

הרבעון לכלכלה

2021 • שנה 65 – גיליון 1/2

אורים הוצאה לאור, ת"ד 52287 ירושלים 9342105
rivon@UrimPublications.com
www.UrimPublications.com

לאה אחדות, נסים בן דוד, בני בנטל, רונן ברק, יוסי ג'יברה,
אבי וייס, ירון זליכה, ישי יפה, ישראל לוסקי, גור עופר,
אפרים צדקה, יוסי צור, יוג'ין קנדל

בני בנטל, אבי וייס

אלה אוסטרובסקי-ברמן

דן הלוי

אריאל וולדן

השל פרומקין ז"ל ויוסף רונן ז"ל

הדעות המובאות במאמרים המתפרסמים ברבעון לכלכלה אינן
זהות תמיד לדעת המערכת או לדעת האגודה הישראלית לכלכלה.
הרבעון רואה עניין בפרסום מאמרים המביעים השקפות שונות
כדי לעודד בירור ולהעשיר את המחשבה בתחום זה.

אתר האינטרנט: <https://ieca.org.il/>

יוצא לאור על ידי האגודה הישראלית לכלכלה בחסות בנק ישראל,
הפורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר, סטארט אפ נישן,
אוניברסיטת אריאל בשומרון, אוניברסיטת בר-אילן, בית הספר
למנהל עסקים באוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה, המכון
למחקר כלכלי ע"ש מוריס פאלק באוניברסיטה העברית, המרכז
לפיתוח ע"ש פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת
בן-גוריון בנגב, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול באוניברסיטה
העברית, המכללה האקדמית גליל מערבי, המכללה האקדמית
תל חי, המרכז הבינתחומי הרצליה, המרכז האקדמי רופין,
האוניברסיטה הפתוחה.

המו"ל

המערכת

עורכים

עורכת משנה

הגהה

סדר

עורכי הראשונים

אורים הוצאה לאור

תוכן העניינים

	אילנית גביוס, רמי יוסף, שנהב מלול, תהילה קלעג'י:
7	חישוב מסלול מחדש של הטבות המס בשוק הפנסיוני בישראל
	מנואל טרכטנברג, איתמר פופליקר: לקראת מדיניות פיסקאלית
39	מאוזנת לעידן הפוסט-קורונה
	מיכל אליהו-אשכנזי, יפה מכנס: גבולות השיתוף והשוויון
75	והשלכותיהם על הסדרי ביטוח: מקרה הקיבוצים
97	מומי דהן: השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות
130	תקצירים באנגלית

המשתתפים בחוברת

ד"ר מיכל אליהו-אשכנזי	בית הספר למנהל עסקים, בר-אילן
פרופ' אילנית גביוס	המחלקה למנהל עסקים, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' מומי דהן	בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' מנואל טרכטנברג	אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון
פרופ' רמי יוסף	המחלקה למנהל עסקים, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' יפה מכנס	בית הספר למנהל עסקים, בר-אילן
רו"ח שנהב מלול	המחלקה למנהל עסקים, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
מר איתמר פופליקר	אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון
ד"ר תהילה קלעגיי	המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

חישוב מסלול מחדש של הטבות המס בשוק הפנסיוני בישראל

גביוס אילנית, יוסף רמי, מלול שנהב, קלעגיי תהילה

תקציר

מחקר זה מבקש לבחון את מידת האפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות נוכח החלת פנסיית חובה בקרב מדינות ה-OECD, בהשוואה לשיעור העוני הצפוי בעת פרישה. באמצעות מדגם אקראי שכלל כ-350 אלף שכירים במדינת ישראל למשך תקופה של 6 שנים (2009–2014) המחקר בחן את שיעור העובדים במשק אשר אינו נהנה מהטבות המס הפנסיוניות. נמצא ששיעור זה עומד על 47%, וכן כל העובדים בעשירוני ההכנסה הראשון עד הרביעי, וכ-55% מהעובדים בעשירון החמישי, אינם נהנים כלל מהטבות המס. כמו כן מצאנו כי בהתאם למערכת ההפקדות וההטבות הנוכחית, ההכנסה הצפויה בעת פרישה תביא לירידה של בין שלושה לארבעה עשירונים מתחת לקו העוני.

על בסיס ממצאי המחקר מוצע מנגנון חלופי להטבות המס המוענקות כיום שיעניק הטבות פנסיוניות שוויוניות לכלל אוכלוסיית העובדים במדינה, ויוביל להגדלת הפנסיה התעסוקתית ולצמצום העוני בגיל פרישה וללא הגדלת תקציב המדינה. ההטבה המוצעת לא תינתן כחיסכון במס אלא כהגדלת החיסכון הפנסיוני. קרי, במקום הפחתת מס בהווה יופקדו סכומי ההטבה בתוכנית חיסכון שתיתח על ידי המדינה, ויתווספו לסכום הפנסיה.

מבוא

מערך הסדרי הפנסיה במדינות העולם המערבי המודרני כולל הסדרים משפטיים האמונים על הכנסותיו של הפרט בהגיעו לגיל מתקדם ולפרישה מעבודתו. השוק הפנסיוני נקשר לסוגיות מקרו-כלכליות בעלות השפעות כלכליות נרחבות, משמעותיות וארוכות טווח. ברמת הפרט, בבוא העת לפרוש לפנסיה, עליו להיערך באופן ראוי מבחינת חסכונותיו הפנסיוניים שיאפשר לו לשמור על רמת חיים סבירה. לדידם של Benartzi and Thaler (2007) לפרטים יש יכולות קוגניטיביות לבחון מהו הסכום למחיה שיידרש להם בגמלאות, ומהו הסכום שעליהם לחסוך במהלך תקופת עבודתם. אך בשל חוסר הידע הפיננסי הנדרש לשם כך, הם נתקלים בקושי לבצע זאת. חוקרים נוספים מצאו כי חוסר הידע הפיננסי מקשה על הפרטים ליזום חיסכון פנסיוני, ואף גורם להם להימנע מלעסוק בנושא החיסכון הפנסיוני (Lusardi and Mitchell, 2011). השינויים הרבים והרפורמות שנערכו במערך הפנסיה בישראל מלמדים כי הפרט נושא באחריות לעתידו הפנסיוני, אך הוא אינו האחראי

היחיד (אחדות וספיקב, 2010). הדברים אמורים גם ברמת המדינה הנושאת באחריות להתמודדות עם סוגיות הנלוות למערך הפנסיוני, בפרט נוכח מגמת העלייה בתוחלת החיים (ספיקב, 2013). מדינת ישראל רואה חשיבות רבה בעידוד הפרטים לחסוך לטווח הארוך. ביטוי לתפיסה זו מופיע בצו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק שנכנס לתוקף בשנת 2008 ומחייב את כל הפרטים בישראל לחסוך לפנסיה.¹ בד בבד, המדינה מעניקה לפרטים הטבות מס במועד החיסכון כנגד הסכומים המופרשים לקרן הפנסיה (על ידי העובד והמעביד), וכן בטווח הארוך, הן על התשואה שהכספים צוברים בקרן, הן על קצבת הפנסיה החודשית במועד המשיכה. בהינתן החלת פנסיית חובה, הטבות המס אינן הגורם להחלטה האם לחסוך או לא, אלא הן מהוות פיצוי על הכספים שמופחתים מהשכר לטובת הפנסיה. המדינה המשיכה להעניק הטבות אלה אף על פי שהחיסכון לפנסיה הפך לחובה על פי חוק.

נוכח חשיבותה הרבה של סוגיית החיסכון הפנסיוני, מחקר זה ביקש לבחון את מידת האפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות בישראל. לרוב, מידת האפקטיביות של הטבה נבחנת באופן שהפרטים באוכלוסייה יכולים ליהנות ממנה. מעצם היותה של ההטבה הפנסיונית הטבת מס, היא רלוונטית אך ורק לפרטים שחייבים בתשלומי מס הכנסה. על כן, צפוי שפרטים שהכנסתם נמוכה מן הרף היוצר חבות מס לא ייהנו ממנה.

בשלב הראשון של המחקר אמדנו את שיעור אוכלוסיית העובדים אשר אינה נהנית מהטבות אלו. בנוסף, אפיינו את האוכלוסייה הנהנית מההטבות לעומת זו שאינה נהנית מההטבות, בשני היבטים: שיוך לעשירוני הכנסה ושיוך מגדרי. לשם כך קיבלנו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדגם ייחודי של פרטים שנדגמו אקראית מתוך כלל האוכלוסייה במיוחד עבור מחקר ייחודי זה. המדגם הסופי שהיווה בסיס לניתוחים השונים כולל כ-350 אלף עובדים שכירים עבור כל אחת מהשנים 2009–2014.²

ממצאי המחקר מצביעים על חוסר אפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות, בשל היותן לא רלוונטיות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה שתלותן בחיסכון לפנסיה גדולה ביחס לקבוצות אחרות באוכלוסייה. בכך, הממצאים משקפים את הבעייתיות המובנית הגלומה בגישה הנוכחית של מנגנון הטבות המס: על אף התקציב הגדול שהמדינה מקצה להטבות המס הפנסיוניות, כמחצית מאוכלוסיית העובדים אינה נהנית מההטבה. זאת ועוד, המחצית שאינה נהנית משתייכת לאוכלוסיות המוחלשות, וכך ההטבות אינן שוויוניות. התוצאות מקבלות חשיבות רבה לאור דוח ה-OECD שפורסם לאחרונה (אוקטובר 2018) ולפיו ישראל נמצאת במקום הראשון בין מדינות ה-OECD בגידול בפער בין העשירים ביותר לעניים ביותר (בהכנסה הפנויה לנפש בין השנים 2011–2016). ההכנסה הפנויה לנפש הממוצעת בישראל היא מהנמוכות במדינות ה-OECD (בשנת 2016 הייתה ההכנסה הפנויה לנפש הממוצעת בארגון גדולה ב-55% מזו שבישראל).³

בשלב השני של המחקר חישבנו עבור כל עשירון את ההכנסה הצפויה מחסכונות פנסיוניים לאחר יציאה לגמלאות. במקביל, ביצענו חיזוי לשכר המינימום הצפוי בשנת הפרישה עבור כל אחת מהשנים שנדגמו, באמצעות גרסיה של שכר המינימום משנת 1977 על משתנה זמן (שנה). מצאנו כי בהתאם למערכת ההפקדות וההטבות הנוכחית, תחת הנחה כי לאזרחים אין חיסכון נוסף מעבר

1 <https://employment.molsa.gov.il/Employment/WorkRights/ExtesionsOrders/H095.pdf>
2 המדגם הנוכחי מתמקד בשנים 2009–2014 מאחר שהחל משנת 2008 נכנס לתוקף "צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף בישראל", כפי שיפורט בהמשך.
3 <http://www.oecd.org/economy/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-26173212.htm>

לזה הקבוע בחוק, המעבר לתזרים הכנסות פנסיוניות בעת פרישה צפוי להביא לירידה של שלושה עד ארבעה עשירונים נוספים בממוצע, מתחת לקו העוני.

במטרה לקרב את קצבת הזקנה הכוללת לקו העוני, המחקר בחן את הרחבת תוספת ההשלמה באמצעות חלוקה מחדש של הטבות המס וללא תוספת השלמת ההכנסה של קצבאות זקנה ושאיירים. קצבת הזקנה הוגדלה בתחילת שנת 2017, הגדלה אשר מצטרפת להגדלות שחלו בקצבאות אלו בסוף שנת 2015.⁴ יחד עם זאת, לא נערך שינוי בהטבות המס הפנסיוניות והמדינה מעניקה סכומים לא מבוטלים כהטבות מס לחוסכים לפנסיה אף על פי שהחיסכון הפך לחובה.

על בסיס ממצאי המחקר, אנו מבקשים להציע מנגנון חלופי שיעניק הטבות פנסיוניות שוויוניות לכלל אוכלוסיית העובדים במדינה, ויוביל להגדלת הפנסיה התעסוקתית. ההטבה המוצעת לא תינתן כחיסכון במס אלא כהגדלת החיסכון הפנסיוני. קרי, במקום הפחתת מס בהווה, מוצע שסכומי ההטבה יופקדו בתוכנית חיסכון נוספת שתפתח על ידי המדינה ויתווספו לסכום הפנסיה.

המאמר בנוי מארבעה פרקים, כדלקמן: בפרק הראשון מונחת התשתית התאורטית שהמחקר נשען עליה, סוגיית הטבות מס ומערכת הפנסיה בישראל על היבטיהם השונים; בפרק השני מתוארת מתודולוגיית המחקר הכוללת תיאור של המדגם, מהלך המחקר והכלים; בפרק השלישי מובאים ממצאי המחקר וכן ההצעה למנגנון חלופי לטיוב מערך המיסוי הפנסיוני; הפרק הרביעי מסכם את תוצאות המחקר, מסקנות מרכזיות והמלצות לעתיד.

1. רקע

1.1 מערך הטבות המס

מערכת המס בישראל מחזיקה בתפקידי מפתח ובראשם מימון שירותים חיוניים שהמדינה מספקת לאזרחיה. בנוסף, גביית מיסים היא כלי בידי המחוקק לחלוקה מחדש של הכנסות ולצמצום אי-שוויון בקרב הפרטים. לצד חשיבותה של מערכת המס והכרחיות הגבייה להכנסות המדינה, מיסוי טומן בחובו גם השלכות שליליות בלתי נמנעות. עם אלה נמנית העובדה שתשלום מס משמעו נטל כלכלי על משקי הבית (הקטנת ההכנסה הפנויה) שעשוי ליצור עיוותים בהקצאת המקורות וערעור מערכת התמריצים העומדת בפני הפרטים. תפקידי מערכת המס, לצד הסיכון במערכת שאינה בנויה כהלכה, הופכים את מדיניות המיסוי לרכיב מרכזי ולכלי רבי-השפעה במדיניות הממשלה (טרקטנברג ואחרים, 2011).

סוגיית מערכת המס האופטימלית מעסיקה חוקרים, מומחי מס וקובעי מדיניות, ואין לה תשובה חד-משמעית. חשיבותה של השאלה מתחדדת נוכח העובדה כי כל מדינה, גם זו הדוגלת בצמצום המגזר הציבורי והשירותים הממשלתיים, אינה יכולה להתקיים ללא מנגנון גביית מס כלשהו. אף שאין הסכמה באשר למנגנון המיטבי, מקובל להגדיר מערכת טובה כמערכת המאופיינת ביעילות, שוויוניות, פשטות, יציבות וגמישות, ועקיבות פנימית (Dof, 2014).

הטבות מס הן סייגים לחוקי המס בדמות פטורים או הנחות, אשר מצמצמים או דוחים תשלומי

4 יוסף וספיבק חזו הגדלה זו בטענה כי הגדלת הפנסיה עתידה לחסוך את דמי הגדלת הביטוח הלאומי של העובדים בעתיד בשיעורים גבוהים. כמו כן, ניתן לממן חלק מסכום זה על ידי הפחתת הטבות המס לחוסכים לפנסיה. להרחבה ראו יוסף וספיבק (2005).

מיסים לקבוצות אוכלוסייה או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. ההטבות הן הפסד הכנסה פוטנציאלית של המדינה, ולא פעם מתפקדות הלכה למעשה כמקבילה לסובסידיה ממשלתית. ההטבות ניתנות לצורך עידוד פעילות כלכלית או להשגת יעדים חברתיים, ובאות לידי ביטוי בסיוע לקבוצות אוכלוסייה, בתמיכה במגזר הכלכלי כלשהו או ביצירת תמריצים לשינוי התנהגות (OECD, 2010b). הטבות המס מוענקות באמצעות שורת מנגנונים כגון פטורים ממס – סכומי כסף הנגרעים מבסיס המס; מענקים – סכומים המופחתים מהסכום הממוסה כדי להגיע לבסיס המס; ניכויים ונקודות זיכוי – סכומים המופחתים מחבות המס; שיעורי מס מופחתים – שיעור מופחת המוטל על קבוצת אוכלוסייה כלשהי או הכנסה חייבת מסוג מסוים ביחס לשיעור המס הסטנדרטי; ודחייה – דחיית מועד תשלומי המס באופן שמייטיב עם הנישום (OECD, 2010). להטבות המס יתרונות רבים, כגון פשטות מנגנון ההקצאה והוודאות שהן מייצרות למוטבים, אך במקרים מסוימים הטבות המס הופכות את מערכת המס למורכבת יותר ולשקופה פחות. בנוסף, מתן הטבת מס משמעותה שרק משלמי המס עשויים ליהנות ממנה, ובכך היא הופכת לכלי המגדיל את אי-השוויון (Tyson, 2014).

1.1.2 הטבות מס לחיסכון פנסיוני

הטבות מס לחיסכון הפנסיוני נפוצות מאוד בקרב מדינות ה-OECD. המטרה המרכזית במתן הטבות המס הינה עידוד החיסכון הפנסיוני על מנת להבטיח הכנסה נאותה בעת פרישה. בהתאם לכך, בהענקת מערך הטבות המס צריך להתמקד בעובדים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, שהרי העובדים המבוססים יחסכו גם ללא הטבות אלה. מדינות רבות נוקטות צעדים להגדלת החיסכון הפנסיוני, כגון העלאת גיל הפרישה, עידוד חיסכון בפנסיה פרטית, הגדלת גובה ההפרשה המחויב לפי חוק ואף שינוי הטבות המס לפנסיה תוך התייחסות לפרוגרסיביות של המערכת וליכולת של הפרטים לדאוג לעצמם לעת זקנה (OECD, 2016).

הטבות מס לחוסכים לפנסיה מוענקות במדינות שונות בעולם (כגון ארה"ב, קנדה, בריטניה, ספרד והולנד), אף על פי שבמקביל להטבות המס רוב המדינות מחייבות את העובדים לחסוך לפנסיה, כפי שנעשה בישראל (NAO, 2010).

עלותם הכוללת של תמריצי מיסים והפצתם הם בבחינת נושא רגיש לציבור ענף הפנסיה, שהשיג השפעה ניכרת על גיבוש המדיניות משנת 1990 ועד לשנת 2014 באמצעות ייצוג רשמי במועצת הפנסיה (Whelan, 2018). ניתוח מפורט של דוחות והתייעצויות של מועצת הפנסיות וראיונות עם קובעי מדיניות מרכזיים העלה את הטענה כי מיסוי הפנסיה אומנם נותח ביסודיות, אך בפועל קיימת היעדרות מוחלטת של התייחסות לממצאים ולהמלצות של דו"ח ה-OECD משנת 1994, שהמליץ על רפורמה בהוצאות המס על הפנסיה (Maher, 2016). ה-OECD המליץ לבצע רפורמה בהוצאות המס על הפנסיה הפרטית בטענה כי הקלה במס הניתנת כנגד דמי פנסיה פרטיים מהווה מס משמעותי ביותר, אך הרפורמה נדרשת מאחר שהקלות המס ברובן אינן אפקטיביות ואינן שוויוניות (OECD, 2008).

אחדות וסטרברצינסקי (2017) גורסים כי ניתן לייעל את מערכת ההטבות לחיסכון הפנסיוני באמצעות ביטול חלקי של הטבות המס וייעוד חלופי של הסכומים הנחסכים מביטול ההטבות. על כן, הרציונל בהטבות לפנסיה הינו עידוד חיסכון, הבטחת הכנסה נאותה אחרי הפרישה, מניעת הזדקקות של הגמלאים למערכות ציבוריות ומניעת כפל מיסוי בגין שלב ההפקדה ושלב המשיכה. עוד טענו

החוקרים כי בפנסיה כפויה סכום הצבירה אינו נגיש לחוסכים עד הפרישה, ולכן הטבות המס הן פיצוי על ההתערבות בהחלטותיו של הפרט.

הטבות מס עבור הפקדות פנסיוניות משמשות בארה"ב כתמריץ חיסכון לעובדים רבים בעקבות המעבר מתוכניות פנסיה להטבה מוגדרת לתוכניות פנסיה להפקדה מוגדרת.⁵ בעקבות כך, מרבית העובדים משתמשים בתמריצי הטבות מס כדי לחסוך לפרישה (Campbell, 2016). הטבות המס הפנסיוניות משמשות תמריץ לעובדים בעלי הכנסות גבוהות, ולכן התמריץ לחסוך לפנסיה משמעותי ומצוי יותר בקרב אוכלוסיות אלה מאשר בקרב אוכלוסיות חלשות (ברנדר, 2010). תמריצים כספיים לפרטים שהכנסותיהם ממוקמות מתחת לקו העוני או סביבו אינם רלוונטיים, מכיוון שממילא אין הם יכולים להרשות לעצמם לחסוך בתוכניות פנסיה משלימות מרצון, אלא מסתמכים על רשת הביטחון בגיל הפרישה. בידי קובעי המדיניות המנדט להכריע האם כל הפרטים זכאים לקבל הטבות שוות בחיסכון. תמריצים פיננסיים ניתן להעניק באופן שוויוני כתרומות לכל פרט, ללא תלות ברמת ההכנסה ובשיעור המס השולי, ובכך להשיג שוויון בין קבוצות הכנסה. גישות אלה מגדילות את האטרקטיביות של חיסכון לפרישה לגמלאות לבעלי הכנסה בינונית עד נמוכה, תוך הקטנתו עבור בעלי הכנסה גבוהה. סובסידיות קבועות עשויות להיות רלוונטיות מכיוון שהן מובנות יותר מאשר תמריצי מס, וערכן אינו מוגבל על ידי חבות המס של הפרט. (OECD, 2018)

כפי שנאמר לעיל, המערכת הנוכחית של תמריצי מס אינה מספקת דרך יעילה להשגת הפרשה פרטית נאותה, אל אף התמיכה הנדיבה בהקלות המס. הפרטים נוטים להעביר כספים מהשקעות אחרות, ולא להגדיל את החיסכון הכולל בפנסיה. מערכת הטבות המס מתאפיינת בחוסר שוויון, ובסופו של דבר הטבות המס מוענקות לבעלי ההכנסה הגבוהה, ומפלות לרעה את בעלי ההכנסה הנמוכה. למעשה, הטבות המס השוליות שוות יותר מפי שניים למיעוט בעלי ההכנסה הגבוהה (Whelan and Hally, 2018).

הקלות המס המשמעותיות על ההפרשות לפנסיה המשמשות סובסידיה הניתנת למי שמשלם מס הכנסה גורמות לאי־שוויון בחלוקת ההכנסות. קצבאות הזקנה שהביטוח הלאומי משלם מסייעות מחד גיסא לחלוקה מחדש של ההכנסות, ומאידך גיסא, בקרנות הפנסיה הפרטיות התוצאה הפוכה מבחינת השפעתן החלוקתית. הגורם לכך נעוץ בעובדה שככל ששיעור מס ההכנסה השולי גבוה יותר, הסובסידיה גדלה בהתאמה (בוורס ופוקס, 2018). בשל כך, דרושים מקורות נוספים להגדלת הפנסיה על מנת שלא יהיה צורך להכביד את המס על העובדים, כפי שקורה היום בארצות שונות באירופה. להגדלת הפנסיה תהיה תרומה חשובה לביסוס השוויון בקרב אוכלוסיית הקשישים, המתאפיינת באי־השוויון הגבוה ביותר ביחס לשאר האוכלוסייה (יוסף וספיבק, 2006).

כללי המס צריכים להיות פשוטים ויציבים. תמריצי מס מורכבים עשויים להפחית את השפעת התמריצים על חיסכון בפרישה. כמו כן, שינויים תכופים בכללי המס מסתכנים בהפחתת האמון במערכת הפנסיה ומונעים את האפשרות לתכנן הולם מראש (OECD, 2018).

5 תוכניות להפקדה מוגדרת (Defined contribution plans) הן תוכניות הטבה לאחר העסקה שלפיהן הישות המדווחת משלמת תשלומים קבועים ליישות נפרדת (קרן). זאת מבלי שתהיה לה מחויבות משפטית או משמעת לשלם תשלומים נוספים במידה שלקרון לא יהיו מספיק נכסים כדי לשלם את כל ההטבות לעובד, המתייחסות לשירות העובד בתקופה השוטפת ובתקופות קודמות. תוכניות להטבה מוגדרת (Defined benefit plans) מוגדרות כאותן תוכניות הטבה לאחר העסקה שאינן תוכניות להפקדה מוגדרת.

1.1.3 הטבות מס בישראל

הטבות המס בישראל קיבלו ביטוי לראשונה "בחוק יסוד התקציב"⁶ אשר קובע כי "לחוק יצורפו תחזית של סכומים שלא יגבו בשל הטבות מסים". החוק אינו מגדיר כיצד יוענקו הטבות המס, ואינו מתייחס למעקב ולפיקוח אחר הטבות המס. מתוקף חוק יסוד התקציב, מנהל הכנסות המדינה מפרסם דיווח שנתי על היקף ההטבות המשווער ומגדיר את רשימת הטבות המס כסטייה ממערכת המס הנורמטיבית.

סטרבצי'נסקי (2015) סובר כי ממשלת ישראל נעדרת מדיניות מס אחידה ועקבית לאורך שנות קיומה. השינויים נערכו בעיקר כתגובה למשברים והתמקדו במיסים עקיפים. כמו כן, סטרבצי'נסקי ציין כי לא רק שרשימת ההטבות נותרה קבועה, אלא גם ששיעורי המס נותרים לרוב קבועים על פני עשרות שנים. משמעות הדבר היא שמדינת ישראל מתבססת על מערכת מס שאינה בנויה כהלכה ואינה בוחנת באופן תקופתי את אפקטיביות ההטבות. בפועל, ברירת המחל בהטבות המס בישראל היא שימור הקיים, גם כאשר אין הצדקה כלכלית וחברתית, וגם כאשר ההטבה אינה מהווה כלי אפקטיבי להשגת המטרה. מערכת מס שאינה בנויה כהלכה עלולה לגרום להגדלת אי-השוויון בהכנסות. בניתוח השפעות מדיניות המיסוי על אי-השוויון נמצא כי כל המיסים משפיעים באופן סיבתי על אי-השוויון בהכנסה ברוטו.

בישראל, בדומה למדינות העולם, לא גובש עד היום מנגנון שיתגבר על הקשיים בהטבות המס ויפקח עליהם. למעשה, לא ברור אם קיים גוף ייעודי האחראי לניהול הטבות המס.⁷ מציאות זו מובילה לכך שסוגיית ההטבות עולה לדיון בהתאם לצורכי המימון המיידיים של המדינה, ובחינת נעשית בדרך כלל במהירות, ללא תשתית מקצועית ובאופן שטחי, במטרה לספק מענה ל"בורות" שנפערו בעת גיבוש תקציב המדינה. כך, שאלות מהותיות כגון אלו הנוגעות להיקף ההתערבות הממשלתית ולוויתור על הכנסות אינן עולות לדיון מסודר, ואף שאלות יסוד באשר להטבות מס פרטניות נותרות ללא מענה. סיטואציה זו הפכה למעשה את הטבות המס לכר פורה לחלוקת כספים משיקולים פוליטיים תחת כסות מקצועית, תוך הפעלתה של מסכת לחצים מקרב גורמי אינטרס שונים (גוני, 2015; מנהל הכנסות המדינה, 2013). בדוח בנק ישראל לשנת 2014 תמכה נגידת בנק ישראל, פרופ' קרנית פלוג, בצמצום הטבות מס שאין להן הצדקה וטענה כי:

כדי לתת מענה לצרכים בתחום שירותי הממשלה, התשתיות ותמיכה במנועי הצמיחה, צריך יהיה להגדיל את ההוצאה האזרחית. ככל שזו אכן תוגדל, וככל שלא ניתן יהיה להקטין את הנתח של ההוצאה לביטחון, יידרשו מקורות נוספים למימון ההוצאה הזו. תוספת המקורות יכולה לבוא מצמצום פטורים שאין להם הצדקה כלכלית-חברתית. הגדלת הגרעון, לעומת זאת, רק תדחה את הבעיה לשנים הבאות (בנק ישראל, 2014).

6 להרחבה ראו: חוק יסודות התקציב התשמ"ה 1985.

7 בהתאם לחוק יסודות התקציב (https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P233_001.htm), מנהל הכנסות המדינה אמון על המעקב אחר ההטבות, ומפרסם מדי שנה סקירה רחבה של ההטבות הקיימות ותחזית לעלותן הנאמדת במסגרת דוח מנהל הכנסות המדינה. אולם, אף גורם ממשלתי אינו מחויב לבצע בחינה תקופתית מעמיקה של אפקטיביות ההטבות, יעילותן ונחיצותן. זאת בעוד שכלל לא ברור כיצד האחראיות על ההטבות עצמן נחלקת בין רשות המסים לבין מנהל הכנסות המדינה.

כמו כן, בדוח בנק ישראל 2015 הדגישה הנגידה את חשיבות החיסכון לפנסיה וקבעה:

יש קושי בהמלצה לאפשר לחוסכים לפנסיה ללוות כספים מגובים בחיסכון פנסיוני, בין היתר משום שהמלצה זו מנוגדת לאחת ממטרות הממשלה – היינו לעודד חיסכון לטווח ארוך שיבטיח הכנסה נאותה לעת פרישה, ומשום שגלומה בה אפשרות לתעל לצריכה עכשווית הטבות מס שנועדו לעודד את החיסכון הפנסיוני (בנק ישראל, 2015).

מעורבותה החריגה של מדינת ישראל ביחס לעידוד החיסכון הפנסיוני נעוצה בהנחה שאזרחים רבים לא יחסכו לפנסיה באופן עצמאי. בעבר ניתן היה לטעון שהטבות המס מוצדקות בשימושן כתמריץ לחיסכון פנסיוני, אולם מאז קביעת חוק פנסיית החובה אין צורך בתמריץ שכזה, וההקלות במס משמשות לחלוקה מחדש של ההכנסה, דבר שניתן היה להשיג באמצעות שינוי מדרגות המס (אברמזון וישראל, 2015).

לדידו של גבאי (2015), באשר לסוגיית האפקטיביות של הטבות המס בישראל, יש להמשיך בהקלות המס בשלב הפנסיוני, מאחר שישנה הלימה ביניהן לבין אסטרטגיית המס של המדינה בתחום החיסכון. בסקירתו הוא טוען כי בתחילת שנות ה-90 נקבע בישראל שיש לבטל את כל פטורי המס לחיסכון עד השלב הפנסיוני ולמקד אותם בשלב הפרישה לגמלאות. המדיניות נקבעה כך במטרה לאפשר לאוכלוסייה לשמור על רמת חיים זהה לזו שהייתה לה טרם הפרישה, ולמנוע מחוסכים להפוך למעמסה על המערכת הסוציאלית.⁸

בהצעת חוק ההסדרים לשנת התקציב 2016 קבע בנק ישראל כי הטבת המס על הפקדת המעביד לקרן הפנסיה תרד לשלוש פעמים שכר ממוצע במשק, במקום ארבע פעמים. קביעה זו משפיעה רק על העשירון העליון, ומשמעותה ביטול הטבת מס שאינה נשענת על הצדקה חברתית כלכלית. על פי דוח מנהל הכנסות המדינה המתפרסם מדי שנה, ניסיון העבר מלמד שקשה לבטל הטבות מס בשל לחץ פוליטי להשבת ההטבה שמפעילות קבוצות המפסידות מן המהלך, בניגוד לחוסר היכולת של הציבור הרחב הנפגע מן ההטבות להפעיל לחץ.

הטבות המס על חיסכון פנסיוני אינן נדרשות לאחר החלת חובה של חיסכון פנסיוני, ובסכומים של הטבות אלו ניתן לעשות שימוש יעיל יותר להקטנת העוני במדינה, ובפרט בקרב קשישים (מנחם-כרמי וקמחי, 2018). בחינה של הטבות המס הפנסיוניות על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת הצביעה על כך שבשנת 2013 הגיעו מעל 40% מסך ההטבות על הפרשות לחיסכון פנסיוני במועד ההפקדה לשכירים בעשירון העליון, דהיינו לבעלי הכנסה חודשית גבוהה מ־20 אלף שקל (קופמן, 2013).

להטבות הפנסיוניות שני חסרונות עיקריים: הראשון נעוץ במורכבותן של הטבות המס. הפרטים מאופיינים בחוסר מוטיבציה ובהבנה פנסיונית נמוכה, ובשל כך מתקשים לקבל החלטות פנסיוניות. החיסרון השני נעוץ בעובדה שהטבות המס על הפרשות לחיסכון פנסיוני הן רגרסיביות, ולכן אינן רלוונטיות לעובדים שהכנסותיהם אינן מגיעות לחבות המס, והרלוונטיות שלהן גדלה ככל ששיעור המס השולי של החוסך גבוה יותר (אחדות וטרוצקי, 2015).

8 במסגרת אסטרטגיה זו בוטלו פטורי המס על הפקדות לקופות גמל לחיסכון ל־15 שנה, תוך השוואה בהטבות המס בין קופות גמל לבין ביטוחי מנהלים.

1.2 מערכת הפנסיה בישראל

מערכת הפנסיה בישראל בנויה משלושה רבדים עיקריים: הראשון כולל תוכנית פנסיה ממלכתית המבטיחה תשלום קצבאות זקנה באופן אוניברסלי בשיעור קבוע מראש. היא מנוהלת על ידי המוסד לביטוח לאומי וממומנת על ידי תשלומי הביטוח הלאומי והכנסות כלליות ממיסים. הרובד השני נוגע בפנסיה תעסוקתית המבוססת על רמת ההכנסה של הפרט ועל הסדרים במקום העבודה. רובד זה מעוגן בהסכמי עבודה אינדיבידואליים או קיבוציים במגזר הפרטי ובתוכנית הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי. הרובד השלישי מורכב מחיסכון אישי ומהשקעות פרטיות, ורלוונטי לבעלי נכסים ולבעלי יכולת חיסכון.

מאחר שעניינו של מחקר זה מתכתב עם הרובד השני הנכלל תחת מערך הפנסיה בישראל, נרחיב מעט על אודותיו.

החל משנת 2008 נכנס כאמור לתוקף צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק, החל על כל העובדים בישראל. על פי צו זה, כל עובד שאין לו הסדר פנסיוני זכאי להפרשות לחיסכון הפנסיוני לאחר שישנה חודשי עבודה. עובד בעל חיסכון פנסיוני קיים שהחל לעבוד במקום חדש יהיה זכאי להפקדות בתום שלושה חודשי עבודה באופן רטרואקטיבי החל מהיום הראשון לעבודתו. האמור לעיל חל על כל גבר מגיל 21 ואישה מגיל 20, עד לגיל הפרישה. עובד שממשיך לעבוד לאחר גיל הפרישה ואינו מקבל קצבה, למעט מהמוסד לביטוח לאומי, יהיה זכאי להמשך הפקדות לחיסכון הפנסיוני.

הביטוח הפנסיוני כולל כיסויים בגין זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות. השכר המוכר לצורך ההפרשה לפנסיה כולל את מה שמוגדר כ"שכר הבסיס", בנוסף לכל התוספות הקבועות שמהן העובד נהנה. ככל שהשכר הפנסיוני יהווה שיעור קטן יותר מתוך השכר הכולל, כך צפויה להצטמצם הכנסתו של העובד בעת פרישתו לפנסיה. תחת חוק פנסיה חובה ישנה תקרה לשכר המבוטח (שממנה נגזרות ההפרשות לפנסיה), והיא גובה השכר הממוצע במשק.⁹

שיעור ההפקדות לביטוח הפנסיוני בישראל עלה בהדרגה מ-2.5% מהשכר המבוטח בשנת 2008 וכיום עומד על 18.5% מהשכר המבוטח, כאשר חובת הפקדות העובד לפנסיה הן 6% מהשכר המבוטח, חובת הפקדות המעביד לפנסיה הן 6.5% מהשכר, וחובת הפקדות המעביד לפיצויים הן 6% מהשכר המבוטח.

1.2.1 הטבות המס בחיסכון פנסיוני בישראל

כפי שנטען בראשיתו של חיבור זה, מדינת ישראל נמנית עם מדינות העולם המעניקות הטבות מס לחוסכים לפנסיה, ובולטת במעורבותה החריגה בתחום.

הטבות המס הפנסיוניות נחלקות להטבות הניתנות בגין הפרשת העובד לפנסיה ולאילו הניתנות בגין הפרשת המעביד לפנסיה ולפיצויים. הטבות המס ניתנות בשלב ההפקדה בצורה של חיסכון במס, בשלב התשואה כהפחתת המס על הרווחים, ובשלב המשיכה של הפנסיה מתקבל פטור ממס עד גובה התקרה.

הטבת המס בגין הפרשות העובד – עובד זכאי להטבת מס זו בעת קבלת המשכורות באופן

9 גובה השכר הממוצע במשק נכון לשנת 2019 עמד על 10,273 ש"ח.

שוטף בדרך של זיכוי ובדרך של ניכוי.¹⁰ ההטבה הניתנת כזיכוי היא הקטנת סכום המס בגובה 35% מהסכום שהופרש לקופת גמל המשולמת לקצבה, ועד התקרות הקבועות בחוק.¹¹ כאמור, רק פריטים המחויבים במס נהנים מההטבה. אשר להטבת המס בדרך של ניכוי, האחרונה מתקבלת עבור הפרשות פנסיוניות המתבצעות על ידי העובד באופן עצמאי בגין שכר שאינו מבוטח על ידי המעסיק.¹² ההטבה ניתנת באופן של הקטנת ההכנסה החייבת במס בגובה הסכום שהופרש, במקרה זה גובה ההטבה בגובה המס השולי.

הטבת המס בגין הפרשות המעביד – סכומים שהמעביד מפריש עבור העובד מהווים הטבה עבור האחרון, ועל הטבה בשווה כסף חלים כל המיסים החלים על השכר הבסיסי. כלומר, הסכום שהמעביד מפריש לפנסיה עבור העובד חייב במס בהתאם למס השולי שחל על העובד. הטבת המס הניתנת לעובד בגין הפרשות אלו מתקבלת כבר בשלב ההפקדה, כך שהכספים שהמעביד הפריש לא ייחשבו כחלק מההכנסה ברוטו ולא יחויבו במס עד התקרות הקבועות בחוק.¹³ כספים שהמעביד הפריש לפנסיה לתקרות החוק ייחשבו כהכנסה חייבת במועד ההפקדה. התחשבנות המס תידחה לשלב המשיכה, וגם בשלב זה יינתן פטור בכפוף לתקרות על משיכת הכספים.

הטבת המס בגין הפרשות המעביד לפיצויים – בדומה לאמור לעיל לגבי הפרשות המעביד לפנסיה, הפרשותיו לפיצויים נחשבות אף הן להטבה ועל כן הן חייבות במס. הטבת המס עבור הפרשות אלו מתקבלת אף היא כבר בשלב ההפקדה, וקובעת שהכספים שהמעביד הפריש לפיצויים לא ייחשבו כחלק מההכנסה ברוטו ולא יחויבו במס עד התקרות הקבועות בחוק.¹⁴ הכספים שהמעביד הפריש לפנסיה מעל לתקרה הנ"ל ייחשבו כהכנסה חייבת במועד ההפקדה. הגבלת ההפקדה החודשית לפיצויים החלה בשנת 2017. עד לשנה זו, המעסיק לא הוגבל בתקרת הפקדה לפיצויים.

2. מתודולוגיה

2.1. בסיס הנתונים

המחקר הנוכחי נשען על מסד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) הכולל נתונים המרוכזים בטופס 126. טופס זה מכיל נתונים על אודות רכיבי שכר כפי שהם מופיעים בדיווחי

10 "זיכוי" משמעו הפחתה מסכום מס הכנסה שישולם על ההכנסה החייבת, ו"ניכוי" משמעו הקטנה של ההכנסה החייבת במס.

11 תקרות ההפרשה המזכה בהטבה מוגבלות באחוז הפרשה לפנסיה ושכר להפרשה: האחוז המקסימלי להפרשות העובד הוא 7% והשכר המקסימלי החודשי המזכה הינו 8,800 ש"ח (נכון לשנת 2019), כלומר תקרת ההפרשה לצורך חישוב ההטבה היא $8,800 \times 7\% = 609$ ש"ח. לפיכך, הזיכוי המקסימלי החודשי שעובד יכול לקבל הוא $609 \times 35\% = 213$ ש"ח (היינו, חיסכון של עד 213 ש"ח בחודש מהמס לתשלום).

12 ההטבה מוסדרת בסעיף 47 לפקודת מס הכנסה.

13 סכום ההפרשה המזכה בהטבה מוגבל באחוז הפרשה לפנסיה: האחוז המקסימלי להפרשות המעביד לפנסיה הוא 7.5%, וישנה תקרה לגובה ההפרשה המזכה לפי פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק (25,683 ש"ח במונחי 2019).

14 סכום ההפרשה המזכה בהטבה מוגבל באחוז הפרשה לפיצויים: האחוז המקסימלי להפרשות המעביד לפיצויים הוא 8.33% מההכנסה עד לתקרת הכנסה של 32,800 ש"ח, כלומר ההפקדה המרבית לפיצויים היא: $34,000 \times 8.33\% = 2,833$ ש"ח (במונחי 2019).

השכר לרשות המסים. תהליך הדגימה האקראית של פרטים מכלל האוכלוסייה במשך 6 שנים (2009–2014) בוצע על ידי הלמ"ס במיוחד עבור מחקר זה, ונערך במעבדה של הלמ"ס. נדגמו רק פרטים העונים על התנאים הבאים: סטטוס העסקתם הוא "שכיר מלא", גילם גבוה מ-15 שנים (בהתאם להגדרת "כוח העבודה" בסקר כוח אדם של הלמ"ס), עבדו לפחות חודש אחד מלא במהלך השנה, ושכרם החודשי ברוטו¹⁵ גבוה ממינימום של 1,000 ש"ח. הפרמטרים שנאספו עבור כל פרט הינם: שכר ברוטו, מין, גיל ומספר נקודות זיכוי לצורך חישוב מס הכנסה מדויק לכל פרט.¹⁶

מהדגימה השנתית נופו נדגמים שאחד או יותר מפרטי המידע שלהם חסר. המדגם הסופי כלל כ-350 אלף פרטים בשנה במוצא. לוח 1 מציג סטטיסטיקה תיאורית למדגם.

לוח 1 – בסיס הנתונים¹⁷

	2014	2013	2012	2011	2010	2009
מס' נדגמים	396,913	381,297	348,774	337,582	375,683	329,618
גיל ממוצע	36	36	37	38	39	40
גיל חציוני	33	33	35	36	37	38
שכר ממוצע	ש"ח 7,447	ש"ח 7,210	ש"ח 6,976	ש"ח 6,915	ש"ח 7,128	ש"ח 7,496
שכר חציוני	ש"ח 5,250	ש"ח 5,040	ש"ח 4,850	ש"ח 4,811	ש"ח 4,978	ש"ח 5,218
שכר שכיח	ש"ח 4,497	ש"ח 4,172	ש"ח 4,020	ש"ח 3,999	ש"ח 4,102	ש"ח 4,400
שכר מינימלי	ש"ח 1,358	ש"ח 1,358	ש"ח 1,358	ש"ח 1,358	ש"ח 1,358	ש"ח 1,397
שכר מקסימלי	ש"ח 652,192	ש"ח 723,017	ש"ח 938,865	ש"ח 937,869	ש"ח 671,267	ש"ח 968,249
שכר מקסימלי ללא אלפיון עליון	ש"ח 76,609	ש"ח 73,600	ש"ח 72,069	ש"ח 70,000	ש"ח 68,450	ש"ח 65,192

הדגימה בכל אחת מהשנים כללה 49% נשים ו-51% גברים, וטווח הגילים נע בין 15 ל-99 ומרוכז ברובו סביב גילאי 30–40. על מנת לבחון האם המדגם שבידינו מייצג, ביצענו השוואה בין נתוני המדגם לבין נתוני הלמ"ס על פי סקר משקי הבית עבור כל אחת מהשנים.¹⁸ ההשוואה נעשתה על בסיס עשירוני הכנסה חודשית ברוטו.

15 השכר החודשי ברוטו חושב לפי השכר השנתי ברוטו בחלוקה למספר החודשים שעבד העובד.

16 לא אספנו את נתון סכום מס ההכנסה שחויב, מכיוון שהמס המחושב בטופס 126 הינו המס הסופי לאחר זיכויים אישיים והטבות פנסיוניות, ואילו אנו מעוניינים בשלב ראשון בסכום מס ההכנסה ללא ההטבות. סכום ההפקדות לפנסיה גם הוא לא נאסף אלא חושב בנפרד בהתאם לשכר ברוטו ולתקרות בחוק בכל אחת מהשנים.

17 נתוני השכר הינם במונחים חודשיים.

18 <https://old.cbs.gov.il>

לוח 2 – השוואה בין עשירוני הכנסה חודשית ברוטו במדגם ובאוכלוסייה הכללית לפי שנים

גבול עליון לעשירון	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	סקר משקי בית	מדגם	סקר משקי בית	מדגם	סקר משקי בית	מדגם	סקר משקי בית	מדגם	סקר משקי בית	מדגם	סקר משקי בית	מדגם
1	2,047	2,109	2,069	1,845	2,248	1,780	1,518	1,874	1,795	1,964	1,527	2,034
2	3,352	2,937	3,501	2,530	3,633	2,384	3,189	2,435	3,513	2,595	3,456	2,798
3	4,106	3,691	4,316	3,326	4,454	3,128	4,368	3,157	4,595	3,307	4,519	3,531
4	4,961	4,400	5,049	4,101	5,153	3,953	5,246	3,998	5,537	4,158	5,562	4,354
5	5,846	5,218	5,984	4,982	6,130	4,814	6,273	4,855	6,578	5,042	6,707	5,253
6	6,938	6,305	7,051	6,002	7,260	5,836	7,617	5,901	7,964	6,094	8,114	6,328
7	8,437	7,900	8,587	7,517	89,100	7,272	9,504	7,299	9,728	7,535	10,098	7,774
8	10,990	10,442	11,229	10,052	11,464	9,750	12,393	9,720	12,736	10,000	13,289	10,259
9	16,007	15,649	16,290	15,020	16,891	14,713	18,212	14,765	18,665	15,114	19,347	15,500
P-value	0.828		0.6401		0.3017		0.4811		0.4575		0.4903	
הכנסה ממוצעת	6,712.45		6,578.45		7,262.36		7,791.8		8,253.53		8,643.5	

כפי שניתן לראות בלוח 2, מתוצאות ההשוואה עבור כל אחת מהשנים עולה כי אין הבדלים מובהקים בין המדגם שלנו לבין נתוני סקר משקי הבית של הלמ"ס. נראה שהמדגם שבידינו מייצג את האוכלוסייה הכללית כפי שנבדקה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2.2. מהלך המחקר

כאמור, מטרת המחקר להביא לטיוב המנגנון של הענקת הטבות הפנסיוני באופן שוויוני לכלל אוכלוסיית העובדים במשק, ולמנוע כניסתם של פרטים נוספים למעגל העוני בגיל פרישה. לצורך כך, כפי שיבואר להלן, בשלב הראשון של המחקר אמדנו את מידת האפקטיביות של הטבות המס והבחנו בין הפרטים הנהנים מההטבה לבין הפרטים שאינם. בשלב השני אמדנו את ההכנסה הצפויה בעת פרישה ובחנו האם פרטים שמשתכרים מעל קו העוני צפויים להשתכר מתחת לקו העוני בגיל פרישה. בהתאם לכך, אמדנו את ההפקדה הדרושה על מנת להשתכר מעל קו העוני בגיל פרישה.

2.2.1 שלב ראשון: אמידת האפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות

האפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות תלויה ביכולת העובד ליהנות מהטבות אלו. עבור עובדים שאינם יכולים ליהנות מהטבות המס, ההטבות הינן חסרות תוקף לגביהם ואינן אפקטיביות. במסגרת בדיקותינו, זיהינו את הפרטים במדגם שאינם נהנים מהטבות המס לסוגיהן ביחס לפרטים שנהנים מההטבות, על פי השתייכותם לעשירוני הכנסה, שיעורם באוכלוסיית המדגם, ומגדר.

א. חישוב מס תאורטי – כדי לחשב את המס התאורטי של כל פרט במדגם¹⁹ חושב השכר החודשי ברוטו באמצעות חלוקת השכר השנתי ברוטו²⁰ במספר חודשי העבודה בפועל שעבד כל פרט. לאחר מכן חושב המס התאורטי לכל עובד על השכר החודשי ברוטו, בהתאם לנקודות הזיכוי שחושבו לפי הפרטים האישיים המוצגים בבסיס הנתונים עבור כל פרט.

ב. חישוב הפרשות פנסיוניות – בשלב זה חושבו ההפרשות של העובד והמעביד לביטוח פנסיוני המזכות בהטבה. נלקחה בחשבון תקרת אחוזי ההפרשה, קרי, 6% הפרשות עובד ו-6.5% הפרשות המעביד לפנסיה על מנת לחשב את ההטבה המקסימלית המגיעה לכל פרט מהפקדות פנסיוניות (יצוין כי ההבדל בין תקרת ההפקדה המינימלית לתקרת ההפקדה המקסימלית אינו מהותי כלל ומסתכם ב-1%). לצורך אמידת ההפרשות הפנסיוניות, הפרשת העובד המזכה בהטבת מס חושבה כערך המינימלי מבין 7% מהתקרה המקסימלית²¹ המוגדרת על פי חוק לבין סכום ההפרשה שחושב בפועל, ועבור הפרשות מעביד כערך המינימלי בין הפרשת המעביד שחושבה לבין התקרה.²² מאחר שבתקופת המדגם (2009–2014) לא הוגבלה הפקדת המעסיק לפיצויים בתקרה, הטבת המס חושבה על פי סכום ההכנסה ללא תקרה.²³

ג. אמידת ההנאה מהטבות המס בגין הפרשות פנסיוניות – כדי לחשב את ההנאה מההטבה נערך חישוב מס פעמיים, פעם ראשונה ללא הטבות מס פנסיוניות ופעם שנייה כולל הטבות מס פנסיוניות. פרטים שעבורם הטבת המס הביאה להקטנה של הוצאות המס נהנו מההטבה. הטבת המס בגין הפרשות העובד מחושבת כזיכוי ממס של 35% מסכום המזכה בהטבה (שחושב בשלב הקודם). הטבת המס בגין הפרשות המעביד מחושבת לפי הפער בין חישוב המס על השכר ברוטו בתוספת כל הפקדות המעביד לפנסיה לבין המס על השכר ברוטו בתוספת הפקדות המעביד לפנסיה מעל לתקרות הנקובות בחוק בלבד. הטבת המס בגין הפרשות המעביד לפיצויים היא הפער בין חישוב המס על השכר ברוטו בתוספת הפקדות המעביד לפיצויים לבין המס על השכר ברוטו ללא התוספת של הפקדת המעביד לפיצויים. פירוט החישוב מוצג בלוח 3 שלהלן:

19 כאמור, המס לא נאסף מבסיס הנתונים ששימש במחקר, מאחר שהמס הנתון בבסיס הנתונים (בטופס 126) הינו מס סופי לאחר זיכויים אישיים וזיכוי בעבור הפקדות פנסיוניות. על מנת לאמוד את ההנאה מהטבת המס, יש לחשב את המס ללא ההטבה הפנסיונית ולאחר ההטבה הפנסיונית.

20 בסיס הנתונים מספק את השכר השנתי ברוטו.

21 תקרת הכנסה מזכה – תקרת המשכורת שבגינה ניתן זיכוי ממס לעובד בגין הפקדה לקופת גמל (8,800 ש"ח לחודש בשנת 2019) כפול האחוז המקסימלי לעובד (7%). התקרות חושבו לכל שנה במדגם בהתאם לתקרה בחוק באותה שנה. התקרות בהתאם לפקודת מס הכנסה (ס' 45 ו-47).

22 תקרת השכר אשר תגמולי המעסיק לקופת גמל (עד 7.5% ממנה) לא ייזקפו כהכנסה חייבת בידי העובד בעת ההפקדה, פעמיים וחצי שכר ממוצע במשק (25,683 ש"ח בשנת 2019). התקרות חושבו לכל שנה במדגם בהתאם לתקרה בחוק באותה שנה.

23 החל מיום 1.1.2017, בהתאם ל"חוק ההסדרים", הטבת המס הנ"ל הוגבלה בחקיקה כדלקמן: הפקדות מעביד לקופות גמל לקצבה, על חשבון מרכיב הפיצויים, בסכומים העולים על תקרת הפיצויים (הפקדה בשיעור של 8.33% כפול משכורת העובד ביום ההפקדה או 34,000 ש"ח [נכון לשנת 2019] לפי הנמוך), ייחשבו כהכנסת עבודה החייבת במס בידי העובד, כבר במועד ההפקדה, למעט הפקדות כאמור לקרן ותיקה (קופת גמל לקצבה שאושרה לפני שנת 1995).

לוח 3 – שיטת החישוב לצורך אמידת ההנאה מהטבות מס לכל פרט במדגם

חישוב מס נטו עם הטבות	חישוב מס נטו ללא הטבות
שכר בסיס + שווי גמל מעביד (מעבר לשכר של 25,683 ש"ח לשנת 2019)	שכר בסיס + שווי גמל מעביד – מהשקל הראשון + הפקדה לפיצויים – מהשקל הראשון
שכר עבודה חייב במס ↙ מס ברוטו לפי מדרגות מס (נקודות זיכוי וזיכויים אישיים)	שכר עבודה חייב במס ↙ מס ברוטו לפי מדרגות מס (נקודות זיכוי וזיכויים אישיים)
מס הכנסה נטו כולל הטבות מס פנסיוניות	מס הכנסה נטו ללא הטבות מס פנסיוניות

שלב רביעי: פילוח הפרטים הנהנים מהטבת המס הפנסיונית – בשלב הרביעי פולחו הפרטים במדגם לאלו הנהנים מהטבות המס ולאילו שאינם, לפי עשירוני הכנסה ומגדר. כדי לזהות את הפרטים שנהנו או לא נהנו מהטבת המס חושב ההפרש בין "מס הכנסה נטו ללא הטבות מס פנסיוניות" לבין "מס הכנסה נטו כולל הטבות מס פנסיוניות" (לוח 3). פרטים שלא הגיעו לחבות המס לפני ההטבות הפנסיוניות, ו"המס ללא הטבות פנסיוניות" נאמד ב-0 ש"ח, אינם נהנים מהטבות המס הפנסיוניות. לעומת זאת, פרטים שהגיעו לחבות המס נהנו מהטבות המס הפנסיוניות בסכום הנמוך מבין המס לתשלום או ההטבה הפנסיונית.

2.2.2 שלב שני: אמידת ההפקדה הדרושה על מנת להשתכר מעל קו העוני בגיל פרישה

בחלק זה של המחקר בחנו האם המעבר לתזרים הכנסות פנסיוניות בעקבות היציאה לגמלאות צפוי להביא עימו מעבר של אוכלוסיות אשר נמצאו מעל קו העוני לפני הפרישה אל מתחת לקו העוני.²⁴ לשם כך חישובנו את ההכנסה הצפויה עבור כל עשירון מחסכונות פנסיוניים התואמים את החקיקה הממשלתית בדבר שיעור החיסכון המינימלי המחויב בחוק. בנוסף, ביצענו חיזוי לשכר המינימום הצפוי בשנת הפרישה עבור כל אחת מהשנים שנדגמו, באמצעות רגרסיה של נתוני שכר המינימום משנת 1977 על משתנה זמן (שנה). לסיום, אמדנו את ההפקדה החודשית המינימלית הנדרשת על מנת שההכנסה הפנסיונית לא תהיה מתחת לקו העוני. להלן פירוט הניתוחים שבוצעו:

א. **אמידת ההכנסה הפנסיונית הצפויה בעת פרישה** – לאור העובדה שאין ברשותנו נתוני עבר על הנדגמים, לצורך חישוב הסכום הנצבר בקרן הפנסיה עבור הפרטים במדגם, הנחנו את ההנחות הבאות:

24 "קו העוני" הינו מדד כלכלי-חברתי המתייחס לרמות ההכנסה המינימליות הנדרשות לאדם או למשפחה לשם קיום ראוי. אדם או משפחה ייחשבו עניים במידה שסך הכנסותיהם נמוך באופן קבוע מקו העוני. הגדרתו של קו העוני במדינת ישראל: כמחצית מההכנסה הפנויה החציונית במשק (סיכון לעוני מוגדר כ-60% מההכנסה הפנויה החציונית; דוח ממדי העוני והפערים החברתיים משנת 2017). על פי פרסומי המוסד לביטוח לאומי לשנת 2017 ישראל מובילה לרעה במדד העוני ביחס למדינות המערב.

1. שנות עבודה עד הפרישה – הגברים בדגימה יעבדו 35 שנים נוספות עד לגיל הפרישה, והנשים בדגימה יעבדו 30 שנות עבודה נוספות עד הפרישה. 2. גידול שכר – השכר יגדל במוצע 2% לשנה,²⁵ ובהתאם לכך, גובה ההפקדה הפנסיונית יגדל. 3. ההפקדות הפנסיוניות תצבורנה ריבית על בסיס הנחת תשואה כוללת של 4.26% לשנה, בהתאם לחוזר אגף שוק ההון מיום 12.8.2013 לגבי הנחת התשואה במקדמי המרה לקצבה, ובניכוי של 0.5% עמלה מהצבירה. הסכום המצטבר בקרן הפנסיה עבור כל פרט בהתאם להנחות שלעיל חולק לפי מקדם אקטוארי חזוי מותאם למגדר,²⁶ שחושב בהתאם לטבלת מקדמי קצבה לתוכנית קצבה משלמת ללא הבטחת תוחלת חיים.²⁷ התוצאה המתקבלת היא סכום המשיכה החודשית הצפוי, קרי, סכום ההכנסה החודשית הצפויה מחיסכון פנסיוני.

ב. אמידת קו העוני בעת פרישה – קו העוני בקרב מדינות ה-OECD מחושב כ-50% מההכנסה החציונית.²⁸ מכיוון שההכנסה החציונית הצפויה אינה ידועה, ההכנסה החציונית נאמדה לאחר חיזוי של שכר המינימום. בהתאם לכך, קו העוני נאמד באופן הבא:

1. ביצוע חיזוי של שכר המינימום בעת פרישה באמצעות רגרסיה של נתוני שכר המינימום משנת 1977 על משתנה הזמן (שנה):

$$= \beta_0 + \beta_1 \times \text{Year} + \varepsilon \text{ Minimum wage} \quad (1)$$

כאשר Minimum wage – שכר המינימום משנת 1977. Year – שנה. נמצא כי משתנה הזמן מסביר 97% מהשונות של שכר המינימום ברמת מובהקות של 1%.

2. אמידת ההכנסה החציונית בגיל פרישה על פי היחס בין ההכנסה החציונית לבין שכר המינימום במוצע, באמצעות נתוני המדגם.

3. חישוב קו העוני באמצעות ההכנסה החציונית. כאמור, קו העוני מוגדר כחצי מהחציון של ההכנסה.

ג. אמידת ההפקדה החודשית המינימלית הנדרשת על מנת שההכנסה הפנסיונית לא תהיה

מתחת לקו העוני – על מנת לאמוד את ההפקדה החודשית המינימלית נאמד הסכום המצטבר הדרוש בקרן הפנסיה, שכאשר יחולק במקדם האקטוארי הצפוי תעלה ההכנסה הפנסיונית מעל לקו העוני הצפוי בעת פרישה. לאחר אמידת הסכום המצטבר, סכום ההפקדה החודשי חושב בהתאם להנחות שנאמדו בשלב הראשון.²⁹ השלמת ההפקדה לפנסיה לכל עשירון על מנת להשתכר בפרישה מעל קו העוני בחלק זה חושבה בהתאם לפער בין סכום ההפקדה לפנסיה באחוזים המינימליים בחוק³⁰ לכל עשירון, לבין סכום ההפקדה המינימלי הדרוש בכדי להשתכר

25 הגידול בשכר חושב בהתאם לגידול השכר הממוצע הנאמד בחברות ציבוריות.

26 בניתוחים הבחנו בין נשים לגברים, מכיוון שבחישוב גודל הפנסיה נדרשנו ליישם מקדם אקטוארי שונה לנשים ולגברים. מקדם אקטוארי הוא מספר שבעזרתו "מתרגמים" סכומים שנצברו בחיסכון פנסיוני לקצבה חודשית לשארית החיים.

27 בהתאם לפרסומי חברת הביטוח מנורה מבטחים.

28 <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm#indicator-chart>

29 סכום ההפקדה החודשי נאמד בהתאם להנחות על אודות שנות עבודה, גידול שכר ושיעור תשואה שהונחו בשלב הראשון.

30 בחישוב לכל עשירון חושבו אחוזי ההפקדה לפי המינימום בחוק לפנסיה, 6.5% על חשבון המעביד ו-6% על חשבון העובד. לא החשבנו את ההפקדה לפיצויים מכיוון שייטכן שהעובד ימשוך במהלך שנות עבודתו או לפני פרישה את סכום הפיצויים, ולכן לא ניתן להסתמך על הפיצויים בחישוב.

בפרישה מעל קו העוני שחושב בחלק הקודם. הסכום המלא להשלמה מהמדינה לכל עשירון חושב באמצעות הכפלה של אחוז הנשים במספר העובדים השכירים בכל עשירון ובהשלמה לנשים בכל עשירון, בתוספת הכפלה של אחוז הגברים במספר העובדים השכירים בכל עשירון ובהשלמה לגברים בכל עשירון.

3. ממצאי המחקר

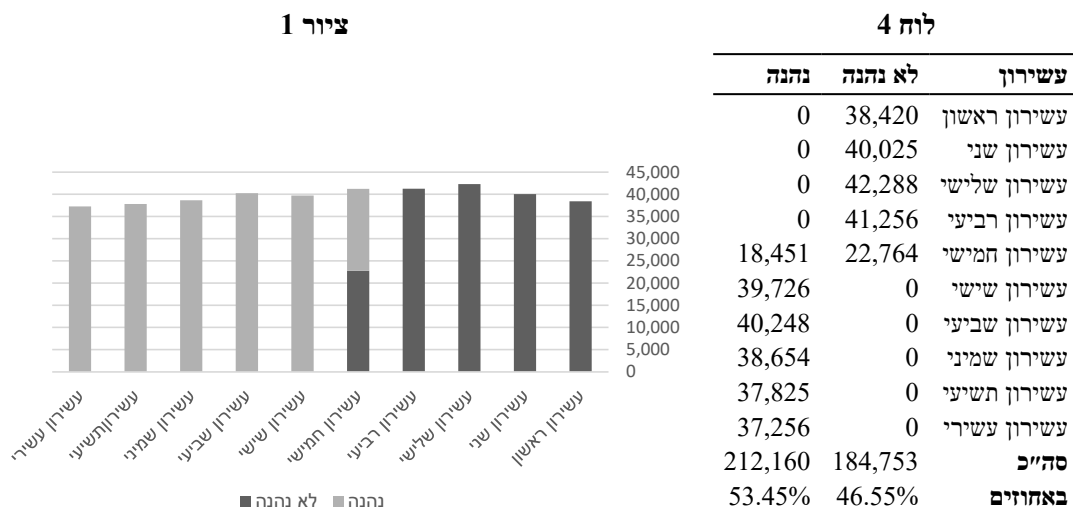
3.1 בחינת ההנאה מהטבות המס הפנסיוניות

בחינת אפקטיביות הטבות המס הפנסיוניות: היקף ואפיון הפרטים הנהנים מהטבות המס הפנסיוניות

בעוד שכל הפרטים חייבים לחסוך לפנסיה מתוקף צו הרחבה לביטוח פנסיוני, הטבות המס אינן ניתנות לכל הפרטים, אלא רק לאלו החייבים בתשלום מס.

לוח 4 וציור 1 מציגים את מספר הפרטים באוכלוסיית המדגם שנהנו מהטבות המס בגין ההפרשות לביטוח פנסיוני ואת מספר הפרטים שלא נהנו מהטבות אלה בשנת 2014, לפי עשירוני הכנסה. פרט ש(לא) נהנה מהטבת המס הוא מי שהטבת המס שלו גבוהה מ־ (שווה ל־) אפס. נציין שהתוצאות עבור השנים 2009–2014 זהות מבחינה איכותית ולכן הסתפקנו בהצגת התוצאות לשנת 2014 בגוף המאמר.

לוח 4 וציור 1 – הפרטים במדגם שנהנו מהטבות המס בגין הפרשות לפנסיה בשנת 2014



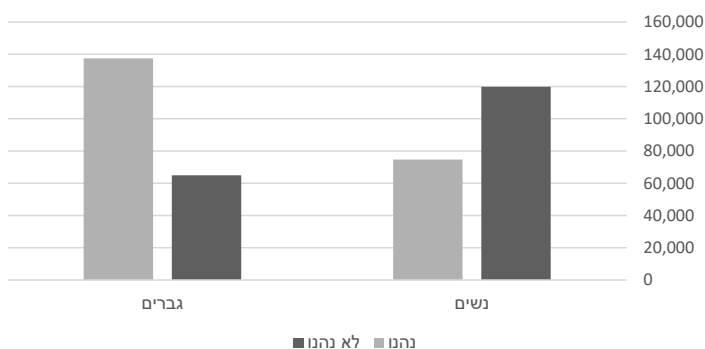
מהממצאים המוצגים בלוח 4 ובציור 1 עולה כי הנאה מלאה מהטבות המס בגין הפרשות העובד והמעביד מתקיימת החל מהעשירון השישי ומעלה. לעומת זאת, העשירון הראשון עד הרביעי אינם נהנים כלל מהטבות המס בגין הפקדות לפנסיה. מתוך העשירון החמישי, 55% מהפרטים נהנים מההטבות. כשבוחרים את שיעור הפרטים מתוך כלל אוכלוסיית המדגם שנהנו מהטבות המס הפנסיוניות לעומת אלו שלא, עולה כי 53.45% מהפרטים במדגם נהנים ו-46.55% מהפרטים אינם נהנים מההטבה. כלומר, עבור כמעט מחצית האוכלוסייה, המרוכזת בעשירונים הנמוכים, הטבות המס הפנסיוניות אינן רלוונטיות כלל.

לוח 5 וציור 2 מציגים את מספר הפרטים באוכלוסיית המדגם שנהנו מהטבות המס בגין הפרשות לביטוח פנסיוני בהשוואה לאלו שלא נהנו מהטבות אלה בשנת 2014, לפי שיוך מגדרי.

לוח 5 – ההנאה מהטבות המס בגין הפרשות לביטוח פנסיוני בקרב גברים לעומת נשים בשנת 2014

מגדר	לא נהנו	נהנו	סה"כ
נשים	119,825	61.61%	74,662
גברים	64,928	32.07%	137,498
סה"כ	184,753	46.55%	212,160

ציור 2 – ההנאה מהטבות המס בגין הפרשות לביטוח פנסיוני בקרב גברים לעומת נשים בשנת 2014



מהממצאים המוצגים בלוח 5 ובציור 2 ניתן לראות כי שיעור הפרטים שנהנו מהטבות המס בגין הפרשות לביטוח פנסיוני הינו 67.9% בקרב גברים לעומת 39.39% בקרב נשים. כלומר, מרבית מהפרטים שאינם נהנים מההטבה הן נשים. תוצאות אלו מצביעות על קיום אינטגרציה הפוכה בהנאה מהטבות המס הפנסיוניות בקרב גברים ונשים.

כדי לבחון את המובהקות הסטטיסטית של התוצאות, נערך מבחן חי בריבוע ומדד קרמר לבדיקת קשר בין משתנים. הממצאים עבור ההנאה מהטבות המס בגין הפרשות לפנסיה ביחס לקשר בין הנאה מהטבות המס הפנסיוניות ורמת הכנסה של הפרט (לפי עשירוני הכנסה) וביחס לקשר בין ההנאה מההטבות להשתייכות המגדרית של הפרט הינם מובהקים סטטיסטית ברמת מובהקות של 1.1%³¹. הממצאים לעיל משקפים איירלוונטיות של מערכת הטבות המס הנוכחית לבני המעמד הנמוך ולכמחצית מבני מעמד הביניים. למעשה, כמחצית מהאוכלוסייה אינה נהנית מהטבת המס, ובאופן אבסורדי מדובר במחצית הענייה יותר, הנזקקת להקלות במס או לתמריץ אפשרי שיסייע לה בהגדלת החיסכון לפנסיה. בשלב הבא בחנו את ההכנסה הצפויה מול קו העוני על מנת לבדוק האם הפרטים שאינם נהנים מהטבות המס הינם הפרטים שבעת פרישה הכנסתם יורדת מתחת לקו העוני.

3.2 אמידת ההכנסה הצפויה בעת פרישה ביחס לקו העוני

בתום פילוח הפרטים שנהנים או שאינם נהנים מהטבות המס לפי עשירוני הכנסה ומגדר, ביקשנו לבחון האם המעבר לתזרים הכנסות פנסיוני בעקבות היציאה לגמלאות יגרום לפרטים נוספים להיכנס למעגל העוני. לצורך כך, בשלב הראשון ביצענו חיזוי לקו העוני הצפוי במועד הפרישה התאורטי, באמצעות רגרסיה לשכר המינימום, כפונקציה של השנים ונתוני שכר המינימום משנת 1977 עבור כל אחת משנות המדגם.

נמצא כי פרופורציית השוונות המוסברת היא כ-97%. כלומר, שנת החישוב מסבירה 97% מהשוונות של שכר המינימום ברמת מובהקות של 1.1%³². ההכנסה החציונית חושבה בהתאם ליחס בין שכר המינימום לבין ההכנסה החציונית שחושבה באמצעות המדגם בין השנים 2009–2014, ולבסוף חושב קו העוני כחצי מההכנסה החציונית.

בשלב השני חושבה עבור כל עשירון ההכנסה הצפויה מחסכונות פנסיוניים התואמים את החקיקה הממשלתית בדבר שיעור החיסכון המינימלי המחויב בחוק. הניתוחים נערכו תוך הבחנה בין נשים לגברים מכיוון שבחישוב גודל הפנסיה קיים מקדם אקטוארי³³ שונה לנשים ולגברים. קרן הפנסיה המצטברת על פני יתרת שנות עבודה עתידיות ביחס לגיל הממוצע ועד לגיל פרישה (בהבחנה בין גברים ונשים), כולל צבירת ריבית כנהוג,³⁴ חולקה לפי מקדם אקטוארי חזוי מותאם למגדר³⁵ כדי לקבל את סכום ההכנסה החודשית הצפויה מחיסכון פנסיוני.

לוח 6 מציג השוואה, לפי עשירונים, בין סכומי המשיכה הצפויה מקרן הפנסיה לאחר פרישה לגובה השכר בהווה, עבור שנת 2014. ציור 3 וציור 4 ממחישים את ההשתכרות מתחת לקו העוני בשנת 2014, לעומת ההשתכרות מתחת לקו העוני בעת פרישה. התוצאות למשיכה צפויה מקרן פנסיה לשנים 2009–2014 מוצגות בנספח ג.

31 כמובא בתוצאות בנספח א.

32 ראו תוצאות הרגרסיה כמובא בנספח ב.

33 מקדם אקטוארי הינו מספר שבעזרתו "מתרגמים" סכומים שנצברו בחיסכון פנסיוני לקצבה חודשית לשארית החיים.

34 החישוב בוצע על בסיס הנחת תשואה כוללת של 4.26% לשנה, בהתאם לחזון אגף שוק ההון מיום 12.8.2013 לגבי הנחת התשואה במקדמי המרה לקצבה, ובניכוי של 0.5% עמלה מהצבירה.

35 על פי טבלת מקדמי קצבה לתוכנית קצבה משלמת ללא הבטחת תוחלת חיים (פרסומי חברת הביטוח מנורה מבטחים).

**לוח 6 – משיכה צפויה מקרן הפנסיה מול הכנסה חודשית ברוטו בהווה
לשנת 2014**

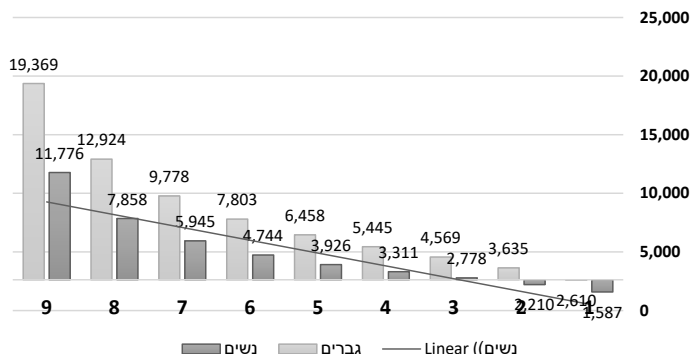
2014				
	נשים		גברים	
עשירון	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה
1	1,587	1,385	2,610	2,391
2	2,210	1,930	3,635	3,330
3	2,778	2,425	4,569	4,185
4	3,311	2,891	5,445	4,988
5	3,926	3,429	6,458	5,916
6	4,744	4,142	7,803	7,148
7	5,945	5,191	9,778	8,957
8	7,858	6,862	12,924	11,839
9	11,776	10,283	19,369	17,744
10*	49,060	42,840	80,691	73,918
קו העוני	2,625	5,828	2,625	5,828

מלוח 6 עולה כי בעקבות הירידה הצפויה בהכנסה בגיל פרישה, ההכנסה של הפרטים עשויה לרדת בין שלושה לארבעה עשירונים נוספים מתחת לקו העוני. כלומר, בשנת 2014 שני העשירונים הראשונים נמצאים בצמוד לקו העוני, קרי מתחת לקו העוני או בסיכון לעוני. במועד הפרישה הממוצע של הנבדקים באותה שנה צפוי כי נשים בעשירונים 1–7 וגברים בעשירונים 1–5 יהיו מתחת לקו העוני, בהנחה שהתקבול מקרן הפנסיה הוא מקור ההכנסה היחיד של הנבדקים. מגמה זו מופיעה באופן עקיב לאורך כל השנים.

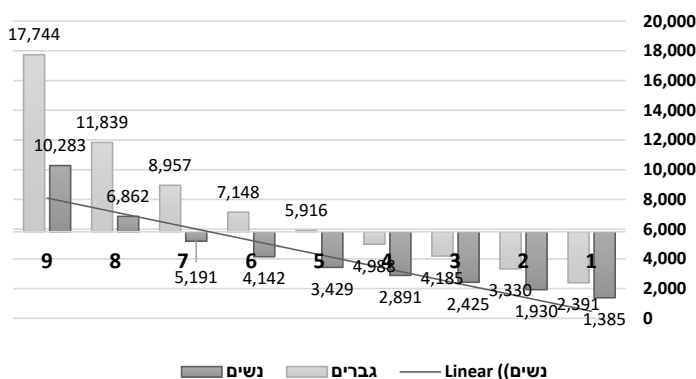
מגמה ברורה נוספת שניתן לזהות בתוצאות בולטת בקרב הנשים, אשר נמצאות בסיכון גבוה יותר לעוני בעת הפרישה לגמלאות מזה של הגברים. ניתן לנמק זאת בכך שהן עובדות מספר נמוך יותר של שנים, משתכרות פחות מגברים והמקדם האקטוארי שלהן גבוה יותר. הנסיבות הללו מסתכמות בתקבול פנסיוני נמוך יותר באופן ניכר מזה של הגברים.

ציור 3 מציג את ההשתכרות מתחת לקו העוני היום (בשנת 2014), וציור 4 מציג את ההשתכרות מתחת לקו העוני הצפויה בעת פרישה. כפי שנאמר לעיל, ובהתבסס על דוח העוני של הביטוח הלאומי (2017), ישראל נמנית עם המדינות העניות ביותר בין מדינות ה-OECD, אף על פי שכמחצית מכלל המשפחות העניות בישראל הן משפחות עובדות. משמע שרוב העניים בישראל מחזיקים במקום עבודה ומתאמצים להשתכר בכבוד, אך עדיין אינם עומדים ברף. ביטוי מובהק לכך מובא בציור 4 המציג את ההשתכרות הצפויה מתחת לקו העוני בעת פרישה. בה בעת, פרטים רבים שמחזיקים במקום עבודה, משתכרים מעל קו העוני וחוסכים לפנסיה צפויים להשתכר מתחת לקו העוני בעת פרישתם.

ציור 3 – השתכרות מתחת לקו העוני בשנת 2014



ציור 4 – השתכרות צפויה מתחת לקו העוני בעת פרישה לפי עשירוני הכנסה



נציין שבחישוב זה לא נלקחה בחשבון קצבת הזקנה, השייכת לרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומשולמת באמצעות המוסד לביטוח לאומי.³⁶ הסיבה לכך נעוצה בבחירה שלנו לבחון את קצבת הפנסיה אל מול קו העוני, שהוא הבסיס הנמוך ביותר, כאשר המטרה היא לא להימצא בגבולות הקו אלא לעלות מעל הקו, כך שלא יהיה חשש לרדת מתחת לקו העוני בשינויים רגולטוריים בעת פרישה. כמו כן, גיל הפרישה מתאפיין בצריכה מוגברת של שירותים רפואיים וסיעודיים בקרב רבים מהגמלאים, המקבלים תמיכה לשירותים אלו מהמדינה, לכן יש להתור לכך שהתקבולים הפנסיוניים יימצאו מעל קו העוני לפני התשלומים הבסיסיים של ביטוח לאומי. בדיקת ההכנסה הצפויה מהרובד

36 סכום הקצבה הבסיסית החודשית ליחיד עומדת ע"ס 1,554 ש"ח, ומותנית בעמידה בתנאי הזכאות לה.
https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Conditions_of_eligibility/Pages/default.aspx

השני של הפרטים באוכלוסייה נבחנה ביחס לסכומים שהמדינה מקצה להטבות פנסיוניות, תוך ניסיון לבצע חישוב מחדש של הטבות המס בצורה של תשלומי העברה. זאת במטרה להביא לשוויון באופן חלוקת תקצוב ההטבות הפנסיוניות בתקציב המדינה, כך שפרטים נוספים יעלו אל מעל קו העוני בעת פרישה ללא הסתמכות על קצבאות הביטוח הלאומי. או אז תוכל קצבת הזקנה להוות תקציב נוסף לצרכים מגוונים בעת זקנה, ולא הכנסה בסיסית הנדרשת למחיה.

3.3 אמידת ההפקדה החודשית המינימלית על מנת שההכנסה הפנסיונית לא תהיה מתחת לקו העוני

בהתאם לתוצאות שהתקבלו בלוח 6, חושב סכום ההפקדה המדויק המינימלי הדרוש עבור כל אחת מהשנים, בהתאמה, על מנת שההכנסה הפנסיונית בגיל פרישה לא תרד מתחת לקו העוני. התוצאה שהתקבלה הינה הפקדה מינימלית של כ-866 ש"ח לנשים וכ-803 ש"ח לגברים. סכום ההכנסה הנדרש כדי להגיע להפקדה מינימלית זו בהתאם להוראות החוק כיום עומד על כ-7,000 לנשים וכ-6,500 לגברים.³⁷ ניתן לראות בהתאם ללוח 6 כי פרטים הנמצאים בעשירונים מעל הכנסה זו (לגברים ולנשים בהתאמה) לא ירדו מתחת לקו העוני בעת פרישה. על מנת לאפשר לכל הפרטים השתכרות מעל קו העוני, תידרשנה השלמת הפקדות חודשיות לפרטים שצפויים להשתכר מתחת לקו העוני בגיל פרישה. לשם כך חושב גובה ההשלמה לכל עשירון שהפקדותיו לפנסיה הסתכמו בפחות מההפקדה הממוצעת על מנת להעבירו מעל קו העוני בעת פרישה.

3.4 אמידת ההשלמה של ההפרשה הפנסיונית לצורך השתכרות של כל הפרטים מעל קו העוני בעת פרישה

כדי לחשב את השלמת ההפרשה לפנסיה עבור פרטים הנמצאים בעשירונים מתחת לסכום הנדרש להפקדה מינימלית שחושב (כ-7,000 לנשים וכ-6,500 לגברים) השתמשנו בשכר הנוכחי של הגברים והנשים לכל שנה ופיצלנו לעשירוני הכנסה, בהתאם למדגם. השלמת ההפרשה חושבה בהתאם לפער בין הסכום להפקדה מינימלית לבין השכר הממוצע לעשירון. לאחר מכן בדקנו את מספר העובדים השכירים בכל עשירון בהתבסס על לוחות ה"למ"ס לעובדים שכירים לשנת 2014. מכיוון שלא נעשתה הבחנה בין גברים לנשים במספר העובדים השכירים בלוחות ה"למ"ס, הבחנו בין אחוז הגברים והנשים השכירים בכל שנה באמצעות המדגם במחקר שכלל כ-51% גברים ו-49% נשים. השכר החודשי חושב בממוצע לכל עשירון על מנת לחשב את סכום ההשלמה הקרוב ביותר. השלמת ההפרשה לפנסיה חושבה בהתאם לפער בין סכום ההפקדה לפנסיה באחוזים המינימליים בחוק³⁸ לכל עשירון לבין סכום ההפקדה המינימלי הדרוש כדי להשתכר בפרישה מעל קו העוני

37 כיום האחוזים המינימליים על פי חוק הם 6.5% מהשכר ברוטו למעביד לפנסיה ו-6% מהשכר ברוטו לעובד לפנסיה. סה"כ 12.5%, בהתאם לחישוב $866/0.125 = 6,928$ ו- $803/0.125 = 6,424$.

38 בחישוב לכל עשירון חושבו אחוזי ההפקדה לפי המינימום בחוק לפנסיה, 6.5% על חשבון המעביד ו-6% על חשבון העובד. לא החשבנו את ההפקדה לפיצויים מכיוון שיתכן שהעובד ימשוך במהלך שנות עבודתו או לפני פרישה את סכום הפיצויים, ולכן לא ניתן להסתמך על הפיצויים בחישוב.

(נשים 866 וגברים 803). הסכום המלא להשלמה מהמדינה לכל עשירון חושב באמצעות הכפלה של אחוז הנשים במספר העובדים השכירים בכל עשירון ובהשלמה לנשים בכל עשירון, בתוספת הכפלה של אחוז הגברים במספר העובדים השכירים בכל עשירון ובהשלמה לגברים בכל עשירון. החישוב המוצג להלן בלוח 7 הינו לשנת 2014. חישובים זהים נערכו לכל השנים במחקר, 2009–2014, והתקבלו תוצאות דומות.

לוח 7 – חישוב השלמת ההפרשה לפנסיה לכל עשירון לצורך השתכרות מעל קו העוני בעת פרישה

עשירון	שכר חודשי גברים בשנת 2014	עובד 6% ומעביד 6.5%	השלמת הפקדה מינימום 6%	שכר חודשי נשים בשנת 2014	עובד 6% ומעביד 6.5%	השלמת הפקדה מינימום 6%	שכירים לכל עשירון באלפי ש"ח	השלמה לכל עשירון באלפי ש"ח
1	2,610	326	477	1,587	198	668	308.9	176,159
2	3,635	454	349	2,210	276	590	308.9	144,187
3	4,569	571	232	2,778	347	519	308.9	115,048
4	5,445	681	122	3,311	414	452	308.9	87,713
5	6,458	807	0	3,926	491	375	308.9	56,798
6	7,803	975	0	4,744	593	273	308.9	41,322
7	9,778	1,222	0	5,945	743	123	308.9	18,598
8	12,924	1,616	0	7,858	982	0	308.9	0
9	19,369	2,421	0	11,776	1,472	0	308.9	0
10	80,691	10,086	0	49,060	6,133	0	308.9	0
סה"כ			1,180	93,195		2,999	3,089	639,825

כפי שניתן לראות בלוח 7, ההשלמה הדרושה מהמדינה על מנת להבטיח שכל העובדים השכירים ישתכרו מעל קו העוני בפרישה היא 639,825 אלפי ש"ח בחודש, ובשנה 7,677,900 אלפי ש"ח. תוצאות אלו מחזקות את הצורך להעניק הטבות פנסיוניות לפרטים בעשירונים הנמוכים על מנת שלא יימצאו מתחת לקו העוני החזוי במועד פרישתם מבלי להיות תלויים בתמיכה כלכלית חיצונית, ולשם צמצום פערים חברתיים. נדגיש כי המדגם כלל נתונים עבור השכר של עובדים שכירים בלבד. בהתאם לכך, חישוב ההפרשות והמנגנון החלופי נערך בהתאם ללוח של עשירוני הכנסה לעובדים שכירים שהתקבל מהלמ"ס. הפרטים באוכלוסייה מחולקים לעובדים שכירים ועצמאים. בלמ"ס לא קיים לוח לחלוקה של עשירוני הכנסה לעצמאים, אך בהתבסס על סקרי הלמ"ס, התפלגות הכנסות העצמאים היא כ-15% מעל לשכירים. בהתאם לכך, המנגנון החלופי יטיב עם כל העובדים במשק, השכירים והעצמאים.

3.5 הצעת מנגנון חלופי למנגנון הטבות המס הפנסיוניות הקיים

לאור הממצאים המעידים על שיעור הנאה נמוך מהטבות המס הפנסיוניות (כ-50% מהאוכלוסייה), ועל ירידה צפויה ברמת החיים של פרטים רבים עם הגעתם לגיל פנסיה, כפי שחושב לעיל, אנו מסיקים כי מודל הטבות המס הפנסיוניות הקיים כיום אינו יעיל. נראה שכספים רבים שהמדינה מקצה להטבות מס אלה, כאשר החיסכון הפנסיוני מחויב בכל מקרה בהתאם לחוק, מועברים רק לפרטים במעמד הביניים ומעלה, אשר ממילא אינם נמצאים בחשש לעוני בעת פרישה.

אנו מבקשים להציע מודל חלופי להטבות המס הפנסיוניות בשלב ההפקדה. המודל המוצע מבקש לחתור לביטול חלק מהטבות המס הפנסיוניות המוענקות בשלב ההפקדה, וכחלופה להשתמש בתקציב המתפנה מביטול ההטבות להענקת הטבות שוויוניות לכל הפרטים במדינה בצורה של חיסכון פנסיוני. החלפת הטבות המס הפנסיוניות במענק פנסיוני עתידי ושוויוני לכל הפרטים עונה על שתי מטרות: האחת, הענקת התקציב הפנסיוני באופן שוויוני לכל הפרטים במדינה ולא רק לפרטים החייבים במס ("מענק פנסיוני" ולא "הטבת מס"). בחלופה זו, המענק יתקבל באופן שוויוני לכל הפרטים וללא תלות בגובה השכר, בדומה לקצבת זקנה המוענקת באופן שוויוני וללא תלות בשכר. המטרה השנייה, הגדלת החיסכון הפנסיוני וצמצום העוני בגיל פרישה. על מנת לזכות במענק מהמדינה, הפרט צריך להחזיק קופת פנסיה פעילה (כעובד שכיר או כעצמאי), והמדינה תפקיד לקופת הפנסיה של הפרט מענק חודשי שייפתח רק בעת פרישה.

בפרקים הבאים אמדנו באמצעות המדגם את סכום הטבות המס המוענקות כיום בשלב ההפקדה, וחישבנו את התוספת לחיסכון הפנסיוני שתוענק לכל פרט כתוצאה מהחלפת הטבות המס במענק פנסיוני. נדגיש כי איננו ממליצים לשנות את הטבות המס בשלב ההפקדה הניתנות בדרך של ניכוי.³⁹ הצעה לצמצום תקרת הטבות המס עבור הפקדות המעביד הוצגה במחקרם של אחדות וסטרבצ'ינסקי (2017). לשיטתם, יש להפחית את הטבות המס הניתנות בדרך של "ניכוי" על הפרשות עצמאיות של השכיר. בתגובה לכך נטען כי מערכת המיסוי בישראל היא מלכתחילה פרוגרסיבית בהשוואה למדינות אחרות, כך שביטול הטבות מס עבור העשירונים העליונים עשוי להפוך את המערכת לפרוגרסיבית עוד יותר, ונחיצותה מוטלת בספק.

לשיטתנו, החלופה המיטבית, כפי שתוצג בהמשך חיבור זה, תומכת בהשאת הטבות הניתנות בדרך של ניכוי לפרטים שחוסכים מעל האחוזים הנקובים בחוק, משתי סיבות: האחת נעוצה באופייה של מערכת המיסוי בישראל, אשר היא ממילא פרוגרסיבית בהשוואה למדינות אחרות, ולכן פרטים שיהסכו מעבר לתקרות החוק ייהנו מההטבה של ניכוי כהפחתה משכרם. הסיבה השנייה, הטבה זו אכן מעודדת חיסכון מאחר שהיא מוענקת רק לפרטים שחוסכים מעל לתקרות החוק. במקרה זה הטבת המס אכן מעודדת חיסכון פנסיוני ומגדילה את החיסכון הפנסיוני מעל תקרות החוק.⁴⁰ לסיכום, השינויים המוצעים הינם בשלב ההפקדה בלבד ולא בשלב הצבירה או המשיכה של הקצבה, במטרה לעודד חיסכון, להבטיח הכנסה נאותה אחרי הפרישה, ולחלק את הכספים המוקצים בשלב זה בצורה שוויונית לכל הפרטים. החתירה למימוש מטרה זו מצריכה מיקוד בשלב ההפקדה לפנסיה.

39 הכוונה להטבות הניתנות לפרטים שמפקידים לפנסיה באופן עצמאי מעבר לאחוזים המחויבים על פי חוק.
40 לרוב, הפרטים החוסכים מעל לתקרות הקבועות בחוק משתייכים לעשירונים הגבוהים יותר של הכנסה. מערכת המיסוי בישראל

היא פרוגרסיבית במובן שהעשירונים העליונים משלמים שיעורי מס גבוהים יחסית לעשירונים התחתונים.

3.6 החלפת הטבת המס עבור הפרשות העובד בשלב ההפקדה בחיסכון פנסיוני

הפלטפורמה המוצעת מבקשת להמיר את ההטבות הפנסיוניות מהטבות מס, הניתנות כיום כזיכוי ממס בשלב ההפקדה לפרטים החייבים במס, להטבות הניתנות לכל הפרטים (גם אלו שאינם חייבים במס הכנסה) בצורה של חיסכון חודשי. כאמור, פרטים החוסכים לפנסיה יזכו להטבה בצורת קופת חיסכון שתיפתח בבנק או בחברת ביטוח, בהתאם לבחירתו של העובד. גם עבור הפרטים שנהנים כיום מהטבת המס, סכומי ההטבה יופקדו בעבורם על ידי המדינה בקופת חיסכון פנסיונית שתיפתח למשיכה רק בגיל פרישה במקביל למשיכת התקבולים הפנסיוניים. כך, במקום שההטבה תהיה נזילה בעבורם היום (הטבת המס מגדילה את ההכנסה הפנויה), היא תישמר להם כחיסכון לפנסיה. לדידנו, המודל החדש מתאפיין בשוויוניות, ומגדיל את סכומי הפנסיה של הפרטים בעת פרישה.

כדי שההטבה המוצעת תעמוד בדרישה של אי הגדלת העלות למדינה בהשוואה למצב כיום, ערכנו חישוב מדויק של הסכום שמוענק כהטבות מס בצורה של זיכוי ממס בשלב ההפקדה לפרטים שנהנים מההטבה. על מנת לחשב את הסכום המדויק של ההטבה, הפרטים במדגם חולקו לפי הכנסתם בהתאם לעשירוני ה"מס". בכל עשירון נבחרו במדויק באמצעות המדגם לכל פרט מהו הזיכוי ממס המקסימלי המתקבל מהטבת המס הפנסיונית.⁴¹

החישוב נערך לשנת 2014⁴² (שנת המדגם האחרונה). התוצאות מוצגות להלן בלוח 8.

לוח 8 – אמידת סכום הטבת המס המתקבלת כזיכוי ממס המוענקת לשנת 2014

עשירון	שכר חודשי לעשירון לפי ה"מס	הזיכוי המתקבל כיום לחודש לכל עשירון	פרטים בכל עשירון לפי ה"מס באלפים	סכום ההטבה לחודש באלפי ש"ח
1	1,527	0	308.9	0
2	3,456	0	308.9	0
3	4,519	0	308.9	0
4	5,562	0	308.9	0
5	6,707	135	308.9	41,702
6	8,114	159	308.9	49,115
7	10,098	213	308.9	65,796
8	13,289	213	308.9	65,796
9	19,347	213	308.9	65,796
10		213	308.9	65,796
סה"כ		1,145	3,089.0	3,536,905

41 כפי שנאמר לעיל, הטבת המס חושבה בהתאם לתקרות המינימליות הקבועות בחוק (6% מההכנסה עד תקרת הכנסה מזכה של 8,700 ש"ח, נכון לשנת 2014).

42 המסקנות זהות גם בשנת 2019, התקרות והעשירונים יתואמו בהתאם ותתקבלנה תוצאות זהות. החישוב של המודל נערך לשנת החישובים במחקר כדי להשתמש בתוצאות המדויקות על אודות הפיצול לעשירונים שנהנים מההטבה. אחוז ההפקדה המקסימלי ותקרת הכנסה מזכה לא ישתנו משנת 2014 עד 2019.

כפי שניתן לראות בלוח שלעיל, הסכום המוענק כהטבה בזיכוי ממס בחודש באלפי ש"ח הינו 3,536,905, ומספר הפרטים הכולל הוא 3,089 באלפים. כך, במידה שנרצה להעניק את הטבת המס בצורה שוויונית לכלל הפרטים, ההטבה לכל פרט תעמוד ע"ס 114.5 ש"ח בחודש, והתקרה המזכה בהטבה כפי שהוצג לעיל בלוח 7 היא כ-5,400 ש"ח.⁴³ בה בעת, הטבת המס תוחלף למענק פנסיוני שיוענק לכל הפרטים בעלי חיסכון פנסיוני בסכום של 114.5 ש"ח. לאחר הצעה זו, כפי שניתן לראות בלוח 7, נשים הנמצאות בעשירונים 1-7 וגברים הנמצאים בעשירונים 1-4 עדיין ישתכרו מתחת לקו העוני בעת פרישה, אך בפער צמוד יותר. גברים בעשירון 4 ונשים בעשירון 7 יתקברו מאוד לקו העוני. לאור זאת, על מנת שהחלפת הזיכוי ממס הניתן כיום בתשלומי העברה יתקבלו בצורה של חיסכון פנסיוני באופן שוויוני וכל הפרטים ימוקמו מעל קו העוני בגיל פרישה, יש לכאורה להגדילם. אך מאחר שהשאפה אינה הגדלת התקציב המוענק להטבות פנסיוניות, אלא שהפרטים ישתכרו מעל קו העוני בגיל פרישה, ערכנו בחינה מחודשת של הטבות המס המתקבלות מהפקדות המעביד לפנסיה ולפיצויים.

3.7 הקטנת התקרה של הטבת המס בעבור הפרשות המעביד לפנסיה לצורך חלוקה מחדש

למרות החלוקה מחדש, עדיין יש צורך להשלים סכומים נוספים במטרה להביא להשתכרות הפרטים מעל קו העוני בגיל פרישה. לשם כך הוצעה חלוקה מחדש של ההטבות הפנסיוניות המתקבלות בעבור הפרשות המעביד לפנסיה. כפי שנאמר לעיל, הטבת המס בגין הפרשות המעביד לפנסיה מתקבלת בשלב ההפקדה וקובעת כי אין חיוב במס בעבור הפרשות המעביד לפנסיה עד התקרות המותרות להפרשה.⁴⁴

ההצעה בחלק זה הינה להפחית את תקרת ההטבה לפעמיים שכר ממוצע במשק במקום פעמיים וחצי, ולחלק את הסכום שהופחת מההטבה כהשלמת הפקדה לכל הפרטים באמצעות תשלומי העברה. במידה שתקרת ההכנסה תופחת מפעמיים וחצי (22,338 ש"ח בשנת 2014) לפעמיים שכר ממוצע (17,910 ש"ח בשנת 2014), העשירונים שייפגעו מצמצום ההטבה הינם העשירון התשיעי והעשירי. הפרטים בעשירון התשיעי משתכרים בטווח של 13,289–19,345 ש"ח. כלומר, רק פרטים שמשתכרים בין 17,910 ש"ח (התקרה מוצעת, פעמיים שכר ממוצע) לבין 19,347 ש"ח (גבול עשירון תשיעי) ייפגעו מצמצום ההטבה, ובעשירון העשירי, פרטים המשתכרים בין 17,910 ש"ח (תקרה ישנה) לבין 22,338 ש"ח (תקרה חדשה) ייפגעו מצמצום ההטבה. מכיוון שהשכר המבוטח של כל פרט שונה, נערך חישוב מדויק באמצעות המדגם של הסכום שמופחת מההטבה מהעשירון התשיעי והעשירי, ונמצא כי בעשירון התשיעי הסכום שמופחת מההטבה הוא 250 ש"ח בממוצע בחודש, ובעשירון העשירי הסכום שמופחת מההטבה ויחויב במס הוא 1,780 ש"ח בממוצע בחודש. סכום הטבת המס שתבוטל בהתאם להצעה זו הינו $1,780 + 250 = 2,030$ ש"ח לחודש. את הסכום שבוטל נציע לחלק מחדש לכל הפרטים באוכלוסייה באופן שוויוני בכל העשירונים. הסכום

43 החישוב נערך באמצעות חלוקה של סכום ההטבה בתקרה המקסימלית להפקדה ואחוז הזיכוי: $114.5/0.06/0.35 = 5,452$.

44 התקרה להפרשה היא פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק, 22,338 ש"ח (נכון לשנת 2014), ואחוז ההפרשה המקסימלי עומד על 7% לפנסיה.

שיחולק לכל פרט בכל עשירון הוא $2,260/10=226$. כחלופה לביטול הטבת הזיכוי ממס וצמצום הטבת המעביד לפנסיה, המדינה תפקיד לכל פרט בעל חיסכון פנסיוני במצטבר עוד 341 ש"ח (115 ש"ח עבור ביטול הזיכוי ממס ו-226 ש"ח עבור הקטנת התקרה להטבת המס מהפקדות המעביד לפעמיים שכר ממוצע במקום פעמיים וחצי). התוצאות מוצגות להלן בלוח 9.

לוח 9 – קו העוני לאחר חלוקה מחדש של הטבות המס

עשירון	שכר חודשי גברים בשנת 2014	השלמת הפקדה מעל קו העוני גברים	שירותים לאחר החלפת הטבות המס	סכום שירותים לאחר החלפת הטבות המס	השלמה שנתית להשתכרות מעל קו העוני בפרישה	שכר חודשי נשים בשנת 2014	השלמת הפקדה מעל קו העוני נשים	סכום שירותים לאחר החלפת הטבות המס	השלמה שנתית להשתכרות מעל קו העוני בפרישה
1	2,610	477	341	136	327	1,587	668	341	327
2	3,635	349	341	8	249	2,210	590	341	249
3	4,569	232	341	0	178	2,778	519	341	178
4	5,445	122	341	0	111	3,311	452	341	111
5	6,458	0	341	0	34	3,926	375	341	34
6	7,803	0	341	0	0	4,744	273	341	0
7	9,778	0	341	0	0	5,945	123	341	0
8	12,924	0	341	0	0	7,858	0	341	0
9	19,369	0	341	0	0	11,776	0	341	0
10	80,691	0	341	0	0	49,060	0	341	0

לוח 9 מציג את הפרטים בכל עשירון שישתכרו בעת פרישה מעל קו העוני לפי ההצעה לעדכון הטבות המס ולאחריה. ניתן לראות כי לאחר ההצעה להחלפת הטבות המס מהפרשות העובד, ולהקטנת הטבת המס מהפרשות המעביד, גברים בעשירונים 1–2 ישתכרו מתחת לקו העוני, כאשר העשירון השני צמוד לקו העוני, ונשים בעשירונים 1–5 תשתכרנה מתחת לקו העוני. הצעה זו עשויה לסייע לכשלושה עשירונים נוספים לעלות מעל קו העוני בעת פרישה. הצעה זו מבקשת גם לחלק את הכספים שבוטלו או צומצמו באופן שוויוני לכלל הפרטים, כך שגם העשירונים הגבוהים שהפסידו את ההטבה ייהנו מהחלוקה מחדש. בחלק זה לא הצענו לצמצם את הטבת המס בגין הפקדות המעביד לפיצויים. כספי הפיצויים לא בהכרח יגיעו לידי העובד, וייתכן מצב שבו העובד יסיים העסקה בנסיבות שאינן מזכות בפיצויים, ולכן התקרה בחוק חושבה רק עבור מעביד המפקיד מעל לתקרות החוק.

4. סיכום ומסקנות

במדינות העולם המערבי המודרני, מערך הסדרי הפנסיה נקשר לסוגיות ציבוריות בעלות השפעות כלכליות משמעותיות וארוכות טווח. ברמת הפרט, בבוא העת לפרוש לפנסיה עליו להיערך מבחינת חסכוניותו הפנסיוניים באופן ראוי שיאפשר לו לשמור על רמת חיים סבירה. הדברים אמורים גם ברמת המדינה, הנושאת באחריות להתמודדות עם סוגיות הנלוות למערך הפנסיוני, בפרט נוכח מגמת העלייה בתוחלת החיים.

כפי שכבר פורט לעיל בהרחבה, מדינת ישראל נמנית עם מדינות העולם המעניקות הטבות מס לחוסכים לפנסיה ורואה חשיבות רבה בעידוד הפרטים לחסוך לטווח הארוך. מעורבותה החריגה בתחום אף בולטת ביחס לשאר מדינות העולם המערבי, וביטוי למדיניות זו מופיע בצו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק, שנכנס לתוקף בשנת 2008.

נוכח מרכזיותה של סוגיית החיסכון הפנסיוני בסדר היום הציבורי, ביקשנו לבחון במחקר זה את מידת האפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות בישראל. מבחינה מתודולוגית בחרנו לחקור את הסוגיה באמצעות מסד נתונים ייחודי שנבנה לצורך החיבור הנוכחי ומתבסס על מאגר המידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ממצאי המחקר מצביעים על חוסר אפקטיביות של הטבות המס הפנסיוניות, מאחר שהן אינן רלוונטיות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה שתלותן בחיסכון לפנסיה גדולה ביחס לקבוצות אחרות באוכלוסייה. בכך, הממצאים משקפים את הבעייתיות המובנית הגלומה בגישה הנוכחית של מנגנון הטבות המס. על אף התקציב הגדול שהמדינה מקצה להטבות המס הפנסיוניות, כמחצית מאוכלוסיית העובדים אינה נהנית מההטבה. יתרה מכך, המחצית שאינה זוכה להימנות עם ציבור הנהנים משתייכת לאוכלוסיות המוחלשות יותר, וכך ההטבות אינן מוענקות באופן שוויוני עבור כלל הפרטים.

חוסר השוויוניות המובנה של מנגנון הטבות המס מחריף הלכה למעשה את הפערים בין המעמדות. בעלי ההכנסות הגבוהות יותר מקבלים הטבה שמותירה אותם עם הכנסה פנויה גבוהה יותר, שיכולה להיצרך בהווה או להיות מושקעת באפיקים שונים שיגדילו את רווחתם לאחר פרישה.

הנתונים שהתקבלו מצביעים על כך כי בהתאם למערכת ההפקדות וההטבות הנוכחית, בהנחה כי אין ברשות האזרחים חיסכון נוסף מעבר לזה הקבוע בחוק, גובה ההכנסה הפנסיונית הצפוי לאחר פרישה עתיד להביא לירידה של בין שלושה לארבעה עשירונים נוספים במוצק מתחת לקו העוני.

תוצאות אלו מקבלות חשיבות רבה לאור דו"ח ה-OECD שפורסם לאחרונה ולפיו מדינת ישראל נמצאת במקום הראשון בין מדינות ה-OECD בגידול בפער בין עשירים לעניים, ומהנמוכות בהכנסה הממוצעת הפנויה לנפש.

מבחינה מתודולוגית, נציין קושי משמעותי שנתקלנו בו בעת עריכת המחקר. בסיס הנתונים הייחודי שהתקבל מהלמ"ס עבור מחקר זה כולל רק חלק מהעובדים השכירים במשק. בעקבות כך לא התאפשר חישוב מדויק של הטבות המס, אלא אומדן של הפרטים במדגם באמצעות חלוקה ממוצעת לעשירונים. כמו כן לא ניתן היה לחשב את ההטבה לעובדים עצמאיים אלא להעריכם בהתאם לפרסומי הלמ"ס בלבד.

קושי זה, לצד ממצאי המחקר הייחודיים, הבהירו לנו את הצורך המידי בהקמתו של מנגנון שיפקח על הטבות המס באופן מושכל ועקבי ויתכנס מדי שנה בהובלת אגף התקציבים במשרד האוצר, כחלק מתהליך הגיבוש של תקציב המדינה.

כיום, סוגיית הטבות המס אינה עומדת על סדר היום של האגף, ובאופן תמוה אף אינה מוגדרת תחת תחום אחריותו. למעשה, אין בהירות לגבי קיומו של גוף ייעודי האחראי על ניהול מערך הטבות המס בישראל כלל ועיקר. אומנם בחוק יסודות התקציב מוגדר כי מנהל הכנסות המדינה אמון על המעקב אחר ההטבות, והוא אף מפרסם תחזית וסקירה רחבה של ההטבות הקיימות, אולם אין בנמצא גורם ממשלתי המחויב לבצע בחינה תקופתית מעמיקה של אפקטיביות מערך ההטבות הפנסיוניות ומידת הרלוונטיות שלו למציאות העכשווית.

ברשות אנפי המדינה השונים קיימים מסדי נתונים אדירים על כלל הפרטים במשק, הן שכירים הן עצמאיים, וניתן לבצע בדיקה מעמיקה ומדויקת של הטבות המס הפנסיוני ביחס לתמורה המדויקת לכלל הפרטים.

לסיכום, על בסיס הממצאים שהתקבלו במחקר, ניסינו להתחקות אחר גיבוש מתווה מאוזן שיסייע בשלושה רבדים משמעותיים בטיוב המודל הפנסיוני הקיים:

א. עיצוב פלטפורמה להענקת הטבות פנסיוניות באופן שוויוני לכלל אוכלוסיית העובדים במדינה, מהלך שעשוי להוביל להגדלת הפנסיה התעסוקתית, וכפי שפורט לאורך המאמר בהרחבה, ההטבה המוצעת לא תינתן כחיסכון במס אלא כהגדלת החיסכון הפנסיוני; ב. שמירה על איזון תקציב המדינה בכל הנוגע להטבות הפנסיוניות וחלוקה מחדש של התקציב באופן ראוי בין כלל האוכלוסייה; ג. מאחר שתשלומי העברה יתקבלו רק לפרטים המפקידים לפנסיה (שכירים או עצמאים) ובאופן שוויוני, הפלטפורמה המוצעת עשויה לעודד פרטים נוספים שאינם בשוק העבודה להשתלב בשוק התעסוקה ובכך להגדיל את מספר המועסקים במשק ולצמצם פערים חברתיים.

אנו תקווה כי תוצאות המחקר על אודות האפקטיביות של הטבות המס בישראל תהווה בסיס למחקרים נוספים בתחום, תתרומנה לדיון הציבורי על אודות אי-השוויון בחברה, ותסייענה לקובעי המדיניות בקבלת החלטות מיטביות בכל הנוגע למערך הפנסיה בישראל.

מקורות

- אברמזון ש' ושראל מ' (2015), "הטבות לחיסכון הפנסיוני", נייר מדיניות מס' 13, פורום קהלת למדיניות. <http://din-online.info/pdf/kh3.pdf>
- אחדות ל' וטרוצקי ר' (2015), "הטבות מס לחיסכון פנסיוני", כלכלה וחברה 20, מכון ון ליר, ירושלים.
- אחדות ל' וסטרבצ'נסקי מ' (2017), "הטבות מס לחיסכון הפנסיוני בישראל", נייר מדיניות מספר 03.2017, מכון אהרן למדיניות כלכלית. <http://www.idc.ac.il/he/research/aiep/Documents/2017.03/final.pdf>
- אחדות ל' וספיבק א' (2010), "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה", מחקר מדיניות 8, התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, ירושלים.
- בוורס ל' ופוקס ה' (2018), "מעבודה לגמלאות: הפער המגדרי בפנסיה בישראל", נייר מדיניות מס' 01.2018, מרכז טאוב, ירושלים. http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pensiongenderhe.pdf
- ברנדר ע' (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל פרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84. file:///C:/Users/%D7%97%D7%99%D7%99%D7%9D/Downloads/surv84_3.pdf
- בנק ישראל (2014), ההתפתחות הכלכלית בחודשים האחרונים, 137, חטיבת המחקר, ירושלים.
- בנק ישראל (2015), דברי הנגיפה במסיבת העיתונאים של פרסום דוח בנק ישראל לשנת 2014.
- גבאי י' (2015), מערכת המסים של מדינת ישראל, המכון לחקר החברה והכלכלה על שם יוסף ספיר ז"ל. https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/12/KPF093_Dir-ect-Taxation_ELECTRONIC.pdf
- גוני נ' (2015), "מנגנון לניהול הטבות המס בישראל", מחקר מספר 100, מכון ירושלים לחקר ישראל ומרכז מילקן לחדשנות, ירושלים. <https://milkeninnovationcenter.org/wp-content/uploads/2015/02/100-HB-F-W.pdf>
- המוסד לביטוח לאומי (2017), ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי. מנהל המחקר והתכנון,

- ירושלים. https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2_017.pdf
- המוסד לביטוח לאומי (2018), פני החברה בישראל מס' 10, עוני והדרה חברתית בהשוואה למדינות האיחוד. https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/rep_10/part_03_h.pdf
- טרקטנברג מ' ואחרים (2011), דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. מערכת המס – עיקרי ההמלצות. ירושלים. <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>
- יוסף ר' וספיב א' (2005), "הרפורמה בענף הפנסיה בישראל והשלכותיה על זכויות העמיתים בקרנות", הרבעון לכלכלה, 51(4), 609–635.
- מנהל הכנסות המדינה (מרץ 2013), דוח שנתי 2011–2012: פרק ד – תחזית הטבות מס לשנים 2013 ו-2014.
- מנחם-כרמי ש' וקמחי א' (2018), "מערכת הפנסיה בישראל: מצבה הנוכחי והשינויים הנדרשים בה", מחקרי שורש, מוסד למחקר כלכלי-חברתי, תל אביב.
- משרד הכלכלה, מידע לצו הרחבה לפנסיה חובה בישראל, כניסה לאתר אוקטובר 2019. <https://www.gov.il/he/departments/guides/pension-insurance>
- סטרבצינסקי מ' (2015), "מדיניות המיסים בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון", נייר מדיניות מספר 02.2015, מכון אהרן למדיניות כלכלית. https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/Documents/tax_policy.pdf
- ספיב א' (2013), "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות", התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, ירושלים.
- קופמן א' (2013), "שינוי מודל הטבות מס בחיסכון פנסיוני", מסמך לדיון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציב, ירושלים.
- Altshuler R. and Dietz R. D. (2008), *Tax Expenditure Estimation and Reporting: A Critical Review* (No. w14263), National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w14263>
- Benartzi S. and Thaler R. (2007), "Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior", *Journal of Economic perspectives* 21(3), 81–104.
- Campbell J. Y. (2016), "Restoring Rational Choice: The Challenge of Consumer Financial Regulation", *American Economic Review* 106(5), 1–30.
- Department of Finance (DoF). (2014), *Report on Tax Expenditures: Incorporating DoF Guidelines for Tax Evaluation*.
- Lusardi A. and Mitchell O. S. (2011), "Financial Literacy Around the World: An Overview", *Journal of Pension Economics and Finance* 10(4), 497–508.
- Maher M. (2016), *The Politics of Pensions in Ireland*, Unpublished Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy, Sociology Department, Faculty of Social Science, Maynooth University, Ireland.
- National Audit office (NAO). (2014), *The Definition, Measurement, and Evaluation of Tax Expenditures and Tax Reliefs*.
- OECD (2008), OECD Economic Surveys. OECD Publishing.

- OECD (2010), Tax Policy Studies No. 19. Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation (b). ISBN 978-92-64-09132.
- OECD Publications (2010a) ISBN 978-92-64-07690-7. Tax Expenditures in OECD countries.
- OECD (2016), “Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators”.
www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm
- OECD (2018), Policy Guidelines for Improving the Design of Financial Incentives to Promote Savings for Retirement.
<https://www.oecd.org/finance/financial-incentives-retirement-savings.htm>
- Tyson J. (2014), *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?*, IMF Working Paper.
- United States Government Accountability Office (GAO) (2012), *Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions*. <https://www.gao.gov/assets/gao-13-167sp.pdf>
- Whelan S. (2018), Chapter: Ireland, in McClymont G. and Tarrant A. (eds.), *Towards a New Pension Settlement: The International Experience, Vol. 2*. Policy Network, in press with expected publication date February 2018.
- Whelan S. and Hally M. (2018), “An Analysis of Taxation Supports for Private Pension Provision in Ireland”, *The Economic and Social Review* 49(3), 319–359.
- Yosef R. and Spivak A. (2006), “The Transformation of the Pension System and its Implications for Compulsory Pension in Israel”, *Gerontology*, 35–65.

נספח ב – רגרסיה לשכר המינימום

SUMMARY OUTPUT					
<i>Regression Statistics</i>					
Multiple R	0.983867				
R Square	0.967994				
Adjusted R Square	0.966394				
Standard Error	143.0884				
Observations	22				
<i>ANOVA</i>					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	12384521	12384521	604.8819	2.02E-16
Residual	20	409485.6	20474.28		
Total	21	12794006			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>	<i>Lower 99.0%</i>	<i>Upper 99.0%</i>
Intercept	-233657	9653.121	-24.2053	2.75E-16	-253793	-213520	-261123	-206190.1399
שנה	118.262	4.808505	24.59435	2.02E-16	108.2317	128.2924	104.5802	131.9438562

*מערך הנתונים כלל את נתוני שכר המינימום לשנים 1997–2018 כפי שהם מופיעים ברישומי המוסד לביטוח לאומי.

**נספח ג – משיכה צפויה מקרן הפנסיה מול הכנסה חודשית ברוטו בהווה
לשנים 2009–2014**

2009					2010				
נשים			גברים		נשים			גברים	
עשירון	נשים	משיכה צפויה	גברים	משיכה צפויה	נשים	משיכה צפויה	גברים	משיכה צפויה	גברים
1	2,109	1,856	2,516	2,319	1,478	1,299	2,431	2,238	
2	2,937	2,585	3,462	3,099	1,952	1,716	3,211	2,956	
3	3,691	3,161	4,370	4,028	2,487	2,186	4,091	3,766	
4	4,400	3,873	5,385	4,964	3,126	2,747	5,141	4,733	
5	5,218	4,593	6,498	5,990	3,793	3,333	6,238	5,743	
6	6,305	5,550	7,824	7,212	4,582	4,027	7,536	6,938	
7	7,900	6,954	9,609	8,857	5,661	4,975	9,310	8,571	
8	10,442	9,192	12,673	11,682	7,525	6,614	12,377	11,395	
9	15,649	13,775	19,138	17,640	11,322	9,950	18,622	17,143	
10*	65,192	57,385	94,823	87,403	55,388	48,676	91,098	83,865	
10	968,249	852,295	807,248	892,486	544,106	850,926	894,912	743,153	
קו העוני	2,609	5,382	2,609	5,382	2,489	5,471	2,489	5,471	

		2011			2012			עשירון
		נשים		גברים	נשים		גברים	
	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה
1	1,410	1,297	2,319	2,125	1,339	1,173	2,203	2,023
2	1,832	1,684	3,013	2,760	1,793	1,571	2,949	2,709
3	2,375	2,184	3,906	3,578	2,353	2,062	3,871	3,555
4	3,008	2,766	4,948	4,533	2,972	2,604	4,889	4,489
5	3,650	3,356	6,004	5,500	3,620	3,172	5,955	5,468
6	4,437	4,079	7,297	6,684	4,390	3,846	7,220	6,630
7	5,484	5,042	9,019	8,262	5,463	4,785	8,985	8,251
8	7,298	6,710	12,004	10,996	7,317	6,410	12,034	11,051
9	11,060	10,169	18,191	16,664	11,022	9,655	18,128	16,647
10*	54,236	49,867	89,203	81,716	52,678	46,147	86,642	79,564
10	706,542	500,279	1,162,076	819,798	705,793	618,943	1,160,844	1,067,141
קו העוני	2,405	5,560	2,405	5,560	2,425	5,650	2,425	5,650

		2013			2014			עשירון
		נשים		גברים	נשים		גברים	
	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה	שכר נוכחי	משיכה צפויה
1	1,388	1,214	2,282	2,093	1,587	1,385	2,610	2,391
2	1,902	1,664	3,129	2,870	2,210	1,930	3,635	3,330
3	2,502	2,188	4,115	3,774	2,778	2,425	4,569	4,185
4	3,083	2,696	5,071	4,651	3,311	2,891	5,445	4,988
5	3,746	3,276	6,161	5,651	3,926	3,429	6,458	5,916
6	4,517	3,951	7,429	6,814	4,744	4,142	7,803	7,148
7	5,646	4,938	9,287	8,518	5,945	5,191	9,778	8,957
8	7,538	6,592	12,397	11,370	7,858	6,862	12,924	11,839
9	11,288	9,873	18,566	17,028	11,776	10,283	19,369	17,744
10*	51,512	45,053	84,724	77,705	49,060	42,840	80,691	73,918
10	505,161	617,298	830,858	1,064,682	728,655	441,117	1,198,447	761,120
קו העוני	2,520	5,739	2,520	5,739	2,625	5,828	2,625	5,828

לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת לעידן הפוסט-קורונה¹

פרופ' מנואל טרכטנברג
איתמר פופליקר

תקציר

במאמר זה אנו מציעים מדיניות פיסקלית חדשה לעידן הפוסט-קורונה אשר יהיה בכוחה לאזן בין שמירה על משמעת פיסקלית לבין מתן מענה הולם לצורכי החברה בישראל. המתווה המוצע מציב שני יעדים, יעד חוב-תוצר ויעד הוצאה ציבורית-תוצר, אשר יהיה על הממשלה לקבוע בתחילת כהונתה, ולאורם היא תבנה את התקציב מדי שנה כך שתבטיח את השגתם תוך פרק זמן קצוב. יעדים אלה יוזנו לתוך שתי נוסחאות חדשות, אחת לכלל ההוצאה ואחת לקביעת גודל הגירעון השנתי, ומהן ייגזרו גודל התקציב השנתי ונטל המס. ערב המשבר יחס ההוצאה הציבורית-תוצר עמד בישראל על כ-40%, אל מול ממוצע של 41.8% ב-OECD ו-49.1% במדינות הייחוס. אנו סבורים שקיים צורך בקביעת יעד להוצאה ציבורית-תוצר גבוה יותר לאור הפגיעה המתמשכת בשירותים ציבוריים בסיסיים, וכמו כן לאור הצרכים שהתווספו בעקבות משבר הקורונה, תוך שמירה על יחס חוב-תוצר אחראי ומותאם לסביבה הכלכלית הגלובלית.

1. מבוא

מגפת הקורונה הנחיתה על ישראל, כמו על יתר מדינות העולם, את המשבר הכלכלי החמור ביותר מעודו, אשר קטע באבחה אחת תקופה ארוכה של ביצועים מקרו-כלכליים מצוינים. בזכות המשבר היכה בנו כשתנאי הפתיחה של ישראל היו טובים מאוד: יחס חוב-תוצר של 60%, שיעור אבטלה של פחות מ-4%, רזרבות גדולות של מט"ח, אינפלציה אפסית, וחוסן של המערכת הפיננסית. עם זאת, המשבר הפוליטי המתמשך פגע ביכולתה של הממשלה לגבש מדיניות כלכלית לכידה, הזין צעדים פופוליסטיים, והביא לכך ששנת 2020 התנהלה כולה ללא תקציב מדינה מאושר. חמור לא פחות, המשבר פרץ בשלהי עידן שבו התקבעה תפיסה כלכלית ומדיניות פיסקלית אנכרוניסטיות,

1 עבודה זו נעשתה במסגרת מוסד שמואל נאמן בטכניון, כחלק מ"פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה". אנו מודים למוסד נאמן על התמיכה המתמשכת והנדיבה. כמו כן תודתנו לשני שופטים אשר תרמו רבות לשיפור המאמר בהערותיהם המחכימות. מאמר זה הינו עדכון של נייר העבודה שפורסם במסגרת מוסד נאמן תחת הכותרת "לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת: אחריות תקציבית מול צרכים חברתיים" (טרכטנברג ופופליקר, 2019), עדכון שהתבקש לאור משבר הקורונה.

שבאו לידי ביטוי בדילול שירותים ציבוריים בסיסיים כמו בריאות וחינוך, מה שאילץ את משקי הבית להשלים מכיסם את החסר, ובכך הטיל עליהם נטל כבד.

משבר הקורונה שחרר את רסן המדיניות הפיסקלית, כך שלפחות בטווח הקצר-בינוני זו תמשיך להיות הרבה יותר מתירנית. הדבר התבקש הן על מנת לתמוך בעסקים שנפגעו קשות ובמשפחות שאיבדו את פרנסתן, והן כדי להתניע מחדש את הפעילות המשקית ובהמשך גם את הצמיחה. מוקדם להעריך מה תהיינה תופעות הלוואי שתלוונה לכך – מה יקרה כתוצאה מהעלייה התלוונה בחובות המדינה, האם סכנת האינפלציה תחזור לזירה אחרי שנים רבות של שליטה בה, וכדומה. כך או כך, אחרי תקופה ארוכה של צמצום משקלה של הממשלה במשק, בסבירות גבוהה נהיה עדים מכאן ואילך למעורבות עמוקה יותר שלה בכלכלה.

מטרת מאמר זה היא להציע מדיניות פיסקלית עקבית ובת קיימא אשר תשמש כמפת דרכים לממשלות ישראל לעידן הפוסט-קורונה, קרי, משעה שעברנו את השלב האקוטי של המשבר והמשק חזר לרמת פעילות סבירה ויציבה. המתווה המוצע מיועד לשמש את הממשלה במהלך 2021, בעת קביעת המדיניות והתקציב ל-2022 ואילך. דווקא כיום, כאשר המסגרות הפיסקליות נפרצו מכורח הנסיבות, חשוב להתוות דרך חזרה למדיניות אחראית אשר יהיה בכוחה להתמודד עם המציאות החדשה שתיווצר, ובו בזמן לשרת יעדים ארוכי טווח.

מרכיב מרכזי במדיניות המוצעת הינו ההבחנה בין **יעדי** המדיניות הפיסקלית לטווח בינוני-ארוך לבין **הכללים הפיסקליים** שמופעלים לשם יישום המדיניות בעת קביעת התקציב השנתי. בפרט, על הממשלה יהיה לקבוע יעדים ליחס חוב-תוצר (D/Y) ולמשקלה של הממשלה בתוצר (G/Y) אשר היא תתחייב להשיג תוך פרק זמן קצוב (כגון 5 שנים). שתי נוסחאות חדשות לכללים הפיסקליים, אחת לכלל הגירעון והאחרת לכלל ההוצאה, תספקנה מדי שנה את הגדלים התקציביים שיבטיחו את השגת היעדים. כפי שיתואר בהמשך, ממשלות ישראל נמנעו לרוב מקביעת יעדים מפורשים כאלו, ומשעשו זאת התמקדו רק ביחס חוב-תוצר. אלא שמאז תחילת שנות ה-2000 חתרו הממשלות בפועל גם להקטנת משקלה של ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, כך שההוצאה הייתה אומנם שיפור גדול בפרמטרים המקרו-כלכליים, אך מאידך גיסא פגיעה קשה בשירותים הציבוריים, בלא שהתקיים דיון רציני על כך, ובלא שהוצע מנגנון איוון כלשהו.

הצורך במדיניות החדשה התעצם בעקבות משבר הקורונה, שכן הוא חשף ביתר שאת את הכשלים שנגרמו כפועל יוצא של ההשקפה הקודמת. הדבר בולט במיוחד בתחומי החינוך והבריאות, אשר לא קיבלו מענה הולם במהלך העשור האחרון. כך למשל, בתחום החינוך הפכה הקורונה את סוגיית גודל הכיתות (אשר מלווה אותנו זה שנים רבות) לבעיה קריטית, שכן בגינה קשה עד מאוד לקיים לימודים תוך מגיעת הדבקות המונית. זאת בנוסף להחרפת הפערים בין תלמידים מרקעים שונים, בפרט בגישה לאמצעי מחשוב ואוריינות דיגיטלית. בהקשר של שירותי הבריאות, הכשל המתמשך התגלה במלוא חומרתו, לאור המחסור הכרוני במיטות בבתי חולים ובצוותים רפואיים. משבר הקורונה שימש אם כן בתפקיד הילד הזועק "המלך עירום", ועל כן עשוי להיות הזדמנות לשינוי פרדיגמה, ואימוץ מתווה פיסקלי המותאם לצרכים הנובעים של החברה הישראלית.

מבנה מאמר זה הינו כדלקמן: פרק 2 סוקר את התפתחות המדיניות הפיסקלית מאז תוכנית הייצוב של 1985, תוך התמקדות בכשלים שמנעו ממנה לתרגם את ההצלחה המקרו-כלכלית לשיפור רווחתו של כלל הציבור בישראל, ומכאן לצורך לגבש מדיניות חדשה. פרק 3 מציג את עקרונות הגישה המוצעת, המכוונת את המדיניות הפיסקלית לעבר שני יעדים מרכזיים: הגודל הרצוי של הממשלה במונחי תוצר (G/Y), כך שזו תוכל לספק שירותים ציבוריים חיוניים, ויחס החוב-תוצר (D/Y) שאליו יש לחתור, כדי להבטיח עמידות ויציבות. פרק 4 דן בנחיצותם של כללים

פיסקליים, בפרט כדי לרסן את "ההטיה לגירעון". פרק 5 סוקר את השימוש בכללים פיסקליים בישראל והיעדים שאלה שירתו לאורך זמן. פרק 6 מציג את הנוסחאות החדשות לכלל ההוצאה ולכלל הגירעון. פרק 7 דן בקביעת יעדי המדיניות G/Y ו- D/Y ובחישוב תוחלת הצמיחה המשמשת כפרמטר בנוסחאות הכללים הפיסקליים. פרק 8 מדגים את אופן פעולתה של המדיניות תוך חישוב תרחיש לעידן הפוסט־קורונה. פרק 9 מציג את הצעדים המשלימים הדרושים להגברת האפקטיביות של ההוצאה הממשלתית לצד הגידול בה. פרק 10 מסכם.

2. הצורך בשינוי פרדיגמה במדיניות הפיסקלית

ההיסטוריה הכלכלית של מדינת ישראל שזורה בתהפוכות חדות, אשר מתרחשות לרוב כתוצאה מהתמשכות יתר במדיניות כלכלית שהייתה טובה בשעתה, אך נשחקת לאורך זמן והופכת לאנכרוניסטית. חוסר הנכונות או חוסר היכולת להכיר בצורך בשינוי בטרם פורענות גורר משבר, אשר מביא בעקבותיו לגיבוש של מדיניות חדשה, וחזור חלילה. הדוגמה הבולטת ביותר הנה המשבר של תחילת שנות השמונים, אשר הביא לתוכנית הייצוב של 1985. תהליך מעין דיאלקטי זה נבע במידה רבה מכך שישראל עברה טלטלות גדולות במהלך השלבים הראשונים לקיומה, מגידול עצום באוכלוסייתה ועד למלחמות ולשינויים מרחיקי לכת בסביבתה הגאופוליטית. אולם דוגמתיות, מקובעות תפיסתית ושיקולים פוליטיים מילאו תפקיד לא פחות חשוב במניעת השינוי שהתבקש, כאשר רק בפרוץ משברים קשים הדבר התאפשר בפועל.

יש מדינות לא מעטות שהשכילו להשיל מעליהן דפוסי מדיניות כלכלית שאבד עליהם הכלח, ולאמץ חדשים במקומם מבלי לערער את יציבות מוסדותיהן העיקריים, כמו אנגליה תחת תאצ'ר, שוודיה והודו בשנות התשעים, וכמובן סין בעשורים האחרונים. לעומתן ניצבת שורה ארוכה של מדינות אשר נכשלות פעם אחר פעם בהוצאה לפועל של רפורמות הכרחיות, כיוון שהן אינן מצליחות לגבור על אינטרסים מקובעים ועל אינרציה מוסדית. המתח שנוצר בהן כתוצאה מכך מוביל לעיתים לתהפוכות פוליטיות ולשינויים חדים במדיניות, אשר רק מזינים חוסר יציבות ומונעים את הרפורמות הדרושות – דרום אמריקה מספקת דוגמאות בשפע לכך. כאמור, ישראל ניצבת באיזושהו מקום בתווך: מחד גיסא היא נוטה לדבוק לאורך זמן רב מדי ב"קונספציה", אך מאידך גיסא כשהמשבר פורץ היא מוכיחה לרוב יכולת התחדשות מרשימה. אולם, לא לעולם חוסן – אין לדעת אם גם בעתיד נשכיל להתגבר על משברים כאלה תוך הימנעות מנזקים חמורים למשק, לחברה ולמערכת המוסדית פוליטית, ועל כן מתעורר הצורך בהערכה מחדש כבר עתה.

נקודת המוצא היא שהתפיסה הפיסקלית ששלטה בישראל זה שנים רבות מיצתה את עצמה, ואילולא הקורונה היא הייתה עלולה להוביל למשבר בפני עצמה. ראשיתה בתוכנית הייצוב של 1985, אשר היוותה אחת מנקודות המפנה החשובות ביותר לכלכלת ישראל, ושינתה לטובה וללא היכר את תפקודו של המשק, ואת המדיניות הכלכלית על פני יותר משלושה עשורים. מיגור ההיפר־אינפלציה² ששררה במחצית הראשונה של שנות ה־1980 הייתה רק יריית הפתיחה של תהליך הדרגתי וממושך ששינה לחלוטין את אופיו של המשטר הכלכלי ששרר בישראל מאז הקמתה:³ ממשק ריכוזי, סגור, נטול תחרות פנימית ותחרותיות חיצונית, למשק המתנהל על פי העקרונות

2 לניתוח מקיף של ההתמודדות עם האינפלציה, ראו Razin (2019).

3 ראו Ben-Bassat et al. (2020).

של כלכלת שוק, ומתמרץ את פריחתו של היתרון היחסי המובהק שלו – החדשנות הטכנולוגית. מלבד הרפורמות המבניות הרבות שנעשו לשם כך, המהלך המכריע בפן המקרו-כלכלי היה השלטת משמעת פיסקלית קשיחה. הניסיון המר של העשור האבוד הבהיר שאין להשעינה על הרצון הטוב של פוליטיקאים, אלא על פקידות מקצועית במשרד האוצר בעלת יכולות, מחויבות ומוטיבציה גבוהות במיוחד. לא זו בלבד, אלא שלאגף התקציבים באוצר ניתנו כלים עוצמתיים שאפשרו להם לשמור על הקופה הציבורית, על אפם וחמתם הן של המשרדים האחרים והן של הממונים עליהם.

המשבר של 2001–2003 בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה והתפוצצות בועת ה"דוט-קום" הכשיר את הקרקע לשלב נוסף על פני תוואי זה, כאשר מינויו של נתניהו לשר האוצר נתן לכך דחיפה רבת עוצמה. נתניהו הוא זה שהטמיע אז את הדימוי "השמן הנישא על כתפיו של הרזה", רוצה לומר, ה"שמן" הוא הממשלה הגדולה, השבעה והלא יעילה, המכבידה על ה"רזה" – הוא הסקטור העסקי, שאינו מצליח לצמוח בשל משקל היתר שהוא נושא על גבו. דימוי זה עמד מאחורי אסטרטגיה מקיפה להקטין את הממשלה, להפריט כמה שניתן משירותיה, ובו בזמן להוריד מיסים הן כדי לתמרץ את הסקטור העסקי והן כדי "להרעיב את המפלצת" ("to starve the beast"), קרי לכפות את המשך צמצומה של הממשלה.

אסטרטגיה זו נחלה הצלחה גדולה, לפחות על פי מטרותיה המוצהרות: חלקה של הממשלה בתוצר ירד בצורה תלולה, מכ-50% בתחילת שנות ה-2000 לכ-40% כבר ב-2014, נטל המס ירד אף הוא במקביל, חלק ניכר משירותי הממשלה אכן הופרט, וכך הלאה. התפתחויות אלו תרמו תרומה חשובה לשגשוגו של הסקטור העסקי, ובפרט להצלחתו המסחררת של ההיי-טק. המשמעת הפיסקלית העקבית תרמה את שלה, וצירוף כל אלה הביאו לחיזוק וביסוס מעמדה הכלכלי של ישראל בזירה הבינלאומית, אשר בלט במיוחד לאור המשבר הכלכלי הגדול שהחל ב-2008 ופגע קשות ברוב מדינות המערב, אך פסח על המשק הישראלי (להוציא האטה זמנית ב-2009).

אלא שמקובעות תפיסות וחוסר רצון לבחון לעומק את ההשלכות החברתיות הרחבות של תהליכים אלה הביאו אותנו שוב לסיפו של משבר, כאשר בניגוד ל-1985 או ל-2001–2003 הפעם התמונה הכלכלית הכוללת הייתה מורכבת הרבה יותר: מחד גיסא, המדדים המקרו-כלכליים היו כאמור טובים מאוד (צמיחה, יחס החוב-תוצר, אינפלציה), וחלקם אף טיפסו לשיא היסטורי (כמו שיעור התעסוקה, גודל הרזרבות והדירוג הבינלאומי). ועל כן לכאורה לא היה מקום לדאגה וצריך היה רק להתמיד בתוואי הקיים. מאידך גיסא, במהלך העשור האחרון ניכרת הרעה עקבית בשירותים אזרחיים מרכזיים ובראשם דיור, בריאות ותחבורה.⁴ כמו כן, גם אם שיעור העוני ומדד אי-השוויון פחתו במקצת בשנים האחרונות, ישראל ממשיכה להיות בצמרת מדינות ה-OECD במדדים אלה, על כל מה שמשממע מכך על לכידות חברתית וחוסן לאומי.

לאור מגמות מדאגות אלו התעורר הצורך לבחון מחדש את ההשקפה הדוגלת בהמשך הקטנת חלקה של הממשלה בתוצר, שהרי ברור כי מה שהיה נכון כשיעור זה עמד על 50% לאו דווקא תקף כשזה עומד על 40%. יתרה מזאת, במהלך 2017–2019 נקט האוצר שורה של צעדים פיסקליים "מיטיבים",⁵ תוך חריגה ניכרת מכלל ההוצאה ואיום על המשמעת הפיסקלית (ראו ציור

4 הדבר בא לידי ביטוי מובהק בעלייה המתמשכת במחירי הדירור (ראו מדד מחירי הדירות – https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2020/price05aa/aa2_1_h.pdf). בתחום הבריאות הדבר מתבטא בשורה של מדדים, ראו לדוגמה וייס (2020), עמ' 23, על התארכות התורים בחדרי מיון. בתחום התחבורה הדבר בא לידי ביטוי בגודש ההולך וגובר בכבישים, ראו טרכטנברג וזראביב (2020).

5 מדובר בתוכנית של שר האוצר משה כחלון שכונתה "נטו משפחה", שבמסגרתה הורדו מכסים, שופר המתווה

1). צעדים אלו אומנם שירתו מטרות ראויות כשלעצמן, אך בהיעדר תוכנית מקרו־כלכלית כוללת, סדרי עדיפויות ברורים ומתווה פיסקלי עקבי לאורך זמן, אין מנוס מלראות בהם מהלך בעל גוון פופוליסטי מובהק. בנקודת זמן זו פרץ משבר הקורונה, אשר מחד גיסא התיר כאמור את הרסן הפיסקלי, אך מאידך גיסא חשף ביתר שאת את הכשלים שנבעו מהתמשכותו של מתווה פיסקלי אנכרוניסטי.

3. עקרונות המדיניות המוצעת

כנקודת מוצא יש לזכור שתפקידה הראשון במעלה של ממשלה הוא לספק את מגוון המוצרים הציבוריים הדרושים לאזרחיה, תוך מזעור הפגיעה בתמריצים כתוצאה מגביית המיסים הדרושים לשם כך. מכאן גם שהיקף ההוצאה הממשלתית הינו מאז ומעולם שאלה מרכזית המעסיקה כל ממשלה, ואף סלע מחלוקת אידאולוגי הבא לידי ביטוי מוחשי בשונות הגדולה בין מדינות ביחס ההוצאה ציבורית־תוצר (G/Y). לאור זאת, אפשר היה לצפות שתהליך הקביעה של המדיניות הפיסקלית יהיה כרוך בדיון מעמיק באשר ליעד הראוי ל־ G/Y , אלא שלא כך הדבר: הדיון השנתי (או הדו־שנתי) בישראל על תקציב המדינה נסוב בעיקר סביב סוגיות תקציביות נקודתיות תוך קיום מיקח וממכר מול המשרדים השונים, כאשר "המסגרת התקציבית" נתונה על פי הכללים הפיסקליים וכמעט שאינה זוכה לדיון משמעותי, בטח לא בראייה ארוכת טווח.

בנוסף לתפקידה כמספקת שירותים ציבוריים, הממשלה מופקדת גם על שמירת היציבות הכלכלית של המשק ועל איתנותו לאורך זמן. משימה זו דורשת אחריות פיסקלית, קרי, קיום גירעונות תקציביים קטנים ביחס לתוצר, כך שהמשק יוכל לשאת בהצלחה בחוב שייווצר לאורך זמן כתוצאה מכך. יש לזכור שיהס חוב־תוצר (D/Y) גבוה מעלה את הסיכון המדינתי, מייקר את האשראי ומטיל את עול פירעון החוב על הדורות הבאים. השאלות מהו יחס החוב־תוצר הרצוי ובאיזה טווח זמן יש לשאוף להגיע אליו צריכות לעמוד בבסיס קביעת המדיניות הפיסקלית כולה, ביחד עם שאלת גודלו של G/Y .

בהינתן ההוצאה הממשלתית, מה שקובע את גודל הגירעון ועל כן את החוב הם כמובן תקבולי המיסים, שכן הגירעון הוא ההפרש ביניהם. בבואה לקבוע את גובה המיסים ואת הרכבם על הממשלה לקחת בחשבון שורה של שיקולים, חלקם מנוגדים זה לזה: ראשית, ההיבט הפיסקלי גרידא של סך הגבייה, אשר קובע כאמור את גודל הגירעון השוטף ומשפיע על גודל החוב. שנית, השפעת המיסים על תמריצי השחקנים השונים – עובדים, עסקים, משקיעים מהארץ ומחו"ל וכדומה – בין היתר לאור העובדה ששיעורי מס גבוהים עלולים לפגוע בתמריצים אלה ועל כן בצמיחת המשק. שלישית, שיקולי הוגנות, אשר באים לידי ביטוי הן מבחינת האוניברסליות של מערכת המס, והן מבחינת ההשלכות החלוקתיות שלה, כאשר מקובל שזו צריכה להיות פרוגרסיבית, לאמור, לצמצם את מידת אי־השוויון. אלא שמיסוי פרוגרסיבי דורש שיעורי מס שוליים גבוהים, ואלה כאמור עלולים לפגוע בצמיחה.⁶

המדיניות הפיסקלית כוללת אם כן שלושה משתנים עיקריים: ההוצאה הממשלתית (G), המיסים (T) והחוב (D) (כפועל יוצא של הגירעון התקציבי). אולם, בידי הממשלה רק שתי דרגות חופש

של מס הכנסה שלילי, הוגדלו נקודות זיכוי להורים לילדים קטנים וכדומה.
6 להרחבה על מערכת המס ראו טרכטנברג ופופליקר (2020).

(שכן הגירעון הינו ההפרש בין G ל- T), ועל כן היא אינה יכולה לקבוע יעדים בלתי תלויים לכל אחד מהשלושה – בקביעתה שניים מהם השלישי נקבע באופן תוצאתי. כך למשל, אם הממשלה קובעת את גובה הגירעון המותר ואת שיעור הגידול בהוצאה הממשלתית, אזי אלה מכתיבים את תקבולי המס הדרושים כדי לקיים את יעד הגירעון.

מכאן שמדיניות פיסקלית מושכלת ואחראית חייבת בראש ובראשונה לבחון את מלוא התמונה הפיסקלית אשר במרכזה התוואים של G , T ו- D לאורך זמן, ולקבוע יעדים לגביהם שיהיו עקביים ובני השגה. כאמור, ניתן לקבוע יעדים רק לשניים מהם, ומכאן שחלק מהבחירה ביעדים יש להתחשב גם בסבירות התוצאה לגבי המשתנה הפיסקלי הנגזר. כך לדוגמה, אם קובעים יעדים שאפתניים ל- G/Y ול- D/Y כך שהשגתם כרוכה בהעלאה תלולה מדי של שיעורי המס, הדבר לא יהיה בר ביצוע, או לחילופין המשק ישלם בשל כך מחיר כבד במונחי האטת הצמיחה.

שיקולים אלה מובילים לליבת המדיניות שאנו מציעים: בתחילת קדנציה של ממשלה יהיה עליה לקבוע יעד עבור G/Y ויעד עבור D/Y , אותם היא תתחייב להשיג במהלך תקופה קצובה (כאורך הצפוי של הקדנציה, נניח 4-5 שנים). על מנת ליישם מדיניות זאת, הממשלה תשתמש מדי שנה בעת קביעת תקציב המדינה בנוסחאות חדשות שנוציג בהמשך לשני כללים פיסקליים, כלל הוצאה וכלל גירעון. היעדים עבור G/Y ו- D/Y שהממשלה תקבע בתחילת דרכה יוצבו בנוסחאות האלו, אשר מבטיחות שיישום הכללים האמורים אכן יביא להשגת היעדים תוך פרק הזמן שנקבע מראש. יש בכך חידוש מהותי לעומת כללים פיסקליים בכלל, ובפרט לעומת אלה שהונהגו עד כה בישראל,⁷ שכן אלה האחרונים נוסחו ללא קביעת יעדי-על כלל, או בהתייחס ליעד עבור D/Y בלבד. כמו כן, לא הייתה התייחסות לפרק הזמן להשגת היעד, לא למגננון עדכון, ולא לעקיבות בין כלל המשתנים הפיסקליים.

בעקבות המשבר של 2001–2003 סימנה הממשלה כמטרה מרכזית הורדה תלולה של D/Y מהרמה המסוכנת של מעל ל-90% שאליו הגיע כתוצאה מהמשבר, וכמו כן גם צמצום משמעותי ב- G/Y , כאשר הכללים הפיסקליים שנקבעו שירתו נאמנה מטרות אלו. באשר ליחס החוב-תוצר, "הסכם מאסטר-יכט" קבע $D/Y=60\%$ כיעד עבור מדינות האיחוד האירופי עוד ב-1992, שהפך ליעד המקובל גם בישראל, אף כי הדבר לא עוגן בשום החלטה פורמלית. לעומת זאת לא נקבע אף יעד מפורש עבור G/Y , אך הנוסחאות של כלל ההוצאה שהונהגו אכן הביאו לקיטון מתמשך ב- G/Y , שכן נכפה על ההוצאה הממשלתית לגדול בשיעור נמוך יותר משיעור צמיחת התוצר.

כך נוצר חוסר סימטריה בהתייחסות ל- G/Y ול- D/Y , כאשר D/Y זוכה ליחס מועדף ולביטוי מפורש בחלק מהנוסחאות לכללים הפיסקליים שנקבעו, בעוד שאותם כללים מביאים באופן דטרמיניסטי לצמצום של G/Y ללא נקודת עצירה. כך הגענו ערב משבר הקורונה למצב שבו חלקה של ההוצאה הממשלתית בישראל עמד על כ-40%, שיעור הנמוך מהמוצע ב-OECD,⁸ כשהפער משתקף היטב בשחיקה המתמשכת בשירותי הבריאות, החינוך, התחבורה וכדומה. כמו כן, במקביל לצמצום ב- G/Y קבעה הממשלה תוואי רבי-שנתי של הורדת מיסים, באופן שלא אפשר גידול בחזרה של G , שכן יעד הגירעון מנע זאת.

מצב זה עומד ביסודו של הפרדוקס הגדול של המשק הישראלי ערב משבר הקורונה: מצב מקרר-

7 המושג "יעד" בהקשר של "יעד גירעון" שונה מהותית מהמשמעות של "יעד" כשהכוונה היא לחתירה להשגת G/Y ו- D/Y מסוימים, אשר משקפים אסטרטגיה ארוכת טווח מוגדרת היטב.

8 ממוצע מדינות ה-OECD עמד על 41.8% לפני משבר הקורונה, והמוצע למדינות הדומות לישראל ("מדינות הייחוס") על כ-49.1%. להרחבה ראו פרק 7.1.

כלכלי מצוין, אך מבלי שהצלחה זו באה לידי ביטוי ברווחתם של רוב משקי הבית בישראל, אשר התקשו להתמודד עם הנטל הכלכלי המוטל עליהם בשל נסיגת המדינה מאספקת שירותים ציבוריים. הביטוי המובהק לכך ניתן במחאה החברתית בשנת 2011, שהעידה על קשיים אלה, בפרט עבור המשפחות הצעירות. יחס G/Y של 40% איננו נתון סטטיסטי מופשט, אלא הגורם המרכזי העומד מאחורי פרדוקס זה, אשר אלמלא הקורונה היה עלול להתפתח למשבר מסוכן כשלעצמו. מעת לעת, לרוב כתוצאה של מחאות ציבוריות,⁹ הממשלה נדרשה לטפל במתח שבין המקרו המוצלח לבין הדוחק הכלכלי של חלק גדול מהציבור. אולם, בהעדר ראייה ואסטרטגיה פיסקלית כוללת לא הייתה הממשלה מסוגלת אפילו לקיים דיון רציני על הסוגיות שעומדות ביסוד המחאות. כאשר מועלות הצעות למהלכים פיסקליים "מיטיבים", כגון הפחתות במיסוי, אלו נדונות ללא התייחסות להשלכות על G/Y , וכך גם כשמתגלה חריגה לכאן או לכאן מיעד הגירעון.¹⁰ אין זה מפתיע אם כן שצעדי המדיניות הננקטים מתגלים לעיתים קרובות כלא אפקטיביים, או כ"מעט מדי ומאוחר מדי".

המדיניות המוצעת כאן מיועדת לשים קץ להתנהלות לא מושכלת ואף מסוכנת זאת. אומנם בעת משבר הקורונה המדיניות הכלכלית ממוקדת בצדק באתגרים המיידיים, אך בחלוף השלב האקוטי יש צורך להתייחס לתמונה הפיסקלית הכוללת ולקבוע יעדים פיסקליים לטווח הבינוני-ארוך ואת המנגנון שיבטיח את השגתם. כמו כן חשוב לציין כי צמיחת המשק נפגעה קשות ובו בזמן הסביבה הכלכלית חווה שינויים מהירים ומרחיקי לכת, כגון בדפוסי עבודה ותעסוקה, חדירת טכנולוגיות דיגיטליות, ריסון הגלובליזציה, הצורך בטיפול בשינויי אקלים וכדומה. מכאן שהמדיניות הפיסקלית לא תוכל להסתפק בקביעת הגדלים הרצויים של G/Y ו- D/Y בלבד ורק מתוך שיקולים מקרו כלכליים, אלא שהסוג וההרכב של ההוצאה הממשלתית, כמו גם של המיסים, יצטרכו למלא תפקיד מרכזי בה.

4. תפקידם של הכללים הפיסקליים

בספרות הכלכלית ישנו עיסוק נרחב בשאלת הדרך היעילה ביותר לעמידה ביעדים הפיסקליים, כאשר אחד הכלים הבולטים בהקשר זה הוא שימוש בכללים פיסקליים, קרי, מגבלות שהממשלה מטילה על עצמה בקביעת הגדלים התקציביים העיקריים. במוקד הדיון על הצורך בכללים כאלה עומד המתח (trade-off) בין המחויבות הקשיחה שהם יוצרים לבין הגמישות בקביעת מדיניות המבוססת על שיקול הדעת של הממשלה (Rules VS. Discretion):¹¹ מחד גיסא, אין ספק כי הגמישות להפעיל שיקול דעת מאפשרת התאמות נקודתיות רצויות אל מול מציאות משתנה, אך מאידך גיסא אותה גמישות פותחת פתח לשימוש לרעה בחופש הפעולה, בפרט לאור העובדה שממשלות נוטות בקלות יתרה להגדיל את הגירעון – זו התופעה הידועה כ"הטיה לגירעון" (deficit bias). ההטיה לגירעון הינה פועל יוצא מכך שממשלות נבחרות מנסות לרצות את הבוחרים על ידי הטבות בטווח הקצר (בין אם על ידי הורדת מיסים ובין אם על ידי הגדלת הוצאות), כאשר ההשלכות הקשות

9 כמו למשל הדרישה לסייעת שנייה בגנים במהלך 2012–2013, "מחאת הסרדינים" בנוגע למספר הרב של תלמידים בכיתות, מחאת הנכים וכדומה.

10 "האם להוריד את המע"מ באחוז?", "האם להוריד את מס החברות?" – מעת לעת מועלות הצעות כאלו (חלקן מיושמות), כאמור בלא שנבדקות ההשלכות הכלל-מערכתיות, ובפרט ללא התייחסות ליעדי-על G/Y ו- D/Y .

11 כך למשל, Dahan and Strawczynski (2013) טוענים שכללים פיסקליים עלולים להביא לצמצום בשיעור תשלומי ההעברה ביחס להוצאה, באופן שמרע את מצבם של החלשים בחברה ומרחיב את ממדי אי-השוויון.

על העתיד מצטיירות כרחוקות מספיק כך שהבוחרים לא ייקחו אותן בחשבון. כלומר, הבוחרים אינם מפנימים את העלויות העתידיות של הגירעונות התקציביים בהווה אשר יצריכו צעדים הפוכים וכואבים בעתיד. לפיכך, צעדי מדיניות "מיטיבים" בצורה של הפחתת מיסים או הגדלת הוצאות הינם לרוב פופולריים, ועל כן נבחרו ציבור מתפתים לנקוט אותם, בפרט לקראת בחירות. עובדה זו מביאה גם לכך שנבחרו הציבור ייטו לנהל מדיניות פיסקלית א-סימטרית, שכן קל להם יותר לגייס תמיכה פוליטית לניהול מדיניות מרחיבה בתקופות מיתון מאשר לנקוט מדיניות מצמצמת בתקופות גאות כלכלית (Leibfritz et al., 1994).

הסבר נוסף לקיומה של הטיה לגירעון מתמקד בקוטביות הפוליטית ובשיקולים אסטרטגיים של ממשלה החוששת לאבד את האחיזה בשלטון, בהינתן פער גדול בין העדפותיה בנוגע להרכב ההוצאה הציבורית לבין אלו של מפלגות יריבות. הטענה היא שממשלה מכהנת, הניצבת מול חוסר ודאות באשר לסיכוייה להיבחר מחדש, תעדיף להגדיל את ההוצאה בתחומים החשובים לה (מבלי לקצץ במקום אחר), מחשש שלא תוכל לעשות זאת בעתיד אם לא תיבחר פעם נוספת. מכך נובע שככל שהסתברות להפסיד בבחירות הבאות גבוהה יותר, וכן ככל שישנם פערים גדולים יותר בסדר העדיפויות בין המפלגות השונות, כך ההטיה לגירעון תהיה חריפה יותר (Alesina and Tabellini, 1990).

גם הריבוי של שדולות וקבוצות לחץ הפועלות להגדלת ההוצאה הממשלתית על הנושאים הספציפיים המעניינים אותן תורם את חלקו להטיה לגירעון, שכן גורמים אלה אינם מתחשבים כלל בתמונה התקציבית הכוללת, ועל כן מוכנים להשקיע משאבים רבים בשכנוע נבחרו ציבור להגדיל את ההוצאה התקציבית לטובתם. יתרה מזאת, בהינתן שכולם נוטים לנהוג כך, יש תמריץ מוגבר לכל שדולה לקבל נתח תקציבי גדול יותר בטווח המידי, כיוון שברור להן כי היענות הממשלה לדרישותיהן בהווה תגרוור קיצוצים בעתיד. קשת קבוצות הלחץ הפועלות במשטרים דמוקרטיים רחבה ביותר, וביניהן סקטורים שונים במגזר העסקי, אזוריים גאוגרפיים ומגזרי אוכלוסייה, לשכות מסחר, איגודים מקצועיים וכדומה. ההטיה לגירעון צפויה להיות חריפה יותר במשטרים קואליציוניים, במיוחד ככל שאלו מאופיינים בריבוי גדול של מפלגות סקטוראליות ובשונות גדולה באינטרסים שלהן (Velasco, 1999).

ישנו אם כן יסוד מוצק להנחה שמדיניות פיסקלית המבוססת על שיקול דעת של הממשלה עלולה להוביל לגירעונות שיטתיים, וכתוצאה מכך לגידול ניכר ביחס החוב-תוצר. על כן התחזקה התפיסה כי יש לקבוע מגבלות על שיקול הדעת באמצעות הגדרת כללים פיסקליים מגבילים. מחקרים אמפיריים רבים בחנו את האפקטיביות של סוגים שונים של כללים אלה, והממצאים מאששים את נחיצותם. כך למשל, Debrun et al. (2008) בוחנים את השפעתם של כללים פיסקליים ב-25 ממדינות האיחוד האירופי ומוצאים כי השימוש בהם אכן הגביר את המשמעת הפיסקלית. יתרה מכך, ככל שהכללים שיושמו היו מקיפים ונוקשים יותר, כך נצפתה השפעה חיובית יותר על הביצועים התקציביים מנוכי המחזור. מחקר של Badinger and Reuter (2017), שבו נעשה שימוש בנתונים על אודות 74 מדינות מ-1985 ועד 2012, מעיד אף הוא על כך שמדיניות שיש בהן כללים נוקשים יותר מאופיינות בגירעונות נמוכים יותר, שיעורי ריבית נמוכים יותר על איגרות חוב, וכן תנודתיות נמוכה יותר בשיעור הצמיחה (output volatility). יתרה מכך, Kriwoluzky et al. (2020) מצאו כי מדינות שבהן קיימים כללים פיסקליים מתמודדות טוב יותר עם משברים, כאשר הדבר בא לידי ביטוי בסדרה של פרמטרים, ביניהם שיעורי הצמיחה, הצריכה הפרטית והשקעות.

4.1 הצורך בכלל הוצאה

שני כללים פיסקליים מרכזיים נפוצים במדינות רבות בעולם, ביניהן ישראל: כלל גירעון וכלל הוצאה תקציבית. כלל הגירעון קובע כי ההפרש בין הכנסות המדינה להוצאותיה לא יעלה מעבר לתקרה מוגדרת, הנקבעת כשיעור מהתוצר. כלל ההוצאה מצידו קובע תקרה לשיעור הגידול בהוצאה התקציבית משנה לשנה. לכאורה, אם מטרתם של הכללים הפיסקליים היא לדאוג למשמעת פיסקלית, נראה כי כלל הגירעון מספיק, שכן הוא בולם ישירות את ההטיה לגירעון ובכך גם מונע את הגדלתו של יחס החוב-תוצר. אולם, לכלל ההוצאה יתרון מובנה המצדיק את השימוש בו בנוסף לכלל הגירעון.

ראשית, את כלל ההוצאה ניתן ליישם ולאכוף בקלות יחסית, שכן ההוצאה הציבורית נקבעת מראש בספר התקציב על פי חוק, ועל כן הממשלה מחויבת לעמוד בה כמעט בכל תנאי. לעומת זאת אין לממשלה שליטה מלאה על תקבולי המיסים, ולכן עמידה בכלל הגירעון שנקבע תלויה במידה רבה ברמת הפעילות הכלכלית בפועל. יתרה מזאת, קשה ואף לא רצוי לשנות את שיעורי המס בטווח הקצר כדי לעמוד בכלל הגירעון אל מול תנודתיות בהכנסות המדינה: שינויים תכופים במיסוי מגבירים את אי-הוודאות במשק, ועלולים למלא תפקיד פרו-מחזורי (Ljungman, 2008). כמו כן, לעיתים קרובות ההטיה לגירעון באה לידי ביטוי בהגדלת ההוצאה הציבורית, ועל כן מגבלת כלל ההוצאה מתמודדת ישירות עם הטיה מסוג זה. מעבר לכך, אם המטרה איננה רק שמירה על המשמעת הפיסקלית אלא גם צמצום ההוצאה הציבורית (כפי שהיה בישראל), אזי כלל ההוצאה משרת בו בזמן את שתי המטרות.

מחקרים אמפיריים רבים אכן מעידים על חשיבותו של כלל ההוצאה כחלק מרכזי בארגו הכלים הפיסקלי. כך למשל, Cordes et al. (2015) בוחנים את האפקטיביות של כלל ההוצאה ב-29 מדינות ומוצאים כי שיעור ההיענות (compliance) לכללי הוצאה גבוה במידה רבה מההיענות לכללי גירעון. בנוסף, Wierds (2008) מוצא כי קביעתם של כללי הוצאה מעידים על נכונות פוליטית להתמודד בצורה אפקטיבית עם G/Y גבוה, כאשר מדינות שקיים בהן יחס גבוה יותר נוטות ליישם כללי הוצאה קשיחים יותר. Guichard et al. (2007) בוחנים את השימוש בכללים פיסקליים במדינות ה-OECD ומוצאים כי השימוש בכללים פיסקליים ככלל תורמים לתהליך הקונסולידציה הפיסקלית, ובפרט שכללי הוצאה תורמים לכך במידה רבה יותר.¹²

נכון לשנת 2015, ב-15 ממדינות ה-OECD קיים כלל הוצאה מדינתי. מתוך מדינות אלו, בספרד, פולין, לוקסמבורג ולטביה כלל ההוצאה קובע כי שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הגידול בתוצר (IMF, 2017a).¹³ יתר על כן, החל משנת 2011 נכנס לתוקף כלל הוצאה על-מדינתי (expenditure benchmark) ב-22 מדינות האיחוד האירופי החברות ב-OECD, וזאת בהתאם ל-SGP (Stability and Growth Pact). לפי כלל זה, בעבור מדינות אשר הגיעו ליעד התקציבי לטווח הבינוני (Medium-term budgetary objective), שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של התוצר בטווח הבינוני,¹⁴ אלא אם כן הגידול

12 כמו כן, Holm-Hadulla et al. (2012) מנתחים את השימוש בכללי הוצאה במדינות האיחוד האירופי, ומוצאים כי כללי הוצאה מסייעים בהפחתת הנטייה הפרו-מחזורית של ממשלות לסטות מהתכנון התקציבי.

13 הנתונים אינם כוללים את דרום קוראה וטורקיה.

14 שיעור הצמיחה הפוטנציאלי לטווח הבינוני מחושב כממוצע הצמיחה ב-10 שנים: שנים: הצמיחה ב-5 השנים האחרונות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית, וכן תחזית צמיחה ל-4 השנים העוקבות.

בהוצאה מגובה במקורות הכנסה נוספים. לעומת זאת, מדינות שטרם הגיעו ליעד נדרשות שלא לחרוג משיעור גידול נמוך יותר, ואילו מדינות אשר מצבן אף טוב יותר מהיעד התקציבי שנקבע להן אינן נדרשות להיענות לכלל ההוצאה (European Union, 2018).

האופן שכלל ההוצאה מנוסח בו באיחוד האירופי מצביע על העמדה שבה הוא נוקט בנוגע להוצאה הציבורית וליחס החוב-תוצר: מחד גיסא, כל מדינה רשאית לבחור יעד להוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר לפי צרכיה ומטרותיה. מאידך גיסא, על המדינות מוטלת האחריות לשמור על משמעת פיסקלית ולהבטיח כי יש להן מקורות הכנסה שיהלמו הוצאה זו, ובכך יעמדו ביעד התקציבי שהוגדר להן. לפיכך, האיחוד האירופי קובע מגבלה חמורה יותר על הגידול בהוצאה הציבורית במדינה שאינה עומדת ביעד התקציבי, עד שזו תתכנס אליו בחזרה. מאז כניסתו לתוקף של כלל ההוצאה של האיחוד האירופי ההיענות של המדינות הולכת וגדלה, כאשר בשנת 2016 11 מתוך 15 מדינות האיחוד שהיו כפופות לכלל ההוצאה עמדו בתקרה שהוצבה להן (Van Nispen, 2017).

ה-IMF (2017b)¹⁵ מציגים את הקריטריונים המרכזיים שלאורם יש לנסח את הכללים הפיסקליים אשר ירסנו את ההטיה לגירעון תוך שמירה על מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית:

- Sustainability Debt – קרי, שהחוב יישמר ברמה הנדרשת לאורך זמן.
 - יציבות (Stabilization) – במובן של הפחתת התנודתיות באמצעות כלים אנטי-מחזוריים.
 - כמו כן, המסמך מונה את המאפיינים הרצויים של כללים פיסקליים אשר יגבירו את יעילותם:
 - פשטות (simplicity) – כדי שמקבלי ההחלטות והציבור יוכלו להבין בקלות.
 - הכוונה אופרטיבית (operational guidance) – על מנת שניתן יהיה לתרגם את הכלל למדיניות ברורה בתהליך התקצוב.
 - חוסן (resilience) – על מנת שהכלל יחזיק לאורך זמן ויטפח אמינות פיסקלית.
 - יכולת לנטר ולאכוף בקלות את הכללים (ease of monitoring and enforcement).
- המסמך מציין גם כי תיתכן תחלופה בין הקריטריונים השונים: לדוגמה, כללים המדגישים את הבטחת היציבות ייטו להיות מנוסחים בצורה מורכבת יותר ועל כן יבואו על חשבון עקרון הפשטות. על מנת למזער את ה-“trade-off” מוצע לנסח את כלל ההוצאה כך שיהיה אנטי-מחזורי ובכך יבטיח יציבות, על ידי קביעתו כפונקציה של שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של המשק.

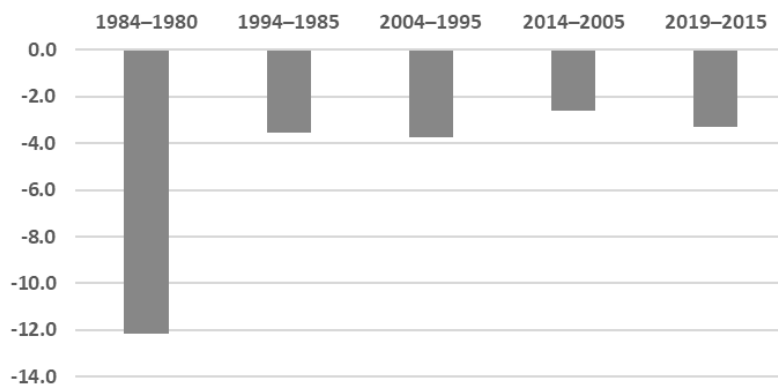
5. הכללים הפיסקליים בישראל, 1985–2019

כפי שצוין בפרק 2, תוכנית הייצוב של 1985 היוותה נקודת מפנה חדה במדיניות הפיסקלית, ושמה קץ להפקרות התקציבית ששררה במהלך רוב העשור הקודם. ציור 1 ממחיש זאת בבירור: בעוד שבמחצית הראשונה של שנות ה-1980 נעו הגירעונות סביב ממוצע של 12%, בעשור העוקב הם ירדו לרמה של 4%–5%, מה שבא לידי ביטוי בירידה הדרמטית ביחס חוב-תוצר, משיא של 280% לכ-100% עשר שנים לאחר מכן (ציור 2). עם זאת, הגירעון התקציבי התייצב בשנות ה-1990 ברמה שלא אפשרה צמצום משמעותי נוסף ביחס חוב-תוצר, וזה נותר גבוה לעומת רמות החוב במדינות המפותחות (כ-90% בישראל לעומת כ-60% ב-OECD). כמו כן, בשנים אלו נותרה גם האינפלציה גבוהה, והתייצבה על רמה דו-ספרתית. כל זאת כאשר ישראל ניצבה בתחילת שנות

15 המסמך מסתמך במידה ניכרת על Kopits and Symansky (1998).

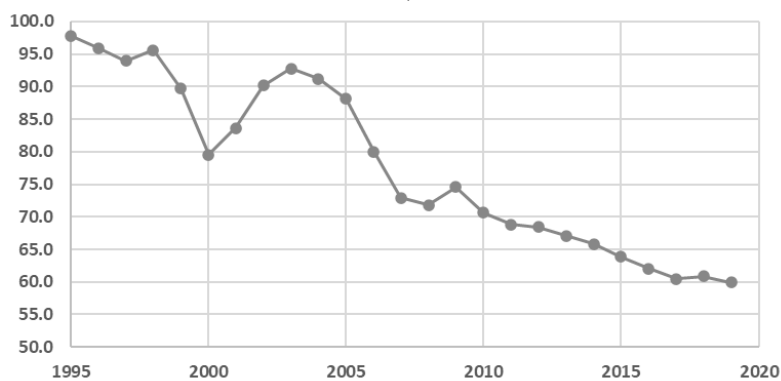
ה-90 בפני קליטת העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, שצפויה הייתה להביא לגידול רב מאוד בהוצאה הממשלתית.

**ציור 1: הגירעון התקציבי
אחוזי תוצר, ממוצעים 1980–2019**



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2019, נספח סטטיסטי, לוח ו-נ-3

**ציור 2: החוב הציבורי
אחוזי תוצר, 1995–2019**



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2019, נספח סטטיסטי, לוח ו-נ-3

לאור זאת, בדיוני התקציב לשנת 1992 הוחלט לקבוע כלל פיסקלי שיפעל להקטנת הגירעון התקציבי בשנים העוקבות על ידי קביעת תוואי יורד של תקרת הגירעון אשר עוגן בחוק להפחתת הגירעון.

מטרתו הייתה בין היתר לאותת כי אין בגירעון התקציבי הצפוי (כתוצאה מההוצאות הגדולות על קליטת העלייה) כדי להעיד על התרופפות המשמעת הפיסקלית, וזאת בניגוד למה שהתרחש בתקופה שקדמה לתוכנית הייצוב ב-1985. בין השנים 1992 ל-2003 עמדה הממשלה לכאורה במרבית יעדי הגירעון שנקבעו, אולם עובדה זו נבעה בעיקר מכך שיעד הגירעון הפך למטרה נעה – היעד שונה שבע פעמים במהלך תקופה זו, כאשר בכל פעם נקבע יעד גירעון גבוה יותר, שכן יעדי הגירעון שנקבעו היו שאפתניים מדי מלכתחילה.

השינויים התכופים ביעד הגירעון פגעו באפקטיביות של כלל פיסקלי זה בצמצום נוסף ביחס החוב-תוצר, כאשר בין 2000 ל-2003 החוב אף עלה במידה ניכרת (ציור 2). גם חוסר היציבות הפוליטית (שהתבטא בשינויי ממשלות תכופים) תרם את שלו, שכן כל ממשלה חדשה ראתה את עצמה פחות מחויבת ליעדי הגירעון שהממשלה הקודמת קבעה. גורם נוסף לחוסר האפקטיביות של כלל הגירעון באותה תקופה היה אופיו הפרו-מחזורי, אשר בצירוף עם התוואי הפוחת שנקבע משנה לשנה הביא לקושי רב לעמוד בו בשנים של האטה כלכלית לא צפויה במשק.¹⁶

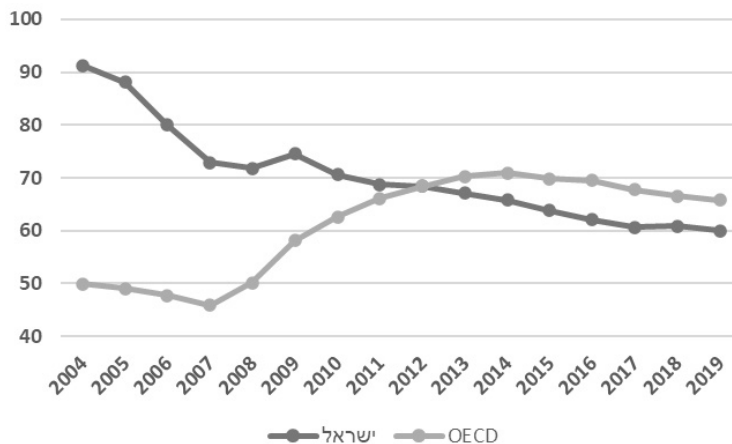
המשבר של 2001–2003 הביא להידוק משמעותי מאוד במשמעת הפיסקלית, כאשר ב-2004 אימצה הממשלה לראשונה כלל הוצאה, בנוסף לכלל הגירעון. בנוסף לצורך לשלוט על הגירעון ועל ידי כך להביא לירידה ביחס חוב-תוצר, כלל זה אומץ במטרה להביא גם לצמצום גודלה של הממשלה ביחס לתוצר. במונחים שהשתרשו מאז, הטענה הייתה כי על מנת להביא למשמעת פיסקלית אין זה מספיק "לחגור חגורה" על מותני הממשלה על ידי קביעת כלל הגירעון, אלא יש להוסיף ו"ללבוש שלייקס" באמצעות שימוש בכלל ההוצאה.

אכן, כלל ההוצאה תרם רבות לצמצום משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר, אשר ירדה בצורה תלולה מקרוב ל-50% בתחילת המאה לכ-40% ב-2019, כמו גם לירידה ביחס החוב-תוצר לרמה של כ-60% (ציורים 3 ו-4). המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008 הביא למגמות הפוכות ברוב מדינות ה-OECD, כך שבשנים האחרונות בלטה ישראל לטובה בהקשר של גודל החוב.¹⁷

16 בסקירת התפתחויות אלו אנו מסתמכים בעיקר על בן בסט ודהן (2006).

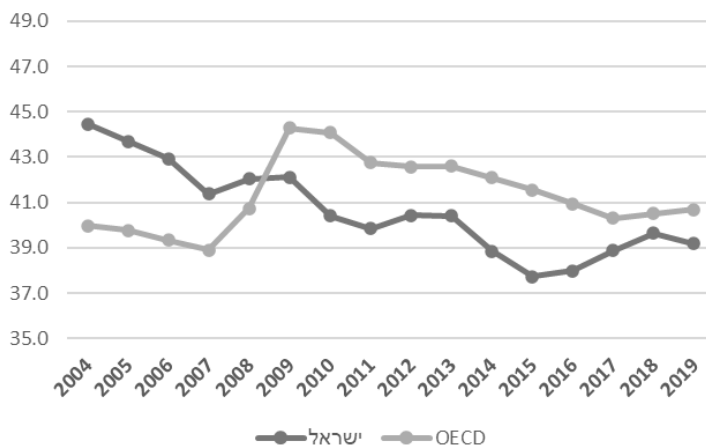
17 כתגובה למשבר החליטו מדינות רבות לסטות מההגבלות שנקבעו בכללים הפיסקליים שלהן – בין אם על ידי הימנעות מאכיפתם ובין אם בהתאמתם למציאות המשברית, שדרשה יישום צעדי מדיניות אנטי-מחזוריים (Schaechter et al., 2012).

ציור 3: יחס החוב-תוצר בהשוואה למדינות ה-OECD 2019–2004



מקור: IMF (2020c)

ציור 4: ההוצאה הציבורית בהשוואה למדינות ה-OECD 2019–2004, אחוזי תוצר

מקור: IMF (2020b)¹⁸

אולם, כלל ההוצאה שנקבע החל מ-2004 היה נוקשה ושרירותי: תחילה נקבעה תקרה של 1%, וב-2006 תקרה של 1.7%, כשיעור גידול האוכלוסייה אז, ללא התייחסות ליעד פיסקלי ארוך

18 אין התאמה מלאה בין נתוני IMF האלה לבין נתוני ה-OECD כפי שהם מתפרסמים שם (ראו קישור להלן), אולם לפי שני המקורות הפער בין ישראל לממוצע של ה-OECD עומד על 1.5–2.0 נקודות האחוז, נכון ל-2019.

<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

טווח, וללא הקשר כלכלי מוגדר. שלא במפתיע הכלל הופר לעיתים קרובות, בעיקר על ידי החרגות תקציביות שנרשמו בצורה נפרדת ("קופסאות" בלשון האוצר), וכמובן הדבר לא תרם לאמינות המדיניות וליציבותה. השימוש בתקרה קשיחה מעין זו עשוי להיות מוצדק בתקופה משברית שבה המגבלה מבטיחה שליטה הדוקה יותר בגודל התקציב, וכך מונעת גידול חד מדי בגירעון. לא כך בתקופות יציבות יחסית, שבהן דרוש כאמור יעד ברור ליחס G/Y אשר ינחה את המדיניות הפיסקלית לצידו של היעד בנוגע לחוב.

המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה התריעה על כך כבר ב־2007, והעלתה הצעות לקביעת כלל שישקף ראייה ארוכת טווח ויהיה מעוגן בשיקולים כלכליים שקופים. נקודת המוצא הייתה שאם המשק הגיע לרמה סבירה של יחס חוב־תוצר, ההוצאה הציבורית צריכה לגדול בשיעור זהה לשיעור הצמיחה של התוצר. ההצדקה לכך היא שהשירותים הציבוריים הניתנים על ידי המדינה הם ברובם "מוצרים נורמליים", ויתרה מזאת, לחלק ניכר מהם גמישות ביקוש יחידתית או גבוהה מזה ביחס להכנסה, קרי, הביקוש להם גדל לפחות באותו שיעור כמו התוצר. ישנם כמובן מרכיבים תקציביים שלא דווקא מותנים בגודל התוצר (בפרט אלה הקשורים למשרדי מטה), אך מנגד ישנם כאלה שגמישות הביקוש ביחס להכנסה גבוהה מיחידתית, כמו בריאות או תרבות. מכאן שכקירוב ראשון ובמצב שהיעד ל־ D/Y הינו בר קיימא, נכון לדאוג לכך שהגידול ב־ G ישתווה לגידול ב־ Y , כך שהיחס ביניהם יישאר קבוע. מכך גם נובע שכל נוסחה סבירה של כלל הוצאה חייבת לכלול את שיעור הצמיחה של המשק, כאשר על מנת להימנע ממדיניות פרו־מחזורית ומשינויים תכופים יש להשתמש בשיעור הצמיחה של הטווח הארוך ("סביבת הצמיחה").

העוגן השני שהמועצה הלאומית לכלכלה הציעה לכלל ההוצאה הוא קביעה ברורה של יעד ליחס חוב־תוצר, כך שכלל שהמשק יתקרב ליעד זה הריסון התקציבי יפחת בצד ההוצאה. מכאן הנוסחה שהוצעה ב־2009, ואומצה פורמלית לקראת אישור התקציב ל־2011:

מקדם הריסון × סביבת הצמיחה = שיעור הגידול בהוצאה

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \bar{g}_Y \times \left[1 - \frac{\left(\frac{D}{Y} \right)_t - 60\%}{60\%} \right]$$

הערך של 60% המופיע בנוסחה הינו היעד שהוצע אז ליחס חוב־תוצר, כך שכאשר D/Y יתכנס לרמה זאת יהיה מקדם הריסון שווה ל־1, וכך שיעור הגידול בהוצאה יהיה שווה לסביבת הצמיחה במשק (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009).

אולם, כלל ההוצאה שונה פעם נוספת בשנת 2013 ונכנס לתוקף בתקציב של 2015, ונקבע כדלקמן:

$$\text{יחס חוב תוצר נוכחי} + \frac{50\%}{\text{שיעור גידול האוכלוסייה}} = \text{שיעור הגידול בהוצאה}$$

כך למשל, בהתאם לנתונים הרלוונטיים (קצב גידול אוכלוסייה של 1.96% בשנים 2014–2016, ויחס חוב־תוצר של 61.2% בשנת 2017), תקרת הגידול בהוצאה לשנת 2019 עמדה על 2.78% (מ"מ, 2018):

$$\frac{50\%}{61.2\%} + 1.96\% = 2.78\%$$

למרבה הצער, נוסחה זאת מהווה נסיגה משיקולים כלכליים ברורים, ומשקפת ניסיון שרירותי לחזור למסלול של צמצום ההוצאה הציבורית מבלי לעגן זאת ביעדים ארוכי טווח, לא של היחס G/Y הרצוי, ואף לא של היחס D/Y : הרי קביעת יחס של 50% ל- D/Y בנוסחה היא שרירותית, לא מבוססת על ניתוח כלכלי מוסמך, ולא קדם לה דיון מקצועי כלשהו.¹⁹ כמו כן, אין להסתמכות בנוסחה על שיעור גידול האוכלוסייה ביסוס כלכלי של ממש. מצער מאוד שנושא כה חשוב נתון למניפולציות רגעיות, אשר פוגעות לא רק במדיניות הפיסקלית גופה אלא גם באמינותה וברצינותה.

יש לציין כי נוסחה זו ננטשה למעשה בשנים האחרונות, עוד בטרם וללא קשר למשבר הקורונה. כך למשל, בשנת 2019 עמד הגידול בהוצאה הציבורית על 5.5%, הרבה מעל לתקרה של 2.8% שנקבעה לפי כלל ההוצאה (בנק ישראל, 2020א). אף כי הייתה הצדקה להגדלת ההוצאה הציבורית, שינוי המדיניות היה צריך לנבוע מניסוח כללים חדשים שישקפו את צורכי המשק ומתוך רציונל ברור, ולא כתוצאה ממהלך נקודתי ופוליטי מעיקרו, מנותק מראייה ארוכת טווח. בנטישתה את כלל ההוצאה באופן שכזה סיכנה הממשלה את המשמעת הפיסקלית שנרכשה בעמל רב, ושהיוותה עד אז בסיס לעוצמתה ויציבותה של כלכלת ישראל.

כאמור, המדיניות הכלכלית כולה שרויה מאז בהתמודדות עם משבר הקורונה. אך משעה שהשלב האקוטי של המשבר חלף, הממשלה צריכה להתמודד עם גלי ההדף ממנו, ובפרט עם הגידול החד ביחס החוב-תוצר, ובו בזמן עם בעיות העומק באספקת שירותים ציבוריים שנוצחו. לאור זאת, מתעצם הצורך בקביעת מדיניות פיסקלית המעוגנת ביעדים ברורים ומפורשים הן לגבי G/Y והן לגבי D/Y , כמו גם נוסחאות כלכליים שישרתו יעדים אלה באופן ברור ושקוף.

6. הכללים הפיסקליים החדשים

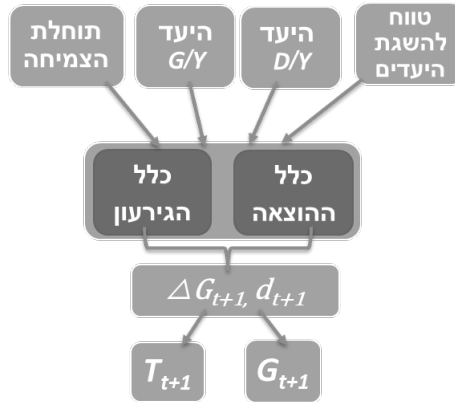
המדיניות הפיסקלית המוצעת מצריכה קביעת שני יעדי-על, יעד ל- G/Y ו- D/Y , שאותם הממשלה מתחייבת להשיג תוך פרק זמן נקוב מראש, ואשר ייכללו כפרמטרים בנוסחאות החדשות לכלל הגירעון ולכלל ההוצאה. הכוונה היא שכל ממשלה בתחילת דרכה תקיים דיון מקצועי מעמיק על כך, ותגבש יעדים אלה בהתאם. כמו כן, הכללים הפיסקליים החדשים דורשים קביעה של "תוחלת הצמיחה", קרי, אומדן של שיעור הצמיחה הצפוי של המשק לטווח הארוך.

ציור 5 מתאר בצורה סכמתית את האופן שבו מדיניות זאת אמורה להיות מיושמת מדי שנה t , בעת קביעת מסגרת התקציב לשנה העוקבת $t+1$: ראשית, הממשלה תקבע את היעדים הפיסקליים ואת טווח הזמן להשגתם, ותחשב את תוחלת הצמיחה הרלוונטית לתקופה זו. ערכים אלה מוזנים לתוך הנוסחאות של כלל ההוצאה וכלל הגירעון לצד הנתונים העכשוויים $(G/Y)_t$ ו- $(D/Y)_t$, ופתרון הנוסחאות מניב את הגדלים הפיסקליים לשנת $t+1$: את שיעור הגידול של ההוצאה הציבורית ובהתאם את G_{t+1} , את שיעור הגירעון d_{t+1} , ומשני אלה מתקבלים תקבולי המס הדרושים, שכן

$$d_{t+1} = \frac{T_{t+1} - G_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

19 ראו הדיון בפרק 7.2 באשר לקביעת יחס החוב-תוצר הרצוי.

ציור 5: קביעת הפרמטרים הפיסקליים



6.2 נוסחת כלל ההוצאה

כלל ההוצאה המוצע מכיל את המרכיבים המובאים בציור 5, כאשר ניתן להציג כך את האינטואיציה שמאחוריו:

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \text{מרחק מיעד החוב} - \text{מרחק מיעד ההוצאה} \times \text{מקדם זמן} + \text{תוחלת הצמיחה}$$

כעת לנוסחה המלאה,

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \bar{g}_Y + 4 \left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left\{ a \left[\left(\frac{G}{Y} \right) - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - (1-a) \left[\left(\frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{D}{Y} \right) \right] \right\} \quad (1)$$

• $\bar{g}_Y$: סביבת הצמיחה

• $\bar{t}$: טווח השנים להשגת היעדים

• $\left(\frac{G}{Y} \right)$: יעד חלקה של ההוצאה הממשלתית בתוצר

• $\left(\frac{D}{Y} \right)$: יעד היחס חוב-תוצר

$$\bullet \quad \left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) : \text{מקדם הזמן}$$

המונה $t+1$ הינו אינדקס השנה העוקבת שהכלל מכוון אליה (כלומר, הגידול של ההוצאה הציבורית בתקציב השנה הבאה); המכנה הוא טווח הזמן להשגת היעד $\bar{t}$ מינוס אחד. נניח שטווח זה הינו 5 שנים, אזי ערכו של מקדם הזמן בשנה הראשונה יהיה 0.25, בשנה השנייה 0.5 וכך הלאה. כלומר, תחילה הנוסחה מקנה משקל נמוך לסטיות מהיעדים (כשאלה מן הסתם הכי גדולים), והמשקל הולך וגדל מדי שנה. הדבר מביא להדרגתיות בשינויים הנדרשים בהוצאה הציבורית ובגירעון ועל כן במיסים, כאשר זו הייתה אחת התכונות הרצויות שאליהן חתרנו. הכפלת מקדם הזמן ב-4 מבטיחה התכנסות ליעדים בשנה היעודה²⁰.

• $0 < \alpha < 1$: משקל יעד ההוצאה הציבורית-תוצר לעומת יעד החוב-תוצר, המשקף את החשיבות היחסית שהממשלה מייחסת לכל אחד מהיעדים. כך, $\alpha = 0.5$ מקנה חשיבות זהה לשניהם, בעוד ש- α גדול יותר מייחס חשיבות גדולה יותר למרחק מיעד ההוצאה הציבורית.

הנוסחה פועלת כך שכל עוד ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר נמוכה מהיעד שנקבע לה, זו תגדל בשיעור גדול יותר משיעור הצמיחה, ובכך חלקה של ההוצאה בתוצר ילך ויגדל. אולם, אם היחס חוב-תוצר גבוה מהיעד, הדבר ימתן את קצב הגידול של ההוצאה, ועלול גם להפוך את כיוונו. אם וכאשר תעמוד הממשלה בשני היעדים הפיסקליים ישתווה קצב גידול ההוצאה הממשלתית לסביבת הצמיחה, ובכך יבטיח כי יחס ההוצאה-תוצר יישמר קבוע לאורך זמן.

6.3 נוסחת כלל הגירעון

$$d_{t+1} = \left(\frac{\bar{g}_Y}{1 + \bar{g}_Y} \times \frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - \left(\frac{D}{Y} \right) \right) \quad (2)$$

הביטוי $\left(\frac{\bar{g}_Y}{1 + \bar{g}_Y} \times \frac{D_t}{Y_t} \right)$ הוא תוצאה של פיתוח אלגברי המניב את שיעור הגירעון שמשאיר את יחס החוב-תוצר ללא שינוי, ועל כן כשהמרכיב השני בנוסחה, $\left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - \left(\frac{D}{Y} \right) \right)$, מתאפס

בעת הגעה ליעד חוב-תוצר, הגירעון מתייצב בשיעור שישאיר את Y/D ללא שינוי. שני הכללים האלה קובעים יחדיו את הרכיב הפיסקלי הנוסף, קרי, את חלקם של תקבולי המיסים בתוצר,

$$\frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{G_t + \Delta G_{t+1}}{Y_{t+1}} - d_{t+1} \quad (3)$$

באשר להכנסות ממיסים, אין ולא יכולה להיות ודאות לגביהן לפני מעשה, על כן על הממשלה לקבוע שיעורי מס כך שתוחלת התקבולים ממיסים תשתווה ל- T_{t+1} שמתקבל מ-(3). זה אינו שונה מהותית

20 זו תוצאה אלגברית שעליה אין לנו לעת עתה הסבר אינטואיטיבי מניח את הדעת.

מהמצב כיום, שכן בכל מקרה התקציב בנוי על תחזית להכנסות, אלא שכאן לא מדובר רק על תחזית, אלא על קביעת שיעורי המס כך שתוחלת התקבולים תתאים למתווה שהוגדר. יש לשים לב לחוסר הסימטריה בין הנוסחאות: בעוד שנוסחת כלל הגירעון מכילה את היעד עבור Y/D בלבד, בנוסחת כלל ההוצאה כלול הן היעד ל- G/Y והן היעד עבור Y/D . הכללת D/Y בנוסחת כלל ההוצאה מתבקשת בכדי לעצב מדיניות פיסקלית שתאזן טוב יותר בין שני היעדים, שלרוב מתחרים זה בזה. כמו כן, היא מקנה לממשלה כלי נוסף לריסון פיסקלי דרך הקטנת ההוצאה, למקרה של זעזועים אקסוגניים שעלולים לגרום לגידול בגירעון בפועל מעבר למתוכנן, ועל כן לגידול לא מבוקר בחוב. זאת מכיוון שלממשלה יכולת מוגבלת להפעיל בזמן אמת את הכלי השני לריסון, קרי עלייה בשיעורי המס, והתוצאות מכך באות לרוב בפיגור. מעבר לכך, במקרה שהממשלה חותרת בו בזמן להקטין את החוב ולהגדיל את ההוצאה הציבורית, הכללת יעד החוב בכלל ההוצאה מבטיחה עליית מיסים מתונה יותר. זאת כיוון שהכללת יעד החוב תרסן את הגידול בהוצאה הציבורית בשנים הראשונות, ובהתאם גם את גובה המיסים הנדרש למימונו. באופן הזה, הגידול במיסים בשנים הראשונות יופנה בעיקרו לצמצום החוב, ורק בשנים שלאחר מכן הוא יופנה למימון הגידול בהוצאה הציבורית.²¹

7. קביעת היעדים ותוחלת הצמיחה

כפי שמודגם בציור 5, הצעד הראשון ביישום המתווה המוצע הינו קביעת היעדים עבור G/Y ועבור D/Y , טווח הזמן להשגתם, וחישוב תוחלת הצמיחה הרלוונטית בטווח זה. בפרק זה נדון באופן שבו נכון לקבוע יעדים אלה, אך גם אם נדגים זאת בהמשך באמצעות ערכים מסוימים לשנים הבאות אין כוונתנו לקבוע יעדים אלה במסמרות, שכן ישנה אי ודאות רבה באשר להתפתחויות הכלכליות בעידן הפוסט-קורונה. על כן עיקר הדיון יוקדש לביסוס עקרונות הקביעה של יעדים אלו לטווח הבינוני, מבלי להתחייב לפרמטר זה או אחר.

7.1 קביעת היעד ל- G/Y

אין ספק כי קביעת הגודל הרצוי של ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר הינה אחד מנושאי המדיניות המורכבים והשנויים ביותר במחלוקת בתחום הכלכלי-חברתי, שכן מדובר בנושא ערכי במהותו, המעמת בין תפקיד הקולקטיב באספקת מוצרים ציבוריים לבין חירויות הפרט, בין הדינמיות של המגזר העסקי לבין האיטיות והשמרנות האופייניות למגזר הציבורי, וכדומה. אלה חילוקי דעות שקיימים מאז ומעולם, לובשים צורה ופושטים צורה, אם כי במהלך רוב המאה העשרים המגמה הייתה ברורה: הרחבת תפקידי הממשלה והגדלת חלקה, מאחוזים בודדים של התוצר ערב מלחמת העולם הראשונה לשיעורים של 35%–50% בעשורים האחרונים. אולם, אם פעם היה הוויכוח בעיקרו אידאולוגי, במובן של השקפת השמאל הסוציאלי-דמוקרטי המצדדת ככלל בהרחבה, ומנגד השקפת הימין הקפיטליסטי הדוגלת בצמצום, כיום הזיהוי הרעיוני-פוליטי הרבה פחות חד. זאת כיוון

21 ניתן לחשוב על דרכים חלופיות לתת ביטוי להעדפת עליית מיסים מתונה, כמו למשל דרך מקדם הזמן בנוסחה, או המקדם α .

שהיתרונות והחסרונות של הגישות השונות ידועים וברורים למדי, ועל כן בחירת המינון המתאים לכל מדינה הינו יותר עניין של התאמה לאופייה (התרבותי, הדמוגרפי וכדומה) ולנסיבות הפוליטיות הנקודתיות, מאשר לשיקולים רעיוניים גרידא.

דווקא מכיוון שכך, יש בהחלט מקום וצורך בדיון מקצועי נרחב בנושא, לפחות בשני הקשרים: ראשית, השוואה בינלאומית אל מול מדינות בנות השוואה; שנית, בדיקת היקף אספקתם בפועל של שירותים ציבוריים עיקריים (כמו בריאות וחינוך) אל מול צורכי האוכלוסייה, ובירור ההשלכות על רווחתה באם היא נדרשת לשאת בעצמה בעלויות השלמת הפערים בין המצוי לנדרש.

העובדה שמדינת ישראל חברה זה יותר מעשור בארגון ה-OECD מקלה על ההשוואה הבינלאומית, שכן יש בסיס נתונים משותף ועקבי המאפשר זאת. ישנן כיום 37 מדינות החברות ב-OECD, אך חשוב להשוות את ה-G/Y של ישראל לא רק אל מול הממוצע של כל המדינות הללו אלא גם אל מול מדינות ה"דומות" יותר לישראל בממדים רלוונטיים, בפרט בגודל המדינה ובתוצר לנפש, שאותן נכנה קבוצת "מדינות הייחוס" (reference countries).

באשר לגודל המדינה, ההשערה הרווחת היא שקיימים יתרונות לגודל בהוצאה הציבורית אשר עשויים לגרום ליחס הפוך בין גודל המדינה לבין G/Y, ולא דווקא כתוצאה מהבדלים במדיניות הפיסקלית.²² התחומים בהוצאה הציבורית שבהם עשויים להתקיים יתרונות לגודל קשורים בעיקר למה שנקרא "משרדי מטה", אשר היקפם ככלל הינו בלתי תלוי בגודל האוכלוסייה, או לפחות אינו פרופורציוני אליו. כך למשל, היקפם של משרד ראש המדינה (ראש הממשלה או הנשיא), משרד האוצר, חלקים של מערכת המשפט (כגון התביעה הכללית ובית המשפט הגבוה), רשות/משרד הגנת הסביבה וכדומה, אינו אמור לגדול ביחס ישיר לגודל האוכלוסייה אלא בשיעור קטן במידה ניכרת.

מכאן שבמדינות בעלות אוכלוסייה גדולה יש לצפות כי המרכיב ב-G הקשור ל"משרדי מטה" יגרום ליחס G/Y נמוך יותר מזה שבמדינות שבהן האוכלוסייה קטנה יותר (כמובן בהנחה ש"ייתר התנאים שווים"). מאידך גיסא, יש שירותים ציבוריים שמתואמים חזיבית עם גודל האוכלוסייה כגון חינוך, בריאות, סיעוד וכדומה, שעשויים להוות משקל נגד למשרדי מטה בהשפעתם על G/Y. המחקר של Alesina and Wacziarg (1998) מראה כי המקדם של גודל אוכלוסייה ברגרסיות של G/Y כמשתנה תלוי הינו שלילי ומובהק, כששולטים על שורה ארוכה של משתנים אחרים,²³ כאשר התוצאה תקפה עם או בלי ההוצאה על חינוך. כלומר, היתרונות לגודל הם אלה המכריעים את הכף בקביעת G/Y כפונקציה של גודל. בפועל, בחרנו כמדינות ייחוס את המדינות שאוכלוסייתן נמצאת בטווח של $\pm 50\%$ מזו של ישראל, המונה 8.8 מיליון תושבים. המדינה הקטנה ביותר בקבוצה היא פינלנד, עם 5.5 מיליון תושבים, והגדולה ביותר היא בלגיה, עם 11.5 מיליון.

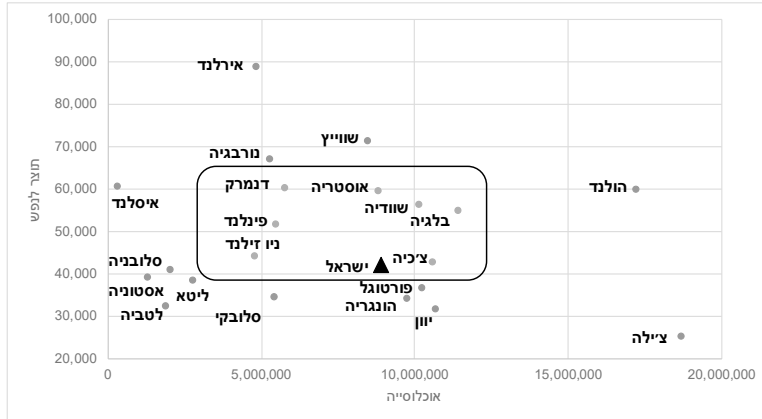
המאפיין השני שבו התמקדנו הוא התוצר לנפש, אשר עשוי להשפיע על הביקוש לשירותים ציבוריים דרך ערוצים מספר, בפרט אם גמישות ההכנסה של הביקוש לשירותים אלה שונה מיחידתית. אולם, ולהבדיל מגודל האוכלוסייה, הכוונה היא להשוות את ישראל למדינות בעלות תוצר לנפש דומה או גבוה מזה של ישראל (עד לרמה של 50% גבוה ממנה), שכן יש להניח כי מדינות אלו הגיעו לרמות הגבוהות בין היתר בשל מדיניות פיסקלית מושכלת. כמו כן, וידאנו שהתוצר לנפש שלהן היה גבוה מהממוצע של ה-OECD לאורך 15 השנים האחרונות, נתון המעיד כי הצלחתן הכלכלית הייתה עקבית לאורך זמן. כפי שציור 6 מראה, שש המדינות שעמדו בקריטריונים האלו הן: שוודיה,

22 כמדד לגודל מדינה ניתן להשתמש או בתוצר Y או בגודל האוכלוסייה N, אך כדי שנוכל להסתמך על מחקרים אמפיריים אשר בדקו קשרים אלה נשתמש כאן בגודל האוכלוסייה.

23 ראו גם Alesina (2003) לדיון כללי יותר בחשיבות של גודל מדינה.

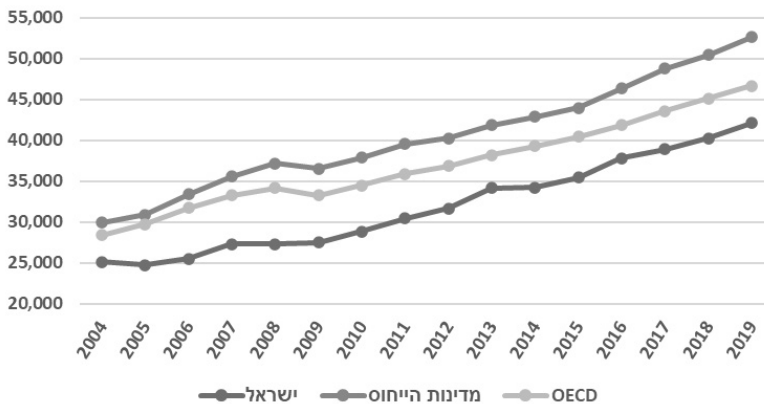
אוסטריה, דנמרק, בלגיה, פינלנד, צ'כיה וניו זילנד.²⁴ ציור 7 משווה אותן לישראל ולממוצע של ה-OECD לאורך זמן.

ציור 6: מדינות ה-OECD לפי תמ"ג לנפש ואוכלוסייה²⁵



מקור: תמ"ג לנפש מתוך אתר OECD, גודל האוכלוסייה מתוך אתר הבנק העולמי

ציור 7: תוצר מקומי גולמי לנפש דולרים, 2019–2004



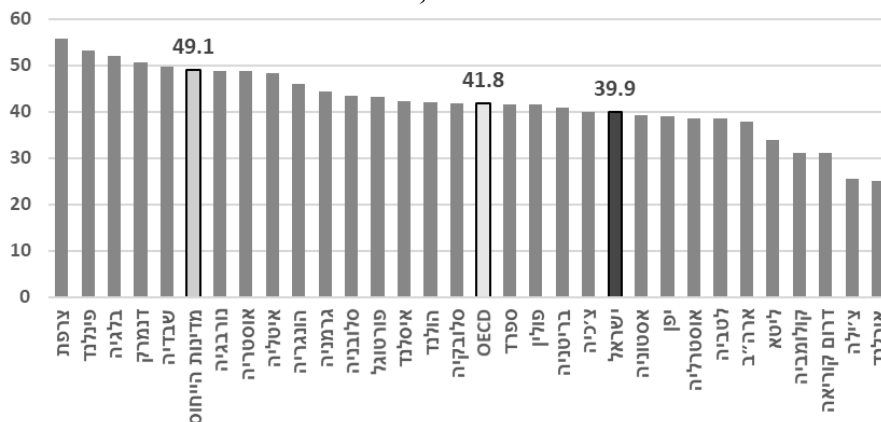
מקור: OECD (2020), Gross domestic product (GDP) (indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en

24 ניירות מדיניות אחרים הדנים במדיניות הכלכלית בישראל עורכים השוואה למדינות ייחוס דומות. ראו למשל אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2017) העורכים השוואה בין ישראל לבין שוודיה, דנמרק, אוסטריה, פינלנד, שווייץ, אירלנד והולנד.

25 הנתונים על תמ"ג לנפש הם לשנת 2019, ושל אוכלוסייה מ-2018. לצורך הצגת הנתונים, לא כללנו בגרף מדינות שאוכלוסייתן גדולה מ-20 מיליון, כמו גם מדינות שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-90,000 דולר.

כפי שכבר ציינו, הוצאות הממשלה הרחבה בישראל ביחס לתוצר נמוכות בקרוב לשתי נקודות האחוז ממוצע ה-OECD, ובכתשע נקודות האחוז לעומת ממוצע מדינות הייחוס (ציור 8). חשוב להדגיש את העובדה כי הוצאות הביטחון בישראל גבוהות במידה ניכרת מאלו של יתר מדינות ה-OECD, ועל כן הפערים בהוצאה האזרחית גדולים אף יותר.

**ציור 8: הוצאות הממשלה הרחבה
אחוזי תוצר, 2018**



מקור: OECD (2021), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en. הנתונים על ישראל והולנד משנת 2019. מדינות הייחוס אינן כוללות את ניו זילנד, עקב מחסור בנתונים.

כפי שטענו במבוא, המדיניות המתמשכת של צמצום הסקטור הציבורי בישראל כפועל יוצא של ההשקפה הגלומה בדימוי של "השמן והרזה" הביאה להכבדה גוברת של הנטל על המשפחות שנאלצו להשלים מכיסן את מה שהממשלה קיצצה או נמנעה מלספק. כך לדוגמה, "תשלומי ההורים" לבתי הספר הלכו וטפחו על אף העובדה שמערכת החינוך אמורה לספק חינוך חובה "חינם" על פי חוק;²⁶ בתחום הבריאות הביטוחים המשלימים וסוגים נוספים של הוצאות פרטיות הלכו והתרבו, וזאת כדי לממן חלק הולך וגדל של השירותים שמערכת הבריאות הייתה אמורה לספק באופן שוויוני בעצמה, בהסתמך על תשלומי דמי הבריאות ותקציב המדינה בלבד;²⁷ הפיגור הגדול שנוצר בהשקעה בתשתיות, ובפרט בפיתוח תחבורה ציבורית יעילה, אילץ את רוב משקי הבית לרכוש מכוניות פרטיות (לעיתים קרובות שתיים למשק בית) ולשאת בנטל ההוצאות השוטפות הגבוהות שאלה דורשות.²⁸

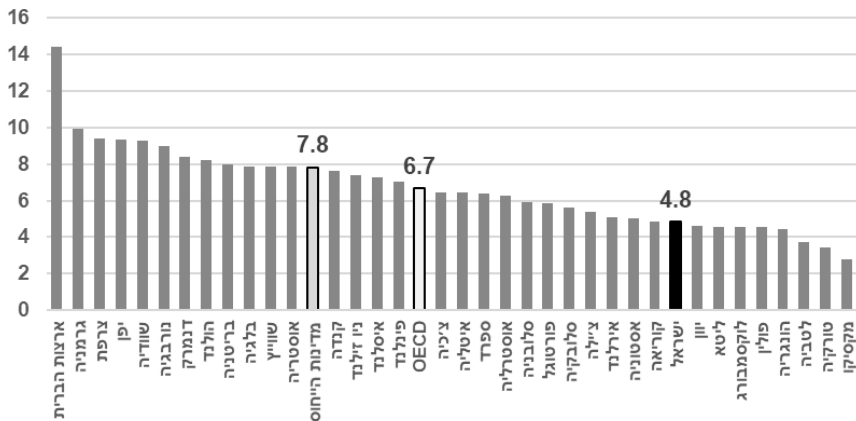
26 ראו למשל העלייה החדה בהוצאה הפרטית על חינוך מאז תחילת שנות ה-2000: <https://data.oecd.org/ch> art/610Q.

27 ראו וייס (2020), עמ' 33, על העלייה בעשור האחרון בביטוחים המשלימים והמסחריים.

28 חלקן בצורה של המיסים הרבים המוטלים בתחום הרכב, אשר אומנם תרמו לתקציב המדינה ובכך להצלחה במקרו, אך בו בזמן הכבידו על משקי הבית.

הנסיגה של הממשלה מתבטאת לא רק בפן הכמותי אלא גם באיכות השירותים המסופקים על ידי הממשלה, אשר כמה מהחשובים שבהם מפגרים לעומת מדינות ה-OECD ובחלקם אף ניכרת הרעה על פני זמן, בעיקר בשל העדר משאבים מספיקים אל מול קצב גידול האוכלוסייה. כך באשר למערכת החינוך, אשר מככבת בתחתית מבחני פיזה, וכך בנוגע למערכת הבריאות, אשר אומנם מציגה עדיין מדדים מצרפיים טובים (בפרט בתוחלת חיים), אך חווה תהליך הדרגתי של הרעה לנוכח מחסור מחמיר ברופאים, אחיות ומיטות אשפוז (טרסטנברג, 2020), ובשל התארכות תורים לבדיקות וטיפולים חיוניים.²⁹ בתחום התחבורה הגודש בכבישים והתארכות הפקקים הפכו זה מכבר לבעיה אקוטית הגובה מחירים כבדים מהמשק ומהחברה, וזו רק תלך ותחמיר בשנים הקרובות (טרסטנברג וזר-אביב, 2020). הקשר בין כשלים אלה לצמצום חלקה של הממשלה בא לידי ביטוי מובהק בהשוואה הבינלאומית: ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל נמוכה ב-1.9% ממוצע ה-OECD וב-3% ממוצע מדינות הייחוס (ציור 9), ואילו ההשקעה הציבורית בישראל בשנים 2015–2019 נמוכה ממדינות ה-OECD ב-1.1% תוצר, וממדינות הייחוס ב-1.2% (ציור 10).

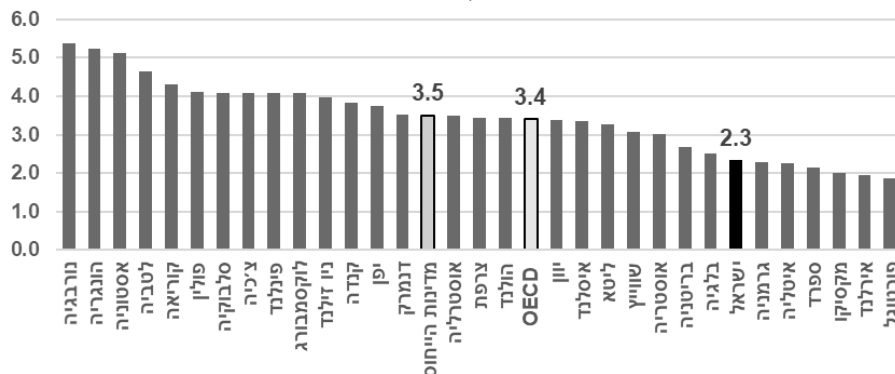
ציור 9: ההוצאה הציבורית על בריאות אחוזי תוצר, 2019



מקור: OECD (2020), Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en. מדינות הייחוס אינן כוללות את ניו זילנד, עקב מחסור בנתונים.

29 כאמור, בעשור האחרון חלה עלייה עקיבה וניכרת בזמן ההמתנה בחדרי המיון. ראו וייס (2020), עמ' 23.

ציור 10: השקעה ציבורית אחוזי תוצר, 2015–2019



מקור: OECD (2020). מדינות הייחוס אינן כוללות את שוודיה, עקב מחסור בנתונים.

המסקנה המתבקשת היא שעל הממשלה לחתור להגדלת G/Y לעומת שיעורו ערב משבר הקורונה, וזאת כיעד ארוך טווח ולא כצעד חריג בעטיו של המשבר. אולם, הגדלת הוצאות הממשלה איננה רק סוגיה מקרית כלכלית צרופה, אלא שההרכב של ההוצאה הנוספת הוא קריטי לצמיחה של המשק בעידן הפוסט-קורונה, וליכולת של המדינה להתמודד עם האתגרים הגדולים שניצבים לפתחה, ובראשם משבר האקלים ואי-השוויון הגואה. בהקשר זה, המלצה מרכזית של ה-IMF במסמך שפורסם באוקטובר 2020 הינה שיש להגדיל את ההשקעה הציבורית לצורך עידוד הצמיחה במשק והתאוששות מהמשבר:

Public investment can have a powerful impact on GDP growth and employment during periods of high uncertainty – which is a defining feature of the current crisis. For advanced and emerging market economies, the fiscal multiplier peaks at over 2 in two years. **Increasing public investment by 1 percent of GDP in these economies would create 7 million jobs directly, and between 20 million and 33 million jobs overall** when considering the indirect macroeconomic effects (IMF Policies for Recovery, October 2020).

בפרט, הם מציינים כי נדרשת השקעה בתחומי הבריאות, דיור חברתי (social housing), דיגיטציה והגנת הסביבה על מנת לייצר כלכלה עמידה ומכלילה יותר. באופן דומה, ה-OECD ממליצים לישראל להגדיל את ההשקעה במו"פ בהקשר של התמודדות עם משבר האקלים, ובפרט טכנולוגיות סולריות, אחסון אנרגיה בקנה מידה גדול ושימוש כפול בקרקע. כמו כן, הם מציינים כי על הממשלה להגדיל את ההשקעה בתשתיות, ותחבורה ציבורית בפרט (OECD, 2020).

גם אם ברור שהגדלת ההוצאה הציבורית היא מחויבת המציאות, לא ניתן בעת הזו להמליץ על יעד ספציפי – הדבר תלוי במידה רבה במצב הכלכלי שישורר בתקופה של קביעת היעדים. בפרק הבא נדגים את פעולת הכללים על ידי שימוש ביעד $G/Y = 43\%$; יש להניח שהממוצע של מדינות

ה־OECD יהיה אף גבוה יותר, ובוודאי זה של מדינות הייחוס, אולם אנו חוזרים ומדגישים שאין אנו נוקבים ביעד זה כהמלצה אלא לצורכי המחשה בלבד.

7.2 קביעת היעד ל־D/Y

כאמור, היה מקובל להתייחס ליחס חוב־תוצר של 60%, שנקבע בהסכם מאסטריכט, כיעד שגם ישראל צריכה לשאוף אליו, בלא דיון או הצדקה מעבר לכך. אלא שבשנים האחרונות התרחשו שתי התפתחויות חשובות בהקשר זה: ראשית, בעקבות המשבר של 2008 חרגו רוב מדינות האיחוד האירופי במידה רבה מיעד זה, ועדיין נמצאות בחריגה. ההתפתחות השנייה היא שישיראל השיגה את היעד, נכון לשנת 2018. אלא שמשבר הקורונה טרף את הקלפים, שכן הוא כבר גרם לקפיצה גדולה ביחס חוב־תוצר: לפי התחזית של בנק ישראל מאוקטובר 2020, החוב לשנת 2020 צפוי לנוע בין 73% ל־75%, ואילו לשנת 2021 בין 76% ל־83% (בנק ישראל, 2020ב).³⁰ לאור זאת יש צורך בהערכה מחדש של היעד הרצוי לחוב בטווח הבינוני, שכן ברור שהיעד של 60% אינו רלוונטי במציאות שנוצרה בעקבות הקורונה.

דירוג האשראי של כל מדינה נקבע במידה רבה על פי מקומה היחסי אל מול מדינות רלוונטיות אחרות (תוך לקיחה בחשבון של סיכונים אידיוסיןקריטיים), ועל כן יש מקום לבחור את היעד ליחס חוב־תוצר של ישראל לשנים הקרובות על פי השוואה לקבוצת **מדינות הייחוס**, כמו גם תוך התחשבות ברמת החוב הצפויה לכלל מדינות ה־OECD. המגמה שמסתמנת היא שרמת החוב ב־OECD תתייצב בשנים הקרובות סביב ה־80% מרמה של 65.8% ב־2019, וזאת של מדינות הייחוס ברמה של 66% מ־50.6% ב־2019 (IMF, 2020c). קפיצות גדולות אלו ברמת החוב הן פועל יוצא הן של הצמיחה השלילית והן של התמרוץ הפיסקלי בעקבות משבר הקורונה. יחד עם זאת, הערכות אלו עלולות להשתנות במידה רבה במהלך 2021, שכן התגלגלות משבר הקורונה כרוכה באי־ודאות גדולה מאוד.

לאור זאת, לצורך הדגמת המתווה המוצע, נבחר יעד ל־D/Y בטווח שבין ההשוואה לממוצע ה־OECD ולמדינות הייחוס, כדלהלן:

$$\cdot \left[\frac{60\%}{65.8\%} \frac{(D/Y)_{Israel}}{(D/Y)_{OECD}} \right]_{2019} = 0.91, \left[\frac{(D/Y)_{Israel}}{(D/Y)_{Reference}} \leq \frac{60\%}{50\%} \right]_{2019} = 1.2$$

$$\cdot \text{מכאן ש-} 79\% = 1.2 \times 66\% < [(D/Y)_{Israel}]_{-2025} < 0.91 \times 80\% = 73\%.$$

כלומר, היעד יהיה בטווח 73%–79%, ולאור שיקולים הנוגעים לסבירות של קצב העלאת המיסים בחרנו להדגמה להלן ביעד של 78%, אך כאמור אין לראות בכך קביעה נורמטיבית.

30 לפי התחזית של ה־IMF, היחס יעמוד על 76.5% ב־2020 ועל 80% ב־2021. ראו IMF (2020c).

7.3 קביעת טווח הזמן להשגת היעדים הפיסקליים

קיים מתח בלתי נמנע בין הצורך בקביעת טווח ריאלי להשגת היעדים הפיסקליים לבין הצורך לנתק כמה שניתן את ההחלטות הפיסקליות משיקולים פוליטיים נקודתיים. קביעת טווח מציאותי מבחינה כלכלית אך רחוק מדי (על פי השעון הפוליטי) עלולה להביא את הממשלה להיכנע ללחצים מידיים ולדחות את הצעדים שנדרשים כדי לעמוד ביעדים. לעומת זאת, קביעת טווח קצר מדי תגרום לכך שהיעדים יהיו פחות שאפתניים, או לחילופין שלא יהיו מציאותיים. כך לדוגמה, בישראל יש היסטוריה ארוכה של קביעת יעדי גירעון שאפתניים לטווחים קצרים מדי, שנדחים שנה אחר שנה, וגורמים לאובדן אמינות ולזילות של המושג "יעד פיסקלי". מאידך גיסא, חוסר היציבות הפוליטית, כמו גם שינויים תי ציים בסביבה הכלכלית, עלולים לסכל את הגשמתם של תוואים ארוכים יותר.³¹ לאור כל אלה אנו נציג תרחישים המבוססים על טווח של 5 שנים להשגת היעדים, אך המודל מאפשר ובן טווחים אחרים.

7.4 אומדן תוחלת הצמיחה

בפרק 5 עמדנו על ההיגיון בכך שכלל ההוצאה יהיה בין היתר פונקציה של שיעור הצמיחה, זאת כדי לעמוד ביעד G/Y בטווח הזמן שייקבע. אולם, כלל ההוצאה אינו יכול להיות פונקציה של שיעור הצמיחה הנוכחי או הצפוי בשנה העוקבת, שכן הדבר היה יוצר תנודות פרר-מחזוריות מסוכנות. מכאן שיש להסתמך על "תוחלת הצמיחה", קרי, שיעור הצמיחה הממוצע הצפוי לשרור לאורך זמן, אשר אמור לתרום למדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית, ויחד עם זאת לאפשר את החתירה ליעד G/Y . מכיוון שהמדיניות הפיסקלית המוצעת מכוונת להשגת יעדים בטווח של כ-5 שנים קדימה, מתבקש שאומדן תוחלת הצמיחה יתבסס על התחזית הטובה ביותר לשיעור הצמיחה הממוצע העתידי לפחות בטווח שכזה ואף מעבר לו. אלא שככלל קשה מאוד לחזות צמיחה מעבר לשנה-שנתיים, שכן הפעילות הכלכלית נתונה כל העת להשפעת מנעד רחב של כוחות כלכליים מקומיים וחיצוניים, כמו גם לזעזועים אקסוגניים רבי עוצמה. מכאן שהנתונים שניתן להסתמך עליהם בפועל לחישוב כזה הינם, מחד גיסא, שיעורי הצמיחה בעבר, ומאידך גיסא תחזיות לשיעורי הצמיחה לשנים הקרובות. יתרום המובהק של נתוני עבר הוא כמובן שאלה הם נתוני אמת, ואם המשק יציב דיו כי אז הממוצע שלהם על פני שנים מספר יכול ללמד רבות על המגמה הצפויה. החיסרון ברור באותה מידה: ככל שאנו מתרחקים בזמן מנקודת חישוב התוחלת לעבר העתיד הרחוק יותר, כך הרלוונטיות של נתוני עבר פוחתת, וקשה יותר להניח יציבות. על כן, ההסתמכות על ממוצע הצמיחה בשנים קודמות עלולה לנעול את המדיניות הפיסקלית ברמת הוצאה ציבורית שאינה מתאימה למצב הכלכלי שישירור בפועל בעתיד. דילמה הפוכה מתגלה ככל שמסתמכים יותר על תחזיות לשיעורי צמיחה עתידיים: אומנם אלה מן הסתם רלוונטיים יותר מבחינת התזמון, אבל פחות ודאיים, כאשר טעות החיזוי גדלה באופן מעריכי עם הריחוק בזמן. שיעור הצמיחה הנחזה שנה קדימה עומד בין שתי הדילמות האלו, אבל זה רק נתון אחד שאינו יכול ללמד כשלעצמו על מגמה.

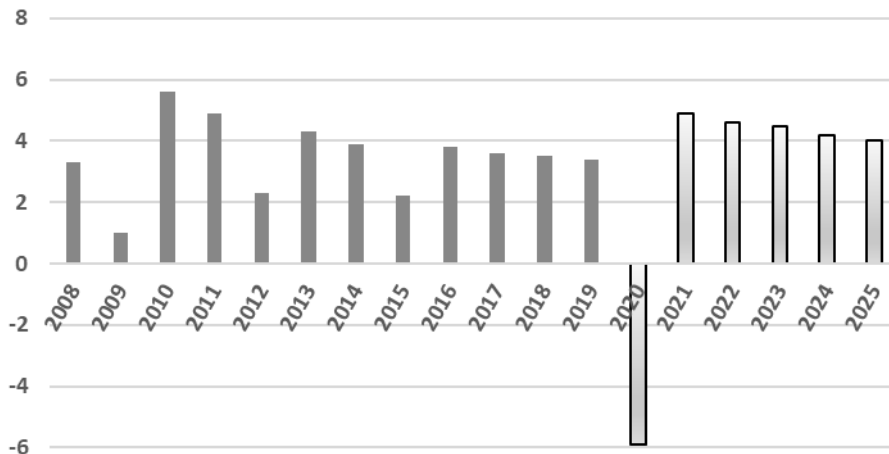
31 בהקשר דומה, ראו לדוגמה את דו"ח ועדת ברודט על תקציב הביטחון שגובש ב-2007 בעקבות מלחמת לבנון השנייה, שבו נקבע תוואי לתקציב הביטחון למשך 5 שנים ויעדים ל-10 שנים, אך בפועל קיום רק במשך כשלוש שנים.

בנוסחת כלל ההוצאה שהייתה בתוקף בשנים 2011–2014, חישוב "סביבת הצמיחה" נעשה על ידי מיצוע של שיעור הצמיחה הממוצע בעשר השנים הקודמות, ושל הצמיחה קצרת הטווח המחושבת כממוצע הצמיחה בשנה הנוכחית ובשנה שקדמה לה (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009). לעומת זאת, לצורך קביעת כלל ההוצאה העל־מדינתי, האיחוד האירופי מחשב את התחזית לשיעור הצמיחה כממוצע בין שיעורי הצמיחה בפועל ב־5 השנים האחרונות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית, וכן תחזית צמיחה ל־4 השנים העוקבות. היתרון של שיטה זו הוא ההסתמכות על מאפייני המשק הנוכחיים והתפתחותם הצפויה, אך במחיר של חוסר ודאות גדול יותר. בסופו של דבר ברור כי חישוב מושכל של תוחלת הצמיחה יכולול את שלושת הרכיבים, שיעורי צמיחה בעבר, בהווה ובעתיד, כאשר הדיון יתמקד במשקל היחסי של כל רכיב.

אולם, חומרתו וייחודיותו של משבר הקורונה פוגעות קשה ברלוונטיות של נתונים מלפני המשבר, ובו בזמן מגדילות מאוד את אי־הוודאות באשר לתחזיות לעתיד. הגופים הבינלאומיים, כמו ה־IMF, אומנם מפרסמים תחזיות כאלו (ראו ציור 11), אך אלו מבוססות בעיקר על ההנחה (הסבירה כשלעצמה) שלאחר צמיחה שלילית חדה המשקים יתאוששו ויחזרו תוך 1–3 שנים לרמת התוצר הקודמת, ואף מעבר לכך אם הכלכלה הגלובלית כולה תשתקם יחסית מהר.

בשל הקושי הגדול להציב אומדן סביר לתוחלת הצמיחה אין מנוס מיישום מדיניות פיסקלית ממוקדת בטווח המיידי־קצר לשנת 2021; מדיניות אחראית כמובן, אך ללא יומרות להשגת יעדים ארוכי טווח. התוואי המוצע להשגת היעדים הפיסקליים ייושם החל מ־2022, כאשר יש להניח כי לקראת הפעלת הכללים החדשים תתבהר תמונת הנתונים, קרי, שיעורי הצמיחה בפועל, ואלה הצפויים יהיו אמינים יותר, ויציגו טוב יותר את פוטנציאל הצמיחה של המשק לטווח בינוני־ארוך. לעת עתה, ובהעדר נתון אחר, נשתמש לצורך הדגמת המתווה המוצע בממוצע של שיעורי הצמיחה ששררו בשנים 2017–2019, והתחזית לשיעורי הצמיחה בשנים 2023–2025 (ראו ציור 11), המסתכם ב־3.9%.

ציור 11: שיעור הצמיחה בישראל (2008–2025)



מקור: IMF (2020c)

8. הדגמת המדיניות הפיסקלית: תרחיש פוסט-קורונה

נדגים להלן את המדיניות הפיסקלית המוצעת, ואת אופן השימוש בכללי ההוצאה והגירעון, על ידי כך שנציב בנוסחאות ערכי פתיחה משוערים למשתני ההחלטה אשר הממשלה תידרש לקבוע בעת שתגבש את המתווה הפיסקלי לשנים מספר קדימה. לצורך כך נניח כי בסוף שנת 2021 יעמוד יחס החוב-תוצר על 80%, יחס ההוצאה ציבורית-תוצר על 41%, ותקבולי המיסים על 32.37%³². בנוסף לכך נציב תוחלת צמיחה של 3.9% (בהתאם לחישוב בפרק 7.4), ונניח כי זו נותרת קבועה במהלך חמש שנים קדימה (כאמור, איננו לוקחים בחשבון את התנודות החדות בשיעורי הצמיחה עקב משבר הקורונה). היעדים שנציב הם יחס חוב-תוצר של 78%, ויחס הוצאה ציבורית-תוצר של 43%. באשר למשקולות על היעדים, אנו נציב $\alpha = 0.5$, קרי משקל שווה ליעד ההוצאה וליעד החוב, שכן זו ברירת המחל, כאשר העדפות שונות של הממשלה תבואנה לידי ביטוי בסטייה מערך זה. מכאן שנוסחת כלל ההוצאה תהיה:

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = 0.039 + 4 \left[\frac{t+1}{5-1} \right] \times \left\{ 0.5 \left[0.43 - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - 0.5 \left[\left(\frac{D_t}{Y_t} \right) - 0.78 \right] \right\} \quad (3)$$

ובפרט, בשנה הראשונה של יישום המתווה הפיסקלי החדש ההוצאה הציבורית תגדל ב-

$$3.9\% = 0.039 + 1 \times \{ 0.5[0.43 - 0.41] - 0.5[0.80 - 0.78] \} = 0.039 + 0.01 - 0.01 \quad (3')$$

קרי, על מנת שחלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר G/Y לא ימשיך לרדת, צריך לגדול לפחות בתוחלת הצמיחה 3.9%; כפי שניתן לראות, הפער ההתחלתי מיעד ההוצאה מתקזז (לגמרי במקרה) עם הפער מיעד החוב, ולכן ההוצאה גדלה בשנה הראשונה בשיעור זהה לתוחלת הצמיחה. כעת נציב את הערכים המתאים בנוסחת כלל הגירעון,

$$d_{t+1} = \left(\frac{0.039}{1 + 0.039} \times \frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{t+1}{5-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - 0.78 \right) \quad (4)$$

ועל כן בשנה הראשונה שיעור הגירעון המותר יהיה 2.5%:

$$d_{t+1} = (0.037 \times 0.78) - \left(\frac{1}{4} \right) \times (0.80 - 0.78) = 0.025 \quad (4')$$

מנוסחאות אלו ניתן לחלץ את נטל המס הנדרש בשנה הראשונה:

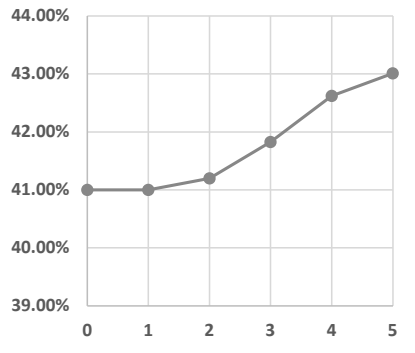
$$\frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{G_t + \Delta G_{t+1}}{Y_{t+1}} - d_{t+1} = 0.385 \quad (5)$$

כלומר, שיעורי המס צריכים להיקבע בשנה הראשונה ליישום התוואי הפיסקלי כך שתקבולי המס יגיעו ל-38.5% מהתוצר, לעומת 37% בנקודת הפתיחה.

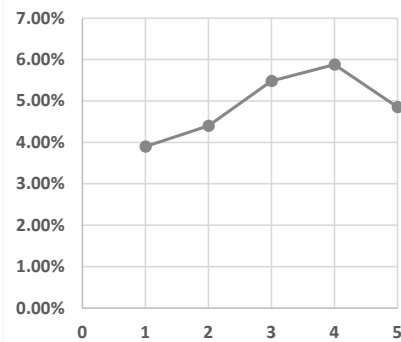
32 אי הוודאות האופפת משתנים אלה הינה עצומה, ועל כן אין להתייחס אליהם כאל אומדנים או תחזיות של ממש, אלא כאל ערכים סבירים לאור מה שידוע לנו עד כה, כאשר שוב, אנו נעזרים בהם אך ורק לצורך הדגמה.

ציורים 12–16 ממחישים את תוואי המשתנים הפיסקליים במהלך חמש השנים מתחילת המתווה: שיעור הגידול בהוצאה הולך וגדל בשנים הראשונות ובהתאם מביא לגידול הדרגתי ב- G/Y , כאשר בשנה האחרונה שיעור הגידול קטן על מנת לייצב את ההוצאה הציבורית על 43% בתום חמש השנים. שיעור הגירעון, שעמדל 4% בעת קביעת המדיניות עקב הפער בין G/Y ל- T/Y , גם הוא נמוך בשנים הראשונות על מנת להביא לצמצום החוב, ולאחר מכן עולה בהדרגה עד לרמה של 2.9%, המקבעת את יחס החוב-תוצר ב-78%. באשר לתקבולי המיסים, בשנה הראשונה נדרש גידול משמעותי לצורך צמצום החוב של כ-1.5%, ואילו בשנה החמישית תקבולי המיסים מגיעים לרמה שמבטי שהחוב יתקבע ביעדו.

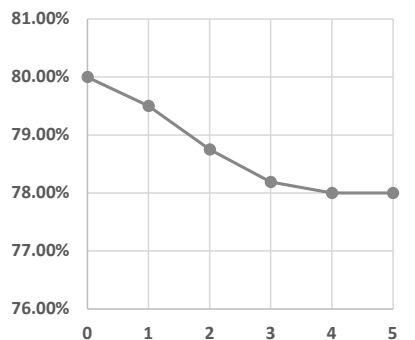
איור 13: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר



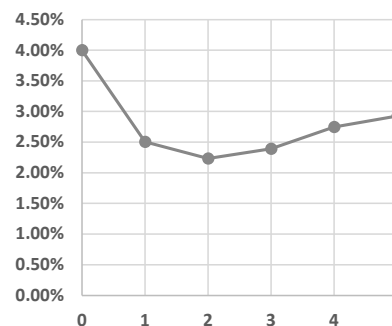
איור 12: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית



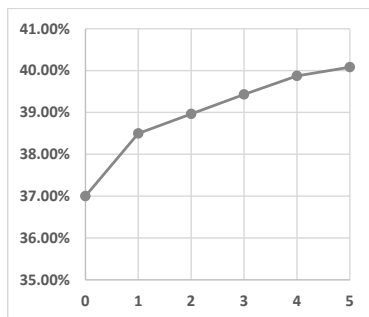
איור 15: יחס החוב-תוצר



איור 14: שיעור הגירעון



ציור 16: תקבולי מיסים כאחוז מהתוצר



כפי שניתן לראות, החתירה ליעדים הנזכרים לעיל כרוכה בגידול הדרגתי בגביית המיסים, כאשר הגידול הנדרש של תקבולי המיסים בשנה הראשונה מגיע ל-1.5 אחוזי תוצר (ראו ציור 16: $Y/T = 37\%$ ל- 38.5%). זהו גידול משמעותי מאוד שקשה להביא למימושו מבחינה פוליטית. בטרנסברג ופופליקר (2020) אנו דנים בהרחבה במערכת המס בישראל, ובפרט בצורך לבצע בה רפורמה מקיפה, דווקא כעת כשיש צורך בתוספת גדולה של תקבולים ממיסים. אם רפורמה זו תצא לפועל, כי אז בשנה הראשונה תתקבל תוספת גבייה שמסתכמת ב-1.4% תוצר, וזאת ללא עלייה בשיעורי מס ההכנסה מיגיעה אישית, ומכאן שהתרחיש המוצג כאן הינו אפשרי. אולם, גם אם ההערכה תהיה שתוספת מיסים של 1.5% תוצר הינה גבוהה מדי, אפשר עדיין להפעיל את המתווה אך עם יעדים שונים במקצת: טבלה 1 מציגה את הגידול הנדרש בתקבולי המיסים בשנה הראשונה כתלות ביעדים שונים, כשהגידול של 1.5% מתקבל כאשר קובעים כאמור יעד של $G/Y = 43\%$, ו- $D/Y = 78\%$.

טבלה 1: הגידול הנדרש בתקבולי המס בשנה הראשונה לפי יעדים שונים
(% תוצר)

יעד G/Y (נקודת מוצא 41%)			יעד D/Y (נקודת מוצא 80%)
43%	42.5%	42%	
1.6%	1.5%	1.4%	76%
1.5%	1.4%	1.3%	78%
1.4%	1.3%	1.2%	80%

אם לעומת זאת היינו קובעים יעד פחות דורשני להוצאה, כמו למשל $G/Y = 42\%$, כי אז היו המיסים צריכים לגדול ב-1.3% תוצר, ועוד פחות היינו מגדירים גם $D/Y = 80\%$. חישובים אלה ממחישים היטב את trade-off הן בין שני היעדים עצמם והן בינם לבין הצורך להעלות מיסים. כך אפשר לייצר מעין "תפריט" של יעדים, על ההשלכות שלהם, אשר יסייע לממשלה לבחור בחלופה הרצויה, תוך לקיחה בחשבון של כלל ההשלכות הפיסקליות וההיתכנות הכלכלית-הפוליטית של כל תרחיש. הדבר ממחיש ביתר שאת את העובדה שנקיטה של צעד פיסקלי כלשהו מצריכה בחינה

של התמונה הפיסקלית כולה, ובכך מציבה מראה בפני הממשלה ותורמת לשמירה על המשמעת התקציבית.

מלבד היכולת לבחון כיצד יעדים שונים משליכים על המשתנים הפיסקליים, כאמור ניתן גם לקבוע בכלל ההוצאה משקלות שונים למרחק מיעד החוב או מיעד ההוצאה. משקלות אלו משקפים את החשיבות שהממשלה מייחסת למרחק מכל יעד, ומשפיעים בהתאם על התוואי של המשתנים הפיסקליים. כך למשל, בתרחיש שהצגנו כאן ובו הגדרנו $\alpha = 0.5$, קרי חשיבות שווה ליעד ההוצאה וליעד החוב, בשנה הראשונה לא מתרחש גידול ב- G/Y , וזאת כתוצאה מכך שהמרחק מהיעד D/Y מתקזז עם המרחק מהיעד G/Y . אך ככל שהממשלה מייחסת משקל רב יותר למרחק מיעד ההוצאה, קרי, ככל ש- α גדולה יותר, כך שיעור הגידול בהוצאה יהיה גדול יותר, וזאת במחיר של עלייה גדולה יותר הנדרשת בתקבולי המיסים.³³ המשקלות בנוסחת כלל ההוצאה מהווים אם כן כלי נוסף בידי הממשלה לקביעת מדיניותה, שכן הם מאפשרים לתת ביטוי לסדרי העדיפויות שלה, ובפרט להעדפותיה באשר לתזמון של השינויים על פני התוואי הפיסקלי.

9. אפקטיביות הממשלה

גם אם ברור כי יש צורך בקביעת יעד ל- G/Y גבוה יותר מהיחס הנוכחי, חשוב להדגיש כי ההגדלה של ההוצאה הציבורית כשלעצמה איננה ערובה לצמצום הפערים באספקת שירותים ציבוריים חיוניים. יתרה מזאת, אם הגדלת התקציבים תיעשה ללא צעדים משלימים, הדבר עלול להתגלות כחרב פיפיות, שכן הזרמת משאבים תוספתיים לתוכניות או למנגנונים קיימים אשר אינם אפקטיביים רק תנציח את חוסר היעילות, תוך מניעת פתרונות אלטרנטיביים.³⁴ כמו כן, בהקשרים רבים שימוש מושכל יותר ויעיל יותר במשאבים הקיימים יכול לשפר מאוד את המצב מבלי להזדקק לתוספות תקציביות. העובדה שנקודת הפתיחה כיום הינה של סקטור ציבורי "רזה" מהווה הזדמנות מצוינת לבחון את פעולתם של משרדי הממשלה ואת תוצאותיהן של תוכניות והתערבויות הנסמכות על תמיכה מתקציב המדינה, ולהתנות הזרמת משאבים נוספים בהוכחת אפקטיביות ובהקמת מנגנונים קבועים שיעשו זאת באופן שוטף. כלומר, הגידול ההדרגתי של G/Y לעבר היעד שייקבע צריך להיות מותנה ומלווה בתהליכי עומק שיבטיחו כי משאבים ציבוריים אלה אכן ישיגו את יעדם. קיימת כיום מודעות גוברת במדינות רבות לצורך לעשות זאת, כאשר ישנן כמה גישות ודרכי פעולה שחותרות לכך:

- פיתוח כלים לבחינה ולשיפור האפקטיביות של הסקטור הציבורי, ובפרט של הממשלה, בהתבסס על הגישה הידועה כ-"Moneyball"³⁵ אשר דוגלת ב-

33 כך למשל, אם הממשלה רוצה להגדיל את G/Y באופן משמעותי יותר בשנים הראשונות של התוואי, ניתן לקבוע $\alpha = 0.7$ שייביא לגידול בהוצאה בשנה הראשונה של 4.7% (לעומת 3.9% כאשר $\alpha = 0.5$). עם זאת, הדבר ידרוש גידול במיסים של 1.8% תוצר (לעומת 1.5%).

34 בהקשר זה יש לציין כי יש אינדיקציות לכך שאפקטיביות הממשלה בישראל אינה נמוכה בהשוואה בינלאומית. להרחבה על אודות אפקטיביות הממשלה בישראל ביחס למדינות ה-OECD, ראו מחקרו של פרופ' מומי דהן בכתובת <https://www.idi.org.il/media/7834/government-effectiveness-in-israel.pdf>

35 ראו <http://moneyballforgov.com> וגם <https://results4america.org/about-us>

- בניית מערך ידע לגבי שיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר ישיגו את התוצאות היעילות והאפקטיביות ביותר, על מנת שקובעי המדיניות יוכלו לקבל החלטות טובות יותר.
- השקעה מבוקרת של כספי מיסים בשיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר מתבססות על נתונים, ראיות אחרות והערכה כדי להראות את האפקטיביות שלהן.
- אי־תקצוב של שיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר נכשלות באופן עקבי בהשגת תוצאות הניתנות למדידה.

• שימוש נרחב בניסויים לבחינת האפקטיביות של התערבויות בשיטת ה־Randomized controlled trials (RCT), קרי, מחקרים שבהם כלי מדיניות או תוכניות התערבות מופעלים על מדגם מקרי מתוך אוכלוסיית היעד, תוך השוואה למדגם מקרי אחר אשר אינו מקבל את הטיפול. מחקרים אלה צריכים להיות מלווים גם בבחינת היכולת לבצע "scaling up", כלומר שניתן להרחיב את המדיניות לאוכלוסיית היעד כולה מבלי לאבד את האפקטיביות, אם זו הוכחה ב־RCT.

• בחינת הפוטנציאל של הטכנולוגיות הדיגיטליות החדשות לשפר ואף לשנות שינוי מרחיק לכת את אופן פעולת משרדי הממשלה והסקטור הציבורי בכללותו, תוך הפיכתו לסקטור דינמי ויזמי (OECD, 2019). הדבר עשוי להביא לדרכי פעולה ופתרונות שלא דווקא כרוכים בתוספות תקציביות, אלא ביישום שיטות חדשניות לאספקת השירותים שיביאו לחיסכון תקציבי ניכר המאפשר הרחבת פעילות אחרת ויעילה יותר. דוגמאות לכך:

- רפורמה מקיפה במיסוי ענף הרכב, אשר מחד גיסא תגבה תשלום מכל נהג על פי זמן ומקום הנסיעה ומספר הנוסעים ברכב, ומאידך גיסא תוריד מיסים קיימים במשחק סכום אפס; רפורמה כזאת יכולה להביא להקלה ניכרת בפקקים בטווח הקצר־בינוני, בלא להזדקק להשקעות עתק בתשתיות ובתחבורה ציבורית (טרכטנברג וזר־אביב 2020).
- בשל הגידול המהיר של האוכלוסייה בישראל, והפיגור שעדיין ישנו בבניית בתי ספר, יש מחסור מתמיד בכיתות לימוד. אולם שיטות ההוראה עומדות בפני שינוי מרחיק לכת, ואחד מכיווני השינוי שמסתמנים הוא היעלמות ה"כיתה" המסורתית כעוגן של בית הספר. כמו כן, ברור כי המערכות הדיגיטליות הולכות ותופסות מקום מרכזי יותר בחינוך על שלביו והיבטיו השונים, ועל כן ברור כי ההשקעות הפיזיות וכלל הכלים שבשימוש היום במערכת החינוך חייבים להתאים את עצמם להתפתחויות אלו. חלק לא מבוטל משינויים אלה כרוך בעלויות נמוכות יותר מהשיטות הקיימות, ובוודאי בכל מקרה יש להימנע מהגדלת תקציבים על "more of the same".

• Zero-based budgeting (ZBB) – על פי שיטה זאת, כל פעם שנבנה תקציב שנתי או רב־שנתי בודקים מחדש כל סעיף וסעיף בו – את הנחיצות, הרציונל, האפקטיביות וכדומה. כלומר, לא לוקחים כבסיס וכמובן מאליו את התקציב האחרון ובוחרים רק תוספות או קיצוצים בשוליים, אלא בוחרים את התקציב כולו. הדבר אינו קל לביצוע, ובמקרה של משרדי ממשלה שבהם החלק הארי של התקציב מוקדש לשכר (כמו משרד החינוך), הבחינה המעמיקה תתייחס בהכרח לחלק קטן מאוד ממנו. אולם, אפשר בהחלט לבנות תוכנית רב־שנתית שעל פיה כל שנה ייבדק מספר קטן של משרדי ממשלה בשיטה הזאת, כך שתוך קדנציה של ממשלה יעברו רוב המשרדים תהליך כזה.

תהליך גיבוש ואישור תקציב המדינה הנהוג בישראל כרוך מחד גיסא בהקצאת תוספות תקציביות כפועל יוצא של סדרי עדיפויות של אגף התקציבים ושל מיקוח פוליטי מול השרים, ומאידך גיסא

בקיצוצים אשר הינם לרוב רק בשוליים ואינם משקפים בחינה מעמיקה של ההוצאה הציבורית. אנו סבורים שאם קובעים כיצד גידול מתמשך ומשמעותי ב- G/Y , ועושים זאת בצורה אמינה, הדבר עשוי לסייע בהנהגת תהליכים של בחינה מעמיקה של פעולת הממשלה על תוכניותיה, כמתואר דלעיל, וזו תביא לשיפור מרחיק לכת באפקטיביות של הסקטור הציבורי. זאת כיוון שהן עבור הדרג הפוליטי (קרי, השרים) והן עבור הדרג הפקידותי-מקצועי במשרדים השונים, האפשרות לזכות במשאבים מוגדלים באם ההוצאה תוכח כאפקטיבית תהווה תמריץ עוצמתי ליישום השיטות הללו. בכל מקרה, החתירה להנהגת שיטות מוקנות של בחינת אפקטיביות וביצוע שינויים כתוצאה מכך צריכה להיות חלק בלתי נפרד מהמדיניות הפיסקלית החדשה, ולא נדבך נפרד שסיכויו להתבצע מוטל בספק.

10. הערות לסיכום

אחד האפיונים הבולטים של כלכלת ישראל לפני משבר הקורונה היה הסתירה שבין ביצועים מקרו-כלכליים מצוינים לבין שירותים חברתיים ירודים ונטל כלכלי כבד על משקי הבית. סתירה זאת נבעה מדבקות במדיניות פיסקלית שהייתה נכונה, ואף כורח המציאות, בזמנה, אך הפכה מאז לפחות רלוונטית ואף למזיקה, כפי שבא לידי ביטוי במחאה החברתית הגדולה של 2011. תרם לכך חוסר הנכונות של הממשלה לבחון את התמונה הפיסקלית הרחבה בעת קביעת תקציב המדינה מדי שנה, והדבקות הדוגמטית בכללים מיושנים.

המדיניות המוצעת כאן משלבת ומאזנת בצורה מובנית בין הצורך לתת מענה לצרכים הבסיסיים של האזרחים באספקת שירותים אזרחיים מרכזיים כגון בריאות וחינוך, לבין שמירה קפדנית על האחריות הפיסקלית על ידי קביעת יעד קשיח גם ליחס החוב-תוצר. אפשר אם כן לדאוג לשתי המטרות, ובלבד שהדבר ייעשה במסגרת יעדים וכללים מפורשים ושקופים אשר ניתן לעקוב אחרי השלכותיהם על פני זמן.

לצורך זה יש להיפרד מהדימוי של "השמן והרזה", קרי של ממשלה מנופחת וסקטור עסקי דל, דימוי אשר מזמן אינו תואם את המציאות. ערב משבר הקורונה הייתה ההוצאה הציבורית בישראל קטנה מזו של רוב המדינות המפותחות, נטל המס היה נמוך יחסית, וחלקה של המדינה באספקת שירותים בסיסיים היה קטן מהנדרש. בחלוף משבר הקורונה יהיה צורך בשינוי כיוון גם בהקשר הזה, במסגרת של מדיניות פיסקלית החותרת ליעדים ארוכי טווח. יחד עם זאת, יש להגביר את האפקטיביות של הוצאות הממשלה, אשר לעיתים קרובות אינן ממלאות את ייעודן ועל כן מהוות נטל על המשק. מהלך מתמשך של הגדלת G/Y מהווה הזדמנות מצוינת לבדק בית במשרדי הממשלה על יעילות פעולותיהם, שכן ניתן להתנות תוספות תקציביות בבדיקת האפקטיביות של התוכניות הקיימות ואלו שהמשרדים ירצו לקדם.

מנגד, אפשר אולי לטעון שהמדיניות המוצעת מגבילה מדי את יכולת התמרון של הממשלה לאורך זמן, ושהנוסחאות לכללים הפיסקליים מורכבות מדי. אולם, גם ערב הקורונה מרחב התמרון הפיסקלי של הממשלה היה מוגבל למדי, אלא שזה קרה ללא דיון אמיתי וללא התייחסות ליעדים ארוכי טווח. באשר לקושי שבנוסחאות, מה שקובע בסופו של דבר הוא השורה התחתונה, קרי, הגדלים הפיסקליים שמתקבלים מהן לצורך גיבוש תקציב המדינה מדי שנה, בדמות שיעור הגידול בהוצאה הציבורית, שיעור הגירעון ותקבולי המיסים – המורכבות נשארת מנת חלקם של הדרגים המקצועיים.

משבר הקורונה חשף ביתר שאת את הפערים הגדולים שנפערו לאורך זמן בין הצרכים החברתיים

לבין השירותים הציבוריים המסופקים בפועל, בפרט בתחום הבריאות והחינוך. כמו כן, המשבר הביא לפריצת המוסכמות לגבי המדיניות הפיסקלית, ולמידה רבה של ניסוי וטעייה בכלים המופעלים במסגרתה. יש לקוות שמשבר הקורונה ידרבן גם הערכה מחדש של מדיניות זאת, לא רק לצרכים קצרי טווח אלא גם בפרספקטיבה רחבה יותר. משזה יקרה, אימוץ העקרונות של המתווה המוצע כאן יוכל לתרום להנחלת גישה פיסקלית שקולה ומאוזנת הרבה יותר.

מקורות

- אקשטיין צ', ליפשיץ א' ולרום ט' (2017), "תמורות בשוק העבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית. בן בסט א' ודהן מ' (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה. בנק ישראל (2020), דו"ח בנק ישראל לשנת 2019, מרץ 2020. בנק ישראל (2020ב), התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2020. המועצה הלאומית לכלכלה (2009), גיבוש תקציב המדינה בישראל, משרד ראש הממשלה. וייס א' (2020), תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pon_2020heb.pdf. טרכטנברג מ' (2020), מערכת הבריאות על פרשת דרכים, חיפה. טרכטנברג מ' ופופליקר א' (2019), לקראת מדיניות פיסקלית חדשה לישראל: האיזון הנכסף בין אחריות תקציבית לצרכים חברתיים, חיפה. טרכטנברג מ' ופופליקר א' (2020), על המסים ועל הנפלאות: לקראת רפורמה במערכת המס, חיפה. טרכטנברג מ' וזריאביב ה' (2020), להתיר את הפקק הגורדי 2.0: מחירי דרך ותחבורה שיתופית כמענה לגודש, חיפה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2018), תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2019 וההנחות המקרו-כלכליות, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04177..pdf>. Alesina A. (2003), "The Size of Countries: Does it Matter?", *Journal of the European Economic Association* 1(2-3), 301–316. Alesina A. and Tabellini G. (1990), "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *The Review of Economic Studies* 57(3), 403–414. Alesina A. and Wacziarg R. (1998), "Openness, Country Size and Government", *Journal of Public Economics* 69(3), 305–321. Badinger H. and Reuter W. H. (2017), "The Case for Fiscal Rules", *Economic Modelling* 60, 334–343. Ben-Bassat Avi, Gronau Reuben and Zussman Asaf (eds.) (2020), *The Israeli Economy, 1995–2017, Light and Shadow in a Market Economy*, Cambridge. Cordes T., Kinda M. T., Muthooru M. P. S. and Weber A. (2015), *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* (No. 15-29), International Monetary Fund. Dahan M. and Strawczynski M. (2013), "Fiscal Rules and the Composition of Government

- Expenditures in OECD Countries”, *Journal of Policy Analysis and Management* 32(3), 484–504.
- Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J. and Kumar M. S. (2008), “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union”, *Economic Policy* 23(54), 298–362.
- European Union (2018), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Institutional Paper 075, March. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf.
- Guichard, S. *et al.* (2007), “What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/180833424370>.
- Holm-Hadulla F., Hauptmeier S. and Rother P. (2012), “The Impact of Expenditure Rules on Budgetary Discipline over the Cycle”, *Applied Economics* 44(25), 3287–3296.
- International Monetary Fund (IMF) (2017a), *Fiscal Rules Dataset 1985-2015*, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/FAD-Fiscal%20Rules%20Dataset.xlsx>.
- International Monetary Fund (IMF) (2017b), *How to Select Fiscal Rules: A Primer*, Washington, December, <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>.
- International Monetary Fund (IMF) (2020a), *Fiscal Monitor Dataset*, Washington, October, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>.
- International Monetary Fund (IMF) (2020b), *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, Washington, October, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>.
- International Monetary Fund (IMF) (2020c), *World Economic Outlook Dataset*, Washington, October, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>.
- Kopits M. G. and Symansky M. S. A. (1998), *Fiscal Policy Rules* (No. 162), International Monetary Fund.
- Kriwoluzky A., Pagenhardt L. and Rieth M. (2020), “Fiscal Rules Mitigate Economic Setbacks during Crises”, *DIW Weekly Report* 10(52/53), 495–503.
- Leibfritz W., Roseveare D. and Van Den Noord P. (1994), *Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance*, OECD Economic Department Working Paper.
- Ljungman G. (2008), *Expenditure Ceilings – A Survey* (No. 2008-2282). International Monetary Fund.
- OECD (2019), “Using Digital Technologies to Improve the Design and Enforcement of Public Policies”, *OECD Digital Economy Papers*, No. 274, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99b9ba70-en>.

- OECD (2020a), *OECD Economic Surveys: Israel 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6a7d907-en>.
- OECD (2020b), Gross Domestic Product (GDP) (indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en.
- OECD (2021), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en.
- Razin A. (2019), *The Struggle Towards Macroeconomic Stability: Analytical Essay* (No. w25816), National Bureau of Economic Research.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N. T. and Weber A. (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules: A New Dataset*, IMF Working Paper No. 12/187.
- Van Nispen F. (2017), *Better Safe than Sorry: European Fiscal Governance*, SPS Working Papers, European University Institute.
- Velasco A. (1999), A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms", in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 37–58), University of Chicago Press.
- Wierds P. (2008), *How do Expenditure Rules Affect Fiscal Behavior?* DNB Working Papers 166, Netherlands Central Bank.

גבולות השיתוף והשוויון והשלכותיהם על הסדרי ביטוח: מקרה הקיבוצים¹

מיכל אליהו-אשכנזי, יפה מכנס

תקציר

מחקר זה בוחן את השלכות הערבות ההדדית על הסדרים כלכליים פנימיים כגון פנסיה, טיפול סיעודי והבטחת מימונו בקיבוצים השיתופיים והמתחדשים. לצורך המחקר זיהינו חמישה פרמטרים מרכזיים: דמוגרפיה, גובה הפנסיה בקיבוץ, סוג הטיפול הסיעודי בקיבוץ, אופן הבטחת מימונו והתעשייה הקיבוצית.

ביחס לפנסיה מצאנו כי במוצע היא גבוהה יותר בקיבוצים גדולים יותר מבחינה דמוגרפית ובקיבוצים שיתופיים לעומת מתחדשים, וכן בקיבוצים שניתן בהם טיפול סיעודי טוב יותר.

ביחס לטיפול סיעודי מצאנו כי ככל שהקיבוץ ותיק יותר וגדול יותר מבחינה דמוגרפית כך גדלה הסבירות לניהול בית סיעודי, משפחתי או מפוקח. כמו כן, ככל שמספר החברים הסיעודיים בקיבוץ גדול יותר כך סביר יותר שהקיבוץ ינהל בית סיעודי, וככל שהפנסיה בקיבוץ גבוהה יותר כך סביר יותר שיימצא בית סיעודי המפוקח על ידי משרד הבריאות.

ביחס להבטחת המימון של הטיפול הסיעודי מצאנו כי ככל שקיבוץ ותיק יותר כך עולה הסבירות שייסייע במימון הטיפול הסיעודי באמצעות קרן פנימית ייעודית לסיעוד; ככל ששיעור החברים הקשישים (+65) עולה (ובהתאם גם מספר החברים הסיעודיים) כך עולה הסבירות לפתרון משולב במימון הטיפול על פני הסתמכות על קרן פנימית בלבד.

מבנה המאמר הוא כדלקמן: I מבוא; II רקע – שלושה נושאים: (א) מבנה כלכלי-חברתי של קהילה והשפעתו על בריאות היחיד, (ב) קיבוץ וחוסן קהילתי ו-(ג) ממשבר הקיבוצים ועד לימינו; III מתודולוגיה; IV הצגת משתני המחקר; V תוצאות המחקר; VI סיכום ודיון, ו-VII נספחים.

I מבוא

לאורך עשרות שנות קיומם של הקיבוצים ניסו חוקרים רבים להסביר את הישרדותם השיתופית בסביבה קפיטליסטית. נמצא כי שיקולים כלכליים ומבנה ההון האנושי הם מרכיבי מפתח בהישרדותם. רובד כלכלי שיתופי הינו עיקרון הכרחי לקיומו של יישוב כקיבוץ. היקף השיתוף הכלכלי ומידת

1 מתוך חיבור לקבלת תואר דוקטור, בית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטת בריאלין.

השוויון הם שקובעים את גבול אחריות הקיבוץ כלפי חבריו בהסדרי ביטוח פנימיים כגון פנסיה, בריאות וסיעוד (הטיפול הסיעודי המוצע והבטחת מימון).

קואופרטיב המנהל מערכת כלכלית-חברתית התומכת בקבוצת אוכלוסייה מסוימת נדרש להתמודד עם בעיות מסוג *moral hazard* ו-*adverse selection* העשויות להטות את החלטותיו. תופעת ה-*adverse selection* קובעת את מידת העזרה ההדדית והסבסוד הבין-דורי בהסדרים הכלכליים הפנים-קיבוציים.

הרעיון העומד בבסיס חברה קואופרטיבית הוא שבאמצעות שילוב כוחות ויכולות, חברים יכולים לשפר את רמת חייהם. הרעיון מבטא את האמונה שקבוצת אנשים יכולה לסייע לעצמה ולהיות אחראית לגורלה. חברה קואופרטיבית מבוססת על עקרונות של שוויון והזדהות עם האחר. כיום, שיקולים כלכליים מנחים את הקיבוץ למקסום תועלתו, והם מהווים בסיס לקבלת החלטות רציונליות. במאמר זה נעסוק בתשלום פנסיה כביטוי לערכות ההדדית בקיבוץ המתחדש מאז 2005. בנוסף, נבחן את התמודדות הקיבוצים עם הרפורמה בניהול בתים סיעודיים (2016), ואת הטיפול הסיעודי הניתן בהם כיום בהתאם להוראות הרגולטוריות החדשות של משרד הבריאות. הוראות אלו קובעות כי מוסדות סיעודיים שהם מפוקחים על ידי משרד הבריאות ובמימון ממשלתי מחויבים לדרישות נוקשות בניהולם ולתקנים מחמירים במבנה הפיזי ובצוות הרפואי והמקצועי.

כמו כן נעסוק בהתמודדות הקיבוצים עם הרפורמה בביטוח סיעודי מסחרי (2012), שקבעה כי פוליסות סיעוד קולקטיביות המנוהלות בחברות ביטוח תבטלנה בהדרגה, כך שמבוטחים מבוגרים נותרו ללא כיסוי.

II רקע

(1) מבנה כלכלי-חברתי של קהילה והשפעתו על בריאות היחיד

מבנה כלכלי-חברתי של קהילה משפיע על בריאות היחיד ועל רווחתו הפיזית והמנטלית, והוא בעל חשיבות מעל למאפייניו האישיים. הסדרי מגורים משפיעים על אופי המשפחה ועל מבנה משק הבית ויש להם חשיבות רבה ביחס לקשישים, בפרט בהשלכות על תמיכה חברתית, יחסים בין-דוריים, מצב בריאות, בידוד חברתי, סיפוק מהחיים ורווחה כללית. חברי קיבוץ קשישים אינם סובלים מעוני, בדידות, ניצול ואלימות ואינם חשופים לפשע ולתאונות דרכים, בדומה לרבים ממקביליהם בכלל האוכלוסייה, הודות לחיים בקהילה תומכת ובסביבה מוגנת.

Wen, Browning and Cagney (2003) בחנו את השפעת המבנה הכלכלי של הקהילה על בריאות היחיד והעריכו את ההשפעות של מידת העושר, העוני ואי-השוויון בהכנסות בשכונות מגורים בארה"ב. הם חקרו את הדרכים שבהן סביבה פיזית, שירותים לשיפור הבריאות, פשע ומשאבים חברתיים פועלים כמכניזם ברמת הקהילה לבחינת השפעת התנאים הכלכליים והמבניים על הבריאות. תוצאותיהם העידו על כך שעושר משפיע על הערכה עצמית של בריאות. הם דיווחו כי הרכב של מדדים חברתיים הסביר את השפעת העושר, אשר נמצא בעל השפעה קונטקסטואלית בלתי תלויה על בריאות הפרט. כלומר, הימצאותם של תושבים אמידים חיונית לקיום קהילה חברתית שהיא בעלת השפעה חיובית על בריאות. Cagney et al. (2005) מצאו כי השפעה זו מתקיימת גם בקרב קשישים. הוכח גם כי קהילה אמידה משפיעה על תנאים חברתיים קהילתיים שעשויים להיות בעלי השלכות על רווחת הפרט, כולל מצב בריאותו (Sampson, 1993, Brooks-Gunn et al.).

Morenoff and Earls (1999) מצאו כי מדד העושר שימש כמנבא עקבי לקרבה בין-דורית ולחליפין הדדי. מחקרים אחרים התמקדו בהתפלגות ההכנסה כמנבאת רמת בריאות כללית בקהילה. Lynch et al., Kennedy, Kawachi and Pro-throw-Stith, 1996; Kaplan et al., 1996; 2000; Marmot and Wilkinson, 2001; Wilkinson, 1996 קובעים כי הגורם החשוב לגבי מצב בריאות הוא הכנסה יחסית, כלומר המצב הסוציאקונומי של האנשים ביחס לאחרים בקהילה. Huisman, Kunst and Mackenbach (2003) טענו כי לצורך שיפור מצב הבריאות של הקשישים חשוב שישופרו גם המשאבים החומריים, החברתיים והתרבותיים שלהם.

(ב) קיבוץ וחוסן קהילתי

הקיבוץ הינו חברה שיתופית המשמרת מידה של אחריות הדדית בין חבריה, מתוך אמונה כי באמצעות שילוב כוחות ומשאבים כלכליים וחברתיים ניתן לשפר את רווחת החברה כולה. Becker (1976) הגדיר "אלטרואיסט" כאדם המנסה להפחית את הצריכה שלו כדי להעלות את צריכת האחר. כלומר, התועלת שלו נובעת מצריכתו האישית אך גם מכך שסייע לאחר להעלות את צריכתו. Don (1996) טען כי התנהגות אלטרואיסטית משפרת ומחזקת יעילות כלכלית בקיבוץ בין שהיא קיימת ממניעים אידאולוגיים ובין שהיא אלטרואיסטית. הוא הדגיש כי התנהגות אנוכית אך חכמה תוביל לתוצאות דומות למאפייני השיתוף והשוויון של האלטרואיזם. לאורך עשורים נתפסו הקיבוצים ככלתי יעילים כלכלית בשל עקרונות השוויון החברתיים והתרבותיים שלהם. עם זאת, לאורך שנות קיומם הפגינו הקיבוצים תוצאות כלכליות מרשימות בחקלאות ובתעשייה. בשנים 2000–2017 היוותה התעשייה הקיבוצית כ-9% מסך התעשייה בישראל (איגוד התעשייה הקיבוצית), בעוד ששיעור האוכלוסייה הקיבוצית היה בשנים אלו כ-1.5% מכלל האוכלוסייה בישראל ו-2% מהאוכלוסייה היהודית. בשנת 2017 היה חלקם של הקיבוצים בייצור החקלאי הארצי כ-48%, ונאמד בכ-14.5 מיליארד ש"ח (שנתון התנועה הקיבוצית 16).

מושגי השיתוף, השוויון והאחריות ההדדית בקיבוץ עברו שינויים בשלושת העשורים האחרונים. הקיבוצים הוקמו כיישובים המבוססים על שיתוף, שוויון וערבות הדדית ונוהלו כחברה שבטית רבי-דורית. המשק הקיבוצי והקהילה היוו את מרכז החיים הכלכליים-חברתיים, ולכן לאורך שנים הועדפה השקעה משקית על פני הסכונות אישיים. חברי הקיבוץ השיתופי נהנו מאיכות חיים גבוהה יותר בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל הודות ליתרונות לגודל. חברי הקיבוץ הצעירים הניעו את כלכלת הקיבוץ, היו אחראים לגידול הדמוגרפי הטבעי בו, ביססו אותו מבחינה כלכלית, חברתית ותרבותית, טיפלו בחברים נזקקים, ושילבו את כל החברים בעבודות המשק.

במשך עשורים רבים יושם בקיבוצים מודל "ההזדקנות המוצלחת" אשר אופיין ברישות חברתית-כלכלית ובקהילה תומכת. מודל זה הצליח הודות לשילוב חברי המשק הקשישים בוועדות הקהילה, והודות להמשך העסקתם בהתאם לרצונם וליכולתם. פעולות אלו תרמו לשימור חיוניותם. עד אמצע שנות ה-90 נמצאה תוחלת החיים של חברי קיבוץ מעל גיל 50 ארוכה יותר בהשוואה למקביליהם בכלל האוכלוסייה בישראל. בנוסף, חברי קיבוץ קשישים המשיכו לגור בבתיהם, בסביבתם המוכרת, קרוב לשכניהם ולמשפחתם. כל אלו התאפשרו הודות לכך שהקיבוץ שימש (וממשיך לשמש גם כיום) מרחב מוגן שבו המגורים הינם בתי קרקע נגישים הממוקמים בשבילי הקיבוץ הבטוחים (Leviatan, 1989, 1999).

Abramitzky (2007, 2008, 2011, 2018) טוען כי קיומם של קיבוצים שיתופיים מותנה

בהישארותם של חברי הקיבוץ הצעירים היזמים המוכשרים התורמים לקידום הכלכלה הקיבוצית ולפיתוחה. חברי קיבוץ אלו יישארו כל עוד תועלתם בקיבוץ תהיה שווה או גדולה מזו שמחוץ לקיבוץ. עוד הוא מצא כי עושרו של הקיבוץ משמש "אמצעי נעילה" המעלה את סיכוי ההישארות בקיבוץ, מפחית את שיעור היציאה ממנו ומקדם חלוקה שוויונית יותר בשכר.

(3) ממשבר הקיבוצים ועד לימינו

מיום הקמת המדינה, ובמשך כשלושה עשורים, הונהגה בישראל מדיניות סוציאליסטית בראשות מפלגת העבודה. מפלגה זו תמכה בקיבוצים בנדיבות, בשל הגנתם על גבולות המדינה ובשל קרבתם הפוליטית. בשנת 1977 נבחר "הליכוד" לראשונה להנהגת המדינה וקידם כלכלה חופשית: צמצום סובסידיות והגבלת רצועת הנייד של שער החליפין בצד עליית המע"מ (מ-8% ל-12%). היעדר ריסון תקציבי ומוניטרי הובילו לירידה ביצוא ולאיןפלציה שנתית של עשרות עד מאות אחוזים. הצמדת חובות ארוכי טווח למדד המחירים הגדילה מאוד את ההתחייבויות, שעד אז היו נומינליות.

הקיבוצים הדתיים אימצו מדיניות כלכלית מרסנת, ואילו הקיבוצים החילוניים חיפשו מקורות מימון חדים ומצאו את עצמם מעורבים בפעילות ספקולטיבית בשוק ההון (Fishman and Goldschmidt, 1990). בינואר 1983 התפוצצה "הבועה", מחירי המניות בבורסה צנחו והביאו למשבר כלכלי במשק. בשונה מהקיבוצים החילוניים, אשר חוו קריסה של המערכות הסוציאל-אקונומיות שלהם ונדרשו להסדרי חובות ארוכי טווח עם הממשלה והבנקים, הקיבוצים הדתיים חוו את המשבר בקלות והסתפקו בערבות ההדדית בין קיבוצי תנועת הקיבוץ הדתי.

כל 267 הקיבוצים החלו את דרכם עם אידאולוגיה שיתופית שוויונית. "משבר הקיבוצים" הרב-מערכתי שפקד אותם בשנים 1980–1990 הוביל כ-80% מהם לשנות את המבנה ל"מתחדש"². בעשורים האחרונים חוו הקיבוצים המתחדשים שינויים משמעותיים בתחומי הרפואה, הסיעוד והפנסיה, כמו גם בגיוון מעמדות של החברים, שיוך נכסים ודירות, תעשייה ודמוגרפיה. שינויים התרחשו גם במארג הלאומי, בחוקי המס ובתקנות הביטוח לאומי. המשותף לכולם הוא צמצום האחריות של הקיבוץ המתחדש כלפי חבריו והעברה של בעלות הרכוש לידיהם.

בקיבוצים המתחדשים החברים נושאים כיום באחריות אישית לקיומם ולעתידם, כולל חינוך ילדיהם, ניהול כספם, תשלומים עבור מוצרים ושירותים הנרכשים מהקיבוץ, תשלום עבור מיסי קהילה, צבירה פנסיונית אישית, רכישת ביטוח בריאות וסיעוד פרטי וכו'. מאפיין חשוב נוסף הוא מעבר מהסדרים קולקטיביים פנים-קיבוציים הממקסמים רווחה לאלו הממקסמים רווח. למרות תהליכי ההפרטה וההתחדשות, הקיבוצים מצליחים גם לאחר מאה שנות קיומם, והם עדיין תופעה בלעדית לישראל. ייחודם של הקיבוצים נשמר הודות לקיומו של רובד בסיסי של אחריות ועזרה הדדית בקרב החברים. כל הקיבוצים המתחדשים מנהלים קרן ערבות הדדית המספקת "רשת ביטחון" למימון הוצאות בריאות, סיעוד ופנסיה עבור חברים נזקקים. הקרן נתמכת בעיקר על ידי חברי הקיבוץ הצעירים בגיל העבודה.

2 קיבוץ מתחדש הינו אגודה שיתופית המאורגנת על יסודות של שיתוף הכלל בקניין (בשונה מקיבוץ שיתופי המאורגן על יסודות של בעלות הכלל בקניין), של עבודה עצמית, שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, והמקימת ערבות הדדית בעבור חבריה, ואשר בתקנונה קיימת הוראה אחת או יותר מאלה: א. חלוקת תקציבים בהתאם לתרומה, לתפקיד או לוותק; ב. שיוך אמצעי ייצור לחברים; ג. שיוך דירות.

III מתודולוגיה

לצורך איסוף נתוני המחקר פנינו בשנת 2018 לכל 267 הקיבוצים בישראל. 176 קיבוצים השיבו לשאלונים, ונתונים מהווים את "נתוני המחקר". שאלות כלליות (מיקום גאוגרפי, שנת ייסוד, שיתופי/מתחדש, דתי/חילוני וכו') ושאלות בנושא תעשייה קיבוצית (בעלות על תעשייה, תחום התעשייה, הקמה וסגירת מפעלים וכו') ודמוגרפיה (גיל חברי הקיבוץ וילדיהם, מספר תושבי הקיבוץ וילדיהם ותושבי ההרחבה וילדיהם, סטטוס החברים בקיבוץ וכו') נענו במלואן על ידי מרבית הקיבוצים. שאלות בנושא הפנסיה (פנסיות היעד בקיבוץ, גובה הגירעון האקטוארי וכו'), טיפול סיעודי ואופן מימונו, נענו במלואן על ידי 122 קיבוצים בלבד. הניתוח הסטטיסטי במחקר זה מבוסס על 122 הקיבוצים הללו, ונתונים מהווים את המדגם. נתוני המחקר בנושאי תעשייה, פנסיה וסיעוד מעודכנים לשנת 2018, והנתונים הדמוגרפיים מעודכנים ליום 31.12.2016.

שלבי ההתקשרות הראשוניים כללו פנייה אישית בדוא"ל לכל אחד מהקיבוצים ולוו בשיחה טלפונית להיכרות עימנו ולהצגת המחקר. עם קבלת ההסכמה לשיתוף פעולה ולסיעוד במחקר, פנינו ישירות לבעלי התפקידים הייעודיים בקיבוץ. כך למשל פנינו למנהל/ת הקהילה ו/או למרכז/ת המשק בנושאים כלליים כגון דמוגרפיה, תעשייה, הרחבה קהילתית, מגמות שיוך דירות ונכסים ועוד; לאחר/ית תחום בריאות וסיעוד בנושא טיפול סיעודי ומימונו; ולאחר/ית פנסיה בשאלות בנושא פנסיה וגירעון אקטוארי.

הקיבוצים התבקשו להשיב על שלושה שאלונים נפרדים:

שאלון ראשון כללי – עסק בשאלות לגבי סוג הקיבוץ (שיתופי/מתחדש), שנות הוותק של הקיבוץ (שנת ייסוד) ודמוגרפיה. במסגרת שאלון זה נעשה מיון לשלוש קבוצות אוכלוסייה: (1) אוכלוסיית האג"ח (אגודה שיתופית חקלאית) – הכוללת את חברי הקיבוץ וילדיהם (0–21), (2) תושבים זמניים וילדיהם החיים בקיבוץ, (3) תושבי ההרחבה הקהילתית וילדיהם המשתייכים לאגודה המוניציפלית. לחברי הקיבוץ ערכנו פילוח גילאי לפי קבוצות גיל (עד 35, 35–50, 50–65, 65–80 ו-80+) והבחנו בין חברים במעמד של חברות מלאה לבין חברים בעצמאות כלכלית. בנוסף אספנו נתונים על אודות ילדי החברים (0–18) והבחנו בין ילדים של חברים בחברות מלאה לבין ילדים של חברים בעצמאות כלכלית, בני קיבוץ חיילים (18–21) ובנים אחרי צבא (21+) החיים בעצמאות כלכלית (כתושבים שוכרים בקיבוץ או מחוצה לו). שאלות נוספות בשאלון זה היו על אודות יעד הפנסיה בקיבוץ, אם יש או אין גירעון אקטוארי, ומהו סכום הגירעון. כמו כן, אספנו נתונים בנושא התעשייה הקיבוצית. הקיבוצים נשאלו האם יש מפעל תעשייתי בבעלותם (כן/לא); שמו, תחום פעילותו, אחוז הבעלות של הקיבוץ בו ושותפים נוספים בו. אם לא קיים מפעל, הקיבוצים ציינו אם היה מפעל בבעלותם בעבר, שמו, תחום פעילותו, סיבת הסגירה ומועדה.

שאלון שני עסק באופן הטיפול הסיעודי – בשאלון זה נשאלו הקיבוצים האם בעבר נוהל בקיבוץ בית סיעודי בפיקוח משרד הבריאות או בית משפחתי, מתי הוקם והאם הוא עדיין פועל. אם נסגר, שאלנו באיזו שנה נסגר, ומדוע. אם עדיין פעיל, ביררנו את עלות האשפוז לחבר ולמאושפז מחוץ לקיבוץ, כמה מהשוהים בבית הסיעודי הינם חברי קיבוץ וכמה חיצוניים. הבחנו בין בית סיעודי בניהול הקיבוץ לבין בית סיעודי בניהול חיצוני (רשת עמל). בשאלון ביררנו גם כמה חברים סיעודיים בקיבוץ, ומהו גילם; כיצד מטפלים בהם כיום בקיבוץ: האם בבית סיעודי, בבית משפחתי, בדירוגית או בעזרה ביתית.

שאלון שלישי עסק בביטוח הסיעודי בעבר ובהווה ובהבטחת המימון של הטיפול הסיעודי כיום – בשאלון זה ביררנו האם היה ביטוח סיעודי קולקטיבי מסחרי עד לרפורמה בביטוח הסיעודי,

וביקשנו להבין כיצד הקיבוץ מתמודד עם סוגיה זו כיום. כלומר, מהן חלופות הטיפול הסיעודי המוצעות כיום בקיבוץ ובאיזה אופן הטיפול הסיעודי ממומן. לצורך עיבוד סטטיסטי של נתוני המחקר זיהינו חמישה משתנים מרכזיים – דמוגרפיה בקיבוצים, פנסיה בקיבוצים, אופן טיפול סיעודי בקיבוצים, הבטחת מימון ותעשייה קיבוצית – בחנו את מאפייניהם ואת הקשרים ביניהם ובין המשתנים המסבירים אותם באמצעות אמידת משוואות רגרסיה. הפנסיה (משתנה תלוי רציף) נבחרה באמצעות רגרסיה לינארית; הטיפול הסיעודי ואופן מימון נבחנו באמצעות רגרסיה לוגיסטית.

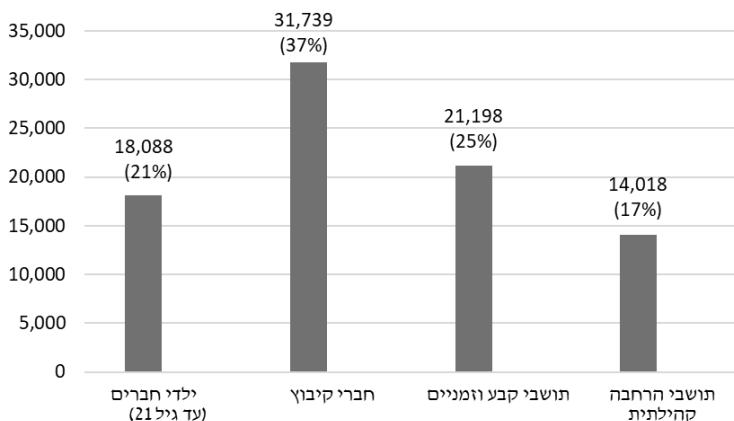
IV הצגת משתני המחקר

(1) דמוגרפיה

המונח "אוכלוסייה" בקיבוץ מיוחס לכלל תושבי הקיבוץ, כולל חברי קיבוץ וילדיהם (עד גיל 21), תושבי קבע (שוכרי דירות, הורי חברים שעברו לחיות בקיבוץ לעת זקנתם, ועוד), תושבים זמניים (מועמדים לחברות, סטודנטים, עובדים זרים, בני משק אחרי צבא (בני +21) החיים בשכירות בקיבוץ) ותושבי ההרחבה הקהילתית שבחרו להקים את ביתם בסמוך לקיבוץ, על קרקעות שרכשו מהמדינה. אדמות אלו יועדו במקור לקיבוצים לחקלאות, אלא שהן הושבו למדינה והוסבו למגורים, כחלק מקיזוז חובותיהם למדינה במסגרת "הסדר הקיבוצים".

בשנת 2016 מנתה סך אוכלוסיית 267 הקיבוצים כ-170,000 נפש. 35% (59,000) עד גיל 20; 39% (66,000) בני 20–50; 12% (21,000) בני 50–65 ו-14% (24,000) בני 65+. לצורך המחקר הבחנו בין ארבע אוכלוסיות עיקריות: (1) חברי קיבוצים ו- (2) ילדי חברים (עד גיל 21), המהווים יחד כ-58% מכלל האוכלוסייה. קרן עזרה הדדית מיועדת לסייע לאוכלוסייה זו בלבד. (3) תושבים זמניים ותושבי קבע, המהווים כ-25%, ו- (4) 17% הנותרים, מיוחסים לאוכלוסיית ההרחבה הקהילתית.

ציור 1: דמוגרפיה במדגם (122 קיבוצים)



ערכנו מבחני התאמה בין התפלגות סוגי הקיבוצים במדגם ובמדינה, ובין קבוצות הגיל באוכלוסיית הקיבוצים במחקר ובמדינה.

לוח 1: מבחן χ^2 לבחינת טיב התאמה בין התפלגות סוגי הקיבוצים במדגם ובמדינה

סוג קיבוץ	מגזר			
		דתי	חילוני	סה"כ
	שיתופי	8 (5)	44 (19)	52 (24)
	מתחדש	8 (5)	207 (93)	215 (98)
	סה"כ	16 (10)	251 (112)	267 (122)

הערה: נתון עליון – מספר הקיבוצים בישראל; בסוגריים – מספר הקיבוצים במדגם

$$t_c(1, 0.01) = 7.83 \quad t_s = 17624 \text{ סטטיסטי}$$

מסקנה: נמצאה התאמה מובהקת ברמת מובהקות 1% בין התפלגות סוגי הקיבוצים במדגם ובמדינה.

לוח 2: מבחן χ^2 לבחינת טיב התאמה בין התפלגות הגילאים באוכלוסיית הקיבוצים במחקר ובמדינה

סוג קיבוץ	קבוצות הגיל					
		21-0	50-21	65-50	65+	סה"כ
	שיתופי	9,921 (7,343)	12,254 (8,209)	4,202 (2,446)	4,313 (2,591)	30,690 (20,589)
	מתחדש	48,849 (33,938)	53,753 (39,056)	17,076 (8,140)	20,047 (11,389)	139,725 (92,523)
	סה"כ	58,770 (41,281)	66,007 (47,265)	21,278 (10,586)	24,360 (13,980)	170,415 (113,112)

הערה: נתון עליון – פילוח גילאים באוכלוסיית הקיבוצים (למ"ס 2016); 215 מתחדשים ו-52 שיתופיים נתון בסוגריים – פילוח גילאי בנתוני המחקר; 136 קיבוצים מתחדשים ו-34 שיתופיים

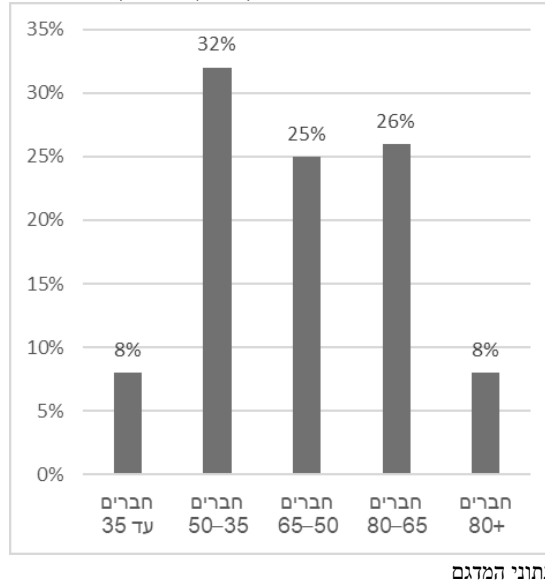
$$t_c(3, 0.01) = 11.35 \quad t_s = 33,776.95 \text{ סטטיסטי}$$

מסקנה: נמצאה התאמה מובהקת ברמת מובהקות 1% בין פילוח הגילאים באוכלוסיית המדגם ובכלל אוכלוסיית הקיבוצים בישראל.

(2) פנסיה

הממשלה בישראל תמכה בקיבוצים במהלך המשבר העמוק ומחקה לאורך השנים (1989–2016) כ-21 מיליארד ש"ח חובות מצטברים. הממשלה פעלה לשיקום הקיבוצים, ובתנאי שימשיכו לתמוך כלכלית בחבריהם, בפרט בקשישים. מאז שנת 2005 מונהגת בקיבוצים "פנסיה מינימום" המוגדרת כ-40% מהשכר הממוצע במשק (ש"מ"ב), והיא מתעדכנת מדי שנה על פי דיווח הביטוח הלאומי. כל הקיבוצים מחויבים לתשלום פנסיה בסכום שלא יפחת מהמינימום. בשנת 2019 היה הש"מ"ב 10,139 ש"ח, ופנסיה מינימום 4,056 ש"ח. מנתוני המחקר עולה כי 46% מהקיבוצים שילמו פנסיה מינימום, 26% שילמו כ-50% מש"מ"ב ו-28% שילמו מעל 50% ש"מ"ב. עוד עולה כי 34% מחברי הקיבוצים הינם בני (65+). נתון זה מעיד על נטל כלכלי כבד המוטל על הקיבוצים בהיבט ההוצאות הצפויות להם עבור בריאות וסיעוד.

ציור 2: התפלגות חברי הקיבוץ לפי קבוצות גיל



במטרה לזהות את הגורמים המסבירים את גובה הפנסיה בקיבוץ, אמדנו משוואת רגרסיה לינארית כאשר הפנסיה היא משתנה רציף תלוי והמשתנים הם: מספר חברים וילדיהם (עד גיל 21), סוג הקיבוץ, קוד טיפול סיעודי, גירעון אקטוארי וקיומה של קרן פנימית ייעודית לסיעוד (ראה נספח 1 – פלט STATA).

$$Pension = 5,182 + 0.634X_1 - 1,240.56X_2 + 257.935X_3 - 6.834X_4 - 290.61X_5 \quad (R^2=0.55)$$

X_1 – totalmemkids – סך חברי קיבוץ וילדיהם (עד 21); משתנה רציף
 X_2 – kibbutz_type – סוג הקיבוץ – משתנה בינארי (0-שיתופי 1-מתחדש)
 X_3 – siudi_code – קוד סיעודי – מיוחס לאיכות הטיפול הסיעודי הניתן בקיבוץ; משתנה קטגורי (איכות נמוכה, איכות בינונית, איכות גבוהה)
 X_4 – total_deficif – סכום גירעון אקטוארי (מבוטא במיליוני ש"ח); משתנה רציף
 X_5 – siudi_fund – מיוחס לקיומה של קרן פנימית ייעודית לסיעוד; משתנה בינארי (0-אין קרן 1-יש קרן)

בממוצע, כל תוספת של 100 חברי קיבוץ וילדיהם מגדילה את פנסיית המטרה בקיבוץ בכ-63 ש"ח. כמו כן, פנסיית המטרה בקיבוצים מתחדשים נמוכה בממוצע בכ-1,240 ש"ח בהשוואה לקיבוצים שיתופיים. ביחס לטיפול הסיעודי המוצע בקיבוץ, נראה כי כל מעבר לקטגוריית טיפול איכותי יותר מגדילה את הפנסיה בכ-258 ש"ח בממוצע. מתקיים קשר חיובי בין פנסיה וקוד טיפול סיעודי, כיוון ששניהם נובעים ממצב כלכלי של הקיבוץ. קיבוץ אמיד יציע פנסיה גבוהה יותר וטיפול סיעודי איכותי יותר. הגירעון האקטוארי, כצפוי, מתואם שלילית עם גובה הפנסיה. כל גידול של כ-1 מיליון ש"ח בגירעון אקטוארי מקטין את הפנסיה בכ-7 ש"ח.³

לוח 3: תוצאות הרגרסיה הלינארית – פנסיה משתנה תלוי

Variable	coef.	t	p. value
X1 – totalmemkids	0.63372*	2.41	0.018
X2 – kibbutz_type	-1240.5355***	-7.48	0.000
X3 – siudi_code	257.3531**	2.81	0.006
X4 – total_deficit	-6.8340*	-2.41	0.017
X5 – siudi_fund	-290.61266*	-2.19	0.030
_cons	5182.0131***	23.98	0.000

p<0.05*; p<0.01**; p<0.001***

3 ערך נוכחי של 7 ש"ח פנסיה בקיבוץ ממוצע עם 280 חברים (110 חברים [40%] בני כ-40, 80 חברים [25%] בני 50-65 ו-90 בני +65) הוא כ-250,000 ש"ח לפי ריבית שנתי של 3%, וכ-460,000 ש"ח בריבית 0%.

(3) סוג הטיפול הסיעודי המוצע בקיבוץ

אנו מבחינות בין טיפול סיעודי בקיבוץ המוצע באמצעות בית סיעודי מפקח ובין "בית משפחתי". בית סיעודי מפקח נמצא בפיקוח משרד הבריאות ובמימון חלקי של הממשלה (באמצעות "קוד בריאות" הנאמד בכ-13,000 ש"ח בחודש למאושפז). בית זה חייב לעמוד בדרישות מחמירות הן ביחס למבנה והן ביחס לצוות המטפל, הוא פתוח לסיעודיים חיצוניים ויכול להכיל עד 36 מיטות. "בית משפחתי" הינו בית סיעודי קיבוצי המיועד בעיקר לטיפול בחברי קיבוץ סיעודיים. "בית משפחתי" מורשה לקבל עד 2 סיעודיים חיצוניים, ולטפל לכל היותר ב-12 מאושפזים סיעודיים. הבית המשפחתי מנוהל בכפוף לתקנות והוראות הביטוח הלאומי, שהן פחות מחמירות מאלו של משרד הבריאות.

הרפורמה בניהול בתים סיעודיים בישראל הביאה לשינויים דרסטיים בתחום בשלוש השנים האחרונות. דרישות מחמירות בניהול כוח אדם ובמבנה המוסד הסיעודי הובילו לכך שרק מוסדות סיעודיים העומדים בתקנים המחמירים מורשים לקבל סיוע ממשלתי ("קוד בריאות"). בשנת 2012 נהלו בקיבוצים כ-81 בתים סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות, בעיקר בקיבוצים ותיקים (מעל 80 שנות קיום). בתים סיעודיים אלו היו ברובם ייחודיים בשל גודלם (12–18 מיטות). רק הקיבוצים הורשו לנהל בתים סיעודיים קטנים. הרפורמה החדשה, שלא ייחסה חשיבות לייחודם של הבתים הסיעודיים בקיבוצים, ולהשקעה הגדולה הנדרשת מהם יחסית לגודלם, הובילה לסגירת מחציתם. הגדרנו את הטיפול הסיעודי המוצע כיום בקיבוצים בשלוש קטגוריות:

לוח 4: קיבוצים לפי קטגוריית הטיפול סיעודי

קטגוריה 3 Group 3	קטגוריה 2 Group 2	קטגוריה 1 Group 1	
גבוה	בינוני	נמוך	קוד טיפול
בתים סיעודיים מפקחים על ידי משרד הבריאות	בתים סיעודיים "משפחתיים"	טיפול סיעודי באמצעות מטפל/ת בבית החבר הסיעודי או קיבוצים שטרם החליטו בנושא	אופן הטיפול הסיעודי
24 קיבוצים (20%)	32 קיבוצים (26%)	66 קיבוצים (54%)	מספר קיבוצים (%)

נתוני המדגם

קטגוריה 1 (Group 1) מייצגת את איכות הטיפול הנמוכה ביותר ומיוחסת לטיפול סיעודי באמצעות מטפל/ת בבית החבר. בקטגוריה זו נכללים גם קיבוצים שטרם החליטו בנושא הטיפול הסיעודי. קטגוריה 2 (Group 2) מייצגת איכות טיפול בינונית המוצעת באמצעות "בית משפחתי" הכפוף

לתקנות והנחיות הביטוח הלאומי. קטגוריה 3 (Group 3) הינה החלופה האילונית ביותר המוצעת באמצעות בית סיעודי, המפוקח על ידי משרד הבריאות וכפוף לדרישות מחמירות בניהולו. במטרה להסביר את רמת הטיפול הסיעודי המוצע בקיבוץ אמדנו רגרסיה לוגיסטית מולטינומיאלית שבה קוד הטיפול הסיעודי (*siudi_code*) הוא משתנה תלוי קטגוריאל, והמסבירים הם: שנות הוותק של הקיבוץ, סוג הקיבוץ, מספר חברים סיעודיים בקיבוץ, פנסיה, גירעון אקטוארי ומספר חברים וילדיהם (ראה נספח 2 פלט STATA).

siudi_code – מייצג את קוד הטיפול הסיעודי המוצע בקיבוץ המוגדר לפי שלוש קטגוריות. הקטגוריה הנמוכה ביותר (Group 1) היא הקבוצה המושמטת (*omitted*) ברגרסיה. המשתנים המסבירים בשני קודי הטיפול האחרים ברגרסיה מוצגים ביחס לקבוצה המושמטת. המשתנים המסבירים ברגרסיה הם:

years_kibbutz – שנות הוותק של הקיבוץ מיום היווסדו. משתנה זה נמצא מובהק בשתי הקטגוריות. משתנה זה בעל מקדם חיובי, ופירושו כי ככל שהקיבוץ ותיק יותר כך גדלה הסבירות לקיומו של בית סיעודי (משפחתי או מפוקח) בקיבוץ. בפרט, מנתוני המחקר עולה כי בקטגוריות טיפול 2 – "בית משפחתי" ו-3 – בית מפוקח הוותק הממוצע הוא 82 שנים ו-80 שנים בהתאמה, בעוד שבקטגוריית טיפול 1 "מטפל בבית החבר" הוא 64 שנים בלבד.

kibbutz_type – סוג הקיבוץ (0-שיתופי, 1-מתחדש) – משתנה זה נמצא מובהק רק בקטגוריה (3). מתוך 24 קיבוצים בקטגוריה זו, 17 הינם קיבוצים מתחדשים עם ותק ממוצע של 83 שנים. זה ההסבר לכך שבקיבוצים מתחדשים ותיקים סביר יותר כי ינוהל בית סיעודי מפוקח.

siudi_members – מיוחס למספר החברים הסיעודיים בקיבוץ. ככל שיש יותר חברים סיעודיים בקיבוץ, כך בסבירות גדולה יותר ינוהל בית סיעודי בקיבוץ (משפחתי או מפוקח).

siudi_insurance – מיוחס להבטחת המימון של הטיפול הסיעודי בקיבוץ, בין שהוא באמצעות קרן פנימית ייעודית לסיעוד ובין שהוא בשילוב עם ביטוחים חיצוניים או ביטוח סיעודי מסחרי חיצוני בלבד.

industry – משתנה בינארי המיוחס לקיומה של תעשייה בבעלות (מלאה או חלקית) של הקיבוץ (0 – קיבוץ ללא תעשייה בבעלותו; 1 – קיבוץ עם תעשייה בבעלותו). שני המשתנים האחרונים לא נמצאו מובהקים ברגרסיה.

pension – משתנה זה נמצא מובהק רק עבור קטגוריה (3) ביחס לקבוצה המושמטת, והמשמעות הינה שבקיבוצים המחויבים לפנסיה גבוהה יותר, הסבירות לקיומו של בית סיעודי מפוקח גדלה.

total deficit – מיוחס לסכום הגירעון האקטוארי בקיבוץ. משתנה זה איננו מובהק בשתי הקטגוריות, כלומר איננו מסביר את קיומו / אי קיומו של בית סיעודי בקיבוץ. המסקנה המתבקשת מכך הינה שהשיקולים בניהול בית סיעודי בקיבוץ נסמכים על אספקטים אחרים שנקבעו בעבר (כגון מבנה דמוגרפי העשוי להעיד על הביקוש לבית סיעודי).

totalmemkids – משתנה זה מיוחס לסך כל חברי המשק וילדיהם (עד גיל 21). ככל שמספר זה גדול יותר, כך גדלה יותר הסבירות לנהל בית סיעודי בקיבוץ (משפחתי או מפוקח).

לוח 5: רגרסיה לוגיסטית מולטינומיאלית – קוד טיפול סיעודי משתנה תלוי

Variable	coef.	Z	p. value
Group 1	(omitted)		
Group 2			
years_kibbutz	0.086447*	2.14	0.032
kibbutz_type	1.686213	1.25	0.210
siudi_members	0.135319**	2.67	0.008
siudi_insurance	0.406372	0.75	0.454
Industry	-0.296142	-0.46	0.647
Pension	0.000247	0.49	0.625
total_deficit	0.022415	1.32	0.187
Totalmemkids	0.006452**	3.03	0.002
_cons	-14.25687**	-2.70	0.007
Group 3			
years_kibbutz	0.131251**	2.95	0.003
kibbutz_type	4.132687*	2.44	0.015
siudi_members	0.115424*	2.07	0.038
siudi_insurance	1.285695	1.89	0.059
Industry	-0.085342	-0.11	0.912
Pension	0.001359*	2.5	0.012
total_deficit	0.029478	1.61	0.107
Totalmemkids	0.005994**	2.68	0.007
_cons	-26.880715***	-4.2	0.000

p<0.05*; p<0.01**; p<0.001***

(4) מימון טיפול סיעודי

מאז 2012, פוליסות ביטוח סיעודי קולקטיביות החלו להתבטל בהדרגה, בהתאם להוראות האגף לחיסכון ארוך טווח במשרד האוצר. עד אז, כ-80% מהקיבוצים המתחדשים ביטחו את חבריהם בפוליסות ביטוח סיעוד מסחריות בעלות חודשית ממוצעת של כ-60 ש"ח. הקיבוצים המתחדשים העדיפו לרכוש ביטוח סיעודי חיצוני על פני מימון פנימי, מתוך שיקולים של מזעור החשיפה לסיכון במימון הוצאות סיעודיות עתידיות והעברת האחריות לגורם מבטח חיצוני. בדיעבד, במבחן עלות-תועלת, התקשרות זו השתלמה לקיבוצים (וגם לחברות הביטוח, כמובן). שלא כמו הקיבוצים המתחדשים, מרבית הקיבוצים השיתופיים העדיפו לנהל קרן פנימית משותפת (pool) למימון צרכים עתידיים אלו ולחסוך את עלות פרמיית שנאת הסיכון המשולמת למבטח חיצוני.

רוטשילד ושטיגליץ (Rothschild and Stiglitz, 1976) מצאו כי מבטח יבטח את מלוא הנזק אך ורק אם מחירו אינו עולה על תוחלת הנזק. ארו (Arrow, 1996) טען כי במערכת אופטימלית,

הפרמיות נובעות מאי ודאות כוללת במשק; כלומר, מסיכון שעלול להיגרם למבטח ולא רק לסיכון המיוחס למבוטחים. דירגנו את הבטחת המימון הסיעודי לשלוש חלופות עיקריות:

לוח 6: מימון הטיפול הסיעודי לפי קטגוריות

קטגוריה 1 Group 1	קטגוריה 2 Group 2	קטגוריה 3 Group 3
מידת אחריות נמוכה	מידת אחריות בינונית	מידת אחריות גבוהה
קיבוצים שטרם החליטו לגבי מימון הטיפול הסיעודי או קיבוצים המנהלים רק קרן פנימית ייעודית לסיעוד	קיבוצים המנהלים קרן פנימית ובנוסף מבטחים באמצעות אלמנטים ביטוחיים חיצוניים (ביניהם ביטוח סיעודי חיצוני)	קיבוצים שיתופיים או קיבוצים המבטחים בביטוח סיעודי חיצוני את כל חבריהם
44 קיבוצים (36%)	44 קיבוצים (36%)	34 קיבוצים (28%)

נתוני המדגם

קטגוריה 1 (Group 1) מייצגת את מידת האחריות הנמוכה ביותר של הקיבוץ כלפי חבריו (בעיקר הקשישים). בקטגוריה זו נכללים קיבוצים שטרם החליטו לגבי הבטחת מימון הסיעוד לחברים, וקיבוצים שהחליטו על ניהול קרן פנימית ייעודית לסיעוד בלבד ולכן החברים חשופים לסיכון. קטגוריה 2 (Group 2) מייצגת מידת אחריות בינונית של הקיבוץ כלפי חבריו, והיא כוללת שילוב בין קרן פנימית ייעודית לסיכון עם ביטוחים חיצוניים, כגון ביטוח סיעודי בקופ"ח, עבור חברים מבוגרים או חברים חולים / דחויי ביטוח או שילוב עם ביטוח סיעודי מסחרי עבור חברים צעירים. קטגוריה 3 (Group 3) מייצגת את מידת האחריות הגבוהה ביותר של הקיבוץ כלפי חבריו. מידת אחריות זו מתבטאת בהגדרת הקיבוץ השיתופי, המחויב לסייע במימון צורכי החברים וצאצאיהם. הקיבוץ השיתופי יסייע לחבריו במימון כל צורכיהם, ללא קביעת תנאי סף או הגבלת סכום הסיוע לעומת הקיבוצים המתחדשים שבהם משתמשים במושג "עזרה הדדית" ולא ב"ערבות הדדית", כמקובל בקיבוץ השיתופי. בקטגוריה 3 נכללים כל הקיבוצים השיתופיים וגם קיבוצים (צעירים בעיקר) אשר בחרו לבטח את כל חבריהם בביטוח סיעודי חיצוני.

כדי להבין את הגורמים להבטחת המימון של הטיפול סיעודי אמדנו רגרסיה לוגיסטית מולטינומיאלית שבה הבטחת המימון של הטיפול הסיעודי הוא משתנה תלוי קטגוריאלית והמסבירים הם: שנות הוותק של הקיבוץ, סוג הקיבוץ, שיעור החברים הקשישים ושיעור החברים הצעירים (ראהנספח 3 פלט STATA).

siudi_insurance – מייצג את קוד הבטחת המימון של הטיפול הסיעודי המוצע בקיבוץ המוגדר לפי שלוש קטגוריות. הקטגוריה הנמוכה ביותר (Group 1) היא קבוצת הבסיס (omitted) ברגרסיה. המשתנים המסבירים בשני קודי הטיפול האחרים ברגרסיה מוצגים ביחס לקבוצת הבסיס המושמטת. *years_kibbutz* – ככל שהקיבוץ ותיק יותר, כך בסבירות גדולה יותר תיעשה הבטחת המימון של הטיפול הסיעודי רק באמצעות קרן פנימית ייעודית לסיעוד. ההסבר לכך הוא שככל שהקיבוץ ותיק

יותר, כך גדלה הסבירות לקיומם של חברים קשישים וכן חברים סיעודיים, ואחריות כלכלית כבדה יותר על הקיבוץ במימון הוצאות סיעוד צפויות. כיום, כאשר כ-80% מהקיבוצים הינם מתחדשים, הסבירות לאחריות כוללת בהם נמוכה. שלא כמותם, הקיבוצים השיתופיים מחויבים למימון כל צורכי החברים.

kibbutz_type – סוג הקיבוץ (0 – שיתופי, 1 – מתחדש) – קיבוץ מתחדש ימצא בסבירות גבוהה יחסית בקטגוריות נמוכות יותר של מידת האחריות בהבטחת המימון של הטיפול הסיעודי. בהגדרה, כל הקיבוצים השיתופיים יימצאו בקטגוריה (3) המייצגת מידת אחריות גבוהה ביותר בהבטחת המימון של הטיפול הסיעודי, שכן הם מחויבים לספק לחברים ולצאצאיהם את צורכיהם באופן מלא. *per_Y_mem* – שיעור חברים צעירים (35–50) מכלל החברים בקיבוץ, ו-*per_O_mem* – שיעור חברים קשישים (+65) מכלל החברים בקיבוץ. שני המשתנים הללו נמצאו מובהקים עבור קטגוריה (2) המייצגת פתרון משולב בהבטחת המימון של הטיפול הסיעודי (קרן פנימית למבוגרים וביטוח סיעודי מסחרי לצעירים יותר). קטגוריה (2) מייצגת רק קיבוצים מתחדשים, שכן השיתופיים, בהגדרה, נכללים כולם בקטגוריה (3). ככל ששיעור החברים הקשישים בקיבוץ המתחדש (וכן שיעור החברים הסיעודיים) גדל – כך גדלה הסבירות שהקיבוץ יאמץ פתרון משולב, ויבטח את החברים הצעירים בביטוח סיעודי חיצוני. בכך יקטין הקיבוץ את החשיפה לסיכון. עלויות ביטוח סיעודי לקשישים גבוהות מאוד, ולכן לגביהם עדיף לנהל קרן פנימית (pool). עלויות הביטוח עבור חברים צעירים הינן במסגרת יכולת התשלום של הקיבוץ, ולכן ייטה לבטחם חיצונית. ככל שגדל שיעור החברים הצעירים, כך גדלה הסבירות לפתרון משולב על פני קרן פנימית בלבד.

לוח 7: רגרסיה לוגיסטית מולטינומיאלית – הבטחת המימון של הטיפול הסיעודי משתנה תלוי

Variable	coef.	z	p. value
Group 1	(omitted)		
Group 2			
years_kibbutz	-0.217622	-0.72	0.469
kibbutz_type	-1.248482	-0.98	0.327
Industry	1.230869*	2.22	0.026
per_Y_mem	9.491680**	2.91	0.004
per_O_mem	13.91147**	3.02	0.003
total_pop	-0.003228*	-2.16	0.031
_cons	-4.622478	-1.54	0.124
Group 3			
years_kibbutz	-0.0893802*	-2.25	0.024
kibbutz_type	-6.759402**	-4.22	0.000
Industry	-1.480935	-1.19	0.233
per_Y_mem	0.364137	0.12	0.906
per_O_mem	-7.056850	-1.47	0.141
total_pop	0.000152	0.07	0.942
_cons	13.35062***	3.71	0.000

p<0.05*; p<0.01**; p<0.001***

V תוצאות המחקר

בפרק זה תוצגנה תוצאות המחקר ביחס למשתנים המרכזיים שהוגדרו: דמוגרפיה, פנסיה, טיפול סיעודי, הבטחת מימון טיפול סיעודי ותעשייה.

ככל שקיבוץ גדול יותר מבחינה דמוגרפית כך, בממוצע, הפנסיה גבוהה יותר. כמו כן, בקיבוצים שיתופיים הפנסיה המוצעת לחברים פנסיונרים גבוהה יותר בהשוואה לקיבוצים מתחדשים. בנוסף, קיבוצים המציעים טיפול סיעודי איכותי יותר יציעו פנסיה גבוהה יותר. קיומה של קרן פנימית ייעודית למימון הוצאות סיעוד עתידיות נמצאת בקורלציה שלילית עם גובה הפנסיה.

קיבוצים שיתופיים נמצאו בממוצע אמידים יותר בהשוואה לקיבוצים מתחדשים. הם מחויבים לפנסיה גבוהה יותר, ומציעים טיפול סיעודי איכותי יותר בהשוואה למתחדשים.

ביחס לטיפול סיעודי נמצא כי ככל שהקיבוץ ותיק יותר וגדול יותר מבחינה דמוגרפית, כך גדלה הסבירות לניהול בית סיעודי (משפחתי או מפוקח) בתוך הקיבוץ. בפרט, ככל שגדל מספרם של החברים וילדיהם (עד גיל 21), כך גדלה הסבירות שהקיבוץ ינהל בית סיעודי. כמו כן, ככל שעולה סכום הפנסיה, כך גדלה הסבירות לניהול בית סיעודי מפוקח על ידי משרד הבריאות.

ביחס להבטחת המימון של הטיפול הסיעודי נמצא כי ככל שהקיבוץ ותיק יותר, כך גדלה הסבירות להבטחת מימון הסיעוד באמצעות קרן פנימית ייעודית לסיעוד על פני ביטוח סיעודי מסחרי.

בקיבוץ מתחדש, ככל שגדל שיעור החברים הקשישים (+65) וכן שיעור החברים הסיעודיים, כך גדלה הסבירות לפתרון משולב במימון הוצאות סיעודיות עתידיות (קרן פנימית ייעודית עבור הקשישים וביטוח סיעודי חיצוני עבור הצעירים). ככל שגדל שיעור החברים הצעירים (35–50) כך גדלה הסבירות לפתרון משולב על פני ניהול קרן פנימית ייעודית בלבד.

קיבוצים שיתופיים, כצפוי, נמצאו בעלי מידת אחריות מקיפה ביותר בהבטחת מימון טיפול סיעודי.

ביחס לתעשייה קיבוצית נמצא כי ככל שהקיבוץ גדול יותר מבחינה דמוגרפית, כך גדל הסיכוי לקיומה של תעשייה בבעלותו (מלאה או חלקית). קיבוצים שיתופיים נמצאו בעלי סבירות גבוהה יותר לבעלות על תעשייה. ככל ששיעור הקשישים בקיבוץ, המעיד על שנות הוותק של הקיבוץ, גדל – כך גדלה הסבירות לבעלות (מלאה או חלקית) על תעשייה של הקיבוץ.

VI סיכום ודיון

בעידן שבו תוחלת החיים עולה ושיעור הקשישים (+65) באוכלוסייה גדל, מצאנו חשיבות בבחינת ההשפעה שיש לקהילה תומכת על אוכלוסייה זו ועל מידת אחריותה כלפיה.

במחקר זה אנו בוחנות את ההשלכות על איכות הטיפול הסיעודי והבטחת מימון כפונקציה של העזרה ההדדית וההוסן הקהילתי. בפרט אנו בוחנות את איכות הטיפול הסיעודי בקיבוצים בעקבות הרפורמה בניהול בתים סיעודיים (2016), שהביאה לסגירת מחציתם בשל דרישת הרגולטור להשקעה כספית גדולה בהתאמת המבנה לתקנים מחמירים ובאיכות הצוות המטפל, וכן התחייבות לעשר שנים בניהול הבית הסיעודי בפיקוח משרד הבריאות.

השפעת הקהילה על בריאות הקשיש הינה בעלת חשיבות עולמית בשל הדרישה לאיכות חיים בצד הירידה בפרודוקטיביות בקבוצת גיל זו. לרוב, הקשישים נזקקים להעברות בין־דוריות ולתמיכה כספית במימון הוצאות הבריאות והסיעוד שלהם. מרבית הממשלות סובלות מקשיחות

תקציבית יחסית המתבטאת בקושי בהקצאת תקציבים לפלח אוכלוסייה זה. מציאות זו מחייבת פתרון לאוכלוסיית הקשישים.

כיום אנו מודעים למגמות שיתופיות רבות המתבטאות במיזמים כלכליים-חברתיים (תחומי התחבורה, התיירות, התעסוקה, הקמת שכונות שיתופיות ועזרה הדדית) בקרב סקטורים מסוימים מתוך הכרה ברווחה הכוללת של החברה.

תוצאות המחקר מעידות כי קיבוצים שיתופיים מסורתיים נוטים להעדיף הסדרים פנימיים בתחום הפנסיה, הבריאות והסיעוד על פני מימון פרמיית שנאת הסיכון למבטח חיצוני. קיבוצים מתחדשים, המהווים כיום כ-80% מכלל הקיבוצים, ממשיכים לקיים רובד בסיסי של עזרה הדדית וסבסוד בין-דורי על פני מקסום רווחיהם האישיים, לצורך המשך קיומם כאגודה שיתופית.

נתוני המחקר מראים כי בשל עלות ההון, קיבוצים ותיקים עם שיעור גבוה של קשישים ייטו להבטיח את מימון הטיפול הסיעודי באמצעות קרן פנימית ייעודית בלבד, בעוד שקיבוץ עם שיעור גבוה של חברים צעירים ייטה לפתרון משולב על פני פתרון פנימי בלבד.

התמודדות הקיבוצים עם הרפורמה בביטוח סיעודי מסחרי ובניהול בתים סיעודיים מובאת כמקרה בוחן של חברה המושתתת על ערכים שיתופיים ומתמודדת עם מימון הוצאות סיעוד של חברה הקשישים. ממצאים אלו עשויים לעודד מחקר על אודות קואופרטיבים נוספים, כגון שותפויות וארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"רים) המתמודדים עם אוכלוסיות הנזקקות לתמיכה כלכלית וסבסוד בין-דורי כיוון שהוצאותיהם גבוהות יותר מתקציב מחייתן (ילדים, בעלי צרכים מיוחדים, קשישים ועוד).

לאחרונה הקיבוצים מתמודדים עם שתי רפורמות חדשות, הרפורמה במיסוי (ינואר 2017) והרפורמה בביטוח לאומי (יולי 2017). מעניין יהיה, במסגרת מחקר המשך, לבחון את השפעות הרפורמות הללו על רווחתם של חברי הקיבוצים.

קיומם של הקיבוצים בעתיד מותנה בהישארותם של החברים הצעירים המוכשרים. השאלה היא, האם בעתיד הם יסכימו לסבסד את האוכלוסיות החלשות בקיבוץ, אף שהמגמות הכלכליות-חברתיות כיום מדגישות את הפרט ולא את הקהילה.

מקורות

- Abramitzky R. (2007), "The Limits of Equality: An Economic Analysis of the Israeli Kibbutz", *The Journal of Economic History* 67(2), 495–499.
- Abramitzky R. (2008), "The Limits of Equality: Insights from the Israeli Kibbutz", *The Quarterly Journal of Economics* 123(3), 1111–1159.
- Abramitzky R. (2011), "Lessons from the Kibbutz on the Equality-Incentives Trade-off", *Journal of Economic Perspective* 25(1), 185–208.
- Abramitzky R. (2018), *The Mystery of the Kibbutz: Egalitarian Principles in a Capitalist World*, Princeton.
- Arrow J. K. (1996), "The Theory of Risk-Bearing: Small and Great Risks", *Journal of Risk and Uncertainty* 12(2-3), 103–111.
- Becker G. S. (1976), "Altruism, Egoism and Genetic Fitness", *Journal of Economic Literature* 14(3), 817–826.
- Brooks-Gunn J., Duncan G. J., Klebanov P. K. and Sealander N. (1993), "Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development?", *American Journal of Sociology* 99(2), 353–395.

- Cagney K. A., Browning C. R. and Wen M. (2005), "Racial Disparities in Self-Rated Health at Older Ages: What Difference Does the Neighborhood Make?", *Journal of Gerontology Social Science* 60(4), S181–S190.
- Don Y. (1996), "The Importance of Behaving Altruistically: Altruism as an Efficiency Boosting Factor in the Kibbutz", *Journal of Rural Cooperation* 24(1), 17–25.
- Fishman A. and Goldschmidt Y. (1990), "The Orthodox Kibbutzim and Economic Success", *Journal for the Scientific Study of Religion* 29(4), 505–511.
- Huisman M., Kunst A. E. and Mackenbach J. P. (2003), "Socioeconomic Inequalities in Morbidity among the Elderly; A European Overview", *Social Science and Medicine* 57(5), 861–873.
- Kaplan G. A., Pamuk E. R., Lynch J. W., Cohen R. D. and Balfour J. L. (1996), "Inequality in Income and Mortality in the United States: Analysis of Mortality and Potential Pathways", *British Medical Journal* 312(7037), 999–1003.
- Kennedy B. P., Kawachi I. and Prothrow-Stith D. (1996), "Income Distribution and Mortality: Cross Sectional Ecological Study of the Robin Hood Index in the United States", *British Medical Journal* 312(7037), 1004–1007.
- Leviatan U. (1989), "Successful Aging: The Kibbutz Experience", *The Journal of Aging and Judaism*, 4, 71–92.
- Leviatan U. (1999), "Contribution of Social Arrangements to the Attainment of Successful Aging – The Experience of the Israeli Kibbutz", *Journal of Gerontology: Psychological Sciences* 54B(4), 205–213.
- Lynch J. W., Smith G. D., Kaplan G. A. and House J. S. (2000), "Income Inequality and Mortality: Importance to Health of Individual Income, Psychosocial Environment or Material Conditions", *British Medical Journal* 320(7243), 1200–1204.
- Marmot M. and Wilkinson R. G. (2001), "Psychosocial and Material Pathways in the Relation between Income and Health: A Response to Lynch et al.", *British Medical Journal* 322(7296), 1233–1236.
- Rothschild M. and Stiglitz J. (1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *The Quarterly Journal of Economics* 90(4), 629–649.
- Sampson R. J., Morenoff J. D. and Earls F. (1999), "Beyond Social Capital: Spatial Dynamics of Collective Efficacy for Children", *American Sociological Review* 64, 633–659.
- Wen M., Browning C. R. and Cagney K. A. (2003), "Poverty, Affluence, and Income Inequality: Neighborhood Economic Structure and its Implications for Health", *Social Science and Medicine* 57(5), 843–860.
- Wilkinson R. G. (1996), *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*, London.
- שנתון התנועה הקיבוצית 16 (2019) – נתוני 2017–2018, תל אביב.
- איגוד התעשייה הקיבוצית (2015–2016), סקירה שנתי, תל אביב, http://www.kia.co.il/me_dia/sal/pages_docs/216/f14_161213_skira_shnatit.pdf

נספחים VII

נספח 1 – פלט STATA – רגרסיה לינארית – פנסיה משתנה תלוי

```
. stepwise, pr(0.05): regress pension years_kibbutz kibbutz_type siudi_code siudi_me
> mbers siudi_fund siudi_insurance industry total_deficit per_Y_mem totalmemkids per
> _O_mem total_pop
```

```
begin with full model
p = 0.8921 >= 0.0500 removing years_kibbutz
p = 0.9081 >= 0.0500 removing siudi_insurance
p = 0.8466 >= 0.0500 removing total_pop
p = 0.6926 >= 0.0500 removing siudi_members
p = 0.5271 >= 0.0500 removing per_Y_mem
p = 0.7618 >= 0.0500 removing per_O_mem
p = 0.3210 >= 0.0500 removing industry
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	122
Model	62051340.8	5	12410268.2	F(5, 116)	=	28.42
Residual	50654628.7	116	436677.834	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.5506
				Adj R-squared	=	0.5312
Total	112705969	121	931454.293	Root MSE	=	660.82

pension	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
totalmemkids	.6337242	.2630023	2.41	0.018	.1128151 1.154633
kibbutz_type	-.1240.536	165.7817	-7.48	0.000	-1568.887 -912.184
siudi_code	257.3531	91.65217	2.81	0.006	75.82442 438.8818
total_deficit	-6.834026	2.830092	-2.41	0.017	-12.43938 -1.228673
siudi_fund	-290.6127	132.4582	-2.19	0.030	-552.9628 -28.26253
_cons	5182.013	216.1311	23.98	0.000	4753.938 5610.088

```
. estimates table, stat(r2_a rmse aic bic) b()star
```

Variable	active
totalmemkids	.6337242*
kibbutz_type	-1240.535***
siudi_code	257.3531**
total_deficit	-6.8340258*
siudi_fund	-290.61266*
_cons	5182.0131***
r2_a	.53118705
rmse	660.81604
aic	1936.4765
bic	1953.3006

legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

נספח 2 – פלט STATA – רגרסיה לוגיסטית מולטינומיאלית – קוד טיפול סיעודי משתנה תלוי

```
. mlogit siudi_code years_kibbutz kibbutz_type siudi_members siudi_insurance industr  
> y pension total_deficit totalmemkids
```

```
Iteration 0: log likelihood = -122.39651  
Iteration 1: log likelihood = -81.645601  
Iteration 2: log likelihood = -77.752042  
Iteration 3: log likelihood = -75.125816  
Iteration 4: log likelihood = -75.104679  
Iteration 5: log likelihood = -75.104673
```

```
Multinomial logistic regression      Number of obs      =      122  
                                     LR chi2(16)         =      94.58  
                                     Prob > chi2         =      0.0000  
Log likelihood = -75.104673          Pseudo R2          =      0.3864
```

siudi_code	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
1	(base outcome)					
2						
years_kibbutz	.086447	.0403192	2.14	0.032	.0074227	.1654713
kibbutz_type	1.686213	1.343748	1.25	0.210	-.9474843	4.319911
siudi_members	.1353199	.0506855	2.67	0.008	.0359782	.2346617
siudi_insurance	.4063723	.5429267	0.75	0.454	-.6577445	1.470489
industry	-.2961426	.6471381	-0.46	0.647	-1.56451	.9722248
pension	.0002472	.0005051	0.49	0.625	-.0007428	.0012373
total_deficit	.0224155	.0170011	1.32	0.187	-.0109061	.0557371
totalmemkids	.0064524	.0021329	3.03	0.002	.002272	.0106328
_cons	-14.25688	5.275852	-2.70	0.007	-24.59736	-3.916399
3						
years_kibbutz	.131251	.0445422	2.95	0.003	.0439498	.2185522
kibbutz_type	4.132687	1.690976	2.44	0.015	.8184354	7.446939
siudi_members	.1154243	.0557029	2.07	0.038	.0062487	.2245999
siudi_insurance	1.285696	.6810502	1.89	0.059	-.0491384	2.620529
industry	-.0853427	.7719593	-0.11	0.912	-1.598355	1.42767
pension	.001359	.0005441	2.50	0.012	.0002927	.0024254
total_deficit	.0294781	.0182911	1.61	0.107	-.0063717	.065328
totalmemkids	.005995	.0022355	2.68	0.007	.0016135	.0103764
_cons	-26.88071	6.400541	-4.20	0.000	-39.42555	-14.33588

פלט STATA – המשך – מובהקות המשתנים המסבירים

```
. estimates table, stat(r2_a rmse aic bic) b()star
```

Variable	active
1	
years_kibb~z	(omitted)
kibbutz_type	(omitted)
siudi_memb~s	(omitted)
siudi_insu~e	(omitted)
industry	(omitted)
pension	(omitted)
total_defi~t	(omitted)
totalmemkids	(omitted)
_cons	(omitted)
2	
years_kibb~z	.08644699*
kibbutz_type	1.6862132
siudi_memb~s	.13531993**
siudi_insu~e	.40637231
industry	-.29614265
pension	.00024723
total_defi~t	.02241547
totalmemkids	.00645241**
_cons	-14.256878**
3	
years_kibb~z	.13125103**
kibbutz_type	4.1326871*
siudi_memb~s	.11542432*
siudi_insu~e	1.2856955
industry	-.0853427
pension	.00135905*
total_defi~t	.02947813
totalmemkids	.00599499**
_cons	-26.880715***
Statistics	
r2_a	
rmse	
aic	186.20935
bic	236.68173

legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

נספח 3 – פלט STATA – רגרסיה לוגיסטית מולטינומילית – הבטחת המימון של הטיפול הסייעודי משתנה תלוי

```
. mlogit siudi_insurance years_kibbutz kibbutz_type industry per_Y_mem per_O_mem tot
> al_pop
```

```
Iteration 0: log likelihood = -133.18562
Iteration 1: log likelihood = -78.424786
Iteration 2: log likelihood = -73.201615
Iteration 3: log likelihood = -72.4502
Iteration 4: log likelihood = -72.443682
Iteration 5: log likelihood = -72.443677
```

Multinomial logistic regression	Number of obs	=	122
	LR chi2(12)	=	121.48
	Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -72.443677	Pseudo R2	=	0.4561

siudi_insurve	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
1	(base outcome)					
2						
years_kibbutz	-.0217623	.0300803	-0.72	0.469	-.0807185	.0371939
kibbutz_type	-1.248482	1.27477	-0.98	0.327	-3.746985	1.250021
industry	1.230869	.5544104	2.22	0.026	.1442447	2.317494
per_Y_mem	9.49168	3.266495	2.91	0.004	3.089467	15.89389
per_O_mem	13.91147	4.607083	3.02	0.003	4.881757	22.94119
total_pop	-.0032288	.0014967	-2.16	0.031	-.0061622	-.0002953
_cons	-4.622479	3.009073	-1.54	0.124	-10.52015	1.275195
3						
years_kibbutz	-.0893803	.039645	-2.25	0.024	-.1670831	-.0116775
kibbutz_type	-6.759403	1.600392	-4.22	0.000	-9.896113	-3.622693
industry	-1.480936	1.242394	-1.19	0.233	-3.915983	.9541112
per_Y_mem	.3641379	3.096054	0.12	0.906	-5.704016	6.432292
per_O_mem	-7.05685	4.799328	-1.47	0.141	-16.46336	2.34966
total_pop	.0001521	.0020927	0.07	0.942	-.0039495	.0042536
_cons	13.35062	3.600232	3.71	0.000	6.294298	20.40695

פלט STATA – המשך – מובהקות המשתנים המסבירים

```
. estimates table, stat(r2_a rmse aic bic) b()star
```

Variable	active
1	
years_kibb~z	(omitted)
kibbutz_type	(omitted)
industry	(omitted)
per_Y_mem	(omitted)
per_O_mem	(omitted)
total_pop	(omitted)
_cons	(omitted)
2	
years_kibb~z	-.02176228
kibbutz_type	-1.2484821
industry	1.2308691*
per_Y_mem	9.4916801**
per_O_mem	13.911475**
total_pop	-.00322877*
_cons	-4.6224787
3	
years_kibb~z	-.08938028*
kibbutz_type	-6.7594029***
industry	-1.4809357
per_Y_mem	.36413791
per_O_mem	-7.0568502
total_pop	.00015207
_cons	13.350624***
Statistics	
r2_a	
rmse	
aic	172.88735
bic	212.14365

legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות

מומי דהן¹

תמצית

מחקר זה אומד את השפעת מענק האיזון וההעברות הממשלתיות בגין שירותים ממלכתיים על ההוצאה, ההכנסות העצמיות והגירעון של הרשויות המקומיות, תוך שימוש בפאנל של 258 רשויות מקומיות בשנים 2005–2017. המחקר מוצא שעלייה של 100 שקלים במענק האיזון, המהווה כחמישית מההוצאה ברשויות חלשות, מלווה בעלייה של סך ההוצאה בתקציב הרגיל בכ-82 שקלים. ההשפעה של מענק האיזון היא דיפרנציאלית בעוצמתה על רכיבים שונים של הוצאות הרשויות המקומיות. ההשפעה הגדולה ביותר של מענק האיזון היא על הוצאות החינוך ושירותים מוניציפליים, ובעיקר על הוצאות בעלות אופי חד-פעמי כמו תשלומים חריגים ופירעון מלוות. מחקר זה גם מוצא תמיכה אמפירית חלקית לכך שחלק ממענק האיזון מתועל לצמצום הגירעון בתקציב הרגיל. שילוב ממצאים אלה משרטט תמונה שלפיה הרשויות המקומיות משתמשות במענק האיזון בעיקר לתשלומים בלתי סדירים. בהתאם לניבוי התאורטי, ההשפעה של העברות משרד הרווחה על ההוצאות בתקציב הרגיל גבוהה יותר מהעברות משרד החינוך, וזאת בשל הדרישה המחייבת להשתתפות עצמית ברווחה. השפעת העברות משרד הרווחה התגלתה כגבוהה יותר ברשויות חזקות בהשוואה לחלשות, וממצא זה מתיישב עם שיטת המאצ'ינג המייצרת עדיפות לרשויות חזקות שיכולות להעמיד משאבים משלהן כדי ליהנות מהעברות ממשלתיות.

מבוא

מחקר זה בוחן את השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות והרכבו תוך הפרדה בין מענק איזון, שהוא בלתי מותנה, לבין מענקי ממשלה למימון שירותי חינוך ורווחה, שמותנים

1 המחקר נערך בהזמנת בית הספר הגבוה למנהל כספי לרשויות המקומיות בישראל ובתמיכתו. תודות לדוד קפאח, יו"ר בית הספר הגבוה למנהל כספי לרשויות המקומיות ויו"ר ועדת ההיגוי, וליאירה דונסקוי וחברי ועדת ההיגוי: תומר ביטון (יו"ר איגוד הגזברים), אמיר ברטוב, גולן זריהן, דב קהת, שלמה רייך ושישי שילה. עבודה זו יצאה נשכרת מהערוטיהם הטובות של אבי בן בסט, איטי חוטר, אבי עדן, יניב ריינגוורץ ואביגיל שקוביצקי, ועל כך תודתי. אני מבקש להודות גם לאיילת בן סימון מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דבי סופר ממשרד הפנים ודודי מזרחי ואשר וکیل ממשרד החינוך על שהעמידו לרשותי נתונים חיוניים לעבודה זו. כמו כן אני מודה ללירם אהרונ, שירה גרוס, אודי דהן ודוד לבנטר על עזרתם בהכנת מחקר זה.

בהשתתפות עצמית של הרשות המקומית. כדי לאמוד השפעה זו נדרש להתמודד עם אתגר אמפירי הנובע מהתלות בין גובה המענקים שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות במאפייני הרשות המקומית ומשפיע על הוצאות הרשות המקומית והרכבן. אולם מאפיינים אלו (ואחרים) משפיעים על תקציב הרשות המקומית והרכבה גם ללא קשר למענקי הממשלה. נטרול ההשפעה של מאפייני הרשות המקומית הכרחי כדי ללמוד על ההשפעה הנקייה של מענקי הממשלה על הוצאות הרשות ורכיביה. מחקר זה מציג, לראשונה, ממצאים לגבי השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות בישראל, ובכך הוא מרחיב את הידע על כלכלת הרשויות המקומיות בישראל.

אסטרטגיית הזיהוי של השפעת מענק האיזון במחקר זה מבוססת על מדיניות משרד הפנים, הפורסת את השינויים במענק האיזון על פני שנים מספר במטרה לצמצם את הזעזועים בתקציב הרשויות המקומיות. הדרגתיות זו יוצרת סטיות אקסוגניות מנוסחת מענק האיזון שעל פיה הוא היה אמור להיקבע. מענק האיזון אמור להשתנות משנה לשנה בשל שינוי בפרמטרים של הנוסחה, אבל השתנותו היא בחלקה אקראית בשל מדיניות זו. כך למשל, הפריסה ההדרגתית של המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש (נוסחאות סוארי וגדיש מוצגות בהמשך) על פני שנים מספר פירושה שהרשות המקומית אינה מקבלת מענק איזון לפי הנוסחה, ובעקבות כך נוצרת סטייה מקרית שאינה תלויה במאפייני הרשות. כדי לבודד את השינויים האקסוגניים במענק האיזון, נבחרה רשימת משתנים מפקחים לפי המשתנים הנכללים בנוסחת מענק האיזון, וכך השפעתם מנוטרלת. חשוב לציין שמשרד הפנים נהג להחליק על פני זמן את השינויים המתחייבים בגובה מענק האיזון בשל שינויים במשתנים כמו המדד החברתי-כלכלי גם בשנים שלאחר סיום המעבר לנוסחת גדיש. עד כמה שמוכר לי המחקר העולמי בתחום, לא נעשה שימוש באסטרטגיית זיהוי כזו כדי לחשוף את עוצמת ההשפעה של מענק איזון על תקציב הרשות המקומית, וזו התרומה המדעית המרכזית של מחקר זה.

לעומת זאת, הזיהוי של השפעת מענקי הממשלה בגין שירותי חינוך ורווחה שהרשויות המקומיות מספקות מסתפק בנטרול משתנים שבהם תלוי גובה המענקים, כמו גודל האוכלוסייה והרכבה. הזיהוי של ההשפעה מסתייע גם ברידה מ-25% ל-10% בשיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות החזקות במימון שכר הלימוד בגני ילדים בגילאי 3 עד 4 בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג. יש להתייחס בזהירות הראויה לממצאים הנוגעים להשפעת מענקים בגין שירותים ממלכתיים על תקציב הרשויות המקומיות כאשר הזיהוי נשען רק על נטרול גודל האוכלוסייה והרכבה.

מחקר זה מגלה שעלייה של 100 שקלים במענק האיזון מביאה בעקבותיה עלייה של סך ההוצאה בכ-82 שקלים, אך השפעה זו פוחתת בכ-17 שקלים אם האמידה מבוססת על פאנל של 141 רשויות מקומיות עם נתונים מלאים לכל התקופה (להלן: פאנל מאוזן). מעניין לציין שההשפעה הגדולה ביותר של מענק האיזון היא על הוצאות בעלות אופי חד-פעמי, כמו תשלומים חריגים ופירעון מלוות. מחקר זה מוצא שנעשה שימוש במענק האיזון גם להפחתת הגירעון בתקציב הרגיל, אך השפעה זו מובהקת רק אם היא נאמדת על בסיס פאנל מאוזן. בהתאם לניבוי התאורטי, ההשפעה של העברות הממשלה לרשויות בגין רווחה על ההוצאות בתקציב הרגיל גבוהה יותר מאשר ההעברות לחינוך, וזאת בשל ההתניה המחייבת בהשתתפות עצמית הנהוגה ברווחה (להבדיל מחינוך), אך ממצא זה נכון רק ברשויות מקומיות חזקות.

השפעת העברות מן הממשל המרכזי לממשל המקומי על אספקת שירותים ציבוריים מקומיים היא אחת הסוגיות הנחקרות ביותר בכלכלה. התאוריה הכלכלית הקלאסית מנבאת כי השפעת העברה של 100 שקלים מן הממשלה המרכזית לרשויות המקומיות על היקף ההוצאה הציבורית המקומית אמורה להיות שקולה להשפעת עלייה בסכום זהה של ההכנסה הפרטית של תושבי היישוב. זאת ועוד, תוספת ההכנסה המקומית, ללא תלות במקורותיה, אינה צפויה להגדיל את האספקה של

מוצרים ציבוריים מקומיים במלוא הסכום אלא תתועל בחלקה גם להגדלת מוצרי הצריכה הפרטיים של תושבי היישוב, בהתאם להעדפותיהם (Scott, 1952; Bradford and Oates, 1971a, b). אולם לאורך השנים לא שיתפו נתונים פעולה עם תאוריה זו, ומחקרים רבים הראו כי ההוצאה גדלה בשיעור גבוה בהרבה בעקבות הגדלת מענק האיוון בהשוואה לעלייה בהכנסה הפרטית. ממצא זה זכה לכינוי Flypaper effect, המרמז כי הכסף נדבק למקום שהוא מגיע. עצם מתן שם מעיד על תשומת הלב המחקרית הגדולה שהוקדשה לתופעה זו. סקירות של מחקרים אלו ניתן למצוא במאמרים של Gramlich (1977); Hines and Thaler (1995); Oates (1999); Gamkhar (2007) and Shah.

ארבע השערות מובילות הוצעו לנטייה הזו מהמודל הכלכלי המקובל. ההשערה הראשונה היא הנטייה של פוליטיקאים, ובהם אנשי ממשל מקומי, לקדם את האינטרס האישי ולמקסם את התקציב שנמצא תחת אחריותם במקום את רווחת הציבור (Cournat et al., 1979; Logan, 1986; Inman, 2008). לשם כך דרושים שני תנאים נוספים: הציבור משלה את עצמו כי התועלת מתוספת מוצרים ציבוריים היא גבוהה במיוחד בהשוואה לתועלת ממוצרים פרטיים (אשליה פיסקלית), ואין תחרות פוליטית מספיקה כדי לסלק פוליטיקאים שדואגים לעצמם במקום לציבור. לעומת זאת, Hines and Thaler (1995) מציגים תוצאה זו כהדגמה לעוד אנומליה המצדיקה את התפתחות הענף המדעי של כלכלה התנהגותית. לטענתם, בניגוד לתאוריה הכלכלית הקלאסית, מקור הכסף משפיע על דרך הקצאתו ("חשבונאות מנטלית"), ועל כן הקצאת כספי מענק איוון תהיה שונה בהשפעתה על הרכב התקציב מהקצאה שמקורה בכספי התושבים (ארנונה).

בשנים האחרונות עלה על פני השטח הסבר נוסף, התולה את הגידול הניכר בהוצאה בעקבות מענק בלתי מותנה בעלות המצומצמת של מימון באמצעות המס. לפי גישה זו, קבלת המענק מאפשרת לממשל המקומי לממן את הוצאותיו בשיעור מס מקומי נמוך יותר, ובשל כך פוחתת העלות השולית של גביית המס או הנטל העודף של המיסוי (Dahlby, 2016). לפי ההסבר הרביעי, הממצא המפתיע מקורו בתקלה מתודולוגית. גובה המענק הוא אנדוגני, וחוסר התחשבות מתודולוגית בכך גוררת בעקבותיה הטיה באמידת מקדם המענק במשוואת ההוצאה (Knight, 2002). אולם גם מחקרים שנתנו מענה לפגם מתודולוגי זה מצאו רגישות גבוהה מדי של הוצאות הממשל המקומי בתגובה לקבלת מענק בלתי מותנה מהממשל המרכזי (Dahlberg et al., 2008; Leduc and Wilson, 2017).

הדיון בהשפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות הוא חלק מהדיון בשאלת מפתח לגבי חלוקת העבודה הרצויה בין הממשל המרכזי לממשל המקומי באספקת שירותים ציבוריים ובדרך מימנם. בשל היתרון הטמון בגביית מיסים מרכזית יחד עם אספקת שירותים (גם) ברמה המקומית, נוצר חוסר איוון בין סמכות לאחריות שמטופל, לרוב, בהעברות מן הממשל המרכזי לממשל המקומי מהסוג שנקרא מענק איוון. מצב זה יוצר חיכוך מתמיד בין הממשלה המרכזית, שאחראית יותר למימון, לבין הרשויות המקומיות, שאחראיות יותר לאספקת השירותים. החיכוך בין הממשל המרכזי למקומי בשאלת המימון נובע גם מן התפקיד שהרשויות המקומיות ממלאות כקבלן ביצוע של השירותים הממלכתיים כמו חינוך ורווחה. לעיתים קרובות נשמעת בישראל מצד אנשי השלטון המקומי הטענה שהממשלה המרכזית מחייבת את הרשויות המקומיות לספק שירותים מסוימים אבל בלי לספק מימון מלא.²

2 הטענה כלפי השתתפות הרשות המקומית במימון שירותים ממלכתיים הייתה נושא העתירה לבג"ץ שהגישו ראשי רשויות מקומיות בפריפריה בינואר 2017.

החקירה האמפירית של השפעת ההעברות הממשלתיות על השירותים שהרשויות המקומיות מספקות חשובה הרבה מעבר לטיב הניבוי של התאוריה הכלכלית. היא חשובה גם משום שהשפעה זו מכתובה את ממדי אי השוויון ברווחת תושבי הרשויות בהווה, ואת ההתפתחות העתידית של אי השוויון בהכנסות ובעושר. רשויות מקומיות מספקות שירותי חינוך, שירותי רווחה ושירותים מקומיים, וכך הן משפיעות על אי השוויון בהווה דרך שירותי רווחה, ועל אי השוויון בעתיד דרך שירותי החינוך. מחקר מסוג זה מספק השלמה בעלת ערך לחקר אי השוויון ברמת הפרט, שזכה לתשומת לב רבה הן בישראל (דהן, 2020) והן בעולם (Atkinson et al., 2011). בדיקת ההשפעה של העברות הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות בישראל חשובה גם בשל תמורות בולטות לעין במקורות המימון של הרשויות המקומיות שנרשמו בשנים 1995 עד 2017, המתבטאות בתנועת מספריים של העברות הממשלה שירדו, וזאת לעומת המיסים המקומיים שעלו.³

הפרק הבא במאמר מתאר את הרקע המוסדי של העברות הממשלה לרשויות המקומיות הן בצורת מענק איזון והן בהעברות בגין שירותים ממלכתיים (חינוך ורווחה). סעיף 3 מציג את המסגרת המושגית שממנה נגזרות השערות המחקר המרכזיות והמודל האקונומטרי, וסעיף 4 מביא את הניתוח האמפירי. הסעיף האחרון מסכם את הממצאים הבולטים של המחקר ודן בקצרה בהשלכותיהם.

2. הרקע המוסדי

2.1 מענק האיזון

עד תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת ניתן מענק האיזון לרשויות המקומיות לפי שיקול דעת וללא קריטריונים שקופים. הביקורת הציבורית על חלוקה בלתי שוויונית ובלתי שקופה של מענק האיזון הייתה הרקע להקמת ועדה בראשות יצחק סוארי בשנת 1992. בעקבות המלצות ועדת סוארי, שהוגשו באוגוסט 1993, נקבעו קריטריונים לחלוקת מענק האיזון, שעל פיהם נקבע גובה מענק האיזון לרשויות המקומיות בשנים 1994 עד 2003. אומנם המלצות סוארי שיפרו באופן ניכר את דרך ההקצאה של מענק האיזון, אבל עדיין נדרשו תיקונים שגם מבקר המדינה עמד עליהם (דוח מבקר המדינה 50ב). ואכן בתחילת שנת 2000 מינה שר הפנים את יעקב גדיש לעמוד בראש ועדה כדי לבחון שיפורים בנוסחת מענק האיזון. דוח הוועדה הוגש לאחר כשנה וחצי, ובשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות את מענק האיזון על פי המלצותיה. בהשוואה לנוסחת סוארי, נוסחת גדיש לחישוב מענק האיזון מעניקה משקל רב יותר לפרופיל הכלכלי של תושבי הרשות (לרשויות מקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך ניתנה עדיפות גדולה יותר) והעדפה מופחתת ליישובים הקטנים. נוסחת גדיש גם ניתקה את התלות של גובה מענק האיזון בגירעון התקציבי בפועל, דבר שיצר בעבר תמריץ להגדיל את הגירעון על מנת לזכות במענק גדול יותר. כדי למנוע זעזועים גדולים בתקציבי הרשויות המקומיות שהושפעו מכך, המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש נפרס על פני שנים מספר (הוועדה המליצה לפרוס את השינוי על פני שש שנים), והחלטה זו פותחת את הדלת לזיהוי נקי יחסית של השפעת מענקי האיזון על תקציב הרשויות המקומיות.

לפי הנוסחה הנוכחית, שגובשה כאמור לאור המלצות ועדת גדיש, מענק האיזון נקבע לפי ההפרש

3 בן בסט ודהן (2009, עמ' 32) הראו כי גם באמצע שנות השמונים הייתה ירידה בהעברות הממשלתיות ועלייה בהכנסות העצמיות.

בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הנורמטיבית.⁴ גובה מענק האיזון לרשות מקומית נקבע לפי נוסחה מורכבת ביותר (19 עמודים נדרשו למשרד הפנים לתיאור הנוסחה בשנת 2016). חישוב ההוצאה הנורמטיבית לתושב מבוסס על הוצאה בסיסית שנאמדה לפי נתוני שנת 2002, הפוחתת עם גודל אוכלוסיית הרשות ועם העדפה ניכרת למועצה אזורית בהשוואה לרשות מקומית או עירייה⁵ והעדפה מסוימת לרשות יהודית.⁶ יש מקדמי תוספת להוצאה הבסיסית בשיעור לא-לינארי לפי מאפייני הרשות המקומית הכוללים אשכול חברתי-כלכלי, שונות המדד החברתי-כלכלי, גילאי 0-18, גילאי 65+, קו עימות ויו"ש ושיעור העולים. חשוב לציין שמשרד הפנים אינו יודע בזמן אמת את הדירוג הכלכלי של הרשות המקומית, ובשל כך נקבע גובה מענק האיזון לשנה מסוימת על פי הדירוג הכלכלי הידוע באותה שנה, שאינו מייצג בהכרח את המצב הכלכלי האמיתי של תושבי הרשות המקומית באותה עת. המדד החברתי-כלכלי האחרון הידוע בעת כתיבת שורות אלה הוא לשנת 2015, והתפרסם בפיגור של כשלוש שנים (נובמבר 2018). המדד החברתי-כלכלי הקודם התייחס לשנת 2013, והוא ראה אור בנובמבר 2016. משרד הפנים קבע הוצאה נורמטיבית מרבית הפוגעת למעשה ביישובים בעלי צרכים מרובים.

חישוב ההכנסה הנורמטיבית לתושב הוא אפילו מורכב יותר, ותלוי (לא-לינארית) באופן שלילי במאפיינים כמו אשכול חברתי-כלכלי, פריפריאליות הנפה, הגאוגרפיה, גודל האוכלוסייה ושיעור העולים. נקבעה רצפה להכנסה הבסיסית המרעה את מצבן של רשויות מקומיות בעלות פוטנציאל גבייה נמוך. רצפה זו גבוהה יותר למועצה אזורית, ובכך מקזזת חלקית את ההעדפה הבולטת שניתנת למועצה אזורית בחישוב ההוצאה הנורמטיבית.⁷ אם אין די במורכבות שתוארה עד כה, נוסף כי משרד הפנים נוהג לקבוע תקרה גם לגבי שיעור השינוי במענק האיזון משנה אחת לרעותה כדי למנוע חוסר יציבות תקציבית ברשויות, ועל כך מבוססת אסטרטגיית הזיהוי במחקר זה.

2.2 העברות הממשלה למימון שירותים ממלכתיים

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד מרכזי באספקת שירותים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה, אבל בלי שהממשלה תעמיד מימון מלא לשירותים אלה. הרשויות המקומיות נדרשות להשתתפות עצמית של כ-25% במימון שירותי הרווחה, ושיעור משתנה לפי סעיפים בשירותי החינוך (ההשתתפות העצמית בחינוך אמורה להיות בשיעור של 25% במוצע). יש שתי צורות שונות של השתתפות עצמית או מימון תואם (matching). האחת, הסכום שהממשלה מעבירה מותנה בתשלום בפועל מצידה של הרשות המקומית. כלומר, ללא השתתפות הרשות המקומית לא יועבר הסכום של הממשלה. השיטה של התניה בהשתתפות עצמית מטיבה לתאר את מערכת היחסים הנהוגה בתחום שירותי הרווחה. לפי השיטה השנייה של השתתפות עצמית, הממשלה מעבירה לרשות המקומית שיעור

4 ההוצאה הבסיסית אינה כוללת הוצאות עבור פירעון מלוות, פנסיה, השתתפות במועצות דתיות, קליטת עלייה והוצאות ביטחון מיוחדות.

5 בשנת 2016, ההוצאה הנורמטיבית המרבית לתושב משתנה לפי אשכול חברתי-כלכלי ולפי סוג המועצה: באשכול 1-4 5,662 ו-10,029 ברשות מקומית ובמועצה אזורית, בהתאמה, וזאת לעומת 5,520 באשכול 5-10 ברשות מקומית ו-9,706 במועצה אזורית.

6 ניתן מקדם בגובה 3% על ההוצאה הבסיסית לגפש המחושבת עבור המועצות המקומיות והעיריות המשתייכות למגזר היהודי (המקור: דברי הסבר להקצאת מענק האיזון, משרד הפנים).

7 בשנת 2016, ההכנסה הבסיסית המינימלית הייתה 3,546 לרשות מקומית ועירייה ו-6,400 למועצה אזורית.

הנמוך מ-100% מעלות השירות מתוך ציפייה כי הרשות המקומית תשלים ממקורותיה את המימון החסר (אבל ללא התניה). משיחות עם גורמי מקצוע במשרד האוצר עולה כי שיטה זו נהוגה בפועל בתחום החינוך, והממשלה אינה מקפידה על תשלום חלקה של הרשות המקומית, כפי שאולי עשוי להשתמע. שתי צורות אלה של השתתפות עצמית הן בעלות השלכות שונות מבחינת פונקציית התגובה של הרשות המקומית. השתתפות עצמית מותנית בשירותי רווחה אמורה להוביל את הרשות המקומית להגדלת ההוצאה לרווחה גם ממקורותיה, ועל כן סך ההוצאה לרווחה יגדל ביותר מסכום המענק הממשלתי בגין שירותי רווחה. לעומת זאת, התגובה של הרשות המקומית למענק ממשלתי במקרה של השתתפות עצמית בלתי מותנית יכולה להתבטא בהגדלת ההוצאה בסכום השווה למענק הממשלתי בגין שירותי חינוך.

חלקה של הרשות המקומית במימון שירותי הרווחה הוא, כאמור, כ-25% מעלותם כבר עשרות שנים, וזאת למעט חריגים כמו יישובים בעוטף עזה או מועצות אזוריות חלשות במיוחד כמו נווה-מדבר ואליקסום, שזכו למימון ממשלתי מלא.⁸ לעומת זאת, הקמת מבנים המשמשים למתן שירותי רווחה ועלות אחזקתם השוטפת אינה ממומנת על ידי הממשלה, ונופלת במלואה על כתפי הרשות המקומית. שיטת מימון תואם מטילה נטל כבד במיוחד על הרשויות החלשות, שנדרשות להעמיד מימון ממקורותיהן הדלים כדי לספק שירותי רווחה חיוניים לתושביהן. בשל כך רשויות מקומיות חלשות עלולות להימנע ממתן שירותי רווחה או לעודד שימוש במסגרות טיפול זולות שאינן מספקות בהכרח מענה המתאים למטופלי הרווחה. גל ואחרים (2017) מראים כי ההוצאה למטופל רווחה עולה ככל שהדירוג החברתי-כלכלי של (תושבי) הרשות המקומית מטפס. חוקרים אלה טוענים כי רק 8 רשויות, כולן מהמגזר הערבי (רשויות בדואיות), לא מימשו את תקציב הרווחה שהוקצה להן בתחילת השנה בשל חוסר יכולתן להשלים את המימון הנדרש.⁹ עם זאת, ייתכן כי רשויות מקומיות חלשות מבקשות מראש סכום נמוך מתוך הערכה שלא תוכלנה להשלים את המימון הנדרש. נראה כי עיקר הפער בהוצאה למטופל רווחה הוא בין רשויות יהודיות לערביות, והוא נעוץ בשכיחות הגבוהה יחסית של מטופלי רווחה במסגרת חוץ-ביתית ובקהילה ברשויות היהודיות, במיוחד ברשויות חרדיות, שעלותם יקרה בהרבה מזו של מטופל הנשאר בחיק משפחתו. עם זאת, לא ברור האם הפער בסוג הטיפול לפי מגזר נעוץ בהבדלים תרבותיים או מחוסר היכולת של רשויות בעלות משאבים מוגבלים לממן מסגרות טיפול יקרות המאלץ אותן לעודד טיפול זול יותר בתוך המשפחה.

שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית במימון שירותי החינוך הוא מגוון, וזאת בניגוד לשיעור השכיח של 25% השתתפות עצמית ברווחה. שלל שיעורי השתתפות עצמית בשירותי החינוך משתנה לפי סוג המועצה (מועצה אזורית לעומת רשות מקומית או עירייה), לפי סוג הפעילות (הסעות או שכר לימוד בגנים) ולפי בעלי התפקידים. כך למשל, ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות במימון בעלי תפקידים במערכת החינוך נעה בין 13% (שרתים, מזכירים, סיוע טכני ועובדי מנהל ושירותים) ל-32% (פסיכולוגים), ובתווך נמצאים פסיכולוגים מתמחים, קב"טים וקב"סים עם השתתפות עצמית של 25%. עם זאת, הרשות המקומית אינה מחויבת להשלים את חלקה כתנאי לקבלת המימון הממשלתי. השתתפות הרשות המקומית במימון הסעות תלמידים מציעה טווח אפילו

8 אבגר (2017) מציג נתונים שלפיהם 90% מהעברות משרד הרווחה הם לפי מימון ממשלתי של 75%, 9% יועדו לשירותים במימון ממשלתי מלא ועוד 1% בשיעור במימון ממשלתי מעל 75%. הרשויות המקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים 1-5 משתתפות במימון התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון בשיעור מופחת של 10%.

9 ממצא דומה בעניין שיעור המימוש הגבוה של ההקצאה הראשונית עלה גם בעבודה של מרכז המידע והמחקר של הכנסת (אבגר, 2017).

רחב יותר, שנע בין 60% ברשויות נטולות מענק איזון ל-20% ברשויות המקבלות מענק איזון בסכום של לפחות 300 שקלים לתושב ובעלות דירוג כלכלי נמוך (1 עד 5).¹⁰ יש לציין שהרשות מחויבת להשלים את סכום ההשתתפות העצמית בהסעות כדי לזכות במימון הממשלתי. מעצות אזוריות, ללא תלות בדירוג הכלכלי, נהנות משיעור השתתפות עצמית מופחת של 15% על הסעות תלמידים בכיתות א עד י (השיעור עולה ל-50% בכיתות יא-יב). ההצדקה לשיעור מימון מופחת במועצות אזוריות נעוצה במרחק ממקום המגורים לבית הספר. עם זאת, מדיניות זו פירושה כי הציבור הרחב נושא בעלות עודפת שהיא תוצאה של הבחירה לגור במועצה אזורית לעומת רשות מקומית או עירייה. מהי החלוקה הראויה של מימון הסעות וליווי בין המדינה, הרשות המקומית ותשלומי ההורים היא שאלה פתוחה.

מרבית שיעורי ההשתתפות העצמית בתחום החינוך הם יציבים לאורך השנים, וזאת על אף הלחצים מצד ההורים והשלטון המקומי לעבור למימון ממשלתי מלא שהתבטאו גם בעתירה לבג"ץ.¹¹ עם זאת, בשנת תשע"ג חל שינוי משמעותי בהשתתפות משרד החינוך במימון ההוצאה בגני ילדים. יש להדגיש שהעברות משרד החינוך אינן מותנות בהשתתפות עצמית בפועל של הרשות המקומית. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג (החלטת ממשלה 4088 מינואר 2012), ההשתתפות העצמית של שכר הלימוד בגני ילדים בגילאי 3 עד 4 ירדה מ-25% ל-10%. שינוי זה תקף במיוחד לרשויות מקומיות בדירוג כלכלי גבוה. שינוי זה מסייע לזהות את השפעת ההעברות של משרד החינוך על תקציב הרשות המקומית. המילה "מסייע" נכתבה כדי לבטא זהירות, הואיל ובחינה ממוקדת של אירוע זה דורשת נתונים מפורטים על השתתפות הממשלה בגני הילדים והוצאות הרשות המקומית על גני ילדים, שאינם זמינים בעת הזו. בכל מקרה, זוהי סוגיה הראויה למחקר נפרד.

3. הרקע המושגי והמתודולוגיה

3.1 השפעת מענק בלתי מותנה

לפי המודל הכלכלי הקלאסי, השאת הרווחה של תושבי היישוב מחייבת לחלק את מענק האיזון (מענק בלתי מותנה) שהממשלה מעבירה לרשות המקומית בין מוצרים ציבוריים מקומיים ומוצרי צריכה פרטיים דרך צמצום המיסוי המקומי. כלומר, המקדם של מענק האיזון במשוואת הוצאה אמור להיות מספר חיובי בין אפס לאחד. במידה שקברניטי הרשות המקומית נהנים ממרחב תמרון בקביעת המיסוי המקומי ופועלים להשיא את רווחת התושבים, הם יפעלו להרחבת המוצרים הציבוריים המקומיים יחד עם הפחתת הארנונה בעקבות קבלת מענק איזון. מבחינה פורמלית, רשות מקומית בישראל אינה רשאית לשנות את שיעורי הארנונה אלא לאחר קבלת אישור ממשרד הפנים, וגם אינה מורשית להימצא בגירעון תקציבי.¹² במקרה שרשויות מקומיות אינן נהנות מחופש בקביעת

10 רשויות בעלות רכבים ממוגנים נהנות מהשיעור הנמוך ביותר של השתתפות עצמית, 10%.

11 בית המשפט העליון פסק כי מימון מלא של עלות ההסעות אינו חלק מן הזכות לחינוך חובה (1761/12).

12 עשרות רשויות פונות למשרד הפנים מדי שנה בבקשה להעלות או להוריד את תעריפי הארנונה למגורים ושלא למגורים. בשנת 2018, 79 רשויות מקומיות ביקשו להעלות את הארנונה (66 מהן ארנונה לא-למגורים), ומתוכן 56 רשויות קיבלו אישור. באותה שנה, 58 רשויות ביקשו הפחתה בתעריפי הארנונה (41 מהן לא-למגורים), ומתוכן 20 זכו לאישור ממשרד הפנים. הנתונים נמסרו לי ביום 5 באוקטובר 2018 על ידי סיוון להבי, מנהל אגף בכיר תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, מנהל שלטון מקומי משרד הפנים.

שיעור המס, והן מחויבות לשמור על איזון תקציבי בכל שנה, נצפה למקדם של אחד, שפירושו כי עלייה של שקל אחד במענק האיזון צפויה להגדיל את ההוצאה בשקל אחד. בפועל, רשויות מקומיות נהנות ממרחב תמרון מסוים בקביעת שיעור המס דרך שיעור הגבייה בפועל¹³ וגמישות מסוימת במתן הנחות, ובקביעת בסיס המס דרך סיווג הפעילות של משלמי הארנונה ומדידת שטח לחיוב. המקדם צפוי להיות נמוך ממש מאחד אם הרשויות נהנות בפועל מחופש בקביעת ההכנסות המקומיות, ומוצאות דרך לסטות מאיזון תקציבי או שהן כבר מצויות בגירעון תקציבי.¹⁴ הדיון לעיל בסימן המקדם וגודלו מניח כי גובה מענק האיזון והשתנותו הם מקריים ובלתי תלויים במאפייני הרשות. אולם, כאמור, מענק האיזון ניתן בהתאם לנוסחה התלויה במאפיינים של הרשות המקומית כמו הדירוג שלה בסולם האשכול החברתי-כלכלי או מיקומה הגאוגרפי, שפוטנציאלית אמורים להשפיע גם על ההוצאה ורכיביה. כך למשל, ייתכן כי ההוצאה השוטפת תגדל בשל שיפור המצב הכלכלי של הרשות המקומית, שאינו קשור למענק האיזון, ושיפור כזה במצב הכלכלי עשוי לגרום להפחתת מענק האיזון או לביטולו, כפי שמתחייב מנוסחת מענק האיזון. העלייה בהוצאה יחד עם הירידה במענק, שתי התפתחויות הנובעות משיפור המצב הכלכלי, גורמת להטיה של מקדם מענק האיזון כלפי מטה. כלומר, המקדם הנאמד יגמד את ההשפעה האמיתית של מענק האיזון על ההוצאה של הרשות יחסית להשפעה האמיתית.¹⁵

כדי להתמודד עם אתגר זה, אסטרטגיית הזיהוי של השפעת מענק האיזון מבוססת על העובדה שמענק האיזון משתנה משנה לשנה גם בשל גורמים אקסוגניים (לצד השינוי הנובע מפרמטרים של הנוסחה), וזאת בשל הפריסה של המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש על פני שנים מספר. גם לאחר שהסתיים המעבר הזה, משרד הפנים נוטה להחליק על פני זמן את השינויים המתחייבים בגובה מענק האיזון כאשר חל שינוי בפרמטרים של הנוסחה, למשל במדד החברתי-כלכלי. מדיניות זו מסייעת ליצור שונות אקסוגנית במענק האיזון, שאינה תלויה במאפייני הרשות המקומית. לכאורה, רשויות מקומיות ירצו להחליק את ההוצאה התקציבית אם חלק מן השינויים בגובה מענק האיזון נתפסים כזמניים. במקרה כזה, ההוצאה של הרשות תגדל אך במעט בעקבות תוספת מענק הנתפסת זמנית, והרשות צפויה לתעל את החלק הזמני (העודף) במענק לתשלום הוצאות חד-פעמיות כמו תשלומים חריגים ופירעון מלוות או להגדלת העודף התקציבי. אולם ההוצאה תגדל הרבה יותר בתגובה לעלייה זמנית במענק האיזון בתנאים של מגבלות אשראי. מחקר זה מניח שרשויות מקומיות המקבלות מענק איזון אינן נהנות מגישה חופשית לאשראי, ולכן התגובה של הוצאות הרשות המקומית לשינויים במענק האיזון צפויה להיות גדולה יחסית. חשוב לציין שתיתכן אסימטריה בתגובה להגדלת המענק, שאז מגבלות האשראי אינן חשובות במיוחד, לעומת צמצומו, שאז הרשות זקוקה לשוק ההון. התמודדות משלימה עם האתגר האמפירי מחייבת נטרול מאפייני הרשות המקומית באמצעות הכללת השפעות קבועות וגורמים מפקחים נוספים המשתנים על פני זמן. כפי שתואר קודם, המדד

13 בן בסט ודהן (2009, עמ' 37–38) חשפו שונות גדולה למדי בשיעורי הגבייה של ארנונה למגורים אפילו בתוך רשויות מאותו אשכול חברתי-כלכלי ומגזר.

14 בן בסט, דהן וקלור (2013) מראים כי רשויות מקומיות רבות נקלעו למשבר תקציבי במהלך שנות האלפיים, שהתבטא בחוב גדול יחסית, מה שמלמד על האפקטיביות המוגבלת של הממשל המרכזי בשמירה על איזון תקציבי של הרשויות המקומיות.

15 יש לציין כי הקשר בין הוצאה למצב כלכלי הוא אפילו מורכב יותר, מפני שההוצאה המקומית משפיעה על ההכנסה של תושבי היישוב שמתפרנסים מקשרים כלכליים ישירים (תושבי הרשות המועסקים כעובדי עירייה/מועצה או מספקי שירותים ומוצרים) ועקיפים, כמו הגידול בהכנסות של תושבים המפעילים מסעדות כאשר הפעילות הכלכלית ברשות המקומית תוססת.

החברתי-כלכלי שנוסחת מענק האיוון מבוססת עליו משתנה בתדירות נמוכה ובפיגור של זמן. גם מדד הפריפריאליות שתלוי במיקום הגאוגרפי, ומשפיע על גובה מענק האיוון, משתנה לאורך זמן אך במעט בהתאם לשינויים בפיזור האוכלוסייה. כדי לפקח על שני משתנים אלו ניתן לכלול אותם ברשימת המשתנים המפקחים, או להסתפק בהכללת השפעות קבועה לרשות המקומית בשל השונות הנמוכה לאורך זמן. שני הפרמטרים של נוסחת מענק האיוון, שמשתנים מדי שנה, הם גודל האוכלוסייה והרכבה, ושני משתנים אלו חייבים להיכלל ברשימת המשתנים המפקחים. אם כך, המקדם של מענק האיוון אמור לתפוס את השינוי בהוצאה הנובע משינוי בגובה מענק האיוון, בהינתן מאפייני הרשות המקומית. כלומר, איכות האמידה של מקדם זה תלויה במידה שבה רשימת המשתנים המפקחים מטיבה לייצג את מאפייני הרשות המקומית.

הטיה אפשרית של מקדם מענק האיוון עלולה לנבוע גם מסיבתיות הפוכה, אבל סכנה זו נראית פחות חריפה משום שנוסחת מענק האיוון לא שונתה (כמעט) במהלך התקופה הנחקרת. באופן תאורטי, אפשר שהממשל המרכזי יפעל להקטין את גובה מענק האיוון לרשויות בעלות הוצאה גבוהה בעת שינוי מבנה הנוסחה של מענק האיוון. במקרה כזה, המקדם הנאמד צפוי להיות נמוך יחסית לגודלו האמיתי.

רגרסיה דו-שלבית נראית לי פחות מתאימה כמתודולוגיית זיהוי ההשפעה של מענק האיוון על תקציב הרשויות בתקופה הנחקרת בישראל. ראשית, נוסחת מענק האיוון היא מורכבת (שלא לומר מסורבלת) מקשרים לא-ליניאריים מרובים שרגרסיות רגילות מתקשות לשחזר, מה שמפחית את יכולת הניבוי של השלב הראשון. כבר בתחילת המחקר התברר שמתודולוגיה זו אינה מבטיחה לאחר שנמצא כי רק גודל האוכלוסייה הוא בעל מקדם מובהק ברגרסיית השלב הראשון (שאר המשתנים המובהקים הם קבועים על פני זמן, ולכן אינם תורמים לשונות ביתוח של נתוני פאנל). שנית, פרמטרים מרכזיים כמו מיקום גאוגרפי ומדד חברתי-כלכלי, שקובעים את גובה מענק האיוון, אינם משתנים (כמעט) משנה לשנה. יש מקום לשקול שימוש במתודולוגיה של רגרסיה דו-שלבית אם בעתיד יחול שינוי בנוסחה.

3.2 השפעת מענק מותנה השתתפות עצמית

נוסף על אספקת שירותים מקומיים כמו תאורת רחוב, גינון ציבורי ואיסוף אשפה, הרשויות המקומיות משמשות קבלן ביצוע באספקת שירותים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה, שעבורם הן זוכות למימון לא-מלא מן הממשלה. לפיכך, נצפה כי המקדם של מענקי ממשלה עבור שירותים ממלכתיים יהיה חיובי וקרוב לאחד (גידול של שקל אחד במענקים גורר בעקבותיו עלייה של שקל אחד בהוצאה השוטפת), ובכל מקרה גבוה יותר ממקדם מענק האיוון. בהשוואה למענק בלתי מותנה כמו מענק איוון, ההשפעה הצפויה של מענק מותנה השתתפות עצמית על ההוצאה המקומית היא גדולה יותר אם נניח שגמישות ההכנסה של צריכת מוצרים ציבוריים גדולה מאוד (Gamkhar and Shah, 2007). אם כך, מענקי הממשלה המיועדים למימון שירותים ממלכתיים, שהם גדולים בהרבה ממענק האיוון, צפויים להשפיע על ההוצאה השוטפת באופן חיובי. נצפה לפער בין שני המקדמים האלו ביחס לשירותי חינוך ורווחה, אבל לא ביחס לשירותים מקומיים. המקדם הנאמד של העברות ממשלתיות המותנות בהשתתפות עצמית של הרשות המקומית (שיטת המאצ'ינג) עשוי להיות אפילו גדול מאחד. כך, למשל, העברה של 75 שקלים בגין רווחה המותנית בהשתתפות הרשות בסכום של 25 שקלים, אם אכן הרשות המקומית מסוגלת להעמיד את סכום ההשתתפות העצמית, תוביל למקדם של 1.33

(עלייה של 100 שקלים בהעברות הממשלה גוררת בעקבותיה עלייה של 133 בהוצאות הרווחה). המקדם עשוי להיות אפילו גבוה יותר אם נדרשות מהרשויות המקומיות תשומות נוספות, מעבר להשתתפות העצמית, שהכרחיות לאספקת השירות (גורמי ייצור משלימים).

3.3 המודל הנאמד

המודל הסטטיסטי לאמידת ההשפעה של מענקי הממשלה על השירותים של הרשויות המקומיות הוא:

$$(1) \quad Y_{i,t} = a_0 + a_1 (\text{Equalization Grant})_{i,t} + a_2 (\text{Matching Grant})_{i,t} + \mathbf{X}_{i,t} \mathbf{b} + c_t + d_i + u_{i,t}$$

כאשר $Y_{i,t}$ מייצג את סך ההוצאה לתושב או אחד מרכיביה (בשקלים), וכן את סך ההכנסה לתושב או אחד מרכיביה (בשקלים) ברשות מסוימת, i בשנה מסוימת t . כך, למשל, ברגרסיה הראשונה נאמד את השפעת מענקי הממשלה על סך ההוצאה לתושב בתקציב רגיל. המשתנים המסבירים המרכזיים הם מענק האיזון לתושב בשקלים (*Equalization Grant*) והשתתפות הממשלה לתושב בחינוך וברווחה בשקלים (*Matching Grant*), ולכן תשומת הלב תתמקד במקדמי שני משתנים אלו. המקדמים הנאמדים כמו a_0 , a_1 , מבטאים את העלייה בשקלים במשתנה המוסבר בעקבות עלייה של המשתנה המסביר בשקל. הצגת המשתנים במונחים לתושב מניחה שמקדם גודל האוכלוסייה (משתנה מסביר) הוא בקירוב אחד ברגרסיה בעלת משתנה מוסבר הנקוב במונחים כספיים כמו סך ההוצאה. בעיבודים מוקדמים נמצא שאכן זהו המצב, ולכן העיבודים הסטטיסטיים נערכו במונחים לתושב.

$X_{i,t}$ מסמן וקטור של גורמים מפקחים, המשתנים מדי שנה ברמת הרשות. רשימת המשתנים המפקחים כוללת השתתפות משרדים אחרים (שאינם חינוך ורווחה, כמו העברות בגין פעילות תרבות) תחת שם המשתנה "העברות משרדי ממשלה אחרים", משקל גילאי 0 ועד 19 באוכלוסייה, משקל גילאי 20–64, משקל גילאי 65 ויותר באוכלוסייה וגודל האוכלוסייה. נציין כי גובה מענקי הממשלה, כמו השתתפות משרד החינוך, נקבע לפי מאפיינים של תושבי הרשות, כמו גודל אוכלוסיית הרשות והרכבה, המכתיבים את מספר התלמידים לפי שלבי חינוך, ולכן יש לקחת זאת בחשבון בפירוש המקדמים של המשתנים הדמוגרפיים.

באופן טבעי, רשימת המשתנים המפקחים חייבת לכלול גם משתנה המייצג את המצב הכלכלי של תושבי הרשות המקומיות. כדי לערוך השוואה בין תגובת הרשות המקומית לגידול במענק האיזון לתגובתה בעקבות עלייה בהכנסה הפרטית נעשה שימוש ברמת ההכנסה מעבודה של תושבי הרשות המקומית על פי נתוני הביטוח הלאומי. ההוצאה לתושב מושפעת מהמצב הכלכלי דרך שינויים אוטומטיים בבסיס המס המגדילים את הכנסות הרשות ודרך שינויים יזומים בשיעור המס. שיפור במצב הכלכלי של התושבים אמור לעודד את קברניטי הרשות המקומית להעלות את שיעורי הארנונה אם בסיס המס אינו מתרחב במידה מספקת בעקבות השיפור הכלכלי, או אם גמישות ההכנסה של מוצרים ציבוריים מקומיים היא גבוהה. לפי התאוריה שהוצגה קודם, תוספת הכנסה ליישוב אמורה להשפיע על היקף המוצרים הציבוריים באותה מידה אם מקור ההכנסה הוא מענק שקיבלה הרשות מן הממשלה, או כתוצאה משיפור במצב הכלכלי של תושבי הרשות. לכאורה, ככל שהמצב הכלכלי של תושבי הרשות המקומית משתפר מתרחב גם בסיס המס וגדלות

הכנסות הרשות, אולם הקשר בין המצב הכלכלי של תושבי הרשות המקומית להכנסות הממשל המקומי מורכב. בעוד שהפעילות הכלכלית משפיעה במישרין על הכנסות הממשלה המרכזית דרך ערוצים כמו מס הכנסה ומס ערך מוסף, ההשפעה על הכנסות הרשויות היא מורכבת יותר ובפיגור של זמן. שיפור במצב הכלכלי עשוי להרחיב את מספר הדירות והעסקים, וכך להגדיל את הארנונה ואת היטלי ההשכחה והפיתוח (ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל). אבל התרחבות כזו בהכנסות הרשות המקומית אינה בהכרח מיידית, וזאת בניגוד לגידול בהכנסות מס הכנסה של הממשל המרכזי המתרחש מייד עם התרחבות תשלומי השכר או הרווחים. בשל הקושי לאתר משתנה המייצג את בסיס המס המקומי, הניתוח האמפירי יכלול את ההכנסות העצמיות לתושב בפועל, שרלוונטיות במיוחד לרשויות חזקות, ברשימת המשתנים המסבירים. עם זאת, הכללת ההכנסות העצמיות פוגעת ביכולת לפרש את המקדמים הואיל והיא יוצרת כמעט זהות חשבונאית בין צד שמאל של משוואה 1 (סך ההוצאות) לצד ימין של משוואה זו (מענק איזון + העברות ממשלתיות לחינוך ורווחה + הכנסות עצמיות). לכן, משתנה זה מתאים יותר למשוואות רגרסיה של רכיבי ההוצאה ומתאים פחות לרגרסיית סך ההוצאה.

בנוסף לרשימת המשתנים המפקחים, הרגרסיה כוללת השפעה קבועה לרשות, d_i המייצגת מאפיינים קבועים של הרשות המקומית והשפעה קבועה לשנה, c_t כדי לקלוט התפתחויות מצרפיות המשפיעות על המשתנים התקציביים של הרשויות.¹⁶ בשל הכללת השפעה קבועה לרשות המקומית לא ניתן לכלול גם משתנים כמו מזג אוויר או סוג המועצה, שהם בהגדרה קבועים על פני זמן.

4. הניתוח האמפירי

4.1 הנתונים

הניתוח האמפירי בעבודה זו מבוסס על מאגר נתונים חדש, המאחד נתונים משלושה מקורות שונים. המקור המרכזי הוא קובץ הרשויות המקומיות שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (על בסיס נתוני משרד הפנים) לשנים 2005 עד 2017, וכולל מגוון עשיר של נתונים שנתיים על הרשויות, כמו נתונים כספיים על ההוצאות וההכנסות של הרשות והרכבן, נתונים דמוגרפיים (גודל האוכלוסייה והרכבה) והשיוך הדתי של תושבי הרשות. רשות יהודית הוגדרה כחרדית אם 50% או יותר מתושבי הרשות הצביעו בבחירות לכנסת למפלגות החרדיות (יהדות התורה ו"ש). בתקופה הנחקרת נערכו בחירות בשנים 2003, 2006, 2009, 2013 ו-2015, והמקור לתוצאות ההצבעה הוא ועדת הבחירות המרכזית. בשנים שלא היו בהן בחירות הוגדרה רשות כחרדית לפי דפוסי ההצבעה בבחירות האחרונות הידועות באותה עת. רשות מוגדרת יהודית לא-חרדית אם מחצית או יותר מתושביה יהודים לא-חרדים. באותו אופן, רשות מוגדרת כמוסלמית (נוצרית/דרוזית) אם רוב תושביה מוסלמים (נוצרים/דרוזים).

בחירת התקופה הנחקרת משקפת את זמינות הנתונים במאגר משרד הפנים, שניתנים להשוואה בין השנים. יש התייחסות גם לשנים קודמות כאשר זמינות הנתונים מאפשרת. נתקבלו נתונים על ההעברות הכספיות של משרד החינוך לבעלויות לפי רשות מקומית בשנים 2005 עד 2017. השלמת נתונים זו היא חיונית, הואיל ובחלק מן היישובים החינוך ניתן על ידי הרשויות באופן ישיר ובחלקן

16 התוצאות העיקריות נשארות ללא שינוי גם כאשר מחליפים את ההשפעות הקבועות של השנים במגמת זמן.

הוא נעשה גם באמצעות בעלויות. ללא מידע זה עלולה להיווצר הטיה בהשוואה של הוצאות החינוך בין רשויות שונות ובהתפתחותן לאורך זמן. כמו כן, משרד החינוך סיפק נתונים על הוצאות בגין הסעות וליווי תלמידים לפי רשות מקומית בשנים 2005 עד 2017, דבר המאפשר להשוות הוצאות חינוך ללא רכיב זה.

המקור המרכזי השני הוא נתוני המדד החברתי-כלכלי של תושבי הרשויות המקומיות, שחושב על ידי הלמ"ס רק עבור שנים מסוימות (2001, 2003, 2006, 2008, 2013, 2015) ונתוני מדד הפריפריאליות של היישובים לשתי השנים 2004 ו-2015, שאף הם חושבו על ידי הלמ"ס.

המקור המרכזי השלישי לנתוני עבודה זו הוא משרד הפנים (שהוא למעשה גם ספק הנתונים לקובץ הרשויות המקומיות, שהוזכר קודם). משרד הפנים מפרסם מדי שנה את הדוחות הכספיים המבוקרים הכוללים מידע מפורט על תקציב הרשות, ובכלל זה על הרכב ההכנסות העצמיות של הרשות כמו ארנונה למגורים וארנונה אחרת, ועל ההנחות מארנונה. משיקולי משרד הפנים, ההכנסות העצמיות הן לפני התחשבות בהנחות מארנונה, שכלולות גם בסך ההוצאה של הרשות כאילו היו עוד רכיב בהוצאות הרשות, וזאת כדי להציג את הגירעון התקציבי האמיתי. בשל כך, ההוצאה של הרשות בתקציב הרגיל גדולה מן ההוצאה בפועל בסכום ההנחות בארנונה. צורת רישום זו מנפחת את ההוצאה לתושב ברשויות מקומיות המעניקות יותר הנחות בהשוואה לרשויות שתושביהן זכאים לפחות הנחות.

בגלל מרכזיות מענק האיוון הניתוח יתמקד ב-209 רשויות מקבלות מענק מתוך אוכלוסייה נחקרת, הכוללת 258 עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות (49 רשויות לא קיבלו מענק איוון בשנת 2017). הניתוח האמפירי יציג גם גרסיות פאנל עבור 141 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות מקבלות מענק עם נתונים מלאים לכל התקופה (להלן: פאנל מאוון). בעקבות הגבלה זו, נשרו 14 רשויות בשל איחוד רשויות מקומיות ופיצולן, כמו דאליית אל כרמל ועוספיה (לשעבר עיר הכרמל), 18 רשויות מקומיות שמסרו דוחות כספיים רק בחלק מן התקופה הנחקרת, כמו טייבה ועין מאהל, ועוד 36 רשויות מקומיות ללא מידע זמין על אחד או יותר מהמשתנים שמשתתפים בעיבודים. יש לראות באמידה זו סוג של ניתוח רגישות. בחירה באוכלוסייה קבועה של רשויות מקומיות כרוכה באובדן מידע על 68 רשויות מקומיות שעלול ליצור הטיה במקדמים הנאמדים בגלל תתייצוג. 57 מהרשויות שנגרעו משתייכות לאשכולות כלכליים 1 עד 5, והייתה פגיעה גם בייצוגיות של רשויות מקומיות ערביות ודרוזיות (29 רשויות כאלה נשרו במעבר לפאנל מאוון).

לוחות 1–2 מציגים תיאור של ההוצאות וההכנסות של כלל הרשויות המקומיות.¹⁷ סך ההוצאה בתקציב הרגיל לתושב עלתה נומינלית בכ-36% (המחירים עלו ב-20% במהלך התקופה הנחקרת) בעקבות הגידול הנאה בשירותי החינוך, הרווחה והשירותים המקומיים (לוח 1). סעיפי הוצאה אחרים, כמו הוצאות הנהלה וכלליות ותשלומים בלתי רגילים, לא השתנו באופן בולט לעין. העלייה הזו בהוצאות הייתה למרות הירידה הריאלית במענק האיוון לתושב, והיא התאפשרה הודות לגידול בהעברות משרדי הממשלה ובהכנסות העצמיות (לוח 2). כלומר, חל שינוי מעניין בתמהיל ההכנסות של הרשויות המקומיות.

17 נעשו השלמות בכמה רשויות ללא נתונים על מענק האיוון בשנים המסוימות באמצעות קובצי נתונים מאוחרים יותר. כך, למשל, נתוני מענק האיוון לשנת 2002 במגדל העמק הוספו לפי נתוני שיעור הגידול של המענק, שהופיע בקובץ נתוני הרשויות המקומיות לשנת 2003.

4.2 התוצאות

לוח 3 מציג את ההשפעה הנאמדת של מענק האיוון והעברות ממשלתיות (בגין חינוך, רווחה ואחר) על מצרפים תקציביים (הוצאות, הכנסות וגירעון) עבור 209 רשויות שקיבלו מענק איוון בשנת 2017. כמובן, 49 רשויות מקומיות נטולות מענק לא נכללו בלוח 3 בשל הערך המוגבל של אמידת ההשפעה של מענק האיוון בהינתן מיעוט תצפיות עם ערך חיובי במשתנה זה (בעיקר בשנים המוקדמות). תוצאות האמידה מלמדות שמענק האיוון משפיע באופן חיובי ומובהק על ההוצאה בתקציב הרגיל. מן המקדמים הנאמדת של מענק האיוון משתמע כי עלייה של מענק האיוון ב-100 שקלים מובילה לעלייה של סך ההוצאה בתקציב הרגיל בכ-82 שקלים ולעלייה של כ-67 שקלים בסך ההוצאה ללא תשלומים חריגים.¹⁸ המקדמים של מענק האיוון ברגרסיית ההכנסות העצמיות הוא בעל סימן שלילי וברגרסיית העודף התקציבי הוא חיובי, ואולם שני המקדמים אינם מובהקים.¹⁹

לצורכי המחשה בלבד של הממצא המרכזי בדבר השפעת מענק האיוון על ההוצאה של הרשות נמקד את הזרקור לעבר מועצה אזורית ברנר, שהיא אחת מהרשויות שניטל ממנה מענק האיוון במהלך התקופה הנחקרת.²⁰ תרשים 1 מציג את התפתחות סך ההוצאה בתקציב רגיל (ללא תשלומים חריגים) יחסית להוצאה בקבוצת הרשויות המקומיות שלא קיבלו מענק איוון בתקופה הנחקרת. זו מעין קבוצת בקרה הולמת, כי היא מייצגת את מועדון הרשויות שאליה הצטרפה מועצה אזורית ברנר לאחר שהפסיקה לקבל את מענק האיוון. השנים שבהן עלה מענק האיוון מסומנות בקו כפול, השנים שבהן הוא ירד מסומנות בקו מרוסק, וקו רגיל מייצג שנים שבהן לא חל שינוי בגובה מענק האיוון. ניתן לראות מתאם בין השינוי במענק האיוון לתוואי ההוצאה היחסית של מועצה אזורית ברנר, המחיש את התוצאה של הרגרסיות המוצגות בלוח 3.

המקדמים של העברות משרד החינוך ברגרסיית סך ההוצאה בתקציב הרגיל (עם וללא תשלומים חריגים) גבוה אך במעט מאחד (לוח 3), ותואם את הניבוי התאורטי של מענק עם השתתפות עצמית בלתי מחייבת. מקדם זה גדול ממקדמים מענק האיוון בשל האופי הייעודי של העברות אלו לעומת חופש התמרון הקיים במענק האיוון, וזאת בהתאם לדיון התאורטי למעלה. לעומת זאת, המקדמים של העברות משרד הרווחה מגיע ל-1.44 ברגרסיית סך ההוצאה בתקציב הרגיל. הבדל זה בין מקדמי הרווחה והחינוך מתיישב עם הניבוי התאורטי של מענק מותנה השתתפות עצמית הקיים ברווחה, ורק באופן חלקי מאוד בחינוך. עם זאת, המקדמים של העברות משרד הרווחה יורד עם החלפת המשתנה המוסבר להוצאות ללא תשלומים חריגים ועם הכללת הכנסות עצמיות לתושב ברשימת המשתנים המסבירים.

18 התוצאות המרכזיות הן דומות גם כאשר מחליפים את מענק האיוון הברזמני במענק האיוון בפיגור של שנה אחת, כוללים מגמת זמן במקום השפעות קבועות או מוציאים את גילאי 0 עד 19 מרשימת המשתנים המפקחים. כדי לא להעמיס על הקורא לא נכללו לוחות אלה, אבל ניתן לקבל אותם מן המחבר.

19 לכאורה, המקדמים של מענק איוון אמורים להסתכם לאחד בשלוש רגרסיות (ההוצאה לתושב בתקציב עודף, התקציב הרגיל, והכנסות עצמיות בסימן שלילי) אם רשימת המשתנים המסבירים כוללת את כל העברות הממשלה. בפועל, סכום המקדמים הוא $0.93 = 0.821 + 0.027 + 0.079$. הסיבה שסכום המקדמים אינו שווה בדיוק לאחד נעוצה בכך שרשימת המשתנים המסבירים אינה כוללת (במתכוון) העברות ממשלה כמו מלוות לאיוון והכנסות חד-פעמיות לכיסוי גירעון מצטבר שנרשמות בחשבונאות הרשויות המקומיות כאילו היו הכנסות (סעיפים מאופיינים בתנודתיות גדולה למדי). אגב, סכום המקדמים מסתכם לאחד אם כוללים ברשימת המשתנים המסבירים גם את העברות הממשלה האלה.

20 הרשויות שהפסיקו לקבל מענק איוון בתקופה הנחקרת הן אבן יהודה, אזור, אילת, אשקלון, באר שבע, בני שמעון, ברנר, גור, דרום השרון, חבל אילות, חבל מודיעין, חיפה, יבנה, יואב, כפר ורדים, לב השרון, מודיעין מכבים-רעות, נס ציונה, עומר, עמק יזרעאל, פתח תקווה, קריית טבעון, ראש העין, ראשון לציון, רחובות ורמת גב.

כפי שנראה בהמשך, מקדם זה יורד לכיוון מקדם יחידתי כאשר המשתנה המוסבר הוא הוצאות רווחה לתושב. ייתכן שהירידה במקדם הרווחה כאשר עוברים מרגרסיית סך ההוצאה לרגרסיית הוצאות הרווחה נעוצה ברישום של חלק משירותי הרווחה תחת סעיפי הוצאה אחרים, כמו הנהלה וכלליות. באופן כללי, ניתן לומר שההשפעה של המשתנים המפקחים היא בסימן הנכון, אבל לא תמיד מובהקת (לוח 3). מענקים אחרים שהממשלה מעבירה לרשויות, שכוללים סל מגוון של העברות, כמו מענק ייעודי ותוכניות הבראה, משפיעים באופן חיובי ומובהק על סך ההוצאה ועל רכיביה.²¹ המקדם של מענקים אלה הוא בקירוב אחד ברגרסיית סך ההוצאה בתקציב הרגיל ללא תשלומים חריגים (לוח 3). המקדם של משקל הקבוצה הצעירה בכלל האוכלוסייה (גילאי 0–19) נמצא חיובי ומובהק ברגרסיה של סך ההוצאה בתקציב הרגיל. לעומת זאת, האוכלוסייה הקשישה אינה בעלת השפעה מובהקת. המקדם של גודל האוכלוסייה הוא לעיתים חיובי ולעיתים שלילי, ממצא שאינו מעיד על יתרונות לגודל מובהקים (ראו גם דיון בהמשך).

ניתן לראות כי ההשפעה של מענק האיוון על הוצאות החינוך לתושב היא חיובית ומובהקת (לוח 4). לפי המקדם של מענק האיוון ברגרסיית הוצאות החינוך לתושב, עלייה של מענק האיוון ב-100 שקלים גוררת בעקבותיה עלייה של כ-24 שקלים בהוצאות החינוך ברשויות המקבלות מענק איוון. לעומת זאת ההשפעה של מענק האיוון על הוצאות הרווחה היא מובהקת אבל קטנה יחסית; צפויה עלייה של כ-2 שקלים בהוצאות הרווחה בעקבות עלייה של 100 שקלים במענק האיוון (לוח 4). גם ההשפעה על שירותים מקומיים מובהקת סטטיסטית ברמה המקובלת. לפי תוצאות הרגרסיות, ניתן לנבא כי עלייה של 100 שקלים במענק האיוון תביא לעלייה של כ-12 שקלים בהוצאה על שירותים מקומיים. ממצא מעניין שעולה מלוח 4 הוא ההשפעה הגדולה יחסית של מענק האיוון על סעיפי הוצאה המאופיינים בתנודתיות גבוהה כמו תשלומים חריגים ו"יתר ההוצאה", שכולל את הסעיפים הנהלה וכלליות, תרבות ומפעלים (כולל מפעלי מים).²² גם תוצאות אמידת הרגרסיות עבור הוצאות הנהלה וכלליות ופירעון מלוות, המהווה רכיב בהוצאות הנהלה וכלליות, מחזקים את התמונה המתגבשת שמענק האיוון שימש במידה רבה למימון הוצאות בלתי סדירות (לוח 4). העלייה בתשלומים בלתי סדירים בעקבות התרחבות מענק האיוון תואמת (חלקית) התנהגות כלכלית מושכלת של הרשויות המקומיות שעל פיה נכון להשתמש בהכנסות בעלות אופי חולף (שמקורן בסטיות מנוסחת מענק האיוון) למימון הוצאות חד-פעמיות.

באופן מפתיע, ההוצאה לתושב אינה מושפעת מרמת ההכנסה מעבודה של תושבי המקום, אם לשפוט לפי המקדם הנאמד של הכנסות מעבודה שנמצא בלתי מובהק. ממצא זה מצרף את ישראל לרשימת המדינות שבהן נמצא הבדל ניכר בין אומדן ההשפעה של מענק האיוון לבין ההשפעה הנאמדת של הכנסת תושבי היישוב על תקציב הרשות המקומית. למעשה, בישראל הפער הוא בולט יותר הואיל והכנסת התושבים היא חסרת השפעה.

נמצא שהשפעת העברות משרד הרווחה על סך הוצאות הרווחה לתושב היא חיובית, מובהקת ומעט גבוהה מאחד, אבל אינה שונה באופן מובהק מאחד (לוח 4). ממצא זה מעורר מחשבה, ומרמז שאולי שיטת המאצ'ינג אינה משיגה את מטרתה. העברות משרד הרווחה היו אמורות להגדיל את

21 במהלך העבודה התברר לי משיחה עם ששי דקל ממשרד הפנים כי רכיב זה כולל לעיתים גם מענקי איוון שנרשמו בטעות תחת קטגוריה זו (7.5.2018).

22 הלמ"ס התחילה לפרסם נתונים על הוצאות הנהלה וכלליות רק ב-2017. עם זאת, הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות מספקים לכל התקופה הנחקרת פירוט של הוצאות הנהלה וכלליות (מנהל כללי, מנהל כספי, פירעון מלוות והוצאות מימון), דבר שאפשר לאמוד רגרסיות עבור הוצאות הנהלה וכלליות ופירעון מלוות.

הוצאות הרווחה במימון הרשות המקומית, אך בפועל אין זה קורה ברשויות מקבלות מענק (ראו דיון בהמשך). נציין עוד כי בהתאם לניבוי התאורטי, מקדם זה גדול ממקדם מענק האיוון, והעברות משרד הרווחה אינן זולגות למימון הוצאות החינוך או ההוצאה לשירותים מקומיים, כפי שניתן היה לצפות. לוחות 5 עד 9 מציגים סדרה של ניתוחי רגישות. ראשית, נבחנה מוצקותם של הממצאים המרכזיים לאמידה המבוססת על פאנל מאוזן של 141 רשויות מקומיות. אמידה כזו מספקת דיוק אקונומטרי רב יותר, אך במחיר פגיעה בתקפות החיצונית של ממצאי המחקר שנובעת מתתייצוגיות רשויות מקומיות ערביות ודרוזיות ורשויות יהודיות המדורגות נמוך לפי המדד החברתי-כלכלי.

ההשפעה של מענק האיוון על ההוצאה בתקציב הרגיל ללא תשלומים חריגים פוחתת מ-0.67 ל-0.50 באמידה המבוססת על פאנל מאוזן של 141 רשויות מקומיות (לוח 5). עיקר הירידה בהשפעת מענק האיוון על ההוצאה במעבר לפאנל מאוזן ומצומצם יותר של רשויות נעוץ בירידה החדה של ההשפעה הנאמדת על הוצאות חינוך ותשלומים חריגים (לוח 5). ההשפעה של מענק האיוון על הוצאות החינוך מאבדת מעט ממובהקותה ומצטמצמת בגודלה. תוצאה חשובה נוספת היא שהשפעת מענק האיוון על הגירעון בתקציב הרגיל הופכת מובהקת אם היא נאמדת על בסיס פאנל מאוזן של 141 רשויות (לוח 5). תוצאה זו מספקת תמיכה נוספת לכך שהרשויות המקומיות משתמשות במענק האיוון ככלם זעזועים ופחות כמקור להגדלת הוצאות שוטפות. לעומת זאת רשויות חלשות יותר, שייצוגן בפאנל המורחב גדול יותר, נוהגות להשתמש במענק האיוון גם להגדלת הוצאות שוטפות כמו חינוך לצד תפקידו ככלם זעזועים.

שנית, נבדקה רגישות התוצאות לפי המצב הכלכלי של הרשות המקומית, כאשר הוא מיוצג על ידי האשכול החברתי-כלכלי או על ידי הזכאות לקבלת מענק איוון. אמידה זו מבוססת על כל האוכלוסייה הנחקרת (258 רשויות מקומיות). הרגרסיות נאמדו מחדש כאשר האוכלוסייה הנחקרת פוצלה לשתי קבוצות משנה: אשכולות נמוכים (1 עד 5) לעומת אשכולות גבוהים (6 עד 10) או מקבלות מענק לעומת נטולות מענק בשנת 2017.

לוחות 6–7 מצביעים על עקבות של תופעה מרכזית ומעניינת בפונקציית התגובה של הרשויות המקומיות ביחס לשיטת המאצינג. ההפרדה בלוחות אלה לשתי קבוצות של רשויות מאפשרת לראות תגובה שונה להעברות הממשלתיות בגין שירותים ממלכתיים לפי דירוגן הכלכלי. ניתן להבחין בהבדלים בולטים במקדמי העברות הממשלה בגין הוצאות רווחה. רשויות מקומיות חזקות (אשכול חברתי-כלכלי 6–10) מגדילות את הוצאות הרווחה בכ-120 שקלים בתגובה למענק בשווי 100 שקלים, וזאת לעומת עלייה השווה לסכום המענק בגין העברות רווחה לרשויות חלשות (לוח 6). הבדל זה בולט עוד יותר אם עורכים השוואה בין רשויות נטולות מענק איוון לרשויות מקבלות מענק איוון (לוח 7). לעומת זאת, המקדם של העברות משרד החינוך ברגרסיות הוצאות חינוך אינו שונה ברשויות חזקות מזה של רשויות חלשות.

מדוע מקדם העברות משרד הרווחה קטן יותר ברשויות חלשות? הבחינה של השפעת ההעברות הממשלתיות על הוצאות הרשות המקומית מתייחסת להעברות שהיו בפועל, ולכן לא ניתן להסביר את ההבדל במקדמים בכך שרשויות חלשות מוותרות מראש על חלק מהעברות משרד הרווחה ואינן מספקות שירותי רווחה בהיקף המותאם לצורכי תושביהן בשל מחסור במשאבים עצמיים, בעוד שרשויות חזקות מסוגלות להעמיד מקורות משל עצמן וזכות להעברות ממשלתיות בגין שירותי חינוך ורווחה. זאת משום שרשות שאינה משלמת את חלקה גם אינה זוכה בפועל להעברות מן הממשלה.²³ השערה (הדורשת בדיקה) שניתן להציע להבדל זה היא שרשויות חלשות נאלצות לצמצם

23 עבודה זו אינה יכולה לגלות מקרים שבהם הרשות המקומית חסרה את המשאבים העצמיים, ובשל כך נאלצת

הוצאות רווחה דרך הפחתת שכר, תקנים ופעילות בתחומי הרווחה, וזאת כדי שתוכלנה להעמיד את ההשתתפות העצמית הנדרשת כדי לזכות בהעברות משרד הרווחה. לעומתן, רשויות מקומיות חזקות, שיכולות להעמיד מקורות עצמיים למימון ההשתתפות העצמית, אינן נאלצות לעשות כן. שלישית, ממצאי המחקר נבחנו גם לפי גודל האוכלוסייה המתגוררת ברשות המקומית, כדי לאפשר השפעה דיפרנציאלית ברשויות קטנות לעומת גדולות (לוח 8). בחינה זו נעשתה על ידי חלוקת הרשויות המקומיות הנחקרות ל-2 קבוצות (מתחת ומעל חציון גודל האוכלוסייה). אמידה דיפרנציאלית זו אינה מספקת עדויות ליתרונות לגודל, וממצא זה אינו עקבי עם רינגוורץ' (2009). לבסוף, נבחנה השפעה איסימטרית של הרשויות המקומיות בתגובה לגידול במענק האיוון לעומת שנים שבהן קוצץ מענק האיוון. לוח 9 מראה כי הסימן של מקדם משתנה האינטראקציה ברגרסיה של סך ההוצאה בתקציב רגיל (למעט תשלומים חריגים) הוא שלילי ומובהק. כלומר, רשויות מקומיות מראות תגובה מתונה כאשר נרשמת עלייה במענק האיוון לעומת קיצוץ במענק.

5. סיכום

עבודה זו מוצאת שעלייה של מענק האיוון ב-100 שקלים גוררת בעקבותיה עלייה של סך ההוצאה בתקציב רגיל בכ-82 שקלים תוך שימוש בפאנל של 209 רשויות מקומיות (שקיבלו מענק איוון) בשנים 2005–2017. גודל ההשפעה יורד בכ-17 שקלים במעבר לאמידה המבוססת על פאנל מאוזן של 141 רשויות מקומיות (שקיבלו מענק איוון ב-2017). הירידה בהשפעת מענק האיוון על ההוצאה במעבר לפאנל מאוזן מקורה בירידה תלולה של ההשפעה הנאמדת על החינוך. ההשפעה הגדולה ביותר של מענק האיוון היא על הוצאות בעלות אופי חד-פעמי, כמו תשלומים חריגים ופירעון מלוות. חשוב לציין שהשפעת מענק האיוון על הוצאות בעלות אופי זמני נמצאה בפאנל הרחב ובפאנל המאוזן. עבודה זו גם מוצאת תמיכה אמפירית לכך שחלק ממענק האיוון מתועל לצמצום הגירעון בתקציב הרגיל, אך היא מובהקת רק אם היא נאמדת על בסיס פאנל מאוזן של 141 רשויות. עלייה של 100 שקלים במענק האיוון מובילה לצמצום הגירעון התקציבי ב-15 שקלים בפאנל המאוזן. המשמעות של העדויות המוצגות בעבודה זו עבור הממשל המרכזי היא שהפחתת מענק האיוון מגדילה את הסיכון למשבר כלכלי של הרשויות החלשות.

לפי ממצאי הפאנל המאוזן נראה שהרשויות המקומיות נוטות להשתמש במענק האיוון כבלם זעזועים ופחות כמקור להגדלת הוצאות שוטפות. אולם תוצאות האמידה של הפאנל הרחב מלמדות שרשויות נוהגות להשתמש במענק האיוון גם להגדלת הוצאות שוטפות כמו חינוך, לצד תפקידו כבלם זעזועים. תוצאה זו מושפעת כנראה מהתנהגותן של רשויות חלשות יותר, שייצוגן בפאנל הרחב גדול יותר. לפי ממצא זה, קיצוץ חד במענק האיוון, כפי שהיה בשנת 2003, מוביל לפגיעה ממשית בשירותי החינוך הניתנים לרשויות המקבלות מענק איוון, שהן חלשות מבחינה כלכלית. כלומר, צעד כזה פירושו הרחבת אי השוויון בשירותים בהווה, ובעל פוטנציאל להרחבת אי השוויון גם בעתיד.

מחקר זה מראה, לראשונה, כי גם בישראל ההוצאה של הרשות המקומית משתנה בעקבות מענק איוון בעוצמה רבה יותר מאשר בעקבות עלייה בהכנסה של תושבי הרשות. למעשה, מחקר זה

לוותר על ההעברות הממשלתיות. משרד הרווחה לא יעביר תקציב במקרה שרשות חלשה אינה מספקת שירותי רווחה, ומקרים אלו נעלמים מעיני החוקרים כי הנתונים הם אפס העברות ואפס הוצאות רווחה.

מוצא כי ההוצאה של הרשות המקומית אינה רגישה לשינויים בהכנסה מעבודה של תושבי הרשות המקומית. התרומה המדעית המרכזית של עבודה זו היא חשיפת עוצמת התגובה של הרשות המקומית למענק האזון בעזרת אסטרטגיית זיהוי הנשענת על סטיות אקסוגניות מנוסחת מענק האזון. ככל שידוע לי, לא נעשה עד כה שימוש במתודולוגיה כזו.

מחקר זה אינו בוחן מדוע הרשויות המקומיות רגישות יותר בתגובתן למקור כספי מסוים, ולכן מחקר עתידי שיבחן את המנגנון המוביל לתגובה זו צפוי להיות בעל תשואה מדעית גבוהה. בהמשך לדיון בהשערות שהוצגו במבוא, הממצאים של מחקר זה, שמענק האזון מגדיל בעיקר הוצאות בעלות אופי חולף, רומזים שאי הוודאות של גובה מענק האזון הוא אולי גורם נוסף לתופעה שתוספת הכנסה שמקורה במענק ממשלתי מובילה לגידול יתר בהוצאה של הרשות המקומית יחסית לתוספת הכנסה שמקורה בהכנסות התושבים (flypaper effect). רשויות מקומיות אינן אמורות להוריד את שיעור המס אם גובה המענק אינו ודאי, ולכן עיקר התגובה מתרחש בצד ההוצאה. תגובה כזו מועצמת אם חלק מהרשויות המקומיות (החלשות) אינן מורשות על ידי משרד הפנים לרדת מתחת לשיעור מס מסוים. בנוסף, רשות מקומית עלולה לחשוש לפנות למשרד הפנים בבקשה להוריד את המס המקומי אם הפנייה מעבירה מסר שהרשות הפונה בעצם אינה זקוקה למענק הממשלתי. במקרה כזה, נצפה שרשות מקומית תגדיל בעיקר את ההוצאה בתגובה לקבלת מענק.

מחקר זה בדק גם את התגובה של רשויות מקומיות למענק מותנה השתתפות עצמית. באופן עקבי, מקדם ההשפעה של העברות משרד החינוך גדול אך במעט מאחד, ואומדן זה מתיישב עם מענק ללא השתתפות עצמית מחייבת (עלייה של 100 שקלים בהשתתפות הממשלה בחינוך מגדילה את ההוצאה לחינוך ב-100 שקלים). לעומת זאת מקדם העברות משרד הרווחה גדול משמעותית מאחד ברגרסיית סך ההוצאה בתקציב רגיל, אך שווה בקירוב לאחד ברגרסיית הוצאות הרווחה לתושב. מקדם יחידתי הוא מפתיע על רקע ההתניה הקיימת לגבי העברות משרד הרווחה. התניה זו הייתה אמורה להוליד מקדם גבוה מאחד, אך ייתכן כי חלק מהגידול בשירותי הרווחה של הרשות המקומית נרשם תחת סעיפי הוצאה אחרים. השערה זו תואמת את המקדם הגבוה שהתגלה ברגרסיית ההוצאה הכוללת.

היבט נוסף של השפעת ההעברות של משרדי הממשלה נחשף אם מפרידים את הבחינה האמפירית לשתי קבוצות של רשויות: חזקות וחלשות. אומנם המקדם של העברות ממשלתיות בגין חינוך ברשויות מאשכולות 6–10 אינו שונה באופן מובהק מזה של רשויות מאשכולות 1–5 (כך גם לגבי ההבדל בין רשויות נטולות מענק לבין רשויות מקבלות מענק), אך יש הבדלים מובהקים במקדם ההעברות של משרד הרווחה. הבדל המקדמים בין רשויות מקומיות חזקות לבין רשויות חלשות בתחום הרווחה הוא חזק ועמיד יותר. נראה שההתניה המחייבת בהשתתפות עצמית בתחום הרווחה היא האחראית להשפעה הגדולה יותר ברווחה. בתחום החינוך קיימת השתתפות עצמית מחייבת רק לגבי חלק קטן מהפעילויות (הסעות). ממצאים אלה משתמע כי מטופלי רווחה ברשויות חזקות נהנים בפועל משירותים ברמה גבוהה יותר ממטופלי רווחה ברשויות חלשות, וזאת, ככל הנראה, בשל שיטת המאציינג המקובלת בשירותי הרווחה. תוצאה זו עקיבה עם עדויות ברמת השטח שתועדו גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2006.

החשש מפני הטיה שיטתית בממצאים שהוצגו כאן, הנובעת מסיבתיות הפוכה או מהשמטת משתנים, הוא מנת חלקו של כל ניתוח אמפירי. עם זאת, השימוש באסטרטגיית זיהוי המבוססת על תנודות אקסוגניות במענק האזון מקטין את הסיכון באופן ניכר. הסיכון של השמטת משתנים ביחס למענק האזון אינו מתפוגג, אבל הוא נראה קטן יחסית בעבודה זו משום שנוסחת מענק האזון מבוססת על פרמטרים הכלולים ברשימת המשתנים המפקחים, כמו גודל האוכלוסייה והרכבה.

גורמים אחרים שעשויים להשפיע הן על גובה המענק והן על ההוצאה, כמו האשכול החברתי-כלכלי והאשכול הפריפריאלי, משתנים בתדירות נמוכה ובפיגור של זמן, ולכן פוטנציאל הסיכון בגינם הוא מוגבל במקרה של ישראל. גם החשש מסיבתיות הפוכה נראה נמוך משום שנוסחת מענק האיוון לא השתנתה באופן ניכר במהלך התקופה הנחקרת.

מקורות

- אבגר ע' (2017), "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ"נג)", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, דצמבר.
- בן בסט א' ודהן מ' (2009), "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", א' בן בסט ומ' דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 91–15.
- בן בסט א', דהן מ' וקלור א' (2013), "אפקטיביות הניהול המרכזי של הרשויות המקומיות", א' בן בסט, מ' דהן וא' קלור (עורכים), ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 60–15.
- גל ג', מדהלה ש' ובלייך ח' (2017), "תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות", דוח מצב המדינה, דצמבר, מרכז טאוב, ירושלים.
- דהן מ' (2020), "אי השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית", א' בן בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995–2015, תל אביב, 527–472.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונות המגזר הממשלתי 1995–2016.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות (קובץ לעיבוד), 2000–2016.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד פריפריאליות 2004.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד פריפריאליות 2015.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד חברתי-כלכלי 2001, פרסום מס' 1222.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד חברתי-כלכלי 2003, פרסום מס' 1281.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד חברתי-כלכלי 2006, פרסום מס' 1401.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד חברתי-כלכלי 2008, פרסום מס' 1530.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד חברתי-כלכלי 2013, פרסום מס' 1694.
- ועדת הבחירות המרכזית, תוצאות הבחירות לכנסת ה-15, 2003.
- ועדת הבחירות המרכזית, תוצאות הבחירות לכנסת ה-16, 2006.
- ועדת הבחירות המרכזית, תוצאות הבחירות לכנסת ה-17, 2009.
- ועדת הבחירות המרכזית, תוצאות הבחירות לכנסת ה-18, 2013.
- ועדת הבחירות המרכזית, תוצאות הבחירות לכנסת ה-19, 2015.
- מבקר המדינה (2007), דוח 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, ממצאי מעקב: תקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות – העדר שוויון.
- רינגוורץ י' (2009), "הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות: 1997–2006", א' בן בסט ומ' דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 124–92.

- Atkinson A. B., Piketty T. and Saez E. (2011), "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* 49.1, 3–71.
- Bradford D. F. and Oates W. E. (1971a), "The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions", *The Quarterly Journal of Economics* 85.3, 416–439.
- Bradford D. F. and Oates W. E. (1971b), "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", *The American Economic Review* 61(2), 440–448.
- Courant P. N., Gramlich E. M. and Rubinfeld D. L. (1978), *The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or why Money Sticks where it Hits*, University of Michigan, Institute of Public Policy Studies.
- Dahlberg M. et al. (2008), "Using a Discontinuous Grant Rule to Identify the Effect of Grants on Local Taxes and Spending", *Journal of Public Economics* 92.12, 2320–2335.
- Dahlby B. and Ferde E. (2016), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants and the Marginal Cost of Public Funds", *International Tax and Public Finance* 23.1, 114–139.
- Gamkhar S. and Shah A. (2007), "The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature", *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 225–258.
- Gramlich E. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", W. E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA.
- Hines J. R. and Thaler R. H. (1995), "The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives* 9.4, 217–226.
- Inman R. P. (2008), *The Flypaper Effect* No. w14579, National Bureau of Economic Research.
- Knight B. (2002), "Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program", *American Economic Review* 92.1, 71–92.
- Leduc S. and Wilson D. (2017), "Are State Governments Roadblocks to Federal Stimulus? Evidence on the Flypaper Effect of Highway Grants in the 2009 Recovery Act", *American Economic Journal: Economic Policy* 9.2, 253–292.
- Logan R. R. (1986), "Fiscal Illusion and the Grantor Government", *Journal of Political Economy* 94.6, 1304–1318.
- Oates W. E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37.3, 1120–1149.
- Scott A. D. (1952), "The Evaluation of Federal Grants", *Economica* 19.76, 377–394.

לוח 1: תיאור סטטיסטי – הוצאות הרשויות המקומיות ורכיביהן

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2005	
8,204	8,002	7,766	7,555	7,526	7,060	6,742	6,551	6,003	סך ההוצאה בתקציב הרגיל (לתושב)
(254)	(254)	(251)	(248)	(248)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר הרשויות
2,987	2,785	2,696	2,600	2,508	2,226	2,105	2,021	1,701	הוצאות חינוך לתושב
(254)	(254)	(251)	(248)	(248)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר הרשויות
888	826	787	757	738	692	643	593	489	הוצאות רווחה לתושב
(254)	(254)	(251)	(247)	(248)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר הרשויות
1,490	1,506	1,429	1,434	1,395	1,357	1,289	1,216	1,012	שירותים מקומיים לתושב
(254)	(248)	(253)	(248)	(249)	(246)	(247)	(248)	(248)	מספר הרשויות
1,042	1,065	1,012	918	1,037	959	907	905	926	תשלומים חריגים לתושב
(241)	(248)	(253)	(248)	(248)	(246)	(247)	(248)	(248)	מספר הרשויות
1,858	1,850	1,826	1,837	1,858	1,833	1,796	1,828	1,877	יתר ההוצאה לתושב
(241)	(248)	(249)	(246)	(247)	(246)	(247)	(248)	(248)	מספר הרשויות
2,232	2,144	1,972	1,856	2,164	1,820	1,618	1,629	1,264	סך ההוצאה בתקציב הבלתי רגיל (לתושב)
(254)	(253)	(251)	(248)	(247)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר רשויות
1,948	1,705	1,630	1,538	1,816	1,518	1,375	1,330	935	מזה: הוצאות הרשות לעבודות פיתוח (לתושב)
(254)	(253)	(251)	(248)	(247)	(248)	(248)	(251)	(249)	מספר רשויות
135	176	152	142	112	140	112	100	99	מזה: השתתפות בעלי נכסים (לתושב)
(85)	(95)	(96)	(96)	(92)	(91)	(96)	(80)	(71)	מספר רשויות

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחקר. הממוצע חושב רק עבור רשויות מקומיות שלהן המשתנה הוא בעל ערך חיובי, ולכן יש הבדלים קטנים בין סך ההוצאה לסיכום רכיביה.

בסוגריים מופיע מספר הרשויות המקומיות שנכללו בחישוב.

לוח 2: תיאור סטטיסטי – הכנסות הרשויות המקומיות ורכיביהן

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2005	
8,192	8,046	7,716	7,488	7,380	7,010	6,684	6,487	5,763	סך ההכנסות בתקציב הרגיל (לתושב)
(254)	(254)	(251)	(248)	(248)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר רשויות
4,134	4,067	3,995	3,985	3,887	3,835	3,715	3,601	2,911	הכנסות עצמיות לתושב
(254)	(254)	(251)	(248)	(248)	(248)	(248)	(251)	(250)	מספר רשויות
1,117	1,055	1,047	978	975	992	1,007	946	998	מענק איזון לתושב
(202)	(200)	(200)	(198)	(204)	(205)	(203)	(206)	(234)	מספר רשויות
2,077	1,906	1,836	1,774	1,698	1,462	1,352	1,317	1,144	העברות מש' החינוך לתושב
(241)	(248)	(253)	(248)	(249)	(246)	(247)	(248)	(248)	מספר רשויות
613	569	533	513	501	467	434	398	323	העברות מש' הרווחה לתושב
(241)	(248)	(253)	(247)	(248)	(245)	(246)	(247)	(246)	מספר רשויות
200	173	152	151	147	145	119	125	112	העברות מש' אחרים לתושב
(240)	(246)	(247)	(246)	(247)	(244)	(245)	(242)	(244)	מספר רשויות
487	656	501	435	488	431	367	406	442	יתר ההעברות לתושב
(237)	(244)	(248)	(244)	(246)	(244)	(246)	(243)	(243)	מספר רשויות
2,296	2,218	2,032	1,948	2,010	1,775	1,796	1,652	1,406	סך ההכנסות בתקציב בלתי רגיל (לתושב)
(254)	(253)	(251)	(248)	(248)	(248)	(248)	(250)	(250)	מספר רשויות
1,031	926	797	690	767	750	731	687	529	מזה: מענקי ממשלה בתקציב בלתי רגיל (לתושב)
(253)	(252)	(250)	(248)	(248)	(248)	(248)	(249)	(248)	מספר רשויות

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר הממוצע חושב רק עבור רשויות מקומיות שלהן המשתנה הוא בעל ערך חיובי, ולכן יש הבדלים קטנים בין סך ההכנסה לסיכום רכיביה.

בסוגריים מופיע מספר הרשויות המקומיות שנכללו בחישוב.

**לוח 3: רגרסיות פאנל של מצרפי התקציב 2005–2017,
רשויות מקבלות מענק בלבד***

המשתנה המוסבר (בשקלים)					
(6) עודף תקציבי שוטף לתושב	(5) הכנסות עצמיות לתושב בתקציב הרגיל	(4) הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים	(3) הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים	(2) הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים	(1) הוצאה לתושב בתקציב רגיל
0.079 (0.081)	-0.027 (0.116)	0.698*** (0.168)	0.672*** (0.127)	0.656*** (0.175)	0.821*** (0.199)
-0.007 (0.017)	0.034 (0.029)	1.067*** (0.038)	1.040*** (0.029)	1.061*** (0.041)	1.025*** (0.044)
-0.006 (0.090)	0.210 (0.316)	1.016*** (0.343)	1.171*** (0.286)	1.303*** (0.477)	1.442*** (0.514)
0.038 (0.067)	0.067 (0.146)	0.991*** (0.158)	0.990*** (0.094)	1.032*** (0.148)	1.118*** (0.165)
-13.77** (6.801)	43.36*** (9.545)	42.809*** (9.914)	16.43** (7.918)	43.68*** (10.98)	48.20*** (14.67)
13.67 (13.37)	78.14** (33.64)	71.448* (36.536)	27.49 (23.21)	76.64* (39.65)	58.80 (42.73)
-2.243* (1.174)	-4.900 (3.966)	0.518 (2.157)	2.458** (1.047)	-0.618 (2.632)	0.005 (2.471)
			0.628*** (0.063)		
		0.075 (0.064)			
216.7 (328.9)	50.70 (487.2)	-87.773 (628.0)	-65.49 (438.8)	-34.76 (600.0)	614.5 (792.8)
2,234	2,244	1,855	2,243	2,243	2,244
209	209	209	209	209	209
0.045	0.310	0.857	0.916	0.868	0.740

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחקר.
א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, *** מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1% בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איזון בשנת 2017.

לוח 4: רגרסיות פאנל של רכיבי ההוצאה 2005–2017, רשויות מקבלות מענק בלבד^א

המשתנה המוסבר (בשקלים)							
(5.2) הוצאות פירעון מלוות	(15.) הוצאות הנהלה וכלליות	(5) יתר ההוצאה לתושב	(4) תשלומים חריגים לתושב	(3) הוצאות שירותים מקומיים לתושב	(2) הוצאות רווחה לתושב	(1) הוצאות חינוך לתושב	
0.114*** (0.030)	0.227*** (0.070)	0.300*** (0.079)	0.174* (0.091)	0.121*** (0.045)	0.020** (0.010)	0.237*** (0.054)	מענק איזון לתושב
-0.019** (0.007)	-0.006 (0.018)	-0.004 (0.021)	-0.048** (0.023)	0.010 (0.010)	-0.001 (0.003)	1.034*** (0.027)	העברות משי החינוך לתושב
-0.018 (0.059)	0.044 (0.070)	0.153* (0.078)	0.062 (0.101)	0.118 (0.081)	1.046*** (0.029)	-0.140 (0.189)	העברות משי הרווחה לתושב
0.064** (0.027)	0.109** (0.049)	0.464** (0.191)	0.062 (0.120)	0.212** (0.091)	0.054** (0.026)	0.260* (0.141)	העברות משי אחרים לתושב
0.005 (0.013)	0.089*** (0.024)	12.894* (7.389)	-11.240 (8.420)	0.640 (3.554)	-2.086* (1.199)	5.175 (4.221)	שיעור גילאי 0-19
-8.049** (3.212)	-6.338 (4.344)	10.165 (19.019)	-46.258** (20.461)	15.383 (10.899)	-0.303 (3.428)	2.913 (11.888)	שיעור גילאי +65
-9.162 (8.758)	11.191 (11.819)	3.371** (1.429)	2.401 (2.379)	-0.715 (0.727)	0.004 (0.210)	-0.198 (0.541)	גודל האוכלוסייה
0.814 (0.808)	1.453 (1.035)	0.316*** (0.033)	0.363*** (0.059)	0.134*** (0.021)	0.015*** (0.005)	0.162*** (0.025)	הכנסות עצמיות לתושב
575.131*** (145.112)	632.654** (253.766)	-92.435 (385.642)	633.549 (385.558)	219.404 (173.074)	179.736*** (54.140)	-387.770* (226.505)	קבוע
2,230	2,245	2,243	2,243	2,244	2,244	2,244	מספר תצפיות
209	209	209	209	209	209	209	מספר רשויות
0.213	0.183	0.355	0.127	0.522	0.938	0.962	מקדם ההסבר (R ²)

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר.
 א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, *** מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1% בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איזון בשנת 2017.

לוח 6: רגרסיות פאנל 2005–2017, ניתוח רגישות לפי אשכול חברתי-כלכלי – כלל הרשויות*

המשתנה המוסבר (בשקלים)						
הוצאות רווחה לתושב		הוצאות חינוך לתושב		הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים ^ב		
אשכול חברתי-כלכלי 10-6 ^א	אשכול חברתי-כלכלי 5-1 ^א	אשכול חברתי-כלכלי 10-6 ^א	אשכול חברתי-כלכלי 5-1 ^א	אשכול חברתי-כלכלי 10-6 ^א	אשכול חברתי-כלכלי 5-1 ^א	
0.016 (0.018)	0.010 (0.012)	0.088 (0.067)	0.269*** (0.062)	0.724*** (0.143)	0.635*** (0.172)	מענק איזון לתושב
0.004 (0.010)	0.002 (0.003)	0.976*** (0.043)	1.032*** (0.023)	1.073*** (0.070)	1.048*** (0.040)	העברות מ'ש' החינוך לתושב
1.198*** (0.051)	1.028*** (0.026)	0.289 (0.201)	-0.166 (0.178)	1.354*** (0.305)	1.087*** (0.267)	העברות מ'ש' הרווחה לתושב
0.038 (0.024)	0.054 (0.038)	0.344** (0.139)	0.246 (0.189)	1.105*** (0.190)	1.050*** (0.130)	העברות מ'ש' אחרים לתושב
-1.821 (1.977)	-0.818 (1.311)	18.24* (9.254)	-0.443 (4.599)	7.127 (16.25)	12.23 (9.892)	שיעור גילאי 0-19
3.576 (3.330)	6.506 (8.009)	12.35 (16.81)	-6.370 (18.69)	-2.870 (20.39)	88.57* (46.77)	שיעור גילאי +65
0.104 (0.499)	0.0767 (0.210)	1.502 (2.093)	-0.128 (0.498)	2.851 (2.813)	2.502** (1.024)	גודל האוכלוסייה
0.003** (0.001)	0.012 (0.009)	0.102*** (0.005)	0.216*** (0.043)	0.769*** (0.012)	0.669*** (0.095)	הכנסות עצמיות לתושב
118.0 (84.50)	115.8 (74.04)	-568.5 (392.0)	-293.4 (222.7)	202.1 (602.7)	-435.4 (612.3)	קבוע
1,387	1,457	1,387	1,457	1,387	1,456	מספר תצפיות
117	142	117	142	117	142	מספר רשויות
0.889	0.948	0.914	0.971	0.952	0.933	מקדם ההסבר (R ²)

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר. הערות:

- א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, *** מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איזון בשנת 2017.
ב. המיון של רשויות לפי אשכול חברתי-כלכלי 2015.

לוח 7: רגרסיות פאנל 2005–2017, ניתוח רגישות לפי קבלת מענק איזון – כלל הרשויות^א

המשתנה המוסבר (בשקלים)						
הוצאות רווחה לתושב		הוצאות חינוך לתושב		הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים ^ב		
רשויות נטולות מענק איזון	רשויות מקבלות מענק איזון	רשויות נטולות מענק איזון	רשויות מקבלות מענק איזון	רשויות נטולות מענק איזון	רשויות מקבלות מענק איזון	
-0.076** (0.036)	0.020** (0.010)	-0.083 (0.298)	0.237*** (0.054)	0.856** (0.370)	0.672*** (0.127)	מענק איזון לתושב ^ג
0.009 (0.013)	-0.001 (0.003)	1.071*** (0.082)	1.034*** (0.027)	1.002*** (0.098)	1.040*** (0.029)	העברות מ' החינוך לתושב
1.306*** (0.077)	1.046*** (0.029)	0.441 (0.575)	-0.140 (0.189)	0.247 (0.885)	1.171*** (0.286)	העברות מ' הרווחה לתושב
0.039 (0.029)	0.054** (0.026)	0.445*** (0.102)	0.260* (0.141)	1.560*** (0.219)	0.990*** (0.094)	העברות מ' אחרים לתושב
-5.059*** (1.845)	-2.086* (1.199)	30.47 (19.94)	5.175 (4.221)	-36.68 (27.65)	16.43** (7.918)	שיעור גילאי 19-0
0.806 (4.446)	-0.303 (3.428)	9.946 (24.93)	2.913 (11.89)	-5.370 (34.15)	27.49 (23.21)	שיעור גילאי +65
0.793 (0.570)	0.004 (0.210)	1.104 (3.360)	-0.198 (0.541)	-0.682 (4.701)	2.458** (1.047)	גודל האוכלוסייה
0.003** (0.001)	0.015*** (0.005)	0.096*** (0.006)	0.162*** (0.026)	0.773*** (0.009)	0.628*** (0.063)	הכנסות עצמיות לתושב
201.4** (94.95)	179.7*** (54.14)	-1,039 (708.3)	-387.8* (226.5)	2,106** (970.5)	-65.49 (438.8)	קבוע
600	2,244	600	2,244	600	2,243	מספר תצפיות
49	209	49	209	49	209	מספר רשויות
0.915	0.938	0.925	0.962	0.968	0.916	מקדם ההסבר (R ²)

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר.
 א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, *** מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איזון בשנת 2017. כלומר, חלק מהרשויות שמוגדרת נטולת מענק איזון קיבלו מענק בשנים עברו.

לוח 8: רגרסיות פאנל 2005–2017, ניתוח רגישות לפי גודל האוכלוסייה – כלל הרשויות^א

המשתנה המוסבר (בשקלים)						
הוצאות רווחה לתושב		הוצאות חינוך לתושב		הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים		
מעל לחציון גודל האוכלוסייה	מתחת לחציון גודל האוכלוסייה	מעל לחציון גודל האוכלוסייה	מתחת לחציון גודל האוכלוסייה	מעל לחציון גודל האוכלוסייה	מתחת לחציון גודל האוכלוסייה	
0.017 (0.014)	0.004 (0.013)	0.093 (0.059)	0.133*** (0.041)	0.344*** (0.106)	0.716*** (0.152)	מענק איוון לתושב
0.010 (0.010)	0.005 (0.009)	0.890*** (0.040)	0.925*** (0.047)	0.958*** (0.060)	1.037*** (0.055)	העברות מ'ש' החינוך לתושב
1.295*** (0.070)	1.039*** (0.056)	0.112 (0.184)	0.202*** (0.076)	1.371*** (0.372)	1.566*** (0.328)	העברות מ'ש' הרווחה לתושב
0.007 (0.012)	0.088*** (0.030)	0.064 (0.061)	0.481*** (0.166)	0.863*** (0.107)	1.205*** (0.208)	העברות מ'ש' אחרים לתושב
-1.297 (1.318)	-1.497 (1.742)	3.390 (4.315)	8.542 (6.276)	8.797 (7.754)	8.168 (13.77)	שיעור גילאי 0-19
0.649 (2.736)	-3.324 (4.344)	13.77 (11.60)	0.244 (16.63)	12.52 (17.68)	25.58 (27.34)	שיעור גילאי +65
0.101 (0.152)	-22.37*** (7.481)	-0.0107 (0.634)	15.23 (22.02)	0.461 (1.331)	-9.525 (44.29)	גודל האוכלוסייה
0.012*** (0.0035)	0.001* (0.0008)	0.123*** (0.022)	0.106*** (0.005)	0.584*** (0.055)	0.771*** (0.010)	הכנסות עצמיות לתושב
72.08 (76.43)	335.6*** (76.10)	-70.92 (212.5)	-352.3 (369.7)	546.2 (369.7)	146.7 (694.4)	קבוע
1,465	1,368	1,465	1,368	1,465	1,367	מספר תצפיות
127	127	127	127	127	127	מספר רשויות
0.954	0.901	0.921	0.894	0.892	0.937	מקדם ההסבר (R ²)

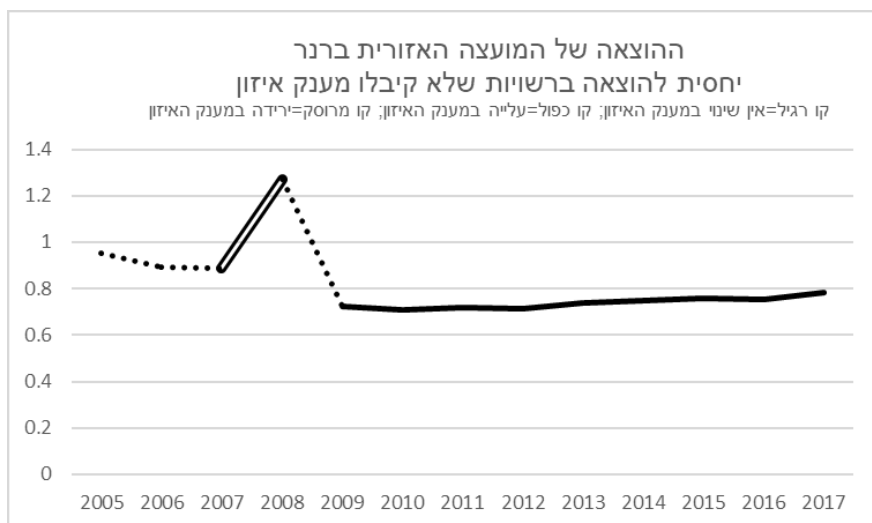
המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר.
 א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, ***; מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איוון בשנת 2017.

לוח 9: רגרסיות פאנל 2005–2017, איסימטריה בתגובה לשינויים במענק האיוון – כלל הרשויות^א

הוצאה לתושב בתקציב רגיל	הוצאה לתושב בתקציב רגיל למעט תשלומים חריגים	
0.752*** (0.119)	0.914*** (0.152)	מענק איוון לתושב
1.025*** (0.025)	0.985*** (0.033)	העברות מ' החינוך לתושב
1.138*** (0.224)	1.218*** (0.196)	העברות מ' הרווחה לתושב
1.075*** (0.106)	1.188*** (0.174)	העברות מ' אחרים לתושב
6.114 (7.923)	7.034 (10.31)	שיעור גילאי 0–19
13.36 (18.29)	-5.564 (20.77)	שיעור גילאי +65
2.334** (1.087)	5.501* (2.950)	גודל האוכלוסייה
30.04 (25.68)	71.70** (29.05)	משתנה דמי ^ב
-0.071*** (0.025)	-0.090*** (0.032)	משתנה אינטראקציה ^ב
0.770*** (0.013)	0.983*** (0.005)	הכנסות עצמיות לתושב
100.9 (361.5)	203.5 (497.4)	קבוע
2,843	2,844	מספר תצפיות
258	258	מספר רשויות

המקור: קובץ הרשויות המקומיות, 2005 עד 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחבר. הערות:

א. הרגרסיות כוללות השפעות קבועות לרשות ולשנה. *, **, *** מסמנים רמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות שגיאות תקן מוצקות (Robust standard errors clustered at the municipality level). רשות מוגדרת מקבלת מענק אם קיבלה מענק איוון בשנת 2017.
ב. משתנה המקבל ערך אחד אם מענק האיוון לתושב גדול או שווה לגובהו בשנה הקודמת, ואפס אחרת. משתנה האינטראקציה הוא מכפלה של משתנה הדמי בגובה מענק האיוון לתושב.

ציור 1: השפעת מענק האיזון – המקרה של המועצה האזורית ברנר

The Effects of Intergovernmental Transfers on Municipalities' Budget

Momi Dahan

This study estimates the effects of equalization grants and intergovernmental transfers to finance education and welfare on local government expenditures, local revenues, and local budget deficit based on a panel data on 258 municipalities for the years 2005–2017. I found that an increase of 100 Shekels in equalization grants, which constitutes one fifth of total expenditures in disadvantaged municipalities, is associated with a rise of 82 Shekels. That size effect is different depending on the particular expenditure. The biggest effect of equalization grants is on education and municipal spending, and in particular on transitory expenditures such as paying debt. In addition, this study reveals that equalization grants are used to reduce local budget deficit. As expected, the effects of intergovernmental transfers to finance welfare spending is greater intergovernmental transfers to finance education. It reflects the binding matching requirement associated with welfare spending.

of the budgetary expenditure, which in turn render the prescribed annual budget. The government expenditure-to-GDP ratio in Israel has sharply decreased over the past 15 years, bringing about a significant deterioration in basic public services, and shifting the financial burden to households. The economic crisis brought about by the pandemic forced the government to greatly increase expenditures, letting the debt-to-GDP ratio rise way above the 60% level that prevailed before that. As the economy works its way back to normal, it is imperative to define a clear fiscal policy that allows to improve the provision of public services, which requires in turn increasing budgetary outlays, and at the same time preserves fiscal discipline so as to return eventually to a sustainable debt-to-GDP ratio. Such a delicate balancing act requires a well-defined set of rules such as those proposed here, and a serious commitment to adhere to them over time.

The Limits of Sharing and Equality and their Implications for Insurance Arrangements: The Case of the Kibbutzim

Michal Eliahu-Ashkenazi and Yaffa Machnes

After many years in which most transportation budgets in Israel were invested in the development of road infrastructure, mainly for the purpose of improving private car travel, Israeli policymakers decided to implement a comprehensive reform that would improve the public bus transportation system. This article focuses on the reform of bus services between 2000–2015, during which half of the bus services on fixed routes were transferred from two monopolies to private operators through competitive tenders. The article reviews the achievements of the reforms in terms of costs, level of service, travel rates and number of passengers, identifies the shortcomings and weaknesses in the process, and suggests directions for the future.

ABSTRACTS

Recalculation of the Tax Benefits in the Pension Market in Israel

Ilanit Gavious, Rami Yosef, Shenhav Malul and Tehila Kalagy

This study examines the effectiveness of pension tax benefits in Israel, in light of the mandatory pension application among OECD countries. Using a random sample of 350,000 employees for a period of 6 years (2009–2014), we found that 47% of the employees are not affected by the current tax benefits scheme. Specifically, all employees in the first to fourth income deciles, and about 55% of employees in the fifth decile, do not enjoy pension tax benefits whatsoever. Furthermore, we have found that, in accordance with the current system of deposits and benefits, the expected income at retirement would result in the reduction of three to four income deciles below the poverty line. Based on the findings, we suggest an alternative mechanism for pension tax benefits designed to provide equal pension benefits to all employees, lead to an increase in occupational pensions and decrease in poverty at retirement – all without increasing the state budget. In the proposed mechanism, the benefit to employees will not be in the form of current tax savings but in the form of an increase in pension savings. Rather than tax deductions in the present, these amounts will be deposited into a state-handled savings plan for all employees.

Towards a Balanced Fiscal Policy for the Post-Corona Era

Manuel Trajtenberg and Itamar Popliker

We put forward here a fiscal policy framework for the post-COVID19 era, intended to balance between adherence to fiscal discipline and the provision of adequate public services, which have been rather neglected in Israel. The new framework requires the government to set at the beginning of its term two key policy targets, to be achieved over the course of its tenure (i.e., in 4–5 years): a debt-to-GDP target and a government expenditure-to-GDP target. These targets are then inputted into two equations reflecting the prevalent fiscal rules, one for the allowed deficit and the other for the rate of change

Publications: Urim Publications P.O.Box 52287 Jerusalem 9342105 Israel
rivon@UrimPublications.com
www.UrimPublications.com

Board: Lea Achdut, Nissim Ben-David, Benjamin Bental, Ronen Barak,
Joseph Djivre, Avi Weiss, Yaron Zelekha, Yishay Yafeh, Israel
Luski, Gur Ofer, Efraim Sadka, Joseph Tzur, Eugene Kandel

Editors: Benjamin Bental, Avi Weiss

Assistant editor: Ela Ostrovsky-Berman

Proofreading: Dan Halevy

Layout: Timothy Ariel Walden

First Editors: Heshel Frumkin and Yosef Ronen

The views brought in the papers published in the Economic Quarterly are not always identical to either the board's or the Israel Economic Association's view. The Economic Quarterly finds interest in publishing papers that present different view in order to encourage and enrich the economic discussion.

Website: <http://www.rivon-lekalkala.org.il/>

Published by the Israel Economic Association sponsored by Bank of Israel, The Pinhas Rothberg Economic Policy Forum, Start-up Nation, Ariel University, Bar-Ilan University, School of Business Administration at Bar-Ilan University, University of Haifa, The Maurice Falk Institute for Economic Research The Hebrew University, The Pinhas Sapir Center for Development at Tel Aviv University, Ben-Gurion University of the Negev, Department of Environmental Economics and Management The Hebrew University, The Western Galilee Academic College, Tel-Hai College, The Interdisciplinary Center Herzliya, Ruppin – The Academic Center, The Open University of Israel.

THE ECONOMIC QUARTERLY

Vol. 65 • Numbers 1/2 • 2021

TABLE OF CONTENTS

URIM PUBLICATIONS

P.O.Box 52287, Jerusalem
9342105 Israel

Tel: 02-679-7633

www.UrimPublications.com

Published in cooperation with
The Israel Economic
Association

<i>Ilanit Gavious, Rami Yosef, Shenhav Malul and Tehila Kalagy</i> • Recalculation of the Tax Benefits in the Pension Market in Israel	7
<i>Manuel Trajtenberg and Itamar Popliker</i> • Towards a Balanced Fiscal Policy for the Post-Corona Era	39
<i>Michal Eliahu-Ashkenazi and Yaffa Machnes</i> • The Limits of Sharing and Equality and their Implications for Insurance Arrangements: The Case of the Kibbutzim	75
<i>Momi Dahan</i> • The Effects of Intergovernmental Transfers on Municipalities' Budget	97
ABSTRACTS IN ENGLISH	130