פרק ו'
המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה הרחבה[1] ירד בשנת 2022 בחדות ל-1.6 אחוזי תוצר, מ-5.5 אחוזי תוצר ב-2021. בתקציב הממשלה המרכזית[2] נרשם עודף של 0.6 אחוז תוצר.
- העודף בפעילות הממשלה המרכזית, יחד עם צמיחת התוצר וההאצה בסביבת האינפלציה, הביאו לצמצום חד של 7.2 אחוזי תוצר בחוב הציבורי ב-2022 – ל-60.7 אחוזי תוצר, סביבתו ערב מגפת הקורונה.
- הירידה בגירעון של הממשלה הרחבה השנה מבטאת בעיקר ירידה חדה של 3.2 אחוזי תוצר במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, המשקפת ברובה ירידה בתמיכות, שנדרשו אשתקד בשל מגפת הקורונה. משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר ירד לרמה נמוכה מזו של טרם הקורונה, והוא בין הנמוכים בקרב המדינות המפותחות.
- ההכנסות הציבוריות עלו השנה ב-0.7 אחוז תוצר, בעיקר עקב עלייה חדה בגביית המסים הישירים. עם הגורמים לגידול המהיר בגביית המסים הישירים נמנים גורמים בעלי אופי זמני, כגון הכנסות חריגות ממס הכנסה והאצה במסי נדל"ן.
- אחת הסיבות לגידול המתון של ההוצאה הציבורית בשנים האחרונות (ללא הוצאות הקורונה) היא גידול איטי של השכר במגזר הציבורי, על רקע הקפאת המשא ומתן על הסכם מסגרת חדש בתקופת הקורונה. הסכם השכר החדש, שנחתם במארס 2023, צפוי להגדיל בהדרגה את ההוצאה הציבורית.
- הסכם השכר עם הסתדרות המורים, שנחתם באוקטובר, שיפר את תנאי ההעסקה של מורים מתחילים, הוסיף תמריצים במערכת השכר והגדיל במידת מה את הגמישות הניהולית של בתי הספר. עלות ההסכם מסתכמת בכ-4.9 מיליארדי ש"ח לשנה, שברובה תחול כבר בתקציב 2023. עם זאת, ההסכם נותן מענה מוגבל לסוגיות מבניות חשובות, הטיפול בהן יוכל לסייע לשיפור הישגי מערכת החינוך.
- הדיגיטליזציה של שירותי ממשלה, הפועלת להרחבת השירותים ולשיפור איכותם, הואצה בתקופת מגפת הקורונה. השיפורים בישראל היו מהותיים יותר מאשר בחלק מהמדינות המפותחות, והתבטאו בעיקר בהרחבת מגוון השירותים המקוונים. עם זאת, עדיין נדרשת השקעה משמעותית בהעלאת האוריינות הטכנולוגית של הציבור לשם הנגשת השירותים הדיגיטליים גם לאוכלוסיות המתקשות להשתמש בהם.

[1] הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה, מהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה. הפער בין הגירעון של הממשלה הרחבה ולזה של הממשלה המרכזית משקף ברובו המכריע הגדרות חשבונאיות שונות, ולא גירעונות של הגופים האחרים בממשלה הרחבה.

[2] העודף/הגירעון הממשלה המרכזית הוא העודף/הגירעון התקציבי – ההפרש בין הוצאות הממשלה להכנסותיה במזומן לפי הגדרות תקציב המדינה.

1. עיקרי ההתפתחויות

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד השנה ירידה חדה של 3.9 אחוזי תוצר, והסתכם ב-1.6 אחוזי תוצר, לאחר גירעונות גבוהים במיוחד בשנתיים הקודמות עקב מגפת הקורונה (לוח ו׳-1).[3] הירידה בגירעון של הממשלה הרחבה היא בעיקרה תוצאת צמצום חד של משקל ההוצאה הציבורית, שירד ב-3.2 אחוזי תוצר ביחס ל-2021, לצד עלייה של משקל ההכנסה בתוצר, שהגיע לרמה גבוהה יחסית לשנים קודמות. הפחתת הגירעון, הצמיחה המהירה של התוצר, עליית סביבת האינפלציה, הכנסות מהפרטה וגיוסים משנים עברו תרמו לצמצום החוב הציבורי ביותר מ-7 אחוזי תוצר. בסוף שנת 2022 הגיע יחס החוב לתוצר לרמה של 60.7 אחוזי תוצר, והתקרב לרמתו טרם משבר הקורונה.

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד ל-1.6 אחוזי תוצר, בעיקר עקב צמצום חד של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר לצד עלייה של משקל ההכנסה בתוצר.

הצמצום החד של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נבע ברובו מירידה בתמיכות הישירות בעסקים ועובדים (תשלומי חל״ת), שחזרו למשקלן הרגיל (אחוז אחד מהתוצר) עם סיום תשלומי התמיכות מתקופת מגפת הקורונה. עם זאת, משקל סך ההוצאה הציבורית ב-2022 (39.1 אחוזי תוצר), היה נמוך ביחס לתקופה שלפני הקורונה (כ-40 אחוזי תוצר בממוצע בשנים 2018–2019). הירידה בהוצאות הרגילות (שאינן בגין הקורונה) החלה עוד ב-2021, ורמתן ב-2022 כמעט לא השתנתה. היקף ההוצאות המתון הושפע מאי-וודאות גבוהה לגבי המצב המקרו-כלכלי והאפידמיולוגי בעת הכנת התקציב לשנים 2021–2022, וגם מהתנהלות מתמשכת ללא תקציב מאושר במהלך רוב שנת 2021.

משקל ההכנסות הציבוריות בתוצר המשיך לעלות השנה לאחר נסיקה ב-2021 – שנת היציאה ממשבר הקורונה והחזרה לשגרה – הודות לגידול ההכנסות ממסים, שמשקלן בתוצר הגיע לרמה הגבוהה ביותר ב-15 השנים האחרונות. גידול תקבולי המסים התבטא בעיקר במסים הישירים, שגדלו עקב צמיחתו המהירה של התוצר, גאות בהיי-טק וגורמים חריגים וחד-פעמיים, בהם מסי הנדל״ן, שעלו במידה יוצאת דופן עם הגאות בשוק הדיור בשנים 2021–2022.

ההכנסות ממסים עלו הודות לצמיחתו המהירה של התוצר, מהגאות בהיי-טק ומגורמים חריגים וחד-פעמיים, בהם מסי הנדל״ן.

פעילות הממשלה המרכזית הסתיימה בעודף תקציבי (0.6 אחוז תוצר),[4] לעומת גירעון מתוכנן של 3.9 אחוזי תוצר. הפער מבטא ברובו גביית מסים גבוהה במידה רבה מאשר בתחזית התקציב, ולצדה גידול נמוך מהמתוכנן של הוצאות הממשלה. זאת בעיקר משום שההוצאות במסגרת תוכנית הסיוע הכלכלי, אשר נועדה להתמודדות עם השלכות משבר הקורונה, היו נמוכות יותר מאשר בתחזית התקציב עקב דעיכת המגיפה והשפעותיה, וגם בשל תת-ביצוע קטן של ההוצאות השוטפות.

פעילות הממשלה המרכזית הסתיימה בעודף תקציבי של 0.6 אחוז תוצר בזכות גביית מסים גבוהה.

אחת הסיבות לגידול המתון בהוצאה הציבורית (ללא הוצאות הקורונה) בשנים האחרונות ולשחיקה ביחס ההוצאות לתוצר לעומת השנים שלפני הקורונה, היא הגידול האיטי של השכר במגזר הציבורי. זוהי תוצאה של העדר הסכם מסגרת מעודכן, בעיקר בגלל הקפאת המו״מ בתקופת הקורונה. ערכו הכספי השנתי של הפער, אשר נפתח בין השכר במגזר הפרטי לזה במגזר

[3] על פי פרסומי הלמ״ס פעילות הממשלה הרחבה הסתיימה בעודף של 0.6 אחוז תוצר. הסיבה להבדל היא שהלמ״ס מפחיתה מההשקעה הציבורית את ההכנסות ממכירת קרקעות, מפני שהפרשנות לכללי החשבונאות הבין-לאומיים גורסת כי מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. במרבית מדינות ה-OECD ההפחתה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקעות חקלאיות שהמדינה השביחה, או רכישה ושיפוץ של דירות בדיור הציבורי ומכירתן לזכאים. לעומת זאת בישראל מדובר בהכנסות ממכירת קרקעות שלמדינה יש עליהן בעלות היסטורית, כלומר במימוש נכסים, שהסתכמו ב-2022 ב-1.9 אחוזי תוצר. כיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, ובשנים האחרונות ההכנסות עלו במידה משמעותית, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא ההפחתה כדי לשקף את ההשפעה המקרו-כלכלית של פעילות הממשלה, ואת מכירת הקרקעות אנו מציגים כסעיף מימוני שמרסן את גידול החוב.

[4] כאמור הפער בין הגירעון של הממשלה הרחבה ולזה של הממשלה המרכזית משקף ברובו המכריע הגדרות חשבונאיות שונות, ולא גירעונות של הגופים האחרים בממשלה הרחבה.

לוח ו׳-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2016 עד 2022
(אחוזי תמ״ג)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
סך ההכנסות הציבוריות	**36.5**	**37.5**	**35.9**	**35.0**	**34.4**	**36.8**	**37.5**
מזה: ההכנסות מרכוש	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
סך המסים	**30.8**	**32.0**	**30.5**	**29.8**	**29.4**	**32.1**	**32.8**
המסים העקיפים על הייצור המקומי	12.1	12.2	12.0	11.7	11.4	11.9	11.8
המסים העקיפים על היבוא האזרחי	3.3	2.7	2.9	2.7	2.6	3.1	3.2
המסים הישירים ותשלומי החובה	10.2	11.9	10.4	10.2	10.2	12.0	12.7
הכנסות המוסד לביטוח לאומי	5.1	5.2	5.2	5.2	5.1	5.0	5.1
מענקים	1.5	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.1
אחר[1]	3.7	3.8	3.7	3.6	3.5	3.3	3.2
סך ההוצאות הציבוריות[2]	**38.8**	**39.8**	**40.3**	**39.6**	**45.9**	**42.3**	**39.1**
ההוצאות השוטפות	36.1	36.9	37.3	36.8	42.4	39.4	36.1
ההוצאה האזרחית לתפוקת שירותים והעברות בעין	19.1	19.5	19.7	19.5	20.5	19.4	18.4
הצריכה הביטחונית המקומית	4.7	4.6	4.6	4.4	4.4	4.2	4.0
היבוא הביטחוני	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
התמיכות הישירות	0.7	0.8	0.9	1.0	4.1	3.1	1.0
תשלומי ההעברה השוטפים	9.2	9.6	9.5	9.5	11.1	9.6	9.1
תשלומי הריבית[3]	2.1	2.1	2.4	2.1	1.9	2.8	3.3
תשלומי ההעברה בחשבון ההון[4]	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.8
ההשקעה הנקייה של הממשלה הרחבה כולל מענקי השקעה[2]	2.1	2.2	2.4	2.3	2.9	2.3	2.2
מזה: ההשקעה האזרחית הנקיה	1.9	2.1	2.1	2.1	2.8	2.2	2.0
ההוצאה האזרחית ללא ריבית[2]	**31.4**	**32.6**	**32.8**	**32.7**	**39.0**	**34.8**	**31.3**
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה[2]	**2.3**	**2.3**	**4.4**	**4.6**	**11.5**	**5.5**	**1.6**
גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי)[5]	2.1	1.9	2.9	3.6	11.3	4.4	-0.6
הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה	1.0	0.8	2.8	3.1	9.5	4.5	0.5
הגירעון המנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית[6,2]	2.1	2.3	4.7	5.0	9.1	5.7	2.9
החוב הציבורי (נטו)[7,8]	58.4	56.6	57.1	56.8	66.6	64.2	58.5
החוב הציבורי (ברוטו)[7]	61.4	59.7	59.9	58.8	70.6	67.9	60.7

[1] כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, מכירות אזרחיות, העברות הון מחו״ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ״ר מחו״ל.

[2] ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה. החל מדו״ח 2022 רישום ההשקעה הביטחונית הועבר מהצריכה והיבוא הביטחוני להשקעות הממשלה. הבלאי של נכסים קבועים בטחוניים נרשם בצריכה הביטחונית המקומית.

[3] ב-2018 עדכנה הלמ״ס את חישוב הוצאות הריבית, החל מ-1995, והן מחושבות על בסיס צבירה נומינלית בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

[4] כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ״ר ולעסקים.

[5] גירעון הממשלה המרכזית מחושב על פי הגדרות שונות.

[6] המקור: OECD. מותאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו הרחבה בהערת שוליים 4 באיור ו׳-3.

[7] בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

[8] החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות הלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הממשלתי, נאמד ב-1.4 אחוזי תוצר. במארס 2023 נחתם הסכם השכר החדש, והוא צפוי להגדיל בצורה מדורגת את ההוצאה הציבורית.

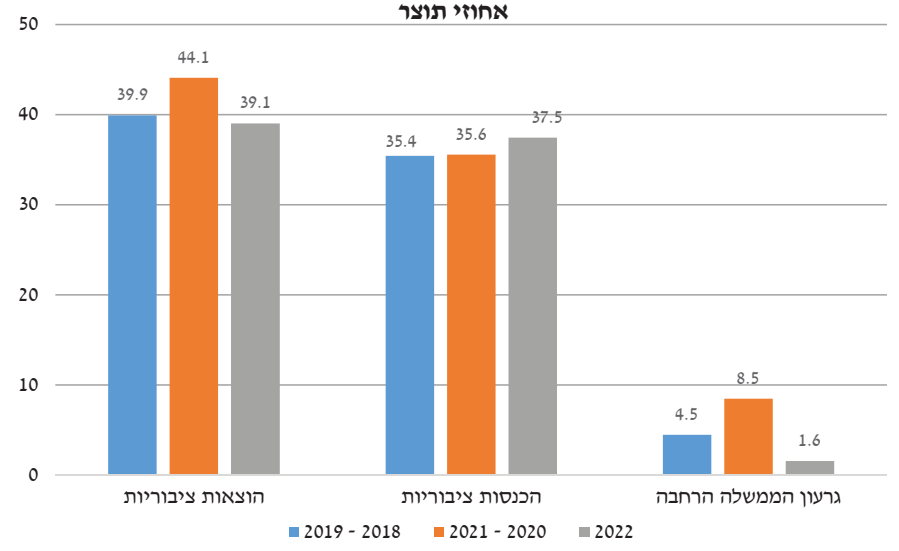
ב-2022 נחתם עם הסתדרות המורים הסכם בעלות של כ-4.9 מיליארדי ש״ח לשנה בהבשלה מלאה ב-2026, רוב הסכום – כ-4.5 מיליארדי ש״ח לשנה – ישולם כבר החל ב-2023. ההסכם משפר את השכר בעיקר של מורים מתחילים, מגביר את תמריצי השכר ומגדיל במידת מה את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר. יחד עם זאת, תרומתו של ההסכם להתאמת לוח הלימודים ללוח העבודה במשק צנועה ביותר. נוסף על כך, מספר נושאים כגון תגבור מערכת התגמולים למורים

הסכם השכר שנחתם עם הסתדרות המורים שיפר את תנאי ההעסקה של מורים מתחילים, הוסיף תמריצים במערכת השכר והגדיל במידת מה את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר.

במקצועות שבמחסור ולמורים המועסקים בבתי ספר חלשים ובפריפריה, קיבל מענה חלקי בלבד באמצעות האפשרות למספר מוגבל של חוזים אישיים.

השוואת התפתחויות המדדים הפיסקליים בין התקופה שלפני הקורונה לזו שאחריה מעלה כי לאחר התאוששות המשק ממשבר הקורונה, המדדים לא חזרו לרמותיהם לפני המגפה (איור ו'-1). ב-2022 ההוצאות הציבוריות ירדו ב-0.8 אחוז תוצר בהשוואה לתקופת טרם הקורונה וההכנסות הציבוריות עלו ב-2.1 אחוזי תוצר, דבר שהוביל לצמצום חד של הגירעון ב-2.9 אחוזי תוצר.

איור ו'-1
התפתחות המדדים הפיסקליים לפני, בזמן ואחרי הקורונה
אחוזי תוצר



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

צמצום ההוצאה הציבורית ב-2022, שהתבטא בירידה של הגירעון הממשלה גם בניכוי השפעת מחזור העסקים, יצר צמצום פיסקלי, שפעל אל מול ההתאוששות עם שוך המגפה. צמצום פיסקלי מצנן את הביקוש המצרפי במשק, ממתן את הלחצים האינפלציוניים ומשלים את הריסון המוניטרי שנוקט הבנק המרכזי באמצעות העלאת הריבית לשם הפחתת האינפלציה.[5,6] גירעון נמוך אף מקטין את יחס החוב הציבורי לתוצר ואת הסיכונים הכרוכים בכך, ומסייע למתן את הוצאות הריבית.

במהלך 2022, עם העלייה באינפלציה, נקטה הממשלה צעדים ישירים ועקיפים של תמיכה באוכלוסייה. בתחום האנרגיה, כללו צעדים אלו הפחתה של מס הבלו על הדלק והפחם (המשמש לייצור חשמל). נוסף על כך, הפחיתה הממשלה מכסים והגדילה את התמיכות בהורים עובדים באמצעות העלאת מענק העבודה והוספת נקודות זיכוי לאבות עובדים לילדים בני 6–12. עלות כלל הצעדים הסתכמה בכ-0.5 אחוז תוצר.

במהלך 2022 נקטה הממשלה צעדים ישירים ועקיפים של תמיכה באוכלוסייה בעלות כוללת של כ-0.5 אחוז תוצר.

[5] ראו:

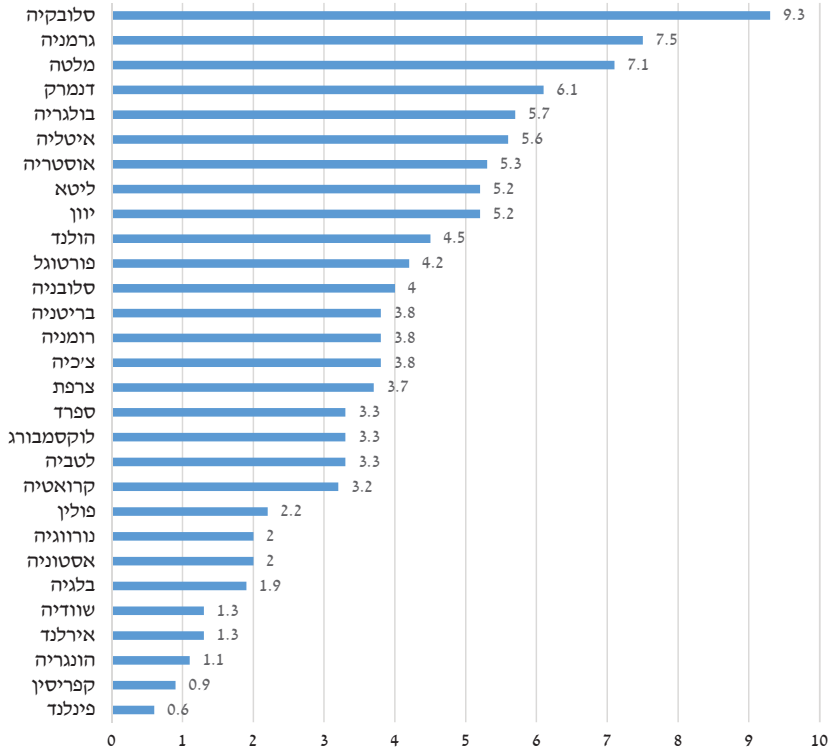
Adrian Tobias, Vitor Gaspar and Francis Vitek. A Medium-Scale DSGE Model for the Integrated Policy Framework. International Monetary Fund, 2022.

[6] לעומת זאת מדיניות מרחיבה בתקופת עליית מחירים תדרוש העלאות ריבית אגרסיביות יותר כדי למנוע את האצת האינפלציה.

צעדי תמיכה באוכלוסייה ובעסקים ננקטו גם במדינות רבות באירופה בגלל העלייה החדה של שיעור האינפלציה בה, בין היתר בעקבות נסיקת מחירי האנרגיה.[7] ברוב המכריע של המדינות משולמות תמיכות לאוכלוסיות החלשות כפיצוי על ההתייקרות. כמו כן, הורדו מסים והוגבלו מחירי החשמל והגז. בכ-79% ממדינות האיחוד האירופי וכן בבריטניה ננקטו צעדי תמיכה בעסקים.

לשם מימון הצעדים הקצו המדינות מקורות משמעותיים (בממוצע 3.8 אחוזי תוצר, איור ו׳-2). חלק מעלות הצעדים מומן באמצעות מיסוי על רווחים עודפים של חברות אנרגיה, אשר בעקבות עליית המחירים נהנו מהכנסות גבוהות מהרגיל (למשל בספרד, בריטניה, איטליה). בישראל הייתה ההתערבות, כאמור, פחותה יותר, שכן המשק גילה חסינות יחסית למשבר האנרגיה.[8] (הגורמים לכך מתוארים בחלק ד׳ של פרק א׳ בדוח זה.)

איור ו׳-2
הקצאת תקציב לצעדי תמיכה במשקי בית ועסקים בעקבות משבר האנרגיה, מדינות האיחוד האירופי ובריטניה, אחוזי תוצר*



* כולל תמיכה בעסקים, באוכלוסיות הנזקקות, התערבות במחירים והורדת מסים.
המקור: אתר bruegel.org.

[7] להרחבה על מחירי האנרגיה בעולם ראו פרק א׳ של הדוח.

[8] בישראל ההגדרות אינן זהות לאלו של האיחוד האירופי, אך בחינה של מהלכי מדיניות דומים לאלה ששימשו לחישובים עבור מדינות אלה מעלה כי בישראל הסיוע התקציבי היה בסדר גודל של 0.5 אחוז תוצר.

2. המצרפים הפיסקליים בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

הודות לצמצום החד של הגירעון, לראשונה בעשורים האחרונים, ירדה רמתו בישראל אל מתחת לחציון של מדינות ה-OECD.

הפער בהוצאה הציבורית בין ישראל לחציון של מדינות ה-OECD התרחב השנה. רמת ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל היא מן הנמוכות במדינות המפותחות.

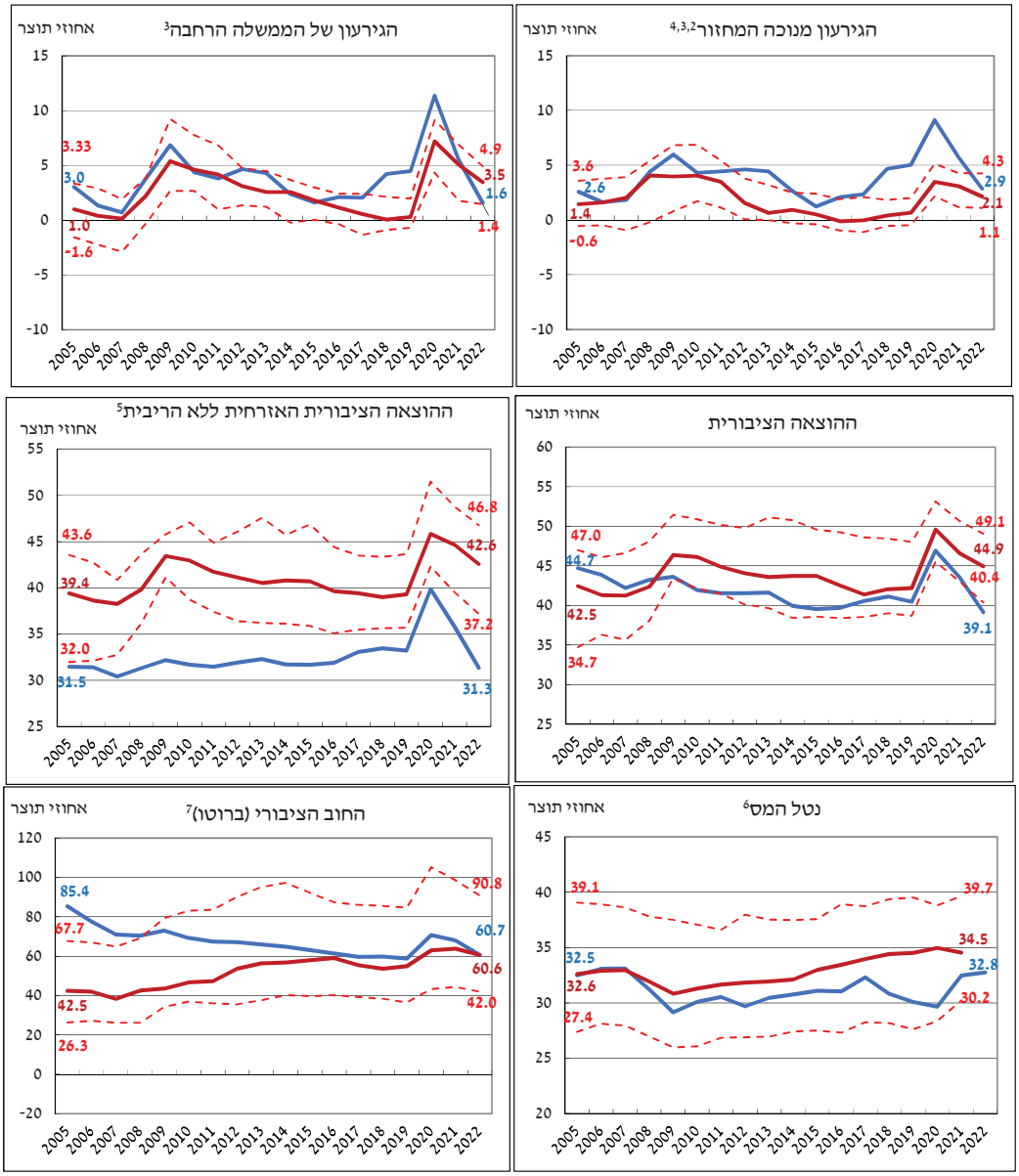
הודות לצמצום החד של גירעון הממשלה הרחבה, נרשם שיפור במצבה היחסי של ישראל לעומת המדינות המפותחות, כאשר לראשונה בעשורים האחרונים ירד הגירעון בישראל (1.6 אחוזי תוצר) אל מתחת לחציון של מדינות OECD (3.5 אחוזי תוצר ; איור ו'-3). במקביל, ירד בישראל בחדות גם הגירעון המנוכה מגורמים מחזוריים והתקרב לראשונה בשנים האחרונות, לחציון של מדינות ה-OECD.

הגירעון הנמוך בפעילות הממשלה תרם לצמצום נוסף של החוב הציבורי, לאחר עלייתו החדה בשנת התפרצותה של מגפת הקורונה, ויחס החוב לתוצר בישראל הגיע לרמה החציונית של המדינות המפותחות. ההוצאה הציבורית במרבית מדינות ה-OECD הצטמצמה השנה, אך רמתה החציונית נותרה גבוהה מזו ששררה ערב התפרצות הקורונה, בין היתר עקב התמיכות בגין משבר האנרגיה. בישראל היה צמצום ההוצאה השנה חד יותר, וההוצאה (ביחס לתוצר) ירדה אף מתחת לרמתה לפני הקורונה. כתוצאה מכך התרחב הפער בהוצאה הציבורית בין ישראל לחציון של מדינות ה-OECD לכ-5.8 אחוזי תוצר. במיוחד ירדה בישראל ההוצאה האזרחית ללא ריבית, ורמתה ב-2022 הייתה בין הנמוכות במדינות המפותחות.

התפתחות המצרפים הפיסקליים בישראל לאחר סיום המגפה ביחס לרמתם לפניה, שונה מהתפתחות במדינות האחרות ב-OECD. איור ו'-4.1 מציג את משקל ההוצאה הציבורית באחוזי תוצר ב-2022 לעומת הממוצע לפני המשבר (השנים 2018-2019) בישראל ובמדינות ה-OECD. מדינות שנמצאות על הקו האדום המחלק את האיור לשני חצאים (קו 45 המעלות), שמרו על משקל ההוצאה באחוזי תוצר ברמה של טרם הקורונה. הקו בתכלת המתאר את המתאם ברמת ההוצאה הציבורית בין שתי התקופות, נמצא מעל לקו 45 המעלות, מה שמלמד כי עם סיום המגפה, ההוצאות במרבית המדינות נותרו מעל להיקפן לפניה. לעומתן נמצאת ישראל מעט מתחת לקו האדום, דבר המעיד כי ב-2022 ההוצאה הייתה מצומצמת ביחס לתקופת טרם המגפה. מלבד ישראל, ישנן רק עוד שלוש מדינות שלא חזרו לרמת ההוצאה שהייתה טרם המשבר – נורווגיה, טורקיה ואירלנד. הסבר חלקי לתופעה זו הוא שהמדינות המפותחות הושפעו ממשבר האנרגיה: מחירי האנרגיה עלו בהן עלייה חדה בעקבות המלחמה באוקראינה, והן הגדילו את ההוצאות כדי להתמודד עם ההתייקרות, ואילו בישראל השפעת המשבר הייתה מתונה יותר. בעוד שמשקל ההוצאות הציבוריות עדיין גבוה במרבית המדינות, משקל ההכנסות הציבוריות בהן דומה מאוד למשקלן ערב המגפה, ומרביתן נמצאות על הקו האדום, או ממש בקרבתו (איור ו'-4.2). ישראל נמצאת מעל לקו האדום, משמע שההכנסות הציבוריות בה גדלו אל מעבר לרמתן טרם הקורונה. ההוצאה הציבורית הגבוהה ממגמתה לפני המגפה במרבית המדינות, ועמה היציבות בשיעור ההכנסות, הביאו לגידולם של הגירעונות ושל יחס החוב הציבורי לתוצר במדינות המפותחות, בהשוואה לרמתו ב-2018–2019.[9] בישראל, הגידול של יחס החוב היה מצומצם יותר מאשר בשאר המדינות, והיא נמצאת מתחת לקו המתאם (איור ו'-4.3).

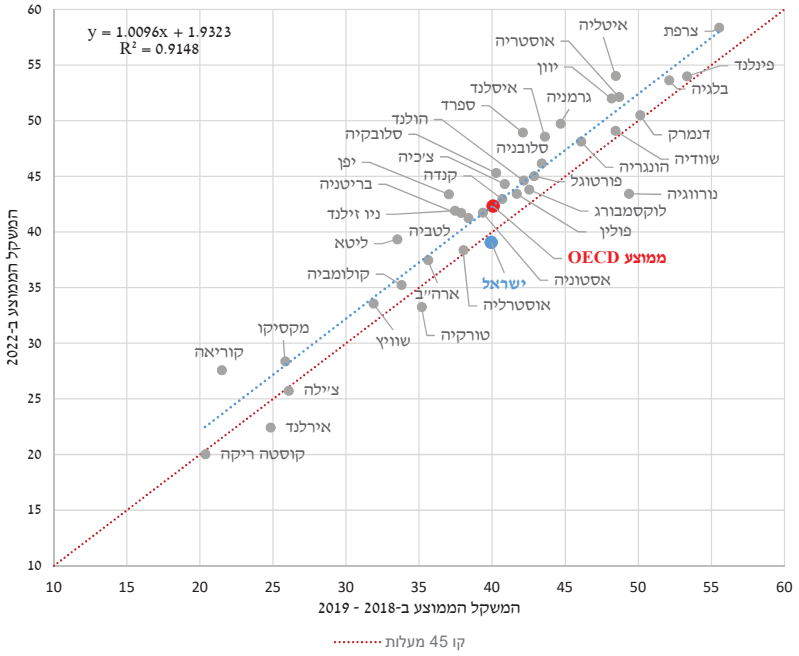
[9] באיור ו'-4.3 הקו המתאר את המתאם בין החוב הציבורי ב-2022 לממוצע 2018–2019 נמצא מעל לקו 45 המעלות.

איור ו׳-3
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD[1], 2005 עד 2022



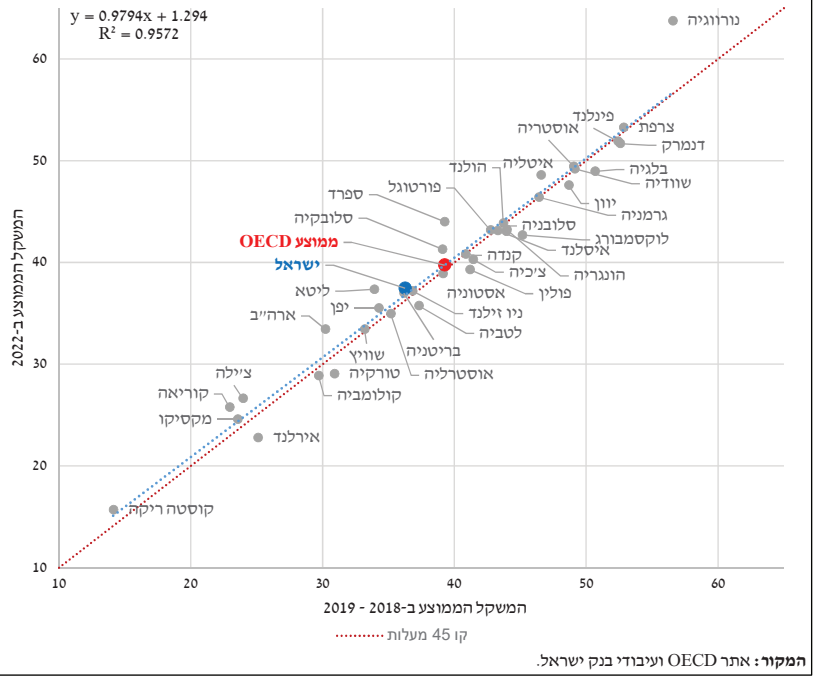
[1] הנתונים על מדינות ה-OECD הם החציון של כל המדינות שלגביהן יש נתונים.
[2] נתוני ישראל על הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להגדרות הבין-לאומיות ולקוחים ממערכת ה-OECD.
[3] הגירעון לפי הגדרות בינלאומיות. מהנתון הופחתו ההכנסות ממכירה של קרקעות המדינה. ראו הרחבה בהערת שוליים 3 של הפרק.
[4] נתוני ה- OECD נכונים לחודש מרץ. כדי להתאים את הנתון הישראלי לאומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העדכניים, הופחת מהגרעון מנוכה המחזור של ישראל הפער בין הגרעון הכולל לפי אומדן ה- OECD והגרעון הכולל המחושב בבנק ישראל. פער זה מסתכם ב-1.3 אחוזי תוצר.
[5] עקב היעדר נתונים, ההוצאה הבטחונית בשנים 2021-2022 שווה להוצאה הבטחונית ב-2020 עבור כל המדינות למעט ישראל.
[6] התרשימים מוצגים עד לשנה האחרונה לגביה קיימים נתונים במערכת ה-OECD.
[7] נתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע הבין-לאומית ולקוחים ממאגריה.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס, ה-OECD (Economic Outlook 112 November 2022, Revenue Statistics 2022) וקרן המטבע הבין-לאומית.

איור ו'-4.1 משקל ההוצאות הציבוריות לאחר הקורונה לעומת טרם המגפה, מדינות OECD, 2022 לעומת 2018 - 2019, באחוזי תוצר



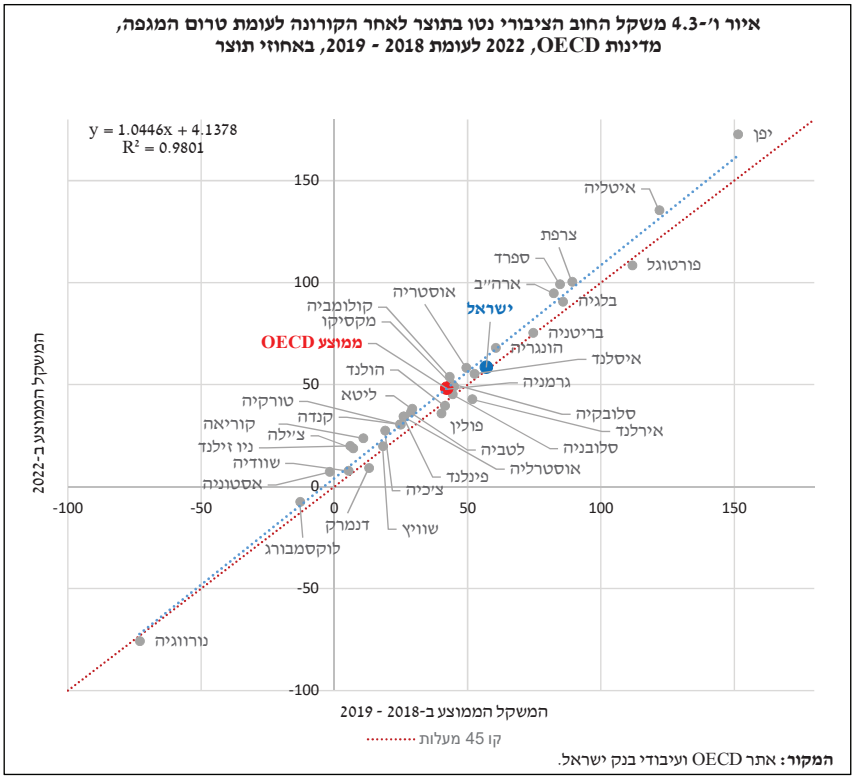
המקור: אתר OECD ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'-4.2 משקל ההכנסות הציבוריות בתוצר לאחר הקורונה לעומת טרם המגפה, מדינות OECD, 2022 לעומת 2018 - 2019, באחוזי תוצר



המקור: אתר OECD ועיבודי בנק ישראל.

איור ו׳-4.3 משקל החוב הציבורי נטו בתוצר לאחר הקורונה לעומת טרום המגפה, מדינות OECD, 2022 לעומת 2018 - 2019, באחוזי תוצר



המקור: אתר OECD ועיבודי בנק ישראל.

3. הוצאות הממשלה

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה בחדות, לרמה הנמוכה ביותר בחמש השנים האחרונות.

משקל ההוצאה הציבורית ירד השנה בחדות ב-3.2 אחוזי תוצר, והסתכם ב-39.1 אחוזי תוצר, הרמה הנמוכה בחמש השנים האחרונות. רמה כה נמוכה אפיינה את השנים 2014–2016 בעקבות יישום תוכנית לצמצום הגירעון במסגרת התקציב ל-2013–2014, אך מ-2017 חזרה ההוצאה הציבורית לעלות, ובשנים שלפני מגפת הקורונה היא התייצבה סביב 40 אחוזי תוצר.

ההוצאה הציבורית ב-2022 הסתכמה בכ-687 מיליארדי ש״ח – גידול נומינלי של 2.8% לעומת השנה הקודמת, בעוד שהתוצר הנומינלי גדל ב-11.3%, כך שמשקל ההוצאה בתוצר ירד כאמור (לוח ו׳-2). ב-2022 עלו במיוחד תשלומי הריבית, בכ-33%, הן משום שמעל מחצית החוב הציבורי צמודה למדד המחירים לצרכן, והן בגין פיחות השקל.[10] ללא הוצאות הריבית עלה סך ההוצאה הציבורית במונחים נומינליים ב-0.7% בלבד.

[10] הסיבה העיקרית לעלייתן של הוצאות הריבית על החוב הציבורי ב-2022 היא גידול חד – פי שניים בערך – בהפרשי ההצמדה של חלק החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן, שמשקלם בסך הוצאות הריבית על החוב הגיע בשנה זו לכמחצית.

לוח ו'-2

שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2016 עד 2022 [1]

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022
	%							מיליוני ש"ח
סך כל ההוצאות הציבוריות	**5.6**	**6.9**	**6.2**	**4.4**	**14.8**	**2.4**	**2.8**	**687,046**
מזה: תשלומי הריבית	6.1	7.8	15.7	-7.3	-6.7	58.0	33.3	58,338
סך ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית	**5.6**	**6.9**	**5.6**	**5.1**	**16.0**	**-0.1**	**0.7**	**628,708**
מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית	4.8	6.3	5.4	5.4	15.7	0.4	-0.4	575,758
ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון	5.2	8.1	5.7	5.8	18.7	-0.6	-1.6	492,711
ההוצאות לבריאות לנפש	6.0	4.3	3.3	4.2	14.0	1.3	-1.2	10
ההוצאות לחינוך לנפש	3.3	4.7	4.3	2.5	-1.9	15.3	5.9	13
הצריכה הציבורית	5.1	4.5	5.9	4.8	4.3	5.5	5.5	352,684
הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני	5.0	5.5	6.3	4.7	4.6	4.8	5.3	360,004
הצריכה האזרחית	5.6	6.6	6.5	4.9	5.9	4.8	5.3	287,669
הצריכה האזרחית לנפש	3.6	4.5	4.5	2.9	4.0	3.1	3.3	30
הצריכה הביטחונית המקומית	3.0	1.3	4.9	3.0	-0.8	5.2	5.7	70,249
תשלומי ההעברה שוטפים	3.8	8.5	4.1	6.1	15.8	-4.5	5.4	159,496
תשלומי ההעברה שוטפים לנפש	1.8	6.4	2.1	4.1	13.8	-6.1	3.4	17
השקעות הממשלה הרחבה כולל מענקי השקעה	8.8	3.8	7.8	2.6	12.6	-2.9	7.9	90,979
מזה: תשתית לתחבורה היבשתית	13.2	14.0	4.6	5.5	25.1	0.7	7.1	15,048
השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)	-0.5	0.2	0.8	0.8	-0.6	1.5	4.4	
השינוי במדד המחירים של התוצר העסקי	-0.1	-0.8	0.4	1.6	0.6	3.2	5.1	
השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית	0.5	1.4	2.2	1.7	1.9	1.0	4.3	
השינוי בתמ"ג הנומינלי	4.9	4.2	4.9	6.1	-0.8	10.9	11.3	1,755,965

[1] ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה. החל מדו"ח 2022 רישום ההשקעה הביטחונית הועבר מהצריכה והיבוא הביטחוני להשקעות הממשלה. הבלאי של נכסים קבועים בטחוניים נרשם בצריכה הביטחונית המקומית.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההוצאות על ההתמודדות עם השלכות המגפה בשנים 2020–2022 הסתכמו בכ-10 אחוזי תוצר.

הוצאות הממשלה המרכזית הצטמצמו בשנת 2022 בכ-4.7%, בעיקר בשל ירידת ההוצאות על תוכנית הסיוע, אשר נועדו להתמודד עם השלכות הקורונה (לוח ו'-3). ההוצאות שהופנו להתמודדות עם השלכות המגפה בשנים 2020–2022 הסתכמו בכ-10 אחוזי תוצר. בשנת התפרצות המגפה הוצאה יותר ממחצית העלות הכוללת (כ-5.6 אחוזי תוצר)[11], בשנה השנייה כשליש מסך ההוצאה (3.6 אחוזי תוצר) ובשנת 2022 – כ-0.4 אחוז תוצר בלבד. בניכוי ההוצאות על קורונה עלו הוצאות הממשלה נומינלית בשיעור של 5.7%, נמוך במקצת משיעור עלייתן של ההוצאות שתוכנן בתקציב (6%). הוצאה נמוכה מכפי שתוקצב נרשמה במשרדים הכלכליים והמנהליים[12].

ירידת ההוצאה הרגילה (ללא הוצאות הקורונה) אל מתחת לרמתה טרם הקורונה החלה עוד ב-2021, והשנה היא התייצבה ברמה שאליה ירדה בקודמתה.

פירוק סך ההוצאה הציבורית להוצאות רגילות ולהוצאות קורונה, מלמד כי ירידת ההוצאה הרגילה אל מתחת לרמתה טרם הקורונה הייתה עוד ב-2021, והיא התייצבה ברמה זו גם השנה (איור ו'-5). עם הסיבות לכך נמנית ההשפעה המרסנת של אי-הוודאות הכלכלית והאפידמיולוגית בתקופת הכנת תקציב 2021–2022, לצד ההתנהלות ללא תקציב מאושר: התקציב ל-2020 לא אושר כלל, והתקציב ל-2021 אושר רק בנובמבר 2021. הרמה הנמוכה של ההוצאות נבעה גם מהקפאת השכר במגזר הציבורי שבו השכר נקבע באמצעות מנגנון של הסכמי מסגרת – הסכמי שכר שחלים על רוב הגופים במגזר זה. הסכמי השכר פקעו כבר ב-2018, ובשל המגפה הוקפא המו"מ בין המדינה להסתדרות העובדים על חידושם, מה שמיתן מאוד את עליית השכר.

[11] מתבסס על נתוני משרד האוצר, בדוח בנק ישראל לשנת 2021 פורסמה השוואה בין-לאומית של הוצאות הקורונה, ובה הוצג אומדן ל-2020 שונה במקצת מפני שהחישוב כלל התאמות לצורך השוואה בין-לאומית.

[12] קבוצת המשרדים המינהליים כוללת את המשרדים הבאים: נשיא המדינה, כנסת, רוה"מ, אוצר, פנים, ביטחון פנים, משפטים, חוץ, מבקר המדינה, גמלאות ופיצויים, מדע תרבות וספורט, הגנת הסביבה. קבוצת המשרדים הכלכליים כוללת את המשרדים הבאים: חקלאות, אנרגיה ומים, כלכלה, תיירות, תקשורת, תחבורה.

לוח ו׳-3

רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי נטו של הממשלה לשנת 2022

(ללא הוצאה מותנית, במחירים שוטפים)

	הביצוע ב-2021	2022		
		התקציב המקורי	הביצוע	הפער בין התקציב לביצוע
		(מיליארדי ש״ח, נטו, ללא אשראי)		
הגירעון (-)	**-68.7**	**-64.6**	**9.8**	**74.4**
מזה: הגירעון המקומי	-60.7	-66.7	14.0	80.7
מזה: הגירעון בחו״ל	-8.0	2.1	-4.2	-6.3
ההכנסות	**412.9**	**396.9**	**468.5**	**71.7**
מזה: ההכנסות המקומיות	410.7	395.3	465.4	70.1
המיסים[1]	384.8	372.4	437.2	64.7
המלווה מהמוסד לביטוח לאומי	20.8	19.2	22.4	3.2
ההכנסות האחרות[2]	7.3	5.2	8.9	3.7
המענקים מממשלת ארצות הברית				
ההוצאות[1]	**481.6**	**461.5**	**458.8**	**-2.7**
הוצאות ללא קורונה	**426.0**	**451.5**	**450.1**	**-1.4**
מזה: ההוצאות המקומיות	471.4	462.0	451.4	-10.6
הוצאות קורונה	55.6	10.0	8.7	-1.3
הוצאות מקומיות ללא קורונה	415.8	452.0	442.7	-9.3
מזה: ההוצאות בחו״ל	10.2	-0.5	7.4	7.9
הביטחון	75.1	84.0	75.2	-8.7
הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי	55.2	57.7	57.6	-0.1
המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה	351.4	319.8	325.9	6.1

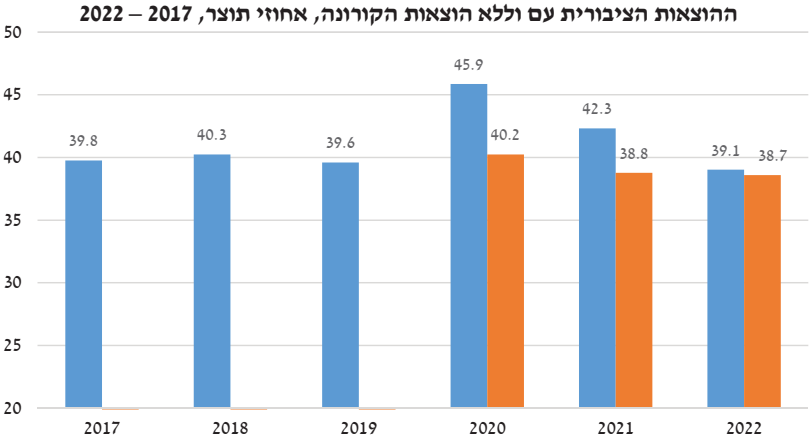
[1] כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

[2] הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיווידנדים, והכנסות אחרות.

המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2022 ועיבודי בנק ישראל.

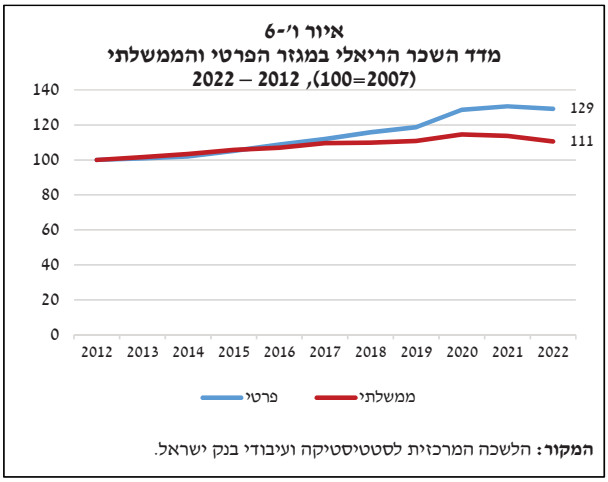
איור ו׳-5

ההוצאות הציבורית עם וללא הוצאות הקורונה, אחוזי תוצר, 2017 – 2022



המקור: הלמ״ס, משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

א. התרחבות הפער בין השכר במגזר הממשלתי והפרטי[13]



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לגבי מרבית המדינות המפותחות נמצא בספרות קשר ארוך טווח בין השכר במגזר העסקי לשכר במגזר הציבורי,[14] שכן שני המגזרים מתחרים על עובדים בעלי כישורים דומים במדינה (Lamo et al., 2008).[15] לגבי ישראל נמצא שהקשר התחזק החל מ-1999 (מזר 2022),[16] וכי מגמות התפתחותו של השכר במגזרים הממשלתי והפרטי עד 2017 היו דומות. איור ו'-6 מציג את התפתחות מדדי השכר למשרת שכיר בעשור האחרון בשני המגזרים. לאחר התפתחות עם דינמיקה דומה בשנים 2012 – 2016, החל להיפתח, משנת 2017, פער בין מדדי השכר, עקב עלייה מהירה יותר של השכר במגזר הפרטי. הפער בין מדדי השכר נסק בשנת התפרצות הקורונה "באופן מלאכותי", שכן השכר הממוצע שנמדד במגזר הפרטי עלה בחדות עקב שינוי בהרכב המועסקים: עובדים בשכר נמוך יחסית פוטרו או הוצאו לחל"ת, אך ב-2022 פגה השפעת ההרכב.[17]

בשנים 2017 – 2022 עלה השכר הריאלי במגזר הפרטי בכ-3.6% לשנה, לעומת כ-0.5% בלבד במגזר הממשלתי.

גם לאחר שהמשק חזר לסביבת תעסוקה מלאה הפער בין מדדי השכר במגזרים המשיך להתרחב. ב-2022, עם התגברות האינפלציה, ירד השכר הריאלי במגזר הפרטי בכ-2%. השכר הריאלי במגזר הממשלתי יורד זה שנתיים ברציפות, והירידה המצטברת מסתכמת בכ-4%. משנת 2017, בה נפתח הפער בשכר בין המגזרים, בממוצע, עלה השכר הריאלי במגזר הפרטי בכ-3.6% לשנה, לעומת כ-0.5% במגזר הממשלתי. אחד הגורמים להאצת עלייתו של השכר במגזר הפרטי היא התפתחות מהירה של מגזר ההיי-טק, במיוחד בתקופת הקורונה, שבה גדלו הביקושים למוצרים ושירותים דיגיטליים. אולם גם ללא מגזר ההיי-טק היה קצב עליית השכר במגזר הפרטי בשנים האחרונות גבוה משמעותית מאשר במגזר הממשלתי.

הפער שנפתח בישראל גדול גם בהשוואה בין-לאומית. איור ו'-7 משווה את שיעורי הגידול בשכר של עובדים בענפים העסקיים ועובדים בענפי השירותים הציבוריים ב-2022 לעומת 2019 ומציג את הפער ביניהם.[18] בישראל, שחיקתו של השכר במגזר הציבורי ביחס למגזר העסקי הייתה גדולה ביחס למרבית מדינות ה-OECD.

[13] המגזר הממשלתי כולל: משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים וכן מוסדות ללא כוונת רווח שעיקר הוצאותיהם ממומנים על ידי גופים ממשלתיים. המגזר הפרטי כולל את כל הגופים שלא שייכים למגזר הממשלתי.

[14] המגזר הציבורי כולל את המגזר הממשלתי וארגונים אחרים המעסיקים עובדים בהתאם לחוקי שירות המדינה.

[15] Ana Lamo, Javier J. Pérez and Ludger Schuknecht (2008). "Public and private sector wages: co-movement and causality.", ECB Working Paper Series No 963.

[16] יובל מזר (2022), "התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר העסקי" מתוך "מדיניות מוניטרית בתקופת יציבות מחירים", בנק ישראל.

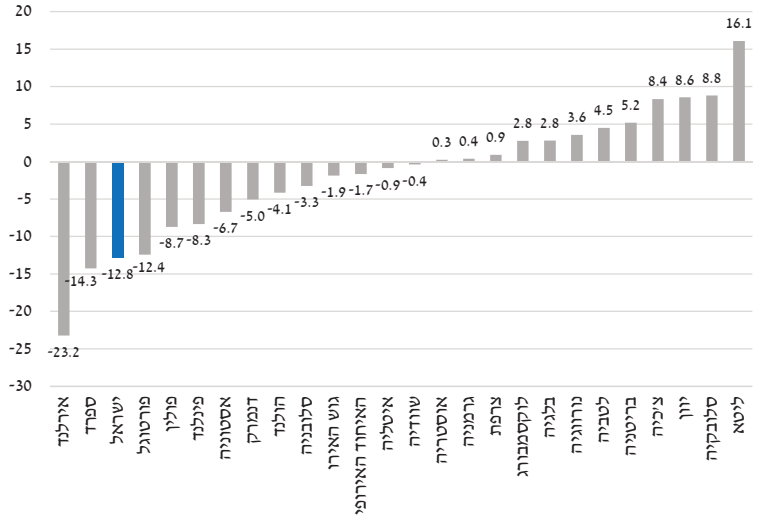
[17] להרחבה ראו תיבה בפרק ב' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

[18] עקב מגבלת נתונים ההשוואה באיור היא בין ענפי השירותים הציבוריים לכל יתר הענפים. עובדי המגזר הציבורי הם כ-2/3 מכלל העובדים בענפי השירותים הציבוריים.

איור ו׳-7

הפער בין שיעור הגידול בשכר הממוצע לשכיר בענפי השירותים הציבוריים ובענפים העסקיים, מדינות נבחרות, נקודות אחוזים

(נתונים מקוריים, שיעורי שינוי: מחצית ראשונה של שנת 2022 בהשוואה למחצית הראשונה של 2019)



המקור: נתוני ה-OECD ועיבודי בנק ישראל.

במרבית המדינות המפותחות השכר במגזר העסקי מוביל את השינויים, והשכר במגזר הציבורי מגיב עליהם (Lamo et al., 2008) באמצעות הסכמי שכר בין איגודי העובדים למדינה.[19] בישראל "הסכם המסגרת" האחרון בין ההסתדרות למדינה נחתם באפריל 2016 וכלל עלייה מצטברת של 7.9% במשך שלוש שנים, וכן פיצוי בגין השנים 2013–2017.[20] למעשה מ-2018 הסכם השכר של העובדים במגזר הציבורי לא עודכן – עובדה המסבירה את השינוי במגמה של פערי השכר בין המגזרים. במהלך משבר הקורונה נחתמו הסכמים מיוחדים, שהסדירו בעיקר את התעסוקה של עובדי המדינה, במטרה לצמצם את הפגיעה בהעסקתם, אך תוך הסכמה להקפיא את הדיון על תוספות שכר. לאחר הקמת הממשלה החדשה, החל דיון על הסכם המסגרת החדש וגם על הסכמים אחרים (עם ארגון המורים העל-יסודיים, מערכת הביטחון).[21] חישוב פשוט מראה כי אילו השכר במגזר הציבורי היה גדל לאורך השנים הללו כמו במגזר הפרטי, הוצאות השכר של הממשלה ב-2022 היו גבוהות בכ-24 מיליארד ש"ח (1.7 אחוזי תוצר) ממה שהיו בפועל.[22] בתחילת מארס 2023 נחתם הסכם מסגרת השכר החדש, שצפוי לצמצם את הפער ובמקביל להגדיל בהדרגה את ההוצאה הציבורית. ההסכם המתון מקל על הממשלה להימנע מהרחבה פיסקלית שתגביר את הלחצים האינפלציוניים במשק, ובמקביל תומך בסגירה חלקית של פער השכר. עם זאת יש להביא

[19] מזר (2022) הראה שהסכמי המסגרת היוו שליש מסך עליית השכר של העובדים במגזר הציבורי, ולכן רמת השכר במגזר הציבורי הייתה מתואמת לאורך זמן עם רמת השכר במגזר העסקי. שאר הגידול של שכר העובדים במגזר הציבורי מקורו בזחילת השכר – תוספות קידום וותק לעובדים מתמידים.

[20] הסכם המסגרת לשנים 2013–2017 נחתם ב-2016, ותוקן באוגוסט 2016, בינואר 2018 וביוני 2018. התיקונים מתייחסים למועדי פריסת התשלומים ולגודלם, ללא שינוי התקופה שבגינה ניתנו תוספות השכר (2013–2017).

[21] ראו דיון בהמשך הפרק על ההסכם עם הסתדרות המורים, המייצגת את המורים בבתי הספר היסודיים, חלק מהמורים בחטיבות הביניים, ואת הגננות.

[22] לגבי שנת 2022, אופן החישוב של העלות השנתית – העלאת השכר החודשי הממוצע במגזר הממשלתי ליחס הממוצע שהיה בשנים 2007–2016, כפול 12 חודשים, כפול מספר המשרות במגזר הממשלתי.

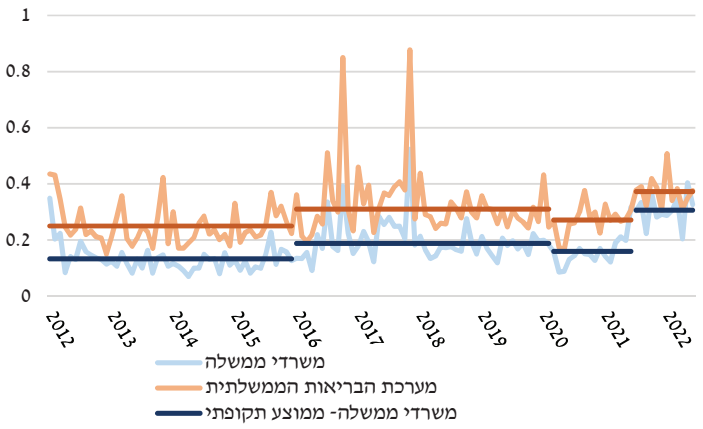
בתחילת מארס 2023 נחתם הסכם מסגרת השכר החדש, שצפוי לצמצם את הפער בין המגזר העסקי לממשלתי בדינמיקה של השכר.

בחשבון שהתמשכות פער השכר עשויה להביא לאורך זמן לשחיקה יחסית של איכות העובדים שיצטרפו ו/או יישארו במגזר הציבורי. אינדיקציה מסוימת לכך, אם כי בוודאי לא הוכחה חותכת, ניתן לראות בגידול שיעור העובדים המתפטרים מהמגזר הציבורי בשנים האחרונות – בפרט במגזר הממשלתי (איור ו'-8) ובגופים הציבוריים (איור ו'-9).[23] כדי לאזן בין מיתון תוספות השכר לשימור איכות כח האדם במגזר הציבורי חשוב שהממשלה תפעל, במידת האפשר, למקד את רוב תוספות השכר בתחומים בהם יש קושי באיוש איכותי של המשרות או תחרות חריפה מול המגזר העסקי.

איור ו'-8

שיעורי ההתפטרויות במשרדי הממשלה ובמערכת הבריאות הממשלתית*

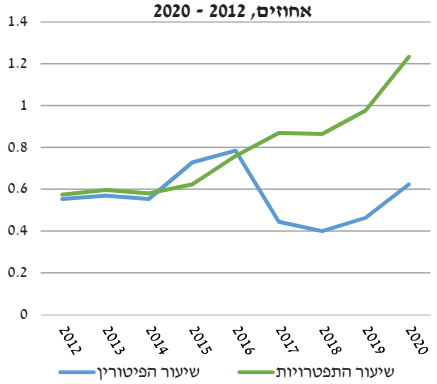
נתונים מקוריים, נתונים חודשיים, אחוזים, שנים 2012 - 2022



* האיור מתייחס למגזר הציבורי בלבד, בשל העדר נתונים מקבילים על המגזר הפרטי.
המקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר.

הסכמי השכר הם הזדמנות להטמעת שינויים מבניים, שנועדו להתאים את התעסוקה במגזר הציבורי לעולם העבודה החדש. שינויים כאלה– למשל, מתן מענה למחסור בעובדים בעלי כישורים מסוימים באמצעות חוזים אישיים, הגדלת הניידות ושינויים בנהלי העבודה – אמורים לתרום לייעול המגזר הציבורי, אך גם מקטינים את היתרונות הלא כספיים של עבודה במגזר זה, כגון יציבות תעסוקתית. הדבר מניע את ארגוני העובדים– בישראל ובעולם – לדרוש פיצוי בגין שינויים כאלה, ולכן הסכמי השכר מהווים הזדמנות להגיע להסכמה על שינויים תוך מתן פיצוי לעובדים.

איור ו'- 9
שיעורי הפיטורין וההתפטרויות בגופים הציבוריים*
אחוזים, 2012 - 2020



* האיור מתייחס למגזר הציבורי בלבד, בשל העדר נתונים מקבילים על המגזר הפרטי. הנתונים זמינים עד 2020 בלבד.
המקור: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר.

[23] בשל היעדר נתונים מתאימים, לא ניתן לבחון האם התפתחה תופעה דומה גם במגזר הפרטי.

בשנים האחרונות גדלה הנטייה של הממשלה וארגוני העובדים לשלב בהסכמי השכר גם תהליכים של התאמות בעבודת הממשלה בנושאים כגון הסכמות על אימוץ טכנולוגיה וניוד עובדים – תהליך חשוב, שהצלחתו יכולה לתרום רבות לקידום הפריון במשק.

ב. הסכם השכר עם המורות והמורים

ב-2022 נחתם הסכם בין הממשלה להסתדרות המורים, אשר משפר משמעותית את תנאי העסקתם של המורות והמורים. העלות השנתית הכוללת של ההסכם עומדת על תוספת הוצאה פרמננטית של כ-4.9 מיליארדי ש״ח לשנה בהבשלה מלאה ב-2026, אך רובה המכריע – כ-4.5 מיליארדי ש״ח – נכנס לתוקף כבר ב-2023. החלת ההסכם ב-2022 הצריכה קיצוץ רוחבי כדי לעמוד בדרישות הנומרטור – מנגנון תקציבי המגביל את ההתחייבויות העתידיות של הממשלה כך שהן יעמדו בכללים הפיסקליים.

חלק ניכר מהעלות מיועד לשיפור תנאי התעסוקה של המורים המתחילים, ששכרם נמוך משמעותית מזה של המורים הוותיקים. על רקע זה, כחמישית מהמורים המתחילים עוזבים את המערכת במהלך שלוש השנים הראשונות לעבודתם ובשנים האחרונות גם נרשמה ירידה במדדים המשמשים להערכת איכותם של המורים המצטרפים למערכת החינוך.[24] זאת במקביל לעליית הביקוש למורים בעקבות שינויים דמוגרפיים והרפורמה להקטנת מספר התלמידים בכיתה. לפי ההסכם החדש שכר הבסיס יעלה בכ-30%, ל-9,000 ש״ח לחודש, מ-2023,[25] ולאחר שלוש שנות עבודה במערכת ישולם למורה מענק שימור של 10,000 ש״ח. נוסף על כך ההסכם מגביר תמריצים על ידי העלאת התגמולים עבור תפקידים חינוכיים ומתן מענקים למורים מצטיינים. כדי לצמצם את המחסור במורים ההסכם קובע כי מורה חדש יועסק ב-80% משרה לפחות.[26] למורים ותיקים הועלה השכר החודשי ב-500 ש״ח. ההסכם שיפר את תנאי ההעסקה של אנשי הסגל הניהולי במוסדות החינוכיים דרך העלאת חלק השכר המבוסס על גודלו של המוסד וצמצום מספר השעות הפרונטליות שהם נדרשים ללמד.

בהיבט הניהולי הוסכם על הגברת הגמישות התעסוקתית בדרך של העסקת מומחים בחוזה אישי, שאינם כפופים להסכמים קיבוציים. למנהלי בתי הספר ניתנה גמישות ניהולית באישור היקף משרה של מעל 100% בהחלטה לגבי אופן השימוש בשעות הפעילות הבית-ספרית. (ההסכם גם הגדיל את מספר שעות הפעילות ב-4 שעות בשנה.) עם זאת, ההסכם נותן רק מענה מוגבל לסוגיות מבניות חשובות, שטיפול בהן עשוי לסייע לשיפור הישגי מערכת החינוך. בפרט, בהסכם לא קודמה בניית מערך להערכת מורים, שיסייע בקידום העסקתם של מורים מצטיינים בתמורה לתגמול כספי. גם המענה שניתן לצורך תגבור מערכת התגמולים של מורים כדי לקדם העסקת מורים במקצועות חסרים (מתמטיקה, אנגלית ומדעים) ובבתי ספר חלשים ובפריפריה הוא מוגבל. במסגרת ההסכם לא הושג שינוי משמעותי בסנכרון ימי החופשה במערכת החינוך עם ימי החופשה של עובדים אחרים במשק ובישראל הפער גבוה משמעותית בהשוואה בין-לאומית.[27] לפער זה

[24] על פי הציונים במבחנים שונים, כגון ציוני בחינות הבגרות והציון הפסיכומטרי. להרחבה על מגמות באיכות המורים הצעירים ועל אופן המדידה של איכות המורים ראו: בנק ישראל (2019), ״שירותי ממשלה: התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות״, דוח בנק ישראל לשנת 2018; בנק ישראל (2022), ״הפערים בין מערכת החינוך היהודית לערבית בהיקפי התשומות החינוכיות ובאיכותן״, דו״ח בנק ישראל לשנת 2021.

[25] לפני ההסכם שכר הבסיס עבור משרה מלאה הסתכם ב-6,900 ש״ח.

[26] החל מ-9.2024, מ-9.2023 יידרש היקף מינימלי של 70%.

[27] יוסי מרגונינסקי וגיא סגל, ״מאפייני חופשות התלמידים בישראל – העלויות המשקיות וחלופות מדיניות״, חטיבת המחקר, בנק ישראל, נובמבר 2019; קובי ברוידא ויוסי מרגונינסקי, ״מערך חופשות התלמידים בישראל והשלכותיו על שוק העבודה״, בנק ישראל, דצמבר 2020.

נודעת השפעה שלילית על שגרת העבודה של ההורים, והדבר פוגע בפריון העבודה שלהם.[28] בישראל סך ימי הלימודים בבית ספר דומה לזה שבמדינות המפותחות, אך הפיזור שלהם לאורך השנה שונה. מחד גיסא, מתקיימים בישראל לימודים שישה ימים בשבוע, ואילו ברוב המכריע של המדינות המפותחות ילדים לומדים חמישה ימים בשבוע (ללא ימי שישי);[29] מאידך, יש חופשות רבות בחגים ובחודשי הקיץ בימי עבודה סדירים. ביטול הלימודים בימי שישי והוספת ימי לימוד אחרים לאורך השנה היה מאפשר לשפר את סנכרון ימי הלימודים של מערכת החינוך עם ימי העבודה במשק. ההסכם רק קיצר חופשת לימודים ביומיים (וכנגדם קיבלו המורים יומיים חופשה במהלך שנת הלימודים), ושינה מעט את פריסת החופשות (במקום שלושה ימי חופשות באסרו חג הוסף "גשר" בין יום כיפור לערב סוכות).

ג. דיגיטליזציה במגזר ציבורי

דיגיטליזציה של המגזר הממשלתי יוצרת תנאים לשיפור איכותם של השירותים הציבוריים, להרחבתם ולשקיפות בפעילות הממשלה.

אחת הדרכים לשיפור הפעילות של המגזר הציבורי היא שימוש במחשוב (מחשבים, טלפונים חכמים, אינטרנט) ובטכנולוגיות חדשניות בפעילות של גופים ממשלתיים, דהיינו דיגיטליזציה של המגזר הציבורי. תהליכי דיגיטליזציה במגזר הציבורי קודמו בעשורים האחרונים במדינות רבות וקיבלו את השם E-government – ממשל דיגיטלי. דיגיטליזציה של המגזר הציבורי כוללת שימוש בכלים ובנתונים דיגיטליים, במטרה להפוך אותו לפתוח, פרואקטיבי וממוקד בצרכי הציבור[30]. היא מאפשרת לספק ביתר יעילות את צורכי הציבור, לתת שירותים מגוונים יותר ולהעלות את רמת שביעות הרצון של הציבור מהממשלה, דבר שעשוי להשפיע לטובה גם על האמון שלו בה.[31] ממשל דיגיטלי מאפשר שיפור בהקצאת המשאבים במגזר הציבורי דרך אוטומטיזציה של תהליכים, חיסכון בתשומות עבודה, יצירת מאגרי מידע ושימוש בהם בניהול. דיגיטליזציה יוצרת תנאים לשיפור באיכות השירותים הציבוריים, הרחבתם ושקיפות בפעילות הממשלה, וכל אלה יחד פועלים להעלאת יעילותו של המגזר הציבורי.[32]

בישראל, נושא פיתוח הממשל הדיגיטלי קיבל העדפה בעשור האחרון, וב-2017 אישרה הממשלה את תוכנית הדיגיטליזציה הלאומית. בשנות הקורונה הואץ תהליך הדיגיטליזציה במטרה למתן את פגיעתן של מגבלות הקורונה בהספקת שירותי הממשלה והשירותים הציבוריים. תהליך דומה אפיין את מרבית המדינות המפותחות. מדד הממשל הדיגיטלי (E-Government Index), שפותח על ידי האו"ם ומתפרסם אחת לשנתיים, מאפשר ללמוד על מידת הפיתוח של התהליכים הדיגיטליים שמקדמת הממשלה בישראל ביחס למדינות המפותחות האחרות. בתקופת המגפה בישראל הורחב השימוש בטכנולוגיות חדשות בתחומים רבים, בהם חינוך, בריאות ושירותי

---

28 "העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה", חטיבת המחקר, בנק ישראל, אוגוסט 2019.

29 הסיבה לכך היא היסטורית – מהתקופה שבה שבוע העבודה בישראל היה של שישה ימי עבודה, ומערכת החינוך פעלה בהתאם.

30 OECD (2020), "The OECD Digital Government Policy Framework", OECD Public Governance Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris

31 OECD (2020), "Digital Government Index: 2019 results", OECD Public Governance Policy Papers, No. 03, OECD Publishing, Paris, 11.

32 ממצאים בספרות הכלכלית מאשרים כי תהליכי דיגיטליזציה תורמים לשיפור בהספקת השירותים הציבוריים, מעלים את איכותם וכן מגבירים את השקיפות והאמינות בממשל ראו למשל Eyob, 2004; Bertot et al., 2012; Reddick, 2006, 2009; Lindgren and Jansson, 2013. אחת הטענות הקיימות היא שדיגיטליזציה מעלה את היעילות של המגזר הציבורי, אך קשה לבדוק את הטענה באופן אמפירי. בדרך כלל נושא יעילות נחקר באמצעות אמידת ההשפעה של גורמים שונים על יעילות המגזר הציבורי. המחקר מתמקד בעיקר בניתוח של מדדים לפעילות המגזר הציבורי בהשוואה בין-לאומית, אך לנוכח שונות רבה בין המדינות (בנורמות תרבותיות, בצעדי מדיניות ועוד) הספרות לא נותנת תשובה חד-משמעית, למעט המסקנה שגודל קטן יחסית של המגזר הציבורי מתואם עם יעילות גבוהה יותר (Tanzi et al., 2007; Haner and Kyobe, 2010).

הממשלה.[33] השוואת מדד הממשל הדיגיטלי לאורך זמן – לפני המגפה ואחריה – מאפשרת להשוות את קצב ההתקדמות בפיתוח הכלים הדיגיטליים בתקופה הקורונה שהיה בישראל לקצב ההתקדמות בפיתוח הכלים הדיגיטליים במדינות אחרות.

הדיגיטליזציה של שירותי הממשלה הואצה בתקופת מגפת הקורונה, וקידומה בישראל היה מהותי יותר מאשר בחלק מהמדינות המפותחות.

לפי מדד הממשל הדיגיטלי 2020 (שנת המדד היא שנת פרסומו על ידי האו״ם, אך בפועל המדד נבנה לפני התפרצות הקורונה) מקומה של ישראל ערב המגפה היה נמוך יחסית – 24 מתוך 35 מדינות ה-OECD.[34] בתקופת המגפה הייתה בישראל התקדמות רבה בפיתוח הכלים הדיגיטליים והיא הייתה מהירה יותר מאשר בחלק מהמדינות המפותחות. כך עלתה ישראל ב-2022 למקום ה-13 במדד האמור (איור ו׳-10).

המדד משקלל שלושה תת-מדדים בתחומים שכל אחד מהם מודד את הרכיבים החשובים בפיתוח כלים דיגיטליים ואת השימוש בהם. להלן המדדים: מדד השירותים המקוונים, המודד את הנגישות של שירותי הממשלה באינטרנט (התשלום עבור השירותים, הגשת מסמכים וטפסים, קבלת שירותי חינוך, תעסוקה ועוד); מדד תשתיות הטלקומוניקציה, המודד את הנגישות בעיקר של האינטרנט המהיר והשימוש בטלפונים החכמים; ומדד הון אנושי המודד כישורי האוכלוסייה להשתמש בכלים דיגיטליים (נמדד על ידי רמת ההשכלה של האוכלוסייה, משקל הצעירים בה והבנת הנקרא באוכלוסייה).

עיקר השיפורים בממשל הדיגיטלי התבטאו בהרחבת מגוון השירותים המקוונים.

בחינת השינויים בתת המדדים מלמדת כי העלייה המרשימה של מדד הממשל הדיגיטלי בתקופת הקורונה מבטאת ברובה שיפור חד בפיתוח שירותים מקוונים שמספקים אתרים ממשלתיים. במדד זה התקדמה ישראל למקום ה-15 מהמקום ה-30 שהייתה בו לפני המגפה (איור ו׳-11.1). בתקופת הקורונה השקיעה ישראל בפיתוח תשתיות המאפשרות לאוכלוסייה שימוש באינטרנט (אינטרנט מהיר, פס רחב), ואכן גדל שיעור המשתמשים באינטרנט, כולל טלפונים ניידים.[35] השיפור היה גדול, יחסית לחלק מהמדינות, כפי שמשתקף במקומה הגבוה יותר במדד תשתיות הטלקומוניקציה (המקום ה-15 לעומת ה-18 לפני הקורונה, איור ו׳-11.2).

נדרשת השקעה משמעותית בהעלאת האוריינות הטכנולוגית של הציבור לשם הנגשת השירותים הדיגיטליים לכל האוכלוסיות המתקשות להשתמש בהם.

שימוש בטכנולוגיות דיגיטליות מצריך אוריינות טכנולוגית. דירוגה של ישראל בתת-המדד השלישי שבמדד הממשל הדיגיטלי, מדד ההון האנושי, היה נמוך לפני המגפה (המקום ה-24), והוא ירד מעט למקום ה-25 (איור ו׳-11.3). עדויות למקומה הנמוך יחסית של ישראל בידע לגבי שימוש בסביבה טכנולוגית נמצאו גם במקורות אחרים – בסקר המיומנויות של PIAAC, במיוחד לגבי קבוצות מוחלשות כגון ערבים[36] וחרדים[37]. כדי להנגיש את השירותים הציבוריים הדיגיטליים לאוכלוסייה הרחבה חשובה הקצאת משאבים לחינוך דיגיטלי, וכן גיבוש תוכנית לתמיכה בשימוש בכלים הדיגיטליים לאוכלוסייה המבוגרת, לאוכלוסיות שאינן שולטות בעברית ולאוכלוסייה בעלת מוגבלויות. השקעה בשיפור של יכולת השימוש בכלים דיגיטליים תגביר את היכולת של האזרח להתנהל מול הרשויות ואת התמיכה בתהליך הדיגיטליזציה.

[33] להרחבה על שימוש בטכנולוגיות מקוונות בתחומים נבחרים בתקופת הקורונה ראו: בנק ישראל (2022), ״אינדיקציות לחותם טכנולוגי של תקופת הקורונה ב-2021״, דוח בנק ישראל לשנת 2021.

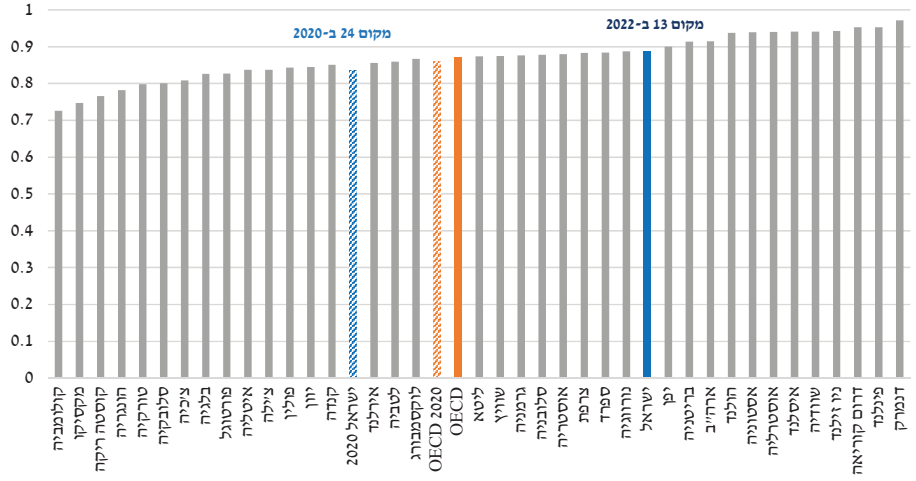
[34] סקירה מקיפה על מקומה היחסי של ישראל טרם הקורונה ראו ב״היבטים בקידום ממשל דיגיטלי: מבט משווה״, אהוד בקר, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, פברואר 2020.

[35] ראו: בנק ישראל (2022), ״אינדיקציות לחותם טכנולוגי של תקופת הקורונה ב-2021״, דוח בנק ישראל לשנת 2021.

[36] ראו פרסומים בנושא: מריאן תחאוכו, הלה אקסלרד וחנין מטר (2021), ״האתגר הדיגיטלי בחברה הערבית״, מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי; ספי בכר, (2021), ״מוכנות ללמידה מרחוק ברמת התלמיד ובתי הספר – תובנות מ-PISA 2018 וסקר הוצאות משק הבית״, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

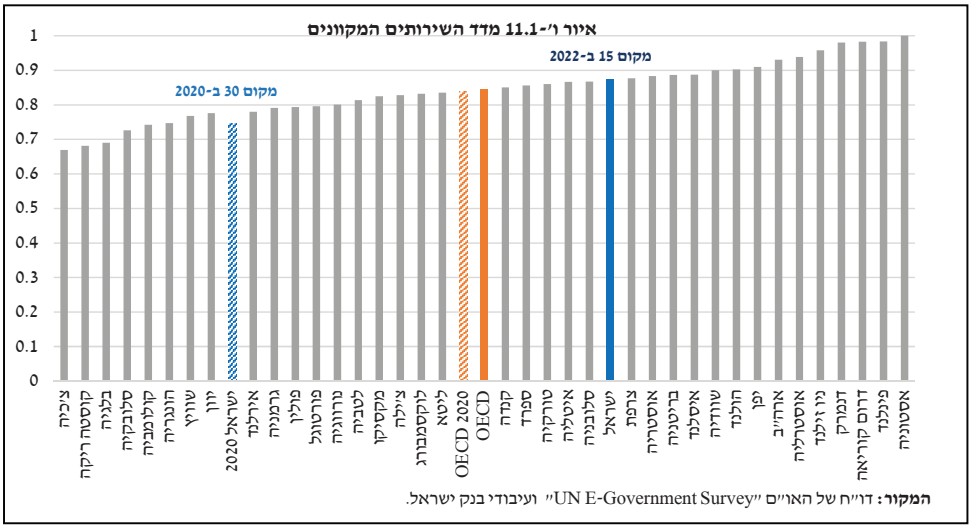
[37] ״הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים״, דוח שנתי 71ב, מבקר המדינה, 2021.

איור ו'-10
מדד הממשל הדיגיטלי לפני ואחרי מגפת הקורונה: מדינות OECD



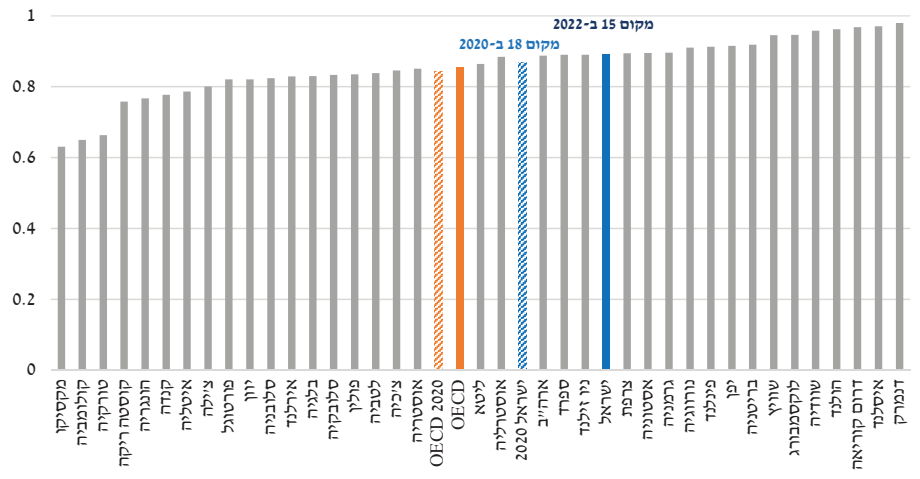
המקור: דו"ח של האו"ם "UN E-Government Survey" ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'-11
תת-מדדים המרכיבים מדד ממשל דיגיטלי: מדינות OECD



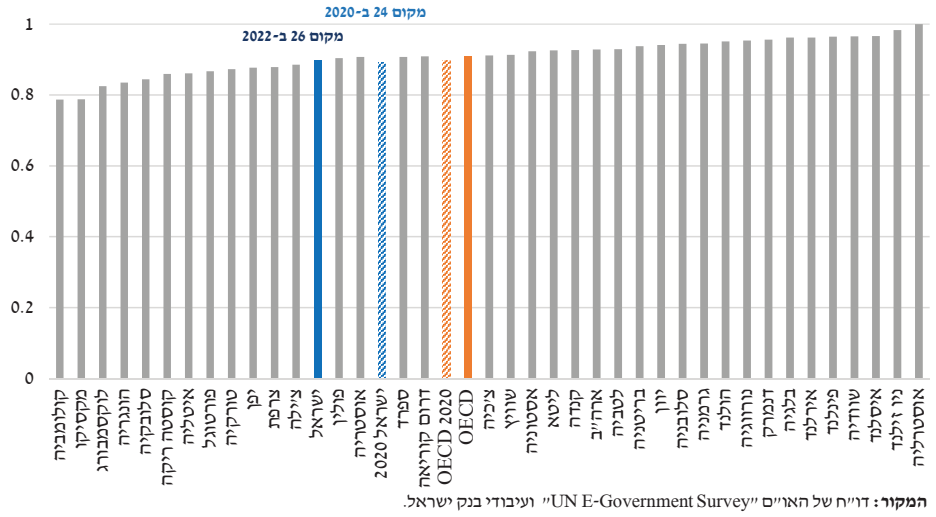
המקור: דו"ח של האו"ם "UN E-Government Survey" ועיבודי בנק ישראל.

איור ו׳-11.2 מדד תשתיות הטלקומוניקציה



המקור: דו״ח של האו״ם "UN E-Government Survey" ועיבודי בנק ישראל.

איור ו׳-11.3 מדד הון אנושי



המקור: דו״ח של האו״ם "UN E-Government Survey" ועיבודי בנק ישראל.

4. הכנסות הממשלה

סך ההכנסות הציבוריות עלה השנה ב-0.7%, והגיע לשיעור של 37.5 אחוזי תוצר, גבוה ב-2.5 אחוזי תוצר מאשר ערב התפרצות המגפה.

הכנסות הממשלה הרחבה הסתכמו בשנת 2022 ב-659 מיליארדי ש״ח. באחוזי תוצר עלה סך ההכנסות הציבוריות השנה ב-0.7% והגיע לשיעור של 37.5 אחוזי תוצר, גבוה ב-2.5 אחוזי תוצר מאשר ערב התפרצות המגפה. הגידול מבטא גידול של משקל המסים, שרמתם השנה הייתה הגבוהה ביותר בחמש עשרה השנים האחרונות. השנה נמשכה האצה בגביית המסים הישירים, ומשקל המסים העקיפים היה יציב.

ההכנסות ממסים ב-2022 הסתכמו ב-437 מיליארדי ש״ח – עלייה של 9% בניכוי האינפלציה. המסים הישירים עלו ריאלית בכ-11%, והיוו כשלושה רבעים מהגידול של סך המסים. המסים העקיפים עלו ריאלית בכ-4% והיוו רבע מהגידול בגביית המסים, תוצאת עלייה בגביית המע״מ המקומי. הגידול החד במסים הישירים מבטא בעיקר עלייה בגביית מס החברות, בשיעור חד ביחס לשנה הקודמת. אחד הגורמים לגידול ההכנסות ממסים השנה הוא המשך התרחבות הפעילות בענפי ההיי-טק, שהיא עתירת מסים. ההתרחבות התבטאה בעלייה של מספר המועסקים ושל השכר הממוצע, אם כי קצב הגידול התמתן בהשוואה ל-2021.[38] ככלל, השנה עלו ניכויי המס מהשכר, על רקע שוק העבודה ההדוק. חלק מהגידול במסים ב-2022 ניתן לייחס להכנסות בגין פעילות בשנים קודמות ולהכנסות חד-פעמיות.

הסיבה לגידול ההכנסות השנה היא עלייה חדה בגביית המסים הישירים, המוסברת בחלקה בגורמים בעלי אופי זמני.

מסי הנדל״ן תרמו גם השנה תרומה משמעותית לגידול תקבולי המסים. מספר העסקאות בדירות ירד ב-2022 בחדות, אך נמשכה עלייה מהירה של המחירים, שהסתכמה בכ-17%.[39] ההשפעה המתמשכת של נסיקת מספר העסקאות ב-2021 וההאצה במחירים ב-2022 הביאו יחד לגידול הנוסף של ההכנסות ממסי נדל״ן. גביית מסי המקרקעין הגיעה ב-2022 לכ-25 מיליארדי ש״ח, בהשוואה לכ-21 מיליארדי ש״ח ב-2021. סכומים אלה משקפים גידול ניכר לעומת רמה יציבה של כ-11 מיליארדי ש״ח בשנתיים הקודמות (איור ו׳-12). ההכנסות מתחום הנדל״ן, כולל תשלומי מע״מ על דירות חדשות, הסתכמו ב-2022 ב-2.2 אחוזי תוצר – גידול של כ-0.8 אחוז תוצר לעומת רמתן ב-2019. הפעילות בשוק הנדל״ן ב-2021 וב-2022 תמשיך לתרום לגביית המיסים גם ב-2023, מפני שתשלומי המע״מ על דירות חדשות תלויים בפריסת התשלומים עבור הדירה בהתאם להתקדמות הבנייה, ומשך הבנייה עומד בממוצע על כ-3 שנים. אולם, בשל הירידה החדה של מספר העסקאות במהלך 2022 ותחילת 2023 והתמתנות עליית מחירי הדירות ואף ירידת מחירי הדירות החדשות, השפעה זו צפויה להצטמצם.

מסי הנדל״ן תרמו גם השנה תרומה משמעותית לגידול תקבולי המסים.

בנטרול שינויי חקיקה, הפרשי עיתוי והכנסות חריגות עלה סך גביית המסים ב-2022 בכ-7%. כדי להסביר את מקורות הגידול של המסים השנה נפרק את הגידול למספר גורמים: (1) הגידול החזוי על פי מודל המס[40] בתרחיש ״עסקים כרגיל״ – תרחיש שבו המשתנים המקרו-כלכליים הכלולים במודל היו מתפתחים בשנים 2020–2022 בהתאם למגמה הרב-שנתית שאפיינה אותם בשנים 2015–2019; [41] (2) הגידול המוסבר בסטייה של משתני המודל המתואמים בדרך כלל עם

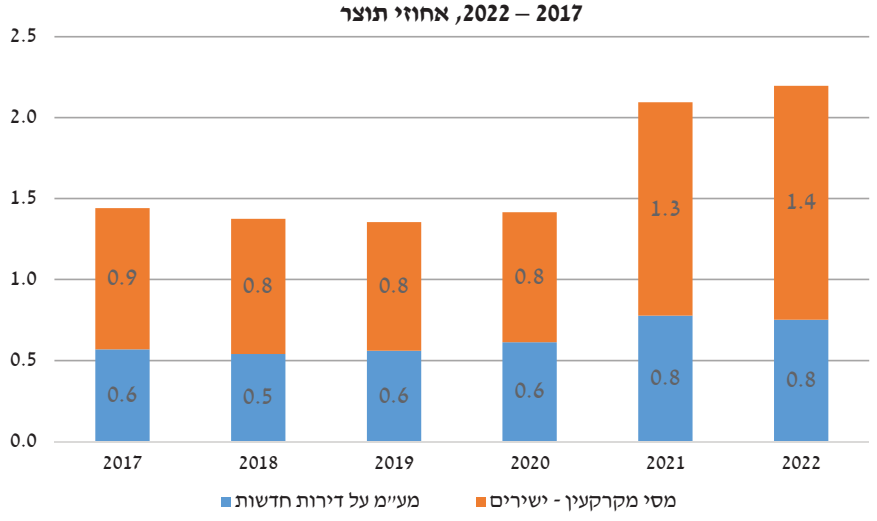
[38] להרחבה על התפתחויות בענפי ההיי-טק ראו פרק א׳ של הדוח.

[39] להרחבה על התפתחויות בשוק הדיור ראו פרק ח׳.

[40] A. Brender and G. Navon (2010). ״Predicting Government Tax Revenues and Analyzing Forecast Uncertainty״, Israel Economic Review, 7(2), 81–111

[41] המשתנים המסבירים במודל הם: רמת התוצר הנומינלי בניכוי מדד המחירים לצרכן בפיגורים של רבעון וחמישה רבעונים, קצב צמיחת התוצר בפיגור של שני רבעונים, הסטייה של השכר ושל יבוא מוצרי הצריכה מהקשר ארוך הטווח שלהם עם התוצר, שיעור הריבית של בנק ישראל, מדד המניות הכללי בת״א באותו רבעון ובפיגור של רבעון ומספר העסקאות בדירות חדשות בפיגור של שלושה רבעונים.

איור ו׳-12
סך ההכנסות בתחום הנדל״ן: מסים ישירים ומע״מ על דירות חדשות
2017 – 2022, אחוזי תוצר



המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

מחזור העסקים ממגמתם הרב-שנתית;[42] (3) ההכנסות הנובעות מתנודות חריגות בשוקי הנכסים (שוקי ההון, לרבות מגזר ההיי-טק, והמקרקעין), שלא בהכרח מתואמות עם מחזור העסקים; (4) שינויי חקיקה המגדילים או מקטינים את סך הגבייה עבור בסיס מס נתון והכנסות חד-פעמיות שאינן קשורות לפעילות הכלכלית (למשל גידול תשלומי מס החברות בעקבות מבצע רווחים כלואים או התאמה חשבונאית בתקציב בגין הפרשה של חלק ממס הרכישה שהמדינה גובה לקרן מס רכוש); ו-(5) הגידול הנומינלי של בסיס המס, שמתואם עם הגבייה במחירים שוטפים.[43]

לוח ו׳-4 מציג את הגידול הנומינלי של גביית המסים בפועל (לפי הגדרות תקציב המדינה) בשנת 2022 לעומת 2019 בחלוקה לפי הגורמים שפורטו לעיל. מתוך הגידול הנומינלי של גביית המסים ב-2022 לעומת 2019 בסך 119 מיליארדי ש״ח, 21 מיליארדי ש״ח מוסברים בעליית רמת המחירים בין 2019 ל-2022, ושאר הגידול מוסבר בגורמים ריאליים (טור 1). כ-40% מגידול ההכנסות מוסברים במגמה הרב-שנתית של התפתחות הגורמים המקרו-כלכליים, כ-33% מגידולן נבעו מחריגה של גורמים מקרו-כלכליים ממחזור העסקים (בפרט גידול התוצר מעבר לתוואי הצפוי ויבוא מוגבר של כלי רכב ומוצרי צריכה אחרים), וכ-9% נבעו מהגאות בשוקי הנכסים. ההשפעה המצטברת של שינויי החקיקה וההכנסות החד-פעמיות זניחה ביחס לגידול תקבולי המס, ואומדן השפעתה של עליית המחירים מסביר כ-18% מגידול הגבייה (טור 2).

חלוקת התקופה לשתיים (2021 לעומת 2019[44] ו-2022 לעומת 2021) מעלה כי כ-55% מהגידול של תקבולי המסים ביחס ל-2019 התרחש עד 2021, ו-45% הנותרים ב-2022. בתת-התקופה הראשונה חריגת הפעילות הכלכלית מהמגמה הרב-שנתית גרמה ל-כ-57% מגידול הגבייה, ואילו

[42] גורם זה נאמד באמצעות הפער בין תחזית המודל על סמך הנתונים בפועל לבין תחזית המודל על סמך הנתונים בתרחיש ״עסקים כרגיל״. להרחבה על שיטת החישוב ראו תיבה ו׳-2 בפרק ו׳ של דוח בנק ישראל לשנת 2021.

[43] מודל המס מבוסס על משתנים ריאליים, ולכן כולל רק את גידול הגבייה הנובע, למשל, מגידול של התוצר הריאלי או של מספר העסקאות בשוק הנדל״ן. ההשפעה של עליית המחירים נאמדת מחוץ למודל באמצעות הכפלת הגבייה בפועל בשנה הקודמת באינפלציה הממוצעת של השנה הנוכחית (ולא לפי המדד בסוף השנה, כפי שמקובל להציג). אומדן זה לא כולל את ההשפעות הלא ליניאריות של האינפלציה הגבוהה על הגבייה בפועל.

[44] חלק מגידולה של גביית המסים בשנת 2021 היה תיקון להאטת הפעילות הכלכלית ואובדן ההכנסות החד שהיה בשנת 2020, עם התפרצות משבר הקורונה. לכן אנו מציגים את שתי השנים כתת-תקופה אחת.

בתת-התקופה השנייה חלקו של גורם זה הצטמצם ל-24% (שורות 2 ו-3).[45] לעומת זאת, בתת-התקופה הראשונה ההשפעה הכוללת של שינויי החקיקה, ההכנסות החד-פעמיות ועליות המחירים הייתה זניחה, ואילו בשנת 2022 9% מגידול הגבייה מוסברים בהכנסות חד-פעמיות, שקוזזו על ידי הפחתות מסים נטו[46] (שורה 4), ו-35% מוסברים בהאצת האינפלציה בין 2021 ל-2022 (שורה 5). השוואת סכומי התרומות במיליארדי ש"ח של הגורמים השונים מעלה כי הפער בין משתני המקרו למגמתם הרב-שנתית הוסיף לגדול ב-2022, וכי התקבולים המוסברים בגאות בשוקי הנכסים נשמרו בקרבת הרמה הגבוהה שאליה הם הגיעו בתת-התקופה הראשונה.

לוח ו'-4

מקורות הגידול של גביית המסים ב-2022 לעומת 2019

	2022 לעומת 2019		מזה: 2021 לעומת 2019		2022 לעומת 2021	
	מיליארדי ש"ח	אחוזים	מיליארדי ש"ח	אחוזים	מיליארדי ש"ח	אחוזים
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(1) הגידול הצפוי על על-פי המגמה הרב-שנתית של המשתנים הכלולים במודל	48	40	31	46	17	33
(2) הגידול המוסבר על-ידי סטיית משתני המקרו מהמגמה הרב-שנתית: רמת התוצר, צמיחת התוצר, השכר, ייבוא מוצרי צריכה, ריבית ב"י	39	33	25	38	14	26
(3) הגידול המוסבר על-ידי תנודות חריגות בשוקי הנכסים: מדד המניות בת"א ועסקאות בדירות חדשות	11	9	12	19	-1	-2
(4) שינויי חקיקה והכנסות חד פעמיות	1	0	-4	-6	5	9
(5) השינוי הנומינלי בבסיס המס	21	18	3	5	18	35
(6) שארית לא מוסברת	-1	-1	-1	-1	0	0
סה"כ גידול המסים	**119**	**100**	**66**	**100**	**52**	**100**

5. הגירעון

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד ב-2022 ל-1.6 אחוזי תוצר, לעומת הגירעונות הגבוהים במיוחד בשנות מגפת הקורונה (5.5 אחוזי תוצר ב-2021 ו-11.5 אחוזי תוצר ב-2020, לוח ו'-1). הגירעון הנמוך הוא תוצאת צמצום חד של משקל ההוצאה בתוצר לרמה נמוכה מזו שהייתה ערב המגפה, וגם של עליית משקל ההכנסה בתוצר. בניכוי השפעת הצמיחה, הגירעון מנוכה המחזור ירד אף הוא והסתכם השנה ב-2.9 אחוזי תוצר, לעומת 5.7 אחוזי תוצר ב-2021. הגירעון המבני, המורכב מהגירעון המנוכה מהשפעת המחזור ומהשפעת הגורמים החריגים שאינם מחזוריים, התרחב בכ-0.2 אחוז תוצר ביחס ל-2019.

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד ב-2022 ל-1.6 אחוזי תוצר, לעומת הגירעונות הגבוהים-במיוחד בשנות מגפת הקורונה.

פעילות הממשלה המרכזית הסתיימה בעודף תקציבי של כ-10 מיליארדי ש"ח, השווים ל-0.6 אחוז תוצר (לוח ו'-5). זאת לעומת הגירעון שתוכנן בתקציב המקורי, בשיעור של 3.9 אחוזי תוצר ובסך של 65 מיליארדי ש"ח. רובו המכריע של הפער נובע מגביית יתר של מסים בסך של כ-67

[45] בטווח הארוך ממוצע תרומתם של גורמים אלו אמור להיות אפס.

[46] בשנת 2022 העלתה הממשלה מסים מסוימים והפחיתה אחרים. עלותן הכוללת של ההפחתות הייתה גבוהה מההעלאות, ולכן שינויי החקיקה נטו מסתכמים בהפחתת מסים.

מיליארדי ש״ח מעבר לאומדן בתקציב המקורי, וכן מהוצאות נמוכות מכפי שתוקצב בסך של 8 מיליארדי ש״ח (לוח ו׳-3), כך שהפער בין הגירעון המתוכנן לתוצאה בפועל הסתכם בכ-75 מיליארדי ש״ח. עם הסיבות לפערים גבוהים אלה נמנות התפתחויות מקרו-כלכליות השונות מהאומדנים בתקציב המקורי, ובהן צמיחת התוצר ב-6.5% לעומת תחזית צמיחתו ב-4.7%, ושיעור אינפלציה של 5.3%, לעומת תחזית של 2.0%; אינפלציה בשלביה הראשונים על פי רוב מורידה את הגירעון ביחס לתוצר. בתחילת 2022 עודכן אומדן הגירעון ל-3.4 אחוזי תוצר, והפער בין האומדן המעודכן לגירעון בפועל היה 4 אחוזי תוצר. הפער מוסבר בעודף הכנסות בשיעור של 3.3 אחוזי תוצר, הוצאות קורונה נמוכות מהתקציב בשיעור של 0.5 אחוז תוצר ותוצר נומינלי גבוה מהצפוי בכ-0.2 אחוז תוצר.

פעילות הממשלה המרכזית הסתיימה בעודף תקציבי של 0.6 אחוז תוצר, לעומת גירעון מתוכנן של 3.9 אחוזי תוצר. הפער מוסבר ברובו בגביית המסים הגבוהה מהתחזית בתקציב.

לוח ו׳-5

התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2016 עד 2022

(אחוזי תמ״ג)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי	2.9	2.9	2.9	2.9			
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי	**2.1**	**1.9**	**2.9**	**3.6**	**11.3**	**4.4**	**-0.6**
הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	1.6	1.6	2.6	3.3	10.9	3.8	-0.8
סך ההכנסות נטו[1,2]	**25.2**	**26.1**	**25.0**	**24.2**	**22.4**	**26.2**	**26.7**
מסים ואגרות	23.0	23.9	22.8	22.2	21.9	24.4	24.9
ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות	0.3	0.5	0.5	0.5	0.3	0.5	0.5
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	1.9	1.7	1.7	1.6	0.1	1.3	1.3
סך ההוצאות נטו[1,2]	**27.2**	**28.0**	**27.9**	**27.9**	**33.6**	**30.5**	**26.1**
מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד האשראי	4.0	3.8	3.7	3.6	3.6	3.5	3.3
הוצאות הביטחון (נטו)[2,3]	5.1	5.2	5.0	4.9	5.0	4.8	4.3
סך כל ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטחון	18.2	19.0	19.2	19.4	25.0	22.3	18.6

[1] בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.

[2] ללא מענקי ארה״ב.

[3] הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו׳-1, שכן הלמ״ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטחון ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה, ומאידך גיסא רושמת זקיפה של שירות החובה.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2022 ועיבודי בנק ישראל.

6. החוב הציבורי ומימונו

יחס החוב לתוצר חזר כמעט לרמתו שלפני הקורונה, ודמה השנה ליחס החציוני במדינות המפותחות.

ב-2022 יחס החוב לתוצר ירד בחדות לרמה של 60.7 אחוזי תוצר, והוא דומה ליחס החציוני במדינות המפותחות (לוח ו׳-1, איור ו׳-4). יחס החוב לתוצר חזר כמעט לרמתו שלפני הקורונה, לאחר שבשנת 2020, שנת התפרצות המגפה, הוא נסק ליותר מ-70 אחוזי תוצר, ובשנה שאחריה, 2021, ירד לרמה של 67.9 אחוזי תוצר.

הצמצום החד של יחס החוב לתוצר השנה – 7.2 אחוזי תוצר – משקף הן את העודף התקציבי, שגרע מהחוב 0.6 אחוז תוצר והן את עליית סביבת האינפלציה (לוח ו׳-6). מאחר שרק חלק מהחוב צמוד למדד המחירים לצרכן (מעל מחצית), שעלה בשיעור דומה לזה של מדד מחירי התוצר, נשחק החוב השקלי ביחס לתוצר הנומינלי.[47] ההכנסות מהפרטה ויתרות הגיוס משנים עברו, שהקטינו את צורכי המימון השנה, תרמו יחד לצמצום החוב ב-2.1 אחוזי תוצר. יחס החוב נטו[48] לתוצר ירד גם הוא ועמד בסוף השנה על 58.5 אחוזי תוצר.

[47] ב-2022 עלה מדד המחירים של התוצר העסקי ב-5.1%, ומדד המחירים לצרכן עלה ב-5.3%.

[48] החוב הציבורי נטו הוא הפער בין החוב הציבורי ברוטו להלוואות הפעילות ופיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

הריבית על החוב הציבורי עלתה בשנתיים האחרונות והגיעה ל-3.3 אחוזי תוצר, בעוד שהעלות הממוצעת של המדינות המפותחות רשמה עליה קלה (איור ו'-13). הגידול של נטל תשלומי הריבית בישראל מוסבר בהאצת האינפלציה, שכן הוצאות הריבית כוללות הצמדה למדד המחירים של חלק החוב הצמוד (בניגוד להגדרה בתקציב הכוללת רק את תשלומי הריבית בפועל). בישראל כמחצית מהחוב הציבורי צמוד למדד המחירים בעוד שבמדינות מפותחות אחרות ההצמדה של החוב הציבורי למדד המחירים מצומצמת מאוד. כך למשל בארה"ב החוב הצמוד הסחיר מהווה 6% מהחוב הציבורי. מתוך עשרים מדינות המנפיקות אג"ח סחירות צמודות למדד רק בארבע חלקן של אג"ח אלה בחוב הציבורי גבוה מאשר בישראל (דרום אפריקה, צ'ילה, ברזיל ובריטניה).[49,50]

הריבית על החוב הציבורי עלתה עקב האצת האינפלציה, שכן הוצאות הריבית כוללות הצמדה של חלק מהחוב למדד המחירים.

לוח ו'-6

רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2017 עד 2022

(אחוזי תוצר)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
החוב בסוף השנה הקודמת	61.4	59.7	59.9	58.8	70.6	67.9
הגידול בתוצר (נומינלי)	-2.5	-2.8	-3.4	0.5	-7.0	-6.9
גיוסי הון נטו	1.1	2.5	3.1	12.8	3.8	-2.7
מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן	1.9	2.9	3.6	11.3	4.4	-0.6
פירעון אשראי נטו ע"י הציבור[1]	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
תקבולי הפרטה	-0.1	-0.2	-0.1	0.0	-0.9	-0.9
גיוס מעבר לגירעון למימון[2]	-0.5	-0.1	-0.4	1.6	0.4	-1.2
שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח[3]	0.1	0.2	0.2	-0.2	0.8	1.6
שיערוך החוב הנקוב במט"ח	-0.6	0.5	-0.6	-0.4	-0.4	1.0
התאמה לעלויות הנפקה	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-0.2	0.1
שארית[4]	0.1	-0.2	-0.1	-0.4	0.3	-0.3
החוב לסוף התקופה	**59.7**	**59.9**	**58.8**	**70.6**	**67.9**	**60.7**

[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.

ב-2022, עם האצת האינפלציה בישראל, חל שינוי בגיוס ההון הממשלתי: החלק הצמוד למדד המחירים בגיוסים צומצם ל-35% לעומת 45% ב-2021. במיוחד הצטמצם החלק הצמוד שאינו סחיר (איור ו'-14) בשל ביטול הנפקת האג"ח המיועדות.[51] עם הצמצום בגיוסים הצמודים למדד הורחבו הגיוסים בחו"ל, כך שחלק החוב הצמוד למט"ח התרחב השנה ל-16% מסך הגיוסים, לאחר צמצום חד ב-2021. משקל הגיוסים במט"ח היה יציב יחסית בשנים שלפני הקורונה, ונראה שלאחר גיוס מסיבי ב-2020 וצמצום חד ב-2021, משקל הגיוסים בחו"ל חזר לרמה של טרם הקורונה. סך הרכב הגיוסים השנה השפיע במקצת על מלאי החוב הממשלתי. סך החוב הממשלתי ירד, צומצמו

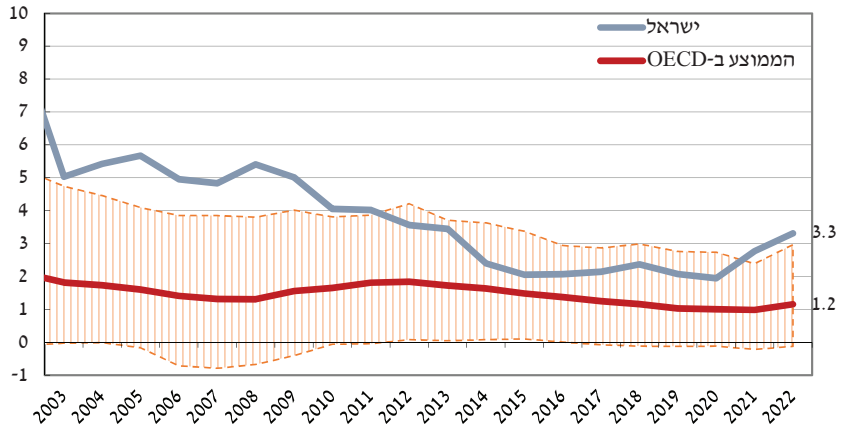
[49] Velandia-Rubiano, David-Pur, Cabral, "What is the role of inflation-linked bonds for sovereigns", World Bank Group, 2022

[50] הסטטיסטיקה הקיימת כוללת רק את החוב הצמוד הסחיר, כנראה מפני שהחוב הצמוד הבלתי סחיר לא נפוץ במדינות אחרות.

[51] מאוקטובר 2022 הופסקו ההנפקות של אג"ח לא סחירות ובמקומן המדינה תבטיח תשואה צמודה של 5.15% על אותו חלק של תיק קרנות הפנסיה (30%) שנהנה עד כה מהאג"ח המיועדות. אם הקרנות ישיגו תשואות נמוכות יותר מ-5.15% (צמוד למדד) בממוצע לשנה לאורך חמש שנים, הקרן החוץ-תקציבית תשלים את התשואה ל-5.15% לשנה (צמוד למדד), ובמקרה של תשואה גבוהה מזה, אל הקרן יועברו העודפים.

כל אפיקי הגיוס (למעט במט״ח), והצמצום המשמעותי ביותר היה של חלקו הלא צמוד בריבית קבועה (איור ו׳-15). כמחצית מהחוב הציבורי מורכבת מאג״ח צמודות למדד, דבר שמייקר את עלות החזקת החוב בתקופה של אינפלציה גבוהה.

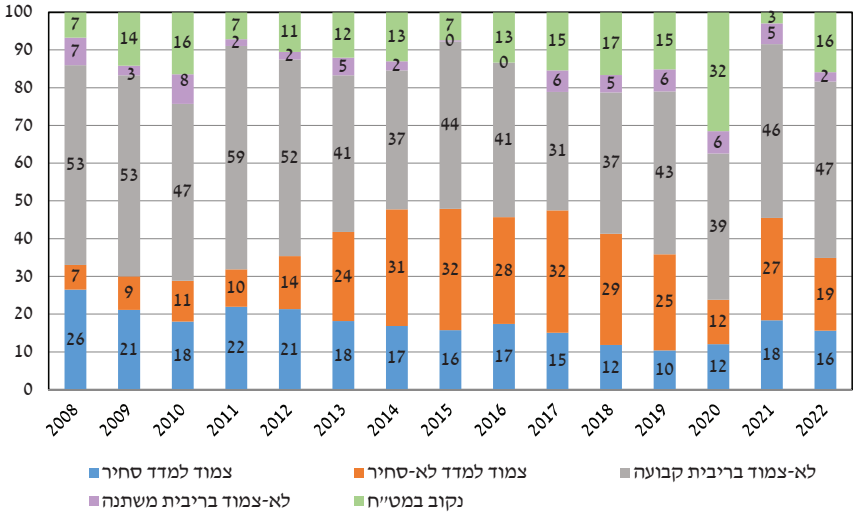
איור ו׳-13
נטל תשלומי הריבית (נטו) על החוב הציבורי בישראל ובמדינות OECD, 2003 עד 2022, אחוזי תוצר



* השטח המקווקו הוא הטווח של נטל תשלומי הריבית של המדינות ב-OECD

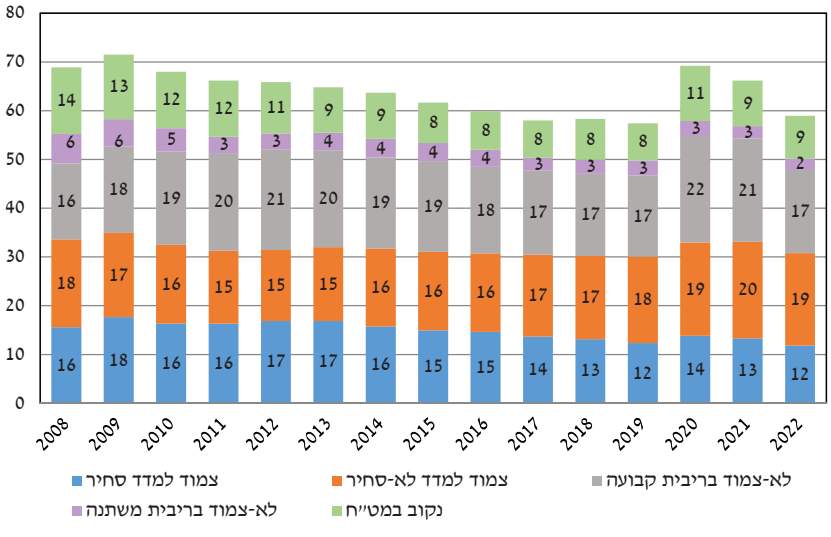
המקור: OECD והלמ״ס.

איור ו׳-14
הרכב גיוס ההון של הממשלה, משקל בסך הגיוס, 2008 עד 2022



המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'-15
יתרת החוב הממשלתי לפי רכיביו, אחוזי תוצר, 2008 עד 2022



המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ו'-1: היטל ההטמנה וקרן הניקיון ככלים כלכליים לטיפול בפסולת עירונית בישראל

- מתוך סך הפסולת העירונית בישראל שיעור ההטמנה במטמנות – טיפול היוצר מפגעים סביבתיים ברמה המקומית והגלובלית – גבוה מאוד ושיעור הטיפול המתקדם בפסולת נמוך מאוד, בהשוואה למדינות המפותחות.
- מאז הונהג היטל ההטמנה על פסולת עירונית בישראל, ב-2007, נרשם צמצום קטן מאוד בשיעור ההטמנה. נראה כי בהעדר חלופות מתקדמות לטיפול בפסולת, ההיטל – לכשעצמו – לא מביא לצמצום ניכר של היקף ההטמנה.
- ניכר היעדרם של תמריצים לתושבים לצמצם את הפסולת שהם מייצרים, ככל שהדבר אפשרי – בין באמצעות מעבר לגביית תשלום ישיר לפי היקף הפסולת ובין באמצעות חיוב התושבים להפריד את הפסולת לסוגיה.

צמצום היקף הפסולת העירונית ושיפור דרכי הטיפול בה הן מטרות סביבתיות מרכזיות. השגת מטרות אלה כרוכה בשימוש בכלים כלכליים, ולא פחות מכך בתקנות ובאכיפתן. חשיבות הכלים הרגולטוריים, כפי שמלמד ניסיונן של מדינות מפותחות אחרות רבה מאוד, והם מבטאים נורמות חברתיות. אולם תיבה זו מתמקדת בכלים הכלכליים בלבד.

בישראל מוטל היטל בשיעור של כ-108 ש"ח לטון על פסולת עירונית, המועברת להטמנה במטמנות ייעודיות. ההיטל משולם על ידי הרשויות המקומיות האחראיות על פינוי האשפה והוא הכלי הכלכלי המרכזי להפנמת ההשפעות החיצוניות של הפסולת העירונית בישראל. ההכנסות מהיטל ההטמנה מועברות לקרן לשמירת הניקיון שבמשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד להג"ס). הקרן נועדה לשמש מקור כספי למימון פיתוחן של חלופות להטמנה.

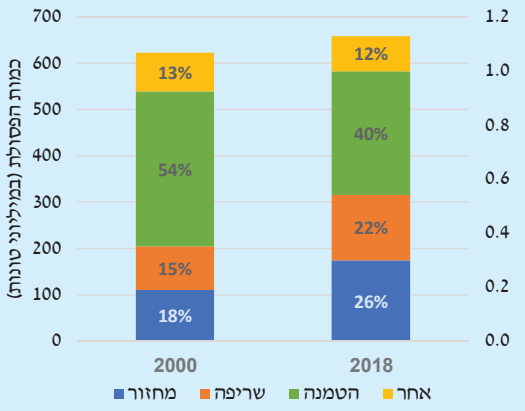
התיבה בוחנת בפרספקטיבה בין-לאומית ולאורך זמן את אופן הטיפול בפסולת עירונית בישראל, על רקע הפעלתו של היטל ההטמנה מאז שנת 2007.[1]

רקע בין-לאומי

בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת התבססה ההכרה כי על המדיניות הסביבתית להתמקד בהקטנת נזקי הפסולת העירונית (נוסף על עידוד ותמרוץ של צמצום ייצור פסולת זו). משמעות הדבר הייתה מעבר – בהיקף ובאופן שהשתנה ממדינה למדינה – מהטמנת הפסולת במטמנות למיחזורה ולשריפתה באופן מבוקר, תוך הפקת אנרגיה מהשריפה.[2] כך, לדוגמה, כמות הפסולת העירונית לנפש בארצות האיחוד האירופי כמעט לא השתנתה בין 1995 ל-2020, גם אם סך הפסולת המשיך לעלות עם גידול האוכלוסייה. שיעור ההטמנה מתוך סך הפסולת העירונית ירד בשנים אלו מ-61% ל-23%; היקף הפסולת העירונית שטופל במתקני שריפה הוכפל, בערך, והיקף הפסולת שטופל במתקני מיחזור גדל פי שלושה.[3] התמונה אינה שונה באופן מהותי גם לגבי הקבוצה הרחבה יותר של מדינות ה-OECD: יציבות של כמות הפסולת העירונית לנפש – למרות גידול התוצר לנפש; עלייה קטנה בסך היקף הפסולת – בשל גידול האוכלוסייה; ירידה בשיעור ההטמנה של הפסולת ומולה עלייה בשיעורי המיחזור והשריפה לשם הפקת אנרגיה (איור 1).

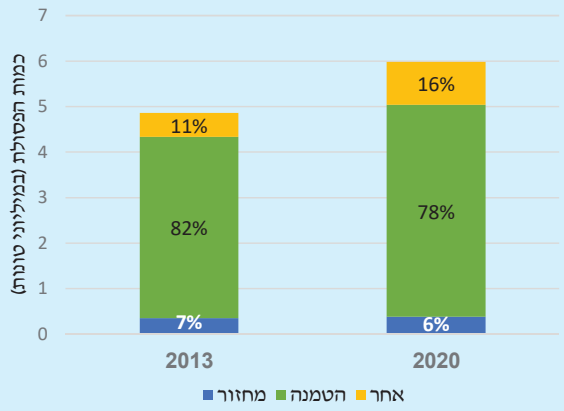
איור 1

פילוח טיפול בפסולת עירונית מוצקה - OECD



מקור: OECD.stat ועיבודי בנק ישראל.
"אחר" - קומפוסטיזציה ושריפה ללא הפקת אנרגיה.

פילוח טיפול בפסולת עירונית מוצקה - ישראל



מקור: OECD.stat ועיבודי בנק ישראל.
"אחר" - קומפוסטיזציה ושריפה ללא הפקת אנרגיה.

[1] פעמיים עסק דוח בנק ישראל במדיניות הטיפול בפסולת בישראל: ב-2009, בעקבות הפעלת היטל ההטמנה בשנת 2007 ובהקשר זה (הטיפול בפסולת והיטל ההטמנה, דוח ב״י 2009, עמ׳ 327–331), ובפרספקטיבה רחבה יותר ב-2019 (פסולת עירונית, הבעיה וכלים לפתרונה, דוח ב״י 2019, סוגיות נבחרות, 21–30). לניתוח מזווית נוספת ראו: ש׳ דסקל ואי אילון, 2020, הטיפול בפסולת עירונית מוצקה בישראל: חסמים, הסרתם ומאיצי דרך. אקולוגיה וסביבה (4) 11.

[2] Mazzanti and Zoboli, 2008, Waste generation, waste disposal and policy effectiveness, Resources Conservation and Recycling, 15, pp. 1231-1234.

[3] נתוני Municipal waste statistics מתוך Eurostat

באשר לעלות הכספית של הטיפול בפסולת באמצעות הטמנה, שריפה תוך הפקת אנרגיה[4] ומיחזור אין בנמצא אומדנים כמותיים "מקובלים". טווח המחירים המדווחים רחב מאוד ותלוי במדינה, בעיתוי, בסוג הטכנולוגיה, ברמת הפיתוח הכלכלי ועוד, אולם ניתן להבחין במדרג מבחינת העלויות: עלות ההון הנדרש להקמת מתקני טיפול בפסולת (לטון פסולת) נמוכה ביותר למטמנות, גבוהה יותר למתקני מיחזור והגבוהה ביותר למתקני שריפה.[5]

נכונות המדינות העשירות לשאת בהגדלת העלות הכספית של הטיפול בפסולת העירונית, עם המעבר למיחזור ושריפה, מבטאת את הפנמת העלויות החיצוניות של הטיפול בפסולת, ובפרט את הנזקים הסביבתיים מהטמנתה. בעבר היה להשפעות סביבתיות מקומיות משקל מרכזי במוטיבציה להקטנת הטמנת פסולת, אולם כיום הרציונל המרכזי למעבר לשריפה ו/או למיחזור פסולת הוא צמצום היקף פליטות גזי החממה, בהשוואה להטמנת פסולת. ראשית, נמנעות הפליטות הישירות הנוצרות בעטיה של ההטמנה; שנית, שריפת פסולת במתקנים, שבהם מופקת אנרגיה מפסולת, חוסכת את פליטות גזי החממה, שהיו נוצרות משימוש בדלקים פוסיליים (כגון גז ופחם) לשם ייצור אותה כמות אנרגיה. נוסף על כך, מיחזור רכיבים מהפסולת מייתר את ייצורם של רכיבים אלה, על פליטת גזי החממה הכרוכה בו. בנוסף על אלה, הובלת הפסולת למטמנות כרוכה במקרים רבים בנסיעות ארוכות של כלי רכב כבדים, הפולטים בעצמם גזי חממה. ואכן בתקופה שבין 1995 ל-2020 ירד באיחוד האירופי היקף הפליטה של גזי החממה הנוצרים מפסולת בלמעלה משליש, הודות לטיפול בפסולת עירונית.[6]

אבן דרך מרכזית בתהליך המעבר מהטמנה למיחזור באירופה הייתה דירקטיבת המטמנות של האיחוד האירופי משנת 1999, שחייבה את חברות האיחוד לפעול להקטנה מדורגת של היקפי ההטמנה.[7] דירקטיבה זו, ואלו שבאו בעקבותיה, נבעו משינוי תפיסתי אצל קובעי המדיניות באיחוד.

אופני היישום של דירקטיבות האיחוד האירופי, כלומר הדרך לצמצום ההטמנה והרחבת הטיפול המתקדם, הם ספציפיים לכל מדינה ומדינה, וקשה למצוא בהם תבנית משותפת. מניתוח של מדיניות הטיפול בפסולת עירונית ב-32 מדינות אירופיות עולה, לדוגמה, כי בכמעט שליש מהן מתקיים מנגנון כלל-מדינתי של גביית תשלום מהתושבים לפי היקף הפסולת וסוגה; בקרוב לשליש מהן קיים מנגנון בחלק מהמדינה; ובשאר המדינות התושבים אינם משלמים ישירות על הטיפול באשפה. על הקושי לאפיין את המשותף למדינות בכל קבוצה תעיד העובדה שאירלנד משתייכת לקבוצת המדינות הראשונה, אך בריטניה, שכנתה, לשלישית. וכך גם לגבי מדינות סקנדינביה: פינלנד ושוודיה משתייכות לקבוצה הראשונה, דנמרק לקבוצה השנייה ואילו נורווגיה לשלישית. דוגמה נוספת מתייחסת לתחולת אופן השידרוג של הטיפול בפסולת עירונית. ברוב המדינות השידרוג נעשה על בסיס כלל-מדינתי, אך בשבע מדינות (חלקן גדולות וחלקן קטנות) הטיפול משודרג רק בחלקים מהן ולא באופן כלל-מדינתי. וכן הלאה ביחס לשורה של קריטריונים.[8]

באופן כללי תהליך הקטנת ההטמנה מיוחס לצירוף של איסורים על שימוש במטמנות, קביעת יעדים ותקנים למיחזור, חובת הפרדה במקור, מיסוי ההטמנה, הרחבת חוקי אחריות היצרנים לאריזות ועוד.[9]

מחקר שבחן את הסדרי התשלום עבור סילוק הפסולת והטיפול בה בארצות מפותחות ומתפתחות מצא כי ישנם הבדלים רבים וגדולים בהסדרים אלה בין הארצות השונות (ולעיתים קרובות גם בתוך הארצות), וכי יש קשר חלקי בין מידת הפיתוח של המדינה לבין גביית תשלום בהתאם לסוגי הפסולת והיקפה – אולם גם במדינות המפותחות נגבה ברוב המקרים תשלום אחיד מהתושבים, ולא תשלום שמשתנה בהתאם לסוגי הפסולת ולהיקפה.[10]

[4] באנגלית - incineration with energy recovery. המשרד להג"ס משתמש במונח 'השבת אנרגיה מפסולת'.

[5] Kaza, Silpa, Lisa Yao, Perinaz Bhada-Tata, and Frank Van Woerden. 2018. What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development Series. Washington, DC: World Bank

[6] נתוני Municipal waste statistics מתוך Eurostat

[7] Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999

[8] Municipal Waste Management Across European Countries, (2016, updated 2022), European Environmental Agency

[9] Waste Management and the Circular Economy in selected OECD countries, OECD, 2019

[10] Bruno Ribas Alzamora, Raphael Tobias de V. Barros (2020), Review of municipal waste management charging methods in different countries, Waste Management, 115, 47-55

ישראל

כאמור, העברת פסולת עירונית למטמנות מקובלת כפתרון הרע ביותר מבחינה סביבתית.[11] ברמת המדינה עצמה ההטמנה מוליכה לתפיסת קרקעות ופגיעה בשטחים פתוחים, למפגע אסתטי, למפגע ריח, לזיהום קרקע ומאגרי מים ולזיהום אוויר בשל שינוע הפסולת אל המטמנה. ברמה הבין-לאומית מדובר בפליטת גזי חממה (בעיקר מתאן) בהיקפים ניכרים: מתאן הוא הגורם לכ-9% מהיקף גזי החממה בישראל (במונחים שווי ערך לפליטות CO_2), רובו (כ-77%) ממטמנות פסולת עירונית.[12] יתר על כן, נזקים אלה הם פרמננטיים, או לכל הפחות מתמשכים לאורך שנים רבות אחרי השלמת ההטמנה. על כן הטמנת הפסולת, כפתרון מרכזי לטיפול בה, נחשבת במדינות המפותחות להתנהגות בלתי-נורמטיבית.[13] באופן דומה, שיעור הפסולת שמדינה מעבירה להטמנה נחשב לקריטריון חשוב במסגרת הביצועים הסביבתיים שלה. לעניין זה דירוגה של ישראל נמוך ביותר (איור 2), שכן היקף המיחזור בישראל הוא מהנמוכים במדינות המפותחות, ולא נעשה בה שימוש במתקנים לשריפת פסולת לשם הפקת אנרגיה (איור 1).

היררכיית דרכי הפעולה העדיפות מבחינה סביבתית על ההטמנה, היא: (1) צמצום כמות הפסולת הגולמית במקור; (2) הפרדה בין פסולת אורגנית לחומרים יבשים, וביניהם הפרדה בין נייר, פלסטיק, זכוכית וכו׳ ומיחזורם ככל הניתן; (3) שריפת הפסולת שאינה ניתנת למיחזור, תוך הפקת אנרגיה מהשריפה; (4) הטמנת השארית בלבד. כאמור, דרכי פעולה אלה יקרות יותר בטווח הקצר – כלומר מהבחינה הכספית הישירה – מאשר הטמנת הפסולת ישירות במטמנות.

בישראל הכלי המרכזי, שנועד לשקף את עלות הטיפול בפסולת ואת עלות ההשפעות החיצוניות שנגרמות מייצורה ומהטמנתה, הוא היטל ההטמנה: היטל שמשלמות הרשויות המקומיות, בהתאם לכמות הפסולת שהן מעבירות להטמנה. היטל ממין זה עשוי להביא להפנמת העלות הכוללת של ייצור פסולת והטמנתה ולצמצום היקף ההטמנה; וזאת באמצעות הקטנת היקפה מלכתחילה (למשל, הקטנת היקף האריזות, אם הרשויות יטילו את תשלום ההיטל ישירות על העסקים/היצרנים), ו/או באמצעות הפרדתה לרכיבים שונים (בידי התושבים) ומיחזורם בהתאם. אולם הרשויות המקומיות בישראל אינן פועלות כדי שהיטל ההטמנה ישולם ישירות על ידי התושבים והעסקים (במקום בעקיפין דרך מיסוי התושבים), בהתאם להיקף הפסולת שהם יוצרים. ההיטל נכלל בתוך כלל ההוצאות של הרשויות המקומיות, אשר ממומנות באמצעות הארנונה ומסים עירוניים אחרים – מה שלא יוצר תמריץ ישיר לתושבים להקטין את היקף הפסולת.[14] ככל הנראה השילוב של הקושי לאכוף מגבלות על השלכת פסולת, בעיקר באזורים עירוניים צפופים, והעלות הנמוכה של ההיטל ביחס לחלופות להטמנה מקטין את התמריץ של הרשויות המקומיות לפעול ביתר נחישות בנושא.

כספי היטל ההטמנה מועברים לפי חוק לקרן לשמירת הניקיון, לפיתוח חלופות סביבתיות להטמנה.

היטל ההטמנה – צדדים כלכליים

הרציונל שמאחורי היטל ההטמנה ברור: הפנמת עלות ההשפעה החיצונית של הטיפול בפסולת על ידי מי שגרם לה.[15] להפניית כספי ההיטל ישירות לטיפול בתחום הפסולת יש, לכאורה, גם הגיון כלכלי ברור: תיקון ההשפעה החיצונית. גובה ההיטל הועלה בהדרגה, והוא גבוה היום פי עשרה, בערך, משהיה ב-2007, אך הוא עדיין נמוך בהשוואה לגובה ההיטל במדינות OECD (איור 2).[16]

[11] Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste

[12] Israel National GHG Inventory 2021, למ״ס.

[13] עם הצטרפותה ל-OECD, קיבלה ישראל על עצמה לקדם את הניהול הסביבתי של מתקני הפסולת. דורון לביא, 2020, ע׳ 294.

[14] ניתוח הממשק החשוב שבין הממשלה לשלטון המקומי בכל הקשור לטיפול בפסולת עירונית הוא מעבר לתחום העיסוק של תיבה זו.

[15] חישוב גודל ההשפעות החיצוניות של ההטמנה מורכב ביותר, ולכן גובה ההיטל במדינות השונות משקף בעיקר את התפיסות הסביבתיות והכוחות הפוליטיים בכל מדינה. ראו אסטרטגיה למשק-פסולת בר קיימא 2021–2030, 2020, המשרד להג״ס, עמ׳ 94.

[16] Waste Management and the Circular Economy in selected OECD countries, OECD, 2019

אשר להצלחתו של ההיטל בהשגת מטרותיו – שיעור הפסולת שהועבר להטמנה (מתוך סך הפסולת) ירד בין 2014 ל-2019 בכחמש נקודות אחוז בלבד, מ-82% ל-77%, ונותר כפול כמעט מהשיעור הממוצע במדינות ה-OECD. מעבר לכך, איור 2 מתאר את עלות ההטמנה מול שיעור ההטמנה במדינות אירופה ובישראל, ואת קו המגמה, המבטא את הקשר בין עלויות ההטמנה לשיעורי ההטמנה.[17]

בחינת קו המגמה מעלה כי עבור עלות ההטמנה בישראל, שיעור ההטמנה גבוה מהשיעור ש"מנבא" קו המגמה. כלומר, שיעור-ההטמנה בפועל גבוה הרבה יותר משיעור-ההטמנה הצפוי לפי עלות ההטמנה.

בצד זאת, עלות ההטמנה מהווה רק רכיב אחד מעלות הטיפול בפסולת לרשויות המקומיות; עליה יש להוסיף את עלויות האיסוף והשינוע למטמנות ועוד. הדבר מסביר גם הוא את הקשר החלקי בין גובה ההיטל לבין שיעורי ההטמנה.

בחינה זו מחזקת את ההתרשמות שעלות ההטמנה הנמוכה יחסית בישראל אינה הגורם המרכזי שבעטיו שיעורי ההטמנה בישראל נותרו גבוהים. נראה אפוא שהעלאת היטל ההטמנה, כשלעצמה ובהעדר חלופות מתקדמות לטיפול בפסולת, לא תביא להקטנה משמעותית של שיעור ההטמנה.[18]

אי הצלחת מנגנון המחיר בהורדת היקף הפסולת נובע מהעובדה שיצרני הפסולת – העסקים והתושבים – אינם משלמים לפי כמות הפסולת שהם מייצרים, שכן היטל הפסולת שמשלמות העיריות למפעילי האתרים נבלע בתוך סך תשלומי העסקים והתושבים לעירייה. מאחר שאין קשר בין היקף המפגע להיקף ההיטל עליו, לא ניתן לצפות לשינוי התנהגות שיביא לצמצום היקף הפסולת. מן הזווית הכלכלית נדרש, אפוא, חיזוק הקשר בין היקף הפסולת שמייצרים התושבים לבין נטל הטיפול בה בין באמצעות גביית תשלום ובין באמצעות חיוב התושבים למיין את הפסולת ולפנות אותה לפחים נפרדים.[19]

הקרן לשמירת הניקיון – צדדים כלכליים

הקרן לשמירת הניקיון הוקמה בשנת 1986, והיא מנוהלת במשרד להג"ס. מטרתה המוצהרת היא איגום כספים, אשר ישמשו לטיפול בפסולת וליעדים נוספים. כ-90% מהכנסות הקרן מגיעים מתקבולי היטל ההטמנה.[20] הקרן אינה פועלת לפי תוכנית שנקבעה מראש באשר לשימוש בכספים, אלא באמצעות העברת כספים – אד הוק – למשרדי ממשלה, וכן באמצעות פרסום מכרזים וקולות קוראים.[21]

מאז הקמתה של הקרן שימש רק שליש מתקבוליה לשדרוג הטיפול בפסולת; הדבר קשור לקיומם של חסמים בתחומי התכנון, הקצאת הקרקעות, מנגנוני המימון וכן לאפקט ה-NIMBY.[22] כל אלה בולמים הקמת מתקנים לטיפול בפסולת. תמונת המראה של השימוש בכספי הקרן היא העודף שהצטבר בה – 3.2 מיליארד ש"ח ב-2020.

הקשיים שהתגלו בהפעלת קרן הניקיון אינם ייחודיים. הניסיון העולמי לגבי מסים ייעודיים וקרנות ייעודיות מלמד שתנאי הכרחי להצלחתן של קרנות אלה הוא תכנון מראש, באשר לתיאום העתי בין ההכנסות לבין ההוצאות בקרנות. תכנון נכון יאפשר, לדוגמא, לצבור כספים בקרן ייעודית כבר בשלב תכנון הפרויקט ולפני תחילת הביצוע, כך שתחילת הביצוע לא תיתקל בחסמים תקציביים ותתעכב. יתר על כן, צבירת כספים בקרן ללא תוכניות מפורטות לשימוש בהם עלולה להוות בזבוז,

[17] עלות ההטמנה למטמין = היטל ההטמנה + דמי הטיפול. היטל ההטמנה מוטל על משקל הפסולת, נגבה בידי מפעילי האתר ומועבר למשרד להג"ס. דמי הטיפול (gate fee) משקפים את עלות הטיפול והרווח של אתר ההטמנה.

[18] ב'אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021–2030', 2020, המשרד להג"ס, עמ' 128 מומלץ להעלות את ההיטל לפחות ל-173 ש"ח לטון, שכן זוהי העלות החיצונית של פליטות גזי החממה מההטמנה. לסקירה בין-לאומית של מיסוי יצרני הפסולת בהתאם להיקף הפסולת שהם מייצרים ראו שם, ע' 97–98.

[19] מעבר לכך, ייתכן כי שיעור ההטמנה הגבוה מבטא גם הבדלים בחשיבות שמייחסים התושבים בישראל ובמדינות אחרות לאיכות הסביבה.

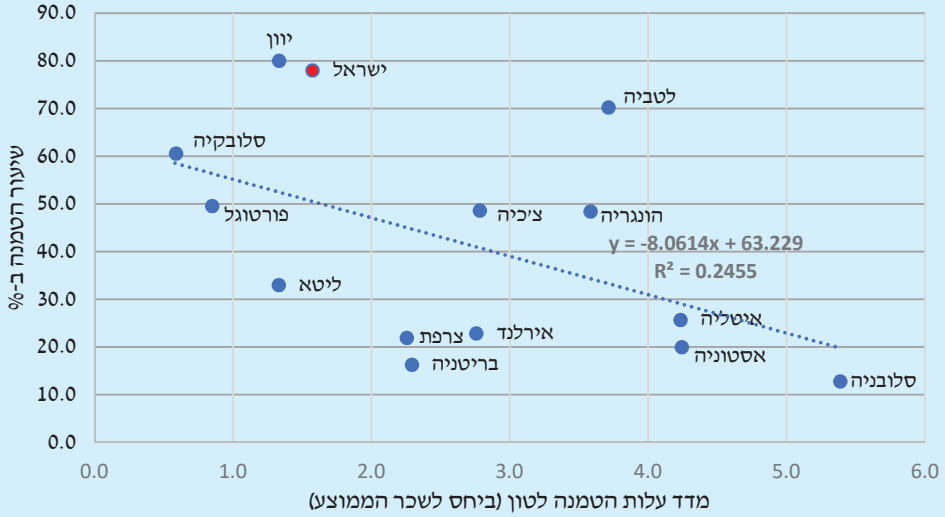
[20] תשלומים אלה מנוהלים בחשבון היטל ההטמנה; לצידו קיימים החשבון הכללי, חשבון הפיקדון וחשבון השקיות.

[21] לניתוח מפורט של פעילות הקרן ראו: הקרן לשמירת הניקיון – היבטים כספיים. דוח מבקר המדינה, מאי 2022.

[22] ר"ת של Not In My Back Yard. הכוונה להתנגדות תושבים לכך שמוסד ציבורי יוקם בקרבת מגוריהם.

ומקשיחה ללא צורך את מגבלת התקציב לשאר פעולות הממשלה. לכן חשוב שהמשך פעילותה של קרן הניקיון בישראל, וקרנות דומות, יתבסס על תוכנית עבודה רב-שנתית ברורה וישימה, לשימוש בתקבולים בהתאם למטרות שנקבעו לקרן.[23]

איור 2
שיעור ההטמנה ועלותה במדינות השונות



המקור: המשרד להג״ס ועיבודי בנק ישראל.
שיעורי ההטמנה ב-2017, עלויות ההטמנה במדינות אירופה ב-2013, בישראל ב-2017.

[23] ב׳אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030, 2020׳, המשרד להג״ס, ע׳ 128, מוצע להקים קרן חדשה למימון שיקום מטמנות. עמדתו החיובית של המשרד להג״ס לגבי הקמת קרנות סביבתיות נשענת על דירקטיבות האיחוד האירופי בנושא.