

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה המרכזית הסתכם ב-2017 ב-2% תוצר – נמוך מהגירעון אשתקד ומתקרת הגירעון שנקבעה בתקציב, 2.9%, משום שתקבולי המיסים עלו על התחזית בתקציב, בעיקר בשל גורמים חד-פעמיים.
- היחס בין החוב הציבורי לתוצר המשיך לרדת והסתכם בסוף השנה ב-60.8% תוצר, נמוך מהממוצע ב-OECD. לצמצום החוב השנה תרמו בעיקר ייסוף השקל ושימוש בעודפי גיוסים משנים עברו.
- השנה חלה האצה בהוצאות הממשלה הרחבה – הן גדלו ב-6.9% לעומת אשתקד. ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) עלתה ל-32.5% תוצר מ-30.8% בשנה הקודמת, אך עדיין נותרה נמוכה מאוד ביחס למרבית המדינות ב-OECD.
- מכיוון שהממשלה הגדילה את ההוצאות בשיעור גבוה ובמקביל הפחיתה את המיסים הסטטוטוריים, הגירעון המבני עלה בשנתיים האחרונות ב-2% תוצר.
- הכנסות הממשלה הרחבה צמחו השנה והגיעו ל-37.8% תוצר. ההכנסות ממיסים צמחו בשיעור חד, ל-32.6% תוצר, ועלו על התחזית במידה ניכרת – כ-1.3% תוצר. עודף הגבייה משקף בעיקר תקבולים חד-פעמיים וכשליש ממנו בא על חשבון תקבולים בשנים הבאות.
- הכלי הפיסקלי החדש שהופעל השנה – הנומרטור – תורם לשקיפות לגבי ההתחייבויות העתידיות של הממשלה, אך הפעלתו לוותה בשימוש בהוראות שעה, חקיקה שמאפשרת להימנע מההתחייבויות העתידיות במסגרתו.
- הממשלה אישרה השנה את תוכנית "נטו משפחה" במטרה לתמוך במשפחות של עובדים עם ילדים: לבעלי שכר נמוך הוגדל מענק העבודה, ובעלי שכר גבוה יחסית נהנו מהטבות מס עבור ילדים מתחת לגיל 6. התוכנית משפרת את מצבן של משפחות העובדים בכל חמישוני ההכנסה ומצמצמת את העוני.

1. עיקרי ההתפתחויות

המדיניות הפיסקלית שהנהיגה הממשלה ב-2017 הובילה לגידול חד בהוצאות הציבוריות, והן עלו ב-1.2% תוצר – שיעור העלייה הגבוה ביותר בעשור האחרון. הגידול בהוצאה מבטא גידול בהוצאה האזרחית ללא ריבית לצד יציבות של ההוצאות הביטחוניות וירידה בהוצאות הריבית (במונחי תוצר). הכנסות הממשלה עלו בקצב גבוה יותר והגיעו ל-37.8% תוצר, בעיקר בשל תקבולי מס חד-פעמיים. הגידול החד בהכנסות תרם לצמצום בגירעון הממשלה הרחבה, שהסתכם ב-2.2% תוצר¹. הצמצום בגירעון הממשלה, הייסוף בשקל, והשימוש בעודפי גיוס מן השנים הקודמות, תרמו לכך שהיחס בין החוב הציבורי לתוצר ירד ל-60.8% תוצר – בהמשך למגמת הירידה בשנים הקודמות.

גירעון הממשלה המרכזית הסתכם ב-2% תוצר, דומה לגירעון בשנת 2016 ונמוך מהתקרה שקבעה הממשלה – 2.9%. על אף הגידול החד בהוצאות הממשלה נותר הגירעון נמוך מהתקרה מפני שההכנסות ממיסים עלו על החזוי בתקציב בכ-1.3% תוצר. הממשלה הפחיתה מיסים השנה (מס חברות, הטבות מס להורים, ביטול מכסים) ועודף ההכנסות נבע בעיקר מגורמים חד-פעמיים: תמריץ מס זמני לחלוקת דיווידנד ועסקאות חריגות, כגון מכירת חברה בענף ההיי-טק ("מובילאיי") והנפקת מאגר "תמר". הגדלת ההוצאות והפחתת המיסים הובילו לכך שהגירעון המבני, המבטא את הפער בין ההוצאות וההכנסות הקבועות של הממשלה, גדל משמעותית זו השנה השנייה ברציפות. זוהי עדות לכך שלא-הרחבה של גירעון הממשלה בשנים אלו תרמו גורמים חד-פעמיים, ובפועל גדל הפער השלילי בין ההוצאות וההכנסות הקבועות של הממשלה. הגידול בגירעון המבני מאפיין מדיניות מרחיבה פרו-מחזורית, וזו עלולה לחוץ לצמצום תקציבי בעתיד.

נוסף לכך שהממשלה הגדילה את ההוצאות השנה היא הכריזה על תוכניות הוצאה רב-שנתיות בתחומי הבריאות והחינוך, במטרה להרחיב את השירותים הציבוריים ואת התמיכות באוכלוסיות מוחלשות, כגון קצבאות הנכים. זאת על רקע ההוצאה האזרחית הנמוכה בישראל. חלק מעלויות התוכניות נרשמו כבר השנה, אך מרבית הסכומים יגדילו את ההתחייבויות העתידיות של הממשלה בכ-12 מיליארדי ש"ח לשנה לאחר הבשלה מלאה של התוכניות, בשנת 2022. את הגדלת ההקצאות העתידיות של הממשלה חשוב ללוות בצד ההכנסות, על מנת לשמור על רמת גירעון עתידית המאפשרת יציבות ברמת החוב הציבורי. הרחבת ההספקה של שירותים ציבוריים במקביל להפחתת המיסים, תוך שימוש בהכנסות חד-פעמיות לשמירה על רמת הגירעון, משמעותה הגדלת הגירעון בעתיד, כאשר יתפוגגו הגורמים הזמניים. כדי להימנע מעלייה בגירעון יהיה צורך בקיצוץ בהוצאות או בהעלאת המיסים בהמשך, בתנאים פחות נוחים למשק.

הגידול החד בהוצאה הציבורית הרחיב משמעותית את חלקה בתוצר.

גירעון הממשלה המרכזית הסתכם ב-2% תוצר בלבד, אך הגדלת ההוצאות והפחתת המיסים הסטטוטוריים הרחיבו משמעותית את הגירעון המבני.

¹ על פי נתוני הלמ"ס הגירעון הסתכם בכ-1.2% תוצר. הפער נובע מכך שהלמ"ס מפחיתה מההשקעה הציבורית את ההכנסות ממכירת קרקעות על פי פרשנות לכללים הבין-לאומיים, שעל פיה מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. בחינה של נתוני מדינות ה-OECD האחרות מלמדת כי הכנסה זו נמוכה מאוד במרביתן (הממוצע במדינות ה-OECD עומד על 0.05% תוצר, וההפחתה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקעות חקלאיות שהושבחו על ידי המדינה – למשל בפולין – או רכישה ושיפוץ של דירות בדיוור הציבורי ומכירתן לזכאים – בהולנד). לעומת זאת, בישראל מדובר על הכנסות ממכירת קרקעות בבעלות היסטורית של המדינה, קרי מימוש נכסים, שנאמד ב-1.0% תוצר. מכיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, ובשל התנדדות הגדולות בהיקף המכירות בשנים האחרונות, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא ההפחתה, כדי לשקף את ההשפעה המקרו כלכלית של פעילות הממשלה, ומציגים את מכירת הקרקעות כסעיף מימוני המרסן את הגידול בחוב.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2003 עד 2017
 (אחוזי תמ"ג)

2017	2016	2015	2014	2013	ממוצע		
					ממוצע	ממוצע	
					2007 עד 2008	עד 2012	
37.8	36.4	36.7	36.5	36.2	36.7	41.1	סך ההכנסות הציבוריות
0.7	0.5	0.7	0.6	0.7	0.9	1.3	מזה: ההכנסות מרכוש
32.6	31.1	31.1	30.9	30.6	30.5	33.5	סך המיסים
12.0	11.6	12.2	12.1	12.0	11.7	11.9	המיסים העקיפים על הייצור המקומי
3.1	3.9	3.4	3.7	3.4	3.8	3.8	המיסים העקיפים על היבוא האזרחי
12.1	10.4	10.3	10.0	10.2	9.9	12.4	המיסים הישירים ותשלומי החובה
5.3	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	5.4	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.5	2.4	מענקים
3.5	3.4	3.5	3.6	3.6	3.7	3.9	אחר ¹
40.0	38.8	38.9	39.4	40.0	40.0	43.5	סך ההוצאות הציבוריות²
35.5	34.8	35.2	35.4	35.8	36.0	39.5	ההוצאות השוטפות
17.4	16.9	16.9	17.0	17.1	16.6	16.9	הצריכה האזרחית המקומית
4.4	4.4	4.4	4.5	4.5	4.9	5.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	היבוא הביטחוני
0.9	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	0.6	התמיכות הישירות
9.8	9.4	9.5	9.5	9.6	9.7	10.0	תשלומי ההעברה השוטפים
2.3	2.6	2.7	2.7	2.9	3.2	4.8	תשלומי הריבית
1.9	1.7	1.6	1.8	1.9	1.9	1.7	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ³
2.6	2.2	2.1	2.2	2.3	2.0	2.3	השקעות הממשלה הרחבה ²
32.5	30.8	30.8	31.2	31.6	30.9	31.6	ההוצאה האזרחית ללא ריבית
2.2	2.3	2.1	2.9	3.8	3.3	2.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
2.7	2.7	2.7	3.7	4.6	4.4	4.2	הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{4,2}
1.2	1.8	1.9	2.2	2.8	2.6	1.6	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
2.4	2.1	1.9	3.1	4.0	2.7	0.7	הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁵
3.0	3.1	2.9	4.1	5.0	4.7	2.9	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁴
57.0	58.7	60.2	62.1	62.2	64.3	76.6	החוב הציבורי (נטו) ^{7,6}
60.8	62.3	64.0	66.1	67.1	70.9	85.1	החוב הציבורי (ברוטו) ⁶

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר מחו"ל.

² ללא הפחתה של הכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

³ כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

⁴ המקור OECD.

⁵ חישוב השפעת המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי נגזר מקצב גידול האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25 עד 64) ולא מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה. בשנים האחרונות האטה התרחבות האוכלוסייה המצויה בגילי העבודה העיקריים, ולכן האטה התרחבות התוצר הפוטנציאלי.

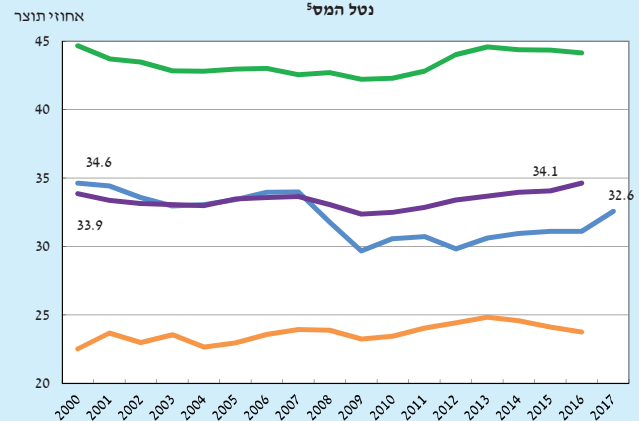
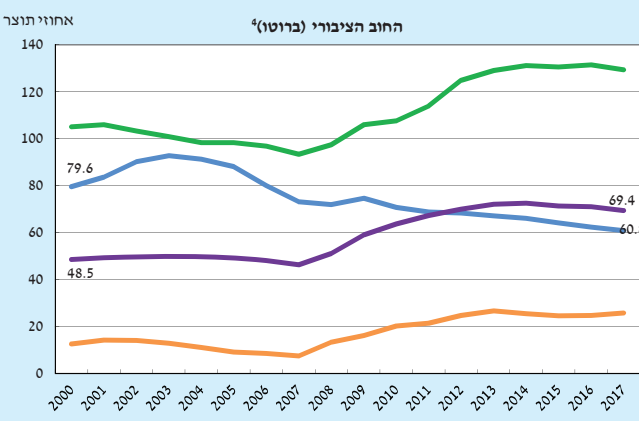
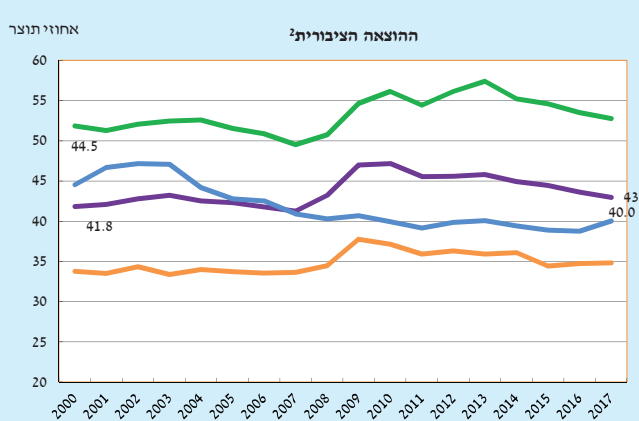
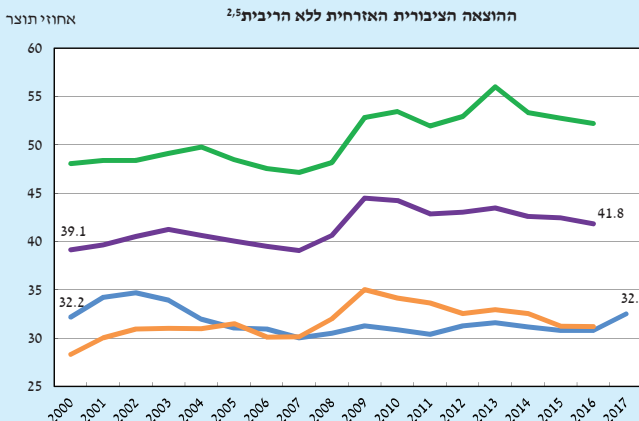
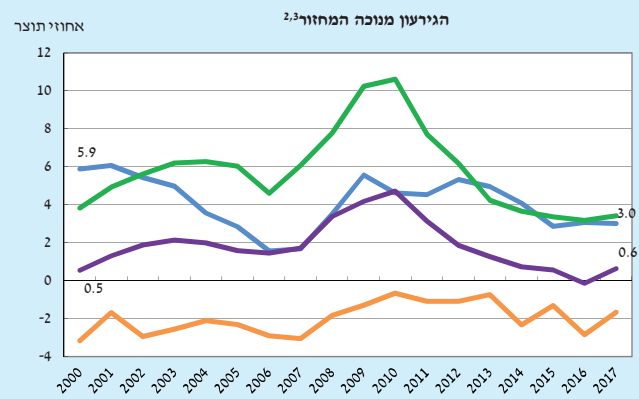
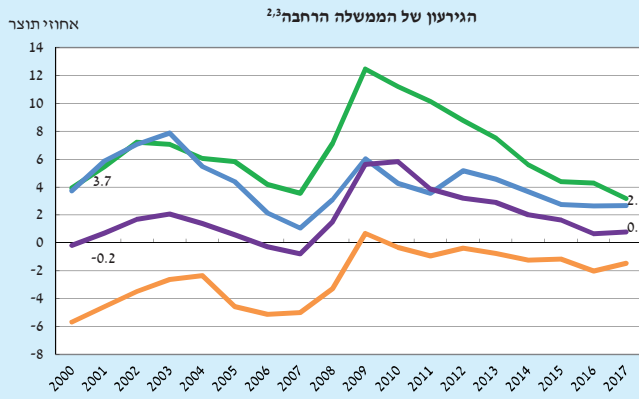
⁶ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

⁷ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות ההלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בנק ישראל, דין וחשבון 2017

איור 1-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה למוצע ב-OECD², עד 2000



ישראל	ישראל
הממוצע ב-OECD	הממוצע ב-OECD
האחוזון ה-90 ב-OECD	האחוזון ה-90 ב-OECD
האחוזון ה-10 ב-OECD	האחוזון ה-10 ב-OECD

¹הנתונים על מדינת ה-OECD הם ממוצעים אריתמטיים של כל החברות שלגביהן יש נתונים.
² הנתונים על הגירעון, הגירעון מנוכה המחזור, ההוצאה וההוצאה האזרחית של ישראל מתאימים להגדרות הבין-לאומיות ונלקחו ממערכת ה-OECD. ללא הפחתה של הכנסות ממכירת קרקעות המדינה.
³ הנתונים על החוב הציבורי מתאימים להגדרה המשמשת את קרן המטבע הבין-לאומית ונלקחו ממערכת הקרן.
⁴ אין עדיין נתונים על מדינת ה-OECD ל-2017. על חלק מהמדינות אין נתונים מלאים ל-2016, ולגביהן הנחנו כי בשנה זו הן הוציאו על ביטחון סכום זהה לסכום שהוציאו ב-2015.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני ה-OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD Revenue Statistics 2016 וקרן המטבע הבין-לאומית.

2. השוואה בין-לאומית

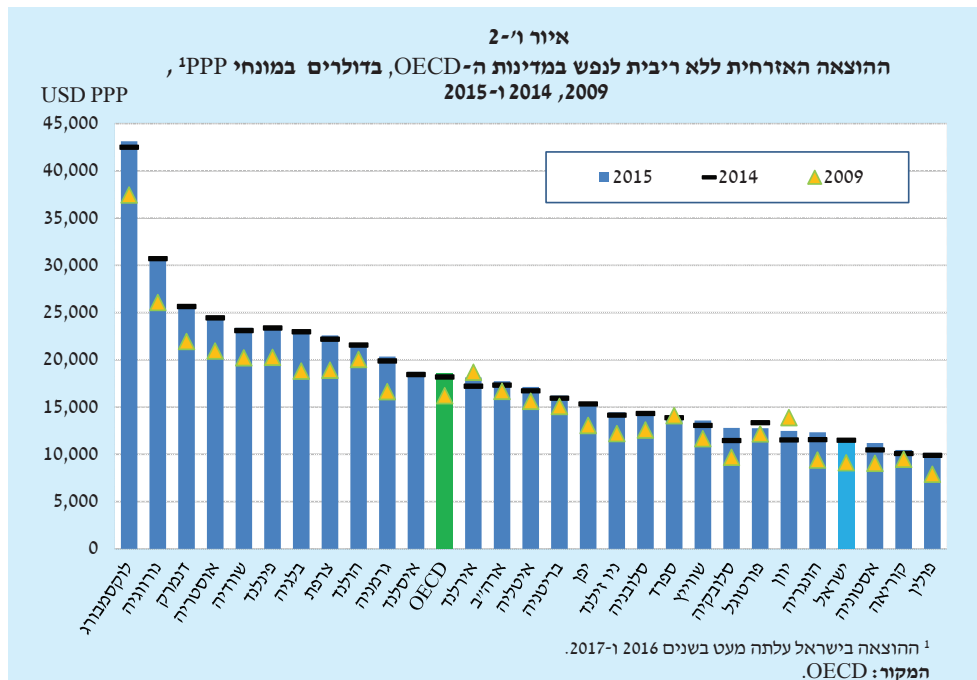
איור ו-1 מציג את המצרפים הפיסקליים של ישראל בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. גירעון הממשלה הרחבה בישראל, בהתאמה להגדרות הבין-לאומיות, גבוה בהשוואה לגירעון הממוצע במדינות ה-OECD והפער עומד על כ-2 נקודות אחוז. הגירעון מנוכה המחזור גדול משמעותית ביחס למדינות מפותחות והוא נמצא בקרבת האחוזון ה-90 בהתפלגות המדינות לפי גודל הגירעון מנוכה המחזור. זאת לנוכח השלב שבו נמצאת ישראל במחזור עסקים עם פער תוצר נמוך בהשוואה לפער התוצר הממוצע במדינות ה-OECD. עקב הרמה הנמוכה יותר של החוב הציבורי בישראל והקצב הגבוה יותר של גידול האוכלוסייה בישראל, הדינמיקה הצפויה בהתפתחות הגירעון היא שונה מזו של ה-OECD. למרות החוב הציבורי הנמוך יותר בישראל, עלות מימונו גבוהה יותר והיא הסתכמה השנה ב-2.3% תוצר בהשוואה לעלות הממוצעת של 1.3% תוצר במדינות ה-OECD. נטל תשלומי הריבית רשם ירידה ניכרת בשנים האחרונות בעקבות הירידה המתמדת בחוב הציבורי, אך הוא עדיין גבוה יותר בהשוואה בין-לאומית. אחד הגורמים לכך הוא הסיכון הביטחוני בישראל.

גירעון הממשלה הרחבה
בישראל גבוה בהשוואה
לגירעון הממוצע
במדינות ה-OECD,
אולם הדינמיקה הצפויה
בהתפתחותו שונה
מהדינמיקה הצפויה
ב-OECD משום
שבישראל האוכלוסייה
גדלה בקצב מהיר יותר
והיחס בין החוב לתוצר
נמוך יותר.

ב-2017 הואץ גידול ההוצאה הציבורית בישראל. הדבר תרם לצמצום הפער בהוצאה הציבורית ביחס לתוצר בין ישראל למדינות ה-OECD, אך רמתה עדיין נמוכה משמעותית מממוצע ה-OECD. רמת ההוצאה האזרחית באחוזי תוצר נמוכה מאוד למרות הגידול המשמעותי שחל השנה, והיא קרובה לעשירון התחתון בהתפלגות המדינות לפי ההוצאה.

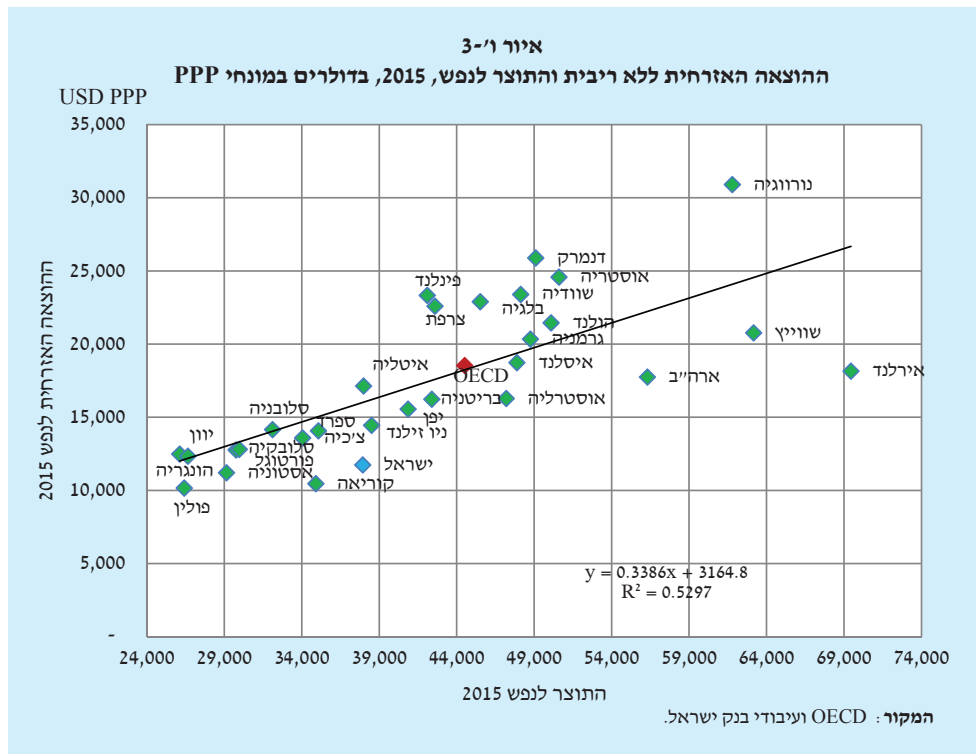
השוואת ההוצאה הציבורית במונחי תוצר מלמדת על גודל הממשלה במדינה. חישוב ההוצאה לנפש במחירים אחידים (במונחי PPP) מתחשב בגודל האוכלוסייה וברמת המחירים במדינה ומאפשר השוואה בין-לאומית של היקף ההוצאה לנפש. ההוצאה האזרחית לנפש במחירים אחידים משקפת את גודל ההוצאה החברתית בתחומים כגון בריאות, חינוך ורווחה ומאפשרת למפות את המדינות השונות לפי רמת ההוצאה.

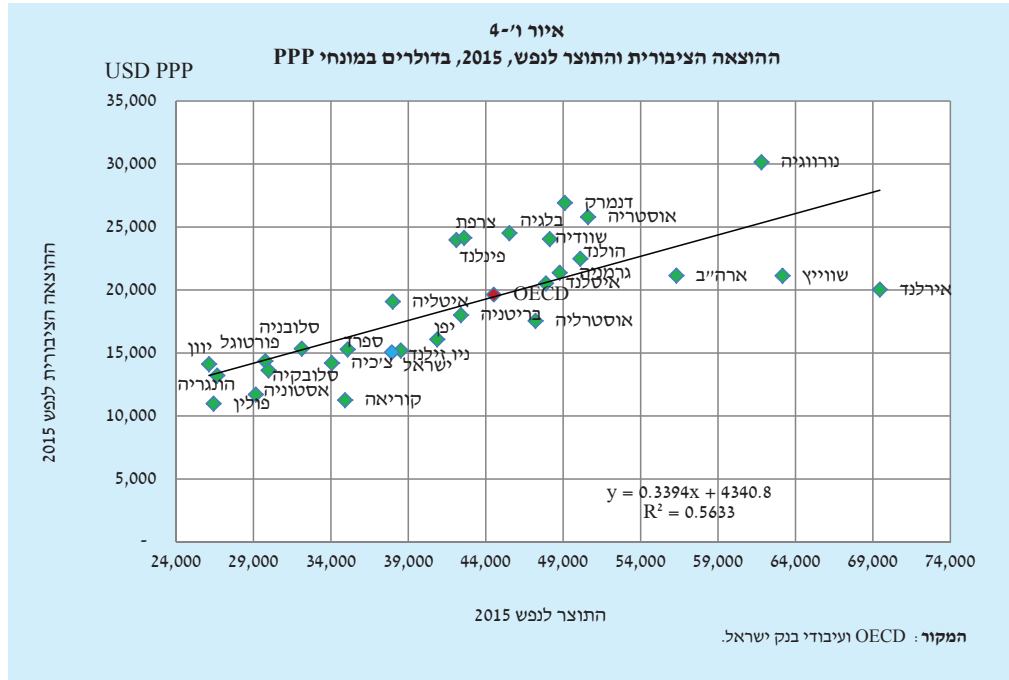
איור ו-2 מלמד כי בחישוב לנפש היקף ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) בישראל הוא בין הנמוכים בקרב מדינות ה-OECD. היקף ההוצאה במדינה תלוי בגודל נטל המס המבטא העדפה



חברתית במדינה וברמת הרווחה הנמדדת על ידי גודל התמ"ג לנפש. באיור ו-2 ישראל ממוקמת רחוק מהמדינות עם העדפה חברתית דומה לה (ארה"ב, בריטניה, אירלנד, יפן – מדינות עם נטל מס נמוך) ונמצאת בעיקר בסביבת המדינות שבהן התמ"ג לנפש נמוך יחסית: מדינות הגוש הסובייטי לשעבר (הונגריה, אסטוניה, פולין) ומדינות שנפגעו באופן קיצוני במשבר הכלכלי ב-2009 (יוון ופורטוגל). מאז המחאה החברתית ב-2011 ההוצאות אומנם גדלו, אך מיקומה היחסי של ישראל לא השתנה בעקבות זאת.

הצגה משותפת של ההוצאה האזרחית לנפש והתמ"ג לנפש במדינות שונות נותנת ביטוי למתאם בין היקף ההוצאה לרמת הפיתוח הכלכלי של המדינה. איור ו-3 מראה שישאל ממוקמת במקום נמוך יחסית לפי רמת החיים (תמ"ג לנפש) – בשליש התחתון של התפלגות מדינות ה-OECD. מעבר לכך היקף ההוצאה האזרחית לנפש נמוך משמעותית מהקו הממוצע התואם לרמת התוצר לנפש: המרחק מהקו הממוצע עומד על כ-25% מרמת ההוצאה הנוכחית לנפש בישראל. אחת הסיבות לרמת ההוצאה האזרחית הנמוכה בישראל היא מצבה הגיאופוליטי, המגדיל את ההוצאה הביטחונית ומייקר את עלויות המימון של החוב הציבורי. איור ו-4 מציג את המתאם בין ההוצאה הציבורית שכוללת את הוצאות הריבית והביטחון והתוצר לנפש ומלמד כי הפער בין מיקומה של ישראל לקו הממוצע מצטמצם אך לא נסגר. גודל הממשלה התואם לקו הממוצע ולרמת התוצר לנפש בישראל עומד על כ-45% תוצר – גבוה בכ-5% תוצר מגודלה הנוכחי של ההוצאה. גם בהגעה לרמה זו של ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, ההוצאה האזרחית ללא ריבית תישאר עדיין נמוכה יותר מקו הממוצע הבין-לאומי.





3. הוצאות הממשלה

הוצאות הממשלה
הרחבה צמחו ב-2017
ב-6.9% נומינלית – גבוה
משמעותית מקצב הגידול
של התוצר הנומינלי.

ההוצאות של הממשלה הרחבה גדלו ב-2017 נומינלית ב-6.9% – קצב גבוה משמעותית מקצב הגידול של התוצר הנומינלי (3.5%, לוח ו-2) וסך הוצאות הממשלה הרחבה הגיע ל-40% תוצר. ההוצאה הציבורית ללא ריבית עלתה אף יותר, בשיעור של 7.8%, בשל צמצום בהוצאות הריבית. הגידול החד בא בהמשך להאצה בקצב הגידול של ההוצאה הציבורית החל מ-2012, לאחר המחאה החברתית. גידול זה הואט בשנים 2014–2015 בעקבות התוכנית לייצוב הפיסקלי שאימצה הממשלה בתקציב 2013–2014 על רקע עלייה ניכרת בגירעון, אך הוא שב להאיץ בשנים שלאחר מכן. מ-2012 עלה קצב הגידול השנתי הממוצע של ההוצאה הממשלתית ל-5.5%, לעומת קצב של 3.7% בעשור שלפני כן.

ההאצה בהוצאה הציבורית ב-2017 מתבססת על החלטת הממשלה להגדיל את ההוצאה התקציבית מעבר לשיעור שנקבע על פי כלל ההוצאה. במסגרת התקציב לשנים 2017–2018 גדל סך ההוצאות ל-2017 בשיעור ריאלי של 6.2% בהשוואה ל-2016. שיעור זה גבוה משמעותית מקצב הגידול הנקבע לפי כלל ההוצאה (2.7%) והוא בא בהמשך למגמת ההאצה בהוצאות הממשלה שהחלה ב-2012. הגדלת ההוצאה מתבססת על החלטת הממשלה להעלות את ההוצאה ב-2.4% מעבר לכלל הפיסקלי ולבטל את דרישת החוק להתאים הוצאות לשינוי במחירים, שהיו נמוכים מהתחזית בתקציב לשנים 2015 ו-2016.² כדי לעמוד בגידול ההוצאה במקביל להורדת מיסים שתוכננה בתקציב העלתה הממשלה את תקרת הגירעון ל-2.9% תוצר, כאשר יעד הגירעון המקורי על פי המתווה להפחתת הגירעון עמד על 2.5% תוצר.

הגידול המהיר של ההוצאה ב-2017 משקף את ההאצה בצריכה האזרחית – שגדלה ב-6.7% – לצד יציבות בקצב הגידול בצריכה הביטחונית. שיעור הגידול של ההוצאה במרבית התחומים

² לפירוט ראו בנק ישראל, הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים 141, אוגוסט 2016, עמודים 9–8.

בנק ישראל, דין וחשבון 2017

הואץ השנה. ההוצאות בתחום הבריאות והחינוך עלו בשיעור גבוה. חלק מהסיבות לגידול בהוצאות החינוך הן החלת הסכם שכר של מורים על-יסודיים, גידול בבניית בתי ספר וסבסוד צהרונים במסגרת התוכנית "נטו משפחה". ב-2017 חלה האצה בהוצאה לתשלומי העברה שוטפים, שנבעה בין היתר מהחלת יישום התוכנית "חיסכון לכל ילד"³. השקעות הממשלה הרחבה עלו בשיעור חד של 20.7%.

ההוצאה התרחבה מהר ב-2017 עקב האצה בצריכה האזרחית, בפרט בתחומי הבריאות והחינוך.

לוח ו'-2 שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2001 עד 2017

הממוצע ב-2001 עד 2010								
2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
שיעורי הגידול								
6.9	4.6	3.9	2.8	7.0	7.9	5.1	3.8	סך ההוצאות הציבוריות
-5.6	1.6	4.0	-4.3	6.5	1.3	4.0	0.5	מזה: תשלומי הריבית
7.8	4.9	3.9	3.3	7.0	8.5	5.2	4.3	סך ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
5.0	2.7	2.1	4.2	5.2	5.6	3.9	3.1	הוצאות לבריאות לנפש
6.6	2.9	2.5	1.8	6.3	8.4	4.3	2.4	הוצאות חינוך לנפש
6.4	4.2	4.6	4.0	6.5	7.5	5.6	4.3	מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית
7.7	4.3	5.0	3.8	7.0	7.9	6.1	4.6	ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון
4.9	4.2	4.4	4.4	6.5	7.7	5.6	4.3	הצריכה הציבורית
6.3	4.2	4.7	4.1	6.8	7.1	5.6	4.5	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
6.7	4.7	4.7	4.4	7.1	8.4	6.9	4.8	הצריכה האזרחית
4.6	2.6	2.6	2.4	5.1	6.4	5.0	2.8	(הצריכה האזרחית לנפש)
4.2	4.1	3.5	3.9	4.8	2.7	3.2	3.5	הצריכה הביטחונית המקומית
7.9	4.1	4.9	3.7	5.0	6.9	5.1	4.4	תשלומי ההעברה השוטפים
5.8	2.0	2.9	1.7	3.1	5.0	3.2	2.4	(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)
20.7	12.0	0.7	-0.9	12.9	15.6	8.4	2.1	ההשקעות של הממשלה הרחבה
14.3	18.2	-14.1	-11.2	25.7	17.1	-0.3	13.6	מזה: תשתית לתחבורה היבשתית
17.6	8.7	-4.8	-2.5	8.9	19.3	-5.2	8.0	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
0.2	-0.5	-0.6	0.5	1.5	1.7	3.5	2.2	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
-0.6	0.7	3.0	0.4	2.3	3.6	1.0	1.5	השינוי במדד המחירים של התוצר העסקי
1.6	0.2	1.2	0.8	2.8	3.8	3.3	2.2	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
3.5	5.0	5.4	4.5	6.5	6.0	7.2	5.0	השינוי בתמ"ג הנומינלי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ביצוע התקציב

הממשלה ביצעה את מלוא התקציב שתכננה לשנת 2017, והביצוע עומד על 100.4% (לוח ו'-3). החרیגה מבטאת ביצוע יתר של הוצאות הביטחון והוצאות אזרחיות (ללא סעיף שונות) שקוזזו חלקית על ידי הוצאות ריבית, שהיו נמוכות מהתקציב, ותת-ביצוע של הוצאות שונות. הוצאות המשרדים האזרחיים ללא הוצאות שונות היו גבוהות ב-1.3 מיליארד ש"ח. הוצאות הביטחון היו גבוהות ב-3 מיליארדי ש"ח (סטייה נומינלית של כ-4.7%) מהתקציב המקורי ל-2017 – השנה הראשונה של תקצוב ההוצאה על בסיס המתווה הרב-שנתי של ההוצאה הביטחונית שאושר

³ להרחבה על התוכנית ראו פרק ו' בדו"ח בנק ישראל 2015.

לוח ו'-3
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2017
(במחירים שוטפים)

הפער בין התקציב לביצוע	2017		הביצוע ב-2016	
	התקציב	הביצוע		
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)				
11.8	-24.8	-36.6	-25.5	הגירעון (-)
14.3	-22.0	-36.3	-21.7	מזה: הגירעון המקומי
-2.5	-2.8	-0.3	-3.8	מזה: הגירעון בחו"ל
13.3	336.0	322.7	322.2	ההכנסות
13.3	334.0	320.7	309.2	מזה: ההכנסות המקומיות
11.5	307.8	296.2	284.2	המסים ¹
1.2	21.7	20.6	23.2	המלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.6	6.5	5.9	4.2	ההכנסות האחרות ²
			10.6	המענקים מממשלת ארצות הברית
1.4	360.8	359.4	347.7	ההוצאות
-1.0	356.0	357.0	331.0	מזה: ההוצאות המקומיות
2.5	4.8	2.4	16.7	מזה: ההוצאות בחו"ל
3.0	66.6	63.6	73.8	הביטחון
-1.4	49.4	50.8	48.9	הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-0.1	244.8	244.9	225.0	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה
1.3	241.1	239.8	221.9	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ללא סעיף שונות
-1.4	3.7	5.2	3.1	הוצאות שונות

¹ כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.
² הכנסות מריבית, תמלוגים ודיוונדיזם, והכנסות אחרות.
המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2017 ועיבודי חטיבת המחקר.

על ידי הממשלה (הסכם יעלון-כחלון). בסעיף הוצאות שונות שיעור הביצוע היה נמוך במיוחד והסתכם ב-71%.

אישור תוכניות רב-שנתיות

ב-2017 החליטה הממשלה להרחיב את השירותים הציבוריים ואת התמיכות באוכלוסיות מוחלשות ולממש את התחייבויותיה בהסכמים קואליציוניים. על רקע ההוצאה הציבורית הנמוכה בישראל הכריזה הממשלה השנה על תוכניות הוצאה רב-שנתיות בתחומים שונים. בעקבות נתוני הגבייה בראשית השנה והעלאת תחזית ההכנסות ממיסים בהתבסס על עדכון כלפי מעלה של תחזית הצמיחה לשנת 2017 החליטה הממשלה להרחיב את התמיכה בהורים לילדים צעירים. הממשלה אישרה את התוכנית "נטו משפחה" הכוללת ארבעה סעיפים: הטבות מס באמצעות תוספת נקודות זיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6, הרחבת מענק עבודה לעובדים שלהם ילדים עד גיל 18, סבסוד דיפרנציאלי של צהרונים וביטול מכסים על מוצרים שונים (לוח ו'-4). העלות התקציבית של התוכנית עומדת על כ-4.1 מיליארדי ש"ח והיא מנותבת בעיקר להורים עובדים. עיקר התוכנית – הטבות מס, סבסוד צהרונים וביטול מכסים – אושר בהוראת שעה לשנים 2017–2018 ונכנס לתוקף כבר השנה.⁴ בהצעת התקציב ל-2019 הוקצו משאבים להמשך יישום התוכנית ואושרה הרחבת מענק עבודה בעלות שנתית של כ-0.6 מיליארד ש"ח (לוח ו'-4).⁵

⁴ הטבות מס אושרו בתחילת מאי אך ניתנו רטרואקטיבית מתחילת 2017, כך שכבר השנה נרשמה עלות תקציבית מלאה. כמחצית מהעלות הקטינה את גביית המיסים ביולי - אז ההורים הזכאים קיבלו את ההטבה עבור המחצית הראשונה של 2017.

⁵ להרחבה על התוכנית "נטו משפחה" ראו תיבה ו'-1 בהמשך.

על רקע ההוצאה הציבורית הנמוכה בישראל הכריזה הממשלה השנה על תוכניות הוצאה רב-שנתיות בתחומים שונים.

לוח ו'-4
תוכנית "נטו משפחה"

החלה	אופן האישור	פרטים	העלות במיליארדי ש"ח	הסעיף
2017	הוראת שעה	תוספת 0.5 נקודות זיכוי לאם לילד והעלאת מספר הנקודות לאב עד לרמתה של אם – עד ל-2.5 נקודות לילד בגיל 1–5 ו-1.5 נקודה לילד עד גיל שנה ²	1.8 ¹	תוספת נקודות זיכוי
2019	תקציב 2019	העלאת סכום המענק של אב ב-50% עד לרמתה של אם, תוספת 30% לזכאי במשפחה שיש בה שני מועסקים, הרחבת טווח השכר המזכה במענק מרבי	0.6	הרחבת מענק העבודה
2017	הוראת שעה	סבסוד דיפרנציאלי בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של היישוב	0.9	סבסוד צהרונים
2017	הוראת שעה	בגדי תינוקות, סלולר, הנעלה	0.8	ביטול מכסים ³
			4.1	סה"כ

¹ אומדן בנק ישראל; לפי אומדן משרד האוצר העלות התקציבית של תוספת נקודות הזיכוי מסתכמת ב-1.7 מיליארד ש"ח.

² ראו פירוט בלוח 1 בתיבה ו'-1.

³ 80% מהסכום בסעיף זה אינו ממוקד במשפחות צעירות.

המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל

מלבד תוכנית "נטו משפחה", במהלך 2017 החליטה הממשלה להרחיב את שירותיה בתחום הבריאות והחינוך ולהגדיל את תשלומי ההעברה. כך בתחום החינוך אושרו **הסכס עם המורים** בתיכונים ותוכנית "נטו חופשות" בעלות שנתית כוללת של כמיליארד ש"ח. ההסכס עם המורים כולל בעיקר העלאת השכר למורים חדשים ותוספות שכר שונות. לפי התוכנית "נטו חופשות" יקוצרו החופשות במערכת החינוך הציבורית בעשרה ימים בשנה. משרד האוצר ומשרד הבריאות הכריזו השנה על **תוכנית סיעוד** חדשה בעלות של כ-1.9 מיליארד ש"ח שתגיע להבשלה מלאה תוך ארבע שנים. התוכנית כוללת כמה צעדים ובהם שינוי מנגנון קביעת גובהה של גמלת הסיעוד בהתאם לרמת התלות של הקשיש, פיתוח תוכנית של הקלת העומס הביורוקרטי בקבלת התמיכות לפרטים סיעודיים, פיתוח שירותים בקהילה, טיפולי שיניים לקשישים ועוד.⁶ בתחילת 2018 חוקק חוק **העלאת קצבאות הנכים** שבהבשלה מלאה צפוי להגיע לעלות שנתית כוללת של כ-4.3 מיליארד ש"ח. לפי ההסכס תעלה קצבת הנכות באופן דיפרנציאלי בהתאם לאחוז אובדן כושר ההשתכרות ואחוז הנכות הרפואית, והקצבאות יוצמדו לשכר הממוצע במשק. נוסף על כך יעלה בהדרגה חלק השכר שממנו לא יקוּזו סכום הקצבה. תוכנית "נטו הוזלות" אושרה בסוף השנה וכוללת ביטול מכסים על מוצרי חשמל ביתיים בעלות של כ-0.8 מיליארד ש"ח.

אישור התוכניות הוא ביטוי למגמה של גידול בהוצאות הממשלה שאנו רואים בשנתיים האחרונות. סך ההתחייבויות העתידיות של הממשלה במסגרת התוכניות הללו מגיעות לכ-12 מיליארדי ש"ח לשנה בהבשלה מלאה, כאשר 3.4 מיליארדי ש"ח מיועדים להפחתת מיסים ו-8.6 מיליארדי ש"ח לתוספת הוצאה.⁷ ב-2017 חלו כ-2.7 מיליארדי ש"ח (הטבות מס להורים, הורדת מכסים וסבסוד צהרונים) והשאר מתפרס עד ל-2022. ב-2017 הגדלת ההתחייבויות קוּזזה על ידי הכנסות שמקורן במצבו הטוב של המשק ובאירועים חד-פעמיים, אך הגידול המתוכנן של

⁶ להרחבה על תוכנית הסיעוד ראו פרק ח' בדוח זה.

⁷ הגידול בהוצאה הוא מעבר לגידול הטבעי באוכלוסייה.

ההתחייבויות בשנים הבאות אינו מלווה בשינוי פרמננטי בצד ההכנסות, הנדרש על מנת לשמור על רמת גירעון המאפשרת יציבות ברמת החוב הציבורי.

הנומרטור

הנומרטור הוא כלי פיסקלי חדש שאכיפתו החלה ב-2017. הנומרטור מגביל צבירת התחייבויות עתידיות של הממשלה שאינן תואמות את הכללים הפיסקליים – כלל ההוצאה והגירעון. בעוד שחוק תקציב המדינה מגביל את הממשלה בהגדלת הוצאות בשנת התקציב, הנומרטור מגביל את החלטות הממשלה המגדילות את ההתחייבויות שלה בשנים העוקבות לשנת התקציב. לפי הכלל החדש כל חוק בעל השלכות תקציביות בעת אישורו מחויב לעמוד בתקרת ההוצאה לשלוש השנים הקרובות שעבורן אין תקציב. אם הצעת החוק מעלה את ההוצאה מעבר לכך יש לבצע צעדי התאמה בעת אישורו על ידי קיצוץ בהוצאה אחרת. הממשלה חייבת לפרסם פעמיים בשנה את התוכנית התקציבית התלת-שנתית שלה (הנומרטור) הכוללת מצרף מדדים ובהם סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, מגבלת ההוצאה המותרת והגירעון המותר.

הנומרטור מקשה על הממשלה להגדיל את התחייבויותיה העתידיות. כדי להתמודד עם קושי זה היא משתמשת בהוראת שעה – חקיקה לתקופה מוגבלת. בדרך כלל משתמשים בכך כשנדרשת תקופת ניסיון כדי לבחון חוק חדש עד להסדר קבוע או כשיש סוגיות נקודתיות המחייבות טיפול זמני. השנה גבר השימוש בהוראת שעה מפני שהיא מאפשרת לאשר חוק לתקופה מוגבלת שעבורה יש תקציב מאושר, והחוק אינו צריך לעמוד במבחן הנומרטור בשנים שלאחר מכן. אך מכיוון שמדובר בהוצאות שהן בבסיס המדיניות החברתית, הן ייכנסו לשגרה ויהיה קשה מאוד לבטלן בהמשך. בפועל נוצרות התחייבויות רב-שנתיות של הממשלה מבלי להציג זאת באופן שקוף, תוך פגיעה בתכנון ארוך הטווח. לדוגמה, מרבית הסעיפים בתוכנית "נטו משפחה" שהועברה השנה אושרו בהוראות שעה שבתוקף לשנים 2017–2018, שעבורן יש תקציב, בעלות שנתית כוללת של כ-3.5 מיליארדי ש"ח. הוצאה זו לא עמדה במבחן הנומרטור בעת אישורה מאחר שהיא חרגה מתקרת ההוצאה המותרת בשנים שלאחר תקציב 2017–2018 ולכן היא לא הועברה בחקיקה רגילה. אולם מכיוון שמדובר על ביטול מכסים, סבסוד צהרונים והטבות מס להורים עובדים – שינויים שלא סביר שיבוטלו בשנים שלאחר התקציב המאושר – מדובר למעשה בהתחייבות שהיא גם לשנים שלאחר שנות התקציב, והיא מעבירה את נטל ההתאמה לתקציב העוקב.

את היעילות של הנומרטור בריסון התחייבויות הממשלה ניתן יהיה לבדוק לאורך זמן על ידי ניתוח של הצטברות ההתחייבויות הגבוהות מהתקרה בעתיד, אך כבר היום ניתן לקבוע שהנומרטור מגביר את השקיפות הפיסקלית – הוא מעלה את המודעות הציבורית ליצירת התחייבויות עתידיות של הממשלה ולקיום ואכיפה של כללים פיסקליים, והוא מגביר את השתתפות הציבור בשיח בנושאים אלו. להגברת השקיפות הפיסקלית יש תפקיד חשוב, ולפי מחקר על מדינות ה-OECD היא מלווה בגירעון ובחוב ציבורי נמוכים יותר.⁸

⁸ J. Alt, D. Lassen "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries", European Economic Review, 2006, Volume 50, Issue 6, pp 1403-1439.

הנומרטור הוא כלי פיסקלי חדש המגביל את יכולתה של הממשלה לצבור התחייבויות עתידיות שאינן תואמות את הכללים הפיסקליים.

השימוש בהוראות שעה גבר השנה מתוך ניסיון להימנע מיצירת התחייבות שתוכלל בנומרטור.

4. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הרחבה ב-2017 הסתכמו בכ-477 מיליארדי ש"ח, גידול של 8.2% לעומת אשתקד. ההכנסות ממיסים עלו השנה בקצב מהיר של כ-8.3% בהשוואה לשנה הקודמת והגיעו ל-308 מיליארדי ש"ח.⁹ בעקבות העלייה החדה בהכנסות ממיסים גדל שיעור ההכנסות ממיסים בתוצר ב-1.5% תוצר והגיע ל-32.6% תוצר. לפי הרכב המיסים העלייה בסך הגבייה משקפת גידול מהיר בתקבולי המיסים הישירים לצד יציבות בגביית המיסים העקיפים. ההאצה בהכנסות ממיסים ישירים משקפת עלייה חדה בניכויים מהכנסות מהון בעקבות מבצע הטבת המס על דיווידנדים לצד גידול במס ההכנסה על חברות ועצמאים. גביית המיסים העקיפים נותרה דומה לרמתה בשנת 2016: הגידול במע"מ המקומי התקזז עם הירידה במיסי היבוא בעקבות ירידה ביבוא רכבים וביטול מכסים.

בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות, ההכנסות ממיסים עלו השנה בשיעור נומינלי של 4.7%. מודל המס של חטיבת המחקר¹⁰ בבנק ישראל מלמד כי מלבד הגידול בתוצר, לעלייה במיסים תרם גם גידול בשכר שהיה מעבר לקשר ארוך טווח של השכר עם התוצר. לעומת זאת, ההאטה בקצב היבוא בהשוואה לשנה הקודמת, שבה נרשם יבוא מוגבר של מכוניות עקב שינוי במיסוי, הורידה את שיעור עליית ההכנסות ממיסים.¹¹

גביית המיסים הייתה גבוהה ב-12 מיליארדי ש"ח מהתחזית המקורית בתקציב. עודף הגבייה, ללא ההפרשה החריגה לקרן מס רכוש בסוף 2017 בסך 4.15 מיליארדי ש"ח מסתכם בכ-16 מיליארדי ש"ח ומהווה כ-1.3% תוצר. הגבייה העודפת נובעת מתקבולים בשל עסקאות חריגות (מכירת חברת "מובילאיי" והנפקת החברה "תמר פטרוליום") בסך של כ-5 מיליארדי ש"ח ובעקבות תמריץ מס לחלוקת דיווידנדים, שהביאו להכנסות נוספות בשווי מוערך של כ-11 מיליארדי ש"ח. איור ו-5 מציג סטיות של גביית המיסים מהתחזית בתקציב בשנים 2001—2017.¹² ניתן לראות כי הסטייה מתואמת עם השינוי בתוצר – בתקופות ההאטה הגבייה היא נמוכה מהתחזית, ואילו בשנות הצמיחה ההכנסות ממיסים גבוהות מהתחזית.

בהסתכלות ארוכת טווח עודפי גבייה בשנות הגאות מתקזזים עם תת-גבייה בשנות ההאטה, והסטייה הממוצעת של ההכנסות ממיסים מהתחזית בשנים 2001—2017 נמוכה יחסית. בשנות גאות ניתן להסביר את עודפי הגבייה על ידי גורמים מחזוריים (שינויים בלתי צפויים בתוצר, בשוק העבודה, בשוק ההון), גורמים חד-פעמיים כגון עסקאות חריגות (מכירת חברות כגון חברות היי-טק, ישקר) והשלכות של שינויים במדיניות שקשה לחזות במדויק (שינויים במיסוי ירוק ב-2014 וב-2016, רפורמת בכר ב-2006 וב-2007, חוק "רווחים כלואים" ב-2013). בשל האופי המחזורי ו/או החד-פעמי של עודפי הגבייה לא רצוי להשתמש בהם למטרות שיוצרות התחייבויות פרמננטיות (הפחתת מיסים או העלאה פרמננטית של ההוצאה), מאחר שבשנות ההאטה הדבר יתבטא בעלייה בגירעון. רצוי להפנות את המקורות הלא צפויים להפחתות החוב הציבורי או למימון פרויקטים בהשקעות בעלות אופי חד-פעמי.

גביית המיסים עלתה על התחזית בתקציב, בעיקר בשל גורמים חד-פעמיים: עסקאות חריגות ותמריץ מס זמני לחלוקת דיווידנדים.

הסתכלות ארוכת טווח מעלה כי עודפי הגבייה בשנות הגאות מתקזזים עם תת-גבייה בשנות ההאטה, ובממוצע ההכנסות ממיסים סוטות מהתחזית במידה קטנה.

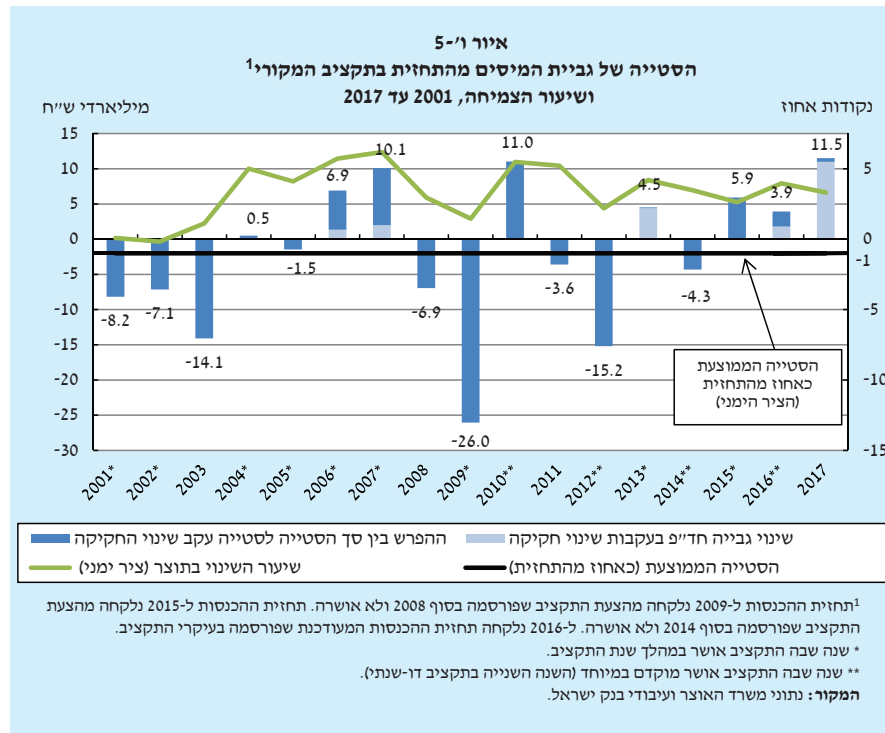
⁹ הסכום לאחר ניכוי העברה לקרן רכוש בסך 4.15 מיליארדי ש"ח.

¹⁰ עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הוודאות של התחזית", רבעון לכלכלה, 4(4)55, דצמבר, 489—526.

¹¹ בסוף 2016 נרשמה הקדמת רכישות רכבים בשל העלאת שיעורי המס הצפויה ב-2017 בעקבות עדכון הנוסחה של מיסוי ירוק.

¹² דיוק תחזית ההכנסות ממיסים תלוי בין היתר בתזמון עריכת התחזית – ככל שהיא קרובה יותר לשנת התקציב כך עולה רמת הדיוק שלה. מאחר שבחלק גדול מהשנים 2001—2017 התקציב אושר בפיגור (לאחר תחילת שנת התקציב – 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2013, 2015) או מוקדם במיוחד (בתקציבים דו-שנתיים – 2010, 2012, 2014) קיימים הבדלים בתזמון עריכת התחזית שבתקציב. לפיכך הסטיות בחלק מהשנים נובעות בין היתר גם מפערי תזמון התחזית.

פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו



בעקבות העלאת תחזית ההכנסות ממיסים בתחילת השנה החליטה הממשלה על הפחתת מיסים ב-2017 בסך של כ-2.3 מיליארדי ש"ח (נקודות זיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6 בתוכנית "נטו משפחה" וחלק יחסי של ביטול מכסים על טלפונים סלולריים, נעליים ומוצרי תינוקות), זאת בהמשך להורדת מיסים בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח שנכללה בתקציב 2017. סך הורדות

לוח 5-1
הפחתות המיסים ב-2017

המס	העלות התקציבית	הערות
מס החברות	-0.8	הופחת ל-24%, תקציב 2017—2018
מס על קניין רוחני ועל דיווידנד	-0.3	שינויים בחוק עידוד השקעות הון, תקציב 2017—2018
המיסוי על השכר	-0.9	שינוי מדרגות המס ושיעור המס, תקציב 2017—2018
הטבות המס להורים עובדים	-1.8	תוכנית "נטו משפחה"
מכסים	-0.5	החלק היחסי ב-2017 של ביטול המכסים על בגדי תינוקות וסלולר ב"נטו משפחה"
מס יסף	0.8	הועלה ל-3%, תקציב 2017—2018
סה"כ	-3.5	

המקור: תקציב המדינה ל-2017—2018 ובנק ישראל.

המיסים השנה הסתכם בכ-3.5 מיליארדי ש"ח בחישוב סטטי (לוח ו-5).¹³ נוסף על כך, בסוף 2017 הוכרז על תוכנית "נטו הוזלות" המבטלת את המכסים על מכשירי חשמל ביתיים ומוצרים אחרים, בסך של 0.8 מיליארד ש"ח.

השפעת התמריץ לחלוקת מס דיווידנד על הגבייה ב-2017

ב-2017 חלו שינויים בחוק במטרה להגביר את התמריץ לחלוקת דיווידנד. במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017–2018 אושרו שינויי חקיקה בעניין חברות ארנק על מנת לצמצם את תמריץ ההתארגנות לחברות ארנק של שכירים בעלי שכר גבוה. תמריץ זה קיים בשל מיסוי דו-שלבי של החברות: בשלב הראשון משלמת החברה מס חברות בשיעור של 24%, ובשלב השני, בעת משיכת דיווידנד, בעל המניות משלם מס על הדיווידנד. כאשר שיעור המס הכולל של החברות ושיעור המס של שכיר בעל שכר גבוה די קרובים, אפשרות דחיית התשלום של המס על הדיווידנד לזמן בלתי מוגבל מהווה יתרון משמעותי לרישום של השכיר בחברה. במקרה של אי-משיכת הרווחים ניתן להשתמש בהם למטרות שאינן קשורות לפעילות העיקרית של החברה, כגון משיכות הלוואות אישיות ללא ריבית והשקעה בתיק נ"ע. חוק חדש שיושם החל מהשנה נותן הגדרה ברורה לחברת ארנק¹⁴ וקובע מהלכים שיקשו בעתיד על שימוש בחברות ארנק לצמצום חבות המס.¹⁵

כחלק מתהליך החקיקה הוחלט להפחית באופן זמני את שיעור המס על דיווידנד לכלל בעלי המניות המחזיקים לפחות 10% ממניות החברה (בעלי מניות מהותיים) מינואר עד סוף ספטמבר 2017. בתקופה זו הורד המס לבעלי מניות מהותיים לשיעור של 25% (במקום 30%), וההכנסות היו פטורות ממס יסף (מס בשיעור של 3% המוטל על בעלי הכנסה גבוהה – מעל 53,333 ש"ח לחודש). בסופו של דבר ההפחתה מסתכמת ב-8 נקודות אחוז לפרטים החייבים במס יסף, כך שההנחה הממוצעת בתשלום המס מגיעה לכ-22%–23% מסך תשלום המס.¹⁶ כתוצאה מהשינויים בחקיקה עלתה גביית המס על דיווידנדים מכ-4.5 מיליארדי ש"ח בממוצע בשנים האחרונות לכ-15.5 מיליארדי ש"ח ב-2017 – תוספת של כ-11 מיליארדים (כ-0.9% תוצר, אזור 6).

את הגבייה העודפת אפשר לייחס לשני גורמים: (1) משיכת דיווידנדים על ידי חברות ארנק – דיווידנדים שלא היו נמשכים אלמלא החוק החדש, ולכן מדובר על הכנסה חד-פעמית; (2) משיכת דיווידנדים על ידי בעלי מניות – דיווידנדים שהיו נמשכים בכל אופן, אולם הפחתת המס הזמנית היוותה תמריץ להקדמת חלוקתם על מנת ליהנות מהנחה בשיעור המס. כימות הגורם השני חשוב כדי לחזות תת-גבייה בעקבות החוק בשנים הבאות. החישוב מתבסס על גמישות גביית מס הדיווידנד, שאותה אמדנו בהסתמך על השינוי במס הדיווידנד ב-2011, כשוועדת טרכטנברג המליצה להעלות את המס על דיווידנד ב-5 נקודות אחוז החל מ-2012. ניתן לראות את המקרה כהפחתה זמנית של המס עד לינואר 2012. באותה תקופה טרם העלאת המס עלתה הגבייה ב-88%,

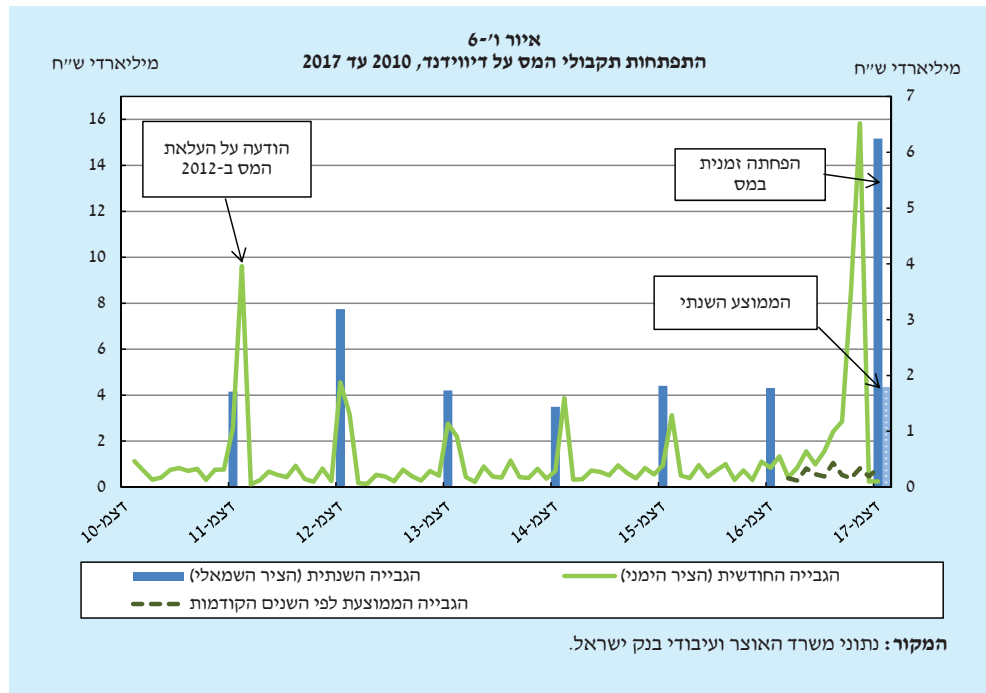
כתוצאה מהתמריץ הזמני לחלוקת דיווידנד עלו תקבולי המס על דיווידנד בכ-11 מיליארדי ש"ח. כמחצית מסכום זה באה על חשבון תקבולים בכשש השנים הקרובות.

¹³ עדי ברנדר ועירן פוליצר (2014), "השפעה של שינויים בשיעורי מס על גביית המסים בישראל", סדרת מאמרים לדיון, 2014.08, בנק ישראל.

¹⁴ החוק הגדיר חברת ארנק כחברת מעטים (חברה בשליטה של עד חמישה אנשים) שבה בעל מניות מהותי (המחזיק מעל 10% ממניות החברה) נותן שירותים באמצעות חברה לספק עיקרי שאת יחסיהם ניתן להגדיר כעובד-מעביד, לדוגמה רופא שנותן שירותים לקופת חולים. תנאי נוסף להגדרת החברה כחברת ארנק הוא מספר קטן של מועסקים בה – עד ארבעה עובדים, עם מגבלה בהיקף המשרה.

¹⁵ (1) מנהל רשות המיסים יכול לדרוש לשלם מס על דיווידנדים על רווחים שנצברו בחברה ב-5 השנים האחרונות; (2) משיכות של בעל החברה ימוסו כדיווידנד בסוף שנת המשיכה; (3) בעל החברה יחויב במס כשכיר ולא כחברה במידה שאפשר להגדיר את מהות פעילותו כשכיר הנותן שירות וש-70% מהכנסות החברה מגיעות ממעסיק מסוים. ישנם מקרים נוספים שבהם חברת מעטים נחשבת כחברת ארנק.

¹⁶ בהנחה שמשקל בעלי מניות משלמי מס יסף מסתכם ב-50%–70%.



בזמן שההנחה הסתכמה בכ-18% – גמישות של כ-4.8¹⁷. בהתחשב בהבדל בגובה הריבית בשנים 2011 ו-2017, המגביר את התגובה ב-2017, תוספת הגבייה ב-2017 בעקבות ההחלטה להקדים תשלומי מס נאמדת בכ-5–6 מיליארדי ש"ח – אומדן של הקדמת מס מצטברת לכ-6 השנים הקרובות¹⁸. ייתכן כי אומדן זה חסר בשל הבדל במשך הזמן שהיה לבעלי העניין להתארגן לתשלום (ב-2011 היו כ-3 חודשים להתארגנות לעומת כ-10 חודשים ב-2017).

חוק עידוד השקעות הון

בשנת 2017 נמשכה ההפחתה של מס החברות שהחלה ב-2016. שיעור המס ירד השנה ל-24% וב-2018 ל-23%. מעבר לכך, ב-2017 הופחת המס על הכנסות מקניין רוחני – לחברות טכנולוגיה מוטות יצוא¹⁹ לשיעור של 12% (7.5% בפריפריה) ולחברות ענק בתחום ההיי טק²⁰ ל-6%. נוסף על כך, בחברות אלו הופחת המס על דיווידנד ל-4% לחברות זרות שמחזיקות לפחות 90% ממניות החברה. מטרת השינויים היא לעודד פעילות מבוססת קניין רוחני, והם חלו בתגובה למערכת כללי

¹⁷ בספטמבר 2011 פורסמו המלצות ועדת טרכטנברג ובהן להעלות את המס על דיווידנד החל מינואר 2012 מ-20% ל-25% לבעלי מניות יחידים ומ-25% ל-30% לבעלי מניות מהותיים. ההנחה הזמנית הממוצעת בתשלומי המס הסתכמה בכ-18% בתשלום המס. כתוצאה מכך עבור שנת המס 2011 נגבו כ-3.5 מיליארדי ש"ח מעבר לממוצע השנתי. העלאת המס הצפויה תרמה לגידול בגביית מס דיווידנד של כ-88% (ממוצע שנתי של 4 מיליארדי ש"ח לכ-7.5 מיליארדי ש"ח) – גמישות של כ-4.8.

¹⁸ מספר שנות ההקדמה של תשלומי המס תלוי ברמת הריבית במשק. ב-2011 בריבית הממוצעת לאשראי בנקאי של 5.95% ובהנחה ממוצעת של 18% בתשלום המס היה כדאי להקדים את התשלומים עד ל-3 שנים. לעומת זאת, ב-2017 הריבית הייתה נמוכה בכ-60% מזה ועמדה על כ-3.5%. בהנחה ממוצעת של 22% מסך תשלום המס, היה כדאי להקדים את התשלומים עד 6 שנים.

¹⁹ חברות עם משקל יצוא של לפחות 25% מסך המכירות של החברה.

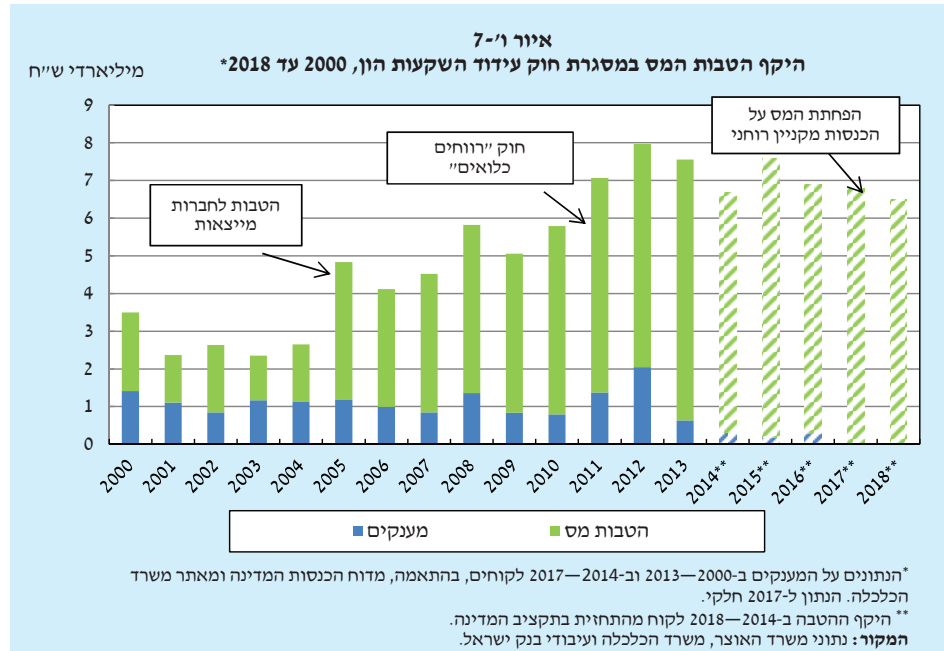
²⁰ מפעל טכנולוגי שהכנסותיו הן לפחות 10 מיליארדי ש"ח (לדוגמה אינטל, גוגל).

מס BEPS²¹ שאימץ לאחרונה ארגון ה-OECD. ההפחתה במיסוי מגדילה את כדאיות הפיתוח וההרחבה של הפעילות בישראל עבור חברות היי-טק וחברות בין-לאומיות. עם זאת, בסוף השנה אושרה רפורמת המס בארה"ב ובמסגרתה הורד מס החברות באופן חד מ-35% ל-21% ושונתה שיטת המיסוי על חברות אמריקניות הפועלות בחו"ל. לאחר הרפורמה בארה"ב שיעור המס בישראל על חברות ענק בין-לאומיות ועל חברות היי טק עדיין נמוך יותר (5%—16%), אך המרווח במיסוי בין ישראל לארה"ב הצטמצם. על מנת לשמור על האטרקטיביות של ההשקעות בישראל לנוכח הרפורמה בארה"ב כדאי לפעול לשיפור הסביבה הרגולטורית ולהסרת חסמים ביורוקרטיים. לנוכחותן של חברות הייטק וחברות ענק בין-לאומיות בישראל ישנה חשיבות רבה. חברות אלו הן בעלות פרויקט עבודה גבוה ובדרך כלל עוסקות בתחומים שבחזית המדע והטכנולוגיה. לפיכך הימצאותן של חברות אלו בישראל מאפשרת זליגת ידע מקצועי רחב, הכשרה מקצועית ברמה גבוהה והקניית ניסיון תעסוקתי בסביבת עבודה בין-לאומית.²² לחברות אלו מוענקות תמיכות והטבות מס במסגרת חוק עידוד השקעות הון, שמטרתו להגדיל את כושר הייצור של המשק ולהרחיב את התעסוקה בפריפריה. היום החוק מעניק הטבות מס לכ-2,000 חברות, ועלות ההטבות לפי ההערכות מגיעה בשנים האחרונות לכ-7 מיליארדי ש"ח לשנה – כשישית מסך תשלומי מס החברות (איור ו-7). החוק מתמקד בחברות תעשייה מוטות יצוא, ותנאי בסיסי לקבלת תמיכות הינו אחוז משמעותי של יצוא מסך המכירות. יחד עם זאת, מיקוד בענפי היצוא בלבד במצב של מחסור בכוח אדם מתאים (כגון מהנדסים) עלול לייקר את כוח האדם עבור הענפים המקומיים, לגרום לעיוות ביחס המחירים בין הענפים ולפגוע ביכולת של הענפים המקומיים להתייעל ולעבור לייצור מוטה הון וחדשנות. הקטנת האפליה בתמיכות מול ענפי התעשייה המקומיים וענפי המסחר והשירותים תאפשר השבת האיזון הבין-ענפי. בענפי התעשייה המקומיים ניתן להעניק תמיכות לחברות בענפים שבהם שיעור משמעותי של יבוא מתחרה על מנת להבטיח כי המענקים יתמכו בתעשיות בעלות כושר תחרות גבוה. בענפי המסחר והשירותים המקומיים חשוב לבנות תוכנית מענקים המתמרים תהליכי התייעלות וחדשנות בארגון, מכיוון שענפים אלו רחוקים מחזית הטכנולוגיה בעולם. אפשר לסייע בהטמעת טכנולוגיות חדישות ותהליכי ניהול מתקדמים בשתי דרכים: הקצאת תקציבים המיועדים לרכישת סיוע מקצועי בנושא חדשנות באוניברסיטאות ובמכוני מחקר על ידי חלוקת "קופונים למחקר" והקמת "מכון להתחדשות" במימון ממשלתי שיועצו ילוו עסקים קטנים ובינוניים תוך בחינת החסמים לשילוב חדשנות והענקת פתרונות להסרתם. מכון זה יעסוק גם בזיהוי חסמים לכניסת מתחרים בין-לאומיים לשווקים מקומיים ובפיתוח צעדים להסרתם.

²¹ Base Erosion and Profit Shifting Project, הכללים נוגעים למיסוי קניין רוחני במטרה למנוע הסטת רווחים מהמדינה שבה הוא פותח.

²² טטיאנה סלובודניצקי, לב דרוקר ואסף גבע (2016), "תרומת חברות רב לאומיות לפריון העבודה בישראל", סדרת מאמרים לדיון, משרד האוצר.

<http://mof.gov.il/ChiefEcon/EconomyAndResearch/Pages/ArticlesSet.aspx>



5. הגירעון

בשנת 2017 הסתכם גירעון הממשלה הרחבה ב-2.2% תוצר – נמוך ב-0.1% לעומת אשתקד וגבוה בניכוי הכנסות חד-פעמיות.²³ רמה הגירעון גבוהה יחסית למדינות המפותחות, שאופיינו גם השנה בפער תוצר גבוה מזה שבישראל.

ב-2017 הסתכם גירעון הממשלה המרכזית הסתכם ב-2017 ב-24.8 מיליארדי ש"ח שהם 2% תוצר (לוח ו'-6). גירעון זה נמוך מתקרת הגירעון שנקבע בחוק – 2.9% תוצר. ב-2017 עלו באופן חד הוצאות הנטו של הממשלה בשיעור של 1.0% תוצר לעומת אשתקד, והן הגיעו לרמה של 28.6% תוצר.²⁴ שמירת רמת הגירעון הנמוכה מהתקרה התאפשרה בזכות גידול חד בהכנסות נטו, בשיעור של 1.1% תוצר,²⁵ שמקורו כאמור בגורמים חריגים.

בניכוי השפעת הצמיחה, הגירעון מנוכה המחזור עלה השנה ב-0.3% תוצר.²⁶ הגירעון המבני, המנוכה מהשפעת המחזור וההכנסות החד-פעמיות, עלה באופן חד – בכ-1.4% תוצר (איור ו'-8).^{27,28} הגידול בגירעון המבני מצביע על כך שהשנה הנהיגה הממשלה מדיניות פיסקלית מרחיבה

חישוב הגירעון כולל תיקון רישום הכנסות מקרקעין, ראו הערת שוליים 1.
²⁴ בחישוב ללא מענקים של ממשלת ארה"ב, שהחל מהשנה מוגדרים כהכנסות מיועדות ואינם נכללים בחישוב הגירעון של הממשלה המרכזית.
²⁵ ראו הערת שוליים 24.
²⁶ הגירעון מנוכה המחזור מחושב על בסיס השוואת סטיית התוצר הפוטנציאלי, הנגזר מקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64) בשנה נתונה לסטייה הממוצעת מהתוצר הפוטנציאלי לאורך זמן, שהיא כ-1.8% להרחבה ראו בנק ישראל (2017), *דין וחשבון לשנת 2016*, פרק ו', הערת שוליים 30.
²⁷ יובל מזר (2014), "התפתחותו של הגירעון המבני בישראל במרוצת השנים 2000—2012", ניירות תקופתיים 2014.02, בנק ישראל.
²⁸ גירעון מבני מחושב כפער בין משקל המיסים הסטטוטוריים בתוצר ומשקל סך ההוצאות בתוצר הפוטנציאלי. התוצר הפוטנציאלי מחושב על ידי הצמיחה בפועל ביחס לצמיחה הריאלית הפוטנציאלית שנקבעת כהכפלה של הגידול באוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים וגידול בתוצר הממוצע משנת 1973 לאדם בגיל העבודה.

בנק ישראל, דין וחשבון 2017

לוח ו'6- התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2007 עד 2017 (אחוזי תמ"ג)

2017	2016	2015	2014	2013	2012	הממוצע ב-2007 עד 2011	
2.9	2.9	2.9	3.0	4.7	2.0	3.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
2.0	2.1	2.1	2.7	3.1	3.9	2.7	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
1.6	1.6	1.2	1.8	2.2	2.9	1.4	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
26.6	25.5	25.1	24.9	24.7	24.0	25.8	סך ההכנסות נטו^{1,2}
24.4	23.3	23.2	23.2	22.9	22.1	23.4	מיסים ואגרות
0.5	0.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.7	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
^{1,7}	1.9	1.4	1.3	1.3	1.4	1.7	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
28.6	27.6	27.2	27.6	27.8	27.9	28.5	סך ההוצאות נטו¹
							מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
3.9	4.0	4.2	4.5	4.5	4.7	5.1	
5.3	5.2	5.2	5.5	5.3	5.4	5.9	הוצאות הביטוח (נטו) ^{2,3}
19.4	18.4	17.7	17.6	18.0	17.8	17.5	סך כל ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטוח

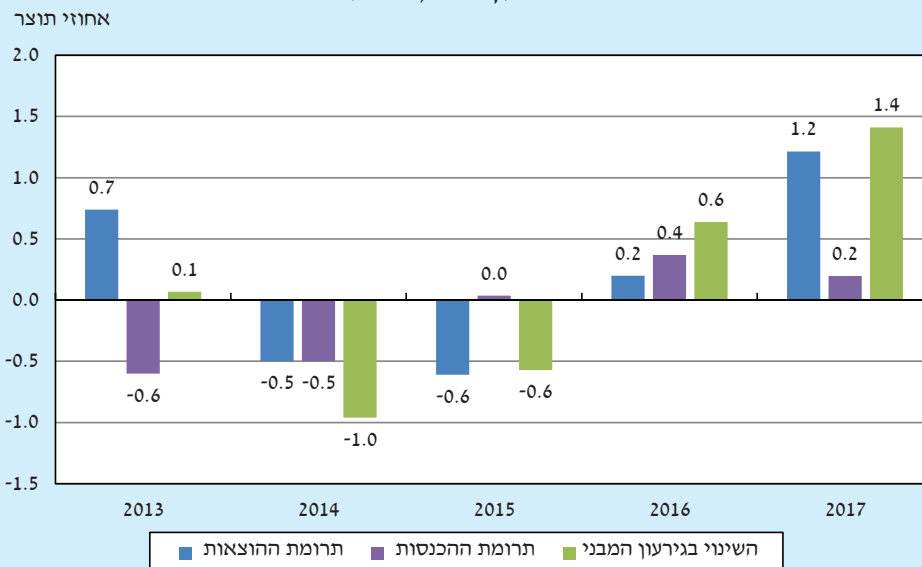
¹ בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.

² ללא מענקי ארה"ב.

³ הוצאות הביטוח בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו'1- שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטוח ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה מחד גיסא, ומאידך גיסא רושמת זקיפה של שירות החובה.

המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2017, ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'8- השינוי בגירעון המבני, 2013 עד 2017



המקור: בנק ישראל.

הגירעון המבני, המנוכה מהשפעת המחזור וההכנסות החד-פעמיות, עלה השנה בחדות – כ-1.4% תוצר.

ביחס לשנה הקודמת תוך הגדלת הוצאות והורדת מיסים סטטוטוריים. הממשלה הפחיתה מיסים מגבירי צריכה, כמו ביטול מכסים, ופעלה להגדלת הכנסות נטו של משפחות שבהן ילדים קטנים, המאופיינות בצריכה מוגברת (סבסוד צהרונים, הטבות מס להורים לילדים מתחת לגיל 6). ההפחתה הזמנית של שיעור המס על דיווידנדים בפועל תרמה אומנם לגידול בהכנסות, אך היא מהווה למעשה מס על רכוש של בעלי הכנסות גבוהות, ולכן היא ככל הנראה לא צמצמה את הביקושים. לפיכך צעדי הממשלה פעלו להרחבת הביקושים ויש להם תרומה חיובית לצמיחת התוצר.

בדומה לשנים הקודמות, המקור למימון השינויים הפרמננטיים המגדילים את הפער השלילי הקבוע בין ההוצאות וההכנסות (גידול בהוצאות והורדת מיסים) הוא עודף גבייה זמני בשוק ספציפי. השנה מדובר על הכנסות חריגות בשוק ההון בעקבות מבצע הדיווידנדים. בשנתיים הקודמות מומן הגידול הפרמננטי בהוצאות הממשלה על ידי גאות זמנית בשווקים ספציפיים, כגון גאות זמנית בגביית המיסים בשוק הנדל"ן ב-2015 ובתקבולים משוק הרכבים ב-2016. מדיניות הרחבת ההוצאות ללא תכנון התאמות פרמננטיות בצד המיסוי מעלה את הסכנה לגידול בגירעון בשנים ללא הכנסות חריגות.

הנהגת מדיניות מרחיבה בתנאי המשק הנוכחיים, כשפער התוצר נמוך והמשק נמצא בסביבת תעסוקה מלאה, פירושה הנהגת מדיניות פרו-מחזורית.

הנהגת מדיניות מרחיבה בתנאי המשק הנוכחיים עם פער תוצר נמוך וסביבה של תעסוקה מלאה היא מדיניות פרו-מחזורית. מדיניות מרחיבה רצויה בתקופת האטה על מנת לתמוך בהרחבת פעילות המשק, ואילו בתקופה של צמיחה נאה ואבטלה נמוכה מומלצת מדיניות מצמצמת עם רמה נמוכה של גירעון מבני על מנת ליצור מרחב לתמרון בתקופת האטה. האתגר הפיסקלי כעת טמון ביישום החלטת הממשלה להגדיל את ההוצאה החברתית תוך צמצום הגירעון המבני – מדיניות אנטי-מחזורית המומלצת בתקופת גאות. לשם כך חשוב שהגדלת ההוצאות החברתיות, שטבען בעיקר פרמננטי, בתקופת גאות תלווה במתווה העלאת מיסים ו/או בביטול פטורים מעוותים בהיקף דומה על מנת להשאיר טווח לתמרון במצב של הרחבת פער התוצר. זאת בפרט כשמדובר בהוצאות חברתיות ולא בהשקעות המגדילות את הצמיחה העתידית.

6. החוב הציבורי ומימונו²⁹

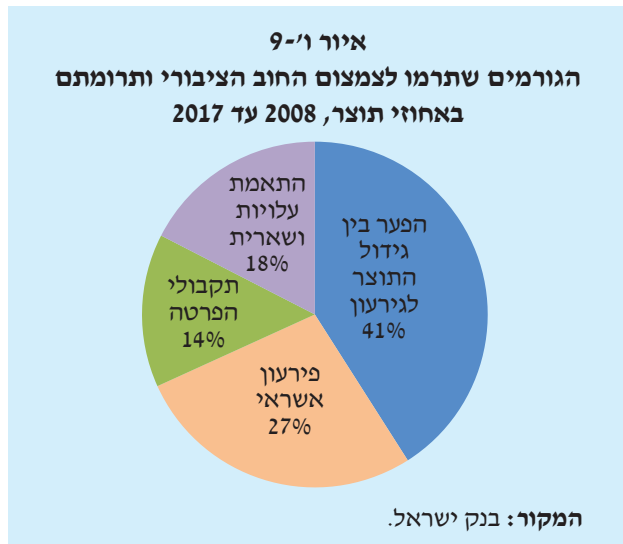
היחס בין החוב הציבורי לתוצר המשיך לרדת ב-2017 ובסופה הסתכם ב-60.8% תוצר. שיעור זה קרוב ליעד של מדינות האיחוד האירופי – 60% – המאפיין עמידות פיסקלית, והוא נמוך בהשוואה ליחס הממוצע ב-OECD.

החוב הציבורי כאחוז מהתוצר המשיך לרדת השנה והסתכם בסוף 2017 בכ-768 מיליארדי ש"ח – 60.8% תוצר, קרוב ליעד של מדינות האיחוד האירופי – 60% – המאפיין עמידות פיסקלית. החוב הציבורי בישראל במונחי תוצר נמוך ביחס לממוצע של מדינות ה-OECD, שבהן החוב היה נמוך מהיעד בתחילת העשור הקודם אך גדל בשיעור חד בעקבות המשבר העולמי (ראו לוח ו-1). בעשר השנים האחרונות הצטמצם החוב הציבורי מרמה של 73.1% תוצר ל-60.8% תוצר. איור ו-9 מציג את הגורמים שפעלו להקטנת היחס חוב-תוצר ואת תרומתם לסך הירידה.³⁰ ההתפתחות ביחס החוב לתוצר תלויה בגודל הנומינלי של גירעון הממשלה השנתי הפועל להגדלת החוב (נמצא במונה של היחס) ובצמיחת התוצר הנומינלי הפועל להקטנת החוב (נמצא במכנה של היחס). הפער בין שני הגורמים תרם כ-41% מצמצום החוב ביחס לתוצר בעשר השנים האחרונות בעקבות צמיחה ממוצעת של התוצר בערכים הנומינליים בתקופה הנסקרת ב-5.6% לשנה וגירעון ממשלתי שנתי ממוצע (על בסיס מזומן) של 2.9% תוצר.³¹ תרומה זהה לירידת החוב במונחי

²⁹ בפרק זה התייחסות לחוב הציבורי ברוטו בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה והחוב הציבורי מוצג באחוזי תוצר. החוב הציבורי ברוטו גבוה מהחוב הציבורי נטו בסכום של ההלוואות הפעילות ופיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

³⁰ ההשוואה על פי נתוני התוצר כפי שהם ידועים היום.

³¹ שיעור האינפלציה עלה בתקופה זו ב-18%, בהשוואה לגידול של 22% במחירי התוצר.



תוצר נובעת מירידה ביתרת נכסי המדינה: 27% תרמה הירידה בנכסים הפיננסיים עקב פירעון של משכנתאות מסובסדות בידי הציבור, ועוד 14% מהצמצום ביחס החוב לתוצר תרמו ההכנסות מהפרטה (מכירת קרקעות ועוד). גורם נוסף לצמצום החוב הוא הפער החיובי בין הערך הנקוב של אג"ח ממשלתיות למחיר ההנפקה המבטא התאמת מחיר להפרכי ריבית והצמדה – גורם זה אחראי על כ-18% מהקטנת החוב.³²

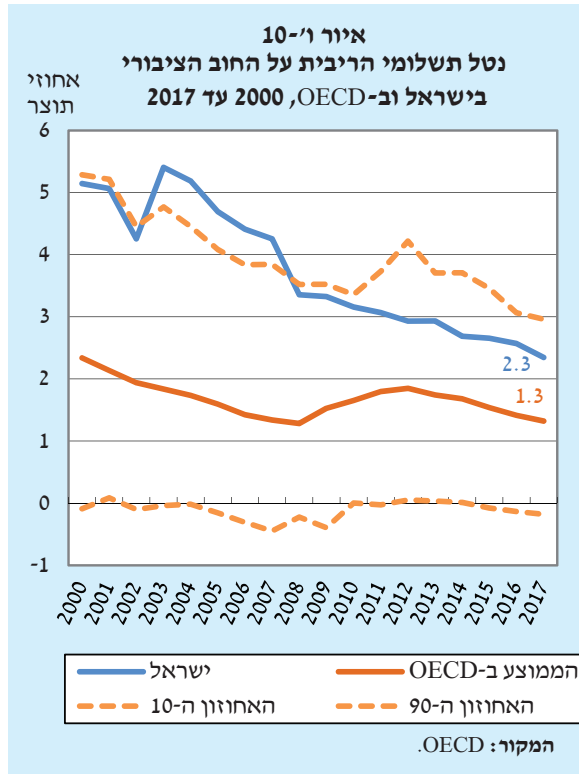
סקירת הגורמים לצמצום החוב הציבורי במונחי תוצר בעשר השנים האחרונות מעלה כי מחצית מהצמצום ביחס החוב לתוצר (למעט סעיף התאמת עלויות ושארית) היא בזכות הפער בין צמיחת התוצר והגירעון (שתפקידו לרוב נתפס כמרכזי בהפחתת החוב), והמחצית השנייה של הפחתת היחס באה על חשבון מימוש נכסי המדינה (פיננסיים ופיזיים). תרומתו העתידית של פירעון חובות הציבור, שאחראי על 27% מהפחתת החוב באחוזי תוצר בעשר השנים האחרונות, תלך ותקטן עם השנים – זאת בעקבות ירידה במלאי ההלוואות שניתנו לציבור, שירד בשני שליש בעשרים השנים האחרונות.

הגורמים העיקריים להורדת היחס חוב-תוצר בשנת 2017 היו שערך החוב בזכות ייסוף השקל ושימוש בעודפי גיוס בשנים עברו. שני הגורמים יחד תרמו לצמצום היחס ב-1.1% תוצר (לוח ו-7). התרומה של צמיחת התוצר הנומינלי התקזזה במלואה על ידי גירעון הממשלה על רקע שינוי בשיעור דומה במדד מחירי התוצר ומדד המחירים לצרכן, שאליו צמוד כמחצית מהחוב הציבורי. מימוש נכסים פיננסיים של הממשלה, באמצעות פירעון משכנתאות מסובסדות שניתנו לציבור, הקטין השנה את החוב במונחי תוצר ב-0.1% בלבד, לאחר תרומה ממוצעת של 0.5% תוצר לשנה בעשר השנים הקודמות.

היקף תשלומי הריבית, המבטא את עלות מימון החוב הממשלתי, המשיך לרדת ב-2017 והסתכם ב-2.3% תוצר. הירידה המתמדת של יחס החוב לתוצר תרמה לירידה בהוצאות הריבית, אך עלותן עדיין גבוהה משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD, שבהן תשלומי הריבית הממוצעת עומדים על כ-1.3% תוצר (איור ו'-10). בתחילת שנות ה-2000 התרחב הפער בין הוצאות הריבית

³² הפער בין הערך הנקוב על אג"ח למחיר ההנפקה יכול לנבוע מכמה סיבות ובהן: פערי ריבית (כאשר הקופון של האג"ח שונה מהריבית בשוק האיגרת נמכרת בניכיון או בפרמיה) והנפקה של סדרת האג"ח שכבר נסחרת בשוק (האיגרת המונפקת היא הרחבה של איגרת קיימת ולכן מגלמת את כל הפרשי ההצמדה ואת הפרשי הריבית שטרם שולמו, שנצברו עד מועד ההנפקה הנוספת).

על אף הירידה בחוב הציבורי ובתשלומי הריבית עלות תשלומי הריבית עדיין גבוהה משמעותית מהעלות במדינות ה-OECD.



של ישראל למדיניות ה-OECD, אך לאחר המשבר העולמי בסוף העשור הקודם הצטמצם פער הריביות במקביל להפיכה במגמות ההתפתחות ביחס החוב לתוצר. ההוצאות הגבוהות של תשלומי הריבית בישראל, על רקע רמת החוב הנמוכה יחסית למדינות מפותחות, משקפות את פערי סיכון החוב הממוצע הגבוה בישראל, בין היתר בשל הסיכון הביטחוני. פער התשואות של האג"ח הממשלתיות ל-10 שנים, אינדיקטור של פערי סיכון החוב ופערי אינפלציה, הצטמצם במהלך השנים וב-2017, התשואה בישראל עומדת על 1.8%, בהשוואה לממוצע של מדינות ה-OECD – 1.5%.

לוח ו'-7
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2012 עד 2017
 (אחוזי תוצר)

2017	2016	2015	2014	2013	2012	
62.3	64.0	66.1	67.1	68.4	68.8	החוב בסוף השנה הקודמת
-2.1	-3.0	-3.4	-2.9	-4.1	-3.9	הגידול בתוצר (נומינלי)
1.2	1.8	1.7	1.7	3.3	3.7	גיוסי הון נטו
2.0	2.1	2.1	2.7	3.1	3.9	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.1	-0.2	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	תקבולי הפרטה
-0.5	0.1	0.4	-0.5	0.7	0.3	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.1	-0.1	-0.3	-0.1	0.5	0.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
-0.6	-0.2	-0.1	0.9	-0.6	-0.2	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	התאמה לעלויות הנפקה
0.0	-0.2	0.2	-0.4	-0.1	-0.1	שארית ⁴
60.8	62.3	64.0	66.1	67.1	68.4	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.
² עודף הגיוסים.
³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.
⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.
המקור: עיבודי בנק ישראל.

תיבה ו'-1: הרחבת הטבות להורים עובדים במסגרת התוכנית "נטו משפחה"

בתקופת גידול הילדים, למשפחות שבהן ילדים צעירים ישנן הוצאות גבוהות יותר ביחס למשפחות אחרות. בשל נטל ההוצאות הכרוכות בטיפול בילדים נפערים פערים כלכליים בין המשפחות שבהן ילדים צעירים לשאר המשפחות. במדינות רבות, ובהן ישראל, קיימת מדיניות תמיכה בהורים לילדים קטנים, שמטרתה לצמצם את הפערים לפי עיקרון של צדק רוחבי. חלק משמעותי מהתמיכות בהורים עובדים מוענק באמצעות מערכת המס. בתקופת גידול הילדים ההטבות מגדילות את שכר הנטו של ההורים, ובתקופה שאחרי התבגרות הילדים, כאשר עלות הכנסות ההורים, עולים גם תשלומי ההורים למערכת המס. לאחר המחאה החברתית ב-2011 הורחבו הטבות המס להורים לילדים ולראשונה בישראל אבות לילדים צעירים קיבלו נקודות זיכוי למס, שעד אז ניתנו לאימהות בלבד.³³ נוסף על כך, בעקבות המחאה הוגדל ב-50% מענק העבודה לאימהות עובדות – מענק המהווה סבסוד שכר להורים עובדים בעלי שכר נמוך יחסית. על אף השינויים הללו, ההטבות המוענקות להורים בישראל נמוכות יותר מאלה שניתנות במדינות ה-OECD.³⁴ ב-2017 אישרה הממשלה הרחבה נוספת של התמיכות בהורים לילדים במסגרת התוכנית "נטו משפחה", שרוב עלותה מנותבת להורים עובדים: תוספת נקודות זיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6, הרחבת מענק העבודה להורים לילדים עד גיל 18 וסבסוד דיפרנציאלי של צהרונים.³⁵ תוספת נקודות הזיכוי משפרת את מצבם של הורים בעלי שכר גבוה יחסית שמגיעים לחבות מס הזהה לערך נקודות הזיכוי שלהן ההורה זכאי או גבוהה ממנו. הורים בעלי שכר נמוך יותר שאינם מגיעים לחבות המס המאפשרת מימוש של תוספת נקודות הזיכוי נהנים מהרחבת מענק העבודה, שמגדיל את הכנסותיהם של ההורים לילדים עד גיל 18.

1. הטבות מס במסגרת התוכנית "נטו משפחה" ומימושן

במסגרת התוכנית הוגדל מספר נקודות הזיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6 ומספרן מגיע במקסימום ל-2.5 נקודות זיכוי בגין הילדים בני 1–5 (לוח 1). נקודת זיכוי משמעה הטבה המקוזזת את סכום מס ההכנסה שעל העובד לשלם בסכום של מספר נקודות הזיכוי שלהן העובד זכאי כפול השווי הכספי של נקודה אחת (215 ש"ח לחודש ב-2017). אחרי קיזוז

לוח 1
תוספת נקודות הזיכוי לכל ילד מתחת לגיל 6 במסגרת "נטו משפחה"

תוספת נקודות הזיכוי		הזכאות לנקודות זיכוי אחרי התוכנית		הזכאות לנקודות זיכוי לפני התוכנית		גיל הילד בשנת המס
		גברים	נשים	גברים	נשים	
נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
ערך הנקודות הנוספות (בש"ח)	ערך הנקודות הנוספות (בש"ח)	גברים ונשים	נשים	גברים	נשים	
215	107.5	1.5	0.5	0.5	1	שנת הלידה
107.5	107.5	2.5	0.5	2	2	שנה עד שנתיים
107.5	322.5	2.5	1.5	2	1	שלוש שנים
107.5	537.5	2.5	2.5	2	0	ארבע עד חמש שנים

המקור: רשות המיסים ועיבודי בנק ישראל.

³³ דיון רחב ראו בתיבה "הטבות מס למשפחות עובדות עם ילדים" בפרק ו' בדו"ח בנק ישראל לשנת 2011.

³⁴ ע. ברנדר, מ. סטרבצ'ינסקי, "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", הרבעון לכלכלה, 2017.

³⁵ להרחבה ראו ניתוח בסעיף "הכנסות הממשלה" בפרק זה.

ערך נקודות הזיכוי האישי³⁶ מסך חבות המס של העובד ניתן לקזז את ערך הנקודות שלהן זכאי העובד בגין הילדים, אם לעובד יש יתרת מס לתשלום. ניתן למצות את הנקודות אם ההורה משתכר ברמה גבוהה יחסית ומגיע לחבות המס בגובה של ההטבה.

עד 2017 אימהות לילדים מתחת לגיל 6 כבר היו זכאיות ל-2 נקודות זיכוי בגין כל ילד בגיל זה, אך בגלל השכר הנמוך יחסית של אימהות לילדים קטנים בפועל רק כ-20% מהן מימשו את ההטבה במלואה. לעומת זאת, אבות לילדים היו זכאים למספר נקודות קטן יותר ושיעור המימוש שלהם היה גבוה משמעותית משום ששכרם גבוה יותר. התוספת העיקרית של נקודות הזיכוי בתוכנית "נטו משפחה" הוענקה לאבות, זאת כדי להגדיל את מספר המשפחות היכולות לממש את ההטבה בפועל, ובכך לתרום לצמצום של אי-השוויון הרחבי. התוספת המרבית מוענקת לאבות לילדים בני 2–5, והיא מסתכמת בכ-323–538 ש"ח לחודש לילד. תוספת זו תאפשר להגדיל את מספר המשפחות הנהנות מההטבה המלאה, כך שבכ-45% מהמשפחות של עובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 לפחות הורה אחד ממצה את הערך המלא של נקודות הזיכוי שמגיע לכ-538 ש"ח לחודש בגין ילד בגיל 1–5.

מספר ההורים העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 עומד על כמיליון איש, מהם כ-396 אלף נהנים מהסכום המלא של תוספת נקודות הזיכוי בתוכנית "נטו משפחה". הודות לתוכנית ירד מספר המשלמים מס הכנסה בקרב ההורים לילדים מתחת לגיל 6 בכחמישית, מ-50% ל-40%. התוספת הממוצעת החודשית להכנסה נטו של ההורה בגין השינוי בקרב כלל העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 מסתכמת בכ-154 ש"ח: כ-250 ש"ח לאב ו-41 ש"ח לאם. ההבדלים בתוספת הממוצעת מוסברים בכך שתוספת הנקודות ניתנה בעיקר לגברים (אימהות כבר היו זכאיות לרוב הנקודות) וכן בכך ששיעור המימוש של גברים גבוה יותר בשל שכרם הגבוה יחסית לנשים. השכר הנמוך יותר בקרב קבוצות האוכלוסייה המוחלשות מסביר את התוספת הנמוכה יחסית להכנסה נטו של הורים ערבים וחרדים, שחלק גדול מהם אינו מגיע לסף המס: לפני ההטבה רק כשליש מן ההורים הערבים ורק כחמישית מן ההורים החרדים משלמים מס הכנסה, לעומת 57% בקרב שאר ההורים. השכר הממוצע של הורים חרדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 מסתכם בכ-6,300 ש"ח והתוספת הממוצעת החודשית עבורם בגין התוכנית היא 66 ש"ח (לוח 2). השכר הממוצע של הורים ערבים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 גבוה יותר – הוא מסתכם בכ-7,300 ש"ח ולכן ערך ההטבה עבורם גבוה יותר ועומד על 98 ש"ח. סכום התוספת מושפע גם מההרכב המגדרי של ההורים העובדים; בקרב הערבים חלקם של הגברים – שעבורם התוספת משמעותית יותר – גבוה יחסית.

לוח 2

השפעת תוספת נקודות הזיכוי על שכרם של עובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6¹

סה"כ	יהודים לא-חרדים	חרדים	ערבים	
11,400	13,000	6,300	7,300	השכר הממוצע החודשי, ש"ח
50	57	18	38	שיעור משלמי המס לפני השינוי, %
40	48	10	19	שיעור משלמי המס אחרי השינוי, %
1,448	1,827	253	444	מס ההכנסה הממוצע לפני השינוי, ש"ח
1,294	1,648	187	346	מס ההכנסה הממוצע אחרי השינוי, ש"ח
154	178	66	98	תוספת ההכנסה החודשית הממוצעת נטו, ש"ח
998,200	740,100	110,500	147,600	מספר העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6
100	74	11	15	השיעור מתוך סך ההורים, %

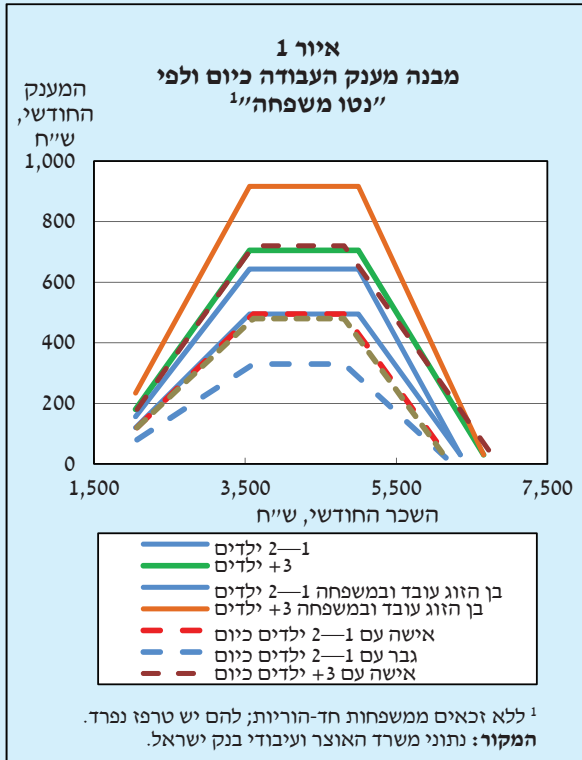
¹ חושב על בסיס סקר הוצאות משק הבית 2015. המקור: עיבודי בנק ישראל.

³⁶ בישראל כל עובד זכאי לנקודות זיכוי אישיות (2.25 לגבר ו-2.75 לאישה). בנוסף לכך מוענקות נקודות זיכוי נוספות במקרים מסוימים כגון: לחיילים משוחררים, לעולים, להורים יחידים, למסיימי לימודים אקדמיים ועוד.

2. הרחבת מענק עבודה בתוכנית "נטו משפחה"

הרחבת מענק העבודה במסגרת התוכנית כוללת שלושה צעדים: העלאת המענק לאבות ב-50% – צעד המאפשר השבת איזון מגדרי בזכאות למענק לאחר העלאת המענק לאימהות ב-50% בשנת 2013; הגדלת מענק ב-30% לזכאים שלהם בן/ת זוג מועסק/ת בהיקף משרה משמעותי³⁷ – צעד המחזק את התמריץ לעבודה של שני ההורים; הרחבת תחום השכר שבו העובד זכאי לסכום המענק המרבי עד ל-5,000 ש"ח לחודש (איור 1).³⁸

לוח 3 מציג את סכומי המענק המרביים היום ולאחר יישום התוכנית "נטו משפחה". התוספת הגדולה ביותר ניתנת לאבות במשפחות שבהן גם האם עובדת. עבורם העלייה מסתכמת ביותר מ-90%: המענק המרבי של אב לילד אחד או שניים עולה מ-330 ש"ח לחודש ל-644 ש"ח, והמענק של אב לשלושה ילדים או יותר עולה מ-480 ש"ח ל-917 ש"ח.³⁹ המענק לאישה עולה ב-30% אם בן זוגה משתכר מעל 3,650 ש"ח. שאלת התוספת של 30% לזכאים במשפחות חד-הוריות עדיין נמצאת בדיון ולא נכללה בהצעת התקציב לשנת 2019.⁴⁰ השינויים בהצעת התוכנית ישיבו את האיזון המגדרי בסכום המענק ויעלו את סכום המענק הממוצע השנתי



בכ-35% לזכאי – לכ-4,500 ש"ח. עלות הרחבת המענק מסתכמת בכ-0.6 מיליארד ש"ח והיא תשפר את מצבם של עובדים שלהם ילדים עד גיל 18 והם בעלי שכר נמוך יחסית (בהנחה ש-75% מהזכאים למענק יממשו את זכאותם).

לוח 3
הרחבת מענק העבודה בתוכנית "נטו משפחה"
(ש"ח לחודש)

המענק המרבי בתוכנית "נטו משפחה"			
מספר הילדים של הזכאים	המענק המרבי כיום	בן/ת הזוג של הזכאית/אינוה מועסק/ת או משתכר/ת מעל 3,650 ש"ח לחודש	בן/ת הזוג של הזכאית/אינוה משתכר/ת מעל 3,650 ש"ח לחודש
1-2	אישה 495	גבר/אישה 644	גבר/אישה 495
+3	אישה 720	גבר עם 917	גבר/אישה 720

המקור: משרד האוצר.

³⁷ תוספת 30% ניתנת לזכאית/ת אם בן/ת זוגה/ משתכר/ת מעל 3,650 ש"ח לחודש.

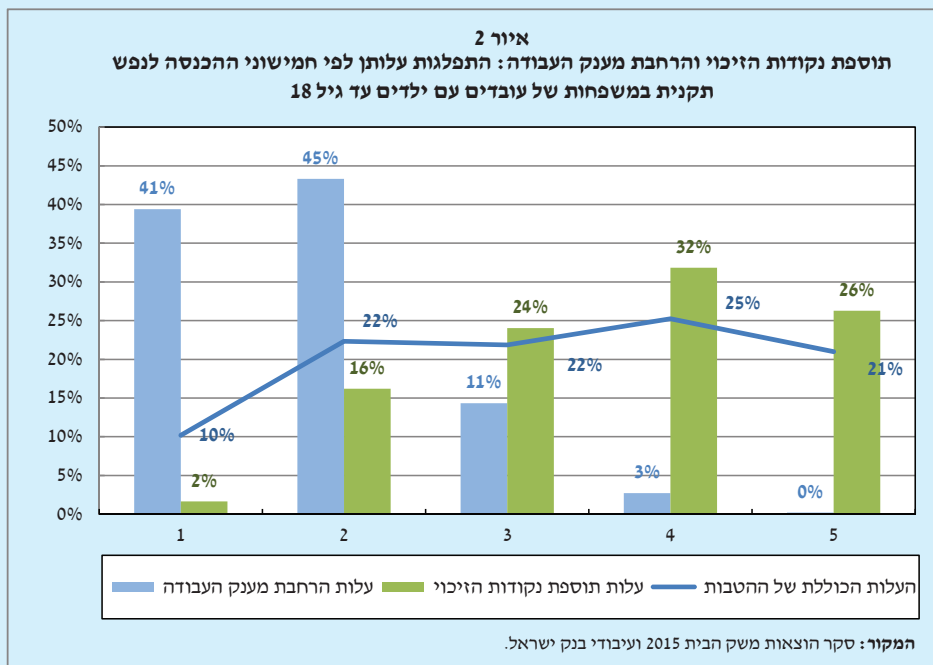
³⁸ שכר מינימום בעת הכנת התוכנית.

³⁹ אם האם משתכרת מעל 3,650 ש"ח לחודש.

⁴⁰ ב-2016 חלו שינויים בזכאות של אימהות במשפחות חד-הוריות: סף השכר הופחת והועלתה תקרת השכר המזכה במענק. סכום המענק הועלה אך במקביל הוחלט כי תקווה ממנו התוספת לדמי המזונות שניתנה ב-2016. החלטה זו פוגעת בעיקרון החשוב הקובע שמענק העבודה יקווה רק כנגד קצבאות מחליפות הכנסה.

3. השפעת ההטבות להורים עובדים בתוכנית "נטו משפחה" על רווחתם הכלכלית של הזכאים

ההטבות להורים העובדים שבתוכנית – תוספת נקודות זיכוי והרחבת מענק העבודה – מיועדות לקבוצות שונות בהתפלגות ההורים לפי ההכנסות מהעבודה, ושני צעדי המדיניות משלימים זה את זה: נקודות הזיכוי ניתנות לניצול לבעלי שכר גבוה הנמצאים בעיקר בשלושה חמישוני ההכנסה העליונים לפי הכנסה מעבודה לנפש תקינה במשפחות של הורים עובדים, ולהם מנותבים כ-82% מהעלות התקציבית של ההטבה. תוספת מענק עבודה מוענקת להורים שנמצאים בעיקר בשני החמישוניים התחתונים בהתפלגות, ועבורם מנותבים כ-86% מהעלות התקציבית של הרחבת המענק. איור 2 מציג התפלגות של העלות הכוללת של שני כלי המדיניות בקרב משפחות עובדות שבהן ילדים עד גיל 18 – אוכלוסיית היעד בתמיכות הממשלה בהקטנת אי-השוויון הרחבי: תוספת נקודות זיכוי מוענקת להורים לילדים מתחת לגיל 6 ומענק עבודה שהורחב להורים לילדים עד גיל 18. שילוב של שני כלי המדיניות מאפשר התפלגות אחידה יותר של העלות התוכנית "נטו משפחה" על פני חמישוני העובדים – כ-20%–25% אחוזים מהעלות הכוללת של שתי ההטבות מנותבים לכל אחד מחמישוני ההורים העובדים, למעט החמישון התחתון שלו מוקצב כ-10% מהתקציב בשל שכרם הנמוך של המשויכים לו, הנובע במידה מסוימת מחלקיות המשרה הנמוכה. כשמתכלים רק על האוכלוסייה הרלוונטית לשתי ההטבות – משפחות עובדות שבהן ילדים מתחת לגיל 6 – התמונה נותרת דומה עם גידול קל במשקל התקציבים המגיעים לשני החמישוניים העליונים על חשבון שני החמישוניים התחתונים (שינוי של 2 נקודות אחוז בכל חמישון) עקב צמצום עלות מענק העבודה בכחצי.



שני הצעדים יתרמו לצמצום בתחולת העוני בקרב עובדים שלהם ילדים עד גיל 6 ב-1.2 נקודות אחוז. עבור הקבוצות המוחלשות ההשפעה היא חזקה יותר: במשפחות החרדים ירד העוני ב-3.1 נקודות אחוז ובמשפחות העולים בכ-2.7 נקודות אחוז. כשלושת רבעי מהצמצום נובע מהרחבת מענק העבודה, שמשפיעה במיוחד על הורים חרדים ועולים ותורמת לצמצום בעוני של 2.7 נקודות אחוז של כל אחת מהקבוצות. בקרב הורים ערבים הגורם העיקרי לצמצום בעוני הוא תוספת נקודות זיכוי – תוספת שתורמת לירידה בעוני של 1.2 נקודות אחוז. ניתוח לפי מספר ילדים במשפחה מעלה כי הצמצום בעוני גבוה יותר במשפחות שבהן שלושה ילדים, שבהן תרד תחולת העוני ב-2.1%.

לוח 4

תרומתם של הטבות המס ומענק העבודה בתוכנית "נטו משפחה" לצמצום העוני בקרב משפחות העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6, נקודות אחוז

העלות התקציבית, מיליארדי ש"ח	סה"כ	מענק העבודה	נקודות הזיכוי	
2.2	1.2	0.9	0.4	הצמצום בתחולת העוני לפי קבוצות אוכלוסייה
0.3	1.2	0.2	1.2	ערבים
0.2	3.1	2.7	0.4	חרדים
0.3	2.7	2.7	0.4	עולים
				לפי מספר הילדים
1	1.1	0.9	0.5	משפחות שבהן ילד אחד
0.9	0.9	0.6	0.3	משפחות שבהן שני ילדים
0.3	2.1	1.8	0.3	משפחות שבהן שלושה ילדים
0.05	1.5	1.5	0.0	משפחות שבהן ארבעה ילדים ומעלה

המקור: סקר הוצאות משקי הבית 2015 ועיבודי בנק ישראל.

תוכנית "נטו משפחה" תורמת לשיפור הרווחה הכלכלית של משפחות העובדים עם ילדים. עיקר התוכנית מנותבת להורים עם ילדים עד גיל 6 מאחר שהוצאות הטיפול בילדים עד גיל זה הן הגבוהות ביותר. התמיכה במשפחות מוענקת באמצעות כלי מדיניות השומרים על תמריץ לעבוד: סבסוד שכר, הטבות מס על הכנסות מעבודה וסבסוד צהרונים. שילוב של כלי מדיניות המותאמים לרמת ההכנסה של ההורה (מענק עבודה לבעלי שכר נמוך יחסית ונקודות זיכוי לבעלי שכר גבוה יחסית) מאפשר תמיכה במשפחות עם הילדים בכל רמות ההכנסה, ובכך תומך בעיקרון הצדק הרוחבי. התוכנית תורמת לצמצום בתחולת העוני במשפחות העובדים עם ילדים קטנים ובמיוחד בקרב קבוצות האוכלוסייה המוחלשות.

תיבה ו'-2: גביית תשלום על שקיות נשיאה חד-פעמיות במרכולים בישראל

- מראשית 2017 רשתות המרכולים הגדולות גובות היטל מזערי על שקיות נשיאה חד-פעמיות, ובעקבות זאת פחתה צריכתן בכ-80% יחסית לצריכה בשנה הקודמת.
- הריסון בשימוש בשקיות נבע הן מכך שהפסיקו לחלק אותן בחינם והן מתמיכה ציבורית במטרות הסביבתיות של ההיטל.
- לאור הצלחת הריסון ראוי לבחון את הרחבת תחולת ההיטל ואת השימוש בדרכים דומות לטיפול בבעיות סביבתיות נוספות.

בראשית ינואר 2017 נכנס לתוקפו חוק – שמטרתו סביבתית – המחייב את רשתות המרכולים הגדולות לגבות היטל בגובה עשר אגורות עבור כל שקית נשיאה חד-פעמית ("שקית גופייה") שהצרכנים מקבלים בקופות¹. מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי בעקבות כך פחתה צריכת השקיות בחנויות אלה בכ-80%². תיבה זו מתארת את הרקע לחוק, מנתחת בעזרת סקר ייעודי את השפעתו על התנהגות הצרכנים, ומצביעה על לקחים ראשוניים שניתן להפיק מכך³.

א. רקע

שקיות הנשיאה החד-פעמיות (להלן: השקיות) עשויות מפלסטיק, חומר שאינו מתפרק במשך מאות שנים. עד 2017 חולקו בישראל מעל לשני מיליארד שקיות בשנה (כ-275 לנפש)⁴. מספרים אלה גבוהים יחסית למקובל בעולם, דבר שהצביע על כך שניתן להביא להקטנתם. דרך הפעולה שנבחרה הייתה מתונה יחסית: החוק אינו אוסר על חלוקת השקיות, אולם הוא מחייב לגבות תמורתן היטל נמוך במרכולים השייכים ל-21 הרשתות הקמעונאיות הגדולות. נתח השוק של רשתות אלה נאמד בכ-57% מסך המכירות במרכולים וחנויות מכולת בישראל, ולפי ההערכה הן חילקו כ-57% משקיות הנשיאה⁵. עוד קובע החוק כי עובי השקיות לא יפחת מ-20 מיקרון, בעוד שלפני כן היה חלק ניכר מהן דק יותר ולכן ייצורן היה זול יותר, אך הן היו יעילות פחות לצורכי שימושים חוזרים. התחלת גביית התשלום לוותה בשני צעדים: מסע פרסום שהציג את הפגיעה הסביבתית שגורמות השקיות, וסבסוד חלוקה בחינם של שקיות נשיאה רב-פעמיות. מבחינת הצרכנים התשלום עבור השקיות הופך את עלותן לגלויה, בשעה שלפני כן היא הייתה סמויה מעיניהם ונגבתה מהם בעקיפין. הכספים הנגבים עבור השקיות מועברים לקרן ייעודית במשרד להגנת הסביבה, ועל כן עלות השקית למרכולים נותרת בעינה.

גביית תשלום עבור שקיות רווחת זה מכבר ברבות מהמדינות המפותחות, ובשנים האחרונות הנהיגו אותה מדינות נוספות ואחרות אף אסרו כליל על שימוש בשקיות. המקרה של בריטניה ואירלנד מעניין במיוחד: החוקים שאומצו בהן לגבי ההיטל על שקיות נשיאה דומים לחוק הישראלי, וצריכת השקיות בהן ירדה בכ-80%⁶. אירלנד החילה את החוק ב-2002

¹ חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016. החוק אינו חל על שקיות למוצרים שנמכרים בתפוזות.

² <http://www.sviva.gov.il/infoservices/newsandevents/messagedoverandnews/pages/2017/september2017/decrease-in-plastic-bags-use.aspx>

³ אנו מודים לאנשי המשרד להגנת הסביבה – יאיר משמור ונועה שפיצר-מזרחי – שסיפקו נתונים מצרפיים על השקיות במרכולים, ולגלית פלצור על תובנות חשובות. הסקר בוצע על ידי "רושינק", מחקרי שווקים וייעוץ אסטרטגי.

⁴ תוצאות ראשוניות של סקר פסולת, בתוך המשרד להגנת הסביבה (2013), "טיפול בשקיות גופייה כמנוף חינוכי לשינוי תפיסת הציבור ביחס לפסולת אריות (אוגוסט 2013)".

⁵ ראו הערה לעיל.

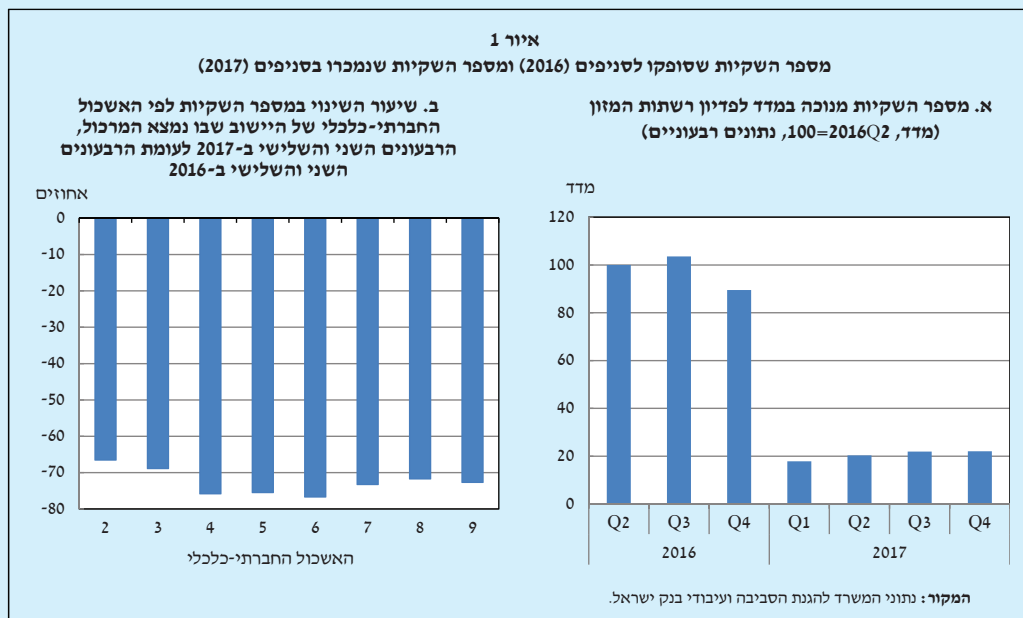
⁶ <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/7f91cb97-8cb7-49c3-9cf0-d34062a9192e/IE%20Plastic%20Bag%20Levy%20con-ference%20draft.pdf?v=63673818840>

<https://www.daera-ni.gov.uk/articles/northern-ireland-carrier-bag-levy-statistics>
<https://www.gov.uk/government/publications/cARRIER-BAG-LEVY-STATISTICS>
<https://www.gov.wales/?view=Search>
<https://beta.gov.scot/news/bags-of-success/>

ובכך נמנתה עם המדינות הראשונות שהחילו חוק כזה, וגובה ההיטל שם נע בין 50 ל-70 אגורות (במונחים שקליים). בהמשך החילו חוקים דומים בוויילס (2011), צפון אירלנד (2013), סקוטלנד (2014) ואנגליה (2015). ההיטל בכולן נקבע ברמה של כ-25 אגורות. נראה כי הגברת המודעות הסביבתית בבריטניה בשנות האלפיים אפשרה להשיג שם תוצאות דומות לאלה שהושגו לפני כן באירלנד, אך באמצעות היטל נמוך יותר.

ב. השפעת התשלום עבור שקיות על היקף השימוש בהן

החוק החדש חייב את רשתות המרכולים הגדולות לדווח למשרד להגנת הסביבה על (א) מספר השקיות שהן סיפקו לכל אחד מסניפיהן החל מהרבעון השני של 2016 ועד סוף אותה שנה ו-(ב) מספר השקיות שנמכרות בכל סניף מאז שהחלו לגבות תשלום עבורן (ראשית 2017). כאמור, השוואה פשוטה של הנתונים לפני גביית התשלום ולאחריה מלמדת כי מספר השקיות שהקונים לקחו באותן רשתות פחת בכ-80%⁷; כך עולה גם מבדיקה מדוקדקת יותר שערכנו (איור 1א)⁸. איור 1ב מציג את השינוי בשימוש בשקיות לפי האשכול החברתי-כלכלי שאליהם היישוב שבו נמצא המרכול⁹. ההבדלים בין האשכולות אינם גדולים ואין קשר שיטתי בין השינויים בצריכת השקיות לבין דירוג האשכול. העובדה שהירידה במספר השקיות הייתה המתונה ביותר דווקא בשני האשכולות בעלי הדירוג הנמוך ביותר מרמזת כי הנטל הכספי של ההיטל על הצרכן לא מילא תפקיד מרכזי בהפחתת צריכתן.



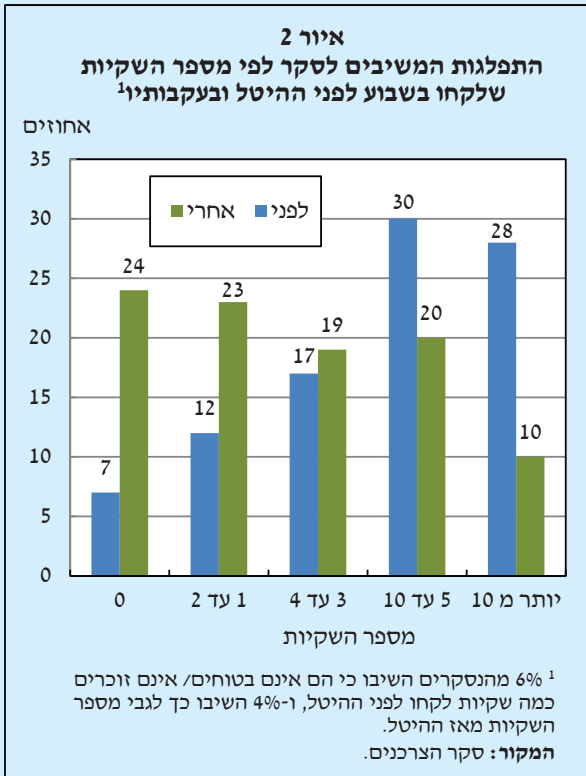
ג. תפיסות הציבור לגבי ריסון השימוש בשקיות ולקחי מדיניות

הירידה החדה בצריכת השקיות ברשתות המרכולים בעקבות הנהגת התשלום מעוררת שתי שאלות, שחשיבותן רבה גם לעיצוב מדיניות בעתיד: ראשית, מדוע תשלום כה נמוך גרם לשינוי התנהגותי עמוק כל כך? שנית, האם הירידה

⁷ נתוני 2016 משקפים את מספר השקיות שסופקו לסניפים ולא את מספר השקיות שהצרכנים לקחו בפועל. נתוני 2017 משקפים את מספר השקיות שנמכרו.

⁸ מספר השקיות בכל רבעון נוכח במדד פדיון רשתות השיווק המוגדרות כרשתות מזון, שמפרסמת הלמ"ס. הירידה בסוף 2016 נובעת כנראה מכך שהרשתות החלו לצמצם את מלאי השקיות. עם זאת, ייתכן שהצרכנים החלו להתאים את התנהגותם, בהשפעת מסע הפרסום.

⁹ השמטנו את אשכולות 1 ו-10 בגלל מגבלות הנתונים.



בצריכת השקיות החייבות בתשלום אינה משקפת אומדן יתר להצלחת המהלך משום שהצרכנים הגדילו את השימוש בשקיות אחרות? נדון בשאלות אלה על בסיס תוצאות סקר שנערך בינואר 2018, שנה לאחר שחוק השקיות נכנס לתוקף¹⁰.

אף שהחוק חל רק על הרשתות הגדולות, הוא נוגע כמעט לכל האוכלוסייה: 94% מהנשאלים השיבו כי הם נוהגים לערוך קניות במרכולים שבהם גובים תשלום על שקיות. שיעור הלוקחים 5 שקיות או יותר מדי שבוע ירד מ-58% ל-30% ושיעור אלה שאינם לוקחים שקיות כלל עלה מ-7% ל-24% (איור 2).

אשר לשאלת הקשר בין התשלום הנמוך לשינוי ההתנהגותי העמוק, כמה ממצאים בסקר מלמדים שהירידה בצריכת השקיות אינה נובעת מהפגיעה בכיסי הצרכנים: (א) רק 9% מהמשיבים ציינו כי הם הפחיתו את צריכתן משום שהתשלום הטיל עליהם הוצאה כספית גדולה מדי, בעוד ששני שלישים ציינו כי עצם התשלום הוא שגרם להם להפחית את הצריכה (איור 3)¹¹; (ב) הירידה בשיעור הצרכנים שלקחו שקיות רבות (5 ויותר או מעל 10) דומה בכל קבוצות ההכנסה¹². אילו היה הנטל הכספי משמעותי היינו מצפים לראות ירידה חדה יותר בקרב בעלי הכנסה נמוכה; (ג) שני שלישים מהמשיבים דיווחו כי כשהשקיות ניתנו בחינם הם לקחו עד 10 שקיות בשבוע – מכאן שהעלות המרבית שהחוק עשוי להטיל עליהם היא שקל בשבוע.

ממצאים אלה מלמדים כי המעבר מחלוקה בחינם לגביית תשלום מזערי – שאינו משנה במידה מהותית את התמריץ הכלכלי – מילא תפקיד מרכזי בשינוי התנהגות הצרכנים¹³. הדבר מתיישב עם השימוש בהינד (nudge) כדי להשפיע על התנהגותם של פרטים¹⁴.

הסקר מצביע על גורמים נוספים, מלבד התשלום, שתרמו לירידה בצריכת השקיות (איור 3): (א) הזדהות עם מטרת החוק: 50% מהנשאלים ציינו כי שיקול סביבתי גרם להם להפחית את מספר השקיות. (ב) לחץ חברתי: 25% ציינו כי לקחו פחות שקיות "משום שכבר לא נעים לקחת" או "משום שכולם לוקחים פחות". מכאן שהצלחת החוק (או מסע ההסברה) מזינה את עצמה ועשויה להשפיע גם על צרכנים שאינם מגיבים ישירות לגביית התשלום. (ג) חלופה אפקטיבית: רבים מאוד אימצו את התחליף שהוצע – השקיות הרב-פעמיות שחולקו בחינם עם כניסת החוק לתוקף. לפי הסקר, שיעור המשתמשים בהן גדל מ-28% ל-70% (איור 4).

¹⁰ הסקר נערך בקרב 1,200 אנשים שמהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה בגילים 18–74.

¹¹ לא ניתן לייחס שיעור זה להערכת חסר של מחיר השקיות: 87% ידעו אותו בדיוק, והיתר נקבו במחיר גבוה יותר.

¹² שלוש קבוצות, לפי תשובות הנסקרים לשאלה אם הכנסת משק הבית נמוכה מההכנסה הממוצעת, קרובה אליה או גבוהה ממנה.

¹³ לדיון בהשפעתו המיוחדת של "מחיר אפס" על צרכנים והסברים אפשריים לכך, ראו למשל Kristina Shampanier, Nina Mazar, and Dan Ariely (2007), "Zero as a Special Price: The True Value of Free Products," *Marketing Science* Vol. 26(6), 742-757.

¹⁴ הינד משפיע על הבחירה של אנשים בין אפשרויות מבלי לאסור על חלק מהאפשרויות ומבלי להטיל עליהם עלות גבוהה אם יבחרו אפשרות מסוימת. ראו: Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein (2008), *Nudge, Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, New Haven and London. לא מצאנו תימוכין לכך שהחשיבה בתחום ההינד עמדה מאחורי קביעת גובה ההיטל על השקיות במרכולים בישראל.

החוק נועד לצמצם את כמות פסולת הפלסטיק, ולכן מידת הצלחתו תלויה גם בשאלה אם בעקבות התשלום עברו חלק מהצרכנים לצרוך יותר שקיות אחרות. הסקר מלמד כי חלקם אכן נהגו כך (כנראה מפני שלשקיות יש שימושים נוספים), והדבר מקוזז חלקית את הצמצום במספר השקיות החייבות בתשלום: חלק מהמשיבים דיווחו שהתשלום גרם להם לקחת יותר שקיות ללא ידיות, שנותרו חינמיות, או לקחת יותר שקיות נשיאה בחנויות שעדיין מחלקות אותן חינם. נוסף לכך, חלק מהצרכנים הגדילו את מספר שקיות האשפה שהם רוכשים (איור 4). אולם הגדלת השימוש בשקיות אשפה שנרכשות בכסף עדיפה על לקחת שקיות חינמיות, שכן היא כרוכה בהפנמת חלק מעלות השימוש בשקיות.

ד. סיכום ומסקנות

ההיטל הפחית את השימוש בשקיות הנשיאה. הצלחתו מעלה את האפשרות שגם בתחומים סביבתיים נוספים ניתן להביא לשינויים התנהגותיים מהותיים באמצעות צעדי מדיניות שפגיעתם הכלכלית בצרכן קטנה, בפרט כאשר מדובר במעבר מחלוקה בחינם לגביית תשלום מזערי. שילוב צעדים אלה עם הסברה יעילה לגבי מטרותיהם מחזק את השפעתם על התנהגות הצרכנים.

באשר לשקיות הנשיאה עצמן, ההיטל חל כיום רק על הרשתות הקמעונאיות הגדולות, אולם חנויות שאינן שייכות לרשתות אלה היו אחראיות לשיעור ניכר מהשקיות שחולקו חינם עוד לפני החלת החוק. ממצאינו מראים כי ראוי לשקול את הרחבת תחולת החוק לרשתות נוספות שמחלקות אותן חינם, אף אם הדבר כרוך בקשיי יישום. עדויות אנקדוטליות, שלפיהן גם חלק מרשתות המרכולים הקטנות גובות עשר אגורות לשקית אף שהחוק אינו מחייבן לעשות כן, תומכות אף הן בהרחבת תחולת החוק.

