

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה הרחבה ירד מ-11.5 אחוזי תוצר ב-2020 ל-5.5 אחוזי תוצר ב-2021. הגירעון התקציבי של הממשלה המרכזית ירד מ-11.4 אחוזי תוצר ב-2020 ל-4.4 ב-2021, ויחס החוב לתוצר צומצם מ-71.7 אחוזי תוצר בסוף 2020 ל-68.9 בסוף 2021.
- במחצית השנייה של שנת 2021 צומצמה ההרחבה הפיסקלית על רקע שיעורי ההתחסנות החולכים וגדלים, ההתאוששות הכלכלית ושינוי המדיניות ביחס לגלים הקודמים. המגבלות על הפעילות הכלכלית מוקדו באלו הכרוכות בסיכון האפידמיולוגי הגבוה ביותר, ומתווה הסיוע לעסקים הוגבל לענפים הפגיעים ביותר.
- הצטמצמות הגירעון ביחס לשנת 2020 נבעה מגידול של כ-2.3 אחוזי תוצר בהכנסות וירידה של כ-3.7 אחוזי תוצר בהוצאות. לגידול ההכנסות תרמו יותר מכול המסים הישירים, ולצמצום ההוצאות תרמה הירידה הניכרת של ההוצאות על ההתמודדות עם משבר הקורונה.
- גביית המסים החזקה בישראל בשנת 2021 בלטה לא רק ביחס לעבר אלא גם ביחס למדינות המפותחות האחרות. הגידול החד של ההכנסות פיצה מעל ומעבר על אובדן ההכנסות בשנת 2020, אך חלק ניכר ממנו מיוחס לגורמים חריגים, שעשויים לדעוך בשנים הקרובות.
- לקראת סוף השנה אישרה הכנסת את תקציב המדינה לשנים 2021–2022, לאחר כמעט שנתיים ללא תקציב מאושר. תקציב זה מאזן היטב בין הצורך להימנע מצמצום פיסקלי, שעלול להאט את התאוששות המשק ממשבר הקורונה, לבין הימנעות מהגדלת הגירעון המבני באופן שיקשה על ניהול המדיניות הפיסקלית בעתיד.
- ההוצאה הציבורית על פיתוח התחבורה גדלה בשנים האחרונות, וכן בתקציב שאושר ל-2022. הגידול בתקציב הוקצה לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית במקום לבניית כבישים – שינוי חשוב בסדר העדיפויות של הממשלה בתחום זה.
- עמידה במגבלות שקובעים הכללים הפיסקליים הנוכחיים בישראל תדרוש קונסולידציה פיסקלית משמעותית, שאינה עולה בקנה אחד עם יעד כלכלי חשוב לא פחות: סגירה של הפערים שנצברו בין ישראל לשאר המדינות המפותחות בפריון העבודה וברמת החיים באמצעות שיפור מתמשך של ההון האנושי והגדלת מלאי התשתיות הציבוריות. חשוב שהממשלה תתאים את הכללים הפיסקליים כך שיהיה ניתן להגדיל את ההשקעה לרמה אשר תאפשר קידום מהיר של צעדים לצמצום הפערים תוך שמירה על קיימות פיסקלית.
- ביולי 2021, נחתם הסכם היסטורי על אמנה בדבר מיסוי חברות רב-לאומיות גדולות, הקובעת שיעורי מינימום לתשלומי המס של חברות כאלה, כנראה כבר בשנת 2023. עד כה הצטרפו להסכם כ-140 מדינות ובהן ישראל. מהלך זה עשוי לרסן את "המירוץ לתחתית" של שיעורי המס בתחרות על המיקום ורישום ההכנסות של חברות. חשוב שישראל תכניס את השינויים הנדרשים במערכת המס, כדי להתאימה לשינוי במבנה התמריצים של החברות וכדי להימנע מאובדן תקבולים מהכנסות שמופקות בישראל למדינות אחרות.

1. עיקרי ההתפתחויות

א. מדיניות החזרה לשגרה והמצרפים הפיסקליים במהלך 2021

בעקבות ההתפתחויות האפידמיולוגיות במהלך 2021 והשיפור שנלווה להן במצב המקרו-כלכלי של המשק הישראלי חל שיפור משמעותי גם במדדים הפיסקליים: גירעון הממשלה הרחבה¹ ירד מ-11.5 אחוזי תוצר ב-2020 ל-5.5 אחוזי תוצר ב-2021;² הגירעון התקציבי של הממשלה המרכזית³ ירד מ-11.4 אחוזי תוצר בשנת 2020 ל-4.4 בשנת 2021; יחס החוב לתוצר (ברוטו) צומצם מ-71.7 אחוזי תוצר בסוף 2020 ל-68.9 בסוף 2021 ויחס החוב נטו מ-67.6 ל-65.1⁴. התפתחויות אלו היו חיוביות הרבה יותר מאשר בתחזיות של תחילת השנה, ושיקפו את עוצמת ההתאוששות של המשק ואת הרכבה.⁵

הצטמצמות הגירעון ביחס לשנת 2020 נבע מגידול של 2.3 אחוזי תוצר בהכנסות (מ-34.7 ל-37.0) וצמצום של 3.7 אחוזי תוצר בהוצאות (מ-46.2 ל-42.5). מרבית גידולן של ההכנסות נבע מעלייה של ההכנסות ממסים: המסים הישירים ותשלומי החובה תרמו 1.9 אחוזי תוצר מתוך גידול זה (גידול נומינלי של כ-31% ביחס ל-2020).⁶ מרבית הירידה בהוצאות נבעה מצמצום ההוצאות על תוכניות הקורונה הזמניות וכן מאופי המרסן של התקציב ההמשכי, שלפיו התנהלו משרדי הממשלה במשך כמעט שנתיים.

ירידת גירעון הממשלה הרחבה ל-5.5 אחוזי תוצר קירבה אותו לסביבת הגירעון ששררה ב-2019 – 4.5 אחוזי תוצר – אך הרכבו היה שונה מאוד: ההוצאות ב-2021 היו גבוהות ב-3 אחוזי תוצר מאשר ב-2019, וההכנסות – ב-2 אחוזי תוצר (לוח ו-1). הסיבה להבדל לעומת 2019 היא הוצאות קורונה זמניות, שהוציאה הממשלה בעיקר במחצית הראשונה של 2021, והכנסות חריגות, בעיקר מענפי הנדל"ן והיי-טק. במהלך השנה הוסיפו תקבולי המסים לגדול, וההוצאות בגין הקורונה פחתו, כך שהגירעון התקציבי במחצית השנייה של השנה הסתכם ב-3.1 אחוזי תוצר, לעומת 5.9 אחוזי תוצר במחצית הראשונה של 2021 ולעומת 4.2 אחוזי תוצר במחצית השנייה של 2019 (איור ו-1).

ההתפתחויות של המדדים הפיסקליים היו חיוביות הרבה יותר מאשר בתחזיות של תחילת השנה, ושיקפו את עוצמת ההתאוששות של המשק ואת הרכבה.

לגידול של 2.3 אחוזי תוצר בהכנסות הממשלה בין 2020 ל-2021 תרמו המסים הישירים ותשלומי החובה 1.9 אחוזי תוצר.

הגירעון התקציבי במחצית השנייה של השנה הסתכם ב-3.1 אחוזי תוצר, לעומת 5.9 אחוזי תוצר במחצית הראשונה של 2021 ולעומת 4.2 אחוזי תוצר במחצית השנייה של 2019.

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). פעילות נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה.

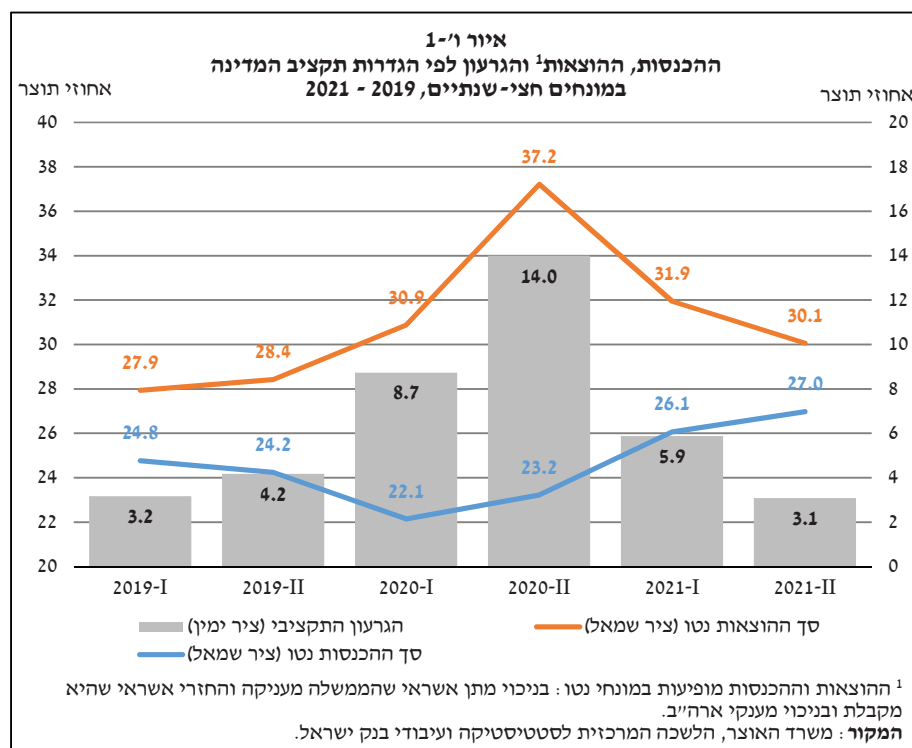
² על פי נתוני הלמ"ס הגירעון הסתכם ב-3.8 אחוזי תוצר. הסיבה לפער היא שהלמ"ס מפחיתה מההשקעה הציבורית (למטרות שיכון) את ההכנסות ממכירת קרקעות, משום שהפרשנות לכללי החשבונות הלאומיים גורסת כי מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. כאשר בוחנים את הנתונים ממדינות ה-OECD לשנים האחרונות מוצאים כי במרביתן ההכנסות הנדונות נמוכות מאוד (כ-0.05 אחוז תוצר בממוצע), וכי ההפחתה בהשקעה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקע חקלאית שהושבחה או רכישה ושיפוץ של דירות בדיוור הציבורי ומכירתן לזכאים. לעומת זאת בישראל מדובר בהכנסות ממכירת קרקעות שלמדינה יש עליהן בעלות היסטורית, כלומר במימוש נכסים, ובשנת 2021 הן הסתכמו בכ-1.8 אחוזי תוצר. כיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא אותה הפחתה ואת מכירת הקרקעות מציגים כסעיף מימוני שמרסן את גידול החוב.

³ הגירעון התקציבי מייצג את הוצאות הממשלה והכנסותיה במזומן לפי הגדרות תקציב המדינה.

⁴ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו בניכוי הלוואות פעילות של הממשלה לציבור ובניכוי פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

⁵ למשל, בדוח בנק ישראל לשנת 2020 תחזית יחס החוב לתוצר בסוף 2021 עמדה על 77 אחוזי תוצר. תחזית דומה פורסמה באותה תקופה על ידי משרד האוצר (תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 – 2024, עמ' 29, מרץ 2021).

⁶ לניתוח הגידול החריג של תקבולי המסים ראו תיבה ו-2 בהמשך פרק זה.



התשואות על האג"ח הממשלתיות של ישראל אמנם הוסיפו לרדת במחצית הראשונה של 2020, אך מאז הן היו במגמת עליה ובסוף 2021 היו גבוהות ב-30 נקודות בסיס⁷ מאשר בסוף 2019. לירידת התשואות ב-2020 תרמו ההקלה הכמותית (Quantitative easing, QE), שבמסגרתה רכש בנק ישראל אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני, וירידת התשואות בעולם על רקע תוכניות מקבילות של בנקים מרכזיים אחרים.⁸ למרות עלויות הגיוס הנמוכות עלה נטל תשלומי הריבית מ-2.1 אחוזי תוצר בשנת 2019 ל-2.8 אחוזי תוצר בשנת 2021 – בין היתר בשל גידול החוב הציבורי, ובשל השפעת עליית המדד במהלך 2021 על תשלומי הריבית והפרשי ההצמדה על החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן, המהווה כמחצית מהחוב.⁹

המדיניות הפיסקלית בתחילת השנה הייתה שונה מאוד מזו שבסופה. תחילת השנה הייתה המשך ישיר של שנת 2020: גל התחלואה השלישי גרר החמרה של המגבלות בחודשים ינואר-פברואר. (ראו פרק א'). זאת במקביל להמשך פעילות הממשלה על בסיס התקציב ההמשכי

⁷ נהוג להתייחס לשינוי בשיעור התשואה בנקודות בסיס ולא באחוזים. נקודת בסיס היא 0.01 נקודת אחוז, כלומר: 30 נקודות בסיס הן 0.3 נקודת אחוז.

⁸ לרכישות השפעה שלילית על התשואות. על כך ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2020.

⁹ הוצאות הריבית מדווחות בפרק זה ובחשבוונאות הלאומית בהתאם לנורמה הבין-לאומית, שלפיה הריבית המוצגת היא הריבית הנומינלית על בסיס צבירה. חישוב זה דורש כי הוצאות הריבית יכללו גם את הפרשי ההצמדה על יתרות החוב הציבורי, וכי ההוצאה תתייחס לתקופה שבגינה יש לשלם את הריבית, ללא קשר למועד התשלום בפועל. לעומת זאת בתקציב המדינה תשלומי הריבית על החוב הממשלתי מוצגים לפי גישה ריאלית על בסיס מזומן, כלומר מוצגים רק תשלומי הריבית בפועל.

המרסן¹⁰ ו"קופסאות הקורונה". במחצית הראשונה של השנה רשת הביטחון לעסקים ולמשקי הבית עוד הייתה בתוקף, סיפקה יציבות למשק וסייעה במיתון הזעזועים שנגרמו מהתחלואה.¹¹ גם הוצאות הבריאות הוסיפו להיות גבוהות, עם פריסתן ההדרגתית של מערך החיסונים לכלל האוכלוסייה והרחבת הבדיקות ככלי המשמש לניטור בשגרה.¹²

במחצית השנייה של השנה צומצמה ההוצאה הממשלתית, על רקע סיום רשת הביטחון החברתית-כלכלית ועקב השינוי במדיניות הממשלה ביחס לתחלופה שבין הגבלת הפעילות הכלכלית לצמצום התחלואה, במידה רבה בזכות שיעורי ההתחסנות ההולכים וגדלים. הממשלה החליטה שלא להאריך את מדיניות החל"ת והמענקים לעסקים אחרי יוני 2021, ובאוקטובר בוטלו גם ההקלות בזכאות לדמי אבטלה לבני 45 ומעלה. גם התמודדות הממשלה עם גלי התחלואה הרביעי (שהחל ביולי) והחמישי (שהחל בדצמבר) הצביעה על שינוי מדיניות ביחס לגלים הקודמים: במקום להגביל את הפעילות הכלכלית ולפצות על כך עובדים ועסקים רבים באמצעות רשת ביטחון נרחבת מיקדה הממשלה את המגבלות בפעילויות הכרוכות בסיכון האפידמיולוגי הגבוה ביותר, ובהתאם לכך הגבילה את מתווה הסיוע לעסקים רק לענפים הפגיעים ביותר. אישור התקציב וחוק ההסדרים על ידי הממשלה באוגוסט והכנסת בנובמבר היה נקודת ציון נוספת, שסימנה את הפניית מיקוד המדיניות לנושאים ארוכי טווח.

תקבולי המסים הלכו וגדלו לאורך כל השנה. במחצית הראשונה גידולם היה בעיקר פיצוי על אובדן ההכנסות בשנת 2020, כתוצאה מההתאוששות בצריכה הפרטית וצמצום פער התעסוקה שנפער בשנה הקודמת. לעומת זאת במחצית השנייה של השנה ניכר פער חיובי הולך וגדל מהרמה הצפויה על פי המגמה ארוכת הטווח. ההכנסות המשיכו להפגיע כלפי מעלה בכל חודש מחדש, והגירעון החזוי לשנת 2021 הלך והצטמצם בהתאם. במהלך דיוני התקציב לשנת 2022, בין אוגוסט לאוקטובר, נמשך גידול ההכנסות, והממשלה החליטה להקצות, בתקציב 2022, רזרבה בסך 10 מיליארדי ש"ח להוצאות קורונה, על רקע אי-הוודאות הבריאותית והשיפור בתחזית ההכנסות לאותה שנה. נוסף על כך אישרה הממשלה בפברואר 2022 הפחתת מסים בשווי של כ-4 מיליארדי ש"ח לשנת 2022, על בסיס הערכות שתקבולי המסים יהיו אף גבוהים יותר מאשר בתחזית של נובמבר.

הגירעון של ישראל, שמאז 2016 היה גבוה מהגירעון החציוני במדינות ה-OECD, ירד השנה אל מתחת לחציון ה-OECD (איור ו'-2). לעומת זאת הגירעון בניכוי השפעת מחזור העסקים (הגירעון מנוכה המחזור) נותר גבוה, בין היתר בשל ההוצאות הישירות לטיפול במשבר. גירעון גבוה זה נבע בעיקר מרמת הוצאות גבוהה יותר על ביטחון ותשלומי ריבית ומנטל מס נמוך יחסית, בעוד שההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל היא בין הנמוכות ביותר ב-OECD, שלישית אחרי דרום קוריאה ואירלנד.

בעוד שבמדינות רבות ב-OECD החוב הציבורי המשיך לגדול, בישראל הוא דווקא הצטמצם מעט ב-2021, כך שהגידול המצטבר של יחס החוב לתוצר בישראל בין 2019 ל-2021 היה נמוך במקצת מאשר במדינות מפותחות אחרות – 9.4 אחוזי תוצר לעומת 10.3 אחוזי תוצר בחציון של

במחצית השנייה של השנה צומצמה ההוצאה הממשלתית, על רקע סיום רשת הביטחון החברתית-כלכלית.

אישור התקציב וחוק ההסדרים על ידי הממשלה באוגוסט והכנסת בנובמבר היה נקודת ציון נוספת, שסימנה את הפניית מיקוד המדיניות לנושאים ארוכי טווח.

בעוד שבמדינות רבות ב-OECD החוב הציבורי המשיך לגדול, בישראל הוא דווקא הצטמצם מעט ב-2021.

¹⁰ העדר תקציב מאושר מטיל מגבלות על תוכנית העבודה של המשרדים, ומחייב אותם לפנות לוועדות חריגים לגבי פעולות שגרתיות, לא כל שכן חדשות, תוך אי-וודאות לגבי עצם אישורן ומועד האישור. נוהלי התקציב ההמשכי גם מגבילים התקשרויות ארוכות טווח חדשות בגלל האופי הזמני של תקציב זה. הם גם קובעים סדר קדימויות להוצאות לפי התחייבויות חוזיות קיימות, וכך, מטעמים טכניים, מוחל קיצוץ של פעילויות שמבצעים גופים חוץ-ממשלתיים במיקור חוץ אף שהן ממומנות באופן שוטף על ידי הממשלה.

¹¹ תשלומי התמיכות הישירות הסתכמו ב-2021 ב-3.3 אחוזי תוצר, לעומת 4.1 ב-2020 ו-1.0 ב-2019. לעומת זאת תשלומי ההעברה השוטפים היו ברמה של 9.7 אחוזי תוצר, לעומת 11.3 בשנת 2020.

¹² ההוצאה הציבורית לבריאות הסתכמה בשנת 2021 ב-5.8 אחוזי תוצר, לעומת 6.2 ב-2020 ו-5.4 ב-2019.

ה-OECD. למרות הגידול המתון יותר, רמת יחס החוב לתוצר נותרה בחצי העליון של התפלגות המדינות המפותחות.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2015 עד 2021
(אחוזי תוצר)

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	
37.0	34.7	35.0	35.8	37.4	36.4	36.8	סך ההכנסות הציבוריות
0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	מוזה: ההכנסות מרכוש
32.8	30.1	30.4	31.1	32.6	31.4	31.4	סך המסים
12.3	11.6	11.9	12.2	12.5	12.3	12.8	המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.0	2.7	2.8	2.9	2.7	3.3	3.0	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
12.4	10.5	10.5	10.7	12.2	10.5	10.5	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.1	5.2	5.2	5.3	5.2	5.2	5.1	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
0.7	1.0	1.0	1.1	1.1	1.4	1.4	מענקים
3.1	3.2	3.1	3.2	3.2	3.2	3.3	אחר ¹
42.5	46.2	39.5	40.1	39.4	38.6	38.4	סך ההוצאות הציבוריות²
37.9	41.0	35.1	35.5	35.0	34.2	34.4	ההוצאות השוטפות
17.6	18.7	17.4	17.5	17.2	16.8	16.8	הצריכה האזרחית
4.0	4.4	4.3	4.5	4.4	4.4	4.5	הצריכה הביטחונית המקומית
0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	1.0	1.0	היבוא הביטחוני
3.3	4.1	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	התמיכות הישירות
9.7	11.3	9.7	9.6	9.7	9.3	9.4	תשלומי ההעברה השוטפים
2.8	2.0	2.1	2.4	2.2	2.1	2.1	תשלומי הריבית ³
0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ⁴
4.0	4.7	3.9	4.0	3.8	3.8	3.5	השקעות הממשלה הרחבה כולל מענקי השקעה ²
35.2	39.2	32.5	32.5	32.1	31.1	30.9	ההוצאה האזרחית ללא ריבית²
5.5	11.5	4.5	4.3	2.0	2.1	1.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה²
4.4	11.4	3.7	2.9	1.9	2.1	2.1	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ⁵
4.6	9.5	3.2	2.8	0.8	1.0	0.8	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
4.6	9.0	4.9	4.6	2.2	2.0	1.2	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{6,2}
65.1	67.6	57.5	57.6	57.1	59.0	60.6	החוב הציבורי (נטו) ^{8,7}
68.9	71.7	59.5	60.4	60.2	62.0	63.8	החוב הציבורי (ברוטו) ⁷

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

² ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

³ ה"למ"ס עדכנה בשנת 2018 את חישוב הוצאות הריבית, החל משנת 1995 והון 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 לפי הגדרות שונות.

⁶ המקור: OECD. מותאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו הרחבה בהערות שוליים 4 באיור ו'-2.

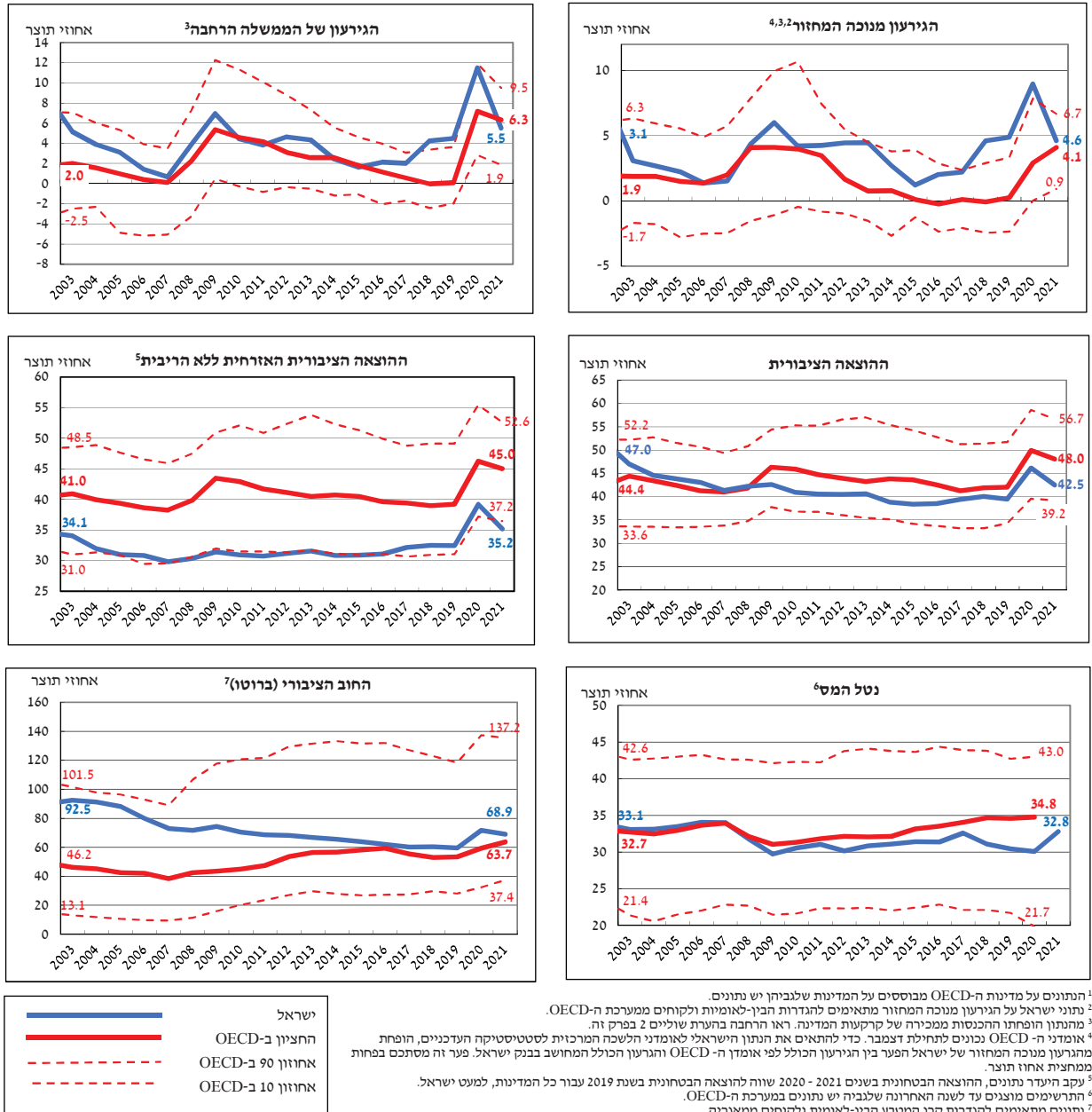
⁷ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

⁸ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות הלוואות פעילות ובניכוי פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'-2

המצרפים הפיסקלים בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD¹, 2003 עד 2021



ב. אישור תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנים 2021–2022

לאחר שהממשלה פעלה כמעט שנתיים ללא תקציב מאושר, אישרה הכנסת בנובמבר את תקציב המדינה לשנים 2021–2022. מסגרות התקציב הורחבו ביחס לכללים הפיסקליים ערב המשבר במטרה לאזן בין הימנעות מצמצום פיסקלי, שעלול להאט את התאוששות המשק ממשבר הקורונה, לבין הימנעות מהגדלת הגירעון המבני באופן שיקשה על ניהול המדיניות הפיסקלית בעתיד. לעומת תקציב 2019, תקציב 2022 משקף ירידה בתקציב הביטחון ביחס לתוצר, בהמשך למגמה הרב-שנתית, לצד עלייה ניכרת של תקציב ההשקעה בתשתיות, פרי הבשלת תוכניות שקודמו בשנים האחרונות. התוכנית הכלכלית שאושרה לצד התקציב והחלטות הממשלה שהתקבלו מאז עולות בקנה אחד עם המלצות בנק ישראל¹³ וכוללות רפורמות חשובות, שיתמכו בצמיחה בת-קיימא של המשק ובהגדלת הפריזון לצד מתן מענה למספר סוגיות מבניות בפעילות הממשלה.

בתחום ההשקעה בתשתיות אישרה הממשלה תוכניות בתחום הדיוור, שנועדו להגדיל את מספר התחלות הבנייה, יחד עם פיתוח שוק השכירות ארוכת הטווח והסבת משרדים למגורים. כמו כן נקבעו יעדים ארוכי טווח לפריסת תשתיות תקשורת מתקדמת והסרת החסמים להשגתם. במשק האנרגיה החליטה הממשלה להסיר חסמים בפני כניסת אנרגיות מתחדשות ורכבים חשמליים, כדי לתמוך בהפחתת הפליטות. בתחום התחבורה הציבורית הוסדרה ההפעלה של תחבורה גמישה, חוקק "חוק מטרו" ייעודי להסדרת הפרויקט ותקצובו וקודמה ההקמה של נתיבים מהירים. במקביל החליטה הממשלה להחיל אגרות גודש באזור תל אביב החל משנת 2025, כאשר שירותי התחבורה הציבורית יהיו ברמה מספקת.¹⁴

בתחום פיתוח ההון האנושי הקצתה הממשלה תקציב כבר משנת הלימודים הקרובה להעברת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך ממשרד הכלכלה למשרד החינוך במטרה לשפר את איכות החינוך במוסדות אלו.¹⁵ כמו כן ניתן תיעודף גבוה להשקעה בהון אנושי בחברה הערבית במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית, ובפרט: העמקת התקצוב הדיפרנציאלי בתיכונים הערביים, קביעת יעדים לצמצום פערים בין המגזרים היהודי לערבי במערכת החינוך, העלאת איכות צוותי ההוראה ושיפור הידע והיכולות המקצועיות והניהוליות של עובדי מחלקות החינוך והנוער ברשויות המקומיות.¹⁶ כן התניע משרד החינוך מהלכים להקניית אוטונומיה ניהולית למנהלי בתי הספר באימוץ כלים פדגוגיים ייחודיים.¹⁷

¹³ ביוני 2021 הגיש בנק ישראל לממשלה את המלצותיו להאצת הצמיחה במשק בארבעה צירי פעולה אסטרטגיים ואת המסגרת הפיסקלית למימונם. המסמך, אשר גובש תוך התייעצות עם שותפים רבים במשרדי הממשלה השונים, מתמקד בתוכניות שיסייעו בהתמודדות עם אתגרי המשק שמעבר לאופק הקורונה, עם דגשים בהעלאת הפריזון, בפיתוח השווקים הפיננסיים ובצמצום פערים בכושר ההשתכרות וביכולות העובדים. ארבעת צירי הפעולה שהתוכנית מדגישה הם: פיתוח ההון האנושי, השקעות בטכנולוגיה ובתשתיות, פיתוח המערכת הפיננסית וטיוב הרגולציה והטכנולוגיה לשם יעול עבודת הממשלה. בנק ישראל (2021). תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם.

¹⁴ סיכום הרפורמות העיקריות בחוק ההסדרים מופיע בהודעה לעיתונות של משרד האוצר: https://www.gov.il/he/departments/news/press_04112021.

¹⁵ בהחלטת ממשלה מס' 951 מתאריך 9.1.2022 הוחלט להקצות לרפורמה במעונות היום כ-0.6 מיליארד ש"ח בשנה למשך ארבע שנים: 0.35 מיליארד ש"ח בשנה לשם שדרוג תשתיות המעונות (סכום שחלק ממנו יועבר מתקציב משרד הכלכלה, חלק ממשרד האוצר, וחלק מהקצאה-מחדש בתוך תקציב הבינוי של משרד החינוך) ו-0.24 מיליארד ש"ח נוספים יתווספו למשרד החינוך לשם שיפור התקינה, ההכשרה והפיקוח על מעונות היום. מתוך מאה תקנים שיתווספו למשרד, מחצית היא תקנים תוספתיים, ומחצית תועבר ממשרד הכלכלה. לפירוט ראו: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec951_2022.

¹⁶ לסיכום עיקרי התוכנית הרב-שנתית לקידום המגזר הערבי ראו את הודעת המשרד לשוויון חברתי: https://www.gov.il/he/departments/news/arabs_economy_growth_plan.

¹⁷ לפירוט השינויים בתקציב משרד החינוך לשנים 2021–2022: <https://edu.gov.il/heb/data/budget/Pages/budget2021.aspx>.

לעומת תקציב 2019, תקציב 2022 משקף ירידה של סעיף הביטחון ביחס לתוצר – המשך למגמה הרב-שנתית – לצד עלייה ניכרת של סעיף ההשקעה בתשתיות, פרי הבשלת תוכניות שקודמו בשנים האחרונות.

התוכנית הכלכלית שאושרה לצד התקציב והחלטות הממשלה שהתקבלו מאז עולות בקנה אחד עם המלצות בנק ישראל וכוללות רפורמות חשובות, אשר יתמכו בצמיחה בת-קיימא של המשק ובהגדלת הפריזון לצד מתן מענה למספר סוגיות מבניות בפעילות הממשלה.

בהיבטי טיוב הרגולציה אישרה הממשלה הקלות ביבוא במסלול של הצהרה, על בסיס התקינה האירופית וללא צורך בהתאמות לרגולציה הישראלית או אישורים מוקדמים. למהלך זה פוטנציאל לתרום להגברת התחרות במשק, להגדלת הפריון ולהפחתת יוקר המחיה, וחשוב שהממשלה תמשיך לקדם אותו למוצרים ולפלחי שוק נוספים. אושרה גם רפורמה ברישוי עסקים, שבמסגרתה תקום ועדה מאסדרת לרישוי עסקים. הוועדה תוסמך לשנות את הדרישות ברישיונות ותפעל לקיצור הליכי הרישוי, הוזלת עלויות דרישות הרישוי ומיקודן בהתאם לתקנים בין-לאומיים.¹⁸

הצעדים המבניים שנכללו בתוכנית הכלכלית שאושרה עם תקציב 2021–2022 רבים וחשובים, אך נדרשים עדיין מאמצים והתמדה כדי להבטיח את יישומם בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו ואת התאמתם ללקחים שיופקו ולמידע שיתווסף בתהליך היישום. כמו כן חשוב להמשיך ולקדם – בתקציבים הבאים, ובפרט בתקציב הדו-שנתי הקרוב – צעדים מבניים, רפורמות ותוכניות השקעה רבות נוספות, שנדרשות כדי לשפר את הפריון בישראל ולסייע בסגירת פערי רמת החיים בין ישראל למדינות המתקדמות ב-OECD. ככל שהממשלה תתמיד בקידום מהלכים כאלה הדבר יתבטא גם בהיערכות מהירה יותר של המגזר העסקי ובגידול של ההשקעות הפרטיות במשק, ויאזן את סגירת הפערים מול המדינות המובילות. בפרט חשוב לקדם את התחומים שזכו למענה מוגבל בתקציב הנוכחי, ובמיוחד רפורמות לשיפור מערכת החינוך – ובאמצעותן שדרוג ההון האנושי בישראל – וכן לקדם שילוב איכותי של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה באמצעות מתן כלים לפיתוח ההון האנושי הרלוונטי לשוק העבודה בקרבה.

הצעדים המבניים שנכללו בתוכנית הכלכלית אשר אושרה עם התקציב חשובים. עם זאת נדרשים עדיין מאמצים כדי להבטיח את יישומם בהתאם ללוחות הזמנים אשר נקבעו ואת התאמתם ללקחים שיופקו ולמידע שיתווסף בתהליך היישום.

2. הוצאות הממשלה

הוצאות הממשלה הרחבה הסתכמו ב-2021 ב-42.5 אחוזי תוצר, לעומת 46.2 אחוזי תוצר ב-2020 ו-39.5 אחוזי תוצר ב-2019. ההוצאה האזרחית ללא ריבית קטנה אף יותר בין 2020 ל-2021 – מ-39.2 ל-35.2 אחוזי תוצר – עקב דעיכת הוצאות הקורונה, בעיקר במחצית השנייה של השנה.

א. השלכות התקציב ההמשכי הדו-שנתי

לאחר שנה שלמה ללא תקציב מאושר התנהלה הממשלה גם לאורך מרבית שנת 2021 לפי תקציב המשכי מרסן, אשר היה נמוך בכ-6 מיליארדי ש"ח ממגבלת ההוצאה שהייתה בתוקף בתחילת השנה (לוח ו'-2). מצב כזה, שבו שנת תקציב (2020) מתחילה ומסתיימת ללא תקציב מאושר, הוא חסר תקדים – דבר שפוגע בפעילות המשרדים וביכולתם לבצע את תוכניות העבודה שלהם, בשל אי-הוודאות ששררה והמגבלות הטכניות על התקשרויות חדשות עם גורמים מחוץ לממשלה שאינן מתוקצבות מלכתחילה.¹⁹

ביוני 2021 הוקמה ממשלה חדשה, החל תהליך העבודה על תקציב המדינה לשנים 2021–2022, והוא אושר סופית בתחילת נובמבר. בגלל האישור המאוחר היכולת של משרדי הממשלה לנצל את תקציביהם בחודשיים שנותרו הייתה מוגבלת, והשנה הסתיימה בתת-ביצוע של הוצאות המשרדים הרגילות (ללא קורונה) בסכום של כ-5.6 מיליארדי ש"ח. שיעור הביצוע עמד על 98.5% מתקציב

בגלל האישור המאוחר של תקציב המדינה היכולת של משרדי הממשלה לנצל את תקציביהם בחודשיים שנותרו הייתה מוגבלת, והשנה הסתיימה בתת-ביצוע של הוצאות המשרדים הרגילות (ללא קורונה).

¹⁸ סיכום הרפורמות העיקריות בחוק ההסדרים מובא בהודעה לעיתונות של משרד האוצר:

https://www.gov.il/he/departments/news/press_04112021.

¹⁹ סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה מעגן את הכללים לביצוע הוצאות המדינה בשנה ללא תקציב מדינה מאושר (תקציב המשכי). החוק מטיל מגבלות הוצאה (שנתית וחודשית) ומגבלת התחייבויות, וכן קובע מדרג חשיבות לביצוע ההוצאות ולנטילת ההתחייבויות. בתחילת 2020 תוקן חוק היסוד, ומגבלת ההוצאה החודשית שונתה כך שתשלומי החוב, למעט הקרן לביטוח הלאומי, לא ייכללו במסגרת ההוצאה המותרת. ההוצאה החודשית המותרת היא 1/12 ממסגרת ההוצאה השנתית המותרת.

המשרדים שאושר בכנסת בנובמבר (איור ו'-3). שיעור זה נמוך לא רק בהשוואה לשנות תקציב רגילות, אלא גם ביחס לשנים אחרות שבהן הממשלה פעלה לפי תקציב המשכי. קבוצות המשרדים שנפגעו מאישור התקציב המאוחר במידה הרבה ביותר היו המשרדים המנהליים והכלכליים וכן ההוצאות שאינן נכללות בקבוצת משרדים ספציפית ("הוצאות שונות").²⁰ מערכת הביטחון אמנם הוציאה גם היא בחסר במהלך מרבית השנה, אך הצליחה להגדיל משמעותית את הוצאתה בחודשים נובמבר-דצמבר וסיימה את השנה עם שיעור ביצוע מלא.²¹ המשרדים החברתיים הוציאו את תקציבם בהתאם למצופה לאורך השנה, וסיימו אותה עם ביצוע גבוה בכ-2.4 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב שאושר בנובמבר 2021.

לוח ו'-2

שינויים במסגרת התקציב לשנת 2021, מיליארדי ₪

מיליארדי ש"ח	האירוע	תאריך
426	תקרת ההוצאה בחוק, נכון לתחילת 2021 ¹	
400	התקציב ההמשכי לפי חוק יסוד: משק המדינה	29.12.2020
420	הגדלת מסגרת התקציב ההמשכי של 2021 ²	30.12.2020
432	הגדלת תקרת ההוצאה בחוק עם אישור תקציב 2021 ³	5.11.2021
426	ההוצאות ללא אשראי: ביצוע בפועל ⁴	31.12.2021
69	תקציב הקורונה בתחילת השנה (כולל עודפים משנת 2020)	1.1.2021
57	ביצוע בפועל (במזומן)	31.12.2021

¹ משרד האוצר, תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 – 2024, עמ' 14, מרץ 2021.

² חוק יסוד: משק המדינה - תיקון מס' 11 והוראת שעה לשנת 2021.

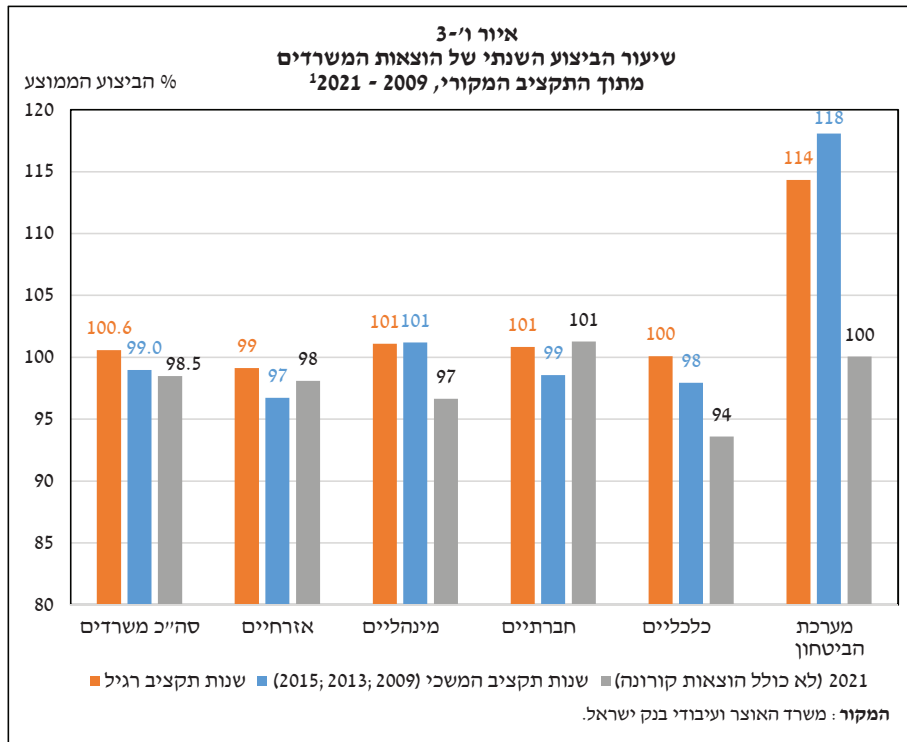
³ חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2021 ו-2022) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"ב-2021.

⁴ משרד האוצר, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גרעון הממשלה ומימונו, ינואר 2022.

⁵ תכניות הקורונה תוקצבו בנפרד וכללו רק את התוכניות הזמניות שיזמה הממשלה כדי לסייע למשק בהתמודדות עם משבר הקורונה.

²⁰ שיעור הביצוע של ההוצאות השונות לא מצוין באיור ו'-3. ב-2021 הוא הסתכם ב-37% מתקציבם של המשרדים הרלוונטיים, לעומת 49% בשנות תקציב רגיל ו-43% בשנים קודמות שבהן הממשלה פעלה לפי תקציב המשכי.

²¹ מערכת הביטחון קיבלה תוספת תקציבית זמנית בסך כ-2 מיליארדי ש"ח בשל מבצע "שומר חומות", אך זו כבר נכללה בתקציב המקורי, שאושר בכנסת בנובמבר.



ב. "קופסת הקורונה"²²

ההקצאה התקציבית להתמודדות הממשלה עם משבר הקורונה בשנת 2021 – "קופסת הקורונה" – הייתה שונה באופיה מאשר ב-2020. ראשית, בניגוד לשנת 2020, גודלה הכולל של הקופסה נקבע בתחילת השנה, עם העברת העודפים שנותרו משנת 2020, ופרט להסטות בין הסעיפים לא הוכנסו שינויים בגודל הקופסה לאורך השנה.²³ שנית, עלות התוכניות במימון ציבורי הצטמצמה מכ-80 מיליארדי ש"ח בשנת 2020 לכ-57 מיליארדים בשנת 2021 (לוח ו'-3).²⁴ עם זאת, תוואי ההוצאה במחצית הראשונה של 2021 היה דומה יותר לזה של 2020 – הוצאה חודשית ממוצעת של כ-7 מיליארדי ש"ח לעומת 9 מיליארדים בהתאמה. זאת לעומת המחצית השנייה של 2021, שבה ההוצאה החודשית הממוצעת הסתכמה בכ-3 מיליארדי ש"ח.

²² למסגרת התקציב ההמשכי נוספה מסגרת הוצאה שהוגדרה בנפרד לשם תקצוב תוכניות הסיוע הכלכלי להתמודדות עם משבר הקורונה. עלות ה"קופסה" המקורית לשנת 2021 הסתכמה ב-52.3 מיליארדי ש"ח, ובתחילת השנה היא הוגדלה ב-16.3 מיליארדי ש"ח נוספים, שעברו כעודפים מהשנה הקודמת, כלומר לסך של 68.6 מיליארדי ש"ח. עם אישור התקציב הרשמי, בנובמבר, הוכללו הוצאות הקורונה בתקציב השנתי הרגיל, ובחוק מגבלת ההוצאה הן הוחרגו כהעלאה זמנית של התקרה, שלא תשפיע על מגבלת ההוצאה בשנים הבאות.

²³ לניתוח השינויים המרובים ב"קופסת הקורונה" במהלך שנת 2020 ראו דוח בנק ישראל לשנת 2020, פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו.

²⁴ סכומים אלו כוללים את ההוצאה מתקציב המדינה ומתקציב המוסד לביטוח הלאומי על תוכניות הסיוע למשקי בית ולעסקים ועל תוכניות ההאצה והתגבור של השירותים החברתיים ובראשם מערכת הבריאות.

לוח ו'-3

הרכב הוצאות הקורונה לפי סוג התכנית (ביצוע במזומן), מיליארדי ₪

סוג התכנית	2020		2021		סה"כ שנתי
	אפריל-דצמבר	ינואר-יוני	יולי-דצמבר	2020	
תמיכה במשקי בית	4.9	3.6	0.7	43.8	25.7
סיוע תקציבי לעסקים	2.0	1.8	0.6	17.7	13.9
התמודדות ישירה עם המגפה (בריאות)	1.1	0.8	1.1	10.0	11.9
הוצאות קורונה בשאר משרדי הממשלה	0.5	0.3	0.2	4.1	3.3
שימור תעסוקה ותכניות האצה	0.5	0.1	0.2	4.6	2.0
סה"כ במיליארדי ₪	8.9	6.6	2.9	80.2	56.9
סה"כ באחוזי תוצר	7.7	5.3	2.1	5.7	3.7

המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל

ג. מיקוד בתקציב פיתוח התחבורה בישראל

בחינת הרכב ההוצאה
על פיתוח התחבורה
בשנים האחרונות
מעלה כי גידול התקציב
הופנה לפיתוח תשתיות
תחבורה ציבורית במקום
לבניית כבישים. הסטה
זו מבטאת שינוי חשוב
בסדר העדיפויות בתוך
סעיף תקציבי זה.

מאז שנת 2016 ניכר גידול מתמשך של ההוצאה התקציבית בסעיף "פיתוח התחבורה" (סעיף 79). גידול זה הוא בשנים 2020–2021 ותקצב ברמה גבוהה גם בשנת 2022. זאת לאחר שנים רבות שבהן ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל הייתה מועטה מדי בהתחשב במלאי התשתיות הנמוך בישראל בהשוואה למדינות המפותחות האחרות, במיוחד על רקע גידול האוכלוסייה המהיר יותר בישראל.²⁵ גידול ההשקעות בתחבורה נבע בעיקר מביצוע תוכניות שקודמו לפני שנת 2020 בשילוב עם האצת היכולת לבצען בתקופות הסגרים, אשר בהן התנועה בכבישים הייתה פחותה ביחס לימי שגרה.²⁶ מיזמי התחבורה שנכללו בתוכניות ההאצה של קופסת הקורונה הסתכמו ב-1.1 מיליארדי ש"ח בלבד, מתוך גידול של 4.7 מיליארדי ש"ח בסעיף פיתוח התחבורה בין 2019 ל-2020 (איור ו'-4).

בחינת הרכב ההוצאה על פיתוח התחבורה בשנים האחרונות מעלה כי גידול התקציב הופנה לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית במקום לבניית כבישים. הסטה זו מייצגת שינוי חשוב בסדר העדיפויות בתוך סעיף תקציבי זה. את הגידול האמור הובילה ההוצאה על פיתוח הרכבת הקלה, שגדלה בכ-0.4 אחוז תוצר בסוף התקופה לעומת תחילתה. גם ההשקעות השנתיות ברכבות כבדות ובנתיבי תחבורה ציבורית גדלו – כל אחת ב-0.1 אחוז תוצר. כנגד זאת ההשקעה בכבישים נותרה בעינה במונחי תוצר, אך עקב גידולם של הרכיבים האמורים משקלה בסך תקציב פיתוח התחבורה ירד מ-61% ל-32%.

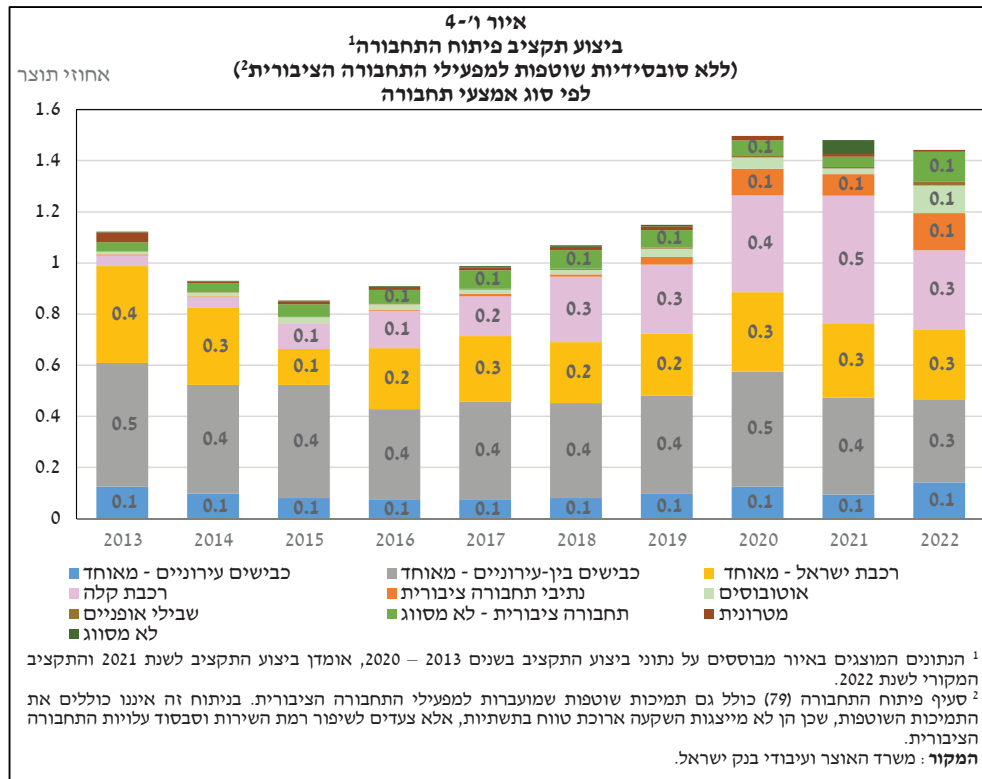
בתקופת התקציב ההמשכי הייתה הגבלה על ההרשאה של משרדי הממשלה להתחייב;²⁷ לא היה ניתן לחתום על התקשרויות ארוכות טווח חדשות, והדבר הביא לצמצום משמעותי של מלאי התוכניות-שבתהליך בסעיף פיתוח התחבורה – מה שצפוי להביא לצמצום ההוצאה בטווח הבינוני. כדי להבטיח המשך השקעה ברמה נאותה וסגירת הפערים מול מדינות מפותחות אחרות נדרשת המדינה ליזום, לתכנן ולקדם פרויקטים מספר שנים לפני הוצאתם לפועל. מהלך

²⁵ לפירוט על ההשוואה הבין-לאומית של רמת ההשקעה בתשתיות תחבורה והמלצות מדיניות ראו בנק ישראל (2019). דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה, עמ' 31–34.

²⁶ ניתוח סעיפי התוכנית המפורטת של התקציב ההמשכי, שפרסם משרד האוצר באפריל 2020, מעלה כי הגידול המתוכנן בתקציב ההמשכי בסעיף פיתוח התחבורה שנבע מהתחייבויות חוזיות מוקדמות יותר, עמד על כ-7.4 מיליארדי ש"ח ביחס לביצוע ב-2019, מתוכם 3.4 מיליארדים נועדו לפיתוח תשתיות, והשאר – לתמיכות שוטפות.

²⁷ נוסף על מגבלת ההוצאה בפועל החוק מגביל מתן התחייבויות באמצעות הרשאה להתחייב. הרשאה זו מציינת את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו במהלך שנת הכספים, גם אם התשלום יבוצע בשנים הבאות.

חשוב בהקשר זה הוא אישורם בכנסת של סעיפים מרכזיים מ"חוק המטרו", הקובעים את אופן הניהול והמימון של פרויקט הרכבת התחתית בגוש דן. הרחבה על השאלות שליוו את סעיפי החוק שאושרו מובאת בתיבה ו'-1.



תיבה ו'-1: מימון הקמת פרויקט המטרו בגוש דן

- פרויקט הקמתם של שלושה קווי מטרו בגוש דן צפוי לעלות, על פי אומדני הממשלה, כ-150 מיליארדי ש"ח לאורך כ-15 שנים.
- לאור ההערכה כי נדרש גידול פרמננטי של ההשקעה בתשתיות התחבורה בישראל, רצוי שעיקר המימון יבוצע באמצעות צעדים פיסקליים ארוכי טווח, לרבות העלאת מסים – מסים על כלל הציבור ו/או מסים ייעודיים על האוכלוסייה שצפויה ליהנות מהפרויקט.
- בשל העלות המשקית הגבוהה של עיכובים בביצוע הפרויקט חשוב להחליט מראש שאם ייווצרו פערי עיתוי בין ההכנסות המיועדות למימונו לבין ההוצאות על ביצועו, הממשלה תגשר על פערים אלו, ויימנע עיכוב בפרויקט מסיבות של תזרים מזומנים.

בחודש נובמבר 2021 אישרה הכנסת סעיפים מרכזיים בחוק הרכבת התחתית ("חוק המטרו"), הקובעים הקמת רשות מטרו שתקדם ותנהל את הפרויקט, ומסדירים את אופן מימונו. על פי החוק ההשקעה בפרויקט תסתכם ב-150 מיליארד ש"ח. מחצית מהסכום תמומן מתקציב המדינה, והמחצית השנייה – ממקורות חוץ-תקציביים שצוינו בחוק.

התוכנית היא שהמטרו ייבנה במהלך יותר מ-15 שנים, ומרבית ההוצאה תידרש בפריסה של כעשר שנים (כרגע בין השנים 2026 ו-2036). בשיאה ההוצאה השנתית צפויה לעמוד על קרוב לאחוז תוצר. מדובר בהשקעה הצפויה (בחלקה הגדול) להתווסף על ההשקעות האחרות במשק. הפרויקט הוא אמנם עצום בהיקפו, אך פריסתו לאורך יותר מ-15 שנה מאפשרת לממשלה לממן אותו על ידי שילוב של העלאת מסים, ריסון הגידול של הוצאות אחרות והגדלה זמנית של החוב הציבורי. לאור ההערכה שנדרש גידול פרמננטי של ההשקעה בתשתיות התחבורה בישראל, לרבות בהרחבות של מערך התחבורה במרכז הארץ ובמטרו עצמו – עם גידול האוכלוסייה בעשורים הבאים – רצוי שחלק ניכר מההשקעה ימומן על ידי תוספת פרמננטית להכנסות הממשלה או ריסון הגידול של הוצאות אחרות (ראו דיון בסעיף 6, להלן).

החוק שאושר קובע כי ההשקעה בבניית המטרו תמומן באמצעות שילוב של מיסוי כלל הציבור, מיסוי בעלי הנכסים הצפויים ליהנות מפיתוח התשתיות שבקרבת נכסיהם ומיסוי התושבים הגרים או מועסקים באזורים שבהם תפותח המטרו. אין כוונה שהמשתמשים העתידיים ברכבת התחתית יממנו את הקמת תשתיתה, שכן קיומה צפוי להקל על העומס בכבישים ולסייע לניידות של כלל משתמשי התחבורה באזור הגיאוגרפי שבו היא פותחת. בכך השקעה זו שונה מהשקעות בתשתיות לחשמל, מים, ונמלי ים ואוויר, שתועלתן ממוקדת בצרכן עצמו, ולכן ממומנות על ידי המשתמשים. כיוון שמדובר על השקעה בהיקף נרחב, אופן חלוקת נטל המימון של קווי המטרו בין כלל הציבור, הנהנים העיקריים (על פי אזור המגורים והתעסוקה) ובעלי הנכסים שצפויים ליהנות מרווחי הון הודות לפיתוח התשתיות בקרבת הנכסים שבעלותם, היא במידה רבה שאלה של העדפה חברתית.

לגבי פרויקטים של הקמת (או הרחבת) תשתיות תחבורה בעולם מצאנו כי במקרים רבים המימון מתחלק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.¹ בישראל, שבה השלטון המרכזי מנהל באופן בלעדי את מדיניות המיסוי, כולל המיסוי המקומי, שיתוף של השלטון המקומי בהקמת פרויקט תשתית לאומי אינו מוכר. עם זאת, העלות הגבוהה של פרויקט המטרו והעובדה שהנהנים העיקריים ממנו יהיו התושבים והעסקים בגוש דן, מצדיקים הטלת מסים ייעודיים על הנהנים מהפרויקט.

כמחצית ממימון הפרויקט יגיע, כאמור, מתקציב המדינה השוטף, דהיינו ממיסוי כלל הציבור. גם המימון הצפוי מרמ"י מקורו למעשה בכלל הציבור (אף שרישומית הוא נחשב למקור חוץ-תקציבי). לעומת זאת ההכנסות מאגרת הגודש, ממש ההשבחה (המוגדר בחוק המטרו), מהרשויות המקומיות בסביבה הגיאוגרפית של הפרויקט, ומההכנסות מהבינוי מעל הדיפו והתחנות הן הכנסות שמקורן בבעלי נכסים ותושבים שצפויים ליהנות מהפרויקט.

בשלב זה אין עדיין הערכות לגבי פערים בתזמון בין ההכנסות המיועדות למימון הפרויקט לבין ההוצאות על ביצועו, אך בגלל המאפיינים הייחודיים של חלק מההכנסות והתלות של חלק ניכר מהן בהחלטות הפרטים לגבי מועד המימוש של נכסים שערכם יושפע מהפרויקט (כלומר מועד תשלומי המס בגינם), סביר שיווצר פער. במקרה כזה, נכון יהיה שהממשלה תגשר עליו באמצעות מימון מהתקציב השוטף ו/או באמצעות הגדלת החוב. פערים כאלה אופייניים לפרויקטים רבים בתחום התשתיות, ולא פעם משבשים את ביצועם, ולכן חשוב שהממשלה תקדם מסגרת תקציבית כוללת התומכת בביצוע השקעות איכותיות בתשתיות, כפי שמוצע בסעיף 6 להלן.

לעת עתה טרם הוחלט על אופן ביצוע הפרויקט. ייתכן שחלקים ממנו יבוצעו באמצעות העברת חלק מהאחריות (והסיכון) לביצועו אל המגזר הפרטי, תוך התחייבות ממשלתית לשלם לחברה המקימה בהתאם לאבני דרך בהקמתו. מימון בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי אמנם מייקר את עלות ההון בפרויקט, אך הוא מעביר, כאמור, חלק מהסיכון בביצועו למגזר הפרטי. שיתוף המגזר הפרטי גם מייצר פלטפורמה טובה לניצול יעיל של ידע על הקמת רכבת תחתית שנצבר בחו"ל וקיים במגזר הפרטי. בשני העשורים האחרונים הרחיבה הממשלה את ההשקעות שלה בתשתיות באמצעות שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי, שכללו חלוקת אחריות וסיכונים לצד רכיב מימוני. שיתוף פעולה זה מצמצם את הצורך בהגדלת החוב הציבורי המדווח בזכות גיוס הון פרטי כנגד התחייבות ממשלתית לתשלום בעתיד. כך, למשל, הקמת עיר הבה"דים בנגב מומנה על ידי החברה המקימה, והממשלה משלמת על ההקמה בתשלומים שנתיים במשך 25

¹ כך, למשל, חלק ניכר ממימון הקמת ה-London Crossrail הגיע מגופים ציבוריים מקומיים; כך גם ברכבת התחתית לציבור נמל התעופה הבין-לאומי של מערב סידי (WSIA), וברכבת המהירה Gautrain Rapid Rail בדרום אפריקה.

שנה. הסכם המימון וכיסוי ההוצאות על הקמת כביש 431 הוא דוגמה נוספת לשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי במימון הקמת תשתית. במקרה זה החזר ההוצאות על ידי המגזר הציבורי מתנהל באמצעות תשלומים למפעיל לאורך תקופת השימוש בכביש ובהתאם להיקף השימוש בו. התניה זו מעודדת את המפעיל הפרטי לתת שירות איכותי, אך גם מגדילה את הסיכון של החברה המקימה את התשתית ומעלה את מחיר ההון המשמש להקמתו². באופן דומה הקמתו של פרויקט המטרו בשיתוף המגזר הפרטי צפויה לייקר את עלות ההון, אך היא עשויה להגדיל את יעילות השימוש בו.

² פרויקט תשתית גדולים נוספים שמומנו בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשנים האחרונות הם הקטע המרכזי של כביש 6, מתקני ההתפלה באשקלון ובפלמחים והקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים. סלילת כביש 531 והקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב החלו בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי אך שיתוף הפעולה לא צלח, והממשלה לקחה על עצמה את ביצוע הפרויקטים הללו בניהולה הבלעדי.

3. ההכנסות ממסים

ההכנסות ממסים עלו בשנת 2021 ב-21% לעומת 2020 וב-18% לעומת 2019. משמע שהגידול החד של ההכנסות בין 2020 ל-2021 פיצה מעל ומעבר על אובדן ההכנסות בשנת 2020. איור ו-5 מציג את התרומה של כל סוג מס לעלייה השנתית הממוצעת בתקבולי המסים (4.5% ב-2015–2019 ו-8.7% ב-2020–2021) על בסיס משקלו בסך ההכנסות ממסים ב-2019 ושיעור הגידול של ההכנסות ממנו. התמונה העולה היא של עליית מסים כמעט גורפת ביחס לקצב הגידול בחמש השנים שקדמו למשבר. המסים היחידים שתרומתם במהלך המשבר הייתה נמוכה יותר מאשר לפניו הם דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות, שרגישותם לאובדן הכנסות של בעלי הכנסות נמוכות גבוהה מזו של מס ההכנסה²⁸; מסי הרשויות המקומיות, שגדלו בצורה מתונה יותר עקב הפטור מארנונה, שניתן לעסקים במהלך 2020, ומס הדלק, שירד עקב הפחתת הנסועה במהלך הסגר.

גביית המסים החזקה בישראל בשנת 2021 בלטה לא רק ביחס לעבר אלא גם ביחס למדינות המפותחות האחרות. איור ו-6 מציג השוואה בין-לאומית של הפער בין תקבולי המסים הישירים והעקיפים לבין המגמה הצפויה (הציר האנכי) ואת הקשר בין אותו פער לירידה בפעילות המקרו-כלכלית (הציר האופקי) בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה²⁹. מההשוואה ניכר כי ישראל בלטה לטובה בשנת 2021 כמדינה שבה תקבולי המסים הישירים ביחס לצפוי על פי המגמה הם הגבוהים ביותר (11% מעל המגמה, ראו איור ו-6 א').³⁰ גם במסים העקיפים ההתאוששות בישראל בשלושת הרבעונים הראשונים של 2021 הייתה חזקה יחסית (איור ו-6 ב'). עם זאת, תקבולי המסים העקיפים בתקופה זו היו נמוכים בכ-1% מהתקבולים הצפויים באותם רבעונים על פי מגמתם ארוכת הטווח.³¹ בסיכום השנה כולה (כולל הרבעון האחרון) היו תקבולי המסים הישירים

ההכנסות ממסים עלו בשנת 2021 ב-21% לעומת 2020 וב-18% לעומת 2019. לפי סוגי המס מעלה כי הגידול הממוצע ב-2020–2021 היה גבוה יותר מאשר בחמש השנים הקודמות באופן כמעט גורף.

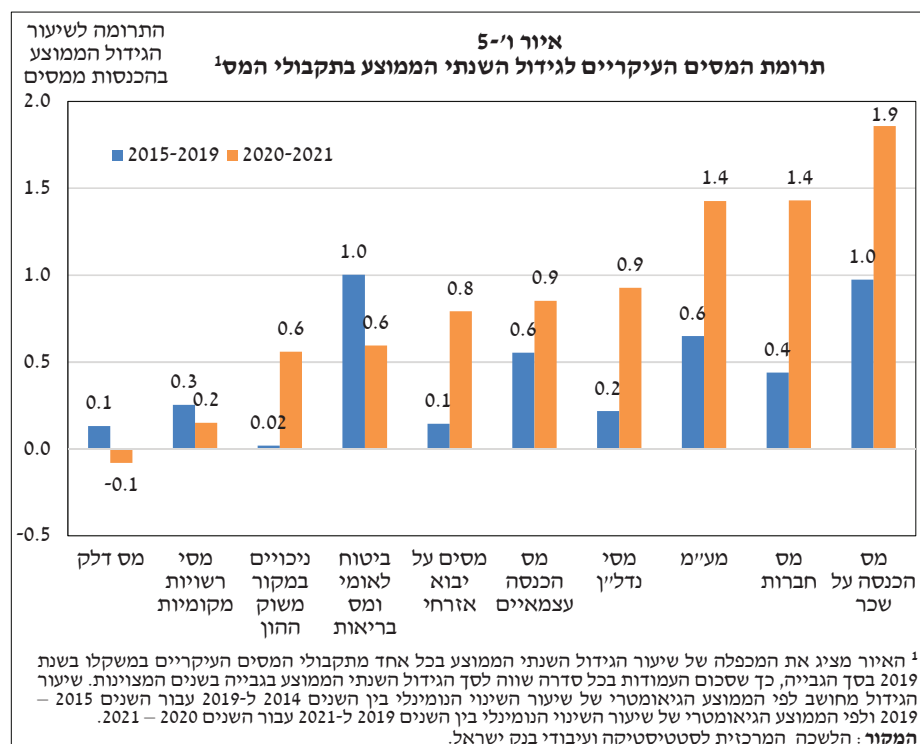
מההשוואה בין-לאומית ניכר כי ישראל בלטה לטובה בשנת 2021 כמדינה שבה תקבולי המסים הישירים ביחס לצפוי על פי המגמה הם הגבוהים ביותר.

²⁸ ההכנסות של כמעט מחצית מהעובדים בישראל נמוכות מהסף שבו מתחילים לשלם מס הכנסה.

²⁹ הסטייה של תקבולי המסים במחירים קבועים מהמגמה ארוכת הטווח חושבה על סמך הגידול השנתי הממוצע בכל קטגוריית מס בין 2015 ל-2019. הואיל ובמרבית המדינות הנתונים שפורסמו לא כוללים את הרבעון האחרון של 2021, חושב הסכום החזוי ב-2021 לגבי שלושת הרבעונים הראשונים על סמך אותו שיעור גידול שנתי ממוצע, וכן נלקחו הנתונים של ישראל רק עד סוף הרבעון השלישי, כדי להפוך אותם לבני-השוואה לנתוני שאר המדינות.

³⁰ זאת אחרי שבשנת 2020 אובדן המסים הישירים בישראל היה דומה לזה של חציון מדינות ההשוואה – 5% מתחת לקו המגמה.

³¹ גם המסים העקיפים נפגעו בישראל פחות ב-2020: אובדן של 5% ביחס למגמה לעומת 9% בחציון מדינות ההשוואה.

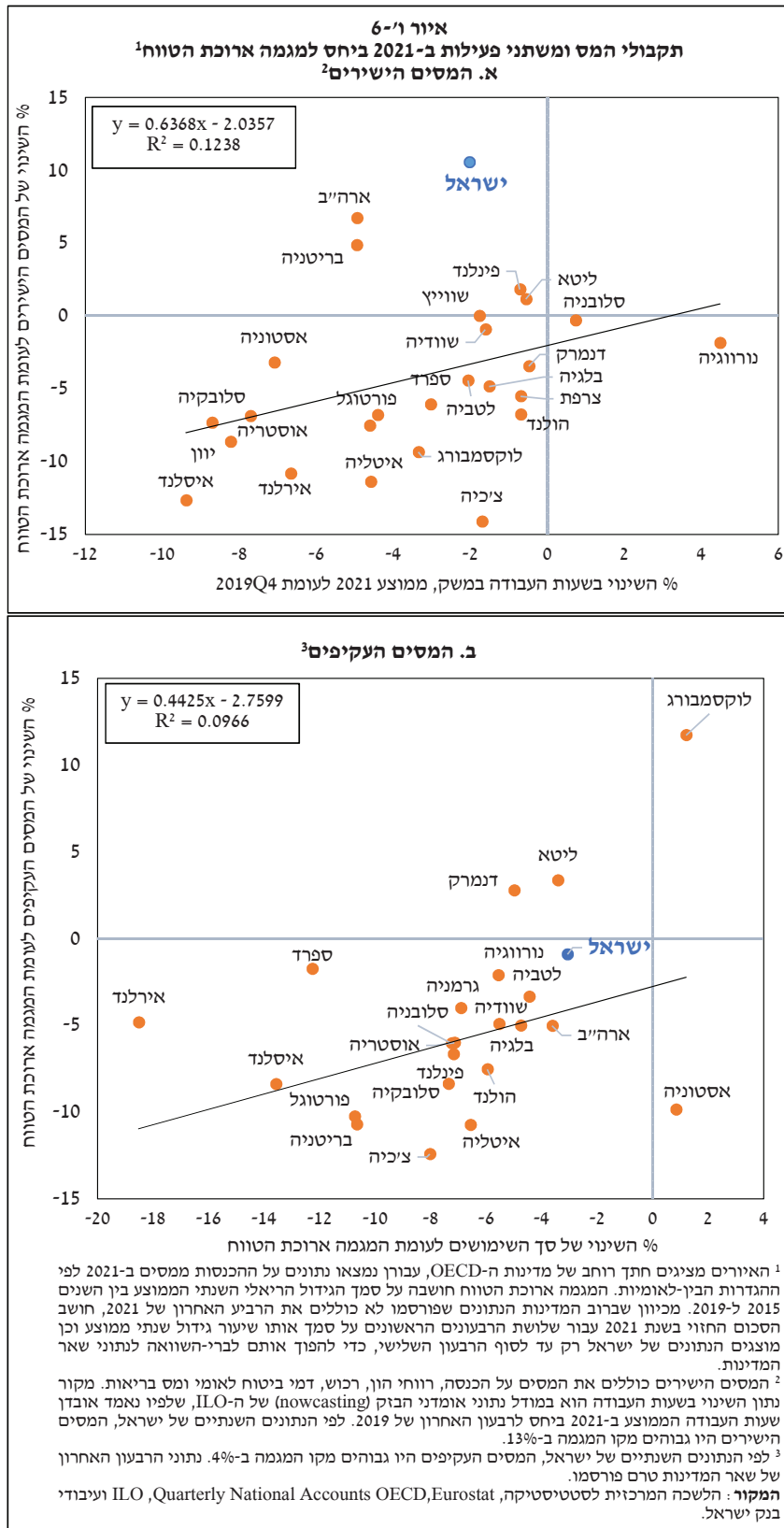


בסיכום השנה כולה
 (כולל הרבעון האחרון),
 היו תקבולי המסים
 הישירים והעקיפים
 בישראל גבוהים מקו
 המגמה ב-13% ו-4%,
 בהתאמה.

והעקיפים בישראל גבוהים מקו המגמה ב-13% ו-4%, בהתאמה, אך נתון זה אינו בר-השוואה לפער התקבולים במדינות האחרות בשל אי זמינות נתוני הרבעון האחרון במדינות ההשוואה. האם שיפור זה בתקבולים נובע מפעילות כלכלית חזקה יותר בישראל מאשר במדינות האחרות? בחינה של הקשר בין פער המסים ביחס למגמה למדדים מקור-כלכליים נבחרים מגלה מתאם חלש יחסית אך חיובי בין הפגיעה בפעילות הכלכלית לגביית המסים. איור ו'-6 א' מציג את הקשר שבין אובדן שעות העבודה במשק בשנת 2021 לתקבולי המס הישירים,³² וניכר ממנו כי כמו ב-2020 ובדומה למדינות אחרות ב-2021 תשומת העבודה בישראל הייתה מתחת לפוטנציאל. עם זאת, הפער של ישראל מקו הרגרסיה מעיד על תקבולי מס ישירים גבוהים בהרבה מאלה שהיו חזויים על סמך אינדיקטור זה בלבד. איור ו'-6 ב' מציג את הקשר שבין סך השימושים³³ במשק לגביית המסים העקיפים, וגם ממנו ניכר כי למרות ההתאוששות המהירה יחסית ברמת השימושים בישראל, נתון זה לבדו לא מסביר את כל הפער החיובי שנפער בינה לבין שאר המדינות המפותחות מבחינת התאוששות תקבולי המסים העקיפים. ממצאים אלו מרמזים על הכנסות חריגות שלא ניתן להסביר באמצעות האינדיקטורים האמורים. תיבה ו'-2 בפרק זה מנתחת בפירוט את הגורמים המסבירים את תקבולי המסים הגבוהים בישראל בשנת 2021.

³² מדד אובדן שעות העבודה מחושב כחלק ממודל הנאוקסט של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO). המדד חוזה את שיעור אובדן שעות העבודה אצל עובדים בגילים 15–64 לעומת אלו של הרבעון האחרון בשנת 2019, בניכוי עונתיות. לפירוט נוסף ראו: <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/ilo-modelled-estimates>.

³³ הצריכה הפרטית, הצריכה הציבורית, ההשקעה והיצוא.



תיבה ו'-2: מה מסביר את הגידול של תקבולי המס ב-2021?

- תקבולי המסים בישראל בשנת 2021 היו גבוהים לא רק בהשוואה לשנת 2020 – שבה גבייתם פחתה – אלא גם ביחס לצפוי על פי מגמת הגידול של הגבייה בחמש השנים שקדמו למשבר.
- לגידול של כ-67 מיליארדי ש"ח בגביית המסים בשנת 2021 לעומת 2019 תרם הגידול ה"טבעי" של תקבולי המס כ-34 מיליארדי ש"ח. חריגת המשתנים המקרו-כלכליים מהמגמה שאפיינה אותם בחמש השנים האחרונות תרמה עוד כ-29 מיליארדי ש"ח.
- מפאת משקלם המשמעותי של הרכיבים החריגים – יבוא מוצרי צריכה, עליות מחירי הנכסים הפיננסיים והפעילות הערה בשוק הנדל"ן – בגידול התקבולים ב-2021 נדרשת זהירות רבה בהסתמכות על הכנסות אלו בתכנון התקציב הקרוב.

תקבולי המסים בישראל בשנת 2021 היו גבוהים לא רק בהשוואה לשנת 2020 – שבה גבייתם פחתה – אלא גם ביחס לצפוי על פי מגמת הגידול ארוכת הטווח של הגבייה בשנים האחרונות (איור ו'-6). לגידול זה של הגבייה מספר הסברים, המשלימים זה את זה. בתיבה זו נחלק את ההסברים השונים לשלוש קבוצות: גורמים מבניים, חריגים וחד-פעמיים. כדי לענות על השאלה כמה מהגידול נובע מכל אחד מהרכיבים האלה ננתח את התפתחות המשתנים המקרו-כלכליים הרלוונטיים בשנתיים האחרונות לעומת חמש השנים שקדמו להן.

הגורמים המבניים: גידול מבני של גביית המסים נובע בראש ובראשונה מגורמי הגידול ה"טבעיים" שבבסיס המס – גידול התוצר, שנובע מהגידול של מספר העובדים ושל התוצר לעובד. גם תהליכים מבניים ארוכי טווח, כגון עליית מידת המינוע וצריכת הדלק בישראל (פעילויות עתירות מס) ושינויים בהתפלגות ההכנסות (כי המס השולי על בעלי שכר גבוה גדול יותר) תרמו בעבר להרחבת בסיס המס. גם צמצום היקף "הכלכלה השחורה" וייעול פרמננטי של פעילות רשויות המס יכולים להגדיל באופן מבני את הגבייה. שינוי מבני נוסף בתקבולי המס יכול לנבוע משינויי חקיקה, שמעלים את שיעור המס הסטטוטורי או מצמצמים הטבות מס.

הגורמים החריגים: אף שלאורך זמן תקבולי המסים גדלים בשיעור דומה לזה של צמיחת התוצר (כל עוד אין שינויים בשיעורי המס הסטטוטוריים), חלק מתקבולי המסים משתנים בטווח הקצר עם מחזור העסקים, ועל כן הם נקראים שינויים מחזוריים. תגובת המסים לשינויים במחזור העסקים נוטה להיות לא ליניארית: התקבולים פוחתים בחדות במהלך האטה כלכלית וצומחים בגמישות גבוהה מיחידתית (ביחס לתוצר) כשרמת הפעילות מתחילה להשתקם.¹ אותו חלק בתקבולי המסים שהוא מעבר לאפקט הליניארי (הכלול בגורמים המבניים האמורים) מוגדר כהשפעה מחזורית. תקבולים אלו כוללים את המסים על הצריכה המקומית, מסי החברות (הנגזרים מרווחיהן), מסי השכר, הנגזרים מנפח השכר במשק וכו'. בקבוצת הגורמים החריגים אנו כוללים גם תקבולים בגין תנודות חריגות בשוקי הנכסים (נדל"ן ונכסים פיננסיים), שהמחזורים בהם אינם תואמים בהכרח את מחזור העסקים הכללי במשק.²

¹ P. Dudine and J. T. Jalles (2018). "How buoyant is the tax system? New evidence from a large heterogeneous panel", *Journal of International Development*, 30(6), 961–991.

² גם במדינות מפותחות אחרות ישנם ניסיונות אמפיריים לקבוע אילו מהשינויים בהכנסות הם מבניים ואילו מהם חריגים, כדי לקבוע מהי רמת הגירעון המבני, למשל באמצעות הערכה של גידול ההכנסות הנובע ממחזוריות מחירי הנכסים. לדוגמה: Richard Morris, and Ludger Schuknecht, (2007). "Structural balances and revenue windfalls - the role of asset prices revisited" ECB Working Paper 737 (Frankfurt: European Central Bank).

שתי תופעות שאפיינו את המשק הישראלי במיוחד בשנתיים האחרונות היו גידול היצוא של שירותי ההיי-טק³ והתרחבות הפעילות ועליית המחירים בשוק הדיור.⁴ שתי תופעות אלו אינן מתואמות בהכרח עם מחזור העסקים הכללי במשק, אך גם להן אופי מחזורי, כך שעלייה בשנים מסוימות עלולה להתמתן ואף להתהפך בטווח הבינוני. עליות השכר ורווחי ההון של העובדים בשירותי ההיי-טק החלו עוד טרם המשבר, ובלטו ביתר שאת במהלכו, גם לעומת מדינות מפותחות אחרות. פרידמן (2017) מצא כי השכר בענפי ההיי-טק נוטה להיות גמיש יותר מהשכר בענפים אחרים בתגובה לשינוי בביקושים וברווחיות הפירמות; זאת בשל יציבות התעסוקה בענפים אלו, הנובעת מההון האנושי הגבוה המאפיין את עובדיהם, אשר תומך בשימורם. מסיבה זו ייתכן שקצבי הגידול אשר נצפו בשנים האחרונות בתקבולי המס מענפי ההיי-טק יתמתנו בשנים הקרובות, ואולי אף יתקנו כלפי מטה.⁵ גם קצב התחלות הבנייה ושיווקי הקרקעות הואצו בשנים האחרונות, וקשה לדעת מהו האופק של תהליך זה, מתי הוא יסתיים, ואם ייקטע בצורה חדה או ידעך בהדרגה. לכן אנו מתייחסים לתקבולים הנובעים מגורמים חריגים אלו כאל הכנסות שיש ספק לגבי התמתנתן.

הגורמים החד-פעמיים: אלו משקפים אירועים חד-פעמיים חריגים בגודלם כגון עסקאות גדולות, המחייבות תשלום מס בהיקף ניכר, תגובה של נישומים לצעדי חקיקה או רגולציה ושומות לחברות גדולות בגין אירועים שקרו בשנים קודמות. חלק מההכנסות השנה נובעות כנראה משינויי חקיקה שגרמו להקדמה של פעילות כלכלית. כך, למשל, העלאת המס על משקיעים בתחום הנדל"ן בחודש נובמבר עודדה הקדמה של ביצוע עסקאות נדל"ן לחודשים שקדמו להעלאת המס; משמע שסכומים אשר היו אמורים להיגבות בגין אותן עסקאות במועד מאוחר נגבו ב-2021 באופן חריג. רכיב זה הוא בלתי צפוי, קצר מועד, ועלול אף לפגוע בהכנסות בשנים הבאות.⁶

כאשר מחשבים את הגידול בין 2019 לשנים הבאות יש להתחשב גם בעובדה שב-2019 מסי ההכנסה נטו היו נמוכים יחסית בשל החזרי מס מוגדלים בסכום של כ-2.5 מיליארדי ש"ח. אלו נבעו מהורדת שיעור מס החברות בשנים הקודמות ומהטבות זמניות, שניתנו בשנת 2017 על משיכת דייוידנדים (כולל לבעלי "חברות ארנק") ועודדו הקדמה של תשלומי מס מ-2018–2019 ל-2017.

תרומת הרכיבים על-פי מודל המס של בנק ישראל

מודל המס, המסייע בגיבוש תחזית הכנסות המדינה כחלק מתחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל, מכיל מספר משתני פעילות ומספר משתנים פיננסיים שנועדו להסביר את תקבולי המס בעבר ולחזות את תקבולי המס בטווח הבינוני. המודל כולל את התוצר הרבעוני בפיגור, את התוצר בפיגור של חמישה רבעונים, את צמיחת התוצר בפיגור של שני רבעונים, את החלק בשכר הממוצע שאינו מוסבר על ידי גידול התוצר ואת החלק ביבוא מוצרי הצריכה שאינו מוסבר על ידי גידול תוצר, משתני עונתיות (דמי לרבעונים מסוימים), את ריבית בנק ישראל, את השינוי במדד המניות הכללי בבורסה בתל אביב, את השינוי בו בפיגור ואת מספר העסקאות בדירות בפיגור של שלושה רבעונים.⁷ בחינה של הפרמטרים הנאמדים במודל

³ לפירוט ראו פרק א' בדוח זה.

⁴ להרחבה ראו פרק ט' בדוח זה.

⁵ להרחבה על הגמישות הגבוהה יחסית של השכר בענפי ההיי-טק והמחזוריות שאפיינה ענפים אלו מאז תחילת שנות ה-90 ראו: יואב פרידמן (2017). "ענפי טכנולוגיות המידע: עובדים, שכר והתמודדות עם זעזועים", הרבעון לכלכלה, 61(1), 145–178, יוני.

⁶ דוגמה משמעותית לגבייה חד-פעמית הייתה ב-2017, כאשר הממשלה החליטה על הפחתה זמנית של המס על דייוידנדים לבעלי חברות ארנק. מדיניות זו עודדה חלוקת דייוידנדים בהיקפים חריגים וגבייה שהסתכמה בכ-11 מיליארדי ש"ח. בשל אותה הקדמה נצפתה ירידה בגבייה מדייוידנדים וגידול של החזרי המס בשנים הבאות. להרחבה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ו' "המגזר הציבורי ומימונו", עמ' 148–149.

⁷ לפרטים על מודל המס ראו: A. Brender and G. Navon (2010). "Predicting government tax revenues and analyzing forecast uncertainty", Israel Economic Review, 7(2), 81–111. tainty", Israel Economic Review, 7(2), 81–111. הפרמטרים של המודל נאמדו באמצעות מדגם מהשנים 1995–2019.

עד 2019 לעומת אמידה-מחדש באמצעות הנתונים בפועל עד 2021 העלתה כי לא חלו שינויים משמעותיים בפרמטרים עצמם, ועל כן ניתן לייחס את מרבית השינויים בגביית המסים בשנתיים האחרונות לשינויים חדים במשתנים עצמם. כדי להבין את תרומת המשתנים המקרו-כלכליים לשינויים בגביית המסים השתמשנו בפרמטרים שנאמדו במודל המס כדי להפיק שני סוגי תחזיות: בתחזית הראשונה הנחנו שהמשתנים המסבירים במודל היו מתפתחים ב-2020–2021 בדומה להתפתחותם ב-2015–2019 (תקופת שגרה, שבה המשק פעל בסביבה של תעסוקה מלאה), ובתחזית השנייה השתמשנו בהתפתחות המשתנים בפועל. ההפרש בין התרומה החזויה של כל משתנה על סמך הפעילות בעבר ובין תרומתו בפועל מאפשר לכמת את תרומתם של השינויים המקרו-כלכליים לגביית המסים הכוללת.

התרגיל, שסיכום תוצאותיו מובא בלוח 1, מדגיש, מחד גיסא, את המשקל הגדול של התכווצות התוצר בצמצום גביית המסים ב-2020 (טור 2), ומאידך – את השפעת ההתאוששות החזקה ב-2021, שקיזזה את רוב התרומה השלילית של השנה הקודמת (טור 3). שני משתנים נוספים שתרמו רבות לגידול הגבייה ב-2021 הם הגידול החד של יבוא מוצרי הצריכה, מעבר לחלק שמוסבר על ידי הקשר ארוך הטווח עם התוצר, ומחירי המניות בבורסה בתל אביב. לעומת התרומה השלילית הגדולה של התוצר ב-2020, ההשפעות השליליות של היבוא ושל מחירי המניות על הגבייה היו זניחות, ואילו ב-2021 הם גדלו בשיעור חריג. נוסף על שני משתנים אלו, גידול מספרן של העסקאות בדירות מסביר גבייה הולכת וגוברת של מסים כבר משנת 2019, אך גביית מסי הנדל"ן (שבח ורכוש) בשנת 2021 הייתה חריגה במיוחד (כ-7 מיליארדי ש"ח מעבר לגידול סך המסים שמוסבר על-ידי מספר העסקאות החריג). ההשוואה של תרומת המשתנים האמורים לגבייה המוגברת לעומת תרומתם בשנות השגרה מרמזת כי מדובר במימוש של רווחים חריגים בשוק ההון, ברמות חריגות של יבוא מוצרי צריכה ועסקאות בדירות, שעלולים להצטמצם בשנים הבאות.

לסיכום, בהסתכלות דו-שנתית, לפער של כ-67 מיליארדי ש"ח בגביית המסים בשנת 2021 לעומת 2019 תרם הגידול ה"טבעי" של תקבולי המס כ-34 מיליארדי ש"ח לאורך שנתיים. במהלך שנתיים אלו לא בוצעו שינויי חקיקה משמעותיים, כך שעיקר הגידול המבני של תקבולי המס נבע מאותו גידול "טבעי" שהיה מתרחש אילו משתני המקרו השתנו בהתאם למגמות העבר. הגורמים החריגים, המיוצגים על ידי סטיית משתני הפעילות מהמגמה שאפיינה אותם ערב המשבר, מסבירים כ-29 מיליארדי ש"ח נוספים בחלוקה הבאה: 13 מיליארדי ש"ח נובעים מהגידול של יבוא מוצרי הצריכה שאינו מוסבר על ידי התוצר, 8 מיליארדי ש"ח נובעים מעליות השערים בשוק ההון וכ-10 מיליארדים מגיעים משוק הדיור. התוצר וסטיית השכר הממוצע מהקשר ארוך הטווח שלו עם התוצר התקזזו בין 2020 ל-2021 ובסך הכול העלו תרומה שלילית של כ-3 מיליארדי ש"ח. גורמים חד פעמיים צמצמו את ההכנסות בהגדרות תקציב בכ-2 מיליארדי ש"ח, וסך הגידול שנותר לא מסווג נאמד בכ-6 מיליארדי ש"ח – בעיקר תוצאת גידול לא מוסבר בשנת 2020.⁸ מפאת משקלם המשמעותי של הרכיבים החריגים בגידול התקבולים ב-2021, נדרשת זהירות רבה בהסתמכות על הכנסות אלו בתכנון התקציב הקרוב. על סמך ניסיון העבר סביר להניח כי נטל המס באחוזי תוצר יחזור, בקירוב, לרמה ששררה ערב המשבר.

⁸ שני גורמים אפשריים לעליית תקבולי המס על השכר שאינם נכללים במודל הם: התרכזות עלייתו של השכר הממוצע ב-2021 בעיקר בבעלי שכר גבוה, שהמס השולי על הכנסתם גבוה מהממוצע במשק; וגיוסי הון מסיביים של חברות במגזר ההיי-טק, שתורגמו בחלקם למימושי אופציות על ידי העובדים, ותשלומי מס של חלק מבעלי החברות בגינם. נתונים מדויקים על שני רכיבים אלו אינם זמינים כעת, אך מסימולציות שערנו עולה כי הם עשויים להסתכם בכמה מיליארדי ש"ח.

לוח 1

פירוק השינוי בגביית המסים בין 2019 ל-2021 לפי סוג רכיב (מיליארדי שקלים במחירים שוטפים)

(4)	(3)	(2)	(1)		
2019	2021	2020	2019	סוג רכיב:	
66.5	73.0	-6.5	11.1		השינוי בפועל ¹
56.9	67.5	-10.6	13.9		סה"כ ההסבר לפי מודל המס ²
33.7	17.4	16.3	16.0	מבני	מזה: תחזית המודל בתרחיש "עסקים כרגיל"
23.2	50.1	-27.0	-2.1	חריג	סה"כ ההסבר לפי הסטייה מהמגמה של משתני המקור
-4.0	14.0	-18.0	-0.2		מזה: רמת התוצר ³
3.2	5.4	-2.2	0.0		צמיחת התוצר ⁴
-1.7	3.8	-5.5	-1.1		רכיב השכר שאינו תלוי בתוצר ⁵
13.3	14.4	-1.2	-2.4		רכיב יבוא מוצרי הצריכה שאינו תלוי בתוצר
8.3	10.1	-1.8	0.0		מדד המניות הכללי בת"א ⁶
4.8	2.7	2.1	1.0		עסקאות בדירות (סה"כ) ⁷
-0.6	-0.3	-0.3	0.6		ריבית ב"י ⁸
9.6	5.5	4.1	-2.8		השארית הלא-מוסברת על-ידי המודל
5.5	7.1	-1.6	-0.5	חריג	מזה: השינוי הלא-מוסבר בגביית מסי נדל"ן
-0.1	0.4	-0.4	-0.1	מבני	שינויי חקיקה ⁹
-2.1	-1.9	-0.2	-2.5	חד-פעמי	הכנסות חריגות
סיכום לפי סוג רכיב:					
33.6	17.7	15.9	15.9	מבני	
28.7	57.3	-28.6	-2.6	חריג	
-2.1	-1.9	-0.2	-2.5	חד-פעמי	
6.3	-0.1	6.4	0.3	לא-מסווג	

¹ הגידול הנומינלי בגביית המסים לאחר התאמות לפי הגדרות תקציב המדינה.

² לפי הגדרות רשות המסים (לפני התאמות להגדרות התקציב).

³ סכום התרומות של רמת התוצר בפיגור של רבעון אחד ובפיגור של חמישה רבעונים.

⁴ צמיחת התוצר בפיגור של שני רבעונים.

⁵ נתוני השכר הממוצע הותאמו בשנים 2020 - 2021 כדי לשקף את השכר הממוצע של העובדים המתמידים, במקום את השפעת הרכב המועסקים על הממוצע (לפרטים ראו פרק ב').

⁶ סכום של תרומות השינוי במדד באותו רבעון וברבעון הקודם.

⁷ בפיגור של שלושה רבעונים.

⁸ בפיגור של רבעון אחד.

⁹ לפי הערכות משרד האוצר שינויי חקיקה צמצמו את גביית המסים בכ-0.4 מיליארד ₪ ב-2020 והגדילו את הגבייה בסכום דומה ב-2021, כך שהשפעה המצטברת הייתה זניחה.
המקור: עיבודי בנק ישראל.

4. גירעון הממשלה הרחבה

גירעון הממשלה הרחבה בשנת 2020 הגיע לרמה הגבוהה ביותר במונחי תוצר בהשוואה לשני העשורים האחרונים, אך הוא שב והתקרב במהירות לרמתו ערב המשבר, ובשנת 2021 היה גבוה באחוז תוצר בלבד מאשר ב-2019. זאת בזכות גידול מהיר של ההכנסות לצד צמצום חלקי של ההוצאות הזמניות על תוכניות הקורונה. בהשוואה בין-לאומית – הגירעון ב-2021 ירד, לראשונה מזה מספר שנים, אל מתחת לגירעון החציוני במדינות ה-OECD (איור ו-2). הסטייה המצטברת של הגירעונות בישראל בשנתיים האחרונות מהגירעון ב-2019 הסתכמה ב-6.9 אחוזי תוצר פוטנציאלי, לעומת 11.7 אחוזי תוצר פוטנציאלי בחציון ה-OECD.

מתינותו של גידול הגירעון בישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות מוסברת בעיקר בשיעור נמוך יותר של ירידת ההכנסות המצטברת ב-2020–2021 – 0.4 אחוז תוצר בלבד בישראל לעומת 4.7 אחוזי תוצר בחציון ה-OECD (סכום העמודות הכחולות והעמודות הירוקות באיור ו-7). הסיבות לכך הן פעילות כלכלית חזקה יותר והכנסות חריגות שלא ניתן להסביר באמצעות משתני הפעילות המרכזיים (כפי שתואר בסעיף 3 לעיל). גידול ההוצאה הציבורית בישראל להתמודדות עם משבר הקורונה היה דומה לגידולה במדינות אחרות: הגידול המצטבר של ההוצאה ללא ריבית ב-2020–2021 לעומת 2019 היה בישראל 6.5 אחוזי תוצר, לעומת 7 אחוזי תוצר בחציון ה-OECD (סכום העמודות הצהובות והעמודות הכתומות באיור ו-7).

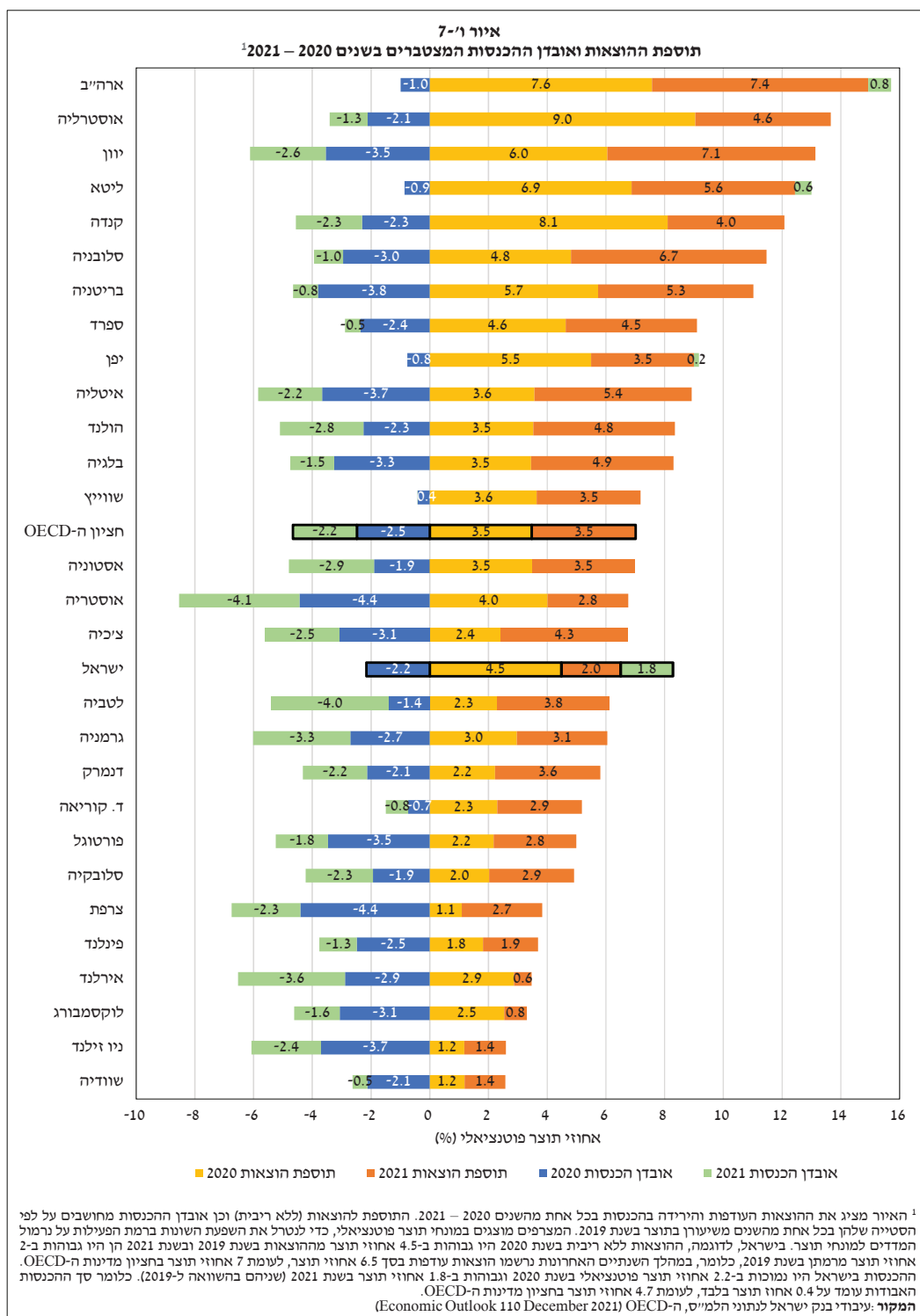
בעוד הגירעון בפועל בשנת 2021 היה נמוך ביחס לחציון ה-OECD, הגרעון מנוכה המחזור נותר גבוה מהחציון (איור ו-2). ההחלטה על סעיפי ההוצאה או ההכנסה הפוטנציאליים לצמצום הגירעון המבני תלויה בסדרי העדיפויות החברתיים-כלכליים של הציבור ושל נבחרי הציבור שמייצגים אותו. עם זאת, על רקע השיעור הנמוך של ההוצאה האזרחית בישראל בהשוואה בין-לאומית צפוי קושי בהפחתה משמעותית נוספת של ההוצאה הציבורית, גם אם תיתכן התייעלות בתחומים מסוימים. נוסף על כך ישנם עוד פערים רבים בתחומי התשתיות וההון האנושי, שידרשו הגדלה של רכיבים אלו כדי להמשיך ולתמוך בהעלאת הפרייון ובצמיחת המשק בכללותו.³⁴ על כן צמצום הגירעון המבני, בשילוב השקעות לצמצום פערי התשתית והפרייון שקיימים בישראל, ידרוש כנראה העלאות מסים, ששיעורם בתוצר נמוך בהשוואה בין-לאומית (איור ו-2).

הדיון על מדיניות המס הרצויה בישראל צריך להתחשב בשינויי הסטנדרטים הבין-לאומיים המתגבשים בעת האחרונה. (ראו למשל את תיבה ו-3 בנושא רפורמת המס הבין-לאומית). על הדיון להתחשב גם בצעדי המדיניות הננקטים בעולם להתמודדות עם משבר האקלים (שמתוארים בפרק ז') ובהתאמת הרגולציה הישראלית על יבוא מוצרים לתקינה העולמית. שינויים אלו אמנם מייצרים אילוצים נוספים, אך גם מספקים הזדמנות ליצירת מקורות הכנסה חדשים. אם הממשלה אכן תחליט להגדיל את שיעורי המס שלא דרך המסים הכלליים (מס הכנסה ומע"מ), קיימות מספר אפשרויות בהקשר של השינויים החלים במדיניות המס בעולם: סוג אחד של מדיניות מיסוי, שהולך ותופס תאוצה בעולם, הוא הטלת מסים פיגוביאנים,³⁵ שמטרתם לתקן כשלי שוק הנובעים מהשפעות חיצוניות של מוצרים או פעילויות (כגון זיהום, הגברת צפיפות או פגיעה בבריאות), אשר אינן מגולמות במחיריהם. סוג מס נוסף שלא קיים בישראל הוא מס

הדיון על מדיניות המס הרצויה בישראל צריך להתחשב בשינויי הסטנדרטים הבין-לאומיים המתגבשים בעת האחרונה לגבי מיסוי חברות רב-לאומיות ולגבי ההתמודדות עם משבר האקלים.

³⁴ להרחבה ראו: בנק ישראל (2021), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם.

³⁵ מס פיגוביאני (Pigovian tax) הוא מס המוטל על פעילות כלכלית המייצרת עלויות חיצוניות שליליות, כלומר עלויות המשפיעות על צדדים שלישיים או על הסביבה ולא רק על מי שעליו הוטל המס.



ירושה.³⁶ אפיק אחר שבאמצעותו ניתן להגדיל את ההכנסות ממסים הוא ביטול הטבות שיוצרות עיוותים במערכת המס. הסעיף הגדול בהטבות המס הוא הטבת המס על חיסכון פנסיוני וחיסכון בקרנות השתלמות.³⁷ בבואה לדון בצעדים אלה על הממשלה להביא בחשבון את ההשלכות של שינויים כאלה במיסוי על התחלקות ההכנסות ונטל המס על פני הציבור. לבסוף, מקור פוטנציאלי משמעותי נוסף הוא ההטבה הניתנת לחברות מייצאות בחוק לעידוד השקעות הון.³⁸

5. החוב הציבורי ומימונו

א. רכיבי הגידול בחוב

לאחר נסיקה של כ-12.2 אחוזי תוצר במהלך שנת 2020 הצטמצם החוב הציבורי של ישראל במהלך שנת 2021 ב-2.8 אחוזי תוצר והגיע לרמה של 68.9 אחוזי תוצר – עדיין גבוה בהשוואה לרמתו בעשור האחרון (איור ו-11). לצמצום של יחס החוב לתוצר השנה תרמו הצמיחה המהירה של התוצר הנומינלי, תקבולי הפרטה ממכירת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל ושערך כלפי מטה של החוב הנקוב במט"ח עקב התחזקות השקל. גורמים אלו קוזזו חלקית על-ידי הגירעון התקציבי, שערך החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן ועודפי גיוס (לוח ו-4).³⁹ החוב נטו (החוב ברוטו בניכוי הנכסים הפיננסיים של הממשלה, ביניהם פיקדונות הממשלה, המשקפים את עודפי הגיוס) עמד בסוף 2021 על 65.1 אחוזי תוצר – גבוה ב-7.6 אחוזי תוצר מאשר ב-2019.

יחס החוב לתוצר נותר גבוה במקצת מחציון המדינות בארגון ה-OECD (איור ו-2), אך עלייתו במהלך המשבר הייתה קטנה יותר בהשוואה בין-לאומית. (המשולשים השחורים באיור ו-8 מציגים את הגידול של יחס החוב לתוצר ב-2021 לעומת רמתו ב-2019 בכל אחת מהמדינות). ההשוואה הבין-לאומית של הגידול ביחס החוב לתוצר מלמדת כי מרבית המדינות שהגדילו את חובן במידה המשמעותית ביותר הן המשקים הגדולים (פרט לגרמניה), וכי אלו שבהם גידול החוב היה מתון יותר הם משקים קטנים יחסית. השוואה של השינוי ביחס החוב לתוצר לרמתו בשנת 2019 מעלה תמונה דומה: ישראל נמנית עם קבוצת המדינות הקטנות שרמת החוב שלהן ערב המשבר הייתה נמוכה מ-70 אחוזי תוצר, וגם גידולו של יחס החוב במהלך המשבר היה בהן מתון יותר מאשר באחרות.⁴⁰

לעלייה המתונה יחסית של יחס החוב לתוצר תרמה צמיחה חזקה יחסית של התוצר הנומינלי בישראל ב-2021, לאחר שגם ההאטה ב-2020 הייתה מצומצמת יחסית. ככל שהתוצר הנומינלי גדל מהר יותר יחס החוב לתוצר נשחק יותר. שחיקת יחס החוב לתוצר על ידי הצמיחה הנומינלית

³⁶ נכון ל-2019, 41 מדינות בעולם החילו מס ירושה/עזבון – 16 מתוכן מדינות מפותחות. ביניהן: בלגיה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, יוון, ארה"ב ובריטניה. ישנן גם מדינות שביטלו את מס הירושה בעשור האחרון, כגון אוסטרליה ונורבגיה. למס ירושה תרומה פיסקלית, אך היא בדרך כלל מצומצמת יחסית, משום שבסיס המס צר יחסית לזה של המסים הכלליים (מס הכנסה ומע"מ), והוא גם כרוך בעלות רגולטורית גבוהה ביחס לתקבולים.

³⁷ ראו משרד האוצר (2021). תקציב המדינה: הצעה לשנות הכספים 2021–2022, עמ' 228–250.

³⁸ תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימון, עמ' 48–53.

³⁹ לסקירת אסטרטגיות לניהול יתרות מזומנים של מנהלי החוב הציבורי במדינות ה-OECD ראו: P. Cruz and F. Koc (2018). "The liquidity buffer practices of public debt managers in OECD countries", OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management, No. 9, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3b468966-en>.

⁴⁰ אמידת גרסיה לינארית של הגידול המצטבר בחוב בין 2019 ל-2021 על יחס החוב לתוצר ב-2019 (עבור קבוצת המדינות המפותחות ב-OECD) מעלה כי אחוז תוצר נוסף ביחס החוב לתוצר ב-2019 היה מתואם עם גידול של 0.14 אחוז תוצר בין 2019 ל-2021.

לאחר נסיקה של כ-12.2 אחוזי תוצר במהלך שנת 2020 הצטמצם החוב הציבורי של ישראל במהלך שנת 2021 ב-2.8 אחוזי תוצר והגיע לרמה של 68.9 אחוזי תוצר.

ישראל נמנית עם קבוצת המדינות הקטנות שרמת החוב שלהן ערב המשבר הייתה נמוכה מ-70 אחוזי תוצר, ושהתאפיינו גם בגידול מתון יחסית של החוב שלהן במהלך המשבר.

לוח ו'-4

רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2016 עד 2021

(אחוזי תוצר)

2021	2020	2019	2018	2017	2016	
71.7	59.5	60.4	60.2	62.0	63.8	החוב בסוף השנה הקודמת
-7.1	0.7	-3.3	-2.8	-2.6	-3.1	השפעת התוצר הנומינלי על יחס החוב לתוצר
3.9	13.0	3.2	2.5	1.1	1.8	גיוסי הון נטו
4.4	11.4	3.7	2.9	1.9	2.1	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.9	0.0	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	תקבולי הפרטה
0.4	1.6	-0.4	-0.1	-0.5	0.1	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.8	-0.2	0.2	0.2	0.1	-0.1	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
-0.5	-0.4	-0.6	0.5	-0.6	-0.2	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.2	-0.4	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	התאמה לעלויות הנפקה
0.3	-0.4	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	שארית ⁴
68.9	71.7	59.5	60.4	60.2	62.0	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.

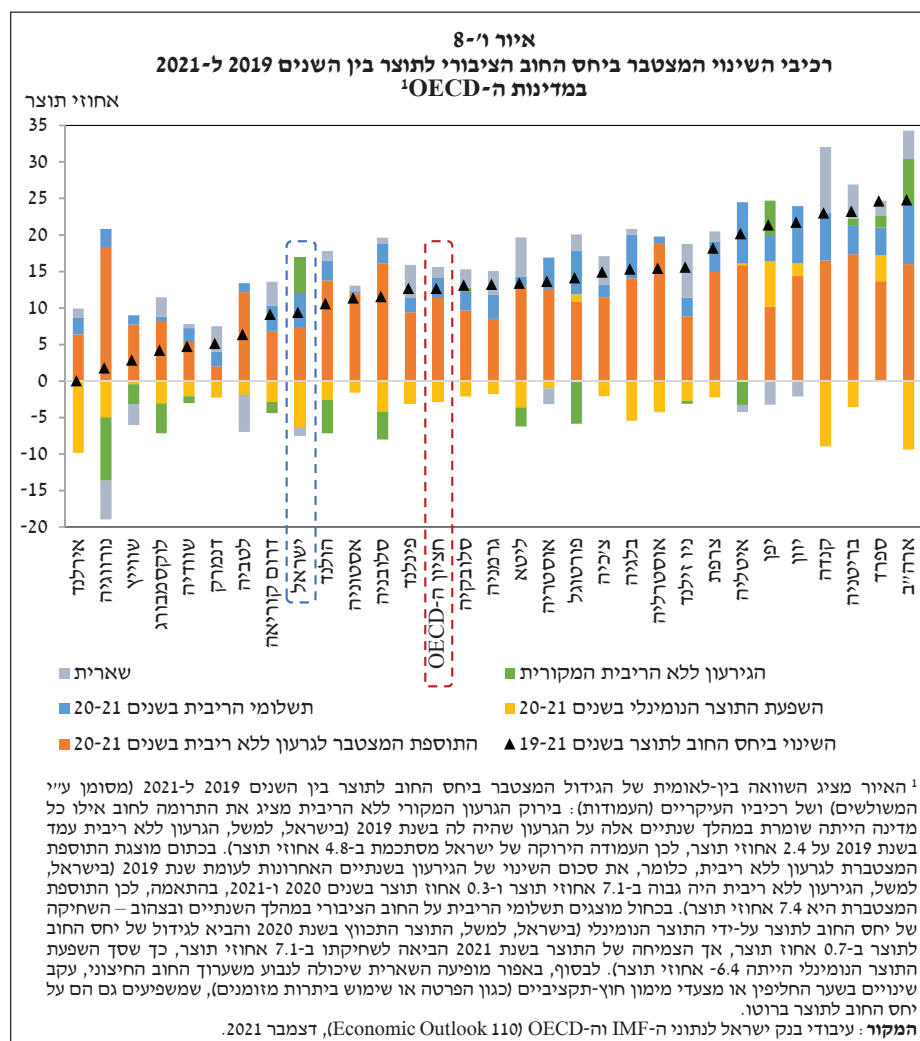
המקור: עיבודי בנק ישראל.

מוצגת באיור ו'-8 בעמודות הצהובות שמראות כי ישראל הייתה מדורגת חמישית מבחינת גודל השחיקה של החוב על ידי התוצר. לגידול המתון יותר של החוב תרם גם גידול קטן יחסית של גירעונות הממשלה ב-2020 ו-2021 ביחס לגירעון ששרר ב-2019 (מיוצג על ידי העמודות הכתומות). כנגד זאת, רכיבים שתורמו לגידול של יחס החוב לתוצר יותר מאשר במדינות אחרות היו הגירעון הגבוה שהתקיים בישראל ערב המשבר (העמודות הירוקות), המראות כי במרבית המדינות המפותחות הגירעון ללא ריבית ב-2019 היה אפסי או בעודף, ואילו בישראל גירעון זה היה נמוך רק מאשר בארה"ב ויפן) ותשלומי הריבית על החוב הציבורי (העמודות הכחולות), המראות שישראל נמנית עם עשר המדינות בעלות נטל הריבית הגבוה ביותר).

ב. עלות החוב הציבורי

להוציא אפיזודה קצרה של קפיצה חדה בתשואות האג"ח הממשלתיות במרץ 2020, מגמת הירידה, שאפיינה את עלויות החוב הסחיר ערב המשבר, נמשכה גם במחצית הראשונה של שנת 2020. מגמה זו התאפשרה למרות גיוסי החוב הנרחבים, בזכות רמתו הנמוכה היסטורית של יחס החוב לתוצר, שאלה הגיעה ישראל טרם המשבר, והקונצנזוס הבין-לאומי בדבר החשיבות של מדיניות אנטי-מחזורית מרחיבה בהתמודדות עם המשבר הבריאותי-כלכלי. גורמים אלו, בשילוב עם ההקלה הכמותית שנקט בנק ישראל בשוק האג"ח המשני ועם מהלכים דומים של בנקים מרכזיים בשוקי האג"ח העולמיים, אפשרו למדינה לגייס חוב בעלות נמוכה יחסית ולטווחים ארוכים יותר. עלות גיוס החוב הסחיר, המיוצגת בקירוב על-ידי התשואות הנומינליות על אג"ח ל-10 שנים, הלכה ופחתה במהלך המחצית הראשונה של 2020, בדומה לממוצע במדינות מפותחות אחרות (איור ו'-9). עם זאת, מאז אוגוסט 2020 התשואות הלכו ועלו, עד שבדצמבר 2021 הן עמדו על

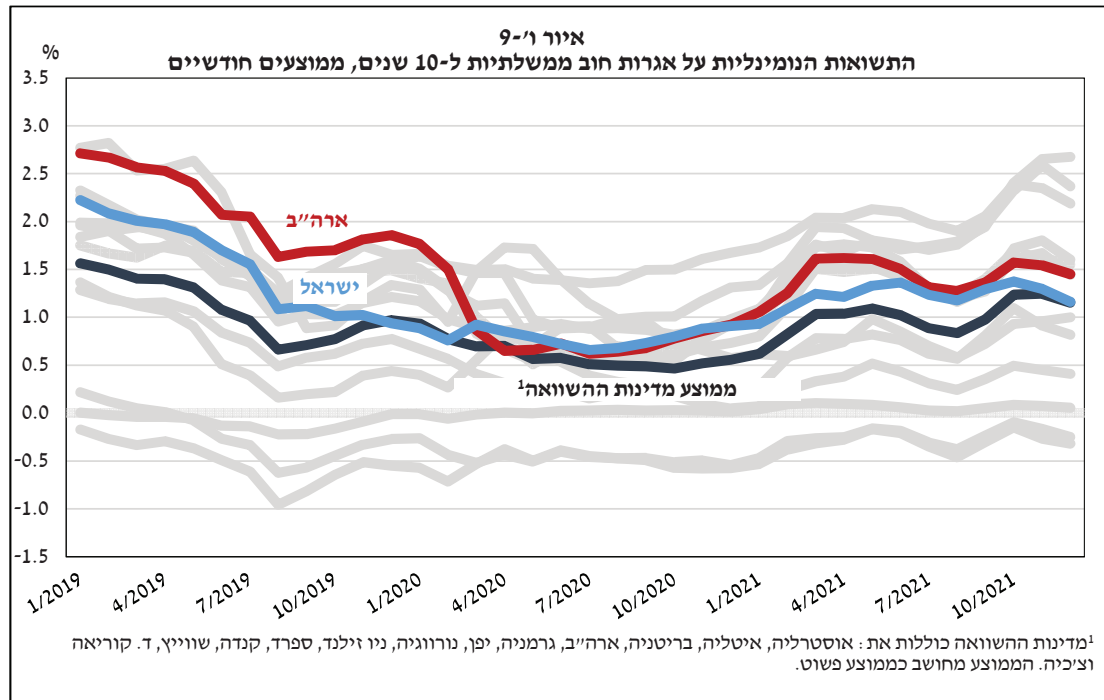
עלות גיוס החוב הסחיר הלכה ופחתה במהלך המחצית הראשונה של 2020, בדומה לממוצע במדינות מפותחות אחרות. עם זאת, מאז אוגוסט 2020 הלכו ועלו תשואות האג"ח הממשלתיות, עד שבדצמבר 2021 הן עמדו על כ-1.2% – שיעור גבוה ב-30 נקודות בסיס מאשר בדצמבר 2019.



למרות המרווח השלילי
בין ישראל לארה"ב
בתשואות האג"ח
הנומינליות הארוכות
בשנת 2021, המרווח
בתשואות האג"ח
הצמודות ל-10 שנים היה
חיובי – כ-20 נקודות
בסיס בממוצע.

כ-1.2% – שיעור גבוה ב-30 נקודות בסיס מאשר בדצמבר 2019. מגמה זו דמתה למגמה במדינות מפותחות אחרות, שגם בהן הציפיות להתאוששות מהירה של הכלכלה ולהתגברות האינפלציה עלו במהלך השנה. עם זאת, העלייה בישראל החלה מוקדם יותר מאשר בממוצע במדינות ההשוואה, ובמהלך מרבית השנה נשמר המרווח החיובי בתשואות ביחס לממוצע בהן (הקו השחור באיור 9-ו'), למרות הצטמצמות הסיכונים הפיסקליים, שתוארו בפירוט בפרק זה. אשר להשוואה עם ארה"ב – למרות המרווח השלילי בין ישראל לארה"ב בתשואות האג"ח הנומינליות הארוכות בשנת 2021, הרי בתשואות הריאליות – תשואות האג"ח הצמודות ל-10 שנים – המרווח ביניהן במהלך השנה היה חיובי: כ-20 נקודות בסיס בממוצע (לא מופיע באיור). זאת שלא כמו ב-2019, שבה היה מרווח שלילי ממוצע של כ-40 נקודות בסיס בין ישראל לארה"ב בתשואות הריאליות.⁴¹

⁴¹ לא ניתן להשוות את הריביות הריאליות בישראל לכלל מדינות ההשוואה, משום שבמרבית המדינות האמורות אין מסחר באג"ח צמודות למדד.



ג. הרכב החוב הממשלתי

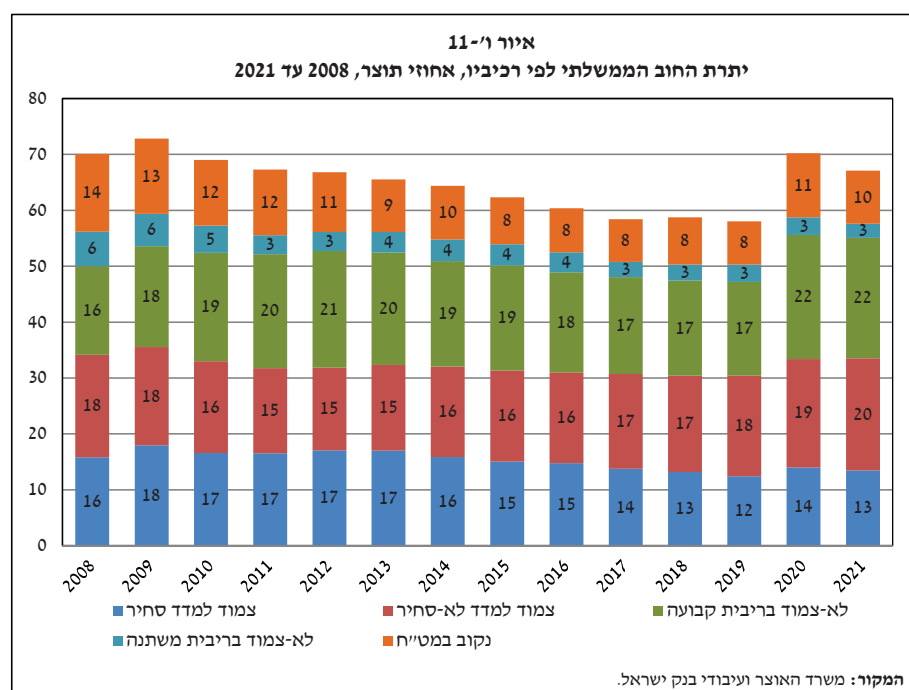
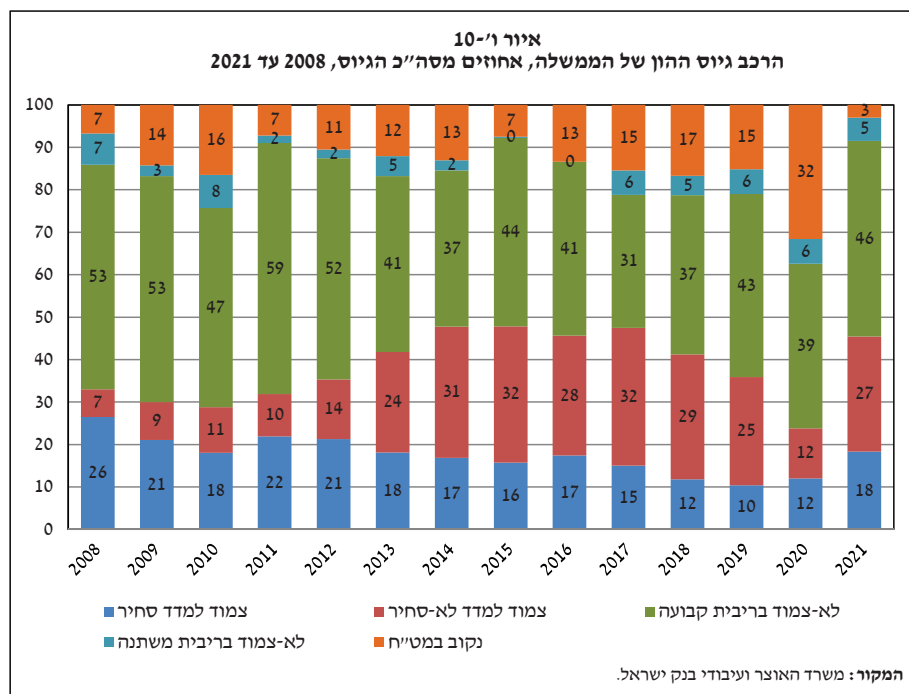
לאחר שבשנת 2020 כשליש מגיוסי ההון של הממשלה בוצעו בחו"ל, בשנת 2021 נקט החשב הכללי מדיניות של גיוס נטו שלילי בחו"ל, ושיעור החוב במט"ח מהגיוסים (ברוטו) עמד על 3% בלבד (העמודות הכתומות באיור ו-10). גם שיעורו של החוב במט"ח כלפי מטה, עקב ייסוף השקל, הקטין את גודלו של רכיב זה. אף על פי כן שיעור החוב החיצוני בתוצר עודנו גבוה מהרמה הנמוכה שאלה הוא הגיע בסוף 2019 (10 אחוזי תוצר ב-2021 לעומת 8 אחוזי תוצר ב-2019 – באיור ו-11 בכתום). את מקומו של החוב במט"ח החליפו גיוסים באמצעות אג"ח לא-סחירות, שסיפקו כרבע מגיוסי ההון השנה – בדומה למצב ערב המשבר, ובסוף 2021 הוערך החוב הלא-סחיר בכ-20 אחוזי תוצר (העמודות האדומות). הגידול של סוג חוב זה מגדיל את תשלומי הריבית על החוב הציבורי, בגלל הריבית הגבוהה שמשולמת על אג"ח לא סחירות (4.86% ועוד הצמדה למדד). בתוכנית הכלכלית שאושרה בכנסת יחד עם תקציב המדינה הוחלט להפסיק את ההנפקה של אג"ח אלו החל מאוקטובר 2022 ולבטח את תיקי הנכסים של קרנות הפנסיה באמצעות קרן חוץ-תקציבית, שבה יירשמו הפרשות משרד האוצר ויופקדו תשואות עודפות של קרנות הפנסיה ביחס לתשואה המובטחת – 5.15% לשנה.⁴² כיוון שהאג"ח המיועדות מונפקות ל-15 שנה, צפוי חלקן במלאי החוב ללכת ולהצטמצם עם פירעון מלאי האג"ח הקיימות, ובמקום זאת תהיה לממשלה התחייבות לשפות את קרנות הפנסיה אם התשואות שהן ישיגו יהיו נמוכות משיעור ריאלי של 5.15% לשנה. לפי הערכות בנק ישראל צמצום זה, אם לא יגדיל את עלויות גיוס החוב הסחיר ארוך הטווח,

לאחר שבשנת 2020 כשליש מגיוסי ההון של הממשלה בוצעו בחו"ל, בשנת 2021 נקט החשב הכללי מדיניות של גיוס נטו שלילי בחו"ל, ושיעור החוב במט"ח מהגיוסים ברוטו עמד על 3% בלבד.

החל מאוקטובר 2022 תופסק ההנפקה של אג"ח מיועדות.

⁴² ראו גם תיבה ד'-4 בדוח זה.

בגלל הצורך של הממשלה לגייס בשוק ההון את הסכומים שעד עתה הופקדו אצלה בגין האג"ח המיועדות, יביא לחיסכון הולך וגדל בנטל תשלומי הריבית.⁴³



⁴³ בשנת 2030, למשל, יסתכם החיסכון נטו (בניכוי ההפרשות לקרן החוץ-תקציבית) בכ-0.3 אחוז תוצר. לפירוט על אומדן החיסכון התקציבי והסיכונים הכרוכים בשינוי מנגנון הבטחת התשואה לקרנות הפנסיה ראו: בנק ישראל (2021), סקירת התקציב לשנים 2021 – 2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות, נובמבר 2021.

6. בחינה מחודשת של היעדים הפיסקליים

א. רקע

הדיון ביעדים הפיסקליים של ישראל הוא חלק מדיון רחב יותר, המתקיים כיום במשקים מפותחים רבים. היעדים הפיסקליים של ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי בחוק הפחתת הגירעון ובמגבלת ההוצאה, נקבעו מתוך כוונה להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר ואת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בטווח הארוך, ואכן עמידה ביעדים אלו יכולה להשיג מטרה זו. ואולם עמידה באותם יעדים דורשת קונסולידציה פיסקלית משמעותית, ובעיקר הפחתה ניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שעלולה להקשות על השגת יעד כלכלי חשוב לא פחות: סגירת הפערים בין ישראל לשאר המדינות המפותחות בתחומי ההון האנושי ומלאי התשתיות הציבוריות – שני תחומים קריטיים לפיריון העבודה ולהמשך עלייתה של רמת החיים בישראל בטווח הארוך.⁴⁴

למסגרות פיסקליות ארוכות-טווח מספר מטרות עיקריות: שמירה על קיימות החוב הציבורי, תמיכה במימוש יעדים כלכליים ארוכי טווח של הממשלה, ייצוב הפעילות הכלכלית על פני מחזורי העסקים והגברת האמינות והשקיפות של מדיניות הממשלה. מסגרות אלו, המשמשות עוגן לדיונים התקציביים, כוללות יעדים פיסקליים ארוכי טווח וכללים פיסקליים מספריים או נוהלי תקצוב גמישים יותר, שתורמים לשיפור האפקטיביות והאמינות של מדיניות הממשלה. השימוש בכללים פיסקליים הלך והתרחב בשלושת העשורים האחרונים למדינות רבות, ויש עדויות לסיועם בצמצום הגירעון ובריסון העלייה של החוב הציבורי.⁴⁵ עם זאת, כללים שאין בהם מידה מספקת של גמישות עלולים להחמיר את ההתנהגות הפרו-מחזורית של המדיניות הפיסקלית, בין היתר באמצעות צמצום ההשקעה הציבורית בעתות שפל.⁴⁶ בחלק מהמדינות היעדים מלווים בהקמת מוסדות, כגון מועצות פיסקליות, העוקבים אחרי הצעדים הפיסקליים של הממשלות, בוחנים את התאמתם ליעדים הקבועים בחוק ובהחלטות הממשלה, ומשקפים את הפערים לציבור.

משבר הקורונה, שגרר תגובה פיסקלית חסרת תקדים מצד מרבית ממשלות העולם, חייב את אותן ממשלות לסטות מהכללים הרגילים. ואכן למעלה מ-50 מדינות השעו את הכללים הפיסקליים שלהן עם פרוץ המשבר, וברבות מהן מתקיימים כעת דיונים בשאלה אם עליהן להתכנס בחזרה ליעדים הקודמים, או לעצב מחדש את המסגרות הפיסקליות כדי להתאימן לנסיבות המקרו-כלכליות החדשות.⁴⁷ מצד אחד, שבירה זו של הכללים יצרה הזדמנות לבחון מחדש מסגרות שהיו לא אפקטיביות עוד טרם המשבר, או כאשר העמידה בכללים הישנים הפכה ללא ריאלית. מצד שני, למסגרות פיסקליות אמינות יש ערך בעיני המלווים בשוק ההון, והן משפיעות לחיוב על היכולת של הממשלה לגייס חוב בעלות סבירה ולהקטין את אי-הוודאות למשקיעים במשק.

עמידה בכללים הפיסקליים הנוכחיים דורשת הפחתה ניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שעלולה להקשות על השגת יעד כלכלי חשוב לא פחות – סגירת הפערים בין ישראל לשאר המדינות המפותחות בתחומי ההון האנושי ומלאי התשתיות הציבוריות.

ברבות מהמדינות המפותחות שהשעו את הכללים הפיסקליים במהלך המשבר מתקיימים כעת דיונים בשאלה אם עליהן להתכנס בחזרה ליעדים הקודמים או לעצב מחדש את המסגרות הפיסקליות כדי להתאימן לנסיבות המקרו-כלכליות החדשות.

⁴⁴ D. A. Aschauer (1989). Is public expenditure productive? *Journal of monetary economics*, 23(2), 177-200.

⁴⁵ F. Caselli, D. Stoehlker and P. Wingender (2020). "Individual Treatment Effects of Budget Balance Rules." IMF Working Paper 20/274, International Monetary Fund. Washington DC; A. David, C. Goncalves and R. Perrelli (Forthcoming). "Fiscal Reaction Functions and Fiscal Rules." IMF working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

⁴⁶ Fatas and I. Mihov (2007). "Fiscal Discipline, Volatility, and Growth" In *Fiscal Policy Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence*, edited by G. E. Perry, L. Servén and R. Suescun, 43–74. Washington, DC: World Bank; M. Guerguil, P. Mandon, and R. Tapsoba (2017). "Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy", *Journal of Macroeconomics* 52: 189–220.

⁴⁷ International Monetary Fund (IMF) (2021). *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*, Chapter 2. Washington, October.

שינויים תכופים מדי במסגרות הפיסקליות, או אי-עמידה חוזרת ונשנית במסגרות, עלולים לפגוע באמינות ההצהרות של הממשלה לגבי מדיניותה בטווח הארוך.⁴⁸

בשנתיים האחרונות השתנה גם השיח הכלכלי על העוגנים הפיסקליים הרצויים, ובכלל זה על שינוי רמת יחס החוב לתוצר אליה רוצים להגיע בטווח הארוך או החלפתו של יעד החוב – שבלט בעבר כאינדיקטור החשוב ביותר – במדדים אחרים, כגון נטל תשלומי הריבית באחוזי תוצר.⁴⁹ הסיבה לשינוי בפרדיגמה נעוצה בשיעורי הריבית הריאליים, שפחתו מאוד מאז המשבר הפיננסי העולמי⁵⁰, ובטענה כי הם יישארו נמוכים עוד זמן רב – מגמה שמגדילה את המרווח הפיסקלי של המדינות המפותחות ומאפשרת להן לממן רמות חוב גבוהות יותר מאשר בעבר בלי לוותר על הוצאות אחרות.⁵¹ אף על פי כן גישה זו ליעדים הפיסקליים טומנת בחובה סיכון, שכן הכלכלה מתנהלת בתנאי אי-וודאות: בטווח הקצר עלות מיחזור החוב עלולה לנסוק בחדות ובאופן בלתי צפוי במקרה של משבר חוב,⁵² ובטווח הארוך שיעור הריבית הנמוך בהווה עלול להיות מתואם עם קצבי צמיחה נמוכים מאלו שאפיינו את העשורים האחרונים.

שינוי הגישה בעולם ביחס לחוב הציבורי והחשש לירידת שיעורי הצמיחה בעתיד משפיעים במידה רבה על הדיונים העכשוויים המתנהלים באיחוד האירופי⁵³ ובארה"ב בעניין הכללים הפיסקליים הרצויים. בדיונים אלה המיקוד הוסט משמירה על גירעון מבני נמוך לתמיכה בצמיחה הכלכלית באמצעות תוכניות השקעות רחבות היקף ורפורמות מבניות, תוך שמירה על אחריות פיסקלית.

ההגדרה המקובלת בארגונים הכלכליים הבין-לאומיים להשקעה ממשלתית ראויה היא השקעה שהתשואה החברתית ממנה גבוהה מעלות מימונה. עם זאת לא ניתן לממן כל השקעה ראויה באמצעות חוב בלבד, אם היא אינה עומדת בקריטריון כושר הפירעון (Solvency): זרם ההכנסות העתידיות לממשלה שאותה השקעה תייצר צריך להספיק כדי למנוע חריגה של החוב הציבורי לרמות מסוכנות. משמע שכדי לשמור על רמת חוב בת-קיימא יש לממן את ההשקעות שלא יממנו את עצמן בטווח הארוך באמצעות העלאות מסים או קיצוץ בהוצאות אחרות, והאיוון הנכון בין שני האחרונים תלוי בנקודת המוצא של כל מדינה.⁵⁴ אין זה אומר שהציבור נפגע מכך, שכן כאשר ההשקעות איכותיות דיין, הצמיחה הנובעת מהן מגדילה את ההכנסה הפרטית ביותר ממה שהציבור "מחזיר לממשלה" במסים או בויתור על שירותים אחרים, כלומר, מגדילה את ההכנסה הפנויה.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ J. Furman and L. Summers (2020). "A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates." unpublished. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/furman-summers-fiscal-reconsideration-discussion-draft.pdf>

⁵⁰ Blanchard (2022) טוען כי הריבית הריאלית הטבעית - זו שעקבית עם תעסוקה מלאה - נמצאת במגמת ירידה כבר מאז אמצע שנות ה-80. MIT press. <https://fiscal-policy-under-low-interest-rates.pubpub.org>. Last accessed: March 1, 2022

⁵¹ להרחבה בדיון בנושא המרווח הפיסקלי והפער בין הריבית הריאלית לקצב הצמיחה (r-g) ראו תיבה ו-1 בדוח בנק ישראל 2020.

⁵² מסיבה זו יש חשיבות להארכת הטווח לפדיון של האג"ח הממשלתיות: ככל שהטווח לפדיון הממוצע ארוך יותר, והחוב מונפק בריבית קבועה, רגישות החוב הממשלתי ותשלומי הריבית לזעזועים בשיעורי הריבית נמוכה יותר.

⁵³ ראו: European Fiscal Board (2021), Annual Report 2021, Brussels.

⁵⁴ ראו: Blanchard (2022).

בשנתיים האחרונות
השתנה גם השיח הכלכלי
על העוגנים הפיסקליים
הרצויים, ובכלל זה על
שינוי רמת יחס החוב
לתוצר אליה רוצים
להגיע בטווח הארוך או
החלפתו של יעד החוב –
שבלט בעבר כאינדיקטור
החשוב ביותר – במדדים
אחרים.

ב. תרחישי מדיניות בישראל

כדי להמחיש את התחלופה בין המטרות השונות של המדיניות הפיסקלית אנו מציגים, באיור ו-12, הדמיות ארוכות טווח מעודכנות של התפתחות אינדיקטורים פיסקליים נבחרים במספר תרחישי מדיניות. איורים א' ב' מציגים את עלויות התרחישים שונים במונחי הגירעון והחוב, ואיורים ג' ד' מציגים את התועלות מהם במונחי התוצר וההוצאה הממשלתית לנפש (בניכוי ההוצאה על ההשקעות עצמן). שני מדדים אלו מייצגים את עליית רמת החיים החזויה כתוצאה מהגדלת ההשקעות הציבוריות בהגדלת פריון העבודה ואת היכולת של הממשלה לממן הוצאות נוספות, בהתאמה.⁵⁵

בתרחיש בסיס, שתואם בקירוב את מדיניות הממשלה בפועל בשנים האחרונות ומיוצג על ידי הקו הכתום, הממשלה שומרת על גירעון תקציבי בסביבה של 3 אחוזי תוצר ללא הרחבת ההשקעות הציבוריות מעבר להיקפן כיום. תרחיש זה מייצב את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך, אך אינו כולל את ההשקעות הנדרשות לצמצום פערי הפריון בין ישראל למדינות המובילות ב-OECD. לצדו אנו מציגים שלושה תרחישים נוספים, שבהם הממשלה מוציאה לפועל תוכנית השקעות במטרה להשוות את פריון העבודה בישראל לזה של ממוצע מדינות ה-OECD עד שנת 2050.⁵⁶ כאילוסטרציה – המתבססת על הניתוחים שהופיעו בדוח הפריון שפרסם בנק ישראל בשנת 2019 – נניח שכדי להשיג את היעד האמור יש להגדיל בהדרגה את ההשקעה בהון אנושי ובתשתיות פיזיות עד שתתבסס באופן פרמננטי ברמה הגבוהה בכ-3 אחוזי תוצר מהרמה הנוכחית.⁵⁷ אנו מניחים כי הגדלתה בהדרגה יכולה להגיע להבשלה מלאה רק ב-2030, בשל הזמן הנדרש לתכנון מיזמים גדולים מסוג זה, ורפורמות במערכת החינוך, ולהוצאתם מהכוח לפועל.

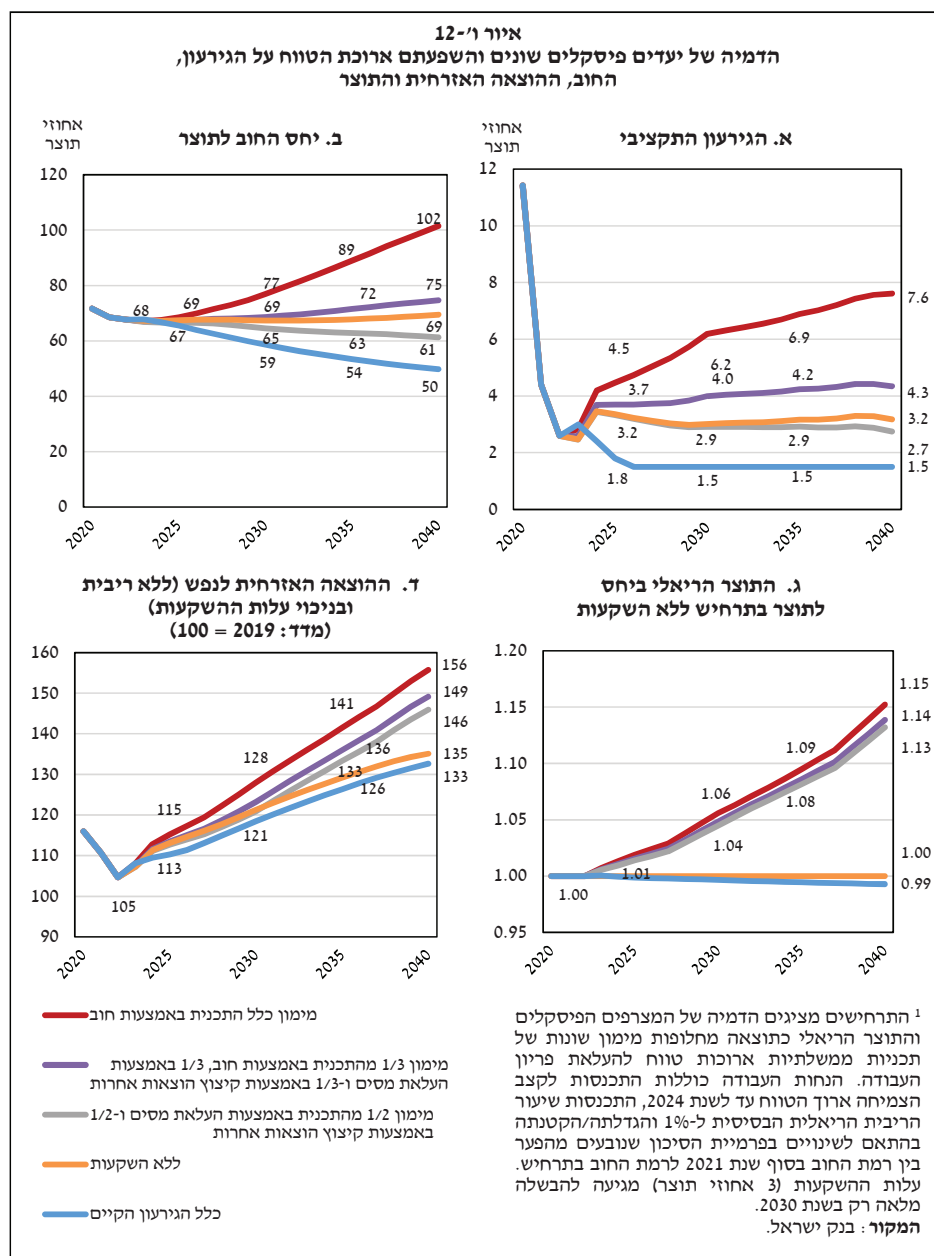
בתרחיש המיוצג על ידי הקו האדום הממשלה מממנת את כלל התוכנית באמצעות הגדלת החוב הציבורי. תרחיש זה אינו עומד בקריטריון ה-Solvency, שכן הוא גורר התבדרות של יחס החוב לתוצר ושל תשלומי הריבית על החוב בטווח הארוך – מפני שתרומת ההשקעות לצמיחה אינה מגדילה את תקבולי המסים בהיקף המספיק לכיסוי של עלות ההשקעות. על כן אין זה תרחיש בר-קיימא. בתרחיש המיוצג על ידי הקו האפור הממשלה מממנת את התוכנית כולה באמצעות צמצום הוצאות אחרות והעלאת מסים, כלומר ללא הגדלה של הגירעון המבני הבסיסי. מדיניות כזאת מאפשרת לצמצם את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך תוך השקעה בהעלאת התוצר בישראל. עם זאת היא מחייבת מאמץ פיסקלי בסדר גודל של 3 אחוזי תוצר, שמציב בפני הממשלה אתגר לא פשוט. הקו הסגול מייצג תרחיש ביניים, שבו הממשלה מבצעת את ההשקעות תוך מחויבות לייצב את יחס החוב לתוצר בקרבת רמתו הנוכחית. הדבר מאפשר לממן כשליש מתוספת ההשקעות באמצעות גידול של החוב, אך עדיין נדרש מאמץ פיסקלי לא מבוטל למימון שני השלישים האחרים – למשל באמצעות תמחיל מאוזן של התייעלות בהוצאות והעלאת שיעורי המס.

⁵⁵ העלייה של התוצר לעובד מגדילה את ההכנסה הפנויה של הציבור, ביחס לתרחיש ללא השקעות, גם אם נטל המס נותר בשיעור זהה במונחי תוצר, ואפילו אם הוא עולה במידה מסוימת. במקביל, בזכות הגידול של רמת התוצר, תקבולי המסים גדלים ומאפשרים לממשלה הוצאות גבוהות יותר (במונחי שקלים לנפש) אף מעבר להשקעות עצמן.

⁵⁶ ב-2019 התוצר לעובד בממוצע מדינות ה-OECD היה גבוה בכ-20% מאשר בישראל. ניתן כמובן להגדיר יעד שונה או קבוצת מדינות ייחוס שונה, ורמת ההשקעה הנדרשת תשתנה בהתאם.

⁵⁷ לפירוט חישובי העלות והתועלת מתוכניות ההשקעה המומלצות ראו: בנק ישראל (2019). דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.

לסיום, בתרחיש המיוצג על ידי הקו הכחול הממשלה דבקה בכללים הפיסקליים הקיימים, דבר שבעבר הממשלה לא הצליחה לעשות.⁵⁸ בתרחיש זה יחס החוב הציבורי לתוצר פוחת במהירות, אך כיוון שהממשלה אינה מגדילה את ההשקעות, קצב הצמיחה נמוך מאשר בתרחישים האחרים, וההוצאה הציבורית גדלה לאט יותר.



⁵⁸ Adi Brender (2021). "Fiscal Policy: The Journey toward a Low Debt to GDP Ratio and Smaller Government" in The Israeli Economy, 1995-2017: *Light and Shadow in a Market Economy*, eds., Ben-Bassat, A., Gronau, R. and A. Zussman, Cambridge University Press, 41-72. ללוח מעודכן אודות השינויים שחלו בכללים מאז תקציב 2015-2016 ראו: בנק ישראל (2021), סקירת התקציב לשנים 2021 – 2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות, נובמבר 2021, עמ' 18 לוח 7.

לנוכח השינויים שחלו בשנים האחרונות במאזן הסיכונים, כדאי לבחון מחדש את עיצוב הכללים הפיסקליים ואת המוסדות האחראיים לעמידה בהם כך שהם יביאו לאיזון הרצוי בין שתי מטרות המדיניות שהוזכרו – ביצוע ההשקעות החיוניות לצמיחה העתידית של ישראל וכינוס יחס החוב לתוצר לרמה מוסכמת ובטוחה. חשוב שהממשלה תקבע את האיזון הרצוי בין היעדים האלה במסגרת הדיונים הקרובים על התקציב לשנים 2023-2024, ותגדיר את תוואי המדיניות לטווח הארוך יותר, כדי להתוות מסגרת רב-שנתית, הדרושה לשם תכנון מהלכים בתחומי התשתיות וקידום ביצועם. בסעיף הבא נתאר את החסמים שמציבים הכללים הפיסקליים הקיימים בפני קידום ההשקעה בתשתיות, ונציג דוגמאות להתאמות אפשריות, שיהפכו את המסגרת הפיסקלית לכלי אפקטיבי יותר במימוש היעדים ארוכי הטווח של הממשלה.

ג. הכללים הפיסקליים בישראל

הכללים הפיסקליים בישראל כוללים יעד גירעון, שהולך ופוחת עד ל-1.5 אחוזי תוצר משנת 2026 ואילך, ותקרת הוצאות, שגדלה בשיעור נמוך משמעותית מאשר התוצר. עם זאת, ניסיון העבר מלמד שתוואי תקרות ההוצאות והגירעון עודכנו כלפי מעלה בכל שנה בה אושר תקציב⁵⁹ – התנהלות שפוגמת באמינות של התוואים, מצד אחד, ומרסנת את יכולתם של משרדי הממשלה ליזום תוכניות ארוכות טווח, מצד שני. התנהלות זו גם מתעדת הוצאות שוטפות על פני השקעות משום שתוכניות השקעה ארוכות טווח, המחייבות תכנון והיערכות ממושכת, מוגבלות על ידי תקרת ההוצאות המרסנת, הנקבעת לטווח הבינוני, ועל ידי כלל הנומרטור, המסייע לאכיפתה. לכן כאשר תקרת ההוצאה השנתית מוגדלת בעת דיוני התקציב בכל שנה (או שנתיים), במקרה של תקציב דו-שנתי, המלאי התכנוני הזמין לביצוען של ההשקעות הוא מצומצם, והתוכניות היחידות שניתן לבצע הן אלה הממומנות מההוצאות שוטפות.

ההטיה המבנית לטובת ההוצאות השוטפות לעומת ההשקעות מתווספת להעדפה המובנית של הפחתות מסים על פני הגדלת ההוצאה הציבורית (להשקעות או למטרות שוטפות) הנובעת מתקרת ההוצאה הרב-שנתית. זו מאפשרת להפחית את שיעורי המס כאשר התחזית צופה גירעון נמוך מהתקרה בשנים הקרובות, אך לא להגדיל את ההוצאה הציבורית מעבר לתקרה. תוצאה זו משקפת שני מאפיינים של הכללים הקיימים: 1. ההטיה הפרו-מחזורית המובנית ביעדי הגירעון שאינם מנוכי מחזור ומאפשרת הרחבה פיסקלית דווקא כאשר רמת הפעילות הכלכלית גבוהה;⁶⁰ 2. כלל שממוקד רק בהפחתת ההוצאות – מגבלה שאולי הייתה נחוצה כאשר כלל ההוצאה אומץ לראשונה, בעת ששיעור ההוצאה הציבורית מהתוצר בישראל ונטל המס היו גבוהים בהשוואה לשאר המדינות המפותחות, אך ההצדקה לשימורה פחות ברורה כיום.

האיחוד האירופי, למשל, זיהה את הבעייתיות שבחוסר הסימטריה בין ההתייחסויות להוצאות ולשיעורי המס, ושינה ב-2011 את הכללים הפיסקליים, כך שבחישוב תקרת ההוצאה שינויים בשיעורי המס יכולים להתקזז כנגד שינויים בגודל זהה ובכיוון ההפוך בהוצאות.⁶¹ סמן

לנוכח השינויים שחלו במאזן הסיכונים, כדאי לבחון מחדש את עיצוב הכללים הפיסקליים ואת המוסדות האחראיים לעמידה בהם כך שהם יביאו לאיזון הרצוי בין שתי מטרות המדיניות שהוזכרו – ביצוע ההשקעות החיוניות לצמיחה העתידית של ישראל וכינוס יחס החוב לתוצר לרמה מוסכמת ובטוחה.

הכללים הפיסקליים הנוכחיים יוצרים הטיה מבנית לטובת ההוצאות השוטפות על חשבון ההשקעות.

⁵⁹ ראו Brender (2021) ובנק ישראל (2021) לעיל.

⁶⁰ הגירעון בתקציב נוטה להצטמצם בתקופות גאות ולגדול בתקופות שפל, שכן תקבולי המסים מתואמים באופן אוטומטי עם מצב הכלכלה, וההוצאות הרבה פחות. הגירעון מנוכה המחזור הוא אינדיקטור המחושב על ידי ניכוי השפעת ההתפתחויות המקרו כלכליות על תקבולי המסים (ועל דמי האבטלה), השפעה שמכונה "המייצבים האוטומטיים". מידת ההרחבה של המדיניות הפיסקלית נבחנת על פי השינויים באינדיקטור זה, ומייצגת מהלכים דיסקרטיים של הממשלה (החלטות לשנות את גובה ההוצאות או את שיעורי המס). הספרות הכלכלית ממליצה לנהל, ככל שניתן, מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית, כזאת המספקת תמיכה לפעילות בתקופות שפל ומרסנת בתקופות גאות. לעומת זאת, מדיניות פרו-מחזורית – הפחתת שיעורי המס או הגדלת ההוצאות בתקופות גאות, ולהיפך בתקופות שפל – מעצימה את התנודות המקרו-כלכליות ומגדילה את הסיכונים לקיימות הפיסקלית. זאת מכיוון שלצד הקלות הפוליטית בהפעלת מדיניות מרחיבה בתקופות גאות, ממשלות מתקשות להעלות את שיעורי המס ולהפחית הוצאות בתקופות שפל, וכך הגירעון המצטבר הולך וגדל.

⁶¹ EU Regulation 1175 (2011), Section 1-Aa, Article 5.1(b), 16.11.2011.

יעד גירעון מבני, כפי
שקיים באיחוד האירופי,
שומר על סימטריה
בין שינויים בהוצאות
ובשיעורי המס, וכן
מאפשר להגדיל את
ההוצאות תוך העלאה
מקבילה של שיעורי
המס, ולהפך.

(benchmark) זה מהווה למעשה יעד גירעון מבני,⁶² השומר על סימטריה בין שינויים בהוצאות ובשיעורי המס, וגם מאפשר להגדיל את ההוצאות תוך העלאה מקבילה של שיעורי המס, ולהפך. בכך הוא שונה מהכלל הקיים בישראל שאינו מאפשר להגדיל את ההוצאות בתקופות גיאות. ניתן לאמץ כלל כזה, ברמה שתתאים ליחס החוב לתוצר שהממשלה שואפת להגיע אליו, אשר יחליף את שני הכללים הקיימים בישראל – תקרת ההוצאה, ותקרת הגירעון. בכך תיווצר מסגרת פיסקלית מאוזנת ועמידה יותר למחזורי העסקים מזו הקיימת היום.⁶³

דוגמה לנוסחה המשקפת את העקרונות המוצעים לעיל היא:

$$PMgr = GDP_POTgr - ((D/Y)t - 2 * 100 - (D/Y)tr) * a$$

PMgr היא שיעור הגידול בהוצאה המותאם לשינויים בשיעורי המס (באחוזים מסך הוצאות הממשלה), GDP_POTgr הוא שיעור השינוי בתוצר הפוטנציאלי – שניתן לאמוד למשל על בסיס השינוי בפועל בתוצר במספר השנים האחרונות שקדמו לשנה בה מאושר התקציב (למשל 10 שנים),⁶⁴ D/Y הוא יחס החוב לתוצר ו-t מסמן את היעד של יחס החוב לתוצר שתקבע הממשלה לטווח הארוך. a הוא פרמטר (שערכו בין 0 ל-1) הנקבע מראש לכל התקופה, ומשקף את קצב ההפחתה של הגירעון המבני עד שיחס החוב לתוצר יגיע אל היעד.⁶⁵ על פי הנוסחה בדוגמה זו, ההקצאה התקציבית למהלכי מדיניות – הגדלת הוצאות או הפחתת שיעורי המס – שווה לשיעור השינוי בתוצר בעשור האחרון (המשמש כקירוב לגידול הממוצע בהכנסות הממשלה, בניכוי ההשפעות של שינויים בשיעורי המס ותנודות זמניות במחזור העסקים) בניכוי רכיב המשקף את המרחק בין יחס החוב לתוצר בפועל לבין היעד ארוך הטווח שהממשלה קובעת עבורו. ככל שהמרחק גדול יותר כך הניכוי גדול יותר ולכן תוספת התקציב הזמינה לממשלה לצעדי מדיניות קטנה יותר.⁶⁶ כלל זה דומה לכלל ההוצאה הקיים בישראל, אך בהיותו כלל יחיד תימנע ההטיה הפרו-מחזורית הנובעת מיעד הגירעון הקיים, ומכיוון שהתקציב לצעדי המדיניות כולל גם את השינויים בשיעור המס, הוא מבטל את ההטיה לטובת הפחתת מסים בהתנהלות הרב-שנתית.

לאחר שנקבעת מסגרת התקציב, אחד הגורמים שמקשים על קידום ההשקעות הציבוריות הוא החשש שהגדלת מסגרת ההוצאה תנוצל להגדלת ההוצאה השוטפת באופן שאינו תורם לצמיחת המשק בטווח הארוך, בשל המשקל הגבוה יותר המיוחס לתוצאות קצרות טווח.⁶⁷ דרך התמודדות אפשרית עם הסיכון שבהגדלת מסגרת התקציב היא להחריג השקעות ציבוריות מהכללים הפיסקליים – מאפיין המכונה (באחת מגרסאותיו) "כלל הזהב" (Golden Rule). הטיעון המרכזי בעד החרגה זו מסתמך על האבחנה האמפירית כי כללים פיסקליים מרסנים מדי מובילים למדיניות פרו-מחזורית, שמצמצמת דווקא את ההשקעה הציבורית בתקופות של קונסולידיציה פיסקלית אף שמדובר במנוע צמיחה משמעותי. הטוענים נגד החרגת ההשקעות מעלים את החשש

דרך התמודדות אפשרית
עם הסיכון שבהגדלת
מסגרת התקציב לשם
הרחבת ההשקעות
היא להחריג השקעות
ציבוריות מהכללים
הפיסקליים ובמקביל
לצמצם את יעד הגירעון
ואת תקרת ההוצאה.

⁶² הגירעון המבני הוא הגירעון מנוכה המחזור שמנוכה גם מתקבולים חד-פעמיים ומהוצאות חד-פעמיות שאינם נובעים ממחזוריים בפעילות הכלכלית, כגון אירועים ביטחוניים, מגפות, ושינויים זמניים בשיעורי המס.

⁶³ גזירת הסכום של התוספת השנתית להוצאות הממשלה והפחתות המס הסטטוטוריות במסגרת כזאת נגזרת מהיעד שתקבע הממשלה ליחס החוב לתוצר ומתחזית הצמיחה בטווח הבינוני. זאת לצד כיול של ההערכות אחת לכמה שנים. לדיון בכלל דומה בהקשר הישראלי ראו סעיף 4 ב:

Adi Brender (2012), "The Story of Israel's New Fiscal Rule: Theoretical Design Meets Politics", in Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Banca d'Italia, 611–629.

⁶⁴ באיחוד האירופי משתמשים בשילוב של הצמיחה בחמש השנים האחרונות ושל תחזית הצמיחה לשנים הקרובות.

⁶⁵ זו כאמור גירסה אחת מיני רבות לכלל מסוג זה. ניתן, למשל, לקבוע שהפרמטר יקבל את הערך 0 כאשר הגירעון המבני יגיע לרמה התואמת התכנסות לאורך זמן ליעד של יחס החוב לתוצר (ראו סעיף 2.3 ב-Brender, 2021 לעיל).

⁶⁶ לפירוט ודיון בשיקולים טכניים נוספים לאיפיון הכלל ראו סעיף 4.2 ב-Brender (2012) לעיל. מובן כי כלל פיסקלי כזה יכלול החרגה למצבי מלחמה, אסונות טבע או מגיפות. בנוסף, חשוב כי הכלל ילווה בהפעלה של חוק הנומרטור לטווח של מספר שנים, כדי לוודא שהחלטות הממשלה לטווח הבינוני תואמות את הכלל.

⁶⁷ A. Alesina and R. Perotti (1995). The Political Economy of Budget Deficits, IMF Staff Papers ; G. Tabellini and A. Alesina. (1990). "Voting on the Budget Deficit", The American Economic Review,

כי החרגה של סעיפים מהכללים הפיסקליים עלולה לפגוע בקיימות החוב הציבורי, כי היא תעודד "חשבונאות יצירתית", שכוללת הצגת הוצאות שוטפות כהשקעות, ותתמרץ את הממשלה להשקיע במיזמים לא-כדאיים, כאלה שהתשואה החברתית מהם נמוכה מעלותם. נוסף על כך, בעוד שיישום ההחרגה של ההשקעה בתשתיות פיזיות הוא פשוט יחסית, החלתה על השקעות חברתיות (כגון השקעות במערכת החינוך לפיתוח ההון האנושי) מאתגרת הרבה יותר, בגלל הקושי שבזיהוי אותם רכיבים של הוצאות מסוג זה שתורמים לצמיחה ארוכת הטווח.⁶⁸

החרגת ההשקעות צריכה להיות מלווה בהתאמת יעדי התקציב השוטף.⁶⁹ לדוגמה, בישראל החרגת כל ההשקעות בתשתיות התחבורה (הוצאה תקציבית של כ-1.5 אחוזי תוצר בשנה, בשנים האחרונות) דורשת לקבוע במקביל באיזה שיעור להפחית את יעד הגירעון, וגם את תקרת ההוצאות – אם יוחלט לשמר אותה. אחד הכלים שיכולים לחבר בין יעד גירעון מבני להחרגה של השקעות בתשתית הוא קביעת הפרשה רב-שנתית קבועה מהתקציב לקרן השקעות חשבונאית, שתשמש למימון פרויקטים בתחום התשתיות, וההפרשה אליה תירשם כחלק מההוצאה בתקציב.⁷⁰

אם יוחלט לקדם את הפרדת המסגרת התקציבית המיועדת להשקעות משאר התקציב חשוב לבחון במקביל הקמה של מוסד עצמאי, כגון מועצה פיסקלית, שיקבע אילו מבין ההשקעות שהממשלה מציעה מתאימות להחרגה מהכללים הפיסקליים. זאת באמצעות בחינה פרטנית וניתוח עלות-תועלת מקצועי של הפרויקטים. מתפקידו של גוף כזה יהיה גם לבדוק אם סך עלות הפרויקטים האלה תואמת את התקרה הא-מחזורית שתיקבע עבורו, כך שהחוב לא יגדל מעבר לרמה בת-הקיימא.⁷¹ אם הממשלה אכן תשקול לאמץ כלל פיסקלי שמחריג השקעות מסוימות, מוצע למקד תחילה את ההפרדה בין ההשקעות לתקציב השוטף בפרויקטים גדולים של תשתיות פיזיות בתחומי התחבורה והדיגיטציה של מערכות ציבוריות. זאת מפאת הצורך לאזן בין התועלת מההשקעות הנדרשות והחסמים לביצוען לבין היכולת לבדל אותן מההוצאות השוטפות – גם אם יוקם גוף הערכה עצמאי אשר יבחן את שייכות ההוצאות המוחרגות לקטגוריות שייקבעו. על כך ניתן להוסיף את התאמת התשתיות הפיזיות בישראל לשינויי האקלים, בהתאם לצרכים שיוזו בשנים הקרובות (תיבה ז'-1 בדוח זה). ברור שהקצאת התקציבים הנפרדת לתחומים אלה לא תפטור את הממשלה מלהמשיך ולתעדף במסגרת התקציב השוטף השקעות בהון אנושי ובפרויקטים רב-שנתיים לשיפור השירותים הציבוריים.

ישנן גרסאות נוספות של כללים פיסקליים, שניתן להחיל כדי ליצור מרחב פיסקלי להשקעות הנדרשות. לנוכח הפערים במלאי התשתיות בישראל חשוב שהממשלה תדון, לקראת התקציב הקרוב, במסגרת המתאימה לישראל ותגדיר את הכללים שמאזנים בין היעדים השונים ומבטיחים אופק תכנוני מספיק למיזמי תשתיות אשר יאפשרו את צמצום פערי הפריקורב בין ישראל למדינות המפותחות.

אחד הכלים שיכולים לחבר בין יעד גירעון מבני להחרגה של השקעות בתשתית הוא קביעת הפרשה רב-שנתית קבועה מהתקציב לקרן השקעות חשבונאית, אשר תשמש למימון פרויקטים בתחום התשתיות וההפרשה אליה תירשם כחלק מההוצאה בתקציב.

אם יוחלט לקדם את הפרדת המסגרת התקציבית המיועדת להשקעות משאר התקציב, חשוב לבחון במקביל הקמה של מוסד עצמאי, כגון מועצה פיסקלית, שיקבע אילו מבין ההשקעות שהממשלה מציעה מתאימות להחרגה מהכללים הפיסקליים.

⁶⁸ לדיון באתגרים העולים בהקשר של החרגת השקעות בתחום ההון האנושי ממגבלות התקציב ראו: Alcidi Cinzia, Francesco Corti and Daniel Gros (2022). "A Golden Rule for Social Investments: How to Do It", *Intereconomics*, 57(1), 26–32.

⁶⁹ באמצע העשור הקודם, למשל, היה לממשלה הרחבה עודף בתקציב, בניכוי סעיף ההשקעות (לוח ו'-1).

⁷⁰ הפרשה כזאת מייצרת מסגרת רב-שנתית קבועה להקצאת המקורות להשקעות, כאשר ההוצאה בפועל נגזרת מהזמינות לביצוע של המלאי התכנוני. מבחינת ההתנהלות התקציבית, קרן כזאת דומה לדרך בה פועלת קרן מס רכוש – ההפרשות לקרן נרשמות מדי שנה בתקציב, ובזמן בו מתבצעת ההוצאה בפועל היא אינה נרשמת בתקציב, אלא כשימוש בכספי הקרן. גודל ההפרשה לקרן יכול להיקבע לפי היעדים ארוכי הטווח של הממשלה להשקעות בתחומים הרלוונטיים, כפי שיאושרו, למשל, על ידי גוף הבקרה הפיסקלי, כאשר ההפרשות לקרן מייצרות את הוודאות התקציבית לתכנון הפרויקטים, ובמקרה הצורך גם ניתן יהיה להקדים הוצאות על חשבון ההפרשות העתידיות.

⁷¹ המלצה לחיזוק המסגרות הפיסקלית בישראל באמצעות הקמת מועצה פיסקלית נכללה גם בדוח קרן המטבע על ישראל ממרץ 2022. חשוב להדגיש שמועצה פיסקלית אינה גוף שקובע מדיניות, אלא גוף שתפקידו לבחון באופן בלתי תלוי את ההתאמה הכמותית של הצעדים הפיסקליים של הממשלה ליעדים שקבעה.

תיבה ו'-3: הרפורמה במיסוי חברות רב-לאומיות

- באוקטובר 2021 פורסמה הצהרה היסטורית על רפורמה במיסוי הבין-לאומי בשני נדבכים (The Two Pillar Solution). הרפורמה נועדה לתת מענה לאתגרי המס הנובעים מתהליכי הגלובליזציה והדיגיטליזציה של הכלכלה העולמית. עד כה הצטרפו להסכם כ-140 מדינות, בהן ישראל.
- הרפורמה בנויה משני נדבכים: הראשון יוצר זכות חדשה למסות פעילות של חברות רב-לאומיות גדולות ורווחיות במיוחד, ומחלק מחדש את הזכויות הבין-לאומיות לכך; השני מטיל מס חברות גלובלי מינימלי בשיעור 15% על רווחי חברות רב-לאומיות שהכנסותיהן גבוהות מ-750 מיליון אירו בשנה.
- הנדבך השני הוא המשמעותי יותר לישראל. הוא קובע שאם ישראל, למשל, תמסה חברות רב-לאומיות גדולות הכפופות למיסוי בישראל בשיעור נמוך מזה הקבוע בהסכם, מדינות אחרות יוכלו, בתנאים מסוימים, למסות את אותה ההכנסה עד הרף שנקבע בהסכם, וליהנות מהתקבולים על ההפרש.
- ההסכם החדש, לצד רפורמת המס האחרונה בארצות הברית, משפיע על מאזן התועלות במתן הטבות מס לחברות רב-לאומיות הפועלות בישראל, ובכך מחייב את הממשלה לבחון מחדש את מבנה התמריצים, רמתם וייעודם.

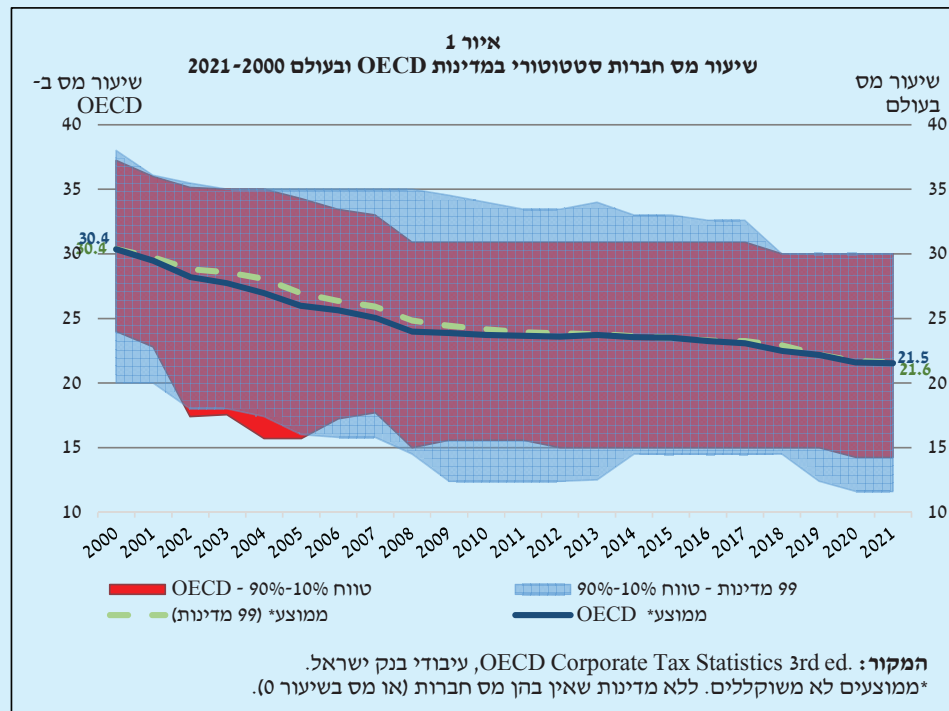
מבוא

מיסוי בין-לאומי עוסק בהשלכות הבין-לאומיות של חוקי המס הלאומיים, ובמיוחד בשאלה כיצד לחלק את עוגת המס בעסקאות הנוגעות ליותר ממדינה אחת. כל זאת ללא גוף בין-לאומי מוסכם, המאגד בתוכו סמכויות ו/או חובות, כמו, לדוגמה, ארגון הסחר העולמי (ה-WTO) בתחום הסחר. לפיכך אין זה מפתיע שבמשך שנים נטען בספרות המקצועית כי מערך עצמאי של מיסוי בין-לאומי אינו קיים, וכי בגלל כוחם של האינטרסים העוצמתיים המתחרים בתחום גם לא פשוט לייצרו. מה שכן קיים, עד כה, הוא מארג של כללי מס מדינתיים לצד אמונות מס ונוהג בין-לאומי, שיחדיו יוצרים את מערך המיסוי הבין-לאומי – מערך מורכב ולא עדכני במישור היישומי-פרקטי.

מקובל לראות את הבסיס הרעיוני למיסוי הבין-לאומי כנובע ממפגש הכוחות הדיפלומטי של חבר הלאומים (League of Nations) בשנות ה-20 של המאה הקודמת. זאת כאשר גבולות גיאוגרפיים ומדינת הלאום היוו גורם משמעותי בכלכלה הגלובלית, ורובו המכריע של הסחר היה בטובין פיזיים, ובזיקה משמעותית למקום. לעומת זאת היום רוב הסחורות המיועדות ליצוא הן חלק משרשראות ייצור ואספקה גלובליות, ותשתיות ונכסים דיגיטליים הפכו לגורמים כלכליים מרכזיים בכלכלה העולמית. למרות שינויים אלה ואחרים, עד לאחרונה עולם המס הבין-לאומי עדיין שיקף במידה רבה את ההסכמות ההיסטוריות שהתווה חבר הלאומים. בהתאם לכך נקבעה חלוקת עוגת המס הגלובלית בעיקר בהתייחס לזיקה הגיאוגרפית של משלם המסים ולמקום הפקת הכנסתו. אבל, בעולם הנעשה מחובר, פתוח ודיגיטלי יותר, אין זה פשוט, וייתכן שאף בלתי אפשרי, לקבוע מסמרות בסוגיות אלו, וכך להישען עליהן כדי להשית ולבזר את נטל המס העולמי.

האתגרים המודרניים של המיסוי הבין-לאומי

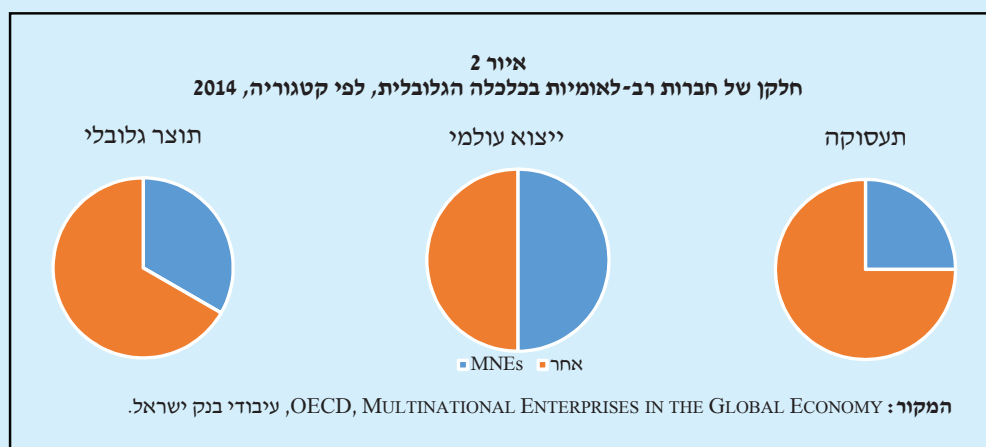
כיוון שסידורת המיסוי הבין-לאומי הותוו בעידן הקודם, יכולת גביית המסים נפגעה משמעותית בעשורים האחרונים בעיקר עקב התרחבות השימוש בתשתיות דיגיטליות ובנכסים לא-מוחשיים. תהליכים אלו מייצרים לנישומים – בעיקר חברות רב-לאומיות – תמריצים מוגברים לנקיטת תכנוני מס באמצעות נידוד בין-לאומי של משאבים ורווחים לשם מזעור חבות המס הכוללת החלה עליהם. כך הפכה הכלכלה הגלובלית כר פורה לתכנוני מס אגרסיביים ולתחרות מס בין-לאומית. התוצאה הייתה שחיקה מתמשכת של בסיס המס הגלובלי ובפרט במדינות המקור של הפעילות הכלכלית עקב הסטת רווחים ופעילויות כלכליות למדינות אחרות. גם לגבי חברות שלא הסיטו את פעילותן, עצם הסיכון שיעשו זאת הניע מדינות לתת להן הקלות מס. (ראו בהמשך דיון לגבי ישראל).



השיעור הסטטוטורי הממוצע של מס החברות במדינות ה-OECD ירד בעשרים השנים האחרונות בכ-8 נקודות אחוז (איור 1). ניתוח הבוחן, במדגם ממדינות ה-OECD וה-G20, את המיסוי האפקטיבי, כלומר מתייחס לא רק לשיעור המס הסטטוטורי אלא גם לבסיס המס ולשיעור המס המושט בפועל, מגלה ירידה דומה בין 1999 ל-2017. תחרות המס בין מדינות העולם (שזכתה לכינוי "מרוץ לתחתית") והאיום שנבע ממנה לא רק לשחיקת בסיס המס בטווח המיידי ו/או הארוך, אלא גם ליצירת עיוותים כלכליים ופוליטיים לשם השלמת בסיס המס המתכלה, ממלאים תפקיד מרכזי במיסוי הבין-לאומי המודרני, ומקבלים משנה תוקף כאשר הם פוגשים את תהליכי הדיגיטליזציה המואצים המתנהלים בעולם הגלובלי של היום.

מיסוי בין-לאומי של חברות, גלובליזציה והמהפכה הדיגיטלית

המיסוי הבין-לאומי של חברות – במיוחד רב-לאומיות – נוגע במספר סוגיות כגון: מחירי העברה, השקעות זרות ודיגיטליזציה, סוגיות המקבלות תשומת לב קרובה ומפורטת ברפורמה הנוכחית. עדויות לקיומן של חברות רב-לאומיות (MNEs – Multinational Enterprises) ישנן עוד מהמאה ה-17 לספירה, אבל פעילותן התגברה משמעותית לאחר מלחמת העולם השנייה, בעקבות הורדת חסמי סחר, השקעות בין-לאומיות ועלייה באיכותן של טכנולוגיות מידע ותקשורת ושימוש בהן. לפי הערכות גסות, במהלך שנות ה-70 של המאה הקודמת היו כ-7,000 חברות-אם רב-לאומיות. מספרן עלה ל-38,000 בשנת 2000 ול-82,000 ב-2008, עם יותר מ-230,000 חברות זרות הנמצאות בשליטת חברת האם הרב-לאומית ב-2014. חברות רב-לאומיות אחראיות לכשליש מהתוצר הגלובלי, לכמחצית מהיצוא העולמי ולכרבע מהתעסוקה (איור 2). חברות רב-לאומיות מציגות היום מודל עסקי חדש, הניזון מהכלכלה הדיגיטלית, כולל תשתיות ושירותים דיגיטליים ונכסים לא-מוחשיים. לשם השוואה: עם עשרת התאגידים הגדולים ביותר בשנות ה-80 של המאה הקודמת נמנו, בין היתר,



"קוקה-קולה", "גינרל אלקטריק", "אינטל", HP, ו-IBM.¹ ארבעים שנה לאחר מכן "אפל", "אלפבית", "מיקרוסופט", "אמזון", "פייסבוק", ו"עליבאבא" נמנות עם עשרת החברות המובילות.² כך הופכת הפלטפורמה הדיגיטלית למרכזית במיוחד במיסוי הבין-לאומי בכלל ובמיסוי חברות רב-לאומיות בפרט.

הרפורמה הנוכחית במיסוי הבין-לאומי

הגוף שיזם את הרפורמה הנוכחית במיסוי בין-לאומי הוא פורום דיפלומטי-כלכלי בשם ה-OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (IF), שחברות בו כיום כ-140 מדינות. ה-IF נוסד בקיטו, יפן, ביוני 2016, כדי לפקח על יישום הנחיות יוזמת ה-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) ולהבטיח את הטמעתן בצורה אחידה ושקופה. יוזמת ה-BEPS החלה להתגבש ב-2013 במטרה להתמודד עם אתגרי שחיקת בסיס מס החברות בעולם ועם הקושי הגובר לקשור בין מקום ביצועה של פעילות כלכלית למקום רישומם של הרווחים מאותה פעילות לצורכי מס – שתי בעיות הנובעות במידה רבה מהעלייה בהיקף פעילותן ורווחיהן של חברות רב-לאומיות ומצמיחת הכלכלה הדיגיטלית.³ לאחר פרסום דוח ה-BEPS הראשון, בפברואר 2013,⁴ אימצו מדינות ה-OECD וה-G20 תוכנית פעולה המתמקדת בתחומים בעייתיים במיוחד במיסוי עסקאות בין-לאומיות. היום אנו למעשה בעיצומו של יישום תוכנית הפעולה של ה-BEPS, אשר מאז פרסומה, לפני כעשור, המהפכה הדיגיטלית ואתגרי המס הנובעים ממנה עברו לראש סדר העדיפויות הבין-לאומי. בהתאם לכך עיבד ה-IF את הצגת הסוגיה הדיגיטלית לדוח סופי ומקיף. הדוח פורסם בינואר 2019 (Pillar I ו-Pillar II).

¹ (IMF, Corporate Taxation in Global Economy, fig. 3, at 14 (March 2019)).

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>

² Ibid. The leading 10 firms are: Apple, Alphabet, Microsoft, Amazon, Facebook, Tencent, Berkshire Hathaway, Alibaba, Johnson & Johnson, and JPMorgan Chase.

³ ראו, למשל, פרסום בנושא של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ב-10.2.2020 ("תכנוני המס איתם אמורה התוכנית להתמודד כוללים הימנעות של תאגידים רב-לאומיים מתשלומי מס ע"י שחיקת בסיס המס או הסטת רווחים למקלטי מס, תופעה גלובלית שמאיימת על היקף ההכנסות ממסים ועל הוגנות תשלומי המס במדינות רבות. הצורך בתוכנית מיוחדת התעצם בשל תנועת ההון החופשית והתרחבות הכלכלה הדיגיטלית, שיצרו פערים בחקיקת המס אותם ניתן לנצל להימנעות ממס"). זמין בקישור:

<https://www.gov.il/he/departments/policies/beps>

⁴ OECD, Addressing Base Erosion and Profit Shifting (Feb., 2013), at

<https://www.oecd.org/tax/beps/addressing-base-erosion-and-profit-shifting-9789264192744-en.htm>

II – להלן P1 ו-P2 או The Two Pillar Solution), וכולל שני נדבכים, המהווים יחד את הרפורמה הנוכחית.⁵ ההסכם המדיני לגבי The Two Pillar Solution התקבל באוקטובר 2021, ההסדרים המעשיים מפותחים במהלך 2022, והיישום צפוי להתחיל ב-2023.

נדבך 1 בהסכם (P1)

P1 מתמקד בסוגיית הזיקה (NEXUS) והחלוקה הבין-לאומית של רווחים עסקיים. לפי נדבך זה המדינות החתומות על ההסכם מתחייבות לבטל מסים שהטילו באופן חד-צדדי על פעילות דיגיטלית בין-לאומית, ולהימנע מליזום חדשים. במקומם P1 מציע פורמט אחיד למיסוי פעילות דיגיטלית והערך המוסף שלה במקום היווצרם, גם ללא נוכחות פיזית במובן המסורתי. פעילות דיגיטלית כוללת, בין היתר, רכישות אינטרנטיות והכנסות מפרסומות דיגיטליות. P1 הוא חדשני ביוצרו זכות מיסוי חדשה, שלפיה רווחים ששיעורם 25% מהרווח השיווי של חברה רב-לאומית בעלת פדיון הגבוה מ-20 מיליארד אירו בשנה יחולקו בין המדינות החתומות על ההסכם לפי נוסחה נתונה.⁶ הפדיון מתייחס למדינה שבה נצרכים/או משמשים המוצרים והשירותים הדיגיטליים, ולמדינה זו תעמוד זיקת מיסוי לרווחי החברה הרב-לאומית במקרים שיש לאותה חברה פדיון שנתי של מיליון אירו לפחות באותה מדינה.⁷ P1 גם קובע מנגנון מחייב ליישוב סכסוכים, אבל בשלב זה פרטי המנגנון עדיין אינם ברורים, כולל מי יפעיל אותו ומה תהיינה סמכויותיו. המיסוי שנקבע ב-P1 יחול על חברות בכל הענפים, למעט חברות פיננסיות וחברות להפקת משאבי טבע. P1 צפוי לחול על מספר קטן של חברות ענק – כ-15% מבין 500 החברות הגדולות בעולם⁸ – ולפי הערכות ה-OECD הוא יחלק-מחדש בין המדינות החתומות על ההסכם יותר מ-125 מיליארד דולרים בשנה,⁹ כך שההכנסות העולמיות ממסים יגדלו בכ-15–45 מיליארד דולרים. בישראל בסיס מס החברות צפוי לגדול בכ-50–150 מיליון דולרים, וההכנסות ממסים – בכ-12–40 מיליון דולרים.¹⁰ רכיבים נוספים של נדבך זה מתמקדים בשיפור יכולות ניהוליות, והשפעתם על ההכנסות ברמה העולמית בכלל, ובישראל בפרט, צפויה להיות צנועה.¹¹

נדבך 2 בהסכם (P2)

P2 בא לוודא שחברות רב-לאומיות ישלמו מס חברות מינימלי בכל תחום שבו הן פועלות.¹² זאת כדי לצמצם את האפקטיביות, ולכן את האטרקטיביות, של תכנוני מס, וכפועל יוצא – את שחיקת בסיס מס החברות הגלובלי ואת ההסטה הבין-לאומית של רווחים.¹³ המיסוי המינימלי נכנס בעיקרו לתוקף כששיעור המס האפקטיבי (ETR) המושת על ידי רשויות השיפוט של המדינות החתומות על P2 נמוך מ-15%; אז P2 משלים את המיסוי עד לאותו רף.

⁵ OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy (January, 2019), available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>

⁶ רווח שיווי מוגדר ברפורמה כרווח מעל 10 אחוזים. כך, למשל, בחברה רב-לאומית עם 16 אחוזי רווח, 6 אחוזים מהרווחים שיווי ו-10 אחוזים מהרווחים רווח רגיל. ככלל, הרווח השיווי יחולק בין המדינות להן מתגבשת זכות מיסוי, באופן פרופורציונלי לאחוז הפדיון של החברה הרב-לאומית באותן מדינות. אבל, כאשר הרווח השיווי של חברה רב-לאומית כבר ממוסה במדינה אחת, סכום הרווח שיוקצה למדינות אחרות יפחת.

⁷ למדינות שתוצרן קטן מ-40 מיליארד אירו רף הפדיון יעמוד על 250,000 אירו. P1 קובע סכום נוסף שנועד לתקן את התגמול של חברות רב-לאומיות המבצעות פעילויות שיווק והפצה בסיסיות. זאת כדי לפשט את ניהול כללי התמחור של פעילויות אלו, להגביר את הוודאות ולהפחית מחלוקות ועלויות ציות.

⁸ Michael P. Devereux and Martin Simmler (2021). "Who Will Pay Amount A?", EconPol Policy Brief, 36 (July).

⁹ OECD 2021 Tax Report, at 4.

¹⁰ Devereux & Simmler לעיל, מעריכים כי בסיס מס החברות העולמי יגדל בכ-80–100 מיליארד דולרים.

¹¹ OECD, Tax Challenges Arising from Digitalization—Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS (retrieved January 18, 2022), available at:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ecdb6a47-en/index.html?itemId=/content/component/ecdb6a47-en>

¹² חברה רב-לאומית, על פי P2, היא קבוצת חברות המורכבת מסך היישויות שבבעלות ושליטה של אותה חברה-אם (UPE).

¹³ זאת לעומת החשש, המסורתי במיסוי בין-לאומי, למיסוי כפול.

P2 מורכב משני מנגנונים: הראשון, Global Anti-Base Erosion Mechanism (GloBE), מכיל זוג כללים (IIR ו-UTPR), שיחדיו משלימים את המיסוי האפקטיבי על חברות רב-לאומיות ל-15%. ה-IIR (Income Inclusion Rule) עושה זאת על ידי העברת חבות המס המשלים ל-15% במעלה שרשרת השליטה של החברה הרב-לאומית, עד לחברת-האם, אם זו ממוקמת במדינה החתומה על P2. במקרים אחרים האחריות להטלת המס המשלים עוברת ליישות בדרגה הקרובה ביותר לחברת האם, אשר נמצאת בתחום שיפוט רלוונטי. ישנם מקרים שבהם לא ניתן ליישם את ה-IIR – למשל כאשר חברות-האם השולטות, לכל אורך השרשרת, אינן ממוקמות במדינה החתומה על P2, או כאשר מדינות שיכולות למסות את החברה הרב-לאומית בוחרות שלא להפעיל את סמכותן. כאן מתווסף ה-UTPR (Undertaxed Payments Rule), שקובע על מי מבין החברות הקשורות בקבוצה הרב-לאומית יחול המס המשלים את חבות המס לרמה המינימלית הנדרשת.¹⁴ המנגנון השני של P2, ה-STTR (Subject to Tax Rule), מופנה בעיקרו למדינות מתפתחות, במיוחד מדינות בעלות יכולת אדמיניסטרטיבית נמוכה לפי הגדרות ה-IF. לפי כלל זה, כאשר שיעור מס החברות הנומינלי במדינה שבה שוכנת החברה מקבלת התשלום נמוך במיוחד, מדינת המקור רשאית לגבות מס שישלים את המיסוי עד לכ-9%. רף זה נמוך מ-15%, שכן המס על פי ה-STTR הוא מס נומינלי על הפדיון בעסקה, לא מס אפקטיבי על הרווחים. המס חל על סוגי תשלומים והעברות בין צדדים קשורים החשופים במיוחד לתכנוני מס, כגון ריבית, תמלוגים ודמי תיווך. ה-STTR מקבל קדימות על GloBE, כך שתשלומי המס תחתיו יוכרו לצורכי ה-GloBE, ויתקבל בגינם זיכוי מס בחישוב הכולל.

P2 נועד לחול בשלב ראשוני על חברות רב-לאומיות שבהן סך הכנסות החברה מכל שלוחותיה (להלן הקבוצה) הוא לפחות 750 מיליון אירו, לפי שנת הכספים הקודמת – רף תחולה נמוך משמעותית מזה הנדרש תחת P1. לפי ה-OECD המגמה העתידית היא הרחבת ההסדר על כל החברות הרב-לאומיות, ללא קשר להיקף רווחיהן. גם בגרסה הנוכחית של הרפורמה מדינות רשאיות להפעיל את P2 אף אם אינן עומדות בתנאי הסף.¹⁵ נוסף על כך, P2 נועד לפעול באופן הרמוני עם רפורמת המיסוי האמריקאית שנכנסה לתוקף ב-2018 (GILTI).¹⁶ כך, למשל, חברות קטנות הנמצאות בישראל ואינן בהכרח כפופות ל-P2 עדיין יכולות להיות ממוסות תחת GILTI כאשר חברות האם שלהן אמריקאיות. מצב זה מבטא אולי באופן המובהק ביותר את שינוי כללי המשחק הבין-לאומי מהמצב טרם הרפורמה, שבו היה למדינות העולם תמריץ כלכלי מובנה להפחתת שיעורי המס כדי למשוך אליהן השקעות זרות ופעילות כלכלית אחרת, למציאות החדשה, שלפיה מס שלא ייגבה על ידי מדינה אחת צפוי להיגבות על ידי אחרת, בין באמצעות GILTI ובין באמצעות רפורמת שני הנדבכים. לפי הערכות ה-OECD, תחת P2 יחולקו-מחדש בין מדינות ההסכם יותר מ-150 מיליארד דולרים בכל שנה,¹⁷ והשפעתו על ישראל תהיה רבה מזו של P1.

השלכות ההסדר על ישראל ועל מדיניות המיסוי

ל-P1 צפויה, כאמור, השפעה קטנה בלבד על תקבולי המסים בישראל בעת הפעלת ההסדר, ואילו P2 (וחקיקת ה-GILTI בארה"ב) רלוונטי יותר לחברות הפועלות במשק הישראלי. בפרט – שיעור המס האפקטיבי המינימלי של 15% עשוי להיות רלוונטי לחברות רב-לאומיות גדולות הנהנות מהטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון שפועלות באזורי פיתוח א' ולחברות הפועלות במסלולים "הטכנולוגי המועדף", "טכנולוגי מועדף מיוחד" ו"מפעל מועדף מעל 10 מיליארד" גם באזורי פיתוח אחרים. שיעורי מס החברות החלים על חברות אלה נמוכים מ-15%, ולכן אם שיעור המס בישראל לא ישתנה הן עלולות להידרש להשלים את הפער במדינות שבהן הקבוצה פועלת מחוץ לישראל. עם זאת, לא כל חברה רב-לאומית הפועלת במסלולים אלה אכן תידרש לשלם תוספת מס, שכן: (1) את תשלום המס המינימלי מחשבים על כלל הפעילות של החברה הרב-לאומית, לא רק על הפעילות שמזכה בהטבה; (2) המיסוי המינימלי ברפורמה מתייחס בעיקרו

¹⁴ כלל זה נקבע משום שמרבית עיוותי המס המטופלים על ידי ה-BEPS נובעים מרישום והעברה של רווחים בין חברות קשורות.

¹⁵ יישויות ממשלתיות, ארגונים בין-לאומיים, ארגונים ללא מטרות רווח וקרנות פנסיה או השקעה אינם כפופים להסדרי הנדבך.

¹⁶ GILTI נועד, במידה רבה, להתמודד עם פרקטיקה של תאגידים ויחידים אמריקאיים להחזיק חברות נשלטות זרות, המאוגדות על פי דין זר ופועלות מחוץ לארה"ב, ולכן הכנסותיהן אינן חייבות במס אמריקאי, אף על פי שהן נשלטות על ידי בעלי עניין אמריקאיים. פרקטיקה זו נפוצה במיוחד במסגרת פעילות בנכסים לא מוחשיים (קניין רוחני, פטנטים וכדומה).

¹⁷ OECD 2021 Tax Report, at 4.

לשיעור המס האפקטיבי, הכולל את כל תשלומי המס על הכנסות החברה ולא רק את תשלומי מס החברות. כך אם, למשל, החברה מחלקת דיווידנדים ומשלמת עליהם מס, תשלומי המס האלה נחשבים לצורך שיעור המס המינימלי של 15%¹⁸; 3) בסיסי הרווח וההכנסות שעל פיהם מחושבת חבות המס המינימלית נקבעים לפי כללי החשבונאות, שיכולים להיות שונים משמעותית מכללי החישוב שנערך לצורכי מס.

בשל מורכבויות אלה ואחרות קשה לזהות בדיוק כמה מהחברות הפעילות בישראל יושפעו מהרפורמה, ובאילו סכומים תסתכם תוספת חבות המס. ככל הנראה מדובר בעשרות בודדות של חברות (אמנם חלקן גדולות), ובתוספת מס פוטנציאלית לא גדולה.¹⁹ לעומת זאת חקיקת ה-GILTI במסגרת רפורמת המס בארה"ב רלוונטית לחברות רבות יותר, והשפעותיה על חברות פעילות בישראל עשויות להיות גדולות יותר.

למרות הקושי להעריך בשלב זה בדיוק את ההשפעות הפוטנציאליות של רפורמת המס הבין-לאומית ושינויי החקיקה בארה"ב על ישראל, קידומן ומועדי יישומן הקרובים מחייבים לתת את הדעת כבר בשלב זה על קביעת שיעור מס מקומי מינימלי (DMT) על פעילויות בישראל. מס כזה שיתאם את כללי ההסדר הבין-לאומי (בדומה למהלכים שקידמו לאחרונה מדינות מפותחות אחרות, כשווייץ, בריטניה והאיחוד האירופי) ימנע מצב שבו מדינות אחרות יזכו בתקבולי המס על פעילויות המתקיימות בישראל רק מפני שישראל נמנעה מלגבות את המס – כולו או חלקו. עד הרפורמה שיעורי מס נמוכים במיוחד היו אטרקטיביים לחברות, שכן במרבית המקרים המס הנמוך בישראל היווה את חבות המס הסופית; לעומת זאת לאחר שהרפורמה תיכנס לתוקף ההפרש עד ל-15% ייגבה על ידי מדינות אחרות, תוך אובדן הכנסות לישראל וללא תועלת ממשית לחברות הפועלות בה. במקרים מסוימים יישום DMT עשוי גם להניע חברות רב-לאומיות שמשלמות כיום מסים בשיעור נמוך מהמינימום הקבוע בהסדר להעביר לישראל פעילויות נוספות, שהמס עליהן גבוה יותר, כדי לחסוך תשלומי מס על מכלול פעילותן הגלובלית.

סוגיה מורכבת יותר היא בחינת מערך ההטבות הכולל שישראל מעניקה לעסקים, בעיקר במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. מניע מרכזי למתן ההטבות הוא החשש מתחרות בין-לאומית על מיקומן של חברות רב-לאומיות בעלות פריז גבוה, ובפרט חברות החשופות לשווקים הבין-לאומיים באמצעות יצוא חלק ניכר מתוצרתן.²⁰ רפורמת המס הבין-לאומית נועדה לצמצם תחרות זו, שכן כעת מדינות שינהיגו (או ישמרו) שיעורי מס נמוכים מהסף המינימלי שנקבע ברפורמה לא ייהנו מיתרון תחרותי. משום כך זוהי הזדמנות לבדוק אם רצוי להמשיך ולקיים את מערך ההטבות המתבסס על קריטריון היצוא, או למקד את ההטבות בפעילויות התומכות ביעדים כלכליים וחברתיים אחרים, כגון מחקר ופיתוח, תעסוקה איכותית, אימוץ טכנולוגיות ועוד. הרפורמה גם מחזקת את הצורך לבדוק אם נכון להמשיך ולבסס חלק ניכר מהתמיכה הממשלתית על הטבות מס ולא על מענקים ישירים, וכן לבחון את מטרותן ותמהילן. זאת במיוחד כאשר מדובר בתמיכה בחברות חדשניות, שבמקרים רבים השקעותיהן עלולות לא להבשיל לכדי מוצר רווחי אשר ייהנה מהטבות המס, אך בכל זאת תורמות לפיתוח הידע והיכולות הטכנולוגיות במשק. דיון מפורט בסוגיה זו הוא מעבר למסגרת התיבה הנוכחית, אך חשוב שיתקיים בתקופה הקרובה, כחלק מגיבוש תגובת המדיניות של ישראל לשינויים בסביבת המיסוי הבין-לאומית, לפני תאריך היעד ליישום רפורמת המס, בינואר 2023.²¹

¹⁸ המס על חלוקת דיווידנדים חל על תשלומים ליחידים ולחברות זרות, אך לא לחברות בישראל, שעבורן שיעורו בארץ 0%.

¹⁹ חברות גדולות אחדות נהנות מהסדרי מס מיטיבים במיוחד, ולצידם מהבטחה ליציבות רגולטורית של הסדרי המס החלים עליהן. חברות אלה עדיין כפופות למס המינימום ברמה הבין-לאומית, אך לא ברור שיסכימו לשינוי שיעור המס החל עליהן בארץ במקום תשלום הפרש המס בחו"ל.

²⁰ להדגמת החשיבות שקובעי המדיניות בישראל ייחסו לשיקול זה בקביעת ההטבות ראו: "דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון" (ועדת אנדרון, יוני 2015), עמ' 5; "מסקנות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון" (ועדת שני, אוקטובר 2010), עמ' 19–21.

²¹ לדיון במבנה ההטבות ראו, למשל: בנק ישראל (2019), דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריז העבודה, עמ' 28–30; OECD (2019), OECD Economic Surveys: Israel 2020, p. 50.