינה מתגשמת בגלל החלטות ראש הממשלה, שהוא הפוסק האחרון בנושאים אלו.

הקיצוץ במשקל הוצאות הממשלה בתוצר מונע אידיאולוגית. נתניהו מאמין כי הממשלה אינה הפתרון, אלא הבעיה – כדברי הנשיא רייגן – והשוק הפרטי יענה

3 בלא מעט שנים היו הוצאות שחרגו מהכלל, למשל במלחמת לבנון ב־2006, אבל הן נחשבו להוצאות חד־פעמיות, "קופסאות" שלא שינו את בסיס התקציב.

4 טכניקה זו מכונה "הרעב את הבהמה".

את הכול ויבטיח צמיחה ושגשוג לכול.[5] לפיד הלך אתו בדרכו ללא התנגדות. בכך לפיד אינו עונה לדרישות המחאה החברתית שעל גליה הוא נבחר, שהמדינה תוביל לצדק חברתי ותדאג לאזרחיה.

בהנהגה הכלכלית של המדינה אין התייחסות לכך שההוצאה האזרחית של הממשלה הרחבה היא הקטנה ביותר במדינות ה־OECD, למעט קוריאה הדרומית, ולכך שאי־השוויון והעוני הם הגדולים בארצות המפותחות. אין גם התחייחסות לכך שמדינות סקנדינביה, למשל, מקיימות דגם אחר שבו יש למדינה התחייבות לרווחת אזרחיה, המסים בהן גבוהים, ובכל זאת הן משגשגות כלכלית לאורך זמן.

הכלל התקציבי החדש

זה הכלל: מסגרת ההוצאה התקציבית תגדל בסכום הכולל של הגידול באוכלוסייה ושל היחס בין 50% לבין משקל החוב בתוצר בפועל. לתקציב 2015 הכלל החדש נותן הרחבה של 2.6% במונחים ריאליים, שהיא קטנה מהגידול הצפוי בתוצר (3%), ולכן הוא מקטין את משקל הממשלה בתוצר. הכלל מציב יעד חדש ושאפתני יותר ליחס חוב־תוצר – 50%. אם נגיע ליעד הזה (ואם לא, ישנו את היעד שוב, למשל ל־40%) תהיה צמיחת התקציב כ־2.8% בשנה, פחות מהצמיחה ארוכת הטווח של התוצר, שהיא 3.2%; לפיכך כלל זה ממשיך לכווץ את משקל הממשלה בתוצר בלי אופק סיום. כל עוד התוצר לנפש גדל ביותר מ־1% בשנה תהיה התכווצות של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר.

האם יש היגיון כלכלי בכלל הזה? ישראל נמצאת במקום השני מלמטה במדינות ה־OECD במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר; מערכות הבריאות, הרווחה והחינוך משוועות לתקציבים נוספים כדי לתקן את פגעי העשור האחרון; אי־השוויון במערכות אלו הוא מהגדולים במערב, והכלל הזה אינו מאפשר להן להתאושש, אלא להפך. את ההיגיון הכלכלי אפשר לייחס גם למונח הטכני של גמישות הביקוש לחינוך ובריאות ביחס להכנסה. כאשר ההכנסה עולה משקי הבית רוצים לקנות יותר ממוצרים אלו, לפחות לפי קצב העלייה של ההכנסה (גמישות≤1). כאשר הוצאות הממשלה מצטמצמות משקי הבית עוברים לקנות יותר שירותים בשוק הפרטי. לפחות בתחום הבריאות הניסיון האמריקני מוכיח כי ביטוח בריאות פרטי הוא בזבזני הרבה יותר מביטוח בריאות ציבורי.

על ידי השוואת שיעור הגידול של ההוצאה לשיעור גידול התוצר רואים בלוח 3 כי המשכו של כלל ההוצאה הקודם היה מביא לגידול של משקל הממשלה בתוצר בשנים 2015–2016 ואחר כך היה משקל הממשלה בתוצר נשאר קבוע. המעבר לכלל

5 נתניהו הבהיר היטב את עמדותיו בנאום פרוגרמטי בכנס אלי הורוביץ בשנת 2013, שנערך באילת ואורגן על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ההוצאה החדש מקטין מאוד את הגידול בתקרת ההוצאות – ב־2015 מדובר בירידה של 1.4% במונחים ריאליים. בשנים שלאחר מכן נע הפער בין 0.6% ל־0.8%. אם כך, ברור למה עברו לכלל החדש: הכלל הקודם פשוט הפסיק לרסן את הוצאות הממשלה.

לוח 3: שיעור הגידול הריאלי בהוצאות ובתוצר לפי כללים שונים (באחוזים)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
כלל ההוצאה הקודם	4.0	3.4	3.1	3.1	3.3	3.1
כלל ההוצאה החדש	2.6	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4
כלל ההוצאה הקודם עם יעד חוב־תוצר 50%	3.4	3.2	3.1	2.9	2.7	2.6
שיעור הגידול של התמ״ג – כלל קודם	3.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
כלל חדש	3.3	3.4	3.3	3.1	3.3	3.1
כלל קודם עם יעד חוב־תוצר 50%	3.2	3.4	3.3	3.1	3.2	3.1

4. התרחישים של המדיניות התקציבית

התרחישים כוללים את כללי ההוצאה השונים, וכן יעד גירעון שונה. אנו מציעים להוריד את הגירעון באופן אחיד על פני הזמן – ב־0.25% בכל שנה. כך אפשר לבצע התאמה הדרגתית, ולהתכנס ליעד גירעון של 1.5% תוצר עד שנת 2020.

להורדה הדרגתית של הגירעון יש יתרון מובנה כי היא מייצרת החלקה על פני הזמן של שיעור המסים בתוצר. בהמשך נראה שהחלקה זו היא מיטבית לפי מה שמקובל בספרות הכלכלית.[6] כמו כן, מאחר שהמשק נמצא בהאטה כלכלית בשנים הקרובות גישה זו מביאה לתוצר גבוה יותר בזכות מכפיל ההוצאה ומכפיל המס. מכפיל ההוצאה נאמד בגובה 1, ומכפיל המס נאמד בגובה 0.6-. לפיכך הרחבה מאוזנת מביאה לתוצר גבוה יותר ב־40 אגורות לכל שקל של הגדלת הוצאה המלווה בהגדלת נטל המס, והוצאה גבוהה יותר מביאה לתוצר גבוה של שקל תמורת שקל של הגדלת הוצאות הממשלה.[7] במאמר זה ננתח שלושה תרחישים:

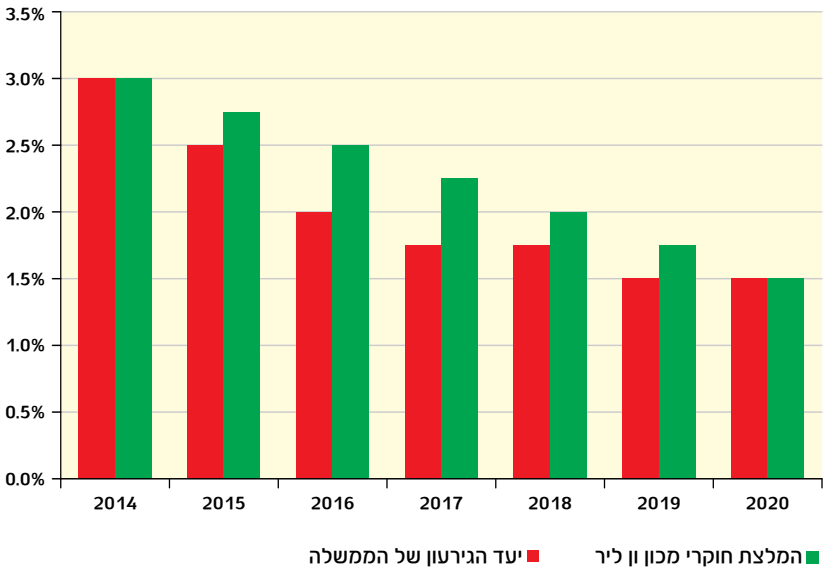
6 מדיניות החלקת מס נחשבת לתכונה רצויה במדיניות המיסוי כמו שמסביר רוברט בארו (Barro 1979).

7 דיון מפורט במכפילים אפשר למצוא אצל אחדות ואחרים 2013, 70. חשוב להדגיש שהמכפילים חושבו באמצעות מתודולוגיה המתחשבת באמינות של מדיניות הממשלה: כשהמדיניות לא אמינה המכפילים נמוכים יותר. בשלושת התרחישים המנותחים

א. **תרחיש הממשלה** – לפי כלל ההוצאה החדש ומסלול הגירעון עם ירידה מואצת.
ב. **תרחיש ון ליר** – המשך כלל ההוצאה הקיים עם מסלול ירידת גירעון מתונה של 0.25% תוצר בכל שנה.
ג. **עדכון יעד החוב** – המשך הכלל הקיים עם הקטנת תקרת החוב הרצויה מ־60% ל־50%, שהוא כלל ביניים, בין החדש והקודם.

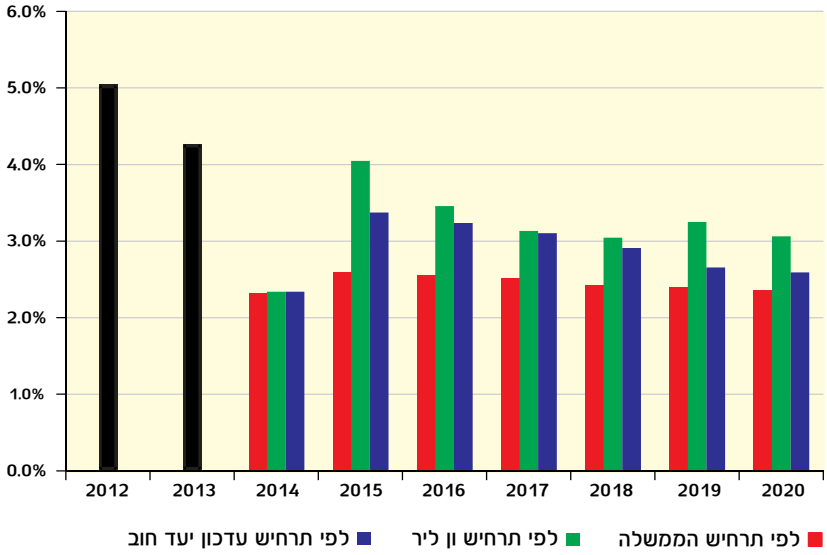
המשמעות של תרחישים אלו במונחים של גירעון ושל גידול בהוצאה הציבורית מוצגת בתרשימים 6 ו־7. בכל התרחישים אנחנו מניחים שהמסים עולים כדי לעמוד בשני הכללים הפיסקליים, הכלל התקציבי וכלל הגירעון. באופן טבעי אנחנו מניחים שהגידול בהוצאה בפועל שווה לגידול בתקרת ההוצאות. אנו ממליצים שהעלאת המסים תיעשה באמצעות ביטול פטורים. בתרשים 8 רואים שבעקבות המדיניות של הרחבה מאוזנת בתרחישי ון ליר ועדכון יעד החוב, התוצר עולה יותר מבתרחיש הממשלה.

תרשים 6: יעד הגירעון של הממשלה ועל פי המלצת חוקרי מכון ון ליר בירושלים, 2014–2020 (באחוזי תוצר)

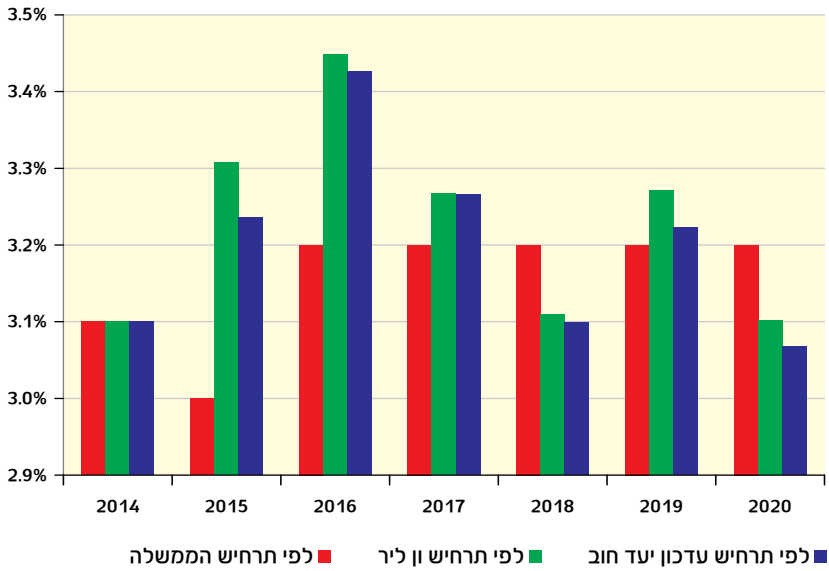


במאמר זה תוואי החוב יורד ולכן המדיניות הננקטת היא אמינה; לכן רלוונטית העמודה השמאלית בלוח המופיע שם בעמ' 70.

תרשים 7: הגידול הריאלי בהוצאות הממשלה לפי שלושת התרחישים, 2012–2020 (באחוזי תוצר)

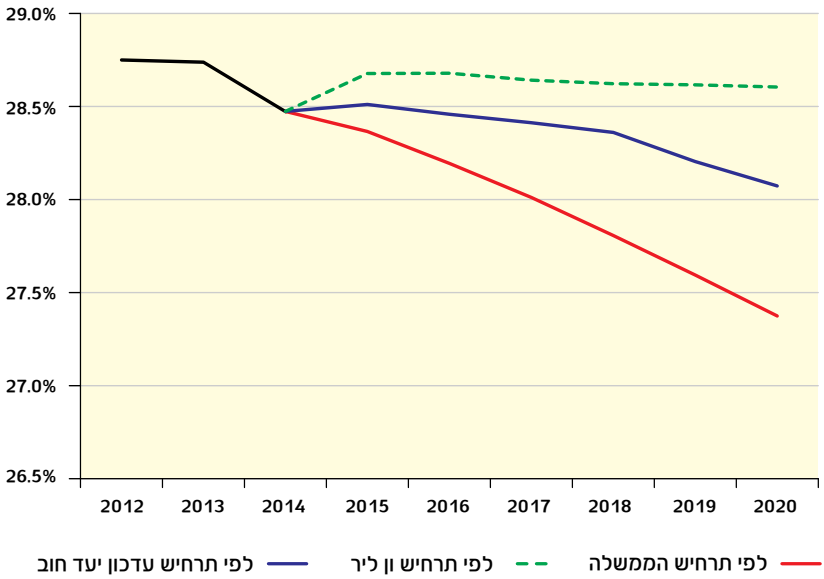


תרשים 8: הגידול בתוצר הריאלי לפי שלושת התרחישים, 2014–2020 (שיעור שינוי)



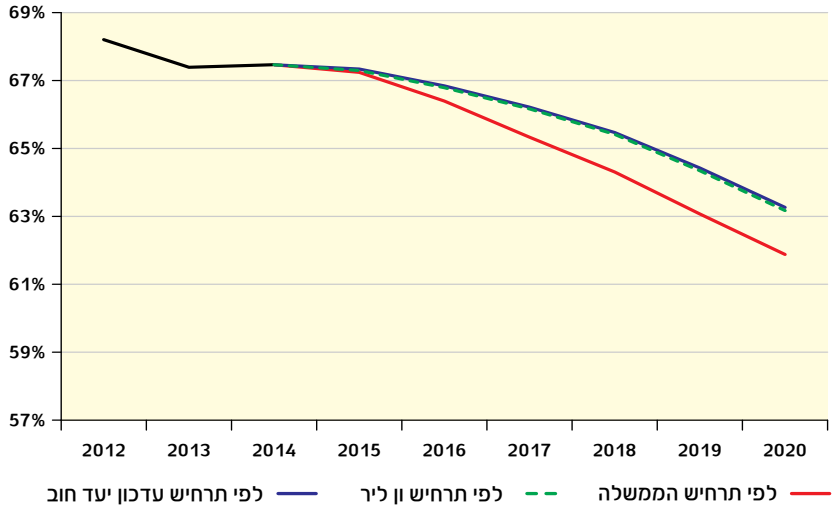
התוצאה של הכללים השונים על הגידול בתקציב הממשלה ברורה מתרשים 9. משקל הממשלה בתוצר מושפע מאוד מהכללים הננקטים: לפי תרחיש ון ליר הוא גדל בתחילת התקופה ואחר כך שומר על ערכו; לפי תרחיש הממשלה הוא יורד ביותר מאחוז תוצר עד שנת 2020 (כל אחוז תוצר הוא יותר מ־10 מיליארד שקל בתקציב); ולפי תרחיש עדכון יחס החוב הוא באמצע.

תרשים 9: סך הוצאות הממשלה הצרה בפועל לפי שלושת התרחישים, 2012–2020 (באחוזי תוצר)

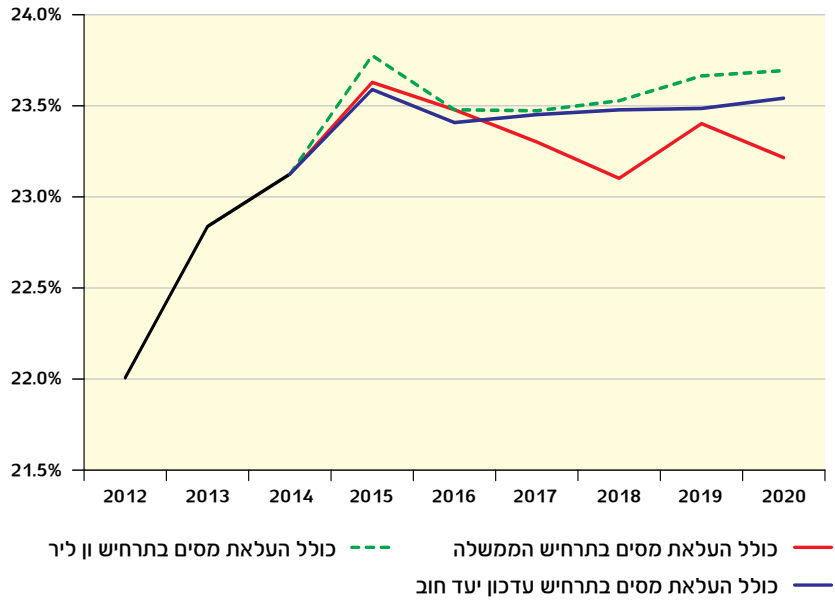


באופן טבעי, וכמו שאפשר לראות בתרשים 10, מסלול הגירעון המתון יותר של תרחישי ון ליר ועדכון יעד החוב מביא לחוב גבוה יותר ובעקבות זאת גם ליחס חוב-תוצר גבוה יותר מאשר מסלול הגירעון של הממשלה. לאחר 5 שנים הפער ביחס חוב־תוצר הוא 1.3% תוצר. אולם בשני התרחישים יחס החוב-תוצר מתקרב מאוד ליעד הקודם, שהוא 60% תוצר. הצמיחה הגבוהה יותר בגלל המדיניות המרחיבה משפיעה מעט כדי להקטין את יחס החוב-תוצר, ואכן, תרחיש עדכון יעד החוב הוא מעט גבוה יותר מתרחיש ון ליר, שהוא המשך הכלל הקודם.

תרשים 10: יחס חוב-תוצר לפי שלושת התרחישים, 2012-2020 (באחוזי תוצר)



תרשים 11: נטל המס הממשלתי ללא יבוא ביטחוני לפי שלושת התרחישים, 2012-2020 (באחוזי תוצר)



נטל המס הממשלתי, כמו שאפשר לראות בתרשים 11, יהיה חייב לעלות בשנת 2015 לפי כל התרחישים, והוא יוכל לרדת לאחר מכן. ברור שהמדיניות הממשלתית של הורדת הוצאה כדי להוריד מסים מצליחה להוריד קצת יותר את נטל המס בתוצר, אולם הגירעון שיורד באופן לא אחיד מייצר קפיצות שאינן בריאות בנטל המס. עדיפה המדיניות שכלולה בתרחיש ון ליר, אשר מייצרת החלקה של שיעורי המס על פני הזמן.

חשוב להדגיש שבכל התרחישים נוצר צורך בהעלאת נטל המס, כפי שמוצג בלוח 4.

לוח 4: העלאת מסים לפי שלושת התרחישים, 2015–2020 (במיליארדי שקלים)

העלאת מסים נדרשת	2015	2016	2017	2018	2019	2020
תרחיש הממשלה	5.9	3.5	0.4	−3.2	−0.1	−4.0
תרחיש ון ליר	7.6	3.4	2.6	2.5	3.6	3.1
תרחיש עדכון החוב	5.4	2.6	2.4	1.9	1.0	0.8

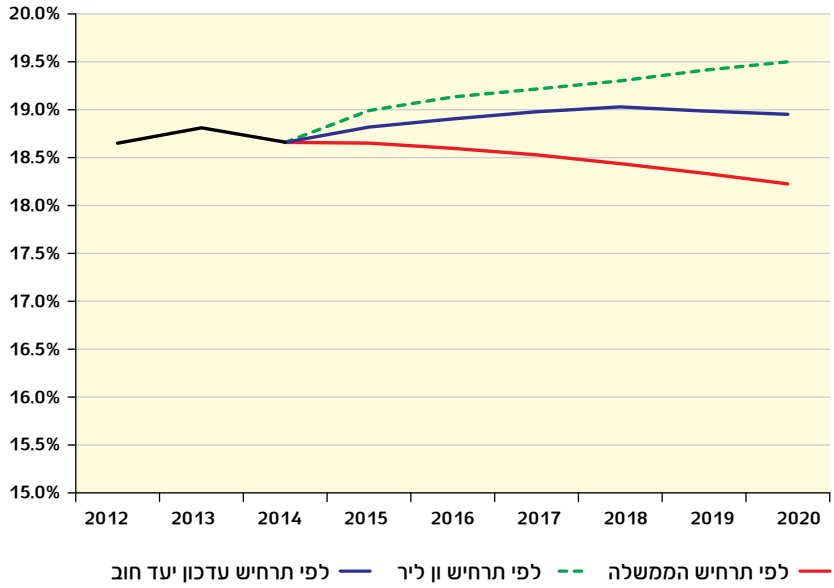
לדעתנו יש לפעול לביטול חלקי של פטורים, המייצרים אי־יעילות הנובעת מהפליה במיסוי בין פרטים או פירמות. רשימת הפטורים מוצגת בדוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011–2012, והיא מסתכמת בכ־47 מיליארד שקל, סכום כפול מהעלאת נטל המס הנדרשת לפי תרחיש ון ליר. בין הפטורים הבולטים נזכיר את ההטבות לפנסיה (13.2 מיליארד שקל), החוק לעידוד השקעות הון (7.2 מיליארד שקל), מס שבח על דירות מגורים (2.2 מיליארד שקל) והפטור על השכרת דירות (1.2 מיליארד שקל).

5. ההוצאה האזרחית הנגזרת בפרספקטיבה של צורכי המשק והשוואה לנעשה בעולם

ההוצאה האזרחית קטנה בהרבה מההוצאה הממשלתית בגלל מרכיב הביטחון ומרכיב הוצאות הריבית על החוב. שני מרכיבים אלו אמורים לרדת באחוזי תוצר על פני הזמן, בתנאי שלא יהיו הפתעות מהצד הביטחוני או מהצד המימוני. לפי ההנחות שלנו, למשל, ההוצאה הריאלית הביטחונית תעלה בכ־1% לשנה, שמשמעותו ירידה במשקל ההוצאה הביטחונית בתוצר. אך למרות ירידות אלו המדיניות הממשלתית, שמוגדרת על ידי כלל ההוצאה וכלל הגירעון (תרחיש הממשלה), תוביל להקטנת משקל ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) הממשלתית הצרה מ־18.8% תוצר בשנת 2013 ל־18.2% בשנת 2020. לעומת זאת, התרחיש

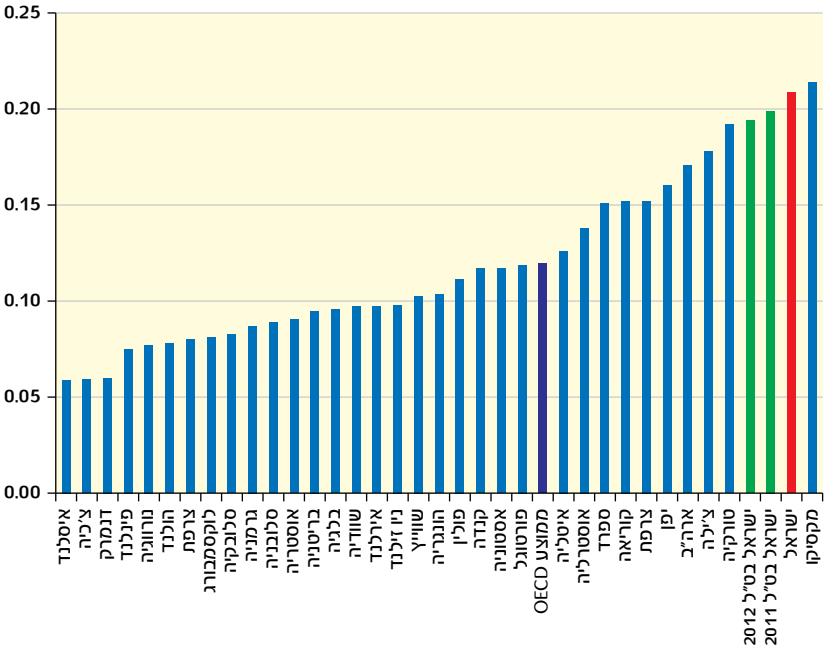
המומלץ של כלכלני ון ליר, שבו משאירים את כלל ההוצאה הקיים עם גירעון היורד באופן מתון, מוביל לעלייה ל־19.5% מהתוצר (ראו תרשים 12). הפער בין התרחישים עומד על 1.3% תוצר – במונחי התוצר של היום כ־13 מיליארד שקל – סכום שיכול לחולל נפלאות בטיפול בבעיות המשק: עוני, בריאות, חינוך ופריון העבודה. וכל זאת בלי להגדיל הגדלה ניכרת את משקל הממשלה הכולל בתוצר ואת שיעור המס בתוצר – ובמקביל ימשיך תוואי ההורדה של החוב הממשלתי.

תרשים 12: ההוצאה הממשלתית האזרחית בפועל והוצאה חזויה, ללא אשראי, 2012–2020 (באחוזי תוצר)



השוואה לנעשה במדינות אחרות בעולם מראה את המצב העגום של המשק: בחינוך, בבריאות, בעוני ובאי־השוויון. בעוני אנחנו במקום שני לאחר מקסיקו. תרשים 13 מראה את שיעור העניים בישראל על פי המתודולוגיה הנהוגה ב־OECD. ישראל מאופיינת בשיעור עוני שהוא כפול מהממוצע ב־OECD. שימוש בנתוני ביטוח לאומי מאפשר לעקוב אחר ההתפתחות בשנת 2012: אמנם חלה ירידה קטנה בשיעור העוני, אך גם לפי מדידה זו ישראל מדורגת שנייה בשיעור העוני לאחר מקסיקו.

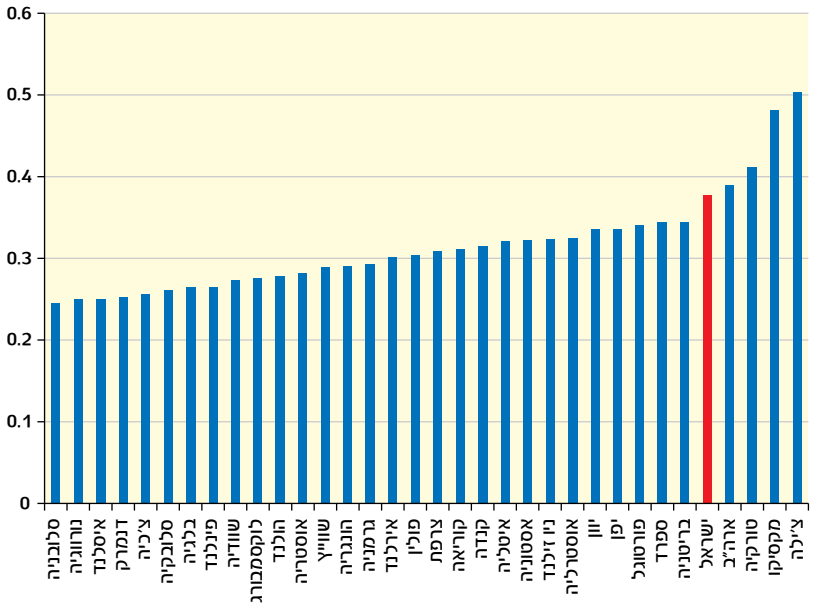
תרשים 13: שיעור העניים לאחר מסים והעברות במדינות ה־OECD, נתוני שנת 2011



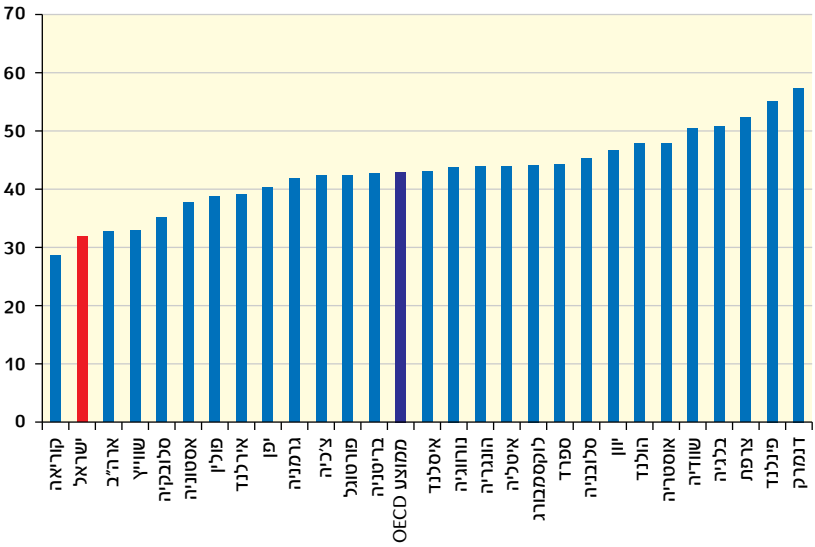
באי־השוויון אנו מדורגים במקום החמישי, לאחר צ׳ילה, מקסיקו, טורקיה וארצות הברית, כמו שעולה מתרשים 14. כמו שרואים, יש מתאם הפוך בין מקומות אלו ובין גובה ההוצאות של הממשלה הרחבה בהשוואה בין־לאומית.

בתרשים 15 מוצגת השוואה בין־לאומית של ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית. ההשוואה מראה שההוצאה האזרחית של ישראל, אשר נשחקה על פני זמן, היא הנמוכה ביותר לאחר קוריאה הדרומית. הפער בין ממוצע ההוצאה האזרחית במדינות ה־OECD ובין ישראל עומד על כ־11% תוצר, שהם כשליש מההוצאה הנהוגה בישראל.

תרשים 14: מדד ג׳יני להכנסה הפנויה במדינות ה־OECD לאחר מסים והעברות, נתוני 2011

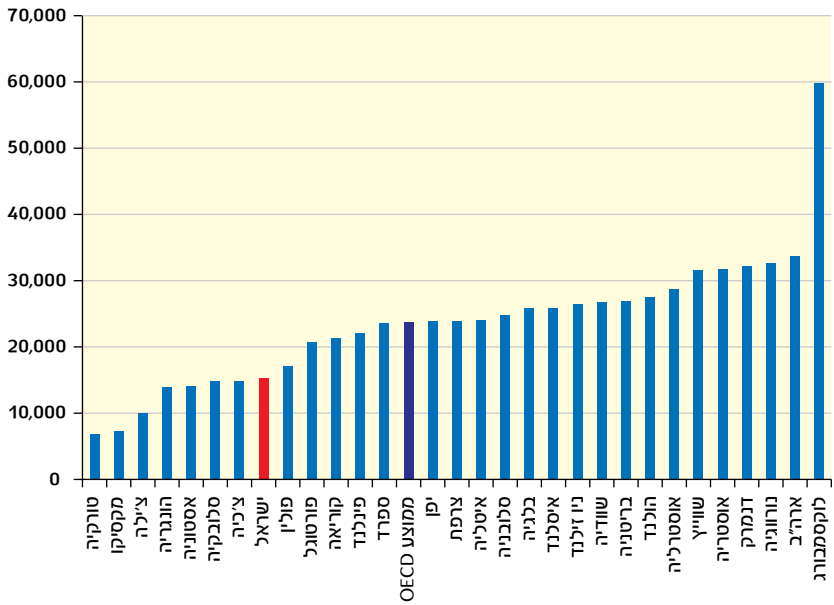


תרשים 15: ההוצאה האזרחית במדינות ה־OECD, נתוני 2012 (באחוזי תוצר)

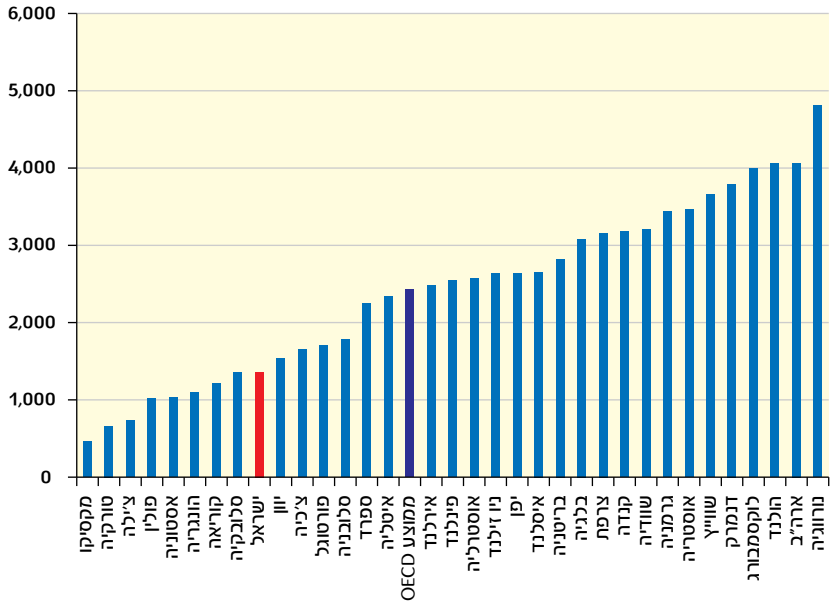


בגלל מדיניות השחיקה של ההוצאה האזרחית נפגעו השירותים שנותנת הממשלה בתחומי החינוך והבריאות. אי לכך החל תהליך של הפרטה בתחומים אלו, ובעקבותיו מתרחב הקיטוב עקב העלייה בביקושים לתחומים אלה בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה, בעוד שהעניים תלויים במשאבים שמקצה הממשלה באמצעות תקציבי המשרדים. התוצאה של המדיניות הזאת מתבטאת במקומנו היחסי בשירותי החינוך והבריאות. בתרשים 16 אפשר לראות כי ההוצאה לתלמיד בישראל נמוכה בשליש מההוצאה הנהוגה ב־OECD, ובתרשים 17 אפשר לראות שההוצאה לנפש בתחום הבריאות נמוכה ב־40% מן הממוצע של ה־OECD. בתרשימים מדורגת ישראל במקום השמיני והתשיעי בהתאמה, מתוך 30 מדינות.

תרשים 16: הוצאה לתלמיד על שירותי חינוך במוסדות ציבוריים במדינות ה־OECD, מחינוך טרום־יסודי ועד התיכון, נתוני 2010 (בדולר ארה"ב לאחר תיקון לכוח הקנייה [PPP])



תרשים 17: הוצאה ציבורית לנפש על שירותי בריאות במדינות ה־OECD, נתוני 2011 (בדולר ארה״ב לאחר תיקון לכוח הקנייה [PPP])



6. סיכום ומסקנות

לאחר צמצום גודל הממשלה בשנות האלפיים שינתה הממשלה ב־2010 את כלל ההוצאה כדי לייצב את משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר כשמשקל החוב בתוצר ישיג את המטרה שנקבעה אז – 60%. מטרה זו שיקפה קונסנזוס מקצועי שלפיו הממשלה מיצתה את תהליך הקטנת המגזר הציבורי, ומאותה נקודת זמן נוצרה הזדמנות לשקם את השירותים הציבוריים בתחומים האזרחיים העיקריים כגון חינוך (שבו הועלה שכר המורים כדי לשקם את היוקרה של מגזר זה) ובריאות. אולם לקראת דיוני התקציב לשנת 2015 אימצה הממשלה כלל חדש שמצד אחד עדכן את יעד החוב ל־50%, ומן הצד האחר מתבסס על גידול האוכלוסייה מתוך שחיקה מחודשת של משקל ההוצאה האזרחית בתוצר. סימולציה של כלל ההוצאה החדש, על רקע התוואי להפחתת הגירעון שקבעה הממשלה, מראה כי ההוצאה האזרחית צפויה לרדת ב־0.5% תוצר עד שנת 2020, אף על פי שרמתה היום היא מן הנמוכות בקרב מדינות ה־OECD (רק קוריאה הדרומית מדורגת מתחתיה). כלל ההוצאה הקודם לא היה מרחיב במיוחד, והוא שמר על משקל

הממשלה בתוצר. יש בזה היגיון – אפילו לפי הגיונו של הכלל הקודם – כי התקרבנו ליעד החוב של 60% תוצר, וכי משקל הממשלה בתוצר הוא ממילא קטן לפי כל קנה מידה. מדינת ישראל משלמת פרמיית סיכון גבוהה על מצבה הגיאו־פוליטי, באמצעות הצורך להחזיק צבא גדול והריבית על החוב. משקל סיוע החוץ הביטחוני מארצות הברית, שנועד לעזור בבעיה זו, הולך וקטן בזכות צמיחת התוצר. היום נמצאות המערכות הציבוריות במצב קשה: הדסה היא לא רק כישלון ניהולי, אלא תסמין למצב הקשה של בתי החולים בישראל; יש עוני; ובמערכת החינוך יש פערי שיא והישגיה ירודים, על רקע אתגרים עצומים הנובעים מהשינוי הצפוי בהרכב האוכלוסייה אשר ייטה לכיוון של הגברת משקלם של הערבים והחרדים בגיל העבודה. לנוכח הפיגור של אוכלוסיות אלה בזכאותן לתעודת בגרות ובהשתתפותן בהשכלה הגבוהה, נדרשת הגדלה ניכרת של תקציב החינוך כדי להקטין בהדרגה את הפער ביניהן ובין האוכלוסייה היהודית הלא חרדית.

המדינה הכירה לכאורה בבעיות בתחומי החינוך, הבריאות והעוני, ומינתה ועדות ציבוריות בעלות משקל – ועדת גרמן וועדת אלאלוף. ואולם הניתוח שלנו מראה שהוועדות האלה יהיו ללא משאבים של ממש. ההשוואה לנעשה בעולם מראה כי יש צורך בהוצאה תקציבית כדי לשפר את מצב העוני, אי־השוויון ומערכת הבריאות.

ניתוח ביצוע התקציב של שנת 2013 הראה כי מצד הגירעון חזרה המערכת לשפיות פיסקלית – היא הצליחה להשתלט על הגירעונות הגדולים שהתפתחו בשנים הקודמות. אולם אימוץ כלל ההוצאה החדש מלמד שקובעי המדיניות אינם חותרים להשגת המטרות המוצהרות בתחומים העיקריים, אשר זקוקים למשאבים חיוניים כדי לתפקד ולעמוד באתגרים העתידיים. המדיניות המומלצת רצויה גם משיקולים של הטווח הקצר: המדיניות הנוכחית לא מנצלת את ההזדמנות לקיים מדיניות אנטי־מחזורית מתונה, אשר הייתה תורמת להתמודדות עם ההאטה בצמיחה הנגזרת מההאטה המתמשכת בצמיחה כפועל יוצא של המשבר העולמי. התרחישים שהצגנו בעבודתנו מלמדים שאפשר ליישם את המדיניות המוצעת ללא פגיעה באמינות.

רשימת המקורות

אחדות, לאה, מישל סטרבצ׳ינסקי ואביה ספיבק, 2013. "תקציב הממשלה החדשה", **מחקר מדיניות 13**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.

המוסד לביטוח לאומי, 2012. **מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך**, אפריל, www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf

Barro, Robert, 1979, "On the Determination of Public Debt," *Journal of Political Economy* 87, pp. 940–971.

פרק ה

דיון: המדיניות התקציבית הרצויה בשנים הבאות

עדי ברנדר יעל מבורך אבי בן בסט משה גפני

דברי ד"ר עדי ברנדר, מנהל אגף מקרו־כלכלה ומדיניות בחטיבת המחקר בבנק ישראל

פעמים רבות הדיון ביעדים של הממשלה מתמקד בשאלת האמינות הפיסקלית, כלומר האמינות במובן הפיננסי שלה: האם הממשלה עומדת ביעד הגירעון? האם היא צוברת יותר חוב ממה שהיא אמורה, ממה שהשווקים יכולים לעכל או בהשוואה ליעדים שהיא קבעה? אבל יש עוד גורמים להתנהלות של הממשלה, ואני חושב שבמידה מסוימת אנחנו שמים את הסף לממשלה במקום נמוך מדי ומצפים מהממשלה לעמוד ביעדים רק במובן של הגירעון ולא בהקשר של דברים נוספים שהממשלה מדברת עליהם ומתחייבת להם.

על זה אני רוצה לדבר כי אני חושב שלהתנהלות הזאת של הממשלה בשנים האחרונות יש מחירים שהמשק משלם ביעילות הפעילות שלו, וזה אחד המקומות שבהם אפשר לשפר את התנהלות המשק הישראלי מעבר לוויכוח האידיאולוגי. כפי שהודגש במצגת של מכון ון ליר שהוצגה לפנינו, חלק גדול מההתנהלות של הממשלה בעשור האחרון שיקף החלטה פוליטית מודעת של ממשלות ישראל להקטין את גודל הממשלה ולהקטין במקביל את גודל המס. החלטה זו עמדה במבחן הציבורי במובן שהמפלגות שנבחרו הצהירו שזה מה שהן הולכות לעשות, והן אכן עשו את זה. יש ויכוחים אם זה יעיל ואם זה נכון, אבל זו סוגיה אחרת; אני רוצה לדבר יותר על ההתנהלות בתוך אותה מסגרת.

לדעתי הכשל המרכזי שקשור ליכולת לקדם בישראל מטרות ארוכות טווח ולנושא ההתנהלות התקציבית הוא חוסר האמון. חוסר האמון אינו רק חוסר אמון בין פרטים; הוא גם חוסר אמון ביעדים שונים, במטרות שונות ובתוצאות שמוצבות במשק. כאשר יש חוסר אמון אחת הבעיות היא שנפגעת יכולת התכנון, כי אם אי־אפשר לסמוך על כך שדברים ש"הובטחו" לנו אכן יתקיימו, אז צריך לחשוב על תרחישים אפשריים ועל דרכים להתמודד אתם. כאשר זה קורה, זה הופך את הדברים למסובכים יותר ולפעמים אפילו לבלתי אפשריים. כאשר יש חוסר אמון ולא בטוח שאם תוותר היום תמורת משהו בטווח הארוך אכן תקבל אותו, אי־אפשר לנהל מערכות שבהן יש ויתורים של הטווח הקצר מול רווחים בטווח הארוך. דוגמה אחת, בלי להיכנס לסוגיה אם באמת הבטיחו או לא הבטיחו, היא

מה שהוצג לציבור כמתווה תקציב הביטחון לשנים הקרובות. נאמר שהתקציב יֵרד ל־51 מיליארד שקל בשנת 2014, יעלה ל־52 מיליארד ב־2015 וימשיך לעלות ל־59 מיליארד לקראת סוף העשור, בשנת 2017 או 2018. בפועל קודם הורידו ל־51 מיליארד, ועכשיו מערכת הביטחון אמורה להאמין במשחק הזה שהיא יכולה לתכנן על סמך זה שבשנים הבאות ייכנס שאר הכסף. אנחנו נמצאים כמה חודשים אחרי זה. כעת יש ועדה ציבורית שדנה בעניין תקציב הביטחון, ולא ברור מה יהיה התקציב. התנהלויות מן הסוג הזה – וכל השחקנים במערכת חוזרים לאותו משחק שוב ושוב – יוצרות קושי לקיים בפעם הבאה הסכם שבו אומרים, "תוותר היום ותקבל מחר", כי אתה אומר, "אני כבר למדתי מה קורה מחר".

לחוסר אמון יש השלכות גם בתחומים אחרים של החיים, למשל בנושא של רשת ביטחון חברתית. המשמעות של רשת ביטחון חברתית היא שכשאנשים נמצאים בתקופה קשה בחייהם הציבור בכללותו, דרך המדינה, כלומר דרך תשלומי המסים של כולנו, מסייע להם, ותמורת זה כשטוב לנו יותר, כשהתקופה טובה יותר, אנחנו משלמים יותר מסים כדי לעזור לאחרים שפחות שפר עליהם גורלם באותה תקופה. אם יש חוסר אמון אנחנו נמצאים במצב בעייתי. חוסר אמון מביא לזה – אנחנו מכירים את הדיון הזה בחברה הישראלית – שיש קבוצות שמנצלות את המערכת לרעה. יש קבוצות שאנחנו חושבים שרוצות לנצל את זה שאנחנו נממן אותן כשרע להן או כשיש להן פחות, אבל אחרי זה הן לא יעשו את המאמץ ולא יעזרו לנו. אם מאמינים שזה המצב אז הנכונות של הציבור לתמוך ברשת ביטחון חברתית פוחתת כי אנשים אומרים: "במערכת הזאת אני רק אפסיד. אני אשלם תמיד, ולפעמים, כשאני אצטרך לקבל, יהיה פחות לתת כי רק אני נותן". לכן לא מחזיקים רשת ביטחון חברתית כזאת. את המצב והמספרים במדינת ישראל כולנו מכירים: רשת הביטחון דלה מאוד.

עם מישל סטרבצ'ינסקי שיושב פה, למשל, בדקנו במחקר שעשינו לא מזמן את רשת הביטחון, וספציפית את התמיכה שהמדינה נותנת לזוגות צעירים עם ילדים בישראל. מדובר במשפחות צעירות, בתקופה בחיים שמאופיינת בהוצאות גבוהות יותר כשההכנסות עדיין לא נמצאות בשיאן כי הן במסלול של עלייה. הראינו שישראל נמוכה מאוד בכל השוואה בין־לאומית בתמיכה הזאת, בין היתר בגלל חששות שקבוצות אחרות ינצלו את ההטבות האלה לטובתן על חשבון אחרים. המשמעות היא שהחלקת ההכנסה של אנשים על פני החיים נפגעת, הנכונות לקחת סיכונים נפגעת, כי אחד הביטויים של רשתות ביטחון חברתיות הוא דמי אבטלה. דמי אבטלה הם רכיב קריטי ליעילות של שוק העבודה, ואם יש חוסר נכונות ציבורי לקיים מערכת כזאת, בגלל אותו חוסר אמון שמוליך לאמונה שאנשים יֵשבו בבית על חשבון הציבור, נפגעת יעילות שוק העבודה. אנשים נאלצים לחסוך חיסכון יתר

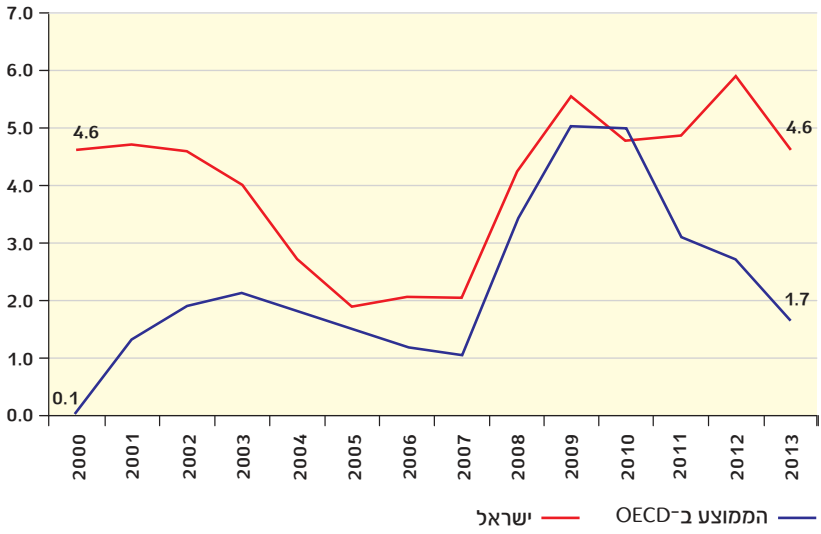
לקראת גיל הפרישה מפני שיש חוסר אמון בזה שהם יקבלו את הקצבאות שהם לכאורה צוברים במערכת הציבורית, וכך הלאה וכך הלאה. לכן עולה השאלה אם ניהול תקציב הממשלה, כאלמנט אחד מתוך אותו חוסר אמון שהוא הרבה יותר רחב בציבוריות הישראלית, תורם או לא תורם לאותו חוסר יציבות.

אחד המקומות שבהם חוסר אמון וחוסר יציבות יכולים להיווצר הוא מערכת של כללים פיסקליים. מערכת של כללים פיסקליים, בלי להיכנס להגדרות הטכניות בספרות, מאופיינת בקביעה מתמשכת של היעדים שלפיהם הממשלה תנהל את התקציב שלה. אחד היתרונות שלה הוא יצירת שקיפות. כללים פיסקליים, היות שהם ארוכי טווח, קובעים לאן אנחנו רוצים להגיע, והם גם אומרים איך אנחנו ננסה להגיע לשם. הם אמורים לייצר אמינות כי ככל שאתה מאפיין איך תתכנס לאותו יעד שקבעת, האמינות של המערכת בשווקים מתגברת. השמירה על הכללים והתכנון לטווח ארוך אמורים ליצור יציבות, גם של היעד עצמו וגם של ההתנהלות של הממשלה. אחד היתרונות של מערכת של כללים פיסקליים הוא שהיא מאפשרת לממשלה להרחיב את הפעילות שלה בתקופות של שפל במחזור העסקים כדי להתמודד עם אותו שפל. ויש לה אמון מצד השווקים, שנצבר בשנים שבהן עמדה ביעדים, שכאשר השפל יעבור היא תצמצם בחזרה את הגירעון. אותו אמון שנרכש מאפשר למתן משברים שמופיעים במשק. זה לא אפשרי כאשר כל פעם שעולה איזשהו צורך פשוט מגדילים את הגירעון ואת ההוצאות או מפחיתים מסים.

על הבסיס הזה אני רוצה להציג במהירות כמה תרשימים של התקופה הנוכחית. חשוב לזכור שכללים פיסקליים ומצרפים פיסקליים רגישים למחזורי העסקים, ולכן מקובל להשוות את המצב הפיסקלי (למשל, מצב התקציב או הגירעון של מדינה), בניכוי ההשפעות של מחזור העסקים. בתרשים 1 ישראל מופיעה בסגול. כמו שאתם רואים, הגירעון שלנו, כאשר מנכים ממנו את ההשפעה של המקום שלנו במחזור העסקים, הוא גבוה בהשוואה למדינות ה־OECD. לצורך הקיצור לא שמתי פה גם את ההשוואה לכל המדינות, אבל אנחנו במקום מאוד גבוה בהתפלגות. זו לא סתם סטייה מהממוצע, לכן באופן מובנה אנחנו מתחילים מנקודה של גירעון גבוה.

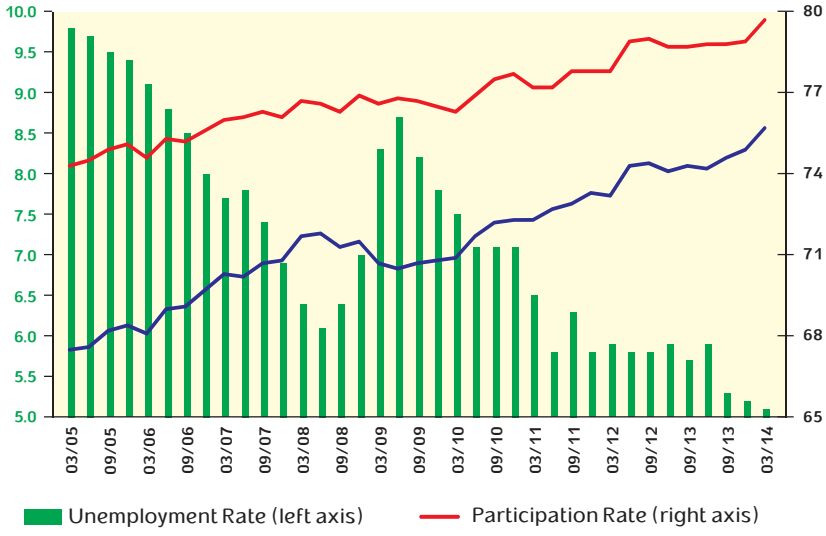
וכדי להביא את הנושא של המחזור למונחים שכולנו מכירים, בתרשים 2 מוצגים נתוני האבטלה. בעמודות הירוקות אנחנו רואים את שיעור האבטלה בישראל. הוא לא רק הכי נמוך מאז 2005; שיעור האבטלה בישראל היום הוא הנמוך ביותר שהיה ב־30 השנים האחרונות, מ־1982. זאת אומרת שקשה מאוד לאפיין את המשק הישראלי, שנמצא כעת מתחת לתוצר הפוטנציאלי באופן משמעותי, כלומר בתקופה שבה יש חוסר ניצולת של כושר הייצור.

תרשים 1: הגירעון מנוכה המחזור, ישראל לעומת ממוצע OECD, 2000–2013



מקור: חטיבת המחקר, בנק ישראל.

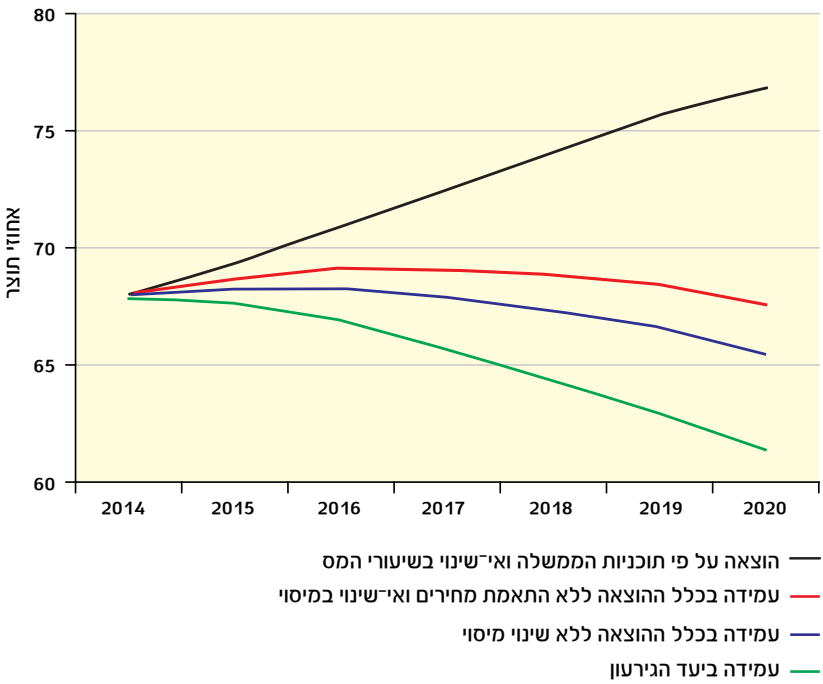
תרשים 2: אינדיקטורים עיקריים של שוק התעסוקה, בני 25–64, 2005–2014



מקור: חטיבת המחקר, בנק ישראל.

על הבסיס הזה אפשר לבחון את היעדים של הממשלה ולהתכנס בחזרה לנושא של האמון. אם נסתכל על תרשים 3, יש לנו קודם כול יעד הגירעון שהממשלה קבעה. אם יעד הגירעון הזה יישמר – זה הקו הירוק שרואים למטה – יחס החוב-תוצר שלנו הולך לרדת לקראת המשך העשור בצורה נאה – להתקרב ל-60% תוצר בשנת 2020. זה בהחלט מקום מרשים בקריטריונים הבין-לאומיים. לעומת זאת, אם אנחנו מסתכלים על הקו הכחול והאדום, המייצגים שתי גרסאות של תקרת ההוצאות שקבועה בחוק, רואים שאם מניחים שהממשלה תשמור על תקרת ההוצאות שקבועה בחוק (והוסבר קודם שיש שני יעדים פיסקליים לממשלה, תקרת הוצאות ויעד גירעון) אבל לא תעלה מסים, אז כלל ההוצאה לא מאפשר לממשלה לעמוד ביעד הגירעון שהיא עצמה קבעה. כלומר שני הכללים של הממשלה לא מסתדרים זה עם זה.

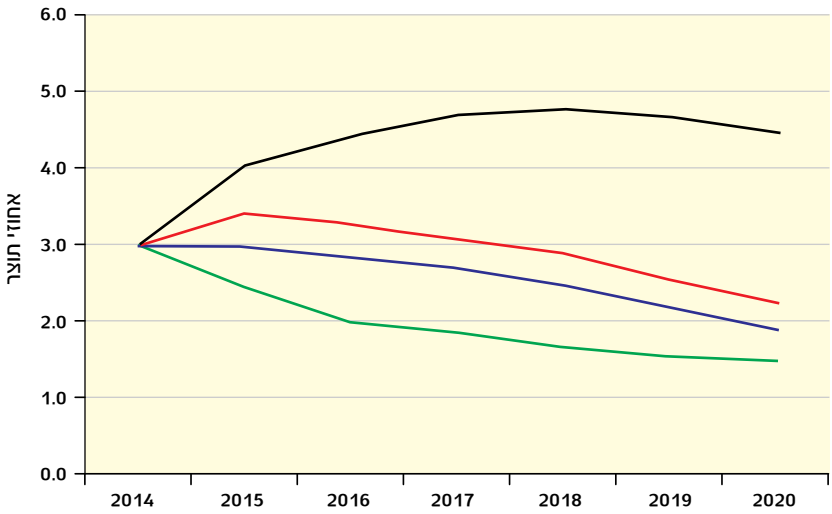
תרשים 3: תוואים של יחס החוב-תוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2014–2020



מקור: חטיבת המחקר, בנק ישראל.

רואים זאת טוב יותר בתרשים 4. אם הממשלה שומרת על כלל ההוצאה שהיא קבעה היא עדיין צריכה להעלות מסים כדי לעמוד ביעד הגירעון שהיא עצמה קבעה על פי החוק. זה לא רק יעד של הממשלה, זה יעד שקבוע בחוק. למעלה בקו השחור אנחנו רואים מצב שמשקף את העלות של תוכניות הוצאה שהממשלה אישרה. יש וריאציות, ויכוחים בסדרי גודל לא מאוד גדולים, בין אנשים שונים שמעריכים את זה, אבל ברור שזה הרבה יותר גבוה מתקרת ההוצאות של הממשלה, ולכן בעצם הממשלה תכננה, אישרה, חלק מהדברים אפילו העבירה בחקיקה, תוכניות בעלות גבוהה יותר ממה שהתקרה שלה עצמה מאפשרת לה להוציא.

תרשים 4: תוואים של יחס הגירעון לתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2020–2014



מקור: חטיבת המחקר, בנק ישראל.

אזרח שמסתכל היום על התוכניות שהממשלה הבטיחה לו – אם זה יום לימודים ארוך, אם זה כביש שיעבור באזור שהוא גר בו וכך הלאה – מצד אחד הוא אומר, יש לי חוק, יש לי תוכנית ממשלה מאושרת, מצד שני הוא אומר, רגע, אבל הממשלה לא יכולה לעשות את כל הדברים שהיא הבטיחה לי במסגרת של התקציב שהיא עצמה אישרה ובתקרת ההוצאות שהיא עצמה קבעה. ולכן אם אנחנו חוזרים לאותו נושא של אמון, אחד המקומות שבהם כדאי להתחיל את אותו ביסוס של אמון הוא בהקפדה ושמירה על אותן מסגרות, על הסימטריה בין המסגרות, כך שלפחות בתוך המערכת הציבורית תהיה איזושהי עקביות שמאפשרת לציבור את אותו ביטחון שמה שהובטח ומה שאושר אכן יוכל להתקיים. אז אפשר יהיה להתחיל לבנות את אותו האמון לטווח ארוך יותר. תודה רבה.

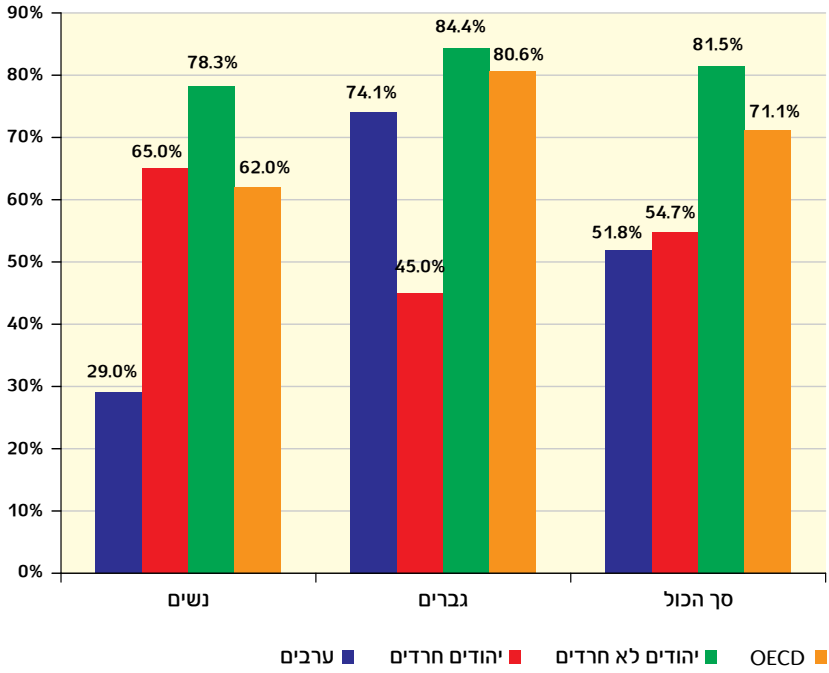
דברי יעל מבורך, אחראית על תחום המקרו באגף התקציבים

אני אדבר על חלק מהנושאים שעלו פה היום גם בהקשר של ראייה אחורה על השינויים שנעשו בשנה האחרונה בפרט, וגם בשנים הקודמות; ואתייחס גם בראייה ארוכת טווח, כמו שהתבקשנו, על האתגרים של הטווח הבינוני והטווח הארוך. תסלחו לי ואני מקווה שתקבלו בהבנה שאני לא אדבר על תקציב 2015. אני מבינה שזו סוגיה מעניינת מאוד. התקציב של שנת 2015 הוא בשלבי הכנה במשרד האוצר, והמדיניות שעליה אנחנו מדברים פה היום נמצאת בשלבי הגיבוש שלה בבית, ולכן כל עוד הנושא הזה נמצא בגיבוש בבית פנימה אני אלבש את הכובע המערכתי שלי ולא אתייחס אל הנושא הזה עד שהוא יהיה פומבי. אדבר רק על הנושאים של הדרג המקצועי, ואשאיר כמה דקות לדבר על הנושא של תקציב מגדרי. כמה אנשים שנמצאים פה היום שמעו כבר את ההתייחסות הזאת הבוקר בכנסת, אבל אני חושבת שזה נושא מעניין וחשוב, אז אשאיר לזה כמה מילים בסוף.

אתחיל באתגרים הדמוגרפיים הכלכליים, ואחר כך כמה נקודות לגבי המדיניות הפיסקלית בהתייחס לדברים שנאמרו פה לפניי. כולם, אני מניחה, מכירים את המשולש שאנחנו יכולים לתפוס תמיד רק שני קצוות שלו ואף פעם לא את הקצה השלישי – הוא בעצם נגזרת של זה. אז בצד אחד יש לנו הגירעון, החוב למעשה, בצד השני – ההוצאה הממשלתית, ובצד השלישי מדיניות המס. לצורך העניין אם אנחנו מחליטים לא להעלות מסים יש שתי אפשרויות: או להגדיל את החוב או לצמצם את ההוצאה הממשלתית. אבל לפני שניכנס לנושאים של המדיניות הפיסקלית אני חושבת שחשוב לראות קצת את המשק הישראלי, את העוגה הגדולה ואת המשק שאנחנו חיים בו, והממשלה בסוף היא צד אחד או חלק אחד מתוך המשק כולו; ולדברים יש סינרגיה מסוימת.

אז הנושא הראשון הוא הנושא של שיעורי התעסוקה. בתרשים 5 רואים את שיעורי התעסוקה במשק כולו, שיעורים יחסית גבוהים גם בהשוואה בין־לאומית, גם נשים וגם גברים יהודים. שתי אוכלוסיות שאנחנו שמים עליהן דגש משמעותי בנושא של שילוב שלהם בשוק העבודה ברמת המדיניות הן נשים ערביות וגברים חרדים, מתוך אותם נתונים שאנחנו רואים היום.

תרשים 5: שיעורי תעסוקה של בני 25–64, 2011

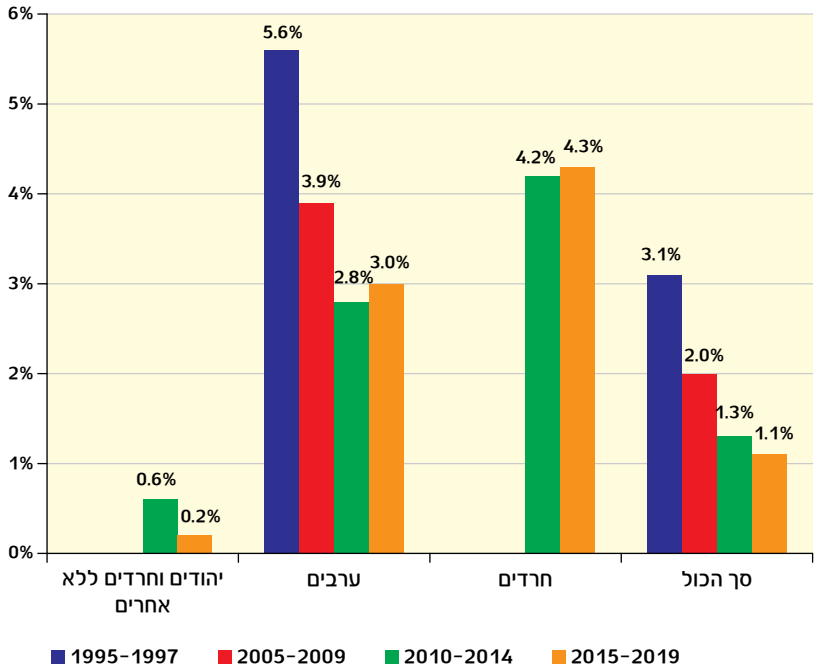


מקור: למ"ס.

הנושא השני הוא הנושא הדמוגרפי. בתרשים 6 אנחנו רואים את גילאי העבודה, בני 25–64, לפי מגזרים, בהסתכלות משנת 1995 עד סוף העשור הנוכחי, עם המגמות. הנתונים הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ורואים את ההבדלים הדמוגרפיים בין האוכלוסיות. הדברים האלה בסופו של דבר משפיעים על קצב הצמיחה של המשק ועל היכולת של הממשלה מצד אחד להגדיל את ההוצאות שלה, מצד אחר לספק שירותים לאזרחים. הרבה מאוד מהדברים שנאמרו פה היום

על תקציבי הבריאות, למשל, על תקציבי החינוך, על תקציבים של עוני ועוד, הם בסופו של דבר נגזרת של הדברים שאנחנו רואים פה היום.

תרשים 6: קצב גידול דמוגרפי שנתי, בני 25–64, מגזרים שונים, 1995–2019

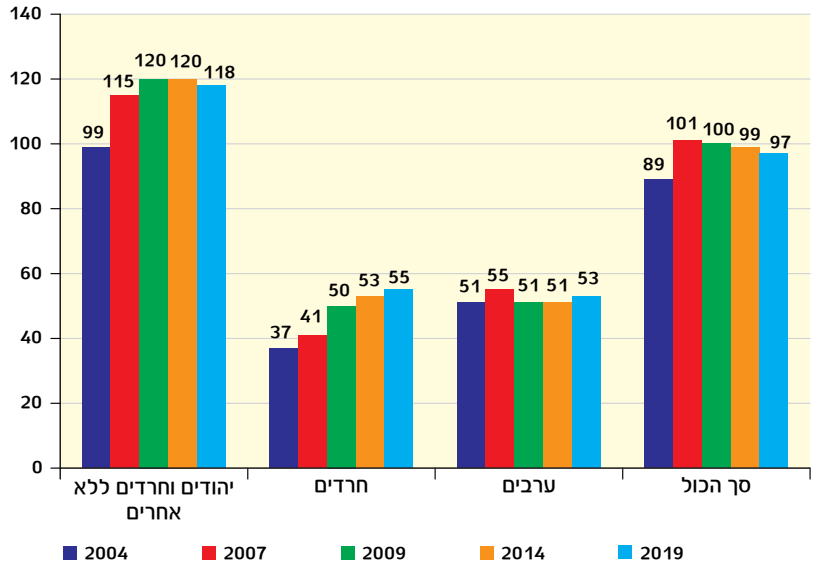


מקור: למ"ס.

נושא נוסף הוא הנושא של הפריון. בתרשים 7 רואים את הפריון בישראל שהוא – וגם בזה אני לא אפתיע – נמוך בהשוואה בין־לאומית. גם פה אנחנו רואים את המגמות הצפויות; שיפור, אני מקווה, פרי עבודה של מדיניות ממשלתית לשיפור הפריון באוכלוסיות שנכנסות לשוק העבודה, מה שכמובן משפר את השכר שהם מרוויחים, כי פריון ושכר קשורים בקשר הדוק.

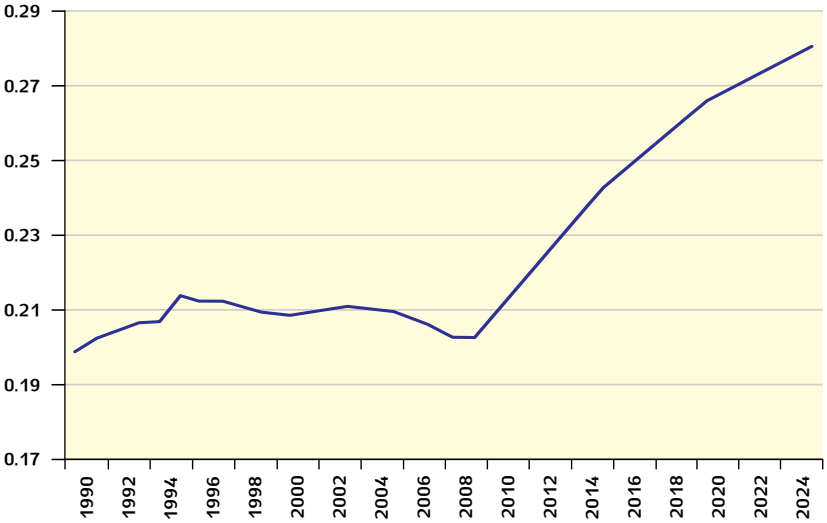
נושא נוסף מתקשר לנושא הדמוגרפי – עלייה ביחס התלות. בתרשים 8 אנחנו רואים את השינוי שהוא תוצאה של דור הבייבי בומרז הישראלי שמגיע לגיל פרישה, ואת היחס בין אוכלוסייה שפרשה ובין אוכלוסייה עובדת.

תרשים 7: פריון לנפש, בני 15 ומעלה, מגזרים שונים, 2004–2019 (ממוצע 2009=100)



מקור: משרד האוצר.

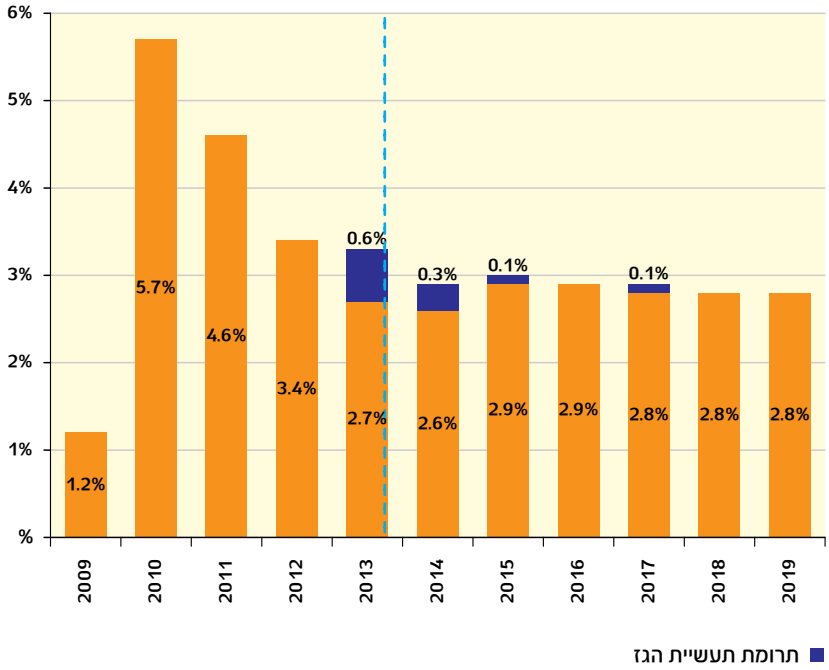
תרשים 8: יחס התלות, 1990–2024



מקור: משרד האוצר.

כל הדברים שדיברתי עליהם עכשיו – נושאים של פריון, נושאים של דמוגרפיה – עצם הסיבה שאני מציינת אותם פה עכשיו היא הקשר שלהם לתחזית שלנו על קצב צמיחת התוצר בשנים הבאות. התרגלנו בעשור האחרון לקצב צמיחה של 4.5% תוצר ריאלי. לפי תרשים 9, היום אנחנו מסתכלים קדימה ורואים שקצב צמיחת המשק נע סביב 3%. השינויים האלה – זה כולל הגז וכולל הכנסות כאלה ואחרות והפריון של המשק – הם תוצר של הדמוגרפיה שראינו קודם לכן. אז רק בשביל לסכם את הנקודה הזאת, השינויים הדמוגרפיים גוזרים לנו כמה תוצאות: אחת, ירידה בפוטנציאל הצמיחה של המשק; שתיים, גידול באי־השוויון, שוב, בהינתן שלא תהיה מדיניות ממשלתית אחרת שתפעל למתן את הדבר הזה, ויהיה גידול בנטל התקציבי בגלל הוצאות הסיעוד ועוד הוצאות שנובעות מפנסיה תקציבית.

תרשים 9: קצב צמיחת התוצר, 2009–2019



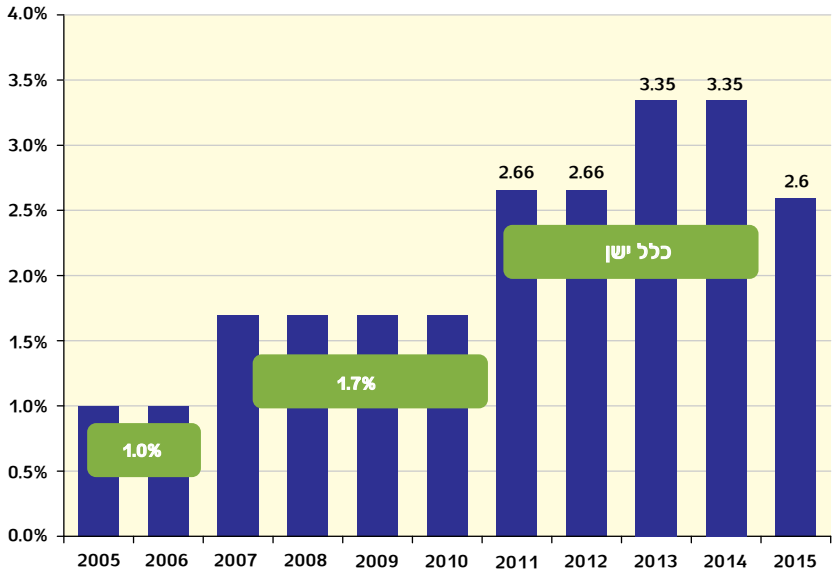
מקור: משרד האוצר.

בנוגע לנושאים הפיסקליים, פרופ׳ לאה אחדות הציגה את הכלל החדש של מגבלת ההוצאה. אני לא אחזור שוב על הרכיבים שלו, אבל הוא בא לסמן גידול בקצב ההוצאה שהוא יותר גבוה מקצב גידול האוכלוסייה, והוא כולל יעד חוב-תוצר שאפתני יותר

של 50%. ה־50% האלה, אם אנחנו מריצים אותם שוב באקסלים שלנו בעולם הנקי לחלוטין שבו החל בשנת 2019 אנחנו נמצאים ב־1.5% גירעון, אז אנחנו מגיעים אל היעד הזה ב־2030. אני מניחה שלא נהיה במשך עשור ויותר בגירעון של 1.5% כי יש גם תנודתיות של משק ויש זעזועים שהמייצבים האוטומטיים אמורים להגיב עליהם. אז היעד הוא כיוון שאליו אנחנו חושבים שנכון ללכת, בהינתן המצב הגיאו־פוליטי של ישראל והדמוגרפיה שלה, כמו שאמרנו, והמציאות שאנו נמצאים בה.

בתרשים 10 רואים שכלל ההוצאה משנת 2005 היה 1% בשנתיים הראשונות, עלה ל־1.7%, כלומר בדיוק קצב גידול האוכלוסייה, שימור התקציב הריאלי לנפש. הכלל, שנכנס ב־2011, שהיה תוצאה של נוסחה, הביא לגידול ניכר בהיקפים התקציביים, בגידול ההוצאה, והיה אמור להגיע בשנת 2015 לקצב של 4%. יש לזה כמה סיבות, אני לא אכנס אליהן; אך חלק זה שינויי מדידה, חלק זה באמת הדמוגרפיה שהשתנתה, כי הכלל היה מבוסס על צמיחת העבר, שהיא פחות מתאימה למה שאנחנו רואים קדימה. חשבנו שגידול של המגזר הממשלתי ב־4% בעוד המשק צומח ב־3% דורש בחינה מחדש. לכן הלכנו לכלל שהוא כלל יחסית יציב: הוא נע בין 2.4% ל־2.6% בראייה ארוכת טווח – שאל מול קצב צמיחה של 3% זו נראית לנו תוצאה סבירה. תכף אני אראה משהו על הניתוח של הדבר הזה.

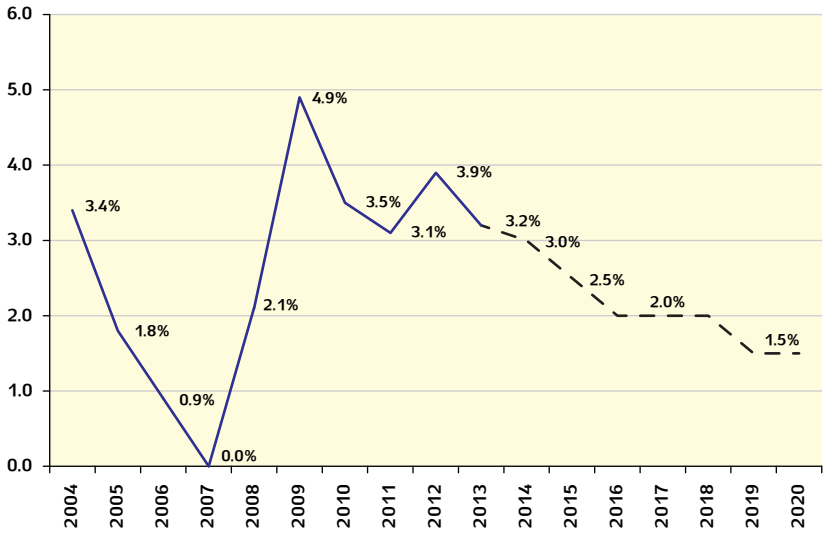
תרשים 10: מגבלת ההוצאה, 2005–2015



מקור: משרד האוצר.

בתרשים 11 אפשר לראות את הגירעון. ראינו את זה גם בדברים שהוצגו קודם, אז אני ארוץ עליהם. שנת 2007 היא שנה של איזון תקציבי, שלא היה גירעון בכלל; בשנת 2008, שנה אחרי, נפלו המסים בגלל המשבר והגענו לגירעון גבוה יחסית של כמעט 5%; ירידה מתונה אחר כך, והיום, כמו שעדי הציג, גירעון שפחות או יותר אפשר לקרוא לו גירעון מבני כי אנחנו נמצאים כמעט ללא פער תוצר שמסתובב כבר שלוש שנים סביב ה־3% ואמור לרדת בשנת 2015 ל־2.5% – מדרגה משמעותית.

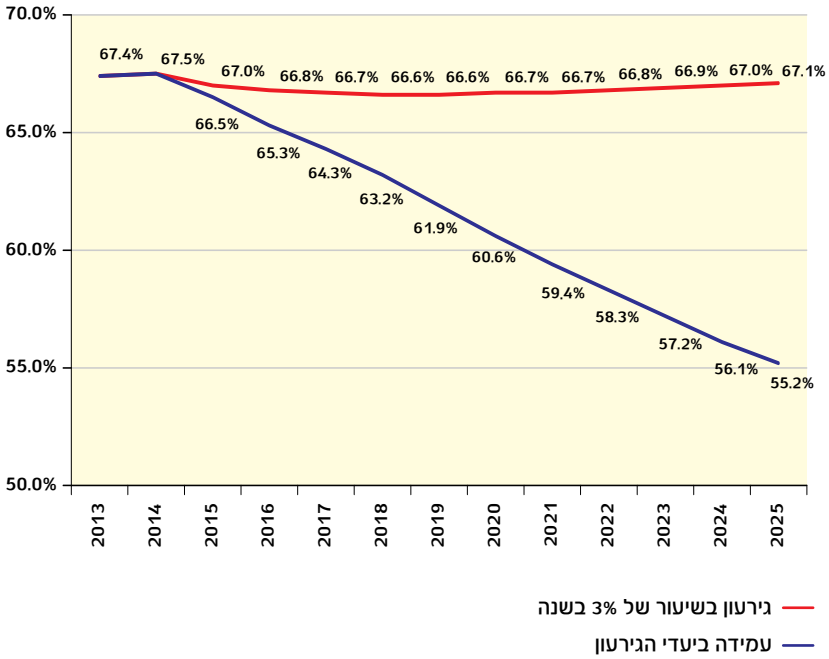
תרשים 11: תקרת הגירעון, 2004–2020



מקור: משרד האוצר.

בתרשים 12 אפשר לראות סימולציה שלנו שמראה מה קורה אם נשארים בגירעון של 3% לשנה. אם אנחנו ממשיכים באופן תוצאתי באותם 3% שסביבם אנחנו מסתובבים בשלוש השנים האחרונות לא נפחית את יחס החוב־תוצר שלנו, ונישאר בעצם ללא הפחתת חוב.

תרשים 12: התפתחות יחס החוב-תוצר, 2013-2025

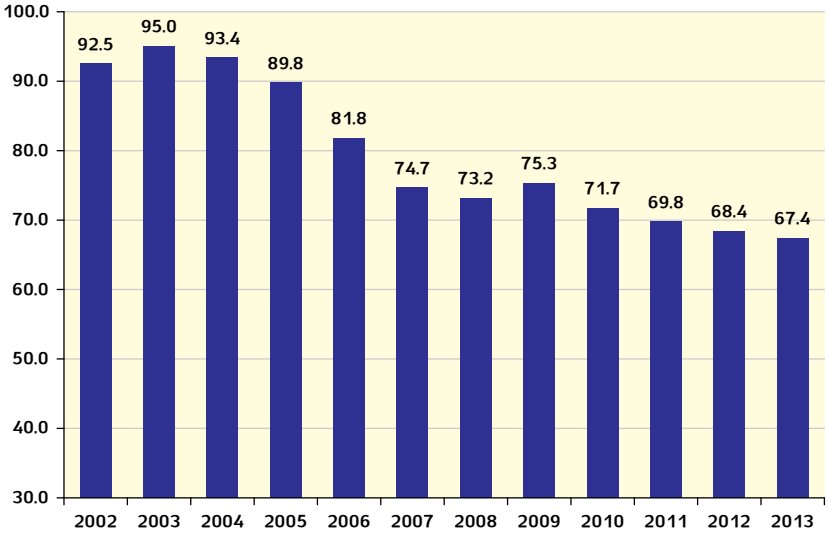


מקור: משרד האוצר.

בתרשים 13 רואים את יחס החוב-תוצר בראייה אחורה: בעשור האחרון, משנת 2002, אנחנו רואים את הירידה הניכרת בחוב, שהיה בשיאו 95%. לסוגיית האמינות של הכללים, אנחנו הרבה פעמים מקבלים ביקורת, שבחלקה הגדול גם מוצדקת, על השינויים התכופים בכללים: הכללים משתנים; זה גם יכול לשדר חוסר אמינות, וזה גם מקשה לקבוע מדיניות וכולי. אני חושבת שהגם שהכללים השתנו הממשלה הפחיתה חוב באופן משמעותי, וזה בסופו של דבר מבחן התוצאה. המדיניות הזאת, גם זה שהיא השתנתה ומורידים רבע אחוז לפה ורבע אחוז לשם ועושים כל מיני התאמות, בסופו של דבר היא השיגה את התוצאה הזאת שהיא, אני חושבת, תוצאה טובה לכלכלת ישראל ולאזרחים שלה: הפחתת חוב משמעותית.

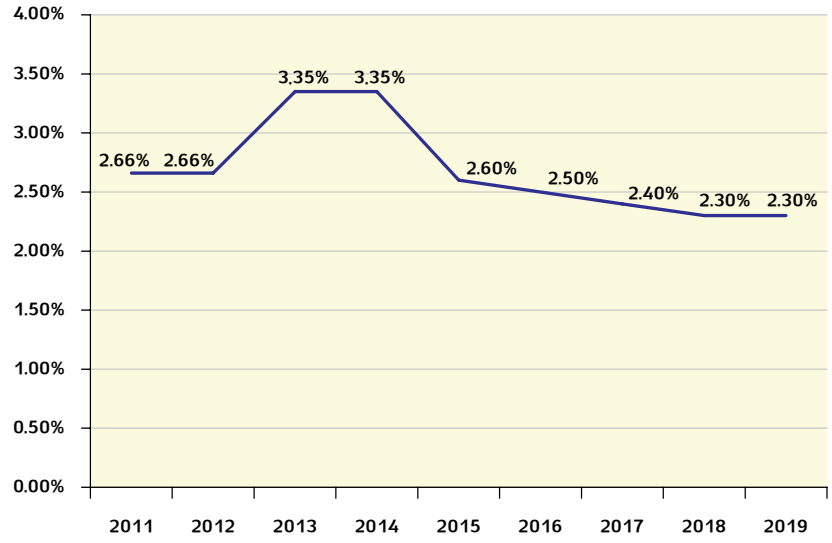
בתרשים 14 מופיעה מגבלת ההוצאה כשמסתכלים עכשיו קדימה. כמו שאמרנו, היה לנו שיא של 3.35% בשנת 2013 ו־2014, ועכשיו אנחנו חוזרים להיקף של גידול בהוצאה שהוא דומה לשנת 2011, שבה הוחל כלל הנוסחה הראשון.

תרשים 13: יחס החוב-תוצר, 2002-2013



מקור: משרד האוצר.

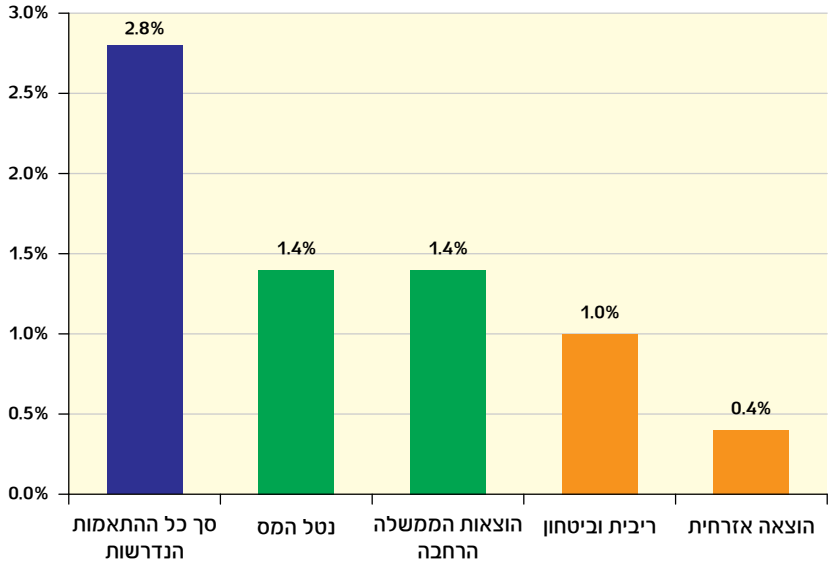
תרשים 14: מגבלת ההוצאה, 2011-2019



מקור: משרד האוצר.

בהיבט הזה של היכולת שלנו לפַנות – להמשיך לפנות, כמו שנאמר פה – מקורות מתקציב מערכת הביטחון, שגודלו יורד ביחס לתוצר, ומהריבית: הריבית יורדת בשיעורים יפים בהינתן שהגירעון שלנו הולך ומצטמצם, ואנחנו גם נהנים מהמדד הנמוך ומהריבית הנמוכה בעולם וכולי. אז בסך הכול מה שאפשר לראות בתרשים 15, אם לסכם את השינויים במצרפים באחוזי תוצר משנת 2012 עד 2019, אם נרצה לרדת מאותם 3% גירעון ל־1.5%, כמו שאנחנו מתוכננים לפי החוק ב־2019, אנחנו צריכים לעשות התאמות בהיקף של 2.8% מהתוצר. הדילמה שהייתה לנו כשהתלבטנו בנוגע לכלל ההוצאה החדש היא איך לחלק אותם, בהינתן, שוב, חוב קבוע בין הוצאה להכנסה. הדרך שבה אנחנו חילקנו את זה, או התוצאה של הכלל, היא איזון בין העלאת מסים ובין הקטנת ההוצאות של הממשלה, ובשים לב למתווה הרב־שנתי של תקציב הביטחון שמפנה מקורות, ולריבית. ולכן אנחנו רואים בסך הכול שחיקה מתוכננת בהוצאה האזרחית בהיקף של 0.4% תוצר.

תרשים 15: סיכום השינויים במצרפים באחוזי תוצר, 2012–2019

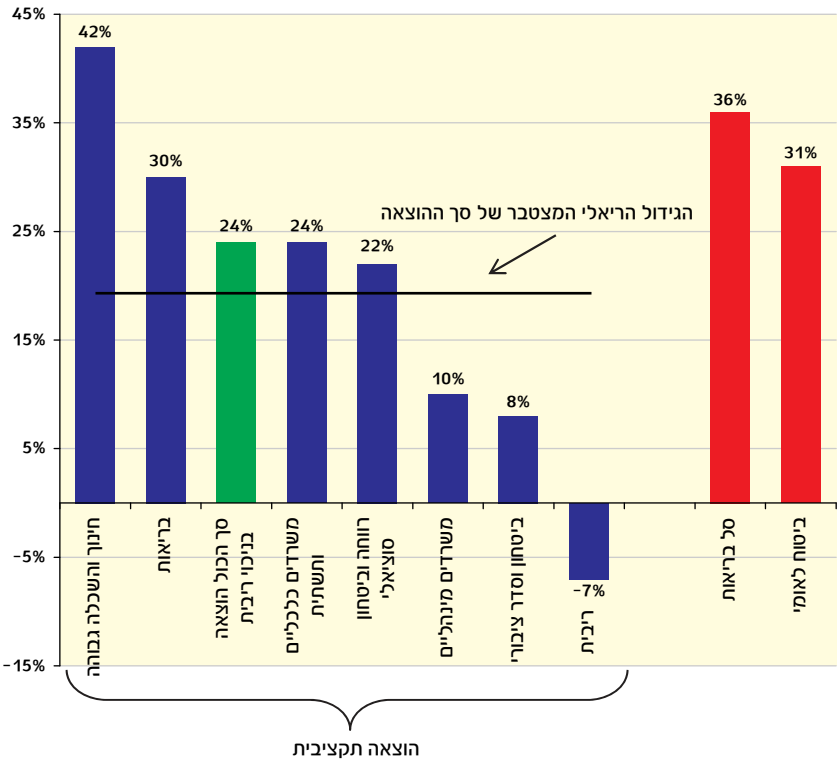


מקור: משרד האוצר.

בתרשים 16 מוצגים השינויים הריאליים בתחומי ההוצאה העיקריים בשנים 2005–2014. אֵילו תקציבים גדלים ואֵילו תקציבים קטנים? תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה גדל ריאלית ב־42%. זו בעיקר תוצאה של הסכמי השכר עם המורים

ביסודי, בעל־יסודי וההסכם הרב־שנתי במערכת ההשכלה הגבוהה. תקציבי הבריאות גדלו ב־30%. סך הכול ההוצאה גדלה ב־24%, המשרדים הכלכליים גדלו, תקציבי הרווחה גדלו מעל הקו, ומה שנשחק משמעותית אלה המשרדים המינהליים, ביטחון וסדר ציבורי, ביטחון וביטחון פנים וכל יתר תקציבי הביטחון, והריבית. בצד אנחנו רואים גם תקציבים שאינם תקציבים ממשלתיים פרופר, אלא הם מס בריאות או דמי ביטוח לאומי, שהם לא כולם ממשלתיים, אבל הם גם בשיעורי גידול משמעותיים. אלה הם הדברים שאנחנו צריכים להסתכל עליהם ולהביא בחשבון כשאנחנו בונים את תקציב 2015. יש לנו פה מלאכה לא פשוטה בגיבוש התקציב הקרוב.

תרשים 16: השינוי הריאלי המצטבר לפי תחומי הוצאה עיקריים, 2005–2014



מקור: משרד האוצר.

מילה על מגדר. החל בשנת 2015 אנחנו, עם שאר משרדי הממשלה, נעשה ניתוח מגדרי של התקציב. ניקח כל נתח מתקציב המדינה ונבדוק את השימושים שלו בחלוקה לגברים ונשים וההשפעה של התקציב הזה על האוכלוסיות השונות. אני חושבת שהדבר הזה חשוב כי חשוב להסתכל על השימושים של התקציב ולנתח את התקציב; זה חשוב גם לנו כמשרד אוצר, ואני חושבת שזה חשוב גם לממשלה ולשרים כולם. אם יהיה לנו בסיס נתונים רחב בהיבט הזה זה יכול להיות כלי מאוד משמעותי בעיצוב המדיניות הממשלתית. נוכל לקבל החלטות ולבחון את היעדים שאנחנו שמים לעצמנו, איך הם בסופו של דבר באמת משפיעים על האוכלוסייה, גם בהיבט של נשים וגברים, וגם בסופו של דבר בחלוקות אחרות ובתחומים אחרים. זו אבן דרך ראשונה שאנחנו מסמנים לעצמנו. תודה רבה.

דברי פרופ׳ אבי בן בסט, החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים

אני לא אשתמש במצגת כי המצגת של מכון ון ליר נשלחה אלינו עוד קודם ונוכחתי לדעת שחלק גדול מהנתונים שאני התכוונתי להציג כבר הוצגו לכם, אז אני רק אצטט אותם.

המטרות האוניברסליות של מדיניות מקרו כלכלית הן שלוש: אנחנו תמיד אומרים שאנחנו רוצים צמיחה גדולה ככל האפשר; לצמצם את אי־השוויון; ויציבות כלכלית. כאשר אנחנו מדברים על יציבות כלכלית המצב בשנים האחרונות הוא מצוין. אין מה להתלונן על קצב האינפלציה. כאשר אנחנו מדברים על צמיחה אנחנו אמנם נוהגים להתגאות בה, אבל בסך הכול מצבה סביר רק בהשוואה למשבר העולמי, לא בהשוואה ארוכת טווח. פה אני רוצה להעיר על אמירה שגויה שאני שומע לעתים תכופות. לא צמחנו בעשור האחרון, ובשום תקופה, לא ב־4.5% ולא ב־5%. זה החשבון, אבל זה לא הניתוח הכלכלי. צמיחה כלכלית, לא גידול בתוצר, אנחנו בודקים בין שתי נקודות של תעסוקה מלאה. נוח כמובן למי שהוא היום ראש הממשלה להתחיל לספור ב־2003, אבל כדאי לזכור שבשנתיים שקדמו ל־2003 התוצר ירד, כך שבממוצעים ארוכי טווח, אם תיקחו תקופות של תעסוקה מלאה, אנחנו כל הזמן בקצב של פחות או יותר 3.5% ולא 4.5%. זאת המציאות.

זה מסתדר טוב עם הממצא הבא. אמרתי שהמצב של הצמיחה סביר בהשוואה למשבר בעולם, אבל אם הוא היה באמת כל כך נפלא היינו צריכים לראות קידום שלנו בטבלה של התוצר לנפש. אם אתם מסתכלים על התוצר לנפש מקומה של ישראל לא השתנה כבר הרבה שנים. אם נסתכל על מדינות ה־OECD, אז המדינות שמתחתינו הן רק אלה שבמזרח אירופה או בדרום אמריקה. בין חברות ה־OECD, יוון הייתה קודם מתחתינו, לפני העשור הזה, וגם אחרי העשור הזה הם מתחתינו. זאת אומרת, לא שיפרנו את היעד המרכזי, שהוא להגדיל את התוצר לנפש, וגם לא את קצב הצמיחה של התוצר לנפש.

ואי־השוויון, אין ספק שפה המצב חמור, ראיתם את זה בוודאי במצגת. אם אנחנו מסתכלים על מדד אי־השוויון אנחנו במקום חמישי בעולם, והיו כבר אינדיקציות שגם מקום שלישי. אם אנחנו מסתכלים על שיעור העוני אנחנו במקום הגבוה ביותר. כך שהמטרה של המדיניות בראייה ארוכת טווח היא להאיץ את קצב הצמיחה כך שישתפר מקומנו בתוצר לנפש, אבל גם בדרך שחלוקת העוגה תהיה יותר הוגנת ונצליח לצמצם את אי־השוויון הכלכלי.

לצערי אני לא יכול להיות איש בשורות. אם אנחנו מסתכלים על ממשלות ישראל מאז 2003 ועד היום, תפיסת העולם הכלכלית שלהן היא הכי ימנית בעולם המערבי, והיא מתבטאת לא רק בגודל ההוצאה ובשיעור המס; היא מתבטאת גם הרבה בהרכב של ההוצאה והמסים; גם אמצעי מדיניות שהוצגו כמאיצי צמיחה הם לא בהכרח מאיצי צמיחה. להפך, חלק מהאמצעים שהממשלות מאז 2003 נקטו הם מעוותים, הם פוגעים ביעילות, הם גם עולים לנו כסף, והם גם לא טובים לצמיחה. זה נשמע כללי, לכן מיד אפרט. נקודה שנייה, אני מאוד תומך בהצהרות של הממשלות מאז 2003, רק המעשים לא מי יודע מה. אני חושב שהממשלה נרתעת מלהתמודד עם בעלי הכוח בכלכלה הישראלית, וכשאני אומר בעלי הכוח בכלכלה הישראלית אני מתכוון גם במגזר העסקי וגם בקרב העובדים. הממשלה לא עושה מספיק בהתאם ליעדים שהיא הציבה בהצהרותיה: היא לא עושה מספיק לא בתחום התחרות, לא בתחום התשתיות המונופוליסטיות, ובוודאי ובוודאי שהיא לא עומדת כמו שצריך לעמוד מול אותם ועדים חזקים מאוד שמבחינת נזקם למשק הם לא שונים מחברות בתחומים שהם לא תחרותיים.

עכשיו אני אפרוט את האמירות האלה. קודם כול לגבי תפיסת העולם של הממשלה והמדיניות התקציבית. תפיסת העולם ברורה. התזה של הממשלה היא: אם נוריד את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נצליח להוריד גם את שיעור המס בתוצר, כלומר את נטל המס, ואם נטל המס יפחת המשק יצמח מהר יותר. אז כמה הערות: אין ממצאים חד־משמעיים מבחינה מחקרית שאכן עם שיעור מס ממוצע נמוך נצמח מהר יותר. די אם תשוו את גרמניה, סקנדינביה וכל מרכז אירופה לארצות הברית: במדינות האלה ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר ושיעור המס הרבה יותר גבוהים מבארצות הברית, ובכל זאת הן לא צמחו פחות ממנה ב־40 השנים האחרונות. יתרה מזאת, אנחנו יודעים ממחקרים אחרים שאי־שוויון כלכלי מאט את קצב הצמיחה, בעיקר דרך מנגנון החינוך, כי כאשר אי־השוויון גדול יותר יכולתן של משפחות עניות להשקיע בחינוך קטנה, ואנחנו יודעים שההון האנושי הוא אחד המנועים החשובים לצמיחה כלכלית. אם אנחנו מעצימים את אי־השוויון – וזה מה שעשינו, בגדול נאמר, אם מסתכלים על כל התקופה – אז בוודאי שאנחנו פוגעים גם בצמיחה.

נסתכל עכשיו על מדיניות ההוצאה הכספית. כאשר אנחנו מסתכלים על סך כל ההוצאה הממשלתית בתוצר ישראל נמצאת במקום 25 מתוך 31. כאשר אנחנו מסתכלים על שירותים אזרחיים יחסית לתוצר אנחנו במקום 30 מתוך 31. כמו שכבר הדגישו פה, רק קוריאה הדרומית מתחתינו. אבל עכשיו צריך לפרוט את זה לפרוטות. במה זה מתבטא? גם את זה ראיתם: זה מתבטא בדברים מאוד ברורים: בהוצאה לתלמיד, ששם אנחנו במקום 26 מתוך 31, ואנחנו יודעים מה התוצאות במבחני פיזה בשנים האחרונות; זה מתבטא גם כמובן באיכות החינוך שהילדים מקבלים, ושוב, ירידה בהון האנושי מובן שהיא פוגעת בקצב הצמיחה של המשק; זה מתבטא גם בבריאות. אם תבדקו את הבריאות לנפש – כאשר אנחנו מביאים בחשבון את הקפיטציה, כלומר שהרכב האוכלוסייה משתנה לטובת משקל גדול יותר של קשישים, שהוצאות הבריאות שלהם גדולות יותר – אז שם אנחנו במקום קצת יותר טוב. אבל עוד פעם, מתחת לחציון, במקום 19 מבין 31; ובאי־שוויון כבר ציינתי איפה אנחנו עומדים.

מה הממשלה מתכוונת לעשות? שימו לב, בשירותים אזרחיים אנחנו במקום 30 מתוך 31, לאן עוד אפשר לרדת? ובכן, אני רוצה להגיד לכם שהמדיניות של הממשלה הזאת היא להמשיך לרדת, ואיך אני יודע? מסיבה מאוד פשוטה: מה אומר הכלל הפיסקלי החדש? הכלל הפיסקלי החדש אומר שההוצאה תגדל בשנה הבאה ב־2.6%. אבל מה קצב הצמיחה ארוך הטווח של המשק? 3.5%, אפילו התחזית מדברת על 3%. זאת אומרת חד־משמעית, רבותיי, במדיניות הכלכלית לשנה הבאה אנחנו מקטינים את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. למה הממשלה לא מכריזה על כך? כי היא מתביישת ביעד שלה? אבל זאת בדיוק התוצאה: ההוצאות יגדלו ב־2.6%, קצב הצמיחה ארוך הטווח יישאר קצת יותר מ־3%, אז ברור שתימשך הבעיה שאנחנו חווים.

מנגד כמובן עומד המימון, המיסוי. יש באמת הישג למדיניות הזאת שמורידה את המשקל של ההוצאות הציבוריות בתוצר בכך שנטל המס הממוצע אכן פוחת. אם רצינו שיעורי מיסוי מאוד נמוכים והוצאה נמוכה אז אנחנו במקום מצוין, מקום 23 מתוך 33; זאת אומרת שיעור המס אצלנו אכן נמוך יותר, אבל זה לא הדבר הרצוי בעיניי. אני חושב שעדיפה הוצאה גדולה יותר ומיסוי גדול יותר. להוריד את ההוצאה ואת המיסוי זה לא חזות הכול. אם בדרך אתה פוגע בחינוך, בבריאות, מעצים את אי־השוויון הכלכלי, אז מה השגת במדיניות הזו?

אבל במיסוי יש לנו בעיות נוספות. הזכירו אחת מהן במילה אחת בסוף ההרצאה הראשונה. גם בהרכב המסים יש לנו בעיה אדירה: יש מסים סטטוטוריים, שאתה חייב לשלם אותם בהתאם לקריטריונים שונים: מס הכנסה, מס ערך מוסף, ועוד. אבל, רבותיי, יש גם פטורים ממס. ב־2014 – הכול לפי האוצר – היקף הפטורים ממס הוא 47 מיליארד שקל בשנה. לחלק מהפטורים האלה יש יעד כלכלי־חברתי,

אבל לחלק מהפטורים האלה אין יעד כלכלי־חברתי, והם או מעצימים אי־שוויון או מעצימים אי־שוויון וגם פוגעים ביעילות הכלכלית, קרי פוגעים בצמיחה הכלכלית. אז אציין את הדברים העיקריים שפוגעים ביעילות הכלכלית, ולכן פוגעים בצמיחה הכלכלית וגם מעצימים את אי־השוויון. למה לא נבטל אותם? בוודאי על ידי ממשלה שמכריזה על עצמה ימנית, קרי מה שעומד לנגד עיניה זה כלכלת השוק. איפה עומדת כלכלת השוק כשלפי החוק לעידוד השקעות הון, ובעיקר ליצוא, יש הטבות בהיקף של 7.2 מיליארד שקל? למה צריך לעודד את היצוא יותר מאשר אנחנו מעודדים תחליפי יבוא? הם יתרמו לצמיחה הכלכלית אותו דבר, והם יתרמו לשיפור מאזן התשלומים אותו דבר. אבל יתרה מזאת, זו מדיניות אנכרוניסטית. בשנות החמישים, השישים, השבעים, השמונים, אפילו התשעים, היה לנו עודף יבוא גדול מאוד; היה לנו גירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. זה כבר לא המצב. יש עודף במטבע החוץ; עודף במטבע חוץ גורם לירידת שער החליפין. אז לחצו קודם על הנגיד, ועכשיו על הנגידה, להתערב ולתמוך בשער החליפין; אבל אחת הסיבות שיש עודף כזה גדול היא התמריצים ליצוא. איזה היגיון יש לתת תמריצים ליצוא? הרי הם יגדילו את היצוא, יגדילו את העודף, שער החליפין ירד ויצעקו על הנגידה, "תתערבי", כדי להעלות בחזרה את שער החליפין. אז קודם כול גורמים פה לעיוות בהקצאת המקורות בין תחליפי יבוא ליצוא, וזה דבר שבפוטנציה כמובן פוגע בתוצר. ושנית, מבזבזים מקורות תקציביים.

יש כמובן עוד בלי סוף הטבות שלא משיגות יעד כלכלי. על קרנות השתלמות כבר נמאס לי לדבר, אבל אל תדאגו, אני לא אפסיק עד שיבטלו אותן. 4.4 מיליארד שקל בשנה. מה זה משיג? שום השתלמות אין מאחורי זה; אתה יכול לקנות בקרן הזאת מה שאתה רוצה, ממכונית ועד טיול מסביב לעולם.

ומה עוד הגדלנו לעשות בשנה האחרונה? מצד אחד מדברים על הצורך בביטול פטורים. בהנהלת משרד האוצר עצמו – אני לא אדבר בשמם חלילה בלי רשות – אבל בסופו של דבר הם העידו על עצמם שהם חסידים גדולים של ביטול פטורים ממס; אז מה עשינו השנה? הגדלנו את הפטור ממס ב־3 מיליארד שקל על ידי פטור ממע"מ לדיור. הבעיה העיקרית בדיור היא מחסור בהיצע של דירות. בזה לא מטפלים, אלא נותנים הקלה במע"מ כדי שהביקוש יגדל. בהיצע נתון המחיר יעלה עוד יותר.

אז זה באשר למדיניות התקציבית. אבל בדקה אחת בכל זאת אתרכז במשפט שאמרתי בדברי הפתיחה שלי: זה לא רק המדיניות התקציבית. דווקא ממשלה שכל כך חסידה של כלכלת שוק – ורבותיי, גם אני חסיד של כלכלת שוק בכל מה שקשור בפעילות המגזר העסקי – שם לדעתי המדיניות שלה רפה. ההצהרות גבוהות והמדיניות בפועל היא רפה. כולנו יודעים מה קורה בחברת חשמל, בנמלים, ברשות שדות התעופה. המונופולים האלה – לפי הספר הם בבעלות הממשלה,

לפי המציאות הם בבעלות העובדים. כל ניסיון לרפורמה שם עולה בהרבה כסף. מגדילים את התשלומים לעובדים, שהם הבעלים בפועל של המוסדות הללו, השכר שם מגיע לממדים אסטרונומיים, ואת רפורמת התחרות אנחנו לא מקבלים. כך קרה בניסיון לעשות רפורמה בנמלים ב־2003–2004. אני לא יודע מה יקרה עכשיו, אם סוף־סוף תהיה רפורמה. כולם מבינים שיש מקומות שבהם אם אין תחרות – כי אין מספיק שחקנים – אז הדרך ליצור תחרות היא לפתוח את המשק יותר ליבוא. על זה מדברים הרבה מאוד. האם באמת פותחים אותו ליבוא? האם זה מה שקרה במוצרי החלב, למשל, לאחרונה בקנה מידה משמעותי? האם זה מה שקורה במוצרים חקלאיים אחרים? לא. אני חושב שצריך שינוי הרבה יותר יסודי במדיניות הכלכלית. צריך הוצאה ציבורית יותר גדולה וצריך לשלם עליה במסים גבוהים יותר כדי שיהיה לילדים שלנו חינוך רציני יותר ממה שיש, כדי שרמת הבריאות תהיה נאותה וכדי שלא יהיו כל כך הרבה עניים במדינת ישראל. וגם בכל מה שקשור למדיניות, להגברת היעילות הכלכלית, יכולנו להגיע לתוצר כלכלי גדול יותר אם היינו מטפלים במרץ רב יותר גם בעיוותים שיש במערכת. לצערי באלה לא מטפלים במרץ הנדרש. תודה רבה לכם.

דברי משה גפני, חבר כנסת

אני כמובן מסכים עם חלק מהדוברים, בעיקר החלק האחרון של פרופ׳ בן בסט. לקחת לי חלק מהדברים, אבל אני אמצא עכשיו דברים חדשים.

פרופ׳ בן בסט: אני אנצל את ההזדמנות להחזיר לך אותם.

ח״כ גפני: בין חברי הכנסת אני הייתי שותף, נדמה לי, ל־22 תקציבי מדינה. שניים מהם, אולי אפילו שלושה, היו תקציבים דו־שנתיים שהתנגדתי להם. העברתי אותם בסוף בוועדת הכספים, אבל אני חושב שלא צריך שיהיה תקציב דו־שנתי, ואני יכול לראות את העניין לא דרך עיניים של כלכלן ולא דרך העיניים של אגף התקציבים. אבל אני רוצה קודם להגדיר מה צריך להיות בתקציב המדינה. יש שתי גישות קיצוניות, ננסה לתווך ביניהן. יש גישה שאנחנו צריכים להיות מדינה עשירה, אנחנו צריכים להיות מדינה שהמאזן שלה בסוף השנה הוא מאזן חיובי. היא הרוויחה כסף, הגירעון ירד, והריבית שאנחנו משלמים על החוב היא נמוכה יותר, וזה צריך להיות התהליך שהוא הקו המנחה את אישור תקציב המדינה. יש קו שני. הקו השני אומר שתקציב מדינה, ובכלל מדינה, זה לא מפעל לייצור פחיות בירה, אלא חברה, וככל שהחברה תהיה יציבה יותר וחזקה יותר ופערי המעמדות בה יהיו נמוכים יותר, כך היא תהיה חזקה יותר, וממילא גם המצב הכלכלי שלה יהיה טוב יותר.

בין שני היעדים הקיצוניים מתחילות הפשרות. זאת אומרת, ברור שאם היינו הולכים רק כמו שזה מפעל לייצור פחיות בירה לא היינו עוזרים לקשישים, לנכים, לעיוורים. הם לא תורמים כלום לכלכלה, מה פתאום אנחנו צריכים לדאוג להם אם היעד הוא רק שיהיה כסף? לכן גם אלה שהולכים בקו הזה מודים שצריך לתת גם כסף לחברה. אנחנו לא בדיוק מפעל שצריך לעשות מאזן בסוף השנה, אלא צריך לראות אם החברה, באמצעות התוכנית הכלכלית של הממשלה, היא חברה יציבה יותר. גם אלה שדוגלים בקו השני מודים שאם המצב הכלכלי יהיה רע אי־אפשר יהיה לעזור גם לאלה שהם חלשים בחברה, וגם הנושא החברתי הוא חלק מהעניין. השאלה היא איפה עובר קו האמצע, האיזון שעליו אנחנו מדברים.

אני נכנסתי לוועדת הכספים – שזה נקודת זמן מכיוון שזאת הייתה ממשלה חדשה, אחרי בחירות קשות וחילופים בכל המערכות שהיו – אני נכנסתי לוועדת הכספים כשהמשבר הכלכלי העולמי היה בשיאו. אנחנו חששנו, כולנו, שרמת החיים הולכת לרדת. אנחנו נכנסים לאותו משבר כלכלי כמו שהיה לפני מאה שנה או פחות, על כל פנים אנחנו הולכים למצב שהוא נורא ואיום. אנחנו מדינה קטנה, מוקפת אויבים, חלק גדול מהתקציב שלה הולך לביטחון, המעצמה הגדולה בעולם, ארצות הברית, נמצאת בהתרסקות מבחינה פיננסית, בנקים נסגרים. אני לא מדבר על אירופה, יוון, ספרד, איטליה, שפשוט התמוטטו. ואני נכנסתי לוועדת הכספים, ובא אז שר האוצר יובל שטיניץ. הוא מגיע לוועדת הכספים ואומר, "המצב רע, אנחנו צריכים לקצץ בהוצאות". אני אז אמרתי – אתם יכולים לראות את זה בפרוטוקולים – "אדוני שר האוצר" – אני לא יודע מאיפה לקחתי את האומץ הזה, אבל אמרתי – "אדוני שר האוצר, המצב הוא לא רע כמו שאתה עושה, המשק הישראלי חזק. אנחנו נתמודד עם העניין הזה. חוץ מזה, יש לנו את הקדוש ברוך הוא". התברר שבשני הדברים צדקתי. גם יש לנו את הקדוש ברוך הוא, וגם לא קרה כלום במשק הישראלי. תסתכלו, זה נס כלכלי. לא רק שבנקים לא נסגרו אצלנו, אלא מנהלי הבנקים התחילו להרוויח מה שלא הרוויחו אף פעם, היו יכולים להחזיק עם המשכורת שלהם שכונה בדרום תל אביב. משבר פיננסי לא קרה אצלנו. לא קרה כלום בנושא של הוצאות הממשלה. מה אנחנו יכולים להגיד היום על המשבר הכלכלי העולמי מבחינתה של מדינת ישראל? מוקפת אויבים, אמרתי, חלק גדול מתקציבה לביטחון, אמרתי, עם כל הבעיות של מה שנלווה לעניין הזה, מדינה קטנה, לא מי יודע מה, ואני מסיים את התפקיד שלי בוועדת הכספים כשאנחנו הופכים להיות מעצמת גז, שאנחנו לא צריכים יותר לייבא גז ממצרים או ממקומות אחרים, אנחנו הולכים לייצר גז ולספק אותו למדינות העולם. כל התחזיות הכלכליות, כולן קרסו. הכול נהיה יותר טוב. שיש הקדוש ברוך הוא אמרתי? אמרתי.

ואז התחילו ויכוחים, עוד לפני שקמה ועדת טרכטנברג. אני מקבל את מה שאמר פרופ׳ בן בסט, צריך לשלם מסים. אבל מי צריך לשלם מסים? צריכים לשלם מסים כל אלה שהמדינה נתנה להם להרוויח מיליארדים – מיליארדים – ולא גבתה מהם כסף. נתנה להם את משאבי הטבע. מה שהקדוש ברוך הוא נתן לכל אזרחי ישראל, והם משלמים על זה מחירים מגוחכים, אם בכלל. עושים תכנוני מס בדברים הכי חשובים, שמפה היה אפשר להרוויח הרבה מאוד כסף. אני לא מדבר על הרווחים הכלואים, אני לא מדבר על כל הדברים האלה, דברים שמלכתחילה קבעו שהם כמעט לא משלמים כסף. אני זוכר שהייתה לי שיחה קשה עם ראש הממשלה אז, נתניהו; אז הייתי חבר שלו, היום לא. היה לי אתו ויכוח קשה. הוא אומר: ״תשמע, אם אנחנו נגבה מהם כסף באופן דרסטי הם לא יקימו פה מפעלים והאבטלה תגדל״. הדיון הידוע, זה לא בא בחשבון.

עכשיו אני עושה רגע קפיצה מעניין לעניין באותו עניין. אני העברתי את דוח ששינסקי בוועדת הכספים. אני שיניתי, נדמה לי, 17 או 18, לא משנה, שיניתי הרבה מאוד דברים. נפגשתי עם הטייקונים, נפגשתי לעיני כול, לא באיזה חצר אחורית, אצלי במשרד בכנסת. ישבתי אתם אצלי במשרד, לא הסתרתי את זה, כי אמרתי שאנחנו צריכים לקבל החלטה מושכלת, לשמוע את כל הצדדים. הם איימו עליי, הם אמרו, הממשלה לא עשתה כלום בייצור הגז או הנפט, לא עשתה, לא השקיעה בזה שום דבר, אנחנו השקענו מכספנו, לקחנו את הסיכונים. אם תעלו את ההיטלים בסדרי גודל כאלה אנחנו נפסיק לחפש גז, לחפש נפט. אמרתי, בסדר, אל תאיימו עליי, יהיו אחרים. אגב, ההמשך, אחרי הגדלת ההיטלים, אחרי ועדת ששינסקי, לא שיניתי דבר במסקנות הוועדה, בגובה ההיטל, לא שיניתי אפילו לא בפרומיל. מתברר שהיו גם רבים שרוצים בעניין הזה להשקיע.

אמרתי אז לראש הממשלה, ״מה זאת אומרת לא יבואו? אם משתלם להם יבואו, לא משתלם להם לא יבואו״. אין מציאות כזאת. אנחנו מדברים על שוק חופשי. אנשים שייקחו את הדבר הזה. אין מישהו שיקבל את מה שקיבלו כאן אנשים, ואני לא מעביר ביקורת על ראשית שנות המדינה, לא מעביר ביקורת, לא הייתי אז, אני לא יודע, אני לא יודע מה הייתה הכלכלה אז, אני לא יודע מה הייתה היכולת של מדינת ישראל להתמודד עם כל הדברים, אבל היום אנחנו נמצאים בדור אחר לגמרי, מה שהיה נכון אז לא נכון היום. האם יש טעויות תוך כדי המהלכים שנעשו, האם אפשר לשנות? אחד הטיעונים שאמרו לי על רווחי הגז, אמר לי אחד מחופרי הגז – הוא לא חפר כבר הרבה זמן, אבל יש לו הרבה פועלים שחופרים – הוא אמר לי, ״תשמע, אתה אדם דתי, איך אתה יכול לעשות דבר כזה? זה בניגוד להלכה. עד עכשיו שילמתי כך וכך היטל, ועכשיו אני משלם יותר. אתה משנה תוך כדי משחק, זה בניגוד להלכה״. הלכתי לרב אלישיב

זצ"ל, באתי לשאול אותו. אמרתי, אם זה היה באמת בניגוד להלכה הייתי מודיע לכולם שאני לא מנהל את הישיבות האלה, שמישהו אחר ינהל את זה. אז הלכתי אליו, שאלתי אותו, האם אפשר לשנות את ההיטל לאותם אלה שחופרים את הגז, שמחפשים את הגז או את הנפט, תוך כדי תנועה? האם אפשר לעשות את זה? האם זה מותר על פי ההלכה? אז הוא אמר לי, כשהם הרוויחו כתוצאה מהעניין הזה הם לא שיתפו את אזרחי ישראל. הם לקחו את זה לעצמם. ממשלה סוברנית להחליט שגובה ההיטלים הוא גבוה והיא יכולה להחליט שהוא נמוך. יבוא אזרח ויגיד, עד עכשיו שילמתי 25% מס, למה אני צריך לשלם עכשיו 27% מס? אין דבר כזה, כך מתנהלת מדינה. כך אמר לי הרב אלישיב. אני אמרתי את זה, אגב, בישיבה הראשונה שניהלתי בוועדת הכספים על דוח ששינסקי.

באתי ואמרתי שהמדיניות חייבת להשתנות, עוד לפני ועדת טרכטנברג. אני אמרתי והבאתי את זה להחלטה בוועדת הכספים עם חקיקה, המתנתי עם זה למליאה. כל מעמד הביניים שמשתכר עד, אני אז טענתי עד 21,000, אבל כל מי שמשתכר מ־5,000 עד 21,000, זה היה 24,000, יורד מס הכנסה ב־2%. יורד, כל מי שמשתכר יותר יעלה לו ב־1% או 2%. ישבתי אז עם אגף התקציבים בעניין הזה, ועשינו את החשבון איך זה יֵצא בסופו של דבר מאוזן. כך עשינו. ראש הממשלה הסכים בסוף, הסכים או לא הסכים אבל העברנו את זה. אחרי זה היו גם המלצות של ועדת טרכטנברג ברוח הדברים האלה, אבל אנחנו היינו כבר אחרי זה. מה זה שבן אדם משתכר 80,000 שקל בחודש? 100,000 בחודש?

קריאה: מפכ"ל משטרת ישראל, 80,000 שקל.

ח"כ גפני: כן, אבל אני אגיד לך, אני לא מדבר לשון הרע בחודש סיוון, אז נעזוב את העניין הזה, אז חודש הבא. אבל המפכ"ל עכשיו לא מעניין אותי, יותר מעניינת מדיניות המס. אני צוחק. בסדר, אנחנו יודעים שיש רבים שמשתכרים. שאלתי, למה הוא לא משלם מס? למה כאשר מפחיתים מס ואומרים, אנחנו רוצים להוריד את נטל המס, מורידים גם להוא, למה? איזה היגיון כלכלי יש בדבר הזה? חברה שמרוויחה מיליארדים מהמכסים של אזרחי ישראל – מיליארדים – למה אי־אפשר להעלות להם את נטל המס? למה לא לדאוג למעמד הביניים?

אנחנו מדברים על מדינות ה־OECD. בזמן שלי אנחנו נכנסנו כחברים למדינות ה־OECD. אני מתנצל שאני ככה משוויץ כל הזמן, כאילו אני עשיתי את זה, אבל אני עשיתי את זה. נכנסנו להיות חברים במדינות ה־OECD כשניסינו המון זמן לעשות את זה.

קריאה: מה זה נתן לנו?

ח"כ גפני: זה נותן גם מבחינת האשראי שמדינת ישראל מקבלת. היא נמצאת במצב יותר טוב, היא לא נחשבת מדינה שאיננה יכולה להיכנס לחברות שם. זה לא נותן לנו באופן מעשי מידי שום דבר, זה נותן לנו שם טוב, זה נותן לנו תמונת מצב שבה מתייחסים אלינו יותר בכבוד, וזה מביא כסף שהוא יותר זול ממה שיכולות מדינות אחרות להשיג.

במדינות ה־OECD אנחנו הגבוהים ביותר – אני אומר את זה בשפתי, אבל זה כמעט הגבוהים ביותר – במס הרגרסיבי, במס העקיף. אנחנו הנמוכים ביותר – לא הנמוכים ביותר ממש אבל ממש ברובד התחתון – במסים הישירים, במסים הפרוגרסיביים. המס הפרוגרסיבי הוא מס צודק: לי יש יותר כסף, אני יכול לשלם יותר; יש לי פחות כסף, אני משלם פחות. המס הרגרסיבי, כמו המע"מ למשל, הוא מס שתושב שכונת הארגזים בדרום תל אביב משלם אותו דבר כמו שמשלם ההוא בסביון, שאפילו לא יודע שהוא משלם את זה. אנחנו הגבוהים ביותר במס הלא צודק הזה, אנחנו הנמוכים ביותר במס הצודק. אין לנו מדיניות, עם כל הממשלות בישראל, אלא זה טלאי על גבי טלאי בקביעת מדיניות המס. את זה היה צריך לשנות באופן דרסטי ולקבוע מדיניות.

נשאר לי מעט זמן. אני לא יכול בלי לחלוק על יעל מבורך, לא מכיוון שזה היא, היא ממש מצוינת, אבל אגף התקציבים הוא הנושא. היא הראתה בגרף שהחינוך גדל; מה זה גדל? חבל על הזמן. הבריאות משתפרת. אנחנו מדברים על אותה מדינה כמובן. הבריאות במדינת ישראל היא הרבה יותר טובה ממה שהיא הייתה לפני עשר שנים, והחינוך הוא הרבה יותר טוב ממה שהיה לפני עשר שנים. כל אחד מאתנו יודע שהמצב הוא בדיוק הפוך. הבריאות היא הרבה יותר רעה. אני לא מדבר על העשירים, לעשירים יש רופא פרטי, הכול בסדר. גם בחינוך אני לא מדבר על העשירים, שהם שולחים את הילד שלהם ללמוד אצל מורים פרטיים. אבל החינוך, כשיש צמצום בהוצאות הממשלה, מה המשמעות של העניין? לעשירים זה לא עושה כלום; אלה שגרים במגדלי אקירוב, מה הבעיה? אבל אלה שגרים בשכונת התקווה, אצלם זו בעיה כי כל שינוי בהוצאות הממשלה כלפי מטה – החינוך הוא פחות, הבריאות פחות, הרווחה פחות, כל הדברים האלה פחות. לאותם אנשים אין לוביסטים בכנסת שיכולים לבוא ולהתמודד עם העניין הזה. הגרפים הם נכונים כגרף, הם לא נכונים עם המציאות כי מספר התושבים גדל, הכול גדל, והמציאות היא שנותנים פחות חינוך ופחות הוצאות ממשלה, והממשלה החכמה הזאת בכלל לקחה כסף, אמרה שיש בור תקציבי של 40 מיליארד שקל – מה שלא היה נכון, רבתי במליאת הכנסת עם אנשי יש עתיד על זה, אמרתי שזה בלוף, אין בור כזה. יש בור? בסדר, העליתם את המע"מ, העליתם, עוד יותר, מס רגרסיבי, אבל אמרתם שהכול בסדר, עכשיו חזר חזרה. מה עשתה הממשלה? היה צריך להחזיר את זה

חזרה, להפחית את המע"מ חזרה, או לפחות לתת להוצאות הממשלה יותר, שינו את יעד הגירעון, לקחו את הכסף ואמרו, אנחנו נהיה מסודרים בגרפים. לאנשים לא יהיה חינוך ולא יהיה בריאות, ועל הכול אמר פרופ' בן בסט, לקח לי את הדברים.

אמרו לי באגף התקציבים, איך אין לכם אומץ עכשיו להתמודד עם זה? כשרציתי לשנות את מדיניות המס במע"מ ביקשתי שעל תרופות מצילות חיים לא יהיה מע"מ. לא עלינו ולא עליכם ושלא נדע מצרות, אבל אם יש בן אדם שצריך תרופה מסוימת והוא מייבא אותה מארצות הברית, זה החיים שלו, המדינה לא עוזרת לו, זה לא בסל התרופות, אבל זה יציל אותו; מה עושה המדינה? אמרתי את זה לשר האוצר, ואמרתי את זה בעיקר לאנשי אגף התקציבים – יעל לא הייתה אז סגנית, אבל היא מכירה את זה – אמרתי, "לפחות שהמדינה לא תיקח ממנו עוד 18%". הסבירו לי – בלי גרפים, אבל מלומד, ואני הרי לא למדתי כלכלה, מה אני יכול לעשות? – הסבירו לי שאת המדיניות של המע"מ אי־אפשר לשנות, נתנו לי הרצאה ארוכה מה יכול לקרות אם ישנו את מדיניות המע"מ. אז לתרופות מצילות חיים לא מפחיתים את המע"מ, לוקחים מאותו חולה מסכן עוד 18%.

קריאה: זה נדל"ן לעתיד.

ח"כ גפני: כן, בסדר, מספיק שמעתי הרבה סיבות; כבר אין לי כוח אליהן. פתאום מגיע שר האוצר ומפחית את המע"מ לאפס על רכישת דירות חדשות. מה אני אגיד לכם? היות שאני באופוזיציה אני יכול רק לצחוק, לבכות כבר אין לי פריבילגיה. הרי זה לא מפחית את מחירי הדירות. אמר פרופ' בן בסט, והוא צודק מאה אחוז: להפך. עכשיו אף אחד לא קונה, מחכים. כל התהליך של הדירות, הסבירו לי באגף התקציבים כל הזמן, הוא שצריך היצע גדול יותר, להוציא קרקעות יותר.

קריאה: גם עכשיו הם מסבירים ככה.

ח"כ גפני: בסדר. עכשיו אני אגיד לכם את האמת, ועם זה אני מסיים כדי שתלכו הביתה עם מצב רוח. שר האוצר לא התכוון להפחית את מחירי הדירות. המדיניות של משרד האוצר, נכון, אגף התקציבים ממשיך להגיד, זאת לא המדיניות הנכונה, אבל הוא גמר עם חוק הגיוס של החרדים, והוא היה צריך משהו שימשיכו לדבר על החרדים. אז הוא אמר, אנחנו מורידים את המע"מ לאפס והחרדים יקבלו רק עד 600,000 שקל. ויהיה דיון אם החרדים שירתו בצבא או לא. בקיצור, הוא עדיין בכותרות. מסכן, הוא לא יודע שכבר לא מדברים על זה.

פרק ו
צוק איתן והחלטות הממשלה

מישל סטרבצ׳ינסקי

לאחר הכנס התרחשה הלחימה בדרום במסגרת מבצע צוק איתן. אירוע זה שינה באופן משמעותי את תמונת המצב ל־2014, וחייב העברת תקציבים למערכת הביטחון ב־2015. בפרק זה אנו מתארים את ההשלכות של מבצע צוק איתן ומסכמים את החלטות הממשלה שהתקבלו בדיעבד, שחלקן קשורות להמלצות שנתן צוות ון ליר במהלך הכנס.

1. צוק איתן והשלכותיו על המשק ועל התקציב

לאחר 50 ימי לחימה במסגרת מבצע צוק איתן גובשה נוסחה להפסקת אש. כמו במבצע עופרת יצוקה, התבסס העימות על מתקפת טילים מצד חמאס והתקפות אוויריות מצד ישראל, שלוו בכניסה קרקעית לעזה. בשונה מן התקדימים, נזקי המתקפה בישראל היו הפעם מוגבלים בזכות הפעלת מערכת כיפת ברזל. בדומה לסיום של המבצעים עופרת יצוקה ועמוד ענן, קשה בשלב זה להעריך את ההשפעות הצבאיות של המבצע, ובפרט לא ברורות השפעות המבצע על מידת החזרת יכולת ההרתעה של ישראל אשר עשויה למנוע מתקפות טילים דומות בעתיד.

בפן הכלכלי המבצע השפיע בשלושה תחומים עיקריים: העלות הישירה, ההשפעה על התוצר וההשפעה על סדרי העדיפויות במסגרת תקציב המדינה. השפעה אחרונה זו חשובה במיוחד, לאור השפעתה המתמשכת על תקציב המדינה ב־2014 וב־2015.

העלות הישירה

העלות הישירה של המבצע מורכבת מעלות צבאית ומעלות אזרחית. עלות צבאית היא הוצאה תקציבית הנזקפת למערכת הביטחון, והיא כוללת את עלויות הלחימה וההגנה. מכיוון שיידרש זמן עד שמערכת הביטחון תחשב את ההוצאות המדויקות על הסבב הנוכחי ננסה לאמוד בגסות את עלויות הביטחון הישירות אשר ישפיעו על תוספת מקורות המימון שדרושה במסגרת תקציב המדינה. עלויות הלחימה בעת המערכה מורכבות בעיקר מהפעלת הכוח, מגיוס מילואים ומתחמושת. עלות צוק איתן דומה לזו של עופרת יצוקה, אשר נמשך שלושה שבועות וחצי. בהינתן

העלויות הקבועות של יציאה לְמבצע אפשר לאמוד את עלות הלחימה הנוכחית בכ־6.2 מיליארד שקל.

עלות ניכרת נוספת בסבב הנוכחי קשורה להפעלת מערכת כיפת ברזל, אשר מנעה נזקים כבדים בנפש וברכוש. מהתחלת המבצע הופעלו 7 סוללות, וביום השישי נוספה סוללה שמינית. שיעור ההצלחה הכולל של המערכת היה כ־90%. במהלך המבצע נורו לישראל יותר מ־4,500 רקטות, מספר גבוה בהרבה מזה שהיה בעמוד ענן. על סמך העלויות של טילי הנגד אפשר לאמוד את עלות ההפעלה בכ־300 מיליון שקל, ועם עלויות הלחימה מסתכמות עלויות הביטחון הישירות בכ־6.5 מיליארד שקל.

העלות האזרחית מורכבת מפיצוי אזרחים בגין נזק ישיר שנגרם למבנה או לרכוש, ומנזק עקיף שמגלם את הפגיעה בפעילות הכלכלית. עדיין מוקדם לסכם את סך הנזקים בהתאם לתביעות שהוגשו ויוגשו לרשות המסים. אף על פי שמספר הרקטות ששוגרו גבוה ממספרן בעמוד ענן, ההגנה שסיפקה כיפת ברזל הייתה הפעם טובה יותר כך שההשפעה על הרכוש צפויה להיות בסדרי גודל נמוכים יחסית. עם זאת, ואף שהחוק מתיר תשלום פיצויים בטווח של עד 7 קילומטרים מאזור העימות, הסכים שר האוצר להגדיל את הטווח ל־40 קילומטר מאזור העימות, ולכן ברור כי הפיצויים העקיפים יהיו גבוהים יותר מאשר במבצע הקודם. אנו מעריכים כי העלות העקיפה תסתכם בכ־900 מיליון שקל. בתוספת פיצויי הרכוש, בעלות מוערכת של כ־100 מיליון שקל, יוצא שסך העלות האזרחית היא כמיליארד שקל, וסך כל העלויות הישירות הן כ־7.5 מיליארד שקל. נדגיש כי הפיצוי בפועל תלוי בהסכמות שיושגו עם משרד האוצר במסגרת ועדה שבודקת את מהות הנזק במקרים ספציפיים. על כן ההשפעה הסופית של הפיצויים העקיפים על תקציב המדינה תתברר בהמשך.

ההשפעה על התוצר

כמו בעופרת יצוקה ובעמוד ענן, גם במבצע צוק איתן התרכזה עיקר ההשפעה באזור הדרום. גם הפעם שוגרו רקטות למרכז הארץ, ולראשונה שוגרו גם כמה רקטות לאזור הצפון, וגרמו שיבושים בסדר גודל קטן הרבה יותר באזורים אלו. לעומת ההשפעה של עופרת יצוקה על תיירות החוץ, שהייתה מוגבלת יחסית ומקומית, הגלישה של העימות הן בעמוד ענן והן בצוק איתן למרכז מגדילה את ההשפעה על הענף הן במהלך הלחימה והן לאחריה, עקב ביטולים של תיירי חו״ל. השאלה החשובה היא אם השפעה זו תהיה מתמשכת, והתשובה לה תלויה בהתפתחויות בהמשך.

כמו בעימותים הצבאיים הקודמים, בימים הראשונים פגעה הלחימה בתעשייה באזורים הקרובים ביותר לאזור העימות – במקרה הזה המפעלים בעוטף עזה, שבימי הלחימה הראשונים הייתה הפעילות בהם נמוכה. הפעם אף נשרף מפעל כליל. גם באזורים בטווח של 40 קילומטר נרשמה פגיעה ניכרת בפעילות של ענפי התעשייה והמסחר והשירותים. על פי ניסיון העבר, לאחר הלחימה תתחדש הפעילות חלקית, בעיקר בתעשייה, כדי לספק את ההזמנות הקיימות. בשאר האזורים הייתה ההשפעה על הפעילות הכלכלית מוגבלת יחסית, והחיים נמשכו פחות או יותר כרגיל. עם זאת, ניכרה השפעה משמעותית בענפי המסחר והשירותים באזורים אחרים בארץ, אף שחלק מהפעילות תתחדש בהמשך.

מתוך התחשבות בחלקם של ענפים אלו במגזר העסקי ושל חלקו של הדרום בתעשייה ובמסחר ובשירותים, ומתוך התחשבות בהשפעה החלקית של המבצע על המסחר והשירותים בשאר הארץ, אפשר לאמוד את השפעות הלחימה על התוצר. החישוב מראה שההשפעה נאמדת בסדר גודל של 0.5% תוצר, שהם כ־5 מיליארד שקל. הפגיעה מתחלקת באופן דומה בין ענפי התיירות, התעשייה והמסחר באזור הדרום ובין המסחר והשירותים בשאר חלקי הארץ. בעקבות זאת ייפגעו גם ההכנסות ממסים לשנת 2014.

יש לציין שההשפעה על התוצר התרכזה בעיקר בימי הלחימה, ובענף התעשייה לא הייתה השפעה ניכרת על מימוש חוזים שנחתמו בין חברות ישראליות לחברות מחו״ל. בענף התיירות, לעומת זאת, ההשפעה הייתה מתמשכת יותר, והיא נגעה גם לתוצר של הרביע האחרון עקב הביטולים בזמן הלחימה וההשפעה על תדמית המשק בעיני תיירים.

האומדן הראשון של נתוני החשבונאות הלאומית לרביע השלישי מראים שהתוצר ירד ב־0.4% במונחים שנתיים, תוך כדי ירידה של 1.4% בתוצר העסקי. ירידה זו לוותה בירידה של 4.4% בייצוא הסחורות והשירותים, בעיקר בעקבות הפגיעה בתיירות בגלל הלחימה בדרום, ובירידה של 3.6% בהשקעה בנכסים קבועים על רקע ההחלטה למתן פטור ממע״מ על דירות חדשות אשר גרמה להמתנה של זכאים צפויים ברכישת דירות; כל זאת במקביל לעלייה של הצריכה הפרטית והציבורית.

ההשפעה על סדרי העדיפויות בתקציב 2015: ההחלטה על ה״קופסה״

השפעה חשובה של המבצע מתבטאת בתחום סדרי העדיפויות בתקציב. כלל ההוצאה הרב־שנתי, בהתאם לתיקון מספר 14 של חוק הפחתת הגירעון אשר התקבל לפני התחלת הדיונים בתקציב, קובע גידול בהוצאה הממשלתית על פי נוסחה המאפשרת להגדיל את ההוצאה התקציבית ב־2015, כולל מתן אשראי,

בכ־2.6% במונחים ריאליים (ראו הסבר בפרק על התקציב). בהתאם למצב המוצא של התקציב על פי ההחלטות הקיימות ותחזית צמיחה ריאלית של כ־3% לשנה הבאה, מנסה האוצר להעמיס חלק מהעלויות על תקציב 2014.

עם זאת, בשל ההיקף הניכר של העלויות שנגרמו בעקבות הלחימה קיבל האוצר החלטה להוסיף "קופסה", בדומה למה שנעשה במלחמת לבנון השנייה, המיועדת להתמודד עם ההקצאה התקציבית למערכת הביטחון. על פי ההחלטה, הקופסה מכילה 4.3 מיליארד שקל בתקציב 2015, אשר יינתנו למערכת הביטחון נוסף על ההעברה התקציבית ב־2014, שעליה עדיין אין מידע מלא. בדומה להחלטה שהתקבלה ב־2006, הקצאה זו היא מעבר לגידול המותר בתקציב על פי כלל ההוצאה החדש. כלומר שיעור הגידול של ההוצאה הוא 2.6% ריאלית בתוספת 4.3 מיליארד שקל.

2. החלטות הממשלה על תקציב 2015

באיחור רב יחסית לשנים קודמות קיימה הממשלה את דיוני התקציב באוגוסט ובספטמבר 2014, ובתחילת נובמבר הגישה את התקציב לכנסת. התקציב שהוגש להצבעה לכנסת כלל עדכון של יעד הגירעון – מ־2.5% תוצר (כפי שנדרש לפי תרחיש הממשלה) ל־3.4% תוצר. עם זאת, בחודש דצמבר החליט ראש הממשלה לפטר את שר האוצר, לפזר את הכנסת ולהקדים את הבחירות ל־17 במרץ 2015. בעקבות החלטה זו יתנהל התקציב ל־2015 לפי ההחלטות הקיימות, קרי הרשאה להוצאת 1/12 מהתקציב של 2014 (על פי "התקציב על שינוייו", כלומר לפי התקציב המאושר בתוספת ההחלטות שהתקבלו). השלכה נוספת של התפתחות זו היא שהיוזמה להתיר פטור ממע"מ לרכישת דירות חדשות לזוגות צעירים ששירתו בצבא לא תיושם.

בפועל תושפע ההתפתחות התקציבית ב־2015 מההחלטות שתקבל הממשלה החדשה במחצית השנייה של 2015. מאחר שמול הממשלה החדשה יעמדו ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת, נתאר להלן את עיקרי החלטות הממשלה בתחומים שהוזכרו לעיל, אף שהממשלה שתקום אינה מחויבת להחלטות אלו.

תחום ההכנסות

בתקציב שהוגש לכנסת לא נכללה העלאת מסים, וכן הממשלה לא התמודדה עם ביטולי פטורים ממס; למעשה היא עשתה את ההפך: התקבלה החלטה להוסיף פטור ממס בדמות מע"מ על רכישת דירות אשר עלותו נאמדת ב־2 מיליארד שקל. עם זאת, ננקטו צעדים להגדלת ההכנסות ממסים בסך 1.1 מיליארד שקל, ובכלל זה מיסוי הכנסות הנובעות מתשלומי "אי־תחרות", ביטול מתן אפשרות לחברת

ביטוח לתבוע כהוצאה שוטפת סכומים ששולמו לסוכן כעמלה, התאמת היקף נקודות הזיכוי הניתנות לעובדים זרים, הארכת תוקף מס רכישה לרוכשי דירה שנייה ומעלה, היטלים על הכנסות מתיירות רפואית והגדלת היטל מעסיקים על העסקת מסתננים.

נוסף על כך ננקטו צעדים להגדלת ההכנסות שהן לא ממסים בהיקף של 2.1 מיליארד שקל, ובכלל זה גביית דיבידנד חד־פעמי, הנפקת חברות ממשלתיות, הגדלת התמלוגים מרשות שדות התעופה.

תחום ההוצאות

ההוצאה האזרחית המתוקצבת הייתה אמורה לגדול ב־3.2% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2014. תוספת זו כללה גידול של 4 מיליארד שקל בתקציב משרד הבריאות וגידול בהיקף של כ־3.2 מיליארד שקל בתקציב משרד החינוך (סכומים אלו כוללים את ההוצאות המותנות בהכנסות). הצריכה הביטחונית לשנת הכספים הייתה אמורה לגדול בכ־5% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2014, המושפע מגידול בהיקף של כמיליארד שקל בהוצאה המותנית בגין מיזמים וכן בגין הכנסות ייעודיות מרשות מקרקעי ישראל למיזמי צה״ל לנגב.[1]

גירעון

הוצע כי יעד הגירעון ל־2015 יעלה מ־2.5% תוצר ל־3.4% תוצר, מה שמספק תוספת משאבים של כ־9 מיליארד שקל. באותו מעמד הוצע לבצע עדכון תוואי להפחתת הגירעון, אשר אמור לרדת ל־2.75% תוצר ב־2016, 2.25% תוצר ב־2017, 1.75% תוצר ב־2018, 1.25% תוצר ב־2019 ו־1% תוצר מ־2020 ואילך. עקב פיזור הכנסת מחויבת כעת הממשלה לתיקון הקודם לחוק, כפי שמתואר בפרק ד.

1 ההוצאה שכתובה בחוק התקציב למשרד הביטחון רחוקה מלשקף את ההוצאות האמתיות, שכן בהמשך השנה מתבצעות העברות בסדרי גודל של כ־10 מיליארד שקל. ראו אליעזר שוורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו** (2011), ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

סיכום ומסקנות

מחקר זה מנתח את הרקע להחלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2015 ומציג חלופות למדיניות התקציבית.

על רקע הקשיים הכרוכים בהשמת מובטלים לאורך זמן בשוק העבודה ולנוכח המגמה הרווחת בישראל בשנים האחרונות להגביר את הקצאת המקורות על ידי השוק, שאלנו תחילה אם יהיה נכון ששירות התעסוקה יגביר את תפקידו בשירותי ההשמה יחסית למצב היום כדי לשלב את המובטלים במשרות איכותיות. כדי לענות לשאלה זו הוצג ונותח המקרה של גרמניה. מקרה זה מלמד כי יש מקום לשקול את העצמת תפקידו של שירות התעסוקה, בייחוד על רקע הגידול הצפוי בהשתתפות של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.

הכניסה המסיבית של החרדים והערבים לשוק העבודה צפויה על רקע שני תהליכים שנויים במחלוקת שהונהגו במשק הישראלי בשנים האחרונות: (א) הקיצוץ החד בקצבאות הילדים שהחל ב־2003 והועצם לאחרונה, שקוזז קיזוז מסוים על ידי הנהגת תוכנית מענק עבודה; (ב) עלייה במשקלם של המסים הרגרסיביים בסך גביית המסים.

המחקר מראה שמדיניות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה על כל מרכיביה העלתה את ממדי העוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים ובקרב כלל המשפחות באוכלוסייה. היא גם הובילה לעלייה באי־השוויון בהכנסה הפנויה. תוצאה זו יש לתלותה בקיצוץ בקצבאות הילדים שהיה רגרסיבי באופיו. שני העשירונים הראשונים, ובעיקר הראשון, הפסידו הכנסה, והתוספות שניתנו באמצעות המענק ונקודות הזיכוי לא פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים.

ממצא נוסף הוא שהיחס בין המסים הסטטוטוריים על אפיקי מס פרוגרסיביים ובין אפיקי מס רגרסיביים ירד ירידה מתמשכת בשנים האחרונות. בין המסים הפרוגרסיביים נמנה את מס הכנסה, מס חברות, דמי ביטוח לאומי ומס על ההון. בין המסים הרגרסיביים נזכיר את המע"מ, ואת הבלו על דלק ועל הסיגריות. על פי ניתוח של המסים לאורך זמן מצאנו כי הנתח של המסים הרגרסיביים בתקבולי הממשלה עלה מכ־26% בשנת 2000 לכ־33% בשנת 2012.

על רקע זה חשוב לנתח תרחישים חלופיים למדיניות הממשלה לתקציב 2015 ולחמש השנים הבאות. התרחישים מראים כי על הממשלה להחליט בין חלופה שבה היא לא מעלה מסים אך גם לא מטפלת באתגרים העצומים שההוצאה האזרחית מציבה – בתחומי החינוך, העוני והבריאות; ובין חלופה שבה היא מעלה את שיעור המס ומקצה מקורות לתחומים אלו. דילמה זו הועצמה בעקבות מבצע צוק איתן, אשר באופן פרדוקסלי התרחש בימים שבהם הייתה הממשלה אמורה לקבל הכרעות בנושא חשוב זה.

בדיעבד בחרה הממשלה באופן עקרוני לא להעלות מסים ולא להתמודד עם האתגרים של ההוצאה האזרחית; אך למעשה, בעקבות נפילת הממשלה וההכרזה על בחירות לראשות הממשלה ולכנסת, נדחתה ההכרעה הסופית לתקציב 2016.

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־בדואית: 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 האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?
מאת: טל שחור

13. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים
מאת: לאה אחדות מישל סטרבצ׳ינסקי אביה ספיבק

14. שיקולים פוליטיים בהקצאת מענקים לרשויות המקומיות בישראל
מאת: עמיר שוסטר

15. מבט אל המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית
מאת: לאה אחדות אריה ארנון מישל סטרבצ׳ינסקי אביה ספיבק

16. השפעת הבעלות הממשלתית על ביצועיהן של קבוצות הבנקים הגדולות בישראל
מאת: עמנואל ברנע

17. תשואה מהשכלה: אי־שוויון בין קבוצות אוכלוסייה
מאת: יעל מלצר