

תקציב + מחאה = ?

התקציב המתגבש
בראי המחאה החברתית

ראש הצוות: פרופ' צבי אקשטיין

הצוות המכין

ראש הצוות פרופ' צבי אקשטיין, דיקן ביה"ס לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה; פרופסור באוניברסיטת תל אביב

חברי הצוות אלון אטקין, אגף התקציבים, משרד האוצר
פרופ' בנימין בנטל, החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה
ד"ר עדי ברנדר, חטיבת המחקר, בנק ישראל
רובי גינל, סמנכ"ל וראש אגף כלכלה ורגולציה, התאחדות התעשיינים
דניאלה גרא מרגליות, רכזת תקציב והגנת הסביבה, אגף התקציבים, משרד האוצר
עמיחי גרין, ראש מחלקת מחקר ומדיניות, התאחדות הסטודנטים
יובל מזר, חטיבת המחקר, בנק ישראל
ישראלה מני, סמנכ"לית כלכלה ומסים, איגוד לשכת המסחר
מיכל צוק, משנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה, משרד התמ"ת
ד"ר טלי רגב, ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב
ד"ר מיכאל שראל, ראש אגף כלכלה ומחקר, קבוצת הראל ביטוח ופיננסים

עוזר מחקר עידו בריקנר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תוכן עניינים

5	1. תקציר
10	2. סקירה מקרו-כלכלית
10	2.1. התפתחויות כלכליות מרכזיות
11	2.2. תחזית הצמיחה של המשק
12	3. המדיניות הפיסקלית
12	3.1. הוצאה ציבורית
15	3.2. נטל המס
18	3.3. יחס חוב-תוצר
19	סיכום
20	4. חלופות למדיניות התקציב
20	4.1. חלופות א-ר-ב: שמירה על הכללים הפיסקליים
23	4.2. חלופה ג: הגדלת ההוצאה הציבורית
25	סיכום
26	5. חלופות להגדלת נטל המס
26	5.1. פטורים והטבות מס
27	5.2. מיסוי ישיר
29	5.3. מיסוי עקיף
29	סיכום
31	6. סדרי עדיפויות בתקציב
31	6.1. תעסוקה
36	6.2. חינוך
37	6.3. הוצאה חברתית
38	7. תקציב דו-שנתי
39	רובי גינל: עמדת מיעוט
41	8. נספחים
44	מקורות

1. תקציר

בשנת 2011 אימצו הממשלה והכנסת תוואי רב-שנתי למדיניות הפיסקלית, הכולל את תקרת ההוצאות השנתית בתקציב הממשלה לכל אחת מהשנים הקרובות ואת מתווה הגירעון שלפיו הגירעון בתקציב הממשלה לא יעלה על 1.5% תוצר ב-2013 ועל 1% תוצר משנת 2014 ואילך. ואולם, מאז אימוץ כללים אלה קיבלו הממשלה והכנסת החלטות רבות המשפיעות על ההתפתחות הצפויה של התקציב בשנים הקרובות וחלו תנודות בסביבה המקרו-כלכלית ביחס לציפיות ששררו בעת קביעת הכללים. נוסף על כך במחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 הביעו קבוצות נרחבות בציבור הישראלי דרישה למעורבות גדולה יותר של הממשלה בתחום החברתי ולשיפור בשירותים הציבוריים – כל זה על רקע ההקטנה הניכרת של משקל הוצאות הממשלה בתוצר בעשור הקודם (מ-51% ל-42% תוצר) והירידה הגדולה בנטל המס שבאה בעקבותיה.

התפתחויות אלה מציבות לממשלה אתגרים מורכבים בתחום המדיניות הפיסקלית. לפי כלל ההוצאה הנוכחי, ב-2013 יגדל תקציב המדינה ב-4.8% ריאלי, תוספת חריגה בגובהה אשר מעלה את הוצאות הממשלה הרחבה מ-42% ל-43% תל"ג. עם זאת אומדני העלות הצפויה של תכניות רב-שנתיות שאימצה הממשלה בשנתיים האחרונות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התשתיות והביטחון גבוהים מהתקרה המותרת על פי כלל ההוצאה, בהנחה שהממשלה תבצע את ההתאמות הנדרשות כך שהוצאותיה לא יגדלו יותר מהתקרה, רמת ההכנסות הצפויה על פי שיעורי המס הנוכחיים תתבטא בגירעון של כ-20 מיליארד ש"ח (כ-2% תוצר) לעומת התקרה הקבועה בחוק ובעצירת הירידה של יחס החוב לתוצר.¹

משום כך תידרש הממשלה להכרעות בתחומים האלה: (1) לבטל או לפרוס מחדש את ביצוע חלק מהתכניות הרב-שנתיות שאימצה, להקטין הוצאות בסעיפים אחרים או להעלות את תקרת ההוצאות; (2) להעלות את תקרת הגירעון בד בבד עם עצירת הירידה ביחס החוב לתוצר או להגדיל את שיעורי המס כך שיאפשרו את המשך הירידה, בין במתווה הקבוע בחוק ובין בקצב אטי יותר. כמו כן, על רקע המחאה החברתית ודוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), חלקים מהציבור הישראלי קוראים לא רק לעצירה של ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, כפי שקובע הכלל הפיסקלי הנוכחי, אלא גם לגידול אגב העלאה מקבילה של נטל המס.

גודל הפערים בין האומדנים הנוכחיים לבין היעדים הקבועים בחוק בכל אחד מהפרמטרים שהוזכרו לעיל הוא משמעותי, ולכן אין מדובר בהתאמות טכניות אלא בהכרעות חשובות, כאלה שצריכות לשקף תפיסת מדיניות רחבה וארוכת טווח, מתוך בחירה ערכית כלכלית ופוליטית וקביעת מאזן הסיכונים של האסטרטגיה הפיסקלית של מדינת ישראל בטווח הבינוני. משום כך בחר הצוות שלא להמליץ על יעדים ספציפיים למצרפי התקציב השונים, אלא לצייר באופן מפורט את משמעות האלטרנטיבות השונות, הן מבחינת השפעותיהן על המצרפים הפיסקליים והמקרו-כלכליים והן

1 נתונים המופיעים במסמך זה ללא מקור מבוססים על חישובים שהגיעו מחברי הצוות ואינם מייצגים בהכרח את עמדת נציגי האוצר בצוות.

מבחינת סוג הצעדים שיידרשו כדי להשיג את היעדים השונים שייבחרו. בחינה זו מתבצעת על ידי הצגת שלוש חלופות למסגרת התקציב של הממשלה לחמש השנים הקרובות, המשקפות תפיסות מדיניות שונות. אלו נועדו לתחום את "גבולות הגזרה" שחברי הצוות חשבו שלחריגה מהם יהיו השלכות כלכליות משמעותיות ולא רצויות.

- **חלופה א:** שמירה על הכללים הפיסקליים הקיימים של כלל ההוצאה ויעד הגירעון בד בבד עם ביצוע התאמות נדרשות בתכניות ההוצאה של הממשלה ובשיעורי המס. המשמעות היא שמירה על הוצאה ציבורית של כ-43% מהתל"ג וירידה של ממש ביחס חוב-תוצר בשנים 2014-2018.
- **חלופה ב:** שמירה על תקרת ההוצאות לפי הכללים הנוכחיים ללא העלאת מסים, כך שיחס החוב לתוצר לא ירד מהרמה הנוכחית. המשמעות העיקרית היא שהגירעון יהיה כ-3.6%-3.7% תל"ג בשנים 2013-2018.
- **חלופה ג:** הגדלת הוצאות הממשלה מ-42% ל-45% תוצר משנת 2013 עד שנת 2016, אגב העלאה מקבילה של נטל המס כך שיעדי הגירעון של חלופה א נשמרים.

החלופות מנותחות לאור התהליכים המקרו-כלכליים שהתרחשו בעשור האחרון, הכללים הפיסקליים הקיימים, המחאה חברתית והשינויים הדמוגרפיים הצפויים להתרחש בעשור הקרוב. עיצוב המדיניות הפיסקלית בשנים הבאות יושפע במידה רבה מהמדיניות הפיסקלית של ממשלות ישראל בעשור האחרון, ובפרט משנת 2003. זו התאפיינה בתחילה בריסון הגידול של הוצאות הממשלה, בהפחתה מתונה של נטל המס הישיר ובהקטנה של יחס החוב הציבורי לתוצר, שרמתו הנוכחית – 74.2% – דומה לממוצע (הפשוט) של המדינות המפותחות. בכך תרמה המדיניות רבות להתאוששותו של המשק מהמשבר החריף של ראשית העשור הקודם, להגדלת אמינותה הפיננסית של ישראל ולעמידתו של המשק הישראלי במשבר הגלובלי האחרון. בעקבות תהליך זה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא הנמוך ביותר זה כמה עשורים וההוצאה הציבורית האזרחית היא מהנמוכות בקרב המדינות המפותחות. עם זאת, למרות המשך ריסון ההוצאות החזירו הפחתות המסים האגרסיביות שביצעה הממשלה במחצית השנייה של העשור הקודם את גודלו של הגירעון המבני של הממשלה לרמתו בשנים שקדמו להפחתות – רמה שאינה תומכת בהמשך הפחתת יחס החוב לתוצר. נוסף על כך הפחיתה האטת הגידול בהוצאות הממשלה את מעורבותה בתשלומי ההעברה ואת היקף השירותים הציבוריים שביכולתה לספק.

חלקו הראשון של הנייר סוקר את ההתפתחויות הכלכליות המרכזיות במשך בשנת 2011 ובתחילת 2012, את השינויים הדמוגרפיים הצפויים להשפיע על קצב הצמיחה של התוצר בעשור הקרוב ואת המדיניות הפיסקלית של הממשלה בעשור האחרון. אלו משמשים בסיס לדיון במסגרת התקציב לשנים הבאות. שנת 2011 התאפיינה בנתוני מקרו חיוביים, המשק הישראלי צמח ב-4.8%, התוצר לנפש גדל ב-2.9%, ושיעור האבטלה ירד ל-5.6%, הרמה הנמוכה ביותר זה שלושה עשורים (6.7% לפי המתכונת החדשה של סקר כוח האדם). על אף החששות מהמשכות המשבר באירופה,

תוצאות הרבעון הראשון של 2012 מעידות על רמת אבטלה ושיעורי תעסוקה יציבים ועל האצה קלה בפעילות המגזר העסקי. התוצר צפוי לצמוח ב-3.1% השנה וב-3.5% ב-2013.

בטווח הבינוני מעלות תחזיות דמוגרפיות עדכניות של הלמ"ס בעניין גידול האוכלוסייה בגילאי העבודה שקצב הצמיחה בעשור הקרוב יהיה קרוב לוודאי נמוך מאוד לעומת העשור החולף (3.6%). תחזיות אלו מלמדות כי קצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה 25-64 יואט מ-2.3% בעשור הקודם לכ-1.2% בעשור הבא, וכן שהרכבה של אוכלוסייה זו ישתנה. היינו, חלקם של המגזרים הערבי והחרדי המתאפיינים בשיעורי תעסוקה נמוכים יעלה, ומשקלו של המגזר היהודי הלא חרדי, המתאפיין בשיעורי תעסוקה גבוהים, יקטן.

נתונים אלו הם בסיס לתחזיות הצמיחה של הצוות, כך שבשנים 2014-2018 התל"ג צפוי לצמוח בכ-3.3% בממוצע, תחת הנחות אופטימיות על המשך עלייה בתעסוקה ובפריון. הנחות אלו הן סיבה נוספת להמלצה בפרק הסיום להשקעה גדולה במדיניות תומכת תעסוקה.

בחלקו המרכזי של הנייר מוצגות ומנותחות שלוש חלופות המדיניות למסגרת התקציב.

כאמור, כלל ההוצאה הנוכחי גורם לעלייה ריאלית של 4.8% בהוצאה ב-2013. עלייה זו נובעת מעלייה של 2.9% בהוצאה על פי הכלל וכן להתאמת מחירים חד-פעמית של כ-2%. **מהדיון בחלופה א** עולה כי ב-2013 יש פער של כ-2.2% תוצר בין הגירעון הצפוי הנגזר מכלל ההוצאה (גידול ריאלי של 4.8%) ליעד הגירעון (1.5%), שסגירתו באמצעות העלאת מסים פירושה תוספת מסים סטטוטורית של כ-26 מיליארדי ש"ח (במחירי 2012). הקטנת הגירעון על פי הכלל ל-1% תוצר ב-2014 תחייב תוספת מסים של כ-5 מיליארדי ש"ח. כלומר, נדרשת הכרעה בין העלאה גדולה של נטל המס, הגדלת יעד הגירעון או הגדלת ההוצאה בשיעור נמוך מהתקרה.

בהתייחס להוצאה, עמדתם של רוב חברי הצוות היא שבהינתן רמת ההוצאה האזרחית הנמוכה יחסית וההתחייבויות הקיימות של הממשלה, לא יהיה נכון להגדיל את ההוצאה פחות מהתקרה. על כן נכון יותר לפעול באמצעות העלאת נטל המס או הגדלת יעד הגירעון. העלאת נטל המס צפויה להאט את קצב הצמיחה, לפחות בטווח הקצר, אך לתרום להמשך הירידה של החוב הציבורי ביחס לתוצר. ירידה זו תגדיל את אמינות המשק הישראלי, תגרום להקטנת תשלומי ריבית ותאפשר גמישות בביצוע מדיניות אנטי-מחזורית במקרה של משבר כלכלי.

להגדלת יעד הגירעון תוצאות הפוכות בדיוק. **בחלופה ב** עולה כי בתנאים הקיימים צפוי מיצוי התקרה של ההוצאה בלי העלאת מסים לעצור את ירידת יחס החוב לתוצר, אך לא להעלותו. במצב זה צפוי גירעון שנתי של כ-3.6% תוצר ויחס החוב יתבסס על רמה של כ-75%, כאשר שיעור הצמיחה הצפוי הוא כאמור בממוצע 3.3%. יש לציין כי גירעון גבוה עלול להקטין את יכולתה של הממשלה להגיב למשברים כלכליים, כמו כן, שינוי מדיניות בנוגע להפחתת הגירעון יכול להביא לפגיעה באמינות הפיסקלית של הממשלה ולפיקד לפגיעה בדירוג האשראי ובעלויות הגיוס שלה.

לאור הדיון בחלופה א ברור כי הגדלת התקציב מעבר לכלל ההוצאה כפי שמוצע **בחלופה ג** מחייבת תוספת מיסוי גדולה ביותר. העלאת משקלה של ההוצאה הציבורית ל-45% תוצר עד 2016 ועמידה ביעד הגירעון הנוכחי יצריכו תוספת מצטברת של כ-53 מיליארדי ש"ח במסים סטטוטוריים (במחירי 2012). הגדלת ההוצאה בלי להעלות מסים תביא לגירעונות שנתיים של מעל 4% תוצר

ולעלייה ביחס החוב הציבורי לתוצר. עמדת חברי הצוות היא שיש להמשיך במתווה של הורדת החוב הציבורי ביחס לתוצר, ובכל מקרה יש להימנע לחלוטין מתוואי מדיניות אשר יביא לגידול ביחס חוב-תוצר. לפיכך ברור שבחירה בחלופה ג מחייבת תוספת מיסוי לפחות בגודל התוספת להוצאות שמעבר לתקרה הקיימת.

אי לכך שורת הסכמה בין חברי הצוות **שבשנת 2013 נדרשת לכל הפחות תוספת מיסוי של 10 מיליארד ש"ח**. הצוות אינו מציג תכנית מפורטת לתוספת מסים, אלא מציע קווים מנחים לדיון ומציג חלופות להגדלת ההכנסות בהתאם ליעד שייבחר.

- בשלב הראשון ממליצים חברי הצוות להתמקד בביטול פטורים מעוותים ובמסים המשפרים את הקצאת המקורות של המשק.
 - בשלב השני, בהתחשב בתוספת המס הנדרשת, מציעים חברי הצוות להעלות את המסים העיקריים – מס הכנסה, מס החברות ומע"מ.
 - הצוות גם ממליץ שצוות מקצועי באוצר יבנה חלופות להמלצות מפורטות להקצאת מסים יעילה יותר, אגב הגדלה של תקבולי המס, בהתאם ליעדי הגירעון והתוואי היורד של החוב.
- דיון כללי ונתונים על מכלול הפטורים שניתן לבטל וכן משמעות של שינויים ברכיבי המס השונים מוצגים בפרק מיוחד על המיסוי.

על רקע המחאה החברתית-כלכלית ותוואי גידול התעסוקה הצפוי חברי הצוות ממליצים להעמיק את סדרי העדיפות בתקציב לתחומי התעסוקה והחינוך.

- בתחום התעסוקה מובהר כי ההוצאה התקציבית בישראל על מדיניות אקטיבית בשוק עבודה נמוכה ביותר בהשוואה למדינות המפותחות וביחס לצרכים של קידום התעסוקה. חברי הצוות ממליצים על הרחבה של ממש בהשקעה במדיניות תומכת תעסוקה המתמקדת בתוכנות שונות להגדלת ההון האנושי והנגישות של קבוצות האוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים. עמדת חברי הצוות היא שהשקעה נבונה תביא להגדלת שיעורי התעסוקה וצמצום ממדי העוני ואף תסייע בשילוב המגזרים הערבי והחרדי בחברה הישראלית.
- **מומלץ כאן על תוספת מצטברת של מיליארד ש"ח בשנה בחמש השנים הקרובות** להשקעה במדיניות שוק עבודה פעילה (Active Labour Market Policies), כדוגמת הכשרות מקצועיות למבוגרים ונוער, מכללות טכנולוגיות, מרכזי תעסוקה לאוכלוסיות מועדפות, תמרוץ העסקת ישראלים בחקלאות, שוברים להכשרה מקצועית תוך כדי השתלבות בתעסוקה, תכנית "מרווחה לעבודה" והגברה של אכיפת חוקי העבודה.²

2 עמדת משרד האוצר היא שלא נכון להמליץ על סכום כלשהו לנושא זה ללא בחינה כוללת של סדרי העדיפויות של הממשלה והמקורות התקציביים העומדים לרשותה.

- חברי הצוות תומכים בהמלצות ועדת טרכטנברג בתחום מעונות היום וקוראים ליישמן, בדגש על אזורים שיש בהם השתתפות נמוכה בשוק העבודה. כמה מהחברים תמכו בהתניית ההטבות בתעסוקה של ההורים.

בתחום החינוך חברי הצוות מצדדים בהמלצות ועדת טרכטנברג וקוראים לממשלה להמשיך וליישמן.

- חברי הצוות רואים בהשקעה בחינוך חשיבה לטווח ארוך המתיישבת עם המלצות הצוות בתחום התעסוקה, משום שלהשקעה בחינוך השלכות חיוביות גם על רכישת כישורים נדרשים לשוק העבודה והגדלת הפריון לעובד. עם זאת, כאשר מפתחים את ההמלצה לחינוך חנם לגילאי 3-4 רצוי בראש ובראשונה להתנות שירות זה בתעסוקה של שני בני הזוג. בדומה יש להתנות את הצהרונים לילדי הגנים בתעסוקת שני בני הזוג. מדיניות זו של התניית מיצוי כושר השתכרות בשירותים המקלים על תעסוקה יכולה להיות אפקטיבית מאוד בעידוד התעסוקה בתקופה שבה שיעורי הגידול של האוכלוסייה בגילאי העבודה יורדים.

2. סקירה מקרו-כלכלית

פרק זה דן בהתפתחויות הכלכליות המרכזיות במשק ב-2011 ובתחילת 2012 ובשינויים דמוגרפיים צפויים, שעיקרם האטה ניכרת בגידול האוכלוסייה בגילאי העבודה. התפתחויות ושינויים אלו יהיו הבסיס לתחזיות הצמיחה של המשק לשנים הקרובות ובהתאמה לחלופות המדיניות שמציע הצוות.

2.1. התפתחויות כלכליות מרכזיות

בשנת 2011 צמח המשק הישראלי ב-4.8%, קצב מהיר ביחס למרבית המדינות המפותחות (צמיחה ממוצעת של 1.9%); התוצר לנפש גדל ב-2.9%; שיעור האבטלה ירד ל-5.6%, רמתו הנמוכה ביותר זה שלושה עשורים (6.7% לפי המתכונת החדשה של סקר כוח האדם); קצב האינפלציה עמד בסוף השנה על 2.2%, בקרבת אמצע טווח היעד; ויחס החוב הציבורי לתוצר המשיך במגמת הירידה והגיע ל-74.2%.

המדיניות הכלכלית התמודדה עם אתגרים גדולים – החרפת משבר החוב באירופה הובילה להאטת הצמיחה העולמית, לירידה בביקושים וכתוצאה מכך לירידה ביצוא של ישראל ולהאטה בקצב הצמיחה במחצית השנייה של השנה. זעזועים פוליטיים במזרח התיכון הגבירו את חוסר הודאות בשווקים ותרמו לירידת מחירים בשוק ההון ולהקטנת ההשקעות הזרות בבורסה הישראלית. המשך עליית מחירי הדיור במחצית הראשונה של השנה (מגמה שהחלה בשנת 2008), יחד עם עלייה גדולה במחירי המזון והסחורות, תרמו להצתת המחאה החברתית הגדולה ביותר שידעה ישראל בעשורים האחרונים והביאו להקמת "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי" בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג. הוועדה המליצה על שורה של צעדי מדיניות בתחומי הדיור, החינוך, התעסוקה, התחרותיות והמיסוי, במטרה להקל את יוקר המחייה בקרב המעמד הבינוני (חלק גדול מהמלצות הוועדה התקבלו ואושרו בממשלה ובכנסת).

שנת 2012 החלה עם חששות ביחס להתפתחות משבר החוב באירופה, אולם נתונים טובים מעט מהצפי של כלכלת ארצות הברית, בצירוף צעדים כלכליים שנקטו מדינות האיחוד האירופי, הקטינו את החששות במידת מה בטווח הקצר (נכון למועד כתיבת הדוח). שיעור הצמיחה ברביע הראשון של 2012 היה 3% וסקר החברות והעסקים של בנק ישראל מלמדים כי הציפיות לגבי פעילות המגזר העסקי ברביע השני הן חיוביות, בעיקר בענפי המסחר והשירותים העסקיים (בנק ישראל, 2012). על פי הערכות חטיבת המחקר של בנק ישראל, התוצר צפוי לצמוח ב-3.1% בשנת 2012 וב-3.5% בשנת 2013 (בנק ישראל, 2012).

שוק העבודה מוסיף להתאפיין ברמת תעסוקה גבוהה ובאבטלה נמוכה. שיעור האבטלה ברבע הראשון של השנה עמד על 6.7% (במתכונת החדשה), לעומת 6.8% ברביע האחרון של 2011. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה עמד על 62.6% ושיעור התעסוקה על 58.4%, עלייה של 0.1% לעומת סוף השנה שעברה. למרות סגירת פער התוצר והאבטלה הנמוכה, הגירעון הממשלתי צפוי לעמוד השנה על 3.4% תוצר – חריגה של 1.4% תוצר מיעד הגירעון הקבוע בחוק (כ-12.9% מיליארדי ש"ח במחירים

שוטפים³). בשנת 2013, בהנחה שהוצאות הממשלה יהיו בהתאם לתקרת ההוצאה הקבועה בחוק, צפוי הגירעון לעמוד על 3.7% תוצר, לעומת 1.5% תוצר בלבד על פי הכלל הקבוע בחקיקה.

2.2 תחזית הצמיחה של המשק

כדי לבחון חלופות מדיניות מעבר ל-2013 נדרש הצוות להתחשב בקצב הצמיחה ארוך הטווח של המשק, התלוי במידה רבה גם בקצב גידולו של כוח העבודה. בעשור הקרוב צפויה ירידה של ממש בקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה ואף שינוי בהרכבה של אוכלוסייה זו. שינויים אלו מעלים את החשש שקצב הצמיחה בעשור הקרוב יהיה נמוך מזה שהיה בעשור האחרון (3.6%). על פי תחזיות דמוגרפיות עדכניות שפרסמה הלמ"ס, קצב הגידול של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים (25-64) יירד בעשור הקרוב ל-1.2% בלבד, לעומת קצב גידול של 2.3% בעשור הקודם. יתר על כן, בעוד קצב הגידול בעשור הקודם של האוכלוסייה בגיל העבודה היה גבוה ב-0.4% מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה, קצב הגידול בעשור הבא צפוי להיות נמוך ב-0.4% מקצב הגידול הצפוי של כלל האוכלוסייה. גם הרכבה של האוכלוסייה בגיל העבודה עומד להשתנות. עיקר השינוי בגידול מהיר בחלקם של המגזרים הערבי והחרדי, המתאפיינים בשיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה ביחס לשאר האוכלוסייה (ראו פרק 6.1). על פי נתוני בנק ישראל, אם לא יהיה שינוי בשיעורי ההשתתפות של המגזרים השונים יקטן בעשור הקרוב שיעור ההשתתפות הכללי ב-1 נקודת אחוז (בנק ישראל, 2012ג, פרק א).

לפיכך התחזית ששימשה את חברי הצוות מעריכה קצב צמיחה שנתי ממוצע של 3.3% מ-2014 ואילך. זו כנראה תחזית אופטימית, המניחה האצה בפריון לעובד ובגידול שיעורי התעסוקה כאשר קצב גידול האוכלוסייה קטן והרכבו מקשה על גידול בתעסוקה. בהקשר זה חשוב לציין את החלטת הכנסת לעצור את העלאת גיל הפרישה של נשים, בעוד שבעשור הקודם הועלו מאוד גילי הפרישה לגברים ונשים, תוך השפעה חזקה על שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה בשנתונים שגיל פרישתם הועלה.

3 התוצר בשנת 2012 צפוי להיות כ-920 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים).

3. המדיניות הפיסקלית

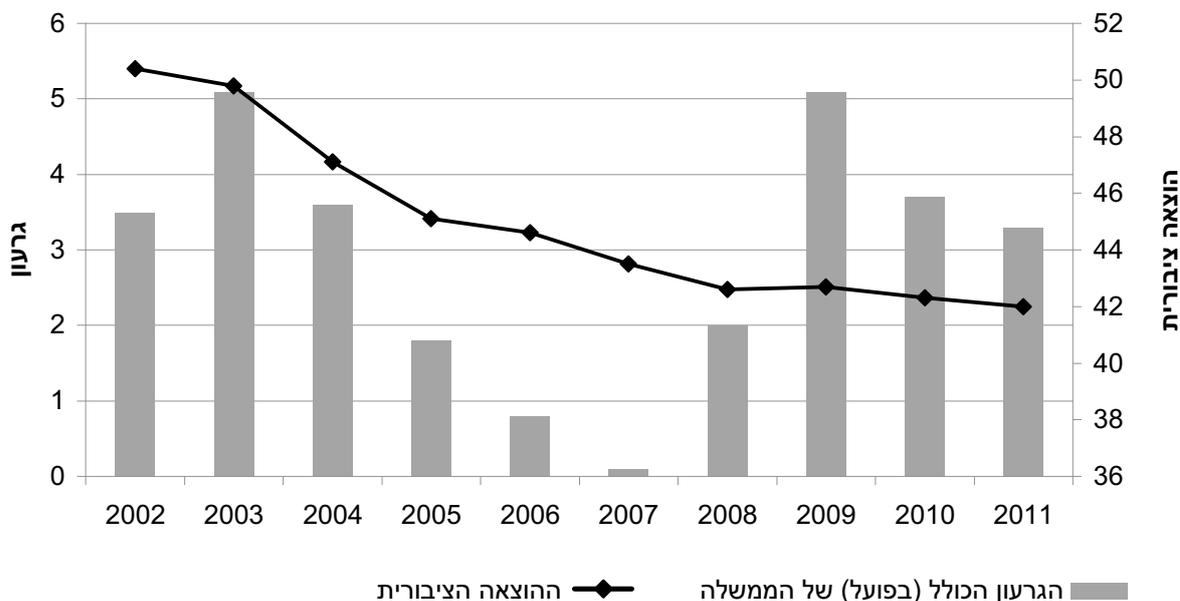
פרק זה מציג את התהליכים המרכזיים במדיניות הפיסקלית של ישראל בעשור האחרון בדגש על ההוצאה הציבורית, נטל המס ויחס החוב לתוצר. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל הוא הנמוך ביותר זה מספר עשורים ונמוך בהשוואה בינלאומית. ההכנסות ממסים עקיפים שוות בקירוב להכנסות ממסים ישירים, בניגוד למרבית המדינות המפותחות – שבהן נטל המס הישיר גבוה יותר. אולם מערכת המס הישיר בישראל פרוגרסיבית יותר מבמדינות אלו. יחס החוב לתוצר ממשך במגמת הירידה שהחלה ב-2003, בשונה מההתפתחות במרבית המדינות המפותחות בחמש השנים האחרונות. תהליכים אלו יהיו הבסיס לדיון בפרק הבא על המדיניות הפיסקלית הרצויה בשנים הקרובות.

3.1 הוצאה ציבורית

בעשור האחרון קטנה ההוצאה הציבורית בישראל ב-8.4% תוצר (תרשים 1), כחלק מתהליך ארוך שתחילתו במשבר הכלכלי העולמי בשנים 2000-2001 והאינתיפאדה השנייה (2000-2003). בשנים אלו התמודדה הממשלה עם משבר כלכלי ופיסקלי חריף, שכלל שנתיים רצופות של ירידה בתוצר לנפש, יחס חוב-תוצר שנושק ל-100% ושיעורי אבטלה של יותר מ-10%. כדי להתמודד עם המשבר אימצה הממשלה תכנית מקיפה להקטנת הגירעון ולעידוד הצמיחה (תהליך של קונסולידציה פיסקלית). התכנית התבססה על הקטנת ההוצאה הציבורית והחלת רפורמה מקיפה שהקטינה את נטל המס (ועדת רבינוביץ). בעקבות הצלחת התכנית בהקטנת הגירעון, צמצום יחס החוב לתוצר והחזרת האמון של השווקים במשק הישראלי החליטה הממשלה להמשיך ולקדם תהליך של הפחתת מסים, תחילה בהתאם להמלצות ועדת קפוטא-מצא (2005) ובהמשך על פי חוק ההתייעלות הכלכלית (2009). כתוצאה מצעדים אלו פחתה בשנים 2003-2008 ההוצאה הציבורית בישראל בשיעור חד של כ-7.2% תוצר (תרשים 1), מזה כ-3.5% בעקבות צעדי המדיניות והשאר בעקבות הצמיחה הכלכלית, שהתאפיינה בסגירת פער התוצר.⁴ הירידה בהוצאות הממשלה התחלקה באופן שווה יחסית בין הוצאות הריבית, הביטחון וההוצאות החברתיות – חינוך, בריאות וביטוח חברתי (דהן וחזן, 2011).

4 מכיוון שהוצאות הממשלה אינן מושפעות ישירות משינויים בתוצר, היחס בין ההוצאה הציבורית לתוצר עולה בתקופות של שפל במחזור העסקים (המאופיינות באבטלה גבוהה וכושר ייצור לא מנוצל) ופוחת בתקופות גאות. השנים 2003-2008 התאפיינו בצמיחה מהירה מהמגמה הרב-שנתית, ולכן גם בקצבי גידול "רגילים" של ההוצאה הציבורית היה משקלה בתוצר מצטמצם בתקופה זו.

תרשים 1: הוצאה ציבורית והגירעון בתקציב הממשלה (באחוזי תוצר), 2011-2002



מקור: בנק ישראל.

ככל שהתקדמו השינויים בהוצאה ובמערכת המס התכנסה ההוצאה הציבורית בישראל לרמה ממוצעת ואף נמוכה יחסית למדינות המפותחות (מדינות OECD, תרשים 2). תהליך זה התרחש במקביל לעלייה ברמת ההוצאה במדינות אלו בשנים האחרונות בעקבות המשבר הכלכלי. בפועל ב-2007 הייתה ההוצאה הציבורית בישראל גבוהה ב-3% מהממוצע הפשוט של מדינות OECD.

השוואת ההוצאה הציבורית האזרחית (ללא הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית) מלמדת כי ההוצאה בישראל היא מהנמוכות במדינות המפותחות (תרשים 3). נתון זה נשמר גם כאשר משווים את ההוצאה האזרחית בשנים שלפני המשבר – הפער בין הממוצע הפשוט של המדינות המפותחות⁵ להוצאה האזרחית של ישראל עמד על 11% תוצר בשנת 2010 ועל 7.1% תוצר ב-2007 (הפער בין הממוצע המשוקלל היה 8% ו-3.8% תוצר, בהתאמה).⁶

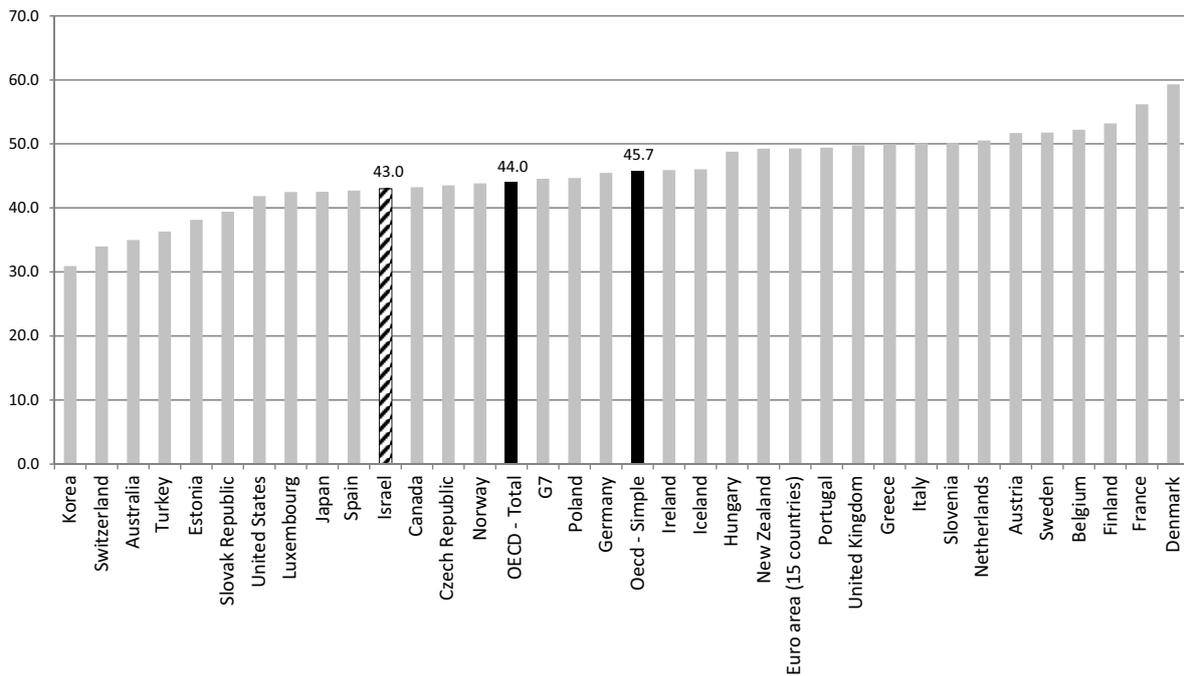
השוואות בינלאומיות של הוצאות הממשלה הן לצורך ראייה השוואתית, כוללת וארוכת טווח של היקף המוצרים והשירותים שהממשלה מספקת, יחסית להיקף המקורות של המשק ומכאן גם יחסית לרמת המיסוי הנדרשת. תרשימים 2 ו-3 מלמדים שאין בישראל ממשלה גדולה במיוחד

5 בקרב המדינות שעליהן ניתן היה להשיג את כל הנתונים. הנתונים של ישראל כפי שהם מופיעים ב-Economic outlook של OECD.

6 בין חברי הצוות היה מי שטען שיש להביא בחשבון שבשנת 2013 צפוי גידול של כ-1% תוצר בהוצאה בישראל (על פי יישום כלל ההוצאה הקיים), ואילו ברבות מהמדינות המפותחות צפוי צמצום (ב-2013 ובשנים הבאות) על רקע המאמץ הפיסקלי להקטנה משמעותית של הגירעונות התקציביים והסגירה ההדרגתית של פערי התוצר. לכן סביר להניח שההוצאה הציבורית בישראל תהיה בעוד מספר שנים גבוהה מהממוצע המשוקלל במדינות המפותחות, גם ללא צעדים יזומים נוספים להגדלת ההוצאה בישראל.

ושבהינתן הרמה הגבוהה יחסית של הוצאות הביטחון (כ-6.6% תוצר) ההוצאה האזרחית היא יחסית נמוכה.⁷ נתונים אלה תומכים בהמלצה של ועדת טרכטנברג להעברה של כ-3 מיליארד ש"ח (0.3% תוצר) מתקציב הביטחון לתקציב האזרחי. עם זאת, אם תקציב הביטחון אינו יורד, יש היגיון כלכלי להגדלה של ההוצאה האזרחית (חלופה ג) אם היא תורמת ממש ומיד להגדלת התוצר והקטנת האי-שוויון הכלכלי-חברתי. לכן הצוות התמקד בהמלצה להגדיל את התקציב למדיניות אקטיבית תומכת תעסוקה שתמומן או על ידי שינוי תמהיל ההוצאות או על ידי הגדלתן וגידול במסים.

תרשים 2: ההוצאה הציבורית 2011, השוואה בינלאומית (כאחוז מהתוצר)⁸

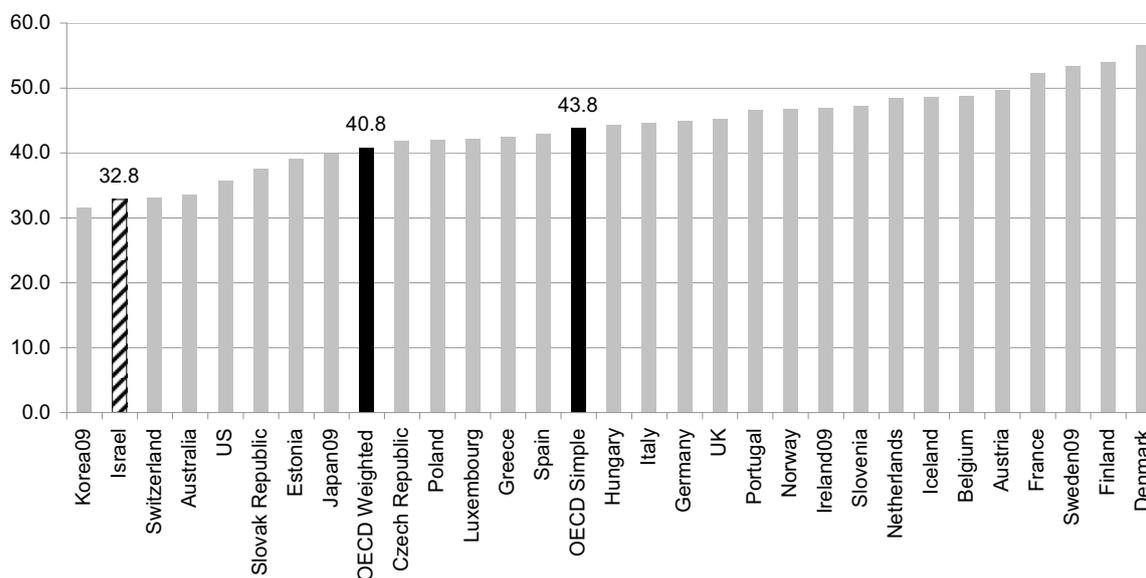


מקור: עיבוד המחברים לנתוני OECD.

7 ראוי לציין שהשוואות אלו גם אינן כוללות הגדרות זהות של הוצאות וכן הן מושפעות מהרכב גילים. לדוגמה, בארצות הברית היקף ההוצאה הציבורית מסך ההוצאות על בריאות הוא נמוך. בישראל האוכלוסייה צעירה יותר עם ילודה גבוהה, ולכן צורכי החינוך הם גבוהים, ואילו באירופה האוכלוסייה מבוגרת יותר ולכן קצבאות הזקנה והוצאות הבריאות גבוהות יותר. בנוסף, גודל ההוצאה יחסית לתוצר היום מושפע גם מהמיקום השונה בין מדינות במחזור העסקים. על רקע זה היו חברי צוות שטענו שההוצאה האזרחית בישראל היא דומה ואף גבוהה במעט מזו של ממוצע משוקלל של מדינות OECD.

8 OECD Simple – ממוצע פשוט. OECD Total – ההוצאה הציבורית הכוללת כ-1% מהתוצר הכולל של מדינות OECD. נתוני ישראל כפי שמופיעים ב-OECD Economic Outlook.

תרשים 3: ההוצאה הציבורית האזרחית (ללא ביטחון וריבית), 2010, השוואה בינלאומית (כאחוז מהתוצר)⁹



מקור: עיבוד לנתוני בנק ישראל ו-OECD.

3.2 נטל המס

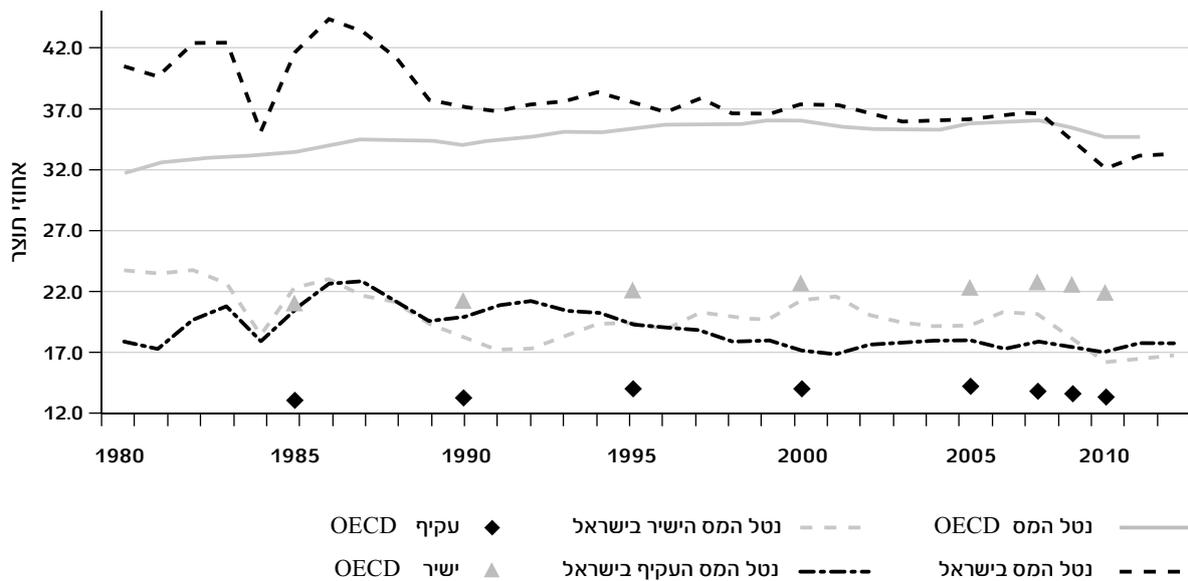
לאורך שני העשורים האחרונים ועד שנת 2007 היה נטל המס בישראל יציב יחסית ועמד על כ-36% תוצר בממוצע (תרשים 4). נטל זה היה גבוה במקצת מהממוצע במדינות המפותחות (כ-34.7%) ובעל תוואי דומה (בנק ישראל, 2012ג, פרק ו). משנת 2007 ועד שנת 2011, בעקבות המשך הפחתת שיעורי המס כחלק ממדיניות ממשלתית לעידוד הצמיחה, ירד נטל המס הישיר בישראל ב-3.5% תוצר. שיעורי מס ההכנסה הופחתו בכל מדרגות המס וסייעו בעיקר למי שהכנסתו מעל ההכנסה הממוצעת (נספח, לוח 10) והשיעור הבסיסי של מס החברות הופחת ב-5% נקודות אחוז. בעקבות שינויים אלו ירד נטל המס הכולל בישראל אל מתחת לממוצע במדינות המפותחות (תרשים 4), ויחס תקבולי המסים העקיפים למסים הישירים עלה כך שסך ההכנסות ממסים עקיפים גבוה מההכנסות ממסים ישירים (תרשים 4).

מגמה זו הייתה אמורה להימשך עד שנת 2016: על פי חוק ההתייעלות הכלכלית 2009 היה אמור מס החברות לרדת מ-24% בשנת 2011 ל-18% בשנת 2016, ושיעור המס הישיר היה אמור

9 OECD Simple – ממוצע פשוט. OECD weighted – ממוצע משוקלל לפי גודל האוכלוסייה. משקלן של ארצות הברית ויפן הוא 45% מהמדד. הממוצעים מבוססים רק על המדינות שעליהן ניתן היה להשיג את כל הנתונים.

לרדת ב-5 עד 6 נקודות אחוז בארבע המדרגות העליונות. אולם בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 והמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בוטלה ההפחתה. כמו כן, בשנת 2012 הועלתה מדרגת המס העליונה מ-45% ל-48%, ומס החברות הועלה מ-24% ל-25%.

תרשים 4: נטל המס הכולל, הישיר והעקיף בישראל ובמדינות OECD



מקור: בנק ישראל, דין וחשבון 2011 (איור ו-3).

בחינת רמת הפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל מלמדת כי מערכת המיסוי הישיר היא פרוגרסיבית ביותר. בשנת 2009 כ-82% מהכנסות המדינה ממסים ישירים הגיעו משני העשירונים העליונים וכ-64% מהעשירון העליון לבדו (תרשים 5). השוואה בינלאומית מלמדת כי המיסוי הישיר בישראל אפילו פרוגרסיבי יותר מאשר במדינות המפותחות (ברנדר, 2009). יתר על כן, הורדות המיסוי הישיר בשנים 2007 עד 2011 התבטאו בעיקר במס הישיר של מעמד הביניים (עשירונים 6 עד 9).

ואולם בעוד נטל המס הישיר בישראל נמוך מזה של מדינות OECD, נטל המס העקיף גבוה יותר בצורה משמעותית. יתרה מזו, מערכת המיסוי העקיף היא רגרסיבית למדי – נטל המסים העקיפים מההכנסה נטו יורד ככל שההכנסה עולה (לוח 1). בהמשך המסמך אנו דנים בחלופות השונות, הדילמות של שינויים, ובמיוחד הצורך להעלות את סך תקבולי המס על רקע החלופות של ההוצאות, הגירעון ותוואי החוב-תוצר הרצויים למשק בתנאים הנוכחיים ובראייה עד סוף העשור.

לוח 1: נטל המסים העקיפים¹⁰ ותשלומי החובה מההכנסה נטו של משקי הבית לפי עשירונים (בש"ח), 2009¹¹

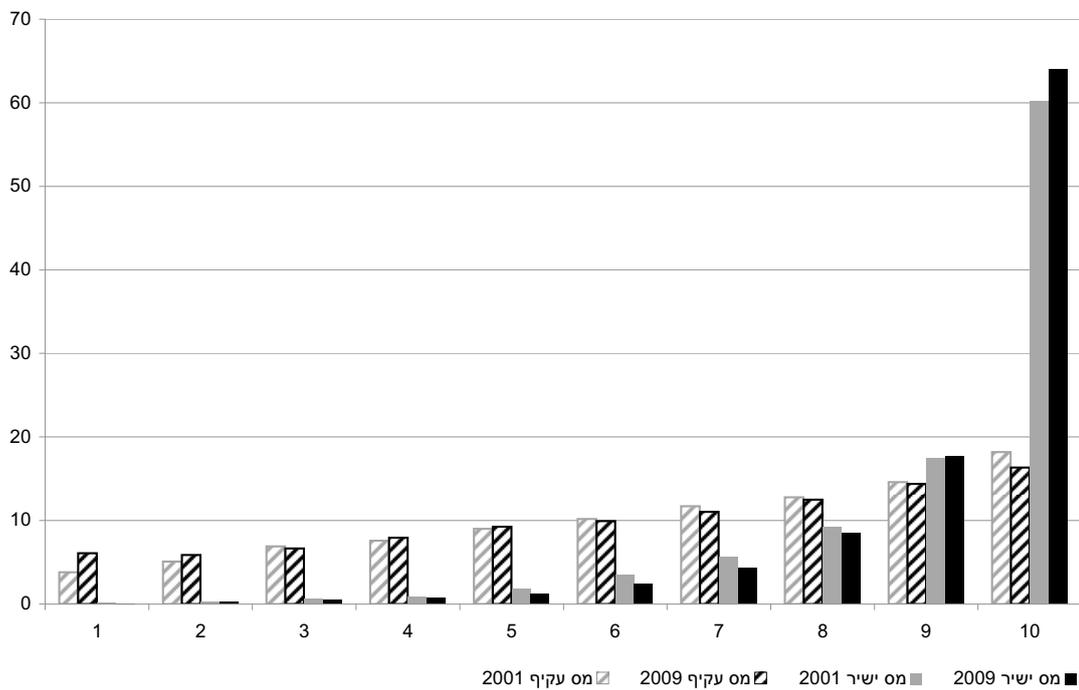
עשירון	הכנסה כספית נטו למשק בית	מסים עקיפים	נטל המסים העקיפים מההכנסה	תשלומי חובה (מס הכנסה, בט"ל ומס בריאות)	נטל תשלומי החובה מההכנסה נטו
1	2,705	1,196	44.2%	238	8.8%
2	4,411	1,150	26.1%	294	6.7%
3	5,646	1,314	23.3%	430	7.6%
4	7,257	1,558	21.5%	658	9.1%
5	9,038	1,820	20.1%	942	10.4%
6	10,761	1,952	18.1%	1,288	12.0%
7	12,581	2,166	17.2%	1,824	14.5%
8	15,049	2,455	16.3%	2,752	18.3%
9	18,163	2,823	15.5%	4,291	23.6%
10	27,939	3,221	11.5%	9,521	34.1%

מקור: עיבוד לנתוני הלמ"ס, מכון המחקר של הכנסת (בר, 2011, עמ' 16).

10 מחברי הדוח מדגישים כי "לא בחנו את כל המסים העקיפים שמשקי בית משלמים בשל מחסור בנתונים" (מודגש במקור), כמו כן הם מעריכים כי "בחינה של המסים של נבחנו הייתה מעלה את חלקם של העשירונים הגבוהים בתשלום המסים העקיפים" (מודגש במקור) (בר, 2011, עמ' 15).

11 הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית לשנת 2009, לוח 2.1: הכנסה חודשית בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית; לוח 2.2: הוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי הבית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית (אוחזר ב-3.5.2012).

תרשים 5: התפלגות נטל המס הישיר והעקיף לפי עשירוני הכנסה, מכלל הכנסות המדינה ממסים, 2001, 2009



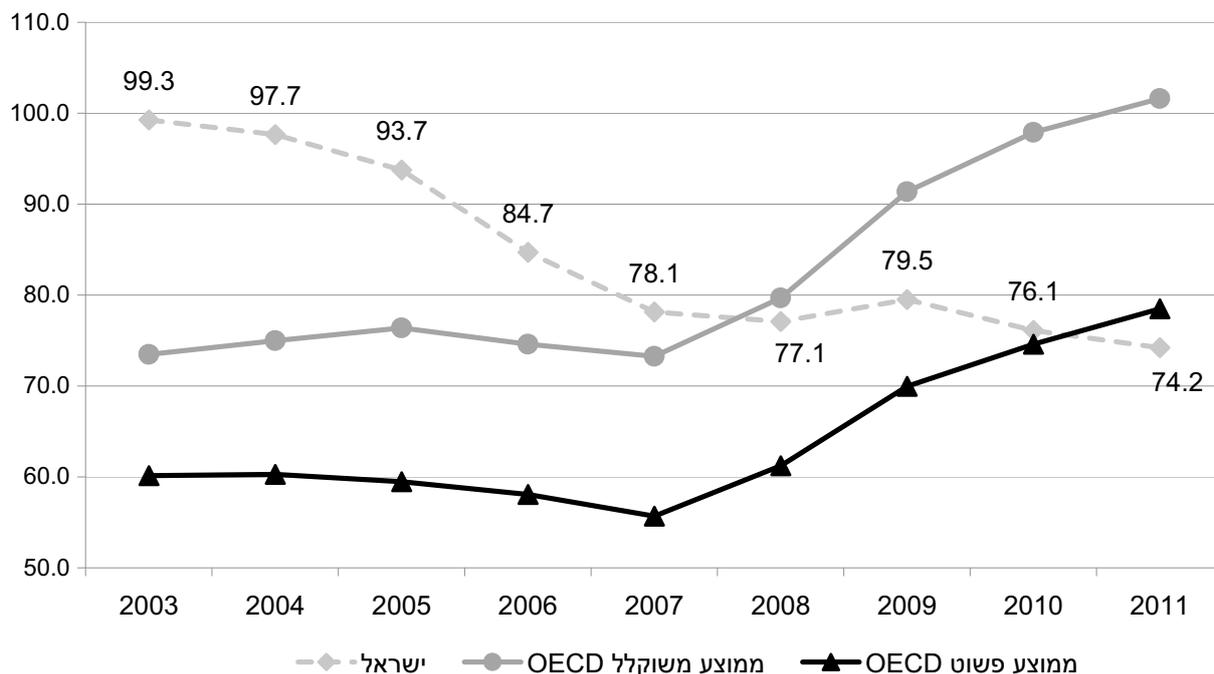
מקור: עיבוד לנתוני מכון המחקר של הכנסת, מרכז אדוה והלמ"ס.

3.3 יחס חוב-תוצר

אחת המטרות המרכזיות של תהליך הקונסולידציה הפיסקלית הייתה הגדלת האמון של השווקים הפיננסיים בחוב של ממשלת ישראל, שהתבטא בירידת הריבית ארוכת הטווח במשק. השגת מטרה זו על ידי שמירה על מדיניות פיסקלית אחראית והקטנת החוב הציבורי ביחס לתוצר הייתה גורם חשוב ליציבות המשק, צמיחתו והקטנת הוצאות הריבית. בשנת 2003 עמד החוב הציבורי בישראל על 99.3% תוצר, הרבה מעל הממוצע הפשוט של המדינות המפותחות (60.6%). אולם משנה זו החלה מגמה קבועה של הקטנת החוב (ביחס לתוצר) עד הגעתו לרמה של 74.2% בסוף שנת 2011. פרט לשנת 2009 מגמה זו נמשכה גם בחמש השנים האחרונות שבהן נרשמה מגמה הפוכה במדינות המפותחות בעקבות המשבר הכלכלי (תרשים 6).

חשוב לציין כי למרות שרמת החוב הנוכחית בישראל דומה לממוצע המדינות המפותחות, עלות המימון של החוב גבוהה בהשוואה בינלאומית: בשנת 2011 עמדו תשלומי הריבית נטו על יתרת החוב הממשלתי על 4% תוצר בישראל, לעומת ממוצע של 1.8% במדינות OECD (ממוצע פשוט). פער זה בשיעורי הריבית מלמד על עלות החוב שהונפק בעבר בריבית גבוהה וכן על הסיכון הגבוה יותר המיוחס לישראל בשווקים בשל מצבה הגאו-פוליטי. לכן לישראל מרחב מוגבל יותר לנטילת סיכונים בהגדלת החוב מאשר למדינות מפותחות אחרות.

תרשים 6: החוב הציבורי ברוטו כאחוז מהתוצר השוואה למוצע¹² המדינות המפותחות



מקור: בנק ישראל, עיבוד לנתוני OECD, OECD Economic Outlook 2011.

סיכום

חברי הצוות מסכימים ביניהם כי המדיניות הפיסקלית שהונהגה בעשור האחרון – אשר התאפיינה בהקטנת גודלה היחסי של ההוצאה הציבורית, הורדת שיעורי המס הישיר והקטנת היחס חוב תוצר – תרמה ליציבות המשק, הגברת האמון בממשלה, גידול בקצב הצמיחה, הגדלת שיעורי התעסוקה והקטנת שיעורי האבטלה. לכן היו חברי הצוות בדעה שיש להמשיך בתוואי של ירידת חוב-תוצר על ידי כך שהגירעון בתקציב יהיה נמוך משמעותית מתחזית הצמיחה.

עם זאת לא הייתה תמימות דעים באשר להיקף ההוצאות הנדרש כדי להתמודד עם הבעיות הכלכליות-חברתיות של המשק. עמדה אחת הייתה שגודל ההוצאה האזרחית בישראל סביר ויש להתמקד בשיפור סדרי העדיפות במסגרת ההוצאה על פי כלל ההוצאה הנוכחי. עמדה אחרת, התואמת את רוח ועדת טרכטנברג, הייתה שיש לאפשר גידול מסוים בהוצאה האזרחית הציבורית כדי להתמודד עם בעיות האי-שוויון, החינוך והתעסוקה בישראל. עמדה זו מתבססת על כך שנטל המס וההוצאה הציבורית האזרחית הנמוכים בישראל ביחס למדינות המפותחות מרמזים כי הנטל העודף של הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית מוטל במלואו על ההוצאות האזרחיות בתקציב, ולא מתחלק בין נטל מס גבוה יותר לצמצום בהוצאות האזרחיות. משמעות הדבר היא שהממשלה

¹² ממוצע משוקלל - ממוצע המתחשב בגודל היחסי של התוצר והחוב של כל מדינה, כפי שמתפרסם ב-OECD Economic Outlook, הממוצע מושפע בצורה ניכרת מארצות הברית ויפן. ממוצע פשוט – ממוצע פשוט של המדינות המפותחות.

מתקשה להגדיל את היקף המשאבים המוקצים לחינוך, להשתלבות בתעסוקה, להשקעה בתשתיות ולסעיפי הוצאה נוספים, החשובים לצמיחה עתידית של המשק (בנק ישראל, 2012, ג, פרק א). כאמור, המצב הנוכחי לתקציב 2013 מציב אתגר גדול, מאחר שללא תוספת בשיעורי המס, התוואי של חוב-תוצר לא יהיה בירידה.¹³ לכן נכנסות לתמונת הדיון הכלכלי-חברתי גם ההעדפות באשר להיכן רצוי להגדיל את נטל המס. כל אלו מובילים אותנו לשאלה שתידון בפרק הבא: המדיניות הכלכלית הרצויה בשנים הבאות.

4. חלופות למדיניות התקציב

פרק זה דן בשלוש חלופות הוצאה למסגרת התקציב ובהשלכות של כל חלופה על ההוצאה הציבורית, נטל המס, הגירעון, היציבות הפיסקלית ויחס החוב לתוצר לשנים 2013-2018. חלופה א נצמדת לכללים הפיסקליים הקיימים על פי "חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית תש"ע (2010)". חלופה ב שומרת רק על תקרת ההוצאות על פי החוק, בלי להגדיר יעד גירעון. חלופה ג מציעה להגדיל את ההוצאה הציבורית ב-3% תוצר מ-2013 עד שנת 2016, בדגש על הגדלה של ההוצאות האזרחיות ומתוך שמירה על תקרת הגירעון. עמידה ביעד הגירעון בחלופות א ו-ג מחייבת תוספת מיסוי של מעל 2% תוצר כבר ב-2013 והעלאות גדולות נוספות בהמשך בחלופה ג, כולל תוספת מיסוי קטנה בחלופה א. המשמעות של חלופה ב היא בעיקרה לגבי תוואי הגירעון והיחס חוב-תוצר.

4.1 חלופות א ו-ב: שמירה על הכללים הפיסקליים

חלופה א בוחנת את ההשלכות של שמירה על הכללים הפיסקליים הקבועים בחוק ומהווה המשך להמלצת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ש"הממשלה תדבק בכללים הפיסקאליים" (המלצת המתיוחסת לשנת 2012, טרכטנברג ואחי, 2011, עמ' 255). החלופה משקפת את הצורך להכריע לגבי סדרי העדיפויות ולייעל את ההוצאה הציבורית במסגרת כלל ההוצאה והתקציב הקיים. משנת 2011¹⁴ מחושבת תקרת הגידול הריאלית של ההוצאה הממשלתית באמצעות נוסחה המתחשבת בצמיחה ארוכת הטווח של המשק ובמרחק של יחס החוב הציבורי לתוצר מיעד של 60%. השיעור המדויק של הגידול מחושב על ידי הכפלת שיעור הצמיחה הריאלי הממוצע של המשק ב-10 השנים האחרונות במקדם שהוא המנה של 60 ביחס לחוב לתוצר העדכני. לפי חישוב זה, הגידול הריאלי בתקרת ההוצאה לשנת 2013 הוא 2.9% (שיעור צמיחה ממוצע של 3.82% כפול מקדם של 0.76). בפועל, בשל אומדן חסר של עליית המחירים בעת הכנת התקציב ב-2010, תגדל תקרת ההוצאה בשנת 2013 ב-4.9%¹⁵. בשנים 2014-2017 צפויה ההוצאה לגדול בכ-3.3% בשנה (לוח 2).

13 אלא אם חורגים מכלל ההוצאה ומקטינים מאוד את גודל ההוצאה הציבורית יחסית לתל"ג.

14 תיקון 11 לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (התשנ"ב-1992).

15 מדד המחירים לצרכן עלה בשנת 2010 ב-0.8% מעבר לאומדן ששימש בעת הכנת תקציב 2011-2012, ובשנת 2011 ב-1.2% מעבר לאומדן. ההנחה הנוכחית היא שהמחירים ב-2012 יעלו בהתאם לאומדן המקורי.

נוסף על תקרת ההוצאה, הגירעון הממשלתי כפוף גם לתקרה. התקרה נקבעה במתווה רב-שנתי שעל פיו הגירעון לשנת 2012 לא יעלה על 2% תוצר, ב-2013 על 1.5% תוצר, ומ-2014 ואילך לא יעלה על 1% תוצר.¹⁶ החוק קובע עוד כי כאשר יש סתירה בין תקרת הגירעון ותקרת ההוצאות, היעד המגביל יותר מבין השניים הוא שמחייב. כלומר, אם הגירעון צפוי לחרוג מיעדו על בסיס שיעורי המס הקיימים והממשלה אינה רוצה להעלותם, עליה להגדיל את ההוצאות במידה פחותה מהמותר על פי התקרה. מאידך גיסא, אם הגירעון צפוי להיות נמוך מתקרתו, עדיין אסור להגדיל את ההוצאות במידה העולה על המתאפשר על פי תקרת ההוצאות (אך מותר להפחית מסים).

ב-2013 צפוי פער של 2.2% תוצר בין הגירעון בפועל ליעד הגירעון, שהם כ-21 מיליארדי ש"ח (1% תוצר הוא 9.5 מיליארד ש"ח במחירי 2012), וב-2014 פער נוסף של 0.5% (בשל הקטנת יעד הגירעון ובהנחה שהגירעון ב-2013 יוקטן לרמת היעד). בקרב חברי הצוות יש חשש כי העלאת מסים תפגע בפעילות הכלכלית ובצמיחה, לפחות בטווח הקצר, כך שבפועל נדרשת תוספת מסים סטטוטורית גבוהה יותר, כ-26 מיליארדי ש"ח¹⁷ בשנת 2013 ו-5 מיליארדי ש"ח ב-2014 (במחירי 2012. ראו לוח 2). בסך הכל צפויה ההוצאה הציבורית לעלות בכ-1% תוצר ב-2013 ולהישאר יציבה בשנים הבאות. כמו כן, היצמדות לכלל הגירעון מביאה לירידה מהירה ביחס החוב הציבורי לתוצר (מתוך הנחה שתחזיות הצמיחה אכן מתממשות כפי שהן מופיעות בלוח).

לוח 2: חלופה א: שמירה על כללי ההוצאה והגירעון

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
42.8	42.9	42.9	42.9	42.9	43.0	42.0	הוצאה ציבורית באחוזי תוצר
3.0	3.2	3.3	3.3	3.2	4.9	2.9	גידול ריאלי בהוצאות הממשלה
3.3	3.3	3.3	3.4	3.3	¹⁸ 2.3	3.1	תחזית צמיחה
-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.5	-3.2	הגירעון הממשלתי (אחוזי תוצר)
0	0	0	0	5.0	26.0		תוספת מס נדרשת לעמידה בכלל הוצאה ובגירעון (מיליארדי ש"ח במחירי 2012)
61.8	64.1	66.2	68.3	70.7	73.3	74.2	יחס חוב-תוצר

מקור: עיבודי המחברים לצורך נייר זה.

16 תיקון 10 לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (התשנ"ב-1992).
 17 הערכת חברי הצוות היא שיש אפקט קיינסיאני על הפעילות בזמן הקצר. כלומר, העלאת מיסוי תגרום להקטנת הפעילות הכלכלית ולכן לגבייה נמוכה יותר של מסים (על בסיס אומדן שהמכפיל הקיינסיאני שווה בקירוב 0.5).
 18 בעקבות העלאת מסים צפויה השפעה על קצב הצמיחה בטווח הקצר. ללא השפעה זו צפויים לגדול התוצר ב-3.5% ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-0.6% תוצר.

בקרב חברי הצוות שוררת הסכמה שיעד הגירעון ארוך הטווח של הממשלה צריך להיות נמוך (עמדות מרבית חברי הצוות נעות בין 1% ל-2% תוצר). אולם תוספת המיסוי הגדולה הדרושה לעמידה בתקרת ההוצאה מחד גיסא ויעד הגירעון בשנת 2013 מאידך גיסא יוצרים אתגר לא פשוט לממשלה ולמשק. לנוכח ההוצאה האזרחית הנמוכה בישראל מסכימים רוב חברי הצוות כי יש למצות את תקרת ההוצאה – בפרט על רקע ההתחייבויות הגדולות של הממשלה שכבר חורגות מהתקרה והצורך בהתאמה משמעותית כדי להפחיתן לרמה שקובעת התקרה. לכן הציעו אחדים מחברי הצוות להעלות את יעד הגירעון בטווח הקצר, אף שברור שלצעד זה השלכות על קצב הירידה של החוב הציבורי ועל תשלומי הריבית של הממשלה.

כאמור, בקרב חברי הצוות שוררת הסכמה שיש להמשיך במגמה של הפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר ושהקטנה זו תשפיע גם על הקטנת תשלומי הריבית של הממשלה ולפיכך על הגדלת ההוצאה האזרחית. אולם חברי הצוות חלוקים ביניהם על קצב הירידה. לאור דיון זה מציעה **חלופה ב** אפשרות שלפיה ממצים את תקרת ההוצאה אך לא את כלל הגירעון ולכן לא נדרשת תוספת מיסוי. בדיקת הצוות מעלה כי במקרה זה צפוי יחס החוב לתוצר להתבסס ברמה של כ-75% תוצר¹⁹ (לוח 3). כלומר, גם במקרה ה"קיצוני" ביותר, שזכה לתמיכה בקרב חברי הצוות, שבו הגירעון בפועל מגיע ל-3.5%-3.7% תוצר, יחס החוב הציבורי לא צפוי לעלות אם תחזית הצמיחה תתממש. יש לציין כי גירעון גבוה יקטין את יכולתה של הממשלה להגיב למשברים כלכליים. במקרה של משבר לא תהיה לממשלה כרית ביטחון פיסקלית, וייתכן שהדבר יחייב מדיניות מרסנת על כל השלכותיה השליליות. כמו כן, שינוי מדיניות בנוגע להפחתת הגירעון עלול להביא לפגיעה באמינות הפיסקלית של הממשלה, ולפיכך לפגיעה בדירוג האשראי ועלויות הגיוס שלה.

לוח 3: חלופה ב: שמירה על תקרת ההוצאה בלבד

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
42.4	42.5	42.6	42.6	42.6	42.6	42.0	הוצאה ציבורית באחוזי תוצר
2.8	3.1	3.2	3.3	3.2	4.9	2.9	גידול ריאלי בהוצאות הממשלה
3.2	3.2	3.2	3.3	3.4	3.5	3.1	תחזית צמיחה ריאלית
-3.5	-3.7	-3.7	-3.6	-3.6	-3.7	-3.2	גירעון בפועל (על פי ההגדרה הישראלית)
0	0	0	0	0	0		תוספת מס נדרשת לעמידה בכלל ההוצאה ובגירעון (במיליארדי ש"ח)
75.4	75.5	75.1	74.7	74.5	74.6	74.2	יחס חוב-תוצר

מקור: עיבודי המחברים לצורך נייר זה.

19 בהנחה ששיעור הצמיחה הריאלי של המשק הישראלי יהיה 3.3% לשנה בקירוב. מובן שאם שיעורי הצמיחה יהיו נמוכים יותר, יחס החוב לתוצר יגדל בהתאם, ולהפך. לאור הדיון לעיל בהתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בעשור הקרוב, נראה כי הסיכון להתממשות שיעורי צמיחה נמוכים יותר אינו זניח.

4.2 חלופה ג: הגדלת ההוצאה הציבורית

חלופה זו בוחנת את ההשלכות של הגדלת משקל ההוצאה הציבורית ל-45% תוצר בשנים 2016-2016, בדגש על הגדלת ההוצאה האזרחית.²⁰ החלופה מביאה לידי ביטוי קולות מהמחאה החברתית שקראו להרחבה תקציבית ואת העובדה שהוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הציעה לממן את עיקר המלצותיה מקיצוץ בתקציב הביטחון, שהתגלה כלא מעשי. כמו כן החלופה מתכתבת עם דברי הוועדה שהאסטרטגיה הכלכלית שליוותה את המדיניות הפיסקלית בעשור האחרון מיצתה את עצמה "יזכרת נדרשת אסטרטגיה חדשה שתוביל את המדיניות הפיסקלית בשנים הבאות" (טרכטנברג ואח', 2011, עמ' 255). ההצדקה לחלופה זו היא בטענה שהיות שההוצאה הביטחונית הגבוהה של ישראל ממומנת על ידי הקטנת ההוצאה האזרחית, כמות השירותים החברתיים המסופקים על ידי הממשלה נמוכה ולממשלה אין יכולת להרחיבם בלי להגדיל את ההוצאה. לפיכך נכון יותר שלפחות חלק מהנטל הביטחוני העודף יתבטא בכך שאזרחי ישראל ישלמו יותר מסים מאזרחי המדינות המפותחות האחרות. טענה זו אף מתבססת על כך שבהשוואה בינלאומית ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל נמוכה במידת מה ביחס להוצאה במדינות המפותחות (תרשים 3). אך כאמור בין חברי הצוות היה מי שחלק על פרשנות זו של הנתונים).

על פי חלופה זו, עד שנת 2016 תגדל ההוצאה הציבורית ב-3 נקודות אחוז ליעד של 45% תוצר, וכתוצאה מכך תגדל ההוצאה האזרחית ב-3.2%-3.3% תוצר. משנת 2016 ואילך תישאר ההוצאה ברמה קבועה ביחס לתוצר. לשם הדיון והשוואת החלופות, יעד הגירעון בחלופה זו יהיה זהה לזה שבחלופה א. בשנת 2013 תגדל ההוצאה הציבורית ב-6.6% (כמו בחלופה א בתוספת 5 מיליארדי ש"ח, שהם חלק גדול מעודף ההתחייבויות של הממשלה בשנת 2012, בהנחה שתקציב הביטחון יתאם את החלטת הממשלה מינואר 2012) ולפיכך תצריך תוספת מיסוי סטטוטורית של 30.2 מיליארד ש"ח. בשנת 2014 תגדל ההוצאה ב-5.2% ותצריך תוספת מיסוי סטטוטורי של 9.1 מיליארד ש"ח. בשנת 2015 תגדל ההוצאה ב-5.2% ותצריך תוספת מיסוי של 6.8 מיליארדי ש"ח. ובשנת 2016 תגדל ההוצאה ב-5.1% ותצריך תוספת מסים של 7.2 מיליארדי ש"ח (כל הנתונים במחירי 2012). סך הכול, כדי להגדיל את ההוצאה הציבורית ל-45% תוצר עד 2016 ולעמוד בכלל הגירעון נדרשת תוספת מיסוי של 53 מיליארדי ש"ח במחירי 2012 (ראו לוח 4). לנוכח תוספת המיסוי הגדולה הנדרשת, חברי הצוות שתמכו בהגדלת ההוצאה גרסו כי במקרה זה רצוי להעלות את יעד הגירעון ועל ידי כך להקטין את תוספת המסים הדרושה. לדוגמה, העלאת יעד הגירעון ל-2.5% תוצר לאורך כל התקופה (2013-2018) תקטין את תוספת המיסוי הדרושה ל-18.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2013 ול-37.7 מיליארדי ש"ח בסך הכול (במחירי 2012). קצב הירידה של יחס החוב לתוצר יתמתן מאוד, והחוב ירד לרמה של 69.5% עד שנת 2018, לעומת 61.9% במקרה שבו כלל הגירעון נשמר.

20 כמה מחברי הצוות אף קראו להגדלת ההוצאה ל-46% תוצר.

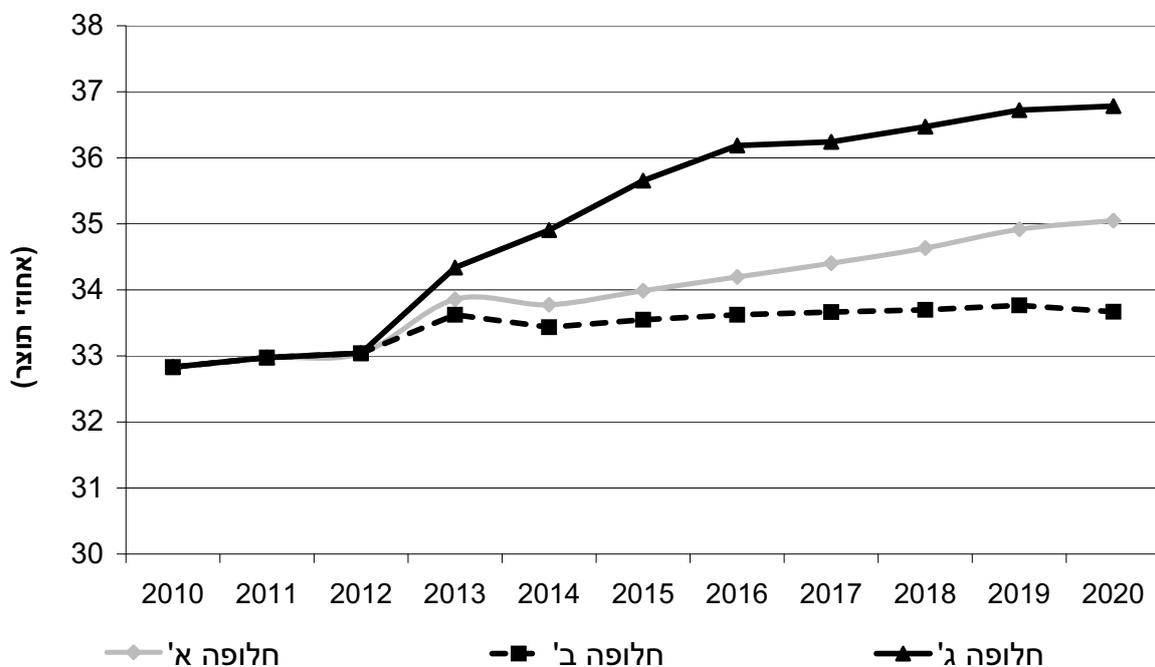
לוח 4: חלופה ג: הגדלת ההוצאה ל-45% תוצר

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
45.0	45.0	45.0	44.6	44.1	43.5	42.0	הוצאה ציבורית באחוזי תוצר
2.9	3.1	5.1	5.2	5.2	6.6	2.9	גידול ריאלי בהוצאות הממשלה
3.3	3.3	3.2	3.4	3.3	2.3	3.1	תחזית צמיחה
-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.5	-3.2	הגירעון הממשלתי (אחוזי תוצר)
0.0	0.0	7.2	6.8	9.1	30.2		תוספת מס נדרשת לעמידה בכלל ההוצאה ובגירעון (מיליארדי ש"ח במחירי 2012)
61.9	64.2	66.3	68.3	70.7	73.3	74.2	יחס חוב-תוצר

מקור: עיבודי המחברים לצורך נייר זה.

השוואת ההוצאה הממשלתית האזרחית ללא ריבית בין שלוש החלופות מלמדת כי בהנחה שתקציב הביטחון לא יגדל מעבר למתווה הקיים, משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר צפוי לגדול עד 2016 בכ-3.2% בחלופה ג, ב-0.6% בחלופה ב וב-1.4% בחלופה א. ההבדל בין חלופות א ו-ב נובע מהירידה המהירה של יחס החוב לתוצר בחלופה א, הגורמת להקטנת ההוצאה על ריבית ולקצב גידול גבוה יותר של סך ההוצאה שתלוי ביחס החוב לתוצר על פי הכלל הפיסקלי (תרשים 7).

תרשים 7: משקל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר, 2010-2020



מקור: בנק ישראל.

סיכום

מרבית חברי הצוות הסכימו כי אין מקום להגדיל את ההוצאות בשיעור נמוך מזה שמתירה התקרה הנוכחית. אחדים מחברי הצוות תמכו בשמירה על כלל ההוצאה על פי חלופה א, ואחרים תמכו בהגדלת ההוצאה מעבר לכלל על פי חלופה ג. כמו כן, דעת מרבית חברי הצוות היא שניתן להעלות את יעד הגירעון בשנים 2013 ו-2014 ועל ידי כך להקטין או לפרוס את תוספת המיסוי הדרושה ולהאט את קצב ירידת היחס חוב-תוצר. במתווה הנוכחי היעד של חוב-תוצר של 60% צפוי להיות מושג כבר לפני סוף העשור. כמה מחברי הצוות הדגישו את הסיכונים הגלובליים של ישראל ולכן טענו שבתנאים של קרבה לתעסוקה מלאה רצוי לשמור על התוואי הנוכחי על פי החוק הקיים.

חלופה ג נותנת מענה רחב יותר לדרישות המחאה ומאפשרת לממן את המלצות ועדת טרכטנברג גם בלי הצמצום בגידול הוצאות הביטחון שעליו המליצה הוועדה וכן להגדיל סעיפי הוצאה נוספים. חשיבותה של חלופה זו אינה דווקא ביעד הוצאה ספציפי, אלא בהבנת המשמעות הכלכלית והתקציבית הנגזרת מהגדלת ההוצאה הציבורית מעבר לכלל הקיים: תוספת המיסוי או ההשלכות של הגדלת הגירעון על היחס חוב-תוצר. מחלופה ב עולה כי בהינתן גירעון של עד 3.5% תוצר, יחס החוב הציבורי לתוצר לא עולה, אך גירעון כזה יגביל את היכולת של הממשלה להגיב למשבר כלכלי או ביטחוני בצורה משמעותית. לכן המסקנה המתבקשת היא שיעד גירעון של 2% תוצר יכול לאפשר פריסת מסים סבירה בשנים הקרובות, וכן ירידה של ממש ביחס חוב-תוצר. מאחר שבשתי החלופות העיקריות נוצר צורך בהגדלת תקבולי המס, דן הצוות בחלופות להגדלת נטל המס.

5. חלופות להגדלת נטל המס

כפי שעולה מהניתוח המוצג בפרק הקודם, כדי לעמוד ביעד הגירעון נדרשת העלאת מסים גדולה בשתי חלופות ההוצאה א ו-ג. בשנת 2013 נדרשת תוספת מיסוי של כ-26-30 מיליארדי ש"ח, בשנת 2014 תוספת של 5-9 מיליארדי ש"ח, וחלופה ג אף מחייבת העלאות מסים גדולות גם בשנים 2015-2016. חשוב להדגיש שגם אם יוחלט להגדיל את יעד הגירעון, נדרשת תוספת מיסוי גדולה ועל כן חשיבותו של פרק זה. **בקרב חברי הצוות שוררת הסכמה שבשנת 2013 נדרשת לכל הפחות תוספת מיסוי של 10 מיליארדי ש"ח.**

חברי הצוות מסכימים כי יש להתמקד בשלב ראשון במסים המשפרים את הקצאת המקורות במשק, בדגש על ביטול פטורים מעוותים. עם זאת, שוררת הבנה שסדרי הגודל של העלאות המס הנדרשות כדי לשמור על הכללים הפיסקליים הקיימים, אפילו אגב הפחתה אטית יותר של יחס החוב לתוצר, הם כאלה שיחייבו הכרעה לגבי העלאה של שיעורי המס עצמם, בדגש על מס ההכנסה, מס החברות ומע"מ. גם אם צמצום חלק מהפטורים הוא יעיל יותר מהעלאה גורפת של שיעורי המס, ביטול כזה – אם ייעשה בסכומים גדולים – משמעותו העלאה של נטל המס על שכבות רחבות בציבור.

פרק זה אינו הצעה לרפורמה במיסוי, ומטרתו להניח קווים מנחים לדיון בתחום המיסוי. כמו כן, הצוות ממליץ שבאוצר יעבוד צוות מקצועי שינתח את כלל מערכת המס בישראל ויצג המלצות מפורטות להקצאת מסים יעילה יותר מתוך הגדלה של תקבולי המס. כל זאת על רקע הצורך הנדרש בחלופות השונות בהגדלת נטל המס.

5.1 פטורים והטבות מס

מקור ראשוני להגדלת הכנסות המדינה ממיסוי הוא הפטורים והטבות המס. על פי אומדן שהציג מנהל הכנסות המדינה בדוח השנתי 2009-2010, צפויות הטבות המס בשנת 2012 להסתכם בכ-39.6 מיליארד ש"ח²¹ (לוח 11). הטבות המס מיטיבות עם מקבליהן, אך מעבירות את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה ומסבכות את חוקי המס. חלקן אף מעודדות התחמקות ופוגעות ברווחת כלל הציבור והמשק (מנהל הכנסות המדינה, 2011). חלק מהטבות המס אמנם מיטיבות עם אוכלוסיות או מגזרים עסקיים הזקוקים לסיוע ותורמות להשגת יעדים כלכליים וחברתיים מוגדרים והטבת מס לנכים, אולם אחרות מיטיבות בעיקר עם בעלי לובי חזק ופוגעות ברווחת הכלל.²² לפיכך שוררת הסכמה בין חברי הצוות שרצוי להקטין את הטבות המס בכמה מיליארדי ש"ח בטווח הקצר, ויותר מזה – בטווח הארוך.²³ חברי הצוות ממליצים במיוחד לבחון את ההטבות בסעיפים הבאים, אולם ראוי כי ועדה מקצועית תבחן את כלל ההטבות:

21 סכום זה אינו כולל הטבות במס להורים עובדים שניתנו בעקבות המלצות ועדת טכרטנברג.

22 לדוגמה, הטבות מס למפעלים או לתושבים בפריפריה.

23 בין חברי הצוות היו חילוקי דעות לגבי הטבות המס לתעשייה במסגרת חוק עידוד השקעות הון.

- הטבות פנסיוניות: סך כל עלות ההטבות – 8.8 מיליארד ש"ח.
- הטבת המס על קרנות השתלמות, הטבה שנהנים ממנה 37% מכלל אוכלוסיית השכירים: סך כל עלות ההטבה – 2.4 מיליארדי ש"ח.
- החוק לעידוד השקעות הון: חוק זה נחקק בשעה שמש החברות צפוי היה לרדת ל-18%. לנוכח עצירת מתווה ההפחתה במס החברות והעלאתו ל-25% מומלץ לבחון מחדש את שיעורי המס הקבועים בחוק. כמו כן מומלץ לבחון מחדש את שיעורי היצוא הנמוכים המזכים בהטבת המס.²⁴
- פטור על מע"מ לפירות וירקות – 2.1 מיליארדי ש"ח (רוב חברי הצוות מתנגדים להחלת מע"מ דיפרנציאלי על מזון).
- פטור על מע"מ באילת – 0.62 מיליארד ש"ח.
- זיכוי מס לעובדי משמרות – 0.16 מיליארד ש"ח.²⁵

5.2 מיסוי ישיר

מס הכנסה: כדי להגדיל את הכנסות המדינה ממס ההכנסה באופן משמעותי יש צורך להעלות את המס בכל (או לפחות ברוב) מדרגות המס: תוספת של נקודת אחוז במדרגה העליונה בלבד תוסיף למדינה כ-0.19 מיליארד ש"ח בלבד, לעומת תוספת של כ-3.17 מיליארד ש"ח אם תתווסף נקודת אחוז בכל המדרגות (לוח 5). בין חברי הצוות התנהל ויכוח בנוגע לתוספת המס הרצויה ולגובה המס השולי המקסימלי שרצוי לקבוע, אולם נראה כי נדרשת העלאה של לפחות 1% לאורך כל מדרגות המס.

מס חברות: חברי הצוות לא הגיעו לכלל הסכמה בנוגע להעלאת מס החברות, אולם שוררת הסכמה שלא רצוי להעלות את המס באופן משמעותי, כדי שלא לפגוע ברמת התחרותיות של חברות ישראליות בעולם. שיעור המס בישראל הוא 25%, בדומה למוצע המדינות המפותחות – שעומד על 25.5%. בהקשר זה רצוי לבחון גם את דרך חישוב ההכנסה החייבת, בדומה לתהליכים שבוצעו בכמה מהמדינות המפותחות, כך שסך החבות במס עשויה לגדול ללא שינוי בשיעורי המס הנקובים. תוספת נקודת מס אחת שוות ערך לכ-0.75 מיליארד ש"ח. בכל מקרה, שינויים בשיעור מס החברות צריכים להתבצע מתוך התאמה לשיעורי המס האישי במדרגה הגבוהה ולמס רווחי ההון, כדי למנוע יצירת תמריצים מעוותים להתאגדות בחברות או להימנעות ממנה.

ביטוח לאומי: העלאת דמי הביטוח הלאומי על העובד כמוה כהעלאת מס הכנסה, ולכן חברי הצוות לא רואים טעם להעלות מס זה ומעדיפים לפעול דרך מערכת מס ההכנסה. כמו כן, בהמלצות הוועדה

24 אחדים מחברי הצוות התנגדו להמלצה זו.

25 אחדים מחברי הצוות התנגדו להמלצה זו.

לשינוי כלכלי-חברתי, הוצע להעלות את הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע ב-1.6 נקודות אחוז במהלך מדורג על פני שלוש שנים (מ-5.9% ל-7.5%). הרציונל על פי הוועדה הוא ש"הפרשות המעסיק לביטוח לאומי בישראל נמוכות באופן משמעותי מהרמה המקובלת במדינות המפותחות" (טרקטנברג ואח', 2011, עמ' 96) ושתוספת זו תוכל להגביר את היציבות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. על פי הערכות, שווי נקודת מס הוא כ-0.5-0.7 מיליארד ש"ח. **המלצה זו לא התקבלה על ידי הממשלה** ולא זכתה לרוב גם בקרב חברי הצוות.

מס "ייסוף": מס על הכנסות מהון ועבודה שיחול על סך הכנסות מעל למיליון ש"ח לשנה. גם מס זה הומלץ על ידי הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, אך נדחה על ידי ועדת הכספים בכנסת. על פי הערכות, שווי ההכנסות ממס זה לא יעלו על מאות ספורות של מיליוני ש"ח, גם בהנחה קיצונית של גמישות אפס. חברי הצוות חלוקים בדעתם ביחס למס זה – בין מי שתומך למי שטוען שמדובר במס פופוליסטי של "נראות" כצעד נגד העשירים ושהחלת המס עלולה דווקא להפחית את הכנסות המדינה ממסים על ידי ניידות משלמי מס זה.

מס על רווחי הון: בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הועלה בשנת 2012 המס על רווחי הון מ-20% ל-25%, למי שאינו בעל עניין, ומ-25% ל-30%, למי שהוא בעל עניין מהותי. כל נקודת אחוז נוספת שוות ערך לכ-0.35 מיליארד ש"ח. נראה כי אין מקום להעלאה נוספת של מס זה.²⁶

לוח 5: תוספת הכנסה מהוספת נקודת אחוז במס הכנסה (במיליארדי ש"ח)

מדרגות המס בשנת 2012	תוספת נקודת אחוז בכל מדרגה	גידול צפוי בהכנסות משכירים	גידול צפוי בהכנסות מעצמאים	סך הגידול הצפוי בהכנסות ממיסוי
10%	11%	0.9	0.14	1.04
14%	15%	0.51	0.10	0.61
21%	22%	0.45	0.11	0.56
30%	31%	0.3	0.09	0.39
33%	34%	0.26	0.10	0.36
48%	49%	0.11	0.08	0.19
סה"כ		2.53	0.64	3.17

מקור: בנק ישראל.

26 מכיוון שלחלק גדול מהאוכלוסייה הניכוי במקור יהיה גבוה מהמס האישי, העלאת המס צפויה ליצור חיכוך מיותר עם רשויות המס.

5.3 מיסוי עקיף

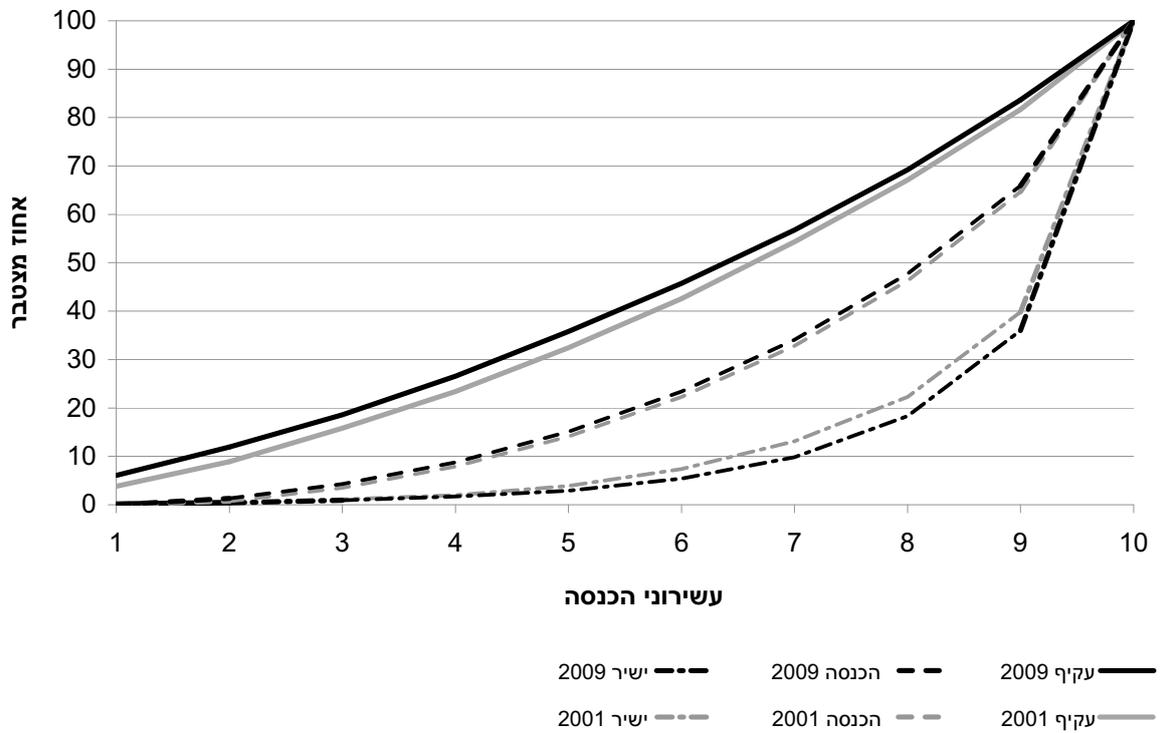
מס ערך מוסף: כ-65% מהכנסות המדינה ממסים עקיפים מגיעים ממע"מ (על פי תחזית מנהל הכנסות המדינה לשנת 2011). כל תוספת נקודת אחוז במע"מ מגדילה את ההכנסות בכ-4.5 מיליארד ש"ח. בקרב חברי הצוות שוררת הסכמה שבמסגרת צעדים להקטנת הגירעון ולאחר שינויים בהטבות המס ובשיעורי המס הישיר יש להעלות את המע"מ לפחות בנקודת אחוז. זאת משום שלמס זה השלכות קטנות יחסית על הפעילות הכלכלית והנטל העודף. יש לציין שהעלאת מע"מ היא צעד גרסיבי משום שההוצאה של עשירונים הנמוכים על מוצרי צריכה ביחס להכנסתם גבוהה מזו של העשירונים העליונים (נספח, לוח 9). אולם מכיוון שחלק ניכר מצעדי המיסוי האחרים שיידרשו הם פרוגרסיביים, העלאת המע"מ תאזן בין הצורך בגיוס מקורות פיסקליים להימנעות מהכבדת יתר על בעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות. יתר על כן, אם תוספת המיסוי מנוצלת כך שהיא מיטיבה עם השכבות החלשות (למשל, מימוש ההרחבה המתוכננת של שעות הלימוד במערכת החינוך), הרי שמהלך המדיניות בכללותו אינו גרסיבי. בין חברי הצוות התקיים דיון גם בנוגע להחלת מע"מ דיפרנציאלי, בדגש על מוצרי מזון, אולם מרבית חברי הצוות מתנגדים לצעד זה.

סיכום

כפי שנכתב בהקדמה לפרק זה, אין בכוונתו של הצוות להניח תכנית מדויקת להגדלת הכנסות המדינה ממסים, אלא רק להתוות קווים מנחים לדיון ולהמחיש את המשמעות של תוספות המסים הנדרשות לשמירה על תקרת הגירעון. ההמלצה היא שיש לדון במכלול האפשרויות הרצויות לשינויים ולהתאמות במערכת המס ובמיוחד להקטנת פטורי מס מעוותים. כמו כן יש לדון בחלופות לשינויים בשיעורי המס על מנת לעלות את כלל התקבולים כדי להתמודד עם גודל הממשלה, אשר בשתי החלופות הוא בתחום המקובל בארצות מפותחות בעולם. במהלך עבודת הצוות עלו לדיון מסים נוספים והטבות מס הראויים לבחינה (נספח, לוח 12).

ראוי להדגיש, לסיום, שכפי שניתן לראות בתרשים 8, המציג את התפלגות נטל המסים הישירים והעקיפים בישראל ביחס להכנסה של משקי הבית על עקומת לורנץ, מערכת המס בישראל מתאפיינת במערכת מס ישיר פרוגרסיבית ובמערכת מס עקיף גרסיבית כפי שמתבקש במהותן. הסיבה לכך שבישראל נטל המס הישיר נמוך יחסית למדינות OECD (תרשים 4) היא הפרוגרסיביות הרבה שבה ולא השיעורים השוליים. נטל המסים העקיפים גבוה יחסית מאחר שאין אצלנו פטורים רבים מהמע"מ ולא בגלל שיעור מע"מ גבוה. אין סיבה כלכלית לטעון שמבנה זה הוא נחות יחסית למקובל בממוצע הארצות המפותחות. בנוסף ראוי להדגיש ששינויים תכופים בשיעור המס השוליים אינם מוסיפים יציבות וודאות להתנהגות של הפירמות והפרטים במשק. לכן רצוי להימנע משינויים תכופים וקיצוניים במערכת המס ולעשותם רק כשיש לכך, בוודאות, שיפור משמעותי וממושך.

תרשים 8: עקומת לורנץ – התפלגות נטל המס הישיר והעקיף לפי עשירוני הכנסה, 2009, 2001



מקור: עיבוד לנתוני מכון המחקר של הכנסת, מרכז אדוה והלמ"ס.

6. סדרי עדיפויות בתקציב

פרק זה דן בסדרי העדיפויות בתקציב, בדגש על תחומי התעסוקה והחינוך. בתחום התעסוקה עולה כי ההוצאה הציבורית בישראל על מדיניות פעילה בשוק העבודה נמוכה מאוד ביחס למדינות המפותחות, על אף השינויים הדמוגרפיים הצפויים והצורך המידי בהגדלת הפריון ושיעורי התעסוקה במשק. לפיכך ממליצים חברי הצוות על תוספת של מיליארד ש"ח בשנה לתקציב תכניות התעסוקה בחמש השנים הקרובות ועל יישום המלצות ועדת טרכטנברג בתחום מעונות היום.²⁷ בתחום החינוך נמצא כי ההוצאה לתלמיד בישראל נמוכה בהשוואה בינלאומית. אך בשנתיים האחרונות התקבלו מספר החלטות ורפורמות שצפויות להגדיל את השקעות הממשלה בחינוך, בכללן רפורמת "אופק חדש", רפורמת "עוז לתמורה", רפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה וההחלטה על חינוך חינוך חינוך בגילים 3-4. חברי הצוות רואים חשיבות בעמידת הממשלה בהתחייבויות בחינוך מתוך התפיסה שלהשקעה בהון אנושי בהווה יש תוצאות חיוביות על הפריון והצמיחה בעתיד. עם זאת ניתן לשלב בין חינוך בגילים שלפני גן חובה (חמש שנים) ובצהרונים ובין הדרישה לתעסוקה של שני בני הזוג בכל משפחה.

6.1 תעסוקה

חברי הצוות רואים בתחום התעסוקה יעד מרכזי להשקעה – (א) בשל שיעורי התעסוקה הנמוכים בישראל בהשוואה בינלאומית, ובפרט שיעורי תעסוקה נמוכים באוכלוסיות הערבית, החרדית, תושבי הפריפריה, בעלי מוגבלויות ובעלי השכלה נמוכה; (ב) בעקבות תהליכים דמוגרפיים צפויים, שבמרכזם ירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בגילאי העבודה ושינוי בהרכבה של אוכלוסייה זו, תהליכים שצפויים להקטין מאוד את שיעורי הצמיחה של המשק בעשור הקרוב (ראו דיון בנושא בפרק 2.2). עמדת חברי הצוות היא שלהשקעה במדיניות פעילה בשוק העבודה יכולה להיות תרומה מכרעת להגדלת שיעור המועסקים במשק, להעלאת הפריון לעובד ולשילובן של האוכלוסיות החלשות במשק הישראלי. שיפור מסוג זה יביא להגדלת קצב הצמיחה, להעלאת הכנסות המדינה ממסים ואף לצמצום פערים כלכליים וממדי העוני.

יעדי התעסוקה: ב-2010 החליטה הממשלה לאמץ את יעדי התעסוקה בהתאם להמלצות ועדת אקשטיין (לוח 6). ואולם על פי דוח בנק ישראל גם השגת יעדים אלו "לא תפצה על האטת גידולה של האוכלוסייה בגיל העבודה" (בנק ישראל, 2012ג, פרק א, עמ' 29). ממצא זה מחזק את הצורך להשקיע בתכניות תעסוקה על בסיס המתווה שהציעה ועדת אקשטיין.

27 ראו הערה 2 לעיל.

לוח 6: שיעורי התעסוקה ויעדים לשנת 2020 (באחוזים), גילאי 25-62

יעדי 2020	2011 ²⁸	2008	2001	
76.5	71.9	71.2	66.6	סה"כ
	77.7	77.2	74.7	גברים
	66.3	64.9	68.8	נשים
78	72.2	71.8	65.4	גברים ערבים
41	26.8	24.4	19.6	ערביות
63	45.6	39.6	38.9	גברים חרדים ²⁹
63	61.2	57.4	47.8	נשים חרדיות
83	81.4	81.7	78.6	גברים יהודים אחרים
	75.3	74	67.1	נשים יהודיות אחרות
	62.9	61.8	57.4	חסרי השכלה ³⁰ גבוהה
	79.6	79.7	77	בעלי השכלה גבוהה

מקור: בנק ישראל, 2012ג, לוח ה-5.

שיעורי תעסוקה: השוואת שיעורי התעסוקה בגילאי העבודה העיקריים (25-64) בין ישראל למדינות המפותחות מלמדת כי שיעור התעסוקה בקרב גברים עומד על 76.7%, שיעור נמוך מממוצע המדינות המפותחות (80.1%). פילוח הנתונים לפי קבוצות אוכלוסייה מלמד כי בקרב גברים יהודים שיעור התעסוקה דומה (80.6%) ואף עולה במעט על הממוצע; שיעור התעסוקה בקרב ערביי ישראל נמוך יחסית לממוצע (70.6%); ושיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים נמצא בתחתית הרשימה (42.2%) (תרשים 9). בקרב נשים שיעורי התעסוקה בישראל עומדים על 65.8%, שיעור גבוה מהממוצע של המדינות המפותחות (61.5%). בקרב נשים יהודיות שיעור התעסוקה גבוה מאוד (74.7%); בקרב נשים חרדיות שיעור התעסוקה נמצא ברמה דומה לממוצע המדינות המפותחות (61.7%); ואילו שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוך במיוחד (26.6%) (תרשים 10).

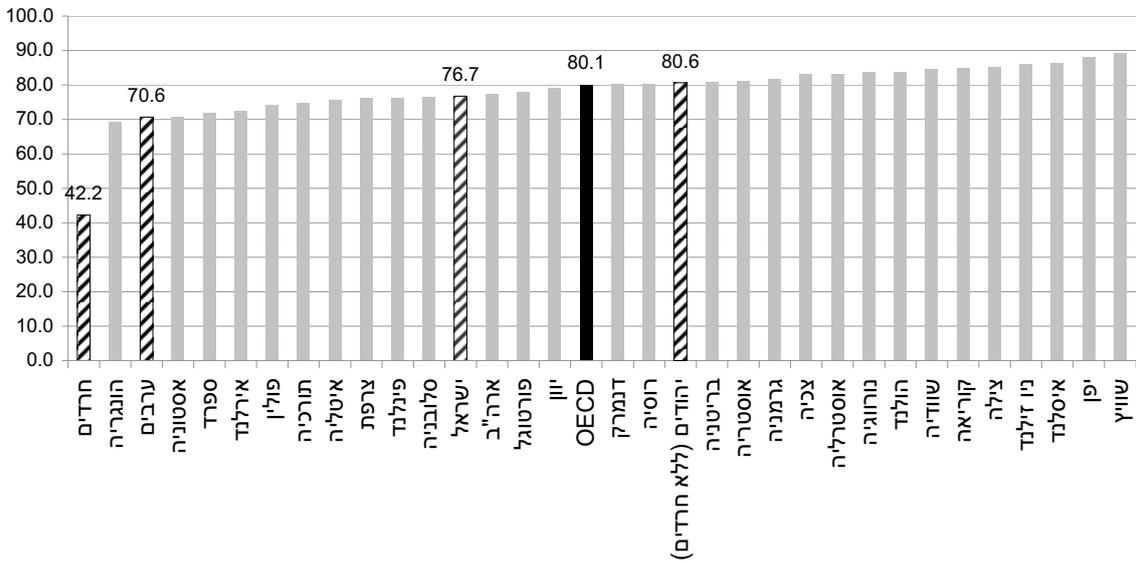
יעדי הממשלה בתחום התעסוקה אינם צריכים להיות בסביבות הממוצע של המדינות המפותחות, אלא באלו של המדינות המובילות (צד ימין בתרשים), מאחר שמדינות רבות ב-OECD סובלות משיעורי תעסוקה נמוכים עקב מדיניות שגויה ולכן יש בהן שיעורי צמיחה נמוכים. טענה זו נכונה בעיקר במדינות דרום אירופה, המתמודדות היום עם חוסר יציבות כלכלית חמורה ביותר, ובדרך-לשיפור הן נוקטות רפורמות גדולות בשוק העבודה.

28 נתוני שנת 2011 אינם כוללים את הרביע האחרון של השנה.

29 חרדים מוגדרים כבני משק בית שבו יש לפחות אדם אחד שמקום לימודיו האחרון הוא ישיבה גבוהה (הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה, שעליה מבוססים יעדי התעסוקה).

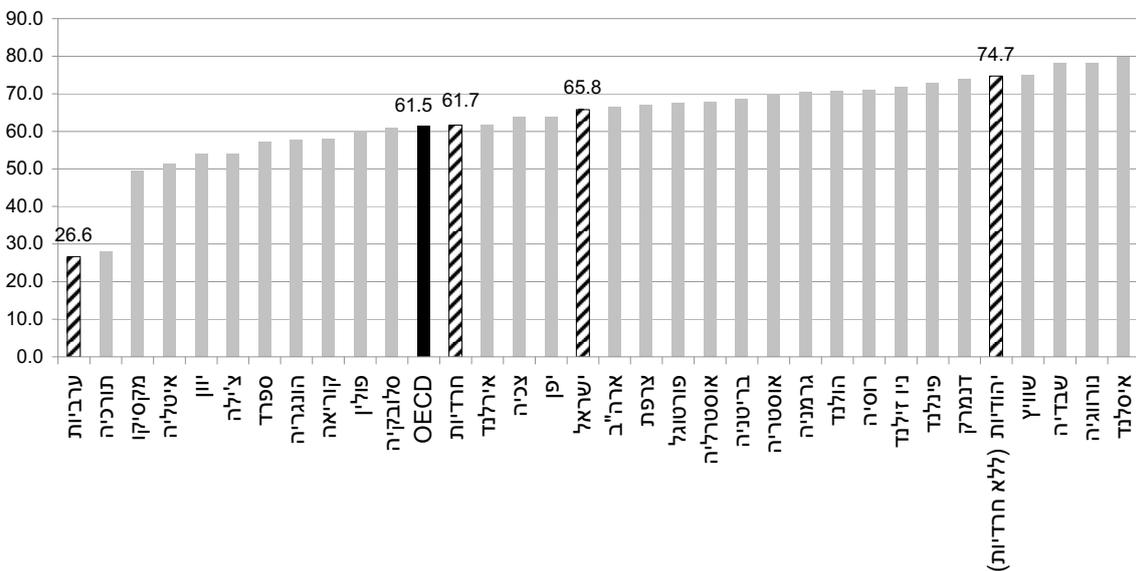
30 חסרי השכלה גבוהה: 0-12 שנות לימוד, בעלי השכלה גבוהה: +13 שנות לימוד.

תרשים 9: שיעור התעסוקה – גברים, גילאי 25-64, 2010



מקור: יעדי התעסוקה של ישראל, בנק ישראל, OECD.

תרשים 10: שיעור התעסוקה – נשים, גילאי 25-64, 2010

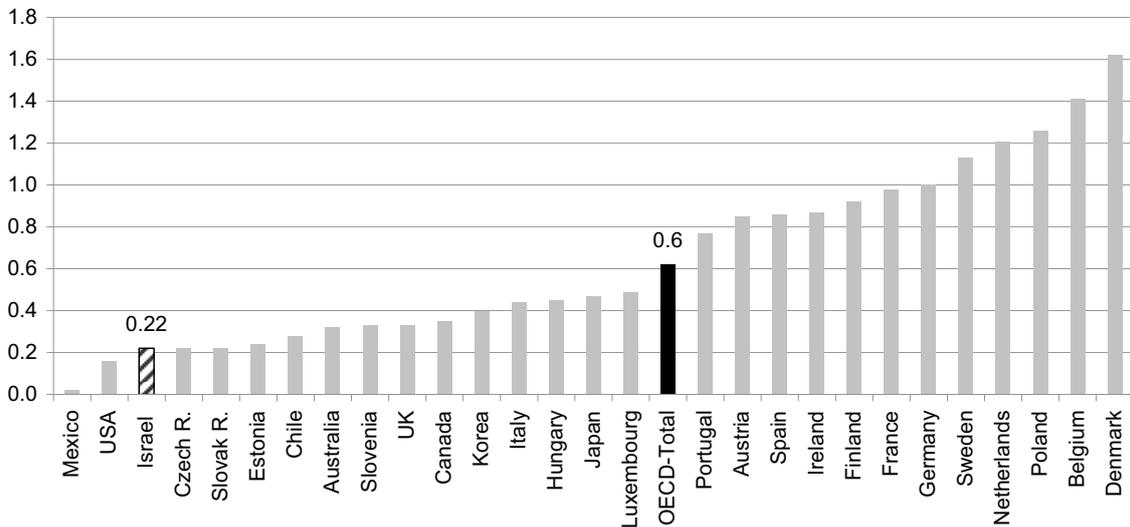


מקור: יעדי התעסוקה של ישראל, בנק ישראל, OECD.

תכניות תעסוקה: השוואת ההוצאה הציבורית בישראל על מדיניות שוק עבודה פעילה, ביחס לרמה הנהוגה במדינות המפותחות, מעלה כי ההוצאה בישראל היא מהנמוכות בקרב מדינות אלו ונמוכה ב-0.4% תוצר מהממוצע (תרשים 11), שהם כ-3.8 מיליארד ש"ח במחירי 2012.

תרשים 11: הוצאה ציבורית על מדיניות שוק עבודה פעילה³¹ (2009)

(Active Labour Market Policies)



מקור: OECD³² ובנק ישראל.

המלצות

שיעורי תעסוקה גבוהים ושכר מתאים מעל שכר המינימום לאוכלוסייה בעלת מיומנויות נמוכות הם הדרך היציבה והמתגמלת ביותר לפרט ולחברה להתמודד עם האי-שוויון והעוני. מערכת החינוך משקיעה בדור העתיד. ההשקעה בשילוב בתעסוקה ובהכשרה לאוכלוסייה הבוגרת מבטיחה את הצמיחה המידית של המשק ובוד בבד תורמת להשקעת ההורים בילדיהם. לכן יש חשיבות רבה בעולם גלובלי להבטיח את יכולתם של בוגרים בעלי כושר השתכרות להשתלב בתעסוקה ובשכר התואם את הפריזון שלהם.

לנוכח השינויים הדמוגרפיים שהוזכרו לעיל, החשיבות בהקטנת האי-שוויון ושיעורי ההשקעה הנמוכים של ישראל במדיניות שוק עבודה פעילה ממליצים חברי הצוות על תוספת מצטברת של 1 מיליארד ש"ח מדי שנה (במחירי 2012) לתכניות לעידוד התעסוקה למשך חמש שנים. השקעה זו תגדיל את ההוצאה הציבורית על מדיניות מסוג זה לכ-0.73% תוצר בתום התקופה.³³ בלוח 7 שלהלן

31 הגדרות OECD ל-Active Market labour Policies אינן כוללות את תכנית מס הכנסה שלילי ואת ההוצאה לסבסוד מעוונות יום ומשפחתונים. בשנת 2011 הייתה ההוצאה הציבורית, כולל תכניות אלו, 0.36% תוצר.

32 Originally published by OECD in English in: OECD (2011), "Public Expenditure on Active Labour Market Policies", Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD, No. 9. <http://dx.doi.org/10.1787/Impxp-table-2011-1-en> and in OECD (2012), OECD.Stat, (database).

<http://dx.doi.org/10.1787/data-00285-en>. The OECD does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use

33 ראו הערה 2 לעיל.

מוצגות הצעות של משרד התמ"ת לתכניות בתחום התעסוקה, יש לציין שתכניות אלו לא נדונו בצוות ויש לבחון את האפקטיביות של כל תכנית לפני הרחבתה.

לוח 7: תכניות לעידוד תעסוקה

תכנית	הערות
הכשרה טכנולוגית	גידול היקף התלמידים ושדרוג התשתיות ליצירת הוראה טכנולוגית איכותית
הכשרה מקצועית למבוגרים	שוברי הכשרה, On The Job Training, מקצועות מחליפי עובדים זרים, אוכלוסיות מועדפות
הכשרה מקצועית לנוער	לרבות הגדלת מספר התלמידים המשתתפים בשנה, כולל אוכלוסיות מועדפות
אוכלוסיות מעוטות השתתפות בתעסוקה	הקמת מרכזי הכוון לחרדים בשיתוף הרשויות המקומיות, הרחבה של פריסת מרכזי הכוון למיעוטים ושדרוג, תעסוקת אנשים עם מוגבלות, נשים חד-הוריות, עובדים מבוגרים וכדומה, תכניות מותאמות לחסמים ייחודיים (הסעות, לימודי הנדסאות ועוד)
מסלול תעסוקה	תוספת תקציב כולל לאוכלוסיות מועדפות: חרדים, מיעוטים ובעלי מוגבלות
תכנית לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים	תכניות נוספות לעידוד תעסוקת ישראלים (לעומת עובדים זרים)
מרווחה לעבודה	יציאה לעבודה של מקבלי הבטחת הכנסה בדומה ל"אורות לתעסוקה"

מקור: משרד התמ"ת.

חברי הצוות גם תומכים במימוש החלטת ממשלה 4088 מיום 8.1.2012, על בסיס המלצות ועדת טרכטנברג, בנוגע למעונות היום וממליצים לשלב את הסיוע במעונות עם הכוונה לנשים שאינן עובדות, בדגש על אזורים שבהם ההשתתפות בשוק התעסוקה נמוכה. העלויות הנגזרות מההשקעה זו (לוח 8) הן בנושאים האלה: הגדלת היצע מעונות היום באמצעות מימון מעונות חדשים וסבסוד ילדים במעונות אלו; התאמות של מעונות לתקינה; העמקת השתתפות המדינה בתעריף החל מתשע"ב; הכשרה והדרכה של מטפלות במעונות; תיקון המבחנים למתן תמיכות לעניין השתתפות המדינה בעלות שכר.

לוח 8: עלות מעונות היום בחמש השנים הקרובות (במיליוני ש"ח)

שנה	2013	2014	2015	2106	2017
סה"כ עלות	408	637	778	982	840

מקור: משרד התמ"ת.

מימון ההוצאות לתעסוקה

בחלופה ג מימון ההוצאות לתעסוקה הוא פשוט כיוון שחלק עיקרי מהגידול בהוצאות יהיה לתחום זה. בחלופה א יש לקזז את הסכום הנוסף לתעסוקה מתחומים אחרים בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה. רוב חברי הצוות סברו כי יש להקטין את הוצאות הביטחון בהיקף הנדרש, ואם זה לא יתאפשר – לערוך התאמות בתקציב בהתאם ליכולת לבצע קיצוץ בתכניות ממשלתיות שאינן בתחומי החינוך והתעסוקה.

הערות נוספות

כמה מחברי הצוות הדגישו גם את ההיבטים שלהלן, המבטאים את הצורך של הממשלה לנקוט מדיניות כוללת תומכת תעסוקה:

1. הקטנה מסיבית של מספר העובדים הזרים, המסתננים והפליטים בשוק העבודה, הגורמים ירידה גדולה בשכר ובתעסוקה של ישראלים בעלי מיומנויות דומות.
2. התניית הכניסה לגנים לילדים בגילים 3-4 למשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים או מחפשים עבודה. הסיבה לכך היא שבמשפחות שבהן הילדים אינם בסיכון התרומה העיקרית של גנים בגילים אלו היא באפשרויות התעסוקה.
3. תמיכות ממשלתיות למשפחות בגילים מבוגרים צריכות להיות מותנות במימון כושר ההשתכרות, כפי שהמליצה ועדת טרכטנברג בנושא הדיור.
4. במסגרת תכניות לשירות אזרחי של האוכלוסייה החרדית והערבית יש לכלול הקניית מיומנויות לתעסוקה בשוק האזרחי.

6.2. חינוך

ההוצאה הציבורית בישראל על חינוך גבוהה מההוצאה ברוב המדינות המפותחות (לוח 13), אולם פרט למקסיקו, האוכלוסייה בישראל צעירה ביחס לכל יתר המדינות המפותחות. לכן מדד המשקף את ההוצאה לתלמיד עשוי להיות מתאים יותר. דהן וחזן (2011) מראים כי עד 2002 הייתה ההוצאה לתלמיד בישראל (במונחי תוצר לנפש) ברמה דומה לממוצע המדינות המפותחות, אולם מאז 2003 היא פחתה, ונכון לשנת 2009 ההוצאה לתלמיד בישראל נמוכה בכ- 10% תוצר לנפש מהממוצע במדינות אלו. עם זאת, בשנתיים האחרונות התקבלו כמה החלטות ורפורמות שעשויות להעיד על שינוי כיוון, בהן רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות, "אופק חדש" בבתי הספר היסודיים, רפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה והחלטה על חינוך חובה מגיל 3 בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי. חברי הצוות רואים בהשקעה בחינוך חשיבה לטווח ארוך המתיישבת עם המלצות הצוות בתחום התעסוקה, משום שלהשקעה בחינוך השלכות חיוביות על רכישת כישורים נדרשים לשוק העבודה, הגדלת הפיריון לעובד והעשרת ההון האנושי בחברה.

6.3. הוצאה חברתית

השוואת ההוצאה הציבורית על ביטוח חברתי וסעד ביחס למדינות המפותחות מלמדת כי ההוצאה בישראל נמוכה משמעותית מהממוצע במדינות המפותחות (נספח, לוח 13), אולם ההשוואה כשלעצמה היא בעייתית, שכן היא אינה מתחשבת בהבדלים דמוגרפיים בין המדינות ובפרט בעובדה שבישראל שיעור גילאי 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה הוא מהנמוכים במדינות המפותחות ושיעור הילדים גבוה. דהן וחזן (2011) בחנו את מידת ה"נדיבות" של הסיוע הישיר לנוזקים בישראל ביחס למדינות המפותחות באמצעות ארבעה מדדים – גובה קצבת ילדים יחסית לתוצר לנפש, משך הזכות המרבית לדמי אבטלה, גובה קצבת הבטחת הכנסה יחסית לתוצר לנפש ותשלומי זקנה ושארם לקשישים (ביטוח לאומי ותשלומי פנסיה במערכת הציבורית). הם מצאו כי בשלושת המדדים הראשונים ישראל נמצאת מתחת לרוב המדינות המפותחות, ובמדד הזקנה היא נמצאת קרוב לממוצע. חברי הצוות לא הגיעו לדון בסוגיה זו. אולם יש לדון בה לא רק בהשוואה לממוצע המדינות, אלא גם בהשפעות שיש למדיניות הרווחה על התעסוקה וגם בקשר בין מדיניות אקטיבית לתעסוקה ומדיניות הרווחה. כאמור, במדינות רבות בקרב המדינות המפותחות תרמה מדיניות רווחה ללא מדיניות תעסוקה מתאימה לכך שמדינות אלו נמצאות במצב משברי והיום הן נוקטות מדיניות המתקנת עיוותים אלו.

7. תקציב דו-שנתי

האם נכון להמשיך במתווה של תקציב דו-שנתי? לשאלה זו היבטים מקצועיים ופוליטיים. אנו נתייחס רק להיבטים המקצועיים, אם כי גם ההיבט הפוליטי שלפיו סביר שתקציב 2014 יהיה בניהולה של ממשלה חדשה הוא כבד משקל ובעל השלכות מקצועיות (בהנחה שבחירות התקיימו במועדן בסוף 2013). לחוק התקציב יש שני חלקים. חלק אחד הוא המסגרת המקרו-כלכלית של התקציב, ובה עוסק מסמך זה בהרחבה באמצעות החלופות השונות. חלק זה קיבל ביטוי באמצעות חוקי התקציב בכל השנים האחרונות, אשר קבעו תוואי הוצאה וגירעון למספר שנים אשר הותאם מיד לחוק תקציב. נראה שקביעת תוואי מומלץ רב-שנתי לחוק התקציב הוא מהלך רצוי ושמהלך זה נחל הצלחה מאז 2003. החלק השני הוא מכלול ההוצאות המפורטות בחוק התקציב. השאלה היא אם רצוי למעשה לסגור אותן מראש לשנתיים.

בהסתכלות על השנתיים האחרונות נראה שבפועל רכיבי התקציב שונו במידה רבה ולעתים תכופות – אם בגלל צרכים שונים בתחום הביטחון ואם בגלל המחאה החברתית, ועדת טרכטנברג וכדומה. רכיב חשוב נוסף הוא שללא דיון תקציבי מפורט, הדיון בסדרי העדיפות והיכולת לחולל רפורמות משמעותיות נעשה רק מדי שנתיים.

חברי הצוות לא גיבשו עמדה חד-משמעית ביחס לתקציב הדו-שנתי. אולם על פניו, בדיון שהתקיים בנושא, מרבית הדעות תמכו בגישה כי על סמך הניסיון של השנתיים האחרונות, הבחירות הקרבות, האי-ודאות הכלכלית והביטחונית בארץ ובאזור, רצוי להמשיך במתווה רב-שנתי של המסגרת המקרו-תקציבית, אבל לחזור למסגרת חד-שנתית בתקציב המפורט.



אגף כלכלה

כ"ח באייר תשע"ב
20 במאי 2012

לכבוד
פרופ' צביקה אקשטיין
יו"ר צוות תקציב - פורום קיסריה

פרופ' אקשטיין הנכבד,

הנדון: עמדת מיעוט – התנגדות לבחינה מחודשת של הקלות המס בחוק עידוד השקעות הון

בתחילת 2011 נכנסה לתוקף הרפורמה בחוק עידוד השקעות הון. רפורמה זו היא פרי שיתוף פעולה יוצא דופן בין משרדי הממשלה (משרד ראש הממשלה, האוצר והתמ"ת), הכנסת (ועדת הכספים), ראשי רשויות מקומיות והתעשייתנים עצמם באמצעות התאחדות התעשייתנים.

שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בעבודה מקצועית של למידת צורכי השטח, השוואות בינלאומיות ואף ויתור של התעשייה על מערך הפטור ממס קודם, אשר הביא את התעשייה לשיעורי מס אפקטיביים נמוכים מאוד במטרה לעודד השקעות הון.

מנגד קבעה הרפורמה מתווה ברור ופשוט של מס דיפרנציאלי לתעשייה המייצאת, שאמור להגיע בשנת 2015 לשיעור של 12% במרכז הארץ ו-6% באזורי הפיתוח.

התעשייה, אשר ברובה הסכימה לשינוי המוצע למרות ההעלאה בשיעור המס האפקטיבי (על פי נתוני מנהל הכנסות המדינה), אף עשתה מהלך של מעבר בפועל למסלול החדש אגב ויתור על הטבות המס שהובטחו לחברות בגין השקעות עבר (למעלה מ-60% מהחברות דיווחו על מעבר למסלול החדש).

גם מבחינת הכנסות המדינה מדובר בחדשות מעודדות, שכן בעוד אומדן הפסד ההכנסות השנתי למדינה בתנאי הפטורים הקודמים הגיע בחלק מהאומדנים לכ-6 מיליארד ש"ח, הרי שבתנאי הרפורמה עלה המס האפקטיבי למספר גדול מחברות התעשייה. וכך, גם לאחר ביטול מתווה הפחתת המס והעלאת שיעור מס החברות הכללי ל-25%, אומדן הטבות המס הנוכחי צפוי להצביע על תוספת משמעותית להכנסות המדינה, שתלך ותגדל עם מעבר כל החברות למסלול החדש ועם הגדלת היקפי הייצור ותשלום המס בישראל.

יתר על כן, סקרים שביצעה התאחדות התעשייתנים מלמדים כי מטרות הרפורמה הושגו כבר בשנה הראשונה להשקתה: כ-20% מהמשיבים דיווחו על בחינת הסטה של פעילויות ייצור מחו"ל לישראל, כ-14% מתכוונים להעביר או העבירו פעילות ייצור לפריפריה, ו-44% שוקלים הרחבה של פעילות הייצור שלהם.



כחול לבן - זה עובד לטובתנו

התאחדות התעשייתנים בישראל | בית התעשייה, רח' המרד 29, תל-אביב 68125. טל': 03-5198805-6-7, פקס: 03-5198786-32. econom@industry.org.il
Manufacturers Association of Israel | Industry House, 29 Hamered St., Tel-Aviv 68125, Israel. Tel: 972-3-5198805-6-7 Fax: 972-3-5198786-32

www.industry.org.il

בשל העובדה שמדובר ברפורמה ינוקא, אנו סבורים כי מחירה של תוספת ההכנסות למדינה בטווח הארוך כתוצאה מפגיעה ברפורמה עלול להיות יקר. מחיר זה עלול להתבטא באובדן האמון של התעשייה התחרותית במערך התמריצים הממשלתי, בהוצאת פעילויות ייצור מחוץ לישראל או במעבר לתכנון מס שונה בחברות רב-לאומיות וכן בפגיעה בהסטת פעילויות ייצור לפריפריה.

יתר על כן, בשנים 2013-2014 לא צפויה תוספת הכנסות מדינה כלל, אף אם תיפגענה הטבות המס בשל התחייבויות משפטיות של המדינה. גם ועדת טרכטנברג בחרה שלא לעסוק בנושא זה כלל.

בשל סיבות אלו, ולמרות ההסכמה המשותפת בדבר הצורך בבחינה מקצועית של הערוצים להגדלת הכנסות המדינה בשנה הקרובה, אנו סבורים שהרפורמה החדשה בחוק עידוד השקעות הון אינה צריכה להיכלל בתפריט האפשרויות.

בברכה,

רובי גינל
סמנכ"ל וראש אגף כלכלה ורגולציה
התאחדות התעשיינים



כחול לבן - זה עובד לטובתנו

התאחדות התעשיינים בישראל בית התעשייה, רח' המרד 29, תל-אביב 68125. טל': 03-5198805-6-7, פקס: 03-5198786-32, econom@industry.org.il
Manufacturers Association of Israel Industry House, 29 Hamered St., Tel-Aviv 68125, Israel. Tel: 972-3-5198805-6-7 Fax: 972-3-5198786-32

www.industry.org.il

8. נספחים

לוח 9: התפלגות תשלום מע"מ בין עשירוני הכנסה, 2009

עשירון	הכנסה חודשית נטו	תצרוכת חודשית כוללת	תשלום מע"מ חודשי	התפלגות תשלום מע"מ	שיעור מע"מ מההכנסה
1	2,705	5,339	736	5.65%	27.22%
2	4,411	5,330	735	5.64%	16.67%
3	5,646	5,946	820	6.29%	14.53%
4	7,257	7,123	982	7.54%	13.54%
5	9,038	8,382	1,156	8.87%	12.79%
6	10,761	9,287	1,281	9.83%	11.90%
7	12,761	10,560	1,457	11.18%	11.58%
8	15,049	11,773	1,624	12.46%	10.79%
9	18,163	14,168	1,954	15.00%	10.76%
10	27,939	16,576	2,286	17.54%	8.18%

מקור: מכון המחקר של הכנסות (בר, 2011, עמ' 8).

לוח 10: מדרגות מס הכנסה על הכנסות מיגיעה אישית, השוואה בין השנים 2007, 2012 (במחירים שוטפים)

הכנסה חודשית מדרגות – 2007	שיעור המס למדרגה	הכנסה חודשית מדרגות – 2012	שיעור המס למדרגה	הפרש בשיעור המס
מ-0 עד 4,270	10%	מ-0 עד 5,200	10%	0%
מ-4,271 עד 7,600	21%	מ-5,201 עד 8,880	21%	7%
מ-7,601 עד 11,410	29%	מ-8,881 עד 14,430	29%	8%
מ-11,411 עד 16,380	35%	מ-14,431 עד 21,780	35%	5%
מ-16,381 עד 35,270	36%	מ-21,781 עד 41,830	36%	3%
מכל שקל נוסף	48%	מכל שקל נוסף	48%	0%

מקור: עיבוד המחברים לנתוני משרד האוצר, רשות המסים: מס הכנסה, "דע זכויותך מדריך למילוי טופס דין וחשבון של יחיד על ההכנסה לשנת המס 2007", 2008: <http://ozar.mof.gov.il/taxes/>; מס הכנסה, "שינויים במערכת הניכויים לשנת המס 2012", 2012: <http://ozar.mof.gov.il/taxes/docs/maasikim271211.pdf>

לוח 11: אומדן התפלגות הטבות המס בשנת 2012 (במיליארדי ש"ח)

39.6	סך הכל
32.83	סך כל המסים הישירים
5.68	הטבות להשקעות הון ותעשייה
5.3	החוק לעידוד השקעות הון*
0.16	זיכוי לעובדי משמרות
0.22	מס מוגבל על רווח הון מחוץ לבורסה
17.1	הטבות לשוק ההון
8.8	קופות גמל
2.4	קרנות השתלמות
3.5	הכנסה מריבית על אפיקים צמודים
2.4	רווחי הון בבורסה
3.39	רווחה ופיזור אוכלוסייה
2.18	הטבות למשפחה
0.92	הטבות שונות במס הכנסה
-	קרנות וגופים מוטבים
0.3	טובות הנאה (Fringe Benefits)
3.26	הטבות במסי נדל"ן
6.65	סך כל המסים העקיפים
3.22	מכס ומס קנייה
2.3	סולר
0.92	הטבות נוספות (עולים חדשים, תושבים חוזרים, תיירים...)
3.430	מע"מ
2.12	פירות וירקות
0.69	שירותי תיירות
0.62	חוק אילת
0.12	אגרות

*הערכות עדכניות הן ששווי ההטבה הוא כ-4.5 מיליארד ש"ח.

מקור: מנהל הכנסות המדינה, משרד האוצר.

לוח 12: הצעות נוספות למיסוי שעלו על ידי חברים בצוות*

רשימת מסים	
•	מס ירושה
•	העלאת מס על רכב צמוד
•	מס מלא על זקיפת הטבת חניה
•	מס גודש על תנועה בערים
•	מיסוי רווחי הון על כל הדירות למגורים (מס שבח)
•	מסים ירוקים על מקורות זיהום
•	העלאת מיסוי על סיגריות
•	העלאת מיסוי על אלכוהול
•	ביטול הטבת המס לגברים עובדים בעלי ילדים עד גיל 3

* מסים אלו אינם מייצגים את עמדת כלל חברי הצוות.

לוח 13: סוגי ההוצאות לפי מדינות, 2009 (אחוזי תוצר)

סוגי הוצאה הציבורית											מדינה
שיכון וקהילה	שירותים כלכליים	ביטוח חברתי וסעד	חינוך	בריאות	ביטחון	דת ותרבות	הגנת הסביבה	תשלומי ריבית ואחר	סדר ציבורי	סך ההוצאה	
0.71	4.95	21.80	5.80	8.21	0.82	1.07	0.53	6.86	1.57	52.32	אוסטריה
0.85	4.41	20.35	4.77	7.47	1.58	0.90	0.91	8.66	1.98	51.87	איטליה
0.49	6.01	11.28	8.54	8.32	0.04	3.70	0.67	10.17	1.63	50.86	איסלנד
2.41	5.35	13.83	5.40	7.90	0.49	0.75	1.27	3.22	1.83	42.45	אירלנד 08
0.69	4.09	7.51	6.43	7.95	4.60	0.31	-	4.93	2.23	38.74	ארצות הברית 08
0.35	5.37	17.79	5.92	7.40	1.12	1.22	0.58	8.48	1.74	49.98	בלגיה 08
1.50	4.34	18.06	6.96	8.48	2.75	1.19	1.08	4.46	2.80	51.63	בריטניה
0.74	3.62	21.64	4.37	6.87	1.16	0.66	0.65	6.12	1.67	47.50	גרמניה
0.60	3.11	25.42	8.01	8.81	1.48	1.75	0.51	7.55	1.18	58.42	דנמרק
1.08	6.64	3.78	4.95	3.94	2.72	0.76	0.96	4.29	1.33	30.45	דרום קוריאה 08
1.06	5.75	18.12	5.99	6.81	1.46	1.49	0.93	7.74	1.99	51.35	הולנד
1.19	5.52	18.29	5.27	5.02	0.81	1.42	0.65	10.32	1.97	50.46	הונגריה
0.32	6.78	20.55	3.17	5.20	2.07	0.38	0.60	8.75	1.22	49.04	יוון 08
0.60	3.70	13.00	3.91	7.48	0.93	0.12	1.24	4.74	1.43	37.15	יפן 08
0.51	2.75	11.89	7.23	5.58	6.73	1.72	0.61	5.53	1.72	44.27	ישראל
0.80	4.82	17.96	4.96	5.04	0.30	1.91	1.09	4.31	0.99	42.17	לוקסמבורג
0.71	4.37	17.91	6.02	7.69	1.73	1.38	0.65	4.82	1.03	46.32	נורווגיה
0.70	4.09	10.08	7.26	6.47	1.00	1.10	1.29	5.21	1.90	39.09	ניו זילנד 05
0.76	5.17	12.24	4.32	7.77	1.49	1.08	0.68	5.42	2.57	41.51	סלובקיה
1.21	5.62	16.12	5.01	6.75	1.04	1.76	0.96	5.18	2.14	45.80	ספרד
1.16	5.34	16.46	5.59	5.13	1.08	1.32	0.69	5.68	1.95	44.40	פולין
0.65	3.98	17.41	6.60	6.98	1.44	1.11	0.71	7.07	2.23	48.17	פורטוגל
0.52	5.05	23.88	6.63	7.98	1.66	1.22	0.35	7.41	1.50	56.21	פינלנד
1.21	7.55	14.02	4.99	7.99	1.11	1.45	0.73	4.72	2.16	45.93	צ'כיה
2.05	3.10	23.52	6.17	8.28	1.86	1.66	0.87	7.18	1.32	55.99	צרפת
0.92	3.36	9.16	7.18	7.33	1.01	0.89	0.55	7.28	1.57	39.24	קנדה 06
0.80	4.70	22.96	7.28	7.43	1.50	1.20	0.36	7.49	1.43	55.16	שוודיה
0.21	4.21	14.26	5.77	1.78	0.82	0.75	0.54	3.69	1.72	33.74	שווייץ
0.89	4.72	18.18	6.01	6.92	1.54	1.44	0.71	6.52	1.78	48.70	ממוצע פשוט OECD

מקור: דהן וחזן, מתוך OECD Stat.

מקורות

- בנק ישראל, 2007. "דוח בנק ישראל לשנת 2006": www.bankisrael.gov.il (אוחזר ב-30.3.2012).
- , 2012א. "דיווח לציבור על הדיונים המוניטריים בבנק ישראל לשם קבלת החלטת הריבית לחודש אפריל 2012": www.bankisrael.gov.il (אוחזר ב-30.4.2012).
- , 2012ב. "ריבית בנק ישראל לחודש מאי 2012 תישאר ללא שינוי ברמה של 2.5%": www.bankisrael.gov.il (אוחזר ב-30.4.2012).
- , 2012ג. "דוח בנק ישראל לשנת 2011": www.bankisrael.gov.il (אוחזר ב-30.3.2012).
- , 2012ד. מצגת: "יעדי התעסוקה של ישראל": www.bankisrael.gov.il (אוחזר ב-30.4.2012).
- בר, א', 2011. "בחינת נטל המס לפי עשירוני הכנסה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ברנדר, ע', 2009. "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית 2008-2009", נייר עמדה, בנק ישראל.
- דהן, מ', ומ' חזן, 2011. "סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה".
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. "נתונים מסקר כוח אדם לחודש מרץ ולרבע ראשון 2012": www.cbs.gov.il (אוחזר ב-3.5.2012).
- המאגר המשפטי הישראלי, 2010. "חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992", נבו הוצאה לאור.
- טרקטנברג, מ', ואח', 2011. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי.
- מנהל הכנסות המדינה, 2011. דוח שנתי 2009-2010, משרד האוצר: www.ozar.mof.gov.il (אוחזר ב-30.4.2012).
- משרד התמ"ת, 2010. "הודעה לעיתונות: דוח אקשטיין הסופי למדיניות תעסוקה בישראל הוגש לשר התמ"ת בן אליעזר": www.moital.gov.il/NR/exeres/0DD79CE8-FD81-4238-85F8-3BAB25648A3F.htm (אוחזר ב-3.5.2012).
- OECD Economic Annex Tables, *Annex Table. General Government Net Debt Interest Payments*: www.oecd.org (8.4.2012).
- OECDiLibrary, *Employment and Labour Markets 2011*: www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies_20752342-table9 (30.3.2012).
- OECD.StatExtracts, *General Government Total Outlays, Forecast*: <http://stats.oecd.org>, (8.4.2012).
- OECD.StatExtracts, *National Accounts at a Glance – 2011 edition: 5.General Government*, <http://stats.oecd.org> (8.4.2012).