



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD

כ"ה בכסלו תשע"ח

13 בדצמבר 2017

**כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 9195016

טל': 02 - 64 08 24 0 / 1

פקס: 02 - 6 4 9 6 1 0 3

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן עניינים

1	תמצית
2	1. הוצאות ציבוריות בהשוואה למדינות OECD
3	1.1. התפתחות הוצאות ציבוריות בישראל
5	2. מדדים מקרו-כלכליים
6	2.1. תחזית מקרו-כלכלית
6	3. הכנסות ממסים
6	3.1. משקל ההכנסות ממסים בתוצר
8	3.2. שיעורי מס סטטוטוריים
9	4. עוני, אי שוויון והתפלגות ההכנסות בישראל
9	4.1. עוני בישראל
10	4.2. מדד ג'יני לאי-שוויון בישראל ובמדינות ה-OECD
12	4.3. אי-שוויון בהכנסות במדינות ה-OECD
12	5. הוצאות והכנסות רשויות מקומיות ב-OECD
16	6. הוצאות על בריאות
19	7. הוצאות על חינוך
21	8. הוצאות על תחבורה
23	9. השלכות
25	נספח א' - משקל תחומי ההוצאה מסך ההוצאות הציבוריות בשנת 2015
28	נספח ב' - משקל הכנסות ממסים ישירים בתוצר בשנים 1995-2015
29	נספח ג' - משקל הכנסות ממסים עקיפים בתוצר בשנים 1995-2015

## תמצית

מסמך זה מוגש לכה"כ עמיר פרץ ועניינו השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בין ישראל למדינות ה-OECD. ההשוואות הינן: הוצאות ציבוריות לפי תחומי הוצאה; מדדים מקרו-כלכליים; הכנסות ממיסים; עוני ואי-שוויון; הוצאות של רשויות מקומיות; הוצאות על בריאות, חינוך, ותחבורה.

- **ההוצאה הציבורית בישראל נמוכה בהשוואה למוצע המדינות המפותחות.** ב-2015 עמדה סך ההוצאה הציבורית בישראל על כ-39.7% מהתוצר, לעומת כ-44.8% במוצע של 29 מדינות OECD. שני תחומים בהם קיימים פערים גבוהים ביחס לתוצר: בביטחון, ההוצאה בישראל גבוהה משמעותית (5.9% לעומת 1.4% בממוצע), ובתחום ביטוח חברתי וסעד ההוצאה בישראל נמוכה משמעותית (10.7% לעומת 16.4% בממוצע). כמו כן, **ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית עמדה בישראל על כ-30 אחוזי תוצר לעומת 42.4 אחוזי תוצר במדינות ה-OECD בממוצע, פער של 12.4 אחוזי תוצר.** משמעות הפער לפי התוצר בישראל ב-2017, הינה כ-150 מיליארד ש"ח.
- **ההכנסה ממיסים בישראל נמוכה בהשוואה למוצע המדינות המפותחות.** לפי נתוני בנק ישראל, בשנים 2009-2015 ההכנסה ממיסים בישראל עמדה על ממוצע של 30.1% בתוצר ועל כ-33.5% במוצע ה-OECD. בהשוואת שנת 2016 לפי נתוני ה-OECD, ההכנסה ממיסים בתוצר גבוהה יותר במדינות המפותחות מאשר בישראל, 31.2% מהתוצר בישראל לעומת 34.3% במוצע ה-OECD. בחינת מבנה מערכת המס מלדמת כי בישראל משקל ההכנסות ממיסים פרוגרסיביים (ישירים) נמוך יחסית למוצע ה-OECD, ומשקל ההכנסות ממיסים רגרסיביים (עקיפים) גבוהה יחסית למוצע ה-OECD.
- **קצת צמיחת התוצר בישראל גבוה יותר והחוב הממשלתי נמוך יותר ממוצע המדינות המפותחות.** התוצר בישראל גדל בשיעור של כ-3.5% במוצע שנתי ב-2009-2015 לעומת 1.1% במוצע ה-OECD. בשנת 2016 יחס חוב-תוצר בישראל עמד על כ-62.2% לעומת כ-107.5% במוצע ה-OECD.
- **בשנים האחרונות חלה ירידה בממדי העוני והאי-שוויון, אולם המדדים בישראל הם עדיין מהגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות.** מדד ג'יני לאי-שוויון בישראל עמד בשנת 2016 על 0.347, זאת לאחר ירידה במדד בכ-1.7%, אך המדד במוצע ה-OECD עמד על 0.315, קרי, אי-השוויון גבוה יותר מהממוצע, אך ישנן מדינות בהן אי-השוויון גבוה יותר: בריטניה, ארה"ב, טורקיה, צ'ילה ומקסיקו.

השוואת המדדים בין ישראל למוצע ב-OECD מלמדת כי יחס חוב-תוצר בישראל נמוך יחסית, ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית נמוכה יחסית ורמת אי השוויון גבוהה יחסית. תמונת מצב זו מצביה דילמה בפני קובעי המדיניות בין שתי אפשרויות עיקריות (או שילוב ביניהן):



**המשך צמצום החוב הממשלתי** ביחס לתוצר אשר תורם לשיפור איתנותה הכלכלית של ישראל ולדירוג אשראי טוב יותר. שיפור דירוג אשראי מאפשר לממשלה לגייס כספים בריבית נמוכה יותר ולצמצם את תשלומי הריבית השנתיים המשולמים בגין החוב, תוך פינוי מקורות לתקציבים אחרים. החוב הממשלתי נכון לשנת 2016 עמד על סך כ-740.8 מיליארד ש"ח שבגינו שולמה באותה שנה ריבית בסך כ-31.8 מיליארד ש"ח (2.6% מהתוצר).



**הגדלת ההוצאה האזרחית**, בעיקר בתחומי הרווחה, התשתיות וההון האנושי, כך שהפער בין ישראל למוצע ה-OECD יקטן. הוצאות אלו, לפי ה-OECD, יביאו לצמיחה מכלילה יותר, אשר תוביל לצמצום רמת האי שוויון הגבוהה בישראל. לפי בנק ישראל, נדרשת הגדלת ההשקעות בהון אנושי ובהון פיסי (ובפרט תחבורה) לשם הגדלת פוטנציאל הצמיחה בעתיד. קרי, האטה או קיפאון בצמצום יחס חוב תוצר בטווח הקצר לטובת שיפור לאחר מכן.



# 1. הוצאות ציבוריות בהשוואה למדינות OECD

הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (Organization for Economic Cooperation and Development) נוסד בשנת 1961 וכיום מאוגדות בו 35 מדינות דמוקרטיות בעלות כלכלות שוק חופשי. הארגון משמש מסגרת להשוואת נתונים חברתיים-כלכליים, זיהוי פתרונות לאתגרים משותפים וניסוח עקרונות מנחים לשיפור רווחה חברתית וכלכלית. מזכירות הארגון נמצאת בפריס ומפעילה מנגנון לאיסוף נתונים ולמחקר כלכלי על המדינות החברות בשימוש במתודולוגיות זהות. החברות בארגון מאפשרות, לפיכך, לכל מדינה חברה לקבל תמונת מראה של הביצועים החברתיים-כלכליים שלה בהתאם לסטנדרטים זהים, קביעת נקודות ציון (bench marks) וגיבוש קווים מנחים ליישום מיטבי (best practice) בכל תחומי המדיניות הציבורית בדרך של למידת עמיתים (peer learning).<sup>1</sup>

לשם השוואה בין ההוצאות הציבוריות בישראל ובמדינות המפותחות נדרשת בדיקה של סוג ההוצאה בכל משרד ממשלתי וגופים ציבוריים אחרים (כגון המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות ומלכ"רים שעיקר מימונם בא מהממשלה). מכיוון שהמדינות שונות זו מזו בארגון, ולדוגמה במדינה אחת שירותי הכיבוי הם במשרד הפנים ובמדינה אחרת הם במשרד לביטחון הפנים, קשה להגיע להשוואה נכונה. בשנות ה-80 של המאה ה-20 פיתח משרד הסטטיסטיקה של האו"ם סיווג אוניברסלי של הוצאות ציבוריות לפי מטרה (פונקציה), הנקרא COFOG,<sup>2</sup> ועל בסיס סיווג זה גופים בין-לאומיים, ובהם ה-OECD והאיחוד האירופי, מפרסמים נתונים. ההוצאות הציבוריות מסווגות לפי המטרה (הפונקציה) האופיינית של כל סוג הוצאה, בלא התחשבות ביחידה המנהלית שבה ההוצאה נרשמה בדוחות הכספיים.

קיימים 2 סיווגים: ראשוני ושניוני. הסיווג הראשוני (COFOG1) נעשה ל-10 פונקציות, וכל פונקציה מסווגת להוצאות משנה שמהוות את הסיווג השניוני (COFOG2). נתונים אלו מפורסמים על ידי האיחוד האירופי (Eurostat) ועל ידי ה-OECD. להלן עשר פונקציות ההוצאות הממשלתיות (COFOG1): שירותים ציבוריים כלליים; ביטחון; סדר ציבורי; שירותים כלכליים; הגנת הסביבה; שיכון ושירותים קהילתיים; בריאות; דת, תרבות ופנאי; חינוך; ביטוח חברתי וסעד. את פונקציות ההוצאה ניתן לאמוד לפי אחוז של ההוצאה מהתוצר או משקל ההוצאה מסך ההוצאה הציבורית. לוח 1 להלן מציג את פונקציות ההוצאה כאחוז מהתוצר בישראל, וב-29 מדינות OECD שלגביהן קיימים נתונים לשנת 2015. הלוח ממוין לפי אחוז סך ההוצאות מהתוצר.

לוח 1 – תחומי ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר (2015)<sup>3</sup>

מדינה	שירותים ציבוריים כלליים	ביטחון	סדר ציבורי וביטחון	שירותים כלכליים	הגנת הסביבה	שיכון ושירותים קהילתיים	בריאות	דת, תרבות ופנאי	חינוך	ביטוח חברתי וסעד	סך הכול
אירלנד	4.0	0.3	1.1	3.3	0.4	0.6	5.6	0.6	3.6	9.4	28.7
קוריאה דר'	5.1	2.5	1.3	5.2	..	0.8	4.1	0.7	5.2	6.5	32.3
שווייץ	4.2	0.9	1.7	3.7	0.7	0.2	2.2	0.8	5.8	13.3	33.5
לטביה	5.2	1.0	2.0	4.2	0.7	1.0	3.8	1.6	6.0	11.5	37.0
ארה"ב	5.2	3.3	2.0	3.3	0.0	0.5	9.1	0.2	6.1	7.8	37.6
יפן	4.1	0.9	1.3	3.7	1.2	0.7	7.7	0.4	3.4	16.1	39.5

<sup>1</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, OECD, כניסה: 12 נובמבר 2017; אתר OECD, [about the OECD](#), כניסה: 14 נובמבר 2017.

<sup>2</sup> COFOG - [Classification of the Functions of Government](#).

<sup>3</sup> OECD, [General Government Expenditure \(COFOG\)](#), retrieved: December 11, 2017.

המדינות שאינן מוצגות הן: אוסטרליה, ניו-זילנד, טורקיה, מקסיקו, קנדה וצ'ילה.



מדינה	שירותים ציבוריים כלליים	ביטחון	סדר ציבורי וביטחון	שירותים כלכליים	הגנת הסביבה	שיכון ושירותים קהילתיים	בריאות	דת, תרבות ופנאי	חינוך	ביטוח חברתי וסעד	סך הכול
ישראל	5.4	5.9	1.5	2.4	0.5	0.0	5.0	1.4	6.8	10.7	39.7
אסטוניה	4.3	1.9	1.8	4.7	0.7	0.4	5.5	2.0	6.1	12.9	40.1
לוקסמבורג	4.3	0.3	1.0	4.9	1.1	0.5	4.5	1.2	5.1	18.5	41.4
פולין	4.9	1.6	2.2	4.6	0.6	0.7	4.7	1.1	5.2	15.9	41.5
צ'כיה	4.3	0.9	1.8	6.5	1.1	0.7	7.6	1.3	4.9	12.5	41.6
בריטניה	4.5	2.1	2.0	3.0	0.8	0.5	7.6	0.6	5.1	16.3	42.4
איסלנד	7.7	0.0	1.5	5.0	0.6	0.5	7.4	3.2	7.4	9.5	42.9
ספרד	6.5	1.0	2.0	4.4	0.9	0.5	6.2	1.1	4.1	17.1	43.6
גרמניה	5.9	1.0	1.6	3.1	0.6	0.4	7.1	1.0	4.2	18.9	43.8
הולנד	5.0	1.1	1.8	3.9	1.4	0.3	7.9	1.4	5.4	16.4	44.7
<b>ממוצע</b>	<b>6.1</b>	<b>1.4</b>	<b>1.7</b>	<b>4.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.5</b>	<b>6.5</b>	<b>1.2</b>	<b>5.4</b>	<b>16.4</b>	<b>44.8</b>
סלובקיה	6.5	1.1	2.4	6.3	1.0	0.8	7.1	1.0	4.2	15.0	45.4
סלובניה	6.8	0.8	1.6	5.9	1.0	0.6	6.7	1.6	5.5	17.3	47.8
פורטוגל	8.1	1.1	2.1	5.0	0.4	0.5	6.2	0.7	6.0	18.3	48.3
נורבגיה	4.7	1.5	1.1	5.1	0.9	0.8	8.4	1.5	5.5	19.4	48.8
הונגריה	8.8	0.5	2.0	8.6	1.2	1.1	5.3	2.1	5.1	14.8	49.6
שבדיה	7.0	1.1	1.3	4.2	0.3	0.7	6.9	1.1	6.5	20.8	50.0
איטליה	8.3	1.2	1.9	4.0	1.0	0.6	7.1	0.7	3.9	21.3	50.1
אוסטריה	6.8	0.6	1.4	6.1	0.4	0.3	7.9	1.2	4.9	21.4	50.9
בלגיה	8.1	0.8	1.8	6.5	0.9	0.3	7.7	1.2	6.4	20.2	53.8
דנמרק	7.4	1.1	1.0	3.7	0.4	0.2	8.6	1.8	7.0	23.6	54.8
יוון	9.8	2.7	2.1	8.9	1.5	0.2	4.5	0.7	4.3	20.4	55.2
צרפת	6.3	1.7	1.6	5.7	1.0	1.1	8.1	1.3	5.4	24.4	56.6
פינלנד	8.5	1.3	1.2	4.7	0.2	0.4	7.2	1.5	6.2	25.6	57.0

מנתוני הלוח עולה כי סך ההוצאה הציבורית עבור עשרת תחומי ההוצאה בישראל עמדה על כ-39.7% מהתוצר, לעומת כ-44.8% בממוצע פשוט של 29 מדינות OECD בלוח. קרי, ההוצאה בישראל מהתוצר נמוכה יחסית למדינות ה-OECD. יש לציין שני תחומים בהם קיימים פערים גבוהים יחסית: בתחום הביטחון ההוצאה בישראל גבוהה משמעותית מהממוצע (5.9% לעומת 1.4% מהתוצר), ובתחום ביטוח חברתי וסעד ההוצאה בישראל נמוכה משמעותית מהממוצע (10.7% לעומת 16.4%). יש לציין כי ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית עמדה בישראל על כ-30 אחוזי תוצר לעומת 42.4 אחוזי תוצר במדינות ה-OECD בממוצע<sup>4</sup>, פער של 12.4 אחוזי תוצר. התוצר המקומי הגולמי בישראל בשנת 2017 צפוי לעמוד על כ-1,200 מיליארדי ש"ח, ולכן משמעות הפער הינה כ-150 מיליארד ש"ח.

### 1.1. התפתחות הוצאות ציבוריות בישראל

<sup>4</sup> בנק ישראל, ניתוח ההתפתחויות הפיסקליות בשנת 2016, תמונת המצב הפיסקלית ל-2017, והמגמות הצפויות להמשך העשור, מרץ 2017.



לוח 2 להלן מציג את התפתחות עשרת תחומי ההוצאות הציבוריות בישראל בשנים 2006-2015.

**לוח 2 – התפתחות עשרת תחומי ההוצאות הציבוריות בישראל בשנים 2006-2015<sup>5</sup>**

שנה	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	שינוי מצטבר 2015-2006
שירותים ציבוריים כלליים	8.2	7.6	7.2	6.8	6.4	6.2	6.3	5.9	5.6	5.4	-2.8
ביטחון	7.7	7.0	6.8	6.4	6.3	6.1	6.1	5.9	6.0	5.9	-1.7
סדר ציבורי וביטחון	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6	1.5	0.0
שירותים כלכליים	2.8	2.5	2.5	2.5	2.3	2.3	2.5	2.7	2.7	2.4	-0.4
הגנת הסביבה	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	-0.1
שיכון ושירותים קהילתיים	0.4	0.3	0.3	0.2	-0.1	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	-0.4
בריאות	5.0	4.9	4.9	5.0	5.1	5.0	5.1	5.1	5.2	5.0	0.0
דת, תרבות ופנאי	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	0.1
חינוך	6.3	6.2	6.5	6.5	6.5	6.5	6.8	6.8	6.8	6.8	0.5
ביטוח חברתי וסעד	10.8	10.6	10.6	11.3	10.9	10.7	10.9	10.9	10.7	10.7	0.0
<b>סך הכול</b>	<b>44.6</b>	<b>42.6</b>	<b>42.2</b>	<b>42.2</b>	<b>41.2</b>	<b>40.4</b>	<b>41.5</b>	<b>41.1</b>	<b>40.7</b>	<b>39.7</b>	<b>-4.9</b>

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2006-2015 סך ההוצאה הציבורית עבור עשרת תחומי ההוצאה בישראל קטנה ב-4.9 אחוזי תוצר. תחומי העיקריים שקטנו הינם 'שירותים ציבוריים כלליים' (קיטון של 2.8) ו-'ביטחון' (קיטון של 1.7). רכיבי ההוצאה 'שירותים ציבוריים כלליים' כוללים בעיקר את הוצאות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, סיוע חוץ כלכלי, שירותים כלכליים ומו"פ, שירותים לנמלי אוויר, מחקר בסיסי ופעולות בחוב הציבורי.<sup>6</sup> כך, תשלומי הריבית על החוב הציבורי מהווים יותר ממחצית ההוצאה של התחום 'שירותים כלליים' לאורך השנים. לוח 3 להלן מציג את התפתחות תשלומי הריבית בישראל כאחוז מהתוצר בשנים נבחרות.

**לוח 3 – התפתחות תשלומי הריבית בישראל כאחוז מהתוצר בשנים נבחרות<sup>7</sup>**

הוצאה	1995	2000	2005	2010	2015	שינוי באחוזי תוצר
שירותים כלליים	8.8	7.5	7.0	5.2	4.8	-4.0
מזה: תשלומי ריבית	6.1	5.1	4.7	3.1	2.7	-3.4

מנתוני הלוח ניתן לראות כי תשלומי הריבית על החוב הציבורי קטנו משמעותית במהלך התקופה הנתונה, ירידה אשר מפנה משאבי תקציב למטרות אחרות. משקל תשלומי הריבית בתוצר בשנת 2016 עמד על כ-2.6% (31.8 מיליארד ש"ח).<sup>8</sup> יש לציין כי תשלומי הריבית המופיעים בלוח אינם כוללים את הסבסוד הממשלתי עבור אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה הוותיקות וחברות הביטוח. בתוספת אלו, תשלומי הריבית עמדו על 3.29% ב-2015 ועל 3.07% ב-2016.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> OECD, [General Government Expenditure \(COFOG\)](#), retrieved: December 11, 2017.

המדינות שאינן מוצגות הן: אוסטרליה, ניו-זילנד, טורקיה, מקסיקו, קנדה וצ'ילה.

<sup>6</sup> הלמ"ס, [חשבונית המגזר הממשלתי 1995-2015](#), מרץ 2017.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> משרד האוצר, [אגף החשב הכללי, הדו"ח השנתי של היחידה לניהול החוב באגף החשב הכללי לשנת 2016](#).

<sup>9</sup> שם.



## 2. מדדים מקרו-כלכליים

בלוח 4 מוצגים ממוצעי מדדים מקרו-כלכליים בישראל, במדינות גוש האירו ובמדינות ה-OECD בשנת 2016.

לוח 4 – מדדים מקרו-כלכליים בישראל ובמדינות ה-OECD (שנת 2016)<sup>10</sup>

2016			2015-2009			משתנה
OECD	גוש האירו	ישראל	OECD	גוש האירו	ישראל	
1.6%	1.7%	4.0%	1.1%	0.2%	3.5%	שיעור גידול התוצר
0.5%	0.4%	1.9%	0.6%	0.4%	2.0%	שיעור גידול האוכלוסייה
1.1%	1.3%	1.9%	0.5%	-0.1%	1.6%	שיעור גידול התוצר לנפש
39.1%	46.3%	38.1%	42.7%	49.7%	38.9%	משקל ההוצאה הציבורית בתוצר
-	-	30.5%	33.5%	36.6%	30.1%	משקל המסים בתוצר
107.5%	86.3%	62.2%	108.1%	87.4%	68.5%	החוב הציבורי ברוטו (% מהתוצר)

מהנתונים שבלוח עולה כי בשנים 2015–2009 היה שיעור הגידול הממוצע של התוצר המקומי הגולמי בישראל 3.5%, ובשנת 2016 4.0%, גבוה במידה ניכרת משיעור הצמיחה במדינות גוש האירו ובמדינות ה-OECD. גם כאשר מביאים בחשבון את שיעור הגידול של האוכלוסייה בישראל לעומת הנתון המקביל במדינות המפותחות, עדיין נמצא שהתוצר לנפש בישראל עלה בתקופה זו בשיעור גבוה בהשוואה למדינות המפותחות. להלן בחינת יתר המשתנים המקרו-כלכליים:

- משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד במעט בישראל מ-38.9% בממוצע בשנים 2015–2009 ל-38.1% ב-2016.<sup>11</sup> מדינות גוש האירו וה-OECD מאופיינות במשקל גבוה יותר מישראל בהוצאה הציבורית מהתוצר, אך עם זאת בשנת 2016 חל צמצום משמעותי בהוצאותיהן לעומת ממוצע השנים 2015-2009 של יותר מ-3 נקודות אחוז. יש לציין שבישראל, כמו בכמה מהמדינות המפותחות, נהוגים כללים פיסקליים המגבילים את הגידול השנתי בהוצאה הממשלתית. המשמעות היא שבשנים של צמיחה מהירה בתוצר וגידול איטי יותר בהוצאה הציבורית - צפויה ירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ואילו בשנים של צמיחה אטית יותר בתוצר לעומת גידול מהיר יותר בהוצאה הציבורית צפוי גידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר.
- ההכנסה ממסים כאחוז מהתוצר בישראל בשנים 2015–2009 עמדה על ממוצע של 30.1% ועלתה במעט ל-30.5% בשנת 2016. במדינות גוש האירו וה-OECD ההכנסה ממסים בתוצר גבוהה יותר ועמדה על כ-36.6% וכ-33.5% בהתאמה בממוצע 2015-2009. גם בהשוואת שנת 2016 לפי נתוני ה-OECD, ההכנסה ממסים בתוצר גבוהה יותר במדינות המפותחות מאשר בישראל, 31.2% מהתוצר בישראל לעומת 34.3% ב-OECD.<sup>12</sup> קרי, מדינות ה-OECD מאופיינות במשקל הכנסות ממסים בתוצר והוצאה ציבורית בתוצר - גבוהים יותר בהשוואה לישראל. לפי ניתוח של בנק ישראל הפחתות בשיעורי המס הישיר בשנים האחרונות יצרו גירעון מבני בתקציב המדינה, כלומר הגירעון אינו נובע בהכרח ממחזור כלכלי של צמיחה או ממיתון במשק אלא מרמת מיסוי נמוכה, שיוצרת רמת הכנסות נמוכה בהשוואה להוצאות הממשלה.
- יחס חוב-תוצר בישראל ירד מ-68.5% בממוצע בשנים 2015–2009 לכ-62.2% בשנת 2016. נציין כי ירידה זו ממשיכה מגמה ארוכת טווח, ובממוצע בשנים 2009–2000 היחס חוב-תוצר בישראל היה כ-88%. במדינות גוש האירו היחס

<sup>10</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2016](#), פרק א', לוח א-2: אינדיקטורים כלכליים: השוואה בין-לאומית, 2009 עד 2016, 29 במרץ 2017.

<sup>11</sup> בשנת 2016 היה התוצר המקומי הגולמי בישראל כ-1,222 מיליארד ש"ח, ולפיכך המשמעות של כל אחוז תוצר היא כ-12.2 מיליארד ש"ח. בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2016](#), פרק א', לוח א-1: ההתפתחויות העיקריות, 2011 עד 2016, 29 במרץ 2017.

<sup>12</sup> OECD, [Revenue Statistics 2017 – Israel](#), November 2017.



חוב-תוצר ירד מ-87.4% במוצע בשנים 2009–2015 לכ-86.3% בשנת 2016. עם זאת, בשנים שלפני המשבר הכלכלי העולמי, יחס החוב-תוצר הממוצע לשנים 2000–2009 עמד על כ-76.8%, ואז עלה בחדות לכ-95.6% בשנת 2011 וכאמור ירד לאחר מכן. גם במדינות ה-OECD היחס חוב-תוצר ירד מ-108.1% במוצע בשנים 2009–2015 לכ-107.5% בשנת 2016. עם זאת, במדינות ה-OECD בשנים 2000–2009 עמד יחס זה על כ-75.5%, נמוך משמעותית מהיחס כיום. בשנים האחרונות, עקב המשבר הכלכלי העולמי, נוצרו גירעונות תקציביים גדולים במדינות מפותחות רבות, לצד שיעור צמיחה נמוך או אף שלילי, ואילו בישראל הגירעונות התקציביים היו נמוכים יחסית, ושיעור הצמיחה היה גבוה בהשוואה למוצע במדינות ה-OECD.<sup>13</sup>

## 2.1 תחזית מקרו-כלכלית

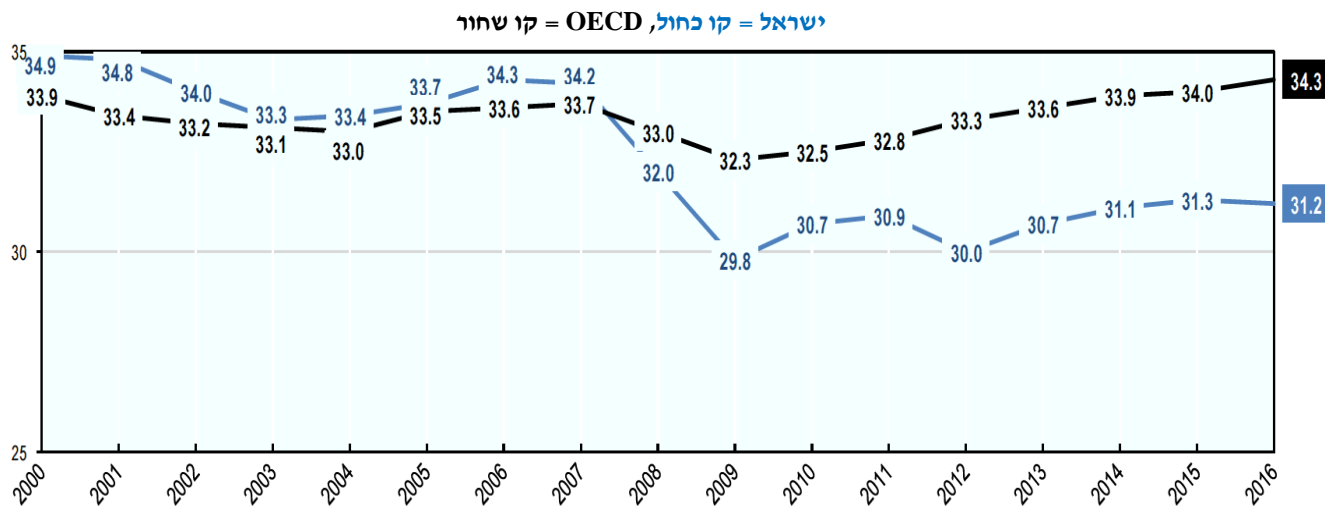
לפי התחזית המקרו-כלכלית של בנק ישראל שגובשה באוקטובר 2017, צפוי התוצר המקומי הגולמי לצמוח ב-3.1% ב-2017 וב-3.3% ב-2018. האינפלציה ברבעון השלישי של 2018 לעומת זה של 2017 (השנה הקרובה) צפויה להסתכם בכ-1.0%. הריבית המוניטרית צפויה להישאר על 0.1%, עד הרבעון השלישי של 2018, וברבעון האחרון של 2018 היא צפויה לעלות ל-0.25%. ריבית הבנק הפדרלי בארה"ב צפויה לעלות מ-1.25% ל-1.7% בסוף 2018. במשקים המפותחים צפוי התוצר המקומי הגולמי לצמוח ב-2.1% ב-2017 וב-1.9% ב-2018, והסחר העולמי צפוי לצמוח ב-4.5% ב-2017 וב-3.9% ב-2018.<sup>14</sup> לפי התחזית המקרו-כלכלית של ה-OECD, הצמיחה בישראל בשנת 2017 צפויה לעמוד על כ-3.1% ובשנת 2018 על כ-3.5%.<sup>15</sup>

## 3 הכנסות ממיסים

### 3.1 משקל ההכנסות ממיסים בתוצר

תרשים 1 להלן מציג את ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר בישראל ובמוצע ה-OECD בשנים 2000–2016.

#### תרשים 1 – ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD בשנים 2000–2016



<sup>13</sup> נתונים לשנים 2009–2016: אילנית בר ותמיר אגמון, [מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 באוקטובר 2012.

<sup>14</sup> בנק ישראל, [התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר](#), אוקטובר 2017.

<sup>15</sup> OECD, OECD ECONOMIC OUTLOOK, [Israel](#), P.175, November 28 2017.





מהתרשים עולה כי בשנים 2007-2000 ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר בישראל ובמוצע ה-OECD היו דומים ואף גבוהים יותר בישראל. משנת 2008 ועד 2016 חלה תפנית, ומשקל ההכנסות ממיסים בתוצר גבוה יותר במוצע OECD. לוח 5 להלן מציג את ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר בישראל והשוואה למוצע ה-OECD ב-2015.

#### לוח 5 – ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD (אחוז מהתוצר)<sup>16</sup>

נתון	ישראל 2016	ישראל 2015	OECD 2015	פער
<b>ההכנסות ממיסים</b>	31.2%	31.3%	34.0%	-2.7%
ההכנסות ממס על הכנסה ורווחי הון (יחידים וחברות)	9.8%	9.8%	11.5%	-1.7%
ההכנסות ממס על הכנסה ורווחי הון (רק חברות)	3.1%	3.0%	2.8%	0.2%
ההכנסות ממיסים על רכוש	3.3%	3.3%	1.9%	1.4%
ההכנסות ממיסים על סחורות ושירותים	11.8%	11.9%	10.9%	1.0%
ההכנסות ממע"מ	7.5%	7.8%	6.7%	1.1%

לפי הנתונים שבלוח:

- בשנת 2015 היה משקל ההכנסות ממיסים בתוצר המקומי הגולמי בישראל 31.3%, לעומת 34% במוצע במדינות המפותחות. נציין כי פער זה נותר יחסית דומה בשנים האחרונות. כך, בשנת 2009 היה משקל ההכנסות ממיסים בתוצר המקומי הגולמי בישראל דומה ל-2016 (31.4%), לעומת 33.8% במוצע ה-OECD.
  - משקל ההכנסות ממס הכנסה ורווחי הון בתוצר בישראל היה באותה שנה 9.8%, לעומת 11.5% במוצע במדינות המפותחות. בשנת 2009 נתון זה עמד על 9.4% בישראל, לעומת 11.4% במוצע ה-OECD.
  - משקל ההכנסות ממיסים על רכוש בתוצר בישראל היה 3.3% בשנים 2015-2016, לעומת 1.9% במוצע במדינות המפותחות בשנת 2015.
  - בשנת 2016 היה משקל ההכנסות ממס חברות בתוצר בישראל 3.1% ו-3% ב-2015, לעומת 2.8% במוצע במדינות המפותחות בשנת 2015.
  - בשנת 2016 משקל הכנסות ממע"מ בתוצר בישראל היה 7.5% ו-7.8% ב-2015, לעומת 6.7% במדינות המפותחות. בישראל שיעור המע"מ הוא אחיד (מלבד ירקות ופירות) ונמוך בהשוואה למדינות המפותחות. עם זאת ברוב המדינות המפותחות נהוגים שיעורי מע"מ מופחתים על מוצרים רבים (כגון מזון ותרופות).
- ניתוח הרכב הכנסות המדינה ממיסים ישירים ועקיפים בהשוואה לתוצר מלמד על פער בין ישראל ובין המדינות המפותחות; בהכנסות המדינה ממיסים נכללים המסים הנגבים על-ידי רשות המסים וכן האגרות והקנסות הנגבים על-ידי משרדי הממשלה. רשות המסים גובה **מסים ישירים**, ובהם מס הכנסה, מסים על הוצאות שכר ומסי נדל"ן, **ומסים עקיפים**, ובהם מע"מ, מכס, מס קנייה.<sup>17</sup> בלוח 6 שלהלן מפורט משקל המס הישיר והעקיף ביחס לתוצר בישראל בשנים 2015-2016 והשוואה למוצע ה-OECD בשנת 2015.

#### לוח 6 – משקל המס הישיר והעקיף בתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD<sup>18</sup>

סוג המס	ישראל (2016)	ישראל (2015)	OECD (2015)	הפרש
<b>מיסים ישירים</b>	19.5%	19.4%	22.8%	-3.4%
מזה: ביטוח לאומי – מועסקים	2.9%	3.0%	3.3%	-0.3%
מזה: ביטוח לאומי – מעסיקים	1.6%	1.5%	5.2%	-3.7%
<b>מסים עקיפים</b>	11.8%	11.9%	10.9%	+1.0%

<sup>16</sup> OECD, [Revenue Statistics - Comparative tables](#), retrieved: November 29, 2017;

<sup>17</sup> אילנית בר ותמיר אגמון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD](#), 24 באוקטובר 2012.

<sup>18</sup> OECD, [Tax Statistics](#), retrieved: November 21, 2017.



השוואת הרכב ההכנסות ממסים בישראל לממוצע ההכנסות ממסים במדינות המפותחות מלמדת כי בישראל מדרגות מס ההכנסה הן אומנם פרוגרסיביות באופן יחסי, אולם בראייה הכוללת גם את המסים העקיפים מדובר במערכת מס רגרסיבית בהשוואה לממוצע במדינות המפותחות, כמפורט להלן:

**מיסוי פרוגרסיבי:** בשנת 2015 היה משקל המסים הישירים מהתוצר בישראל 19.4%, לעומת 22.8% בממוצע במדינות המפותחות, נמוך ב-3.4 אחוזי תוצר. בתוך זה, משקל הגביה לביטוח הלאומי בתוצר בישראל היה נמוך יותר ב-4 אחוזי תוצר, הנובע בעיקר מפער של 3.7 נקודות אחוז תוצר בתשלומי ביטוח לאומי של מעסיקים.

**מיסוי רגרסיבי:** בשנת 2015 היה משקל המסים העקיפים מהתוצר בישראל 11.9%, גבוה יותר מהממוצע במדינות המפותחות – 10.9%.

יש לציין כי בבחינת הנתונים לשנת 2008: משקל המסים הישירים מהתוצר בישראל 17.3%, לעומת 21.1% בממוצע במדינות המפותחות; משקל המסים העקיפים מהתוצר בישראל עמד על 14.9%, גבוה במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות - 9.5%. קרי, בשנים האחרונות משקל ההכנסות ממסים עקיפים בתוצר במדינות ה-OECD עלה.

### 3.2 שיעורי מס סטטוטוריים

קיימת שונות בשיעורי המס הסטטוטוריים (להבדיל משיעורי המס האפקטיביים, שמובאים בהם בחשבון גם פטורים והטבות מס) בין המדינות המפותחות. לוח 7 מפורט את שיעורי המס בישראל ובממוצע המדינות המפותחות בשנת 2016.

לוח 7 – שיעורי מס סטטוטוריים בישראל ובממוצע המדינות המפותחות (שנת 2016)<sup>19</sup>

מס	ישראל	ממוצע OECD	הערות
מס הכנסה יחידים – מדרגה תחתונה מדרגה עליונה יחס מדרגות	10.0% 50.0% 5	11.0% 35.8% 3.3	יחס שיעורי מס ההכנסה בין מדרגת המס הגבוהה לנמוכה גבוהה בישראל בהשוואה לממוצע ה-OECD, ולכן מס הכנסה בישראל פרוגרסיבי יותר. יחד עם זאת, כמוצג בלוח 5 לעיל, משקל ההכנסות ממס הכנסה בישראל נמוך יותר.
מס חברות	24.0%	22.3%	חלק מהמדינות מנהיגות מס חברות דיפרנציאלי לפי גודל העסק. יש לציין כי בינואר 2018 צפוי השיעור בישראל לרדת ל-23%.
מס ערך מוסף סטנדרטי	17.0%	19.2%	בשנים 2009-2014 רוב מדינות ה-OECD (וגם ישראל) העלו את שיעור המע"מ הסטנדרטי, בעיקר בשל המשבר הכלכלי. במהלך השנים 2014-2016 לא חלו שינויים רבים בשיעור המע"מ. יפן ולוקסמבורג העלו את שיעור המע"מ, איסלנד וישראל הורידו את השיעור. ממוצע המע"מ הסטנדרטי ב-OECD נותר יציב מינואר 2015.
מס עיזבון/ירושה <sup>20</sup>	0.0%	21%-36%	ב-19 מהמדינות המפותחות מונהג מס עיזבון או מס ירושה, שתרמו בממוצע סך של כ-0.2% מהתוצר (נתונים ל-2015).

<sup>19</sup> OECD, [Tax Statistics](#), retrieved: November 21, 2017; OECD, [Consumption Tax Trends 2016](#), November 30 2016.

<sup>20</sup> אילנית בר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הערכת הכנסות המדינה ממס עיזבון – אומדן ראשוני](#), 15 ביוני 2015.



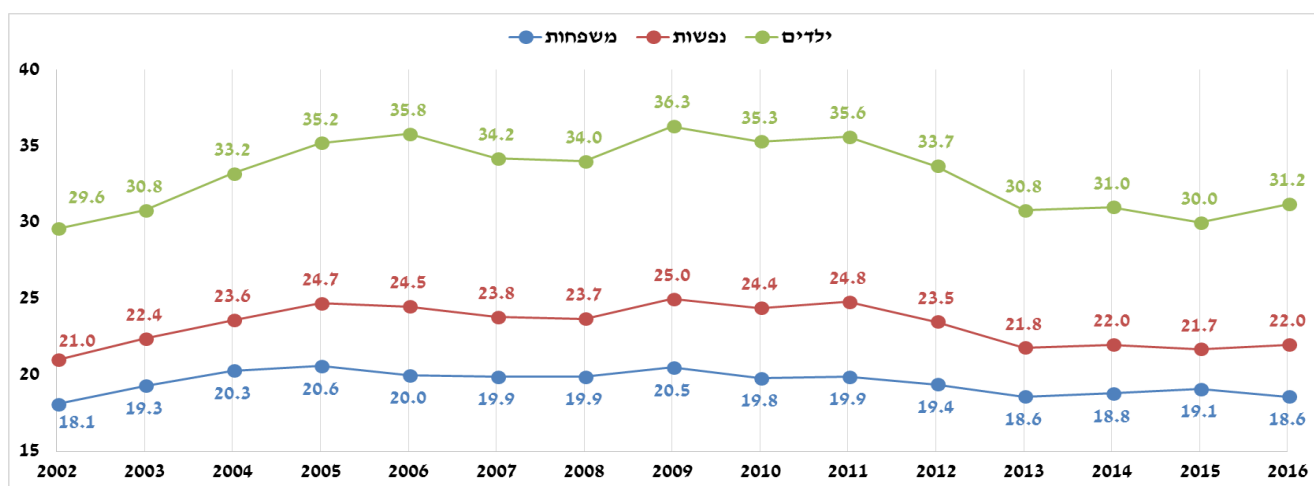
לפי הנתונים שיעור מס הכנסה שולי עליון על יחידים בישראל גבוה משמעותית מהמוצע ב-OECD. מדרגת המס העליונה בישראל גבוהה פי חמישה מהמדרגה התחתונה, בהשוואה לפי 3.5 במדינות המפותחות במוצע. כמו כן, מנתוני מינהל הכנסות המדינה עולה כי בשנת 2015 נגבו משני העשירונים העליונים כ-89.6% מסך גביית מס הכנסה וכ-64.5% מגביית תשלומי הביטוח הלאומי ומס בריאות. כמו כן, ב-2015 משקל היחידים (שכירים ועצמאים) שהיו מתחת לסף המס עמד על כ-52.3%.<sup>21</sup> שיעור מס חברות בישראל עומד על 24%, גבוה ממוצע המדינות המפותחות. יש לציין כי בחלק מהמדינות המפותחות קיים מס חברות בשיעור מופחת לעסקים קטנים עד לרף הכנסות או רווחים מסויים.<sup>22</sup> שיעור מס ערך מוסף בישראל עומד על 17%, נמוך לעומת הממוצע במדינות המפותחות. אולם, בכל המדינות המפותחות (מלבד שתיים) קיים מע"מ בשיעור מופחת על מוצרים רבים (בעיקר מוצרי מזון, בריאות, תרבות ועוד).

#### 4. עוני, אי שוויון והתפלגות ההכנסות בישראל

##### 4.1. עוני בישראל

מפרסום דוח העוני של המוסד לביטוח הלאומי עולה כי ב-2016 היו בישראל 463,300 משפחות עניות, שבהן חיו 1,809,200 נפשות, בהן 842,300 ילדים.<sup>23</sup> בתרשים 2 להלן מוצגים שיעורי העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים.

תרשים 2 – שיעורי העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים בישראל (% מהאוכלוסייה, 2015-2002)<sup>24</sup>



מנתוני התרשים עולה כי שיעורי העוני בשנת 2016 עמדו על 18.6% מסך משפחות, 22% מסך הנפשות ו-31.2% מסך הילדים. בהשוואת תחולת העוני ב-2016 לשנה קודמת, חלה עלייה במשקל העניים בנפשות וילדים אך ירידה במשקל משקי הבית העניים. עם זאת, לפי דוח הביטוח הלאומי, העלייה במשקל העניים בנפשות וילדים נובעת בעיקר משינוי הרכב באוכלוסיית הסקר ב-2016, בשל פקידת האוכלוסייה הבדואית לאחר ארבע שנים שבהן נעדרה מהסקר בשל קשיי פקידה. כאשר מתייחסים להרכב אוכלוסייה דומה בשני הסקרים, תחולת העוני של משפחות יורדת ל-18.1% ומתקבלת ירידה גם בתחולת העוני של נפשות וילדים. בשנים 2002-6 חלו עליות בשיעורי העוני, בשנים 2007-8 חלה מגמת ירידה ואז ב-2009 חלה עלייה חדה שהביאה לשיא בשיעורי העוני. מאז 2009 חלו בעיקר ירידות ושיעורי העוני חזרו כמעט לרמתם ב-2002. תרשים 3 להלן מציג את שיעורי העוני לפי הכנסה פנויה בקרב נפשות במדינות ה-OECD. נתונים לישראל הינם בשנת 2016 ובקרב מדינות ה-OECD לפי שנה נתונה אחרונה (שנים 2015-2012).

<sup>21</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2013-2014, פרק ה, לוח ה-10, נובמבר 2015.

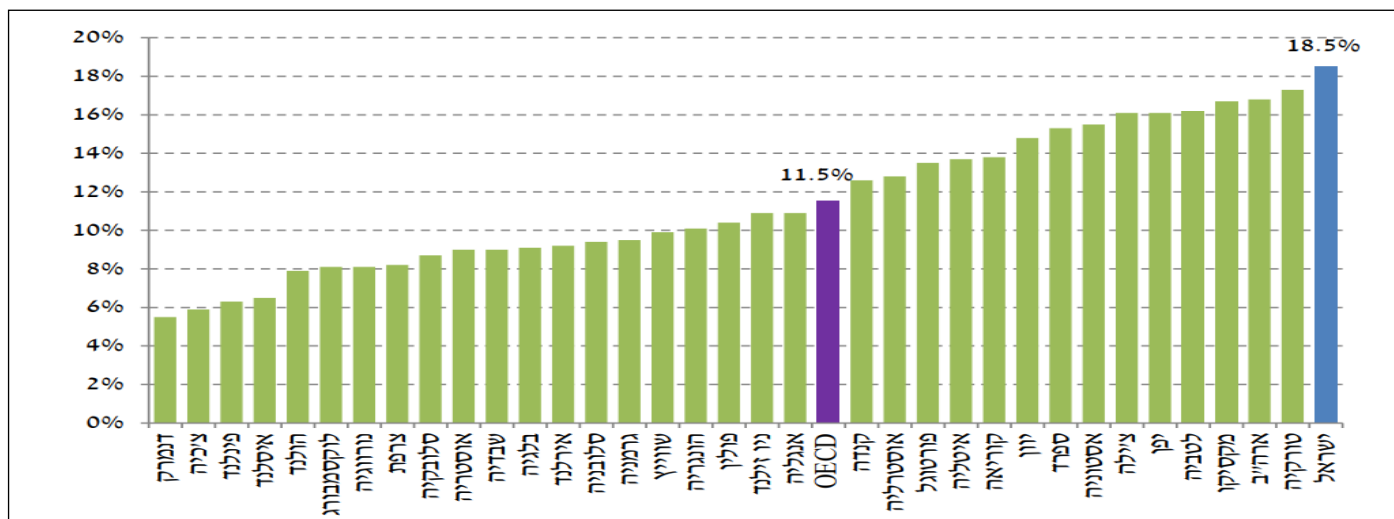
<sup>22</sup> עמי צדיק, מס חברות דיפרנציאלי לפי גודל החברה במדינות המפותחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2012.

<sup>23</sup> המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפער החברתיים – דוח שנתי 2016, דצמבר 2017.

<sup>24</sup> שם. נספח א-1: תחולת העוני 1998-2016 כולל מזורח ירושלים.



### תרשים 3 – שיעורי העוני בקרב נפשות במדינות ה-OECD (הגדרות OECD)<sup>25</sup>



מנתוני התרשים עולה כי שיעורי העוני בישראל לפי ההכנסה הפנויה הינם הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות, 18.5% לעומת 11.5% בממוצע ה-OECD. יש לציין כי מדוח הביטוח הלאומי עולה שבשיטת החישוב של ה-OECD, ירדה ישראל מ-19.6% ב-2015 ל-18.5% ב-2016, אולם, לפי תרשים 3, שיפור זה לא שיפר את דירוגה של ישראל ביחס למדינות ההשוואה.

#### 4.2. מדד ג'יני לאי-שוויון בישראל ובמדינות ה-OECD

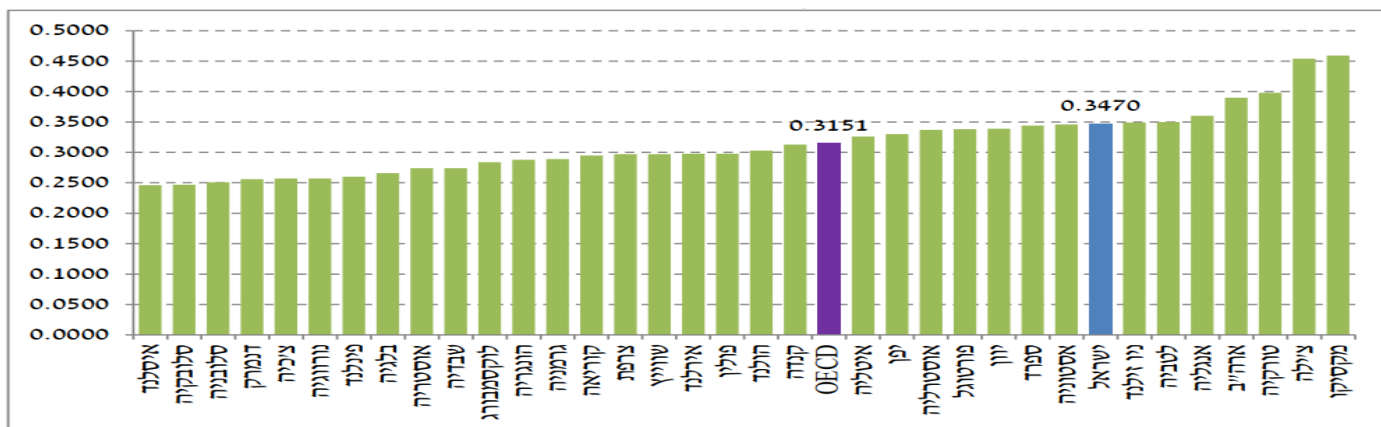
מדד מקובל לאמידת אי-שוויון הוא מדד ג'יני, המודד את חלוקת ההכנסות בין עשירונים של משקי בית באוכלוסייה. ערכי המדד הם רציפים ונעים בין 0 ל-1, כאשר 0 מציין מצב של שוויון מלא, ו-1 מציין מצב של אי-שוויון מלא, קרי, מצב קיצון שבו העשירון הגבוה של משקי הבית מקבל את כל ההכנסה מבין כל העשירונים באוכלוסייה. **מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית**, כלומר לפני מסים ותשלומי העברה, בישראל עמד בשנת 2015 על 0.455 לפי ה-OECD ו-0.47 לפי ביטוח לאומי (מתודולוגיות שונות). בהשוואה למדינות OECD, מיקומה של ישראל בקרב ה-OECD היה 24 מתוך 35 מדינות. תרשים 4 להלן מציג את **מדד ג'יני להכנסה הפנויה**, כלומר, לאחר תשלומי העברות ומסים, במדינות ה-OECD של שנת 2015 או שנה אחרונה נתונה (נתון לישראל מ-2016). התרשים המוצג הינו לפי הגדרות ה-OECD.

**תרשים 4 – מדד ג'יני לאי-שוויון ההכנסה הפנויה במדינות ה-OECD (2015 או שנה אחרונה נתונה, ישראל - 2016)**<sup>26</sup>

<sup>25</sup> המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2016](#), תרשים 10, דצמבר 2017.

<sup>26</sup> המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2016](#), תרשים 7, דצמבר 2017.

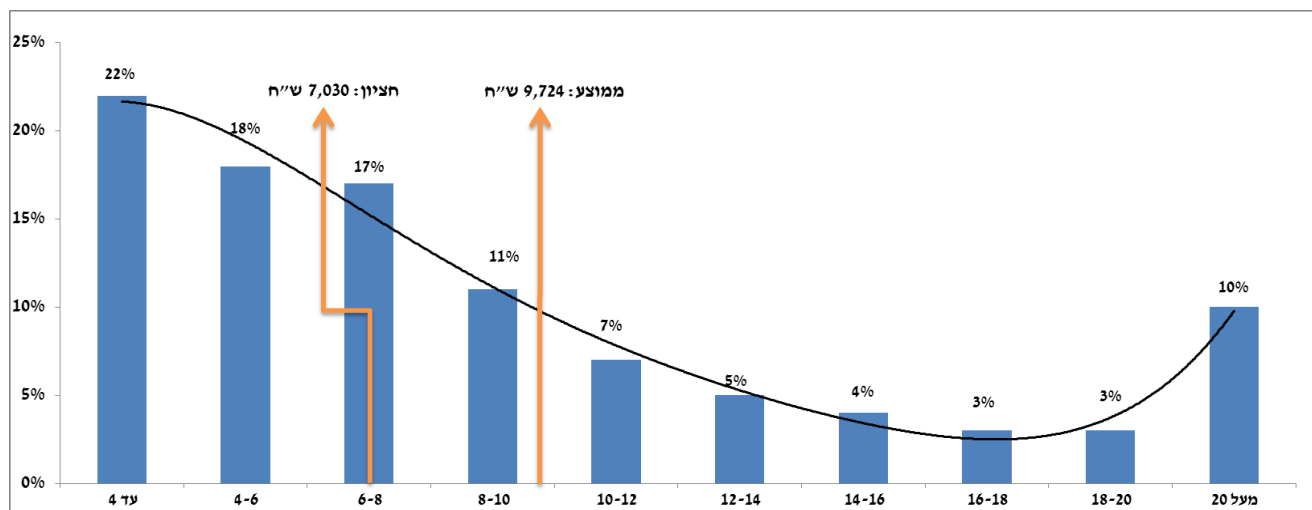




מנתוני התרשים עולה כי רמת האי-שוויון בישראל (0.347) גבוהה יותר מהממוצע במדינות המפותחות (0.3151). עם זאת, יש לציין כי בשנים האחרונות חל צמצום במדד גייני המשקף את האי-שוויון בישראל, ירידה אשר נמשכה גם בשנת 2016.<sup>27</sup> כך, מנתוני ה-OECD עולה כי בשנת 2013 המדד בישראל עמד על 0.363 ובשנת 2012 על 0.377. הפער בין מיקומה של ישראל במדד גייני של הכנסה הכלכלית (24) לבין מיקומה במדד גייני של ההכנסה הפנויה (30) מלמד כי השפעת מערכת המס ותשלומי ההעברה בישראל נמוכה לעומת ממוצע מדינות ה-OECD.

בתרשים 5 מוצג אומדן של התפלגות השכר ברוטו של שכירים בישראל בשנת 2016.

**תרשים 5 – אומדן התפלגות שכר שכירים בישראל ב-2016 (רמות שכר באלפי ש"ח)<sup>28</sup>**



מהתרשים עולה כי התפלגות השכר של השכירים בישראל מרוכזת ברמות שכר נמוכות, כמפורט להלן:

- כ-66.5% מהשכירים השתכרו בשנת 2016 מתחת לשכר החודשי הממוצע (9,724 ש"ח בחודש);
- השכר החודשי ברוטו של כ-68% מהשכירים היה בשנת 2016 פחות מ-10,000 ש"ח;
- השכר החודשי של כ-57% מהשכירים היה פחות מ-8,000 ש"ח בחודש;

<sup>27</sup> הלמ"ס, [ממצאים ראשוניים מסקר הוצאות משק הבית 2016 נתוני הכנסות, הוצאות ובעלות על מוצרים של משקי הבית בישראל](#), 12 בנובמבר 2016.

<sup>28</sup> הלמ"ס, [הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משקי בית 2016](#), 14 בנובמבר 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. האומדן מבוסס על חלוקה של נתוני הלמ"ס לקבוצות של 10%. החלוקה לקבוצות אחוזונים נעשתה על הנחת קו ישר, כלומר הקבוצות נחלקות שווה בשווה. נתוני השכר בתרשים אינם כוללים התאמות בגין מענק עבודה (מס הכנסה שלילי), אשר משולם בתום השנה.



- השכר החודשי ברוטו של 50% מהשכירים היה פחות מ-7,030 ש"ח (זהו השכר החציוני);
- כ-22% מהשכירים השתכרו פחות מ-4,000 ש"ח בחודש;
- כ-10% מהשכירים השתכרו יותר מ-20,000 ש"ח בחודש.

#### 4.3. אי-שוויון בהכנסות במדינות ה-OECD<sup>29</sup>

ברוב מדינות ה-OECD התרחבו פערי השכר בין העשירון העליון לתחתון בעשורים האחרונים, וכיום הם בשיאם. בשנות ה-80 היחס בין העשירונים היה 1:8 בממוצע, בשנות ה-90 ובעשור הראשון של שנות האלפיים היה היחס 1:9 בממוצע וכיום הוא 1:9.6 בממוצע. פערי השכר עשויים לפגוע בצמיחה הכלכלית בטווח הארוך (נוסף על השפעתם החברתית). לפי אומדן, התרחבות פערי השכר משנת 1985 עד שנת 2005 הביאה להפחתה מצטברת של כ-4.7 נקודות האחוז בממוצע בצמיחה בתוצר בשנים 1990-2010 במדינות OECD. לפי הדוח, הפער המתרחב בין ארבעת עשירוני ההכנסה התחתונים לשאר העשירונים הוא מהגורמים העיקריים להפחתת הצמיחה. הסיבות המרכזיות להיווצרות האי-שוויון:

- **הון ורכוש:** ההבדלים בין העשירונים הגבוהים לנמוכים בהיקף ההון גדולים אף מההבדלים בשיעור ההשתכרות. העשירון העליון מחזיק בכמה חציית ההון, ואילו חמשת העשירונים הבאים (5 עד 9) מחזיקים כמעט במחצית גם הם. ארבעת העשירונים הנמוכים (1 עד 4) מחזיקים במעט יותר מ-3% מההון.
- **עבודות לא סטנדרטיות:** מאז אמצע שנות ה-90 יותר ממחצית העבודות החדשות שנוצרות הן עבודות "לא סטנדרטיות": עבודות זמניות, עבודות במשרה חלקית והעסקה עצמית. עבודות אלו מתאפיינות על-פי רוב בהכנסה נמוכה יותר, בחוסר ביטחון תעסוקתי ובגישה פחותה להכשרה מקצועית. נמצא כי במשקי בית המסתמכים בעיקר על עבודות שכאלה שיעורי העוני גבוהים יותר. אומנם משרות זמניות ומשרות דומות עשויות לשמש קרש קפיצה לעבודה קבועה, אך רוב העובדים הצעירים מתקשים לעשות את המעבר הזה.
- **גישה להשכלה טובה:** יש קשר בין השכלה לשכר. הגישה של משקי בית בשכבות הנמוכות יותר להשכלה ראויה אינה גבוהה, וכך הניידות החברתית נפגמת ומתרחבים הפערים. מצב זה יוצר גם בזבוז של משאבים בשל אי-מיצוי הפוטנציאל האנושי.
- **נשים בכוח העבודה:** האי-שוויון מצטמצם ככל שנשים מצמצמות את הפער מול גברים בשוק העבודה. ואכן, הצמצום בהבדלים בין נשים לגברים בשיעור ההשתתפות וביכולת ההשתכרות הביאו לירידה של כנקודה במדד גיני לאי-שוויון. עם זאת, עדיין יש פערים, וצמצום עשוי להקטין את האי-שוויון עוד יותר.

לפי דוח בנק ישראל, בשנים האחרונות הממשלה ממעטת להתערב בהפחתת אי-השוויון יחסית למקובל ב-OECD. הירידה שחלה מ-2002 בהיקפם של תשלומי ההעברה הרחיבה את אי-השוויון בהכנסות נטו, אך תרמה ככל הנראה לעלייה בעשור האחרון בשיעור התעסוקה ולירידה באי-השוויון בהכנסות ברוטו (ירידה שגרמה לקיצוץ חלקי באי-השוויון בהכנסות נטו). עם זאת, צוין בדוח כי לחלק מהעובדים חסרים כישורים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה. האתגר המרכזי שניצב בפני קובעי המדיניות הכלכלית נעוץ בצורך לנצל את מצבו הטוב של המשק כדי לחזק את הבסיס לצמיחה שמושגת על גידול בפריון, תוך שמירה על שיעור התעסוקה הגבוה והפחתה של אי-השוויון. על כן, יש להשקיע יותר בהון אנושי, במיוחד כעת כשיחס החוב תוצר של ישראל נמוך יחסית.<sup>30</sup>

#### 5. הוצאות והכנסות רשויות מקומיות ב-OECD

ה-OECD אומד את משקל הוצאות השלטון התת-לאומי ה-SNG, (SNG=Sub-National Government), מתוך כלל ההוצאה הציבורית. כל רמה שלטונית שאינה נחשבת לשלטון המרכזי, כמו מחוז, מוגדרת כ-SNG. ה-OECD מחלק את המדינות לשני סוגים: **מדינות אוניטריות** בהן קיימת רמה אחת של שלטון מקומי (כמו ישראל); **מדינות פדרטיביות או**

<sup>29</sup> OECD, Social and welfare issues, [In It Together: Why Less Inequality Benefits All](#), 21 May 2015.

<sup>30</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2016](#), 29 במרץ 2017.



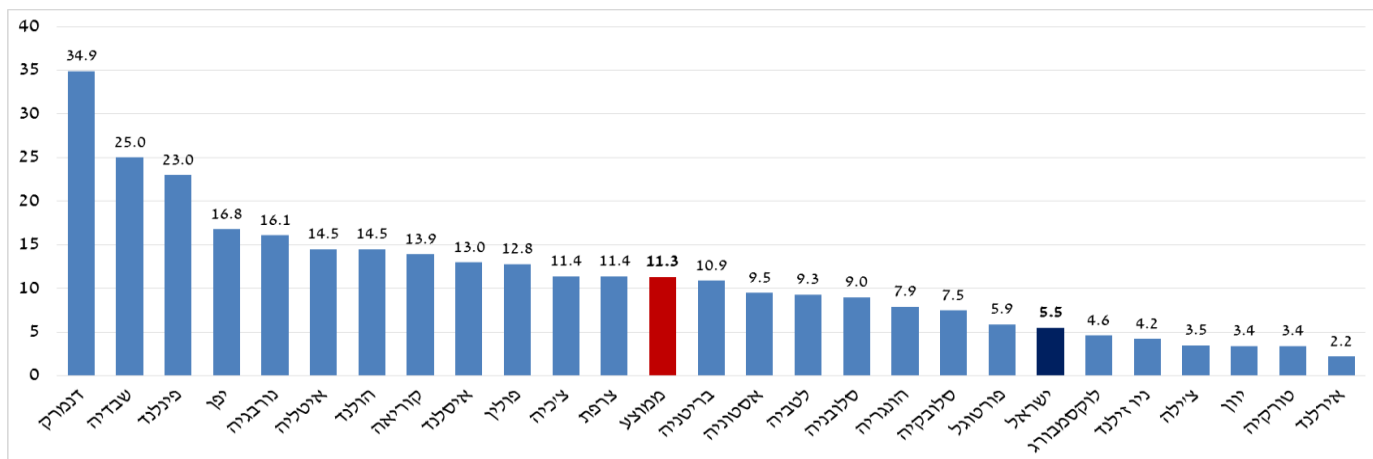
**פדרטיביות למחצה** בהן קיימות כמה רמות של שלטון מקומי (כמו ארה"ב). בישראל קיימת רמה אחת של SNG שהיא השלטון המקומי (עיריות, מועצות מקומיות, ומועצות אזוריות). מדינות אחרות יכולות למשל להתחלק לפרובינציות, המחולקות למחוזות, ולרשויות מקומיות. לוח 8 מציג את הוצאות SNG בישראל (שלטון מקומי) לעומת SNG בממוצע מדינות ה-OECD, מהתוצר ומההוצאה הציבורית הכוללת ב-2015.

**לוח 8 - הוצאות השלטון המקומי בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD בשנת 2015<sup>31</sup>**

הוצאות שלטון מקומי	כ- % מהתוצר	כ- % מההוצאה הציבורית
ישראל	5.5%	13.8%
OECD	16.4%	40.3%

מנתוני הלוח עולה כי ב-2015 משקל ההוצאות של השלטון המקומי בישראל מסך ההוצאה הציבורית היה נמוך משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD (13.8% בישראל מול 40.3% ב-OECD). לפי ניתוח של ה-OECD, משקל נמוך של הוצאות השלטון המקומי בתוצר או בסך ההוצאה הציבורית מהווה סמן (אינדיקציה) לרמת ריכוזיות גבוהה יחסית של השלטון המרכזי. עם זאת, רצוי גם להשוות את ישראל ל-26 המדינות האוניטריות בלבד, שכן מדינות פדרטיביות מאופיינות לרוב באחוזי הוצאות גבוהים יותר של SNG. המדינות הפדרטיביות ב-OECD הינן (% ההוצאה של השלטון המקומי בתוצר): אוסטרליה (16.8%), אוסטריה (17.9%), בלגיה (26.6%), קנדה (31.3%), גרמניה (20.8%), מקסיקו (12.8%), ספרד (21.9%), שווייץ (20.9%), ארה"ב (18.3%). תרשים 6 להלן מציג את הוצאות השלטון המקומי בישראל לעומת במדינות האוניטריות ב-OECD.

**תרשים 6 – הוצאות שלטון מקומי במדינות האוניטריות ב-OECD (% מהתוצר, 2015)<sup>32</sup>**



מנתוני התרשים עולה כי ממוצע הוצאות השלטון המקומי בקרב המדינות האוניטריות בלבד, עמד על כ-11.3% מהתוצר, נמוך יותר מאשר כלל מדינות ה-OECD, אך עדיין גבוה יותר מהממוצע בישראל שעמד על כ-5.5% מהתוצר. כך, גם בבחינת המדיניות האוניטריות בלבד, ישראל ממוקמת במדד זה במקום 20 מתוך 26.

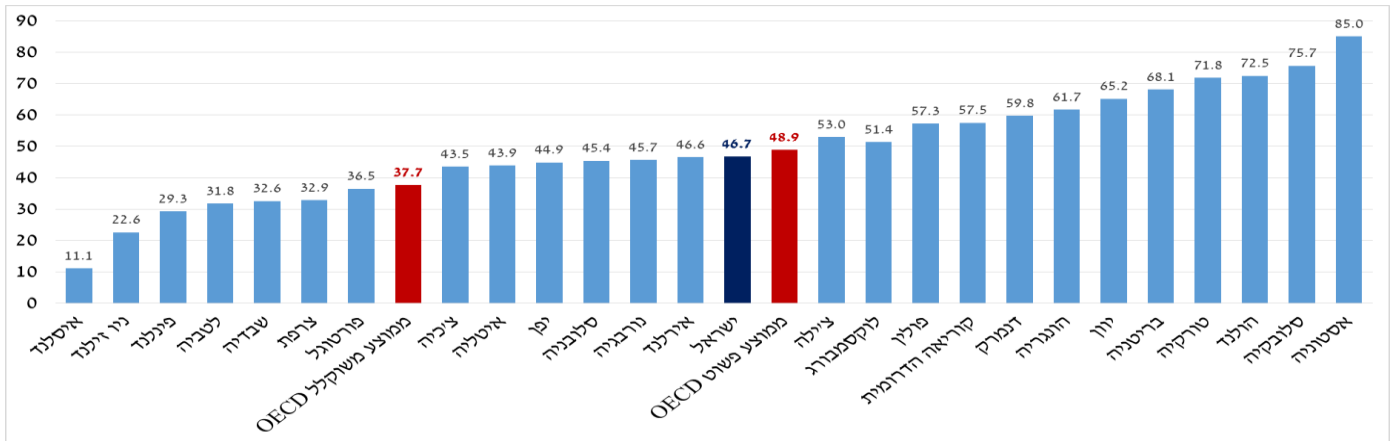
תרשים 7 להלן מציג משקל המענקים והסובסידיות הממשלתיות מסך ההכנסות של הרשויות מקומיות, בקרב המדינות האוניטריות ב-OECD. שאר ההכנסות של הרשויות המקומיות הינן הכנסות עצמיות ממיסים שונים, היטלים, אגרות, קנסות ועוד.

<sup>31</sup> OECD, [Subnational government expenditure](#), retrieved: November 13 2017.

<sup>32</sup> OECD, [Subnational government expenditure](#), retrieved: November 13 2017.



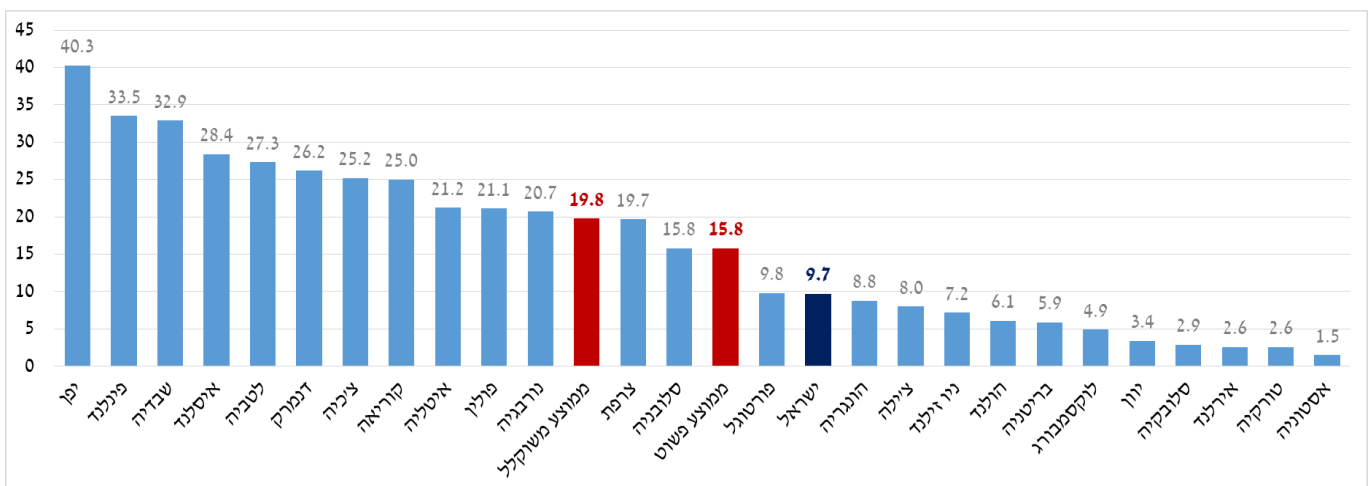
**תרשים 7 – משקל המענקים והסובסידיות הממשלתיות לרשויות מקומיות (% מההכנסות, 2015)**<sup>33</sup>



מנתוני התרשים עולה כי בשנת 2015 משקל התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל עמד על כ-46.7%, גבוה בהשוואה לממוצע המשוקלל של המדינות האוניטריות שעמד בשנת 2015 על 37.7%, אך נמוך במעט בהשוואה לממוצע הפשוט שעמד על 48.9%.

תרשים 8 מציג את משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2015.

**תרשים 8 – משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים (ב-2015, %)**<sup>34</sup>



מהנתונים בתרשים עולה כי משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2015 בישראל עמד על 9.7%, במקום ה-15 מתוך 26 המדינות האוניטריות ב-OECD, נמוך מהממוצע שעמד על כ-19.8%. יש לציין כי בקרב 9 במדינות הפדרטיביות, משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות גבוה במידה ניכרת ולכן ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על 31.2%.

תרשים 9 להלן ממפה את משקל הוצאות הרשויות המקומיות מתוך סך ההוצאה הציבורית (המהווה סמן לרמת הביזוריות של השלטון המקומי, ציר אופקי) לעומת משקל ההוצאה הציבורית מהתוצר במדינות ה-OECD בשנת 2014 (ציר אנכי).

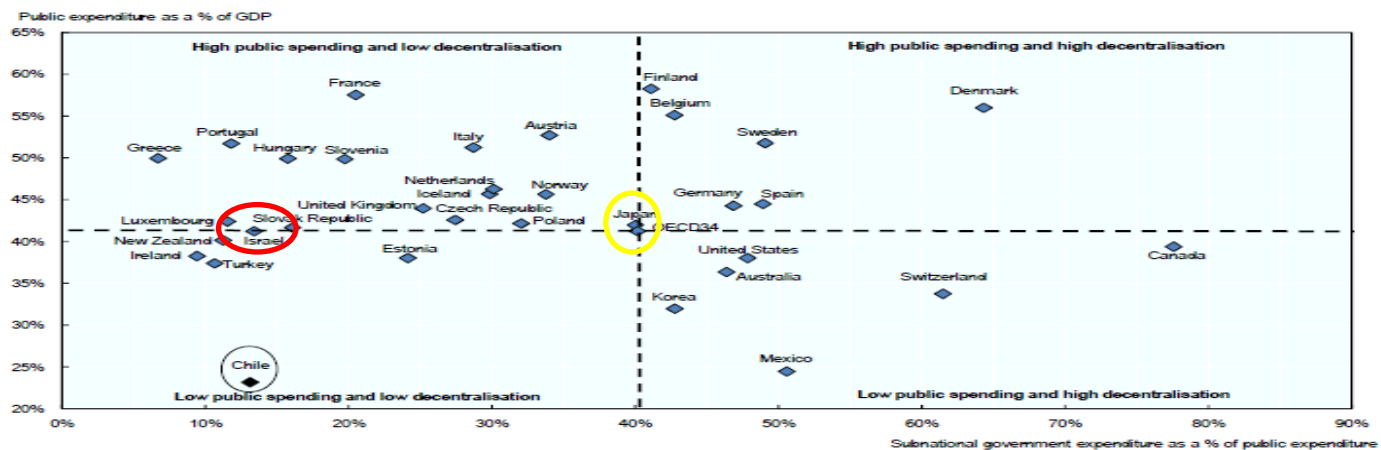
<sup>33</sup> OECD, [Subnational government expenditure](#), retrieved: November 13 2017.

<sup>34</sup> OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 19.



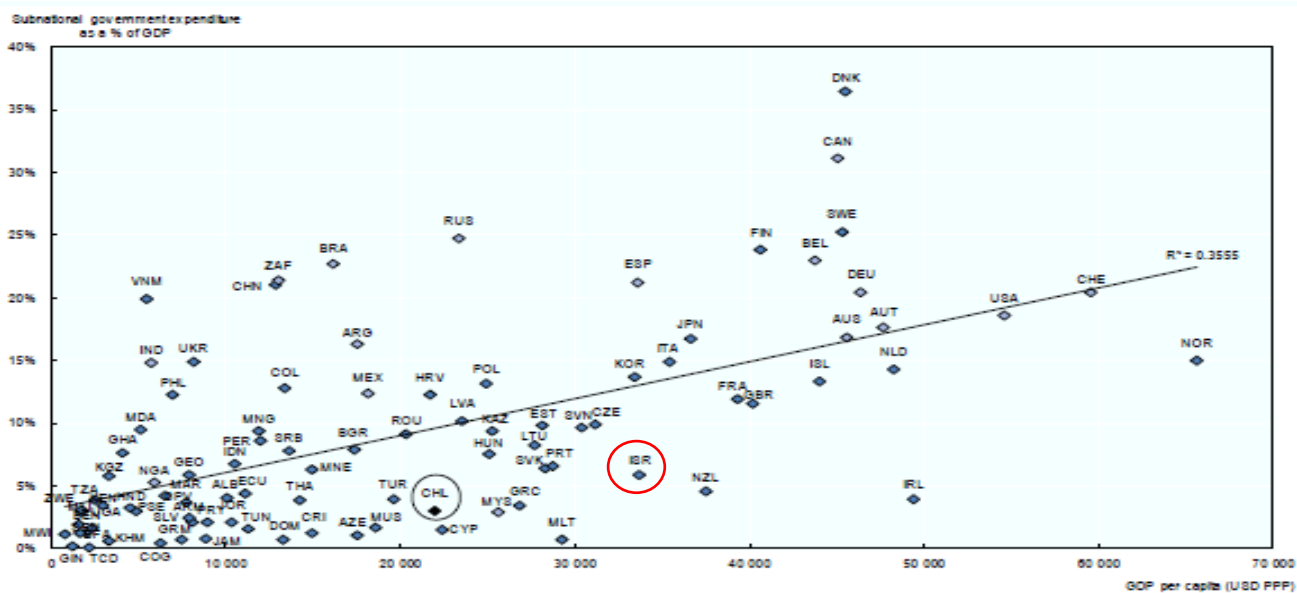


## תרשים 9 – רמת הביזוריות של הרשויות המקומיות במדינות ה-OECD (2014)<sup>35</sup>



מהמיפוי בתרשים עולה כי רמת הביזוריות של השלטון המקומי בישראל נמוכה יחסית וההוצאה הציבורית בתוצר דומה למוצע מדינות ה-OECD. רמת הביזוריות של השלטון המקומי בצ'ילה, לדוגמה, נמוכה יחסית, בדומה לישראל, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בה נמוך יחסית. דנמרק, שוודיה ופינלנד מאופיינות ברמה גבוהה של ביזוריות וברמה גבוהה של הוצאה ציבורית בתוצר. בארה"ב, בקנדה ובאוסטרליה רמת הביזוריות גבוהה יחסית, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר נמוך מהמוצע. במדינות האירופאיות ברובן רמת הביזוריות נמוכה יחסית ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר גבוה יחסית. תרשים 10 מציג מתאם בין רמת הביזוריות (משקל תקציבי הרשויות המקומיות מהתוצר) לבין עושר ורווחה חברתית (תוצר לנפש) במדינות השונות בשנת 2014.

## תרשים 10 – המתאם בין התוצר לנפש לבין הביזוריות בשנת 2014<sup>36</sup>



מהנתונים בתרשים עולה כי קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי לבין התוצר לנפש. כלומר, רוב המדינות בעלות תוצר לנפש גבוה הן ביזוריות יותר ורוב המדינות בעלות תוצר לנפש נמוך הן ריכוזיות יותר. **ישראל היא מדינה בעלת רמת ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי ובעלת תוצר לנפש ממוצע, ונמצאת מתחת לקו המגמה, קרי**

<sup>35</sup> Ibid, Page 42.

<sup>36</sup> Ibid, Page 45.



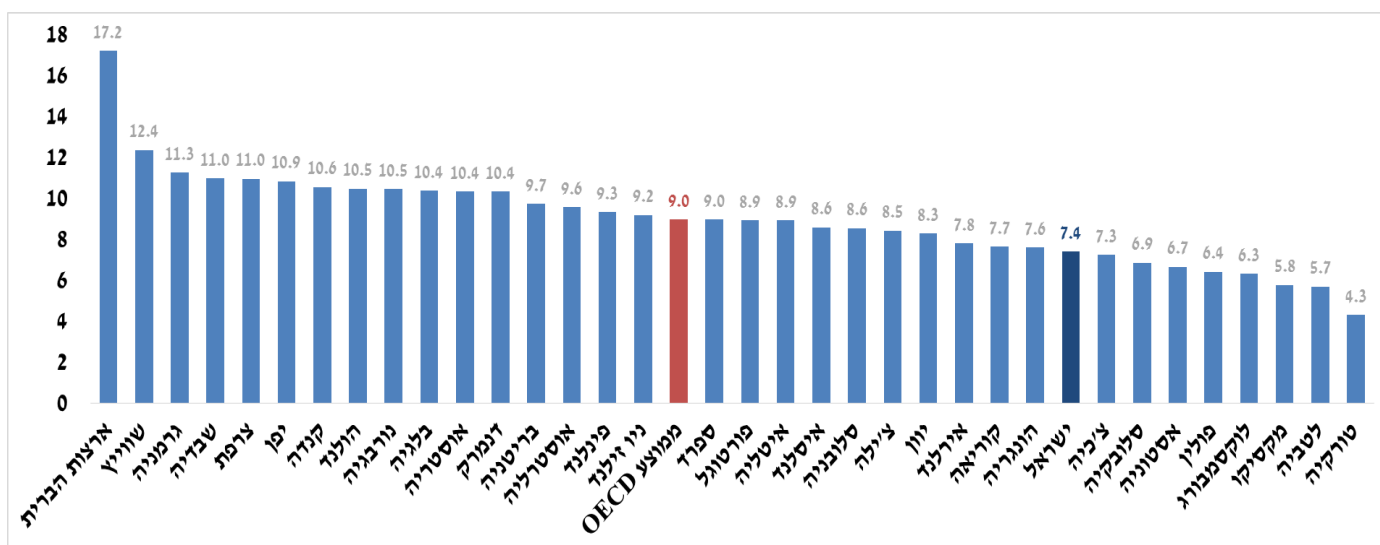
בהינתן התוצר לנפש הקיים, משקל הוצאות השלטון המקומי בתוצר אמור להיות גבוה יותר (בדומה לקוריאה). יחד עם זאת, ישנן מדינות החורגות מהכלל, כלומר, מחד גיסא, ישנן מדינות המתאפיינות ברמת ריכוזיות גבוהה ובתוצר לנפש גבוה (כגון: ישראל, אירלנד וניו זילנד); מאידך גיסא, ישנן מדינות המתאפיינות ברמת ריכוזיות נמוכה ובתוצר לנפש נמוך (כגון: סין, רוסיה, ויאטנם וברזיל). יש לציין כי יחס הסיבתיות בין רמת הביזוריות לבין התוצר לנפש אינו ברור דיו, בעיקר באיזה כיוון הסיבתיות פועלת (כלומר, מהו המשתנה המסביר ומהו המשתנה המוסבר). לפי דוח ה-OECD, גם למשתנים חברתיים-כלכליים אחרים יש תפקיד חשוב בעיצוב רמת הריכוזיות של המדינות, לרבות גורמים היסטוריים ומוסדיים. תוצאות הביזוריות תלויות בדרך בה התהליך מעוצב ומיושם, ברמת הבשלות של המוסדות, ביכולות של הרשויות המקומיות וביעילות השלטון הרב-שכבתי, כולל מנגנוני תיאום יעילים בין השכבות השלטוניות.

דוח ה-OECD מצטט מחקרים המלמדים כי רמת ביזוריות של הכנסות ממסים תורמת לצמיחה. כך, בטווח הארוך גידול של 10 נקודות האחוז בהכנסות ממסים של השלטון המקומי גורם לגידול בשיעור של כ-2% בתוצר לנפש. ביזוריות המס מעודדת את ההתפתחות בכלכלות האזוריות ואת הבסיס הפיסקלי של השלטון המקומי.

## 6. הוצאות על בריאות

בשנת 2016 הייתה ההוצאה הלאומית על בריאות בישראל כ-90.3 מיליארד ש"ח, שהיו כ-7.4% מהתוצר.<sup>37</sup> בתרשים 11 להלן מוצג אומדן ה-OECD של משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר בשנת 2016. בהוצאה הלאומית נכללות ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית. יש לציין כי נתוני ה-OECD ל-2016 מתבססים גם על נתונים ארעיים ויתכן שעוד יחולו בהם שינויים.

**תרשים 11 – משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר במדינות המפותחות בשנת 2016 (ב-%)**<sup>38</sup>



מנתוני התרשים עולה כי בישראל משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר נמוך ממשקלה ברוב מדינות ה-OECD, וישראל עומדת במקום ה-27 מתוך 35 מדינות. משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר בשנת 2016 היה כ-7.4% – נמוך ב-1.6 נקודות האחוז ממשקלה הממוצע במדינות ה-OECD, שהיה 9.0%. עם זאת, הנתון אינו משקף בהכרח את ההיקף והרמה של שירותי הבריאות הניתנים לאזרחי המדינות, בשל הבדלים במבנה מערכת הבריאות ובתפוקתה, ויש להבחין בין רמת ההשקעה הכספית במערכת הבריאות לבין תפוקותיה. כמו כן, יש לזכור כי היקף הצריכה של שירותי

<sup>37</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, [ההוצאה הלאומית על בריאות בשנת 2016](#). 17 באוגוסט 2017.

<sup>38</sup> OECD, [OECD Health Statistics](#), retrieved: November 12, 2017.



הבריאות עולה עם הגיל, כלומר מבוגרים נזקקים ליותר שירותי בריאות מצעירים. נכון לשנת 2014, בישראל כ-10.6% מהתושבים הם מעל גיל 65, לעומת 15.1% בממוצע במדינות המפותחות.<sup>39</sup>

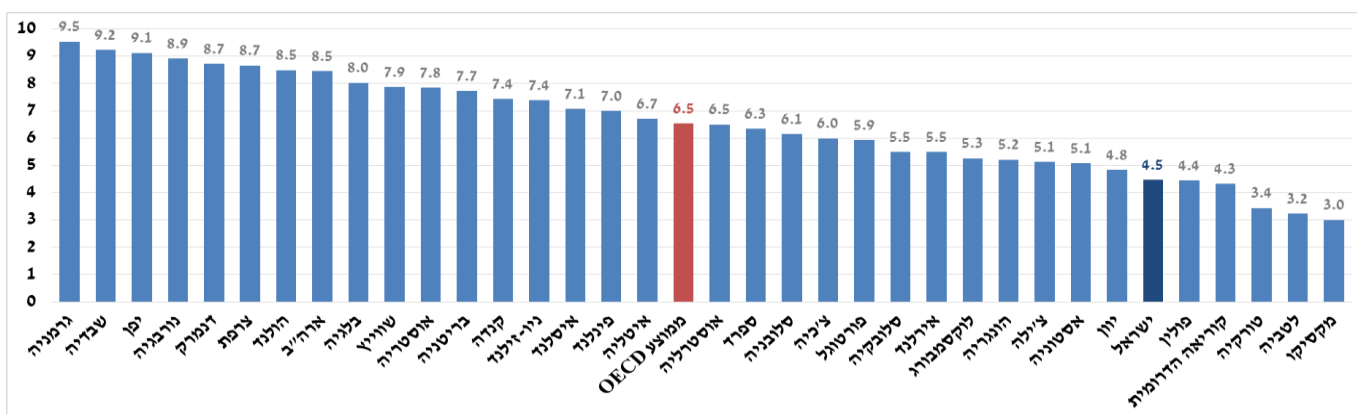
בלוח 9 להלן מוצג משקל ההוצאה הלאומית בישראל בתוצר לפי שנים נבחרות וחציון ההוצאה הלאומית על בריאות במדינות ה-OECD.

**לוח 9 – משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר, 2000-2015 – שנים נבחרות<sup>40</sup>**

שנה	2000	2005	2010	2015	2016
ישראל	6.8%	7.1%	7.0%	7.4%	7.4%
חציון OECD	7.2%	8.0%	8.9%	9.1%	8.9%
פער (בנקודות אחוז)	0.4	0.9	1.9	1.7	1.5

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2000-2016 חציון משקל ההוצאה הלאומית על בריאות בתוצר במדינות ה-OECD עלה בהדרגה מ-7.2% ל-9%, לעומת עליה מתונה בישראל. הפער בין משקל ההוצאה הלאומית בתוצר בישראל לבין החציון במדינות ה-OECD התרחב מכ-0.4 נקודות לכ-1.9 נקודות האחוז בשנת 2010 והצטמצם לכ-1.5 נקודות אחוז בשנת 2016.<sup>41</sup> כאמור, ההוצאה הלאומית על בריאות נחלקת לשניים: הוצאה ציבורית והוצאה פרטית. בתרשים 12 להלן מוצג אומדן ה-OECD למשקל הוצאה הציבורית על בריאות בתוצר לשנת 2016.

**תרשים 12 – אומדן משקל הוצאה הציבורית על בריאות בתוצר לשנת 2016 (ב-%)<sup>42</sup>**



מהנתונים בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2016 עמד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר על כ-4.5% מהתוצר, נמוך במידה ניכרת מהממוצע במדינות ה-OECD שעמד על כ-6.5%. ישראל עמדה במקום ה-30 מתוך 35 מדינות, והמדינות היחידות שבהן יחס המימון הציבורי מהתוצר על בריאות היה נמוך יותר הן: פולין, קוריאה הדרומית, טורקיה, לטביה ומקסיקו. הוצאה פרטית גבוהה יחסית עשויה להעיד מחירים גבוהים של שירותי בריאות לצד אי-שוויון בשירותי הבריאות בין קבוצות אוכלוסייה, הפוגע בעיקר באוכלוסיות שנסמכות יותר על שירותי בריאות ציבוריים בלבד. ניתן לבחון את המקרה של ארה"ב: מחד גיסא, ההוצאה הלאומית על בריאות בארה"ב כאחוז מהתוצר גבוהה בהרבה מיתר המדינות המפותחות (17.2%, ראו תרשים 10), ומאידך גיסא ההוצאה הציבורית עמדה על כ-8.5% מהתוצר (ראו תרשים 11) - הוצאה גבוהה אמנם מממוצע המדינות המפותחות, אך נמוכה משמעותית מההוצאה הלאומית הכוללת של ארה"ב. כך,

<sup>39</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, [לקט נתונים על בני 65 ומעלה](#), 29 בספטמבר 2014.

<sup>40</sup> OECD, [OECD Health Statistics](#), retrieved: November 12, 2017.

<sup>41</sup> הנתונים לשנת 2016 אינם סופיים לחלוטין ויתכן שישתנו.

<sup>42</sup> OECD, [OECD Health Statistics](#), retrieved: October 28, 2017.



בבחינת משקל ההוצאה הציבורית על הבריאות מסך ההוצאה הלאומית על בריאות, עולה כי בשנת 2016 היה משקל המימון הציבורי בארה"ב כ-49.1% בלבד, בישראל כ-61.3%, ובממוצע מדינות ה-OECD כ-72.5%. השלכות עיקריות של הוצאה פרטית גבוהה על בריאות הן מחירים גבוהים יחסית לשירותי בריאות ורמת אי-שוויון גבוהה בין קבוצות אוכלוסייה בזמינות ובאיכות של שירותי הבריאות.

כדי לבחון את רמת השוויון בבריאות יש לבחון בין השאר את הוצאות משקי הבית על בריאות לפי קבוצות הכנסה מתוך סך ההוצאה. לכאורה, כשמערכת הבריאות שוויונית, ההוצאה על בריאות צריכה להיות דומה בכל החמישונים, ומשקלה של ההוצאה בקרב החמישונים העליונים צריך להיות נמוך יותר.

בלוח 10 להלן מוצגת ההוצאה החודשית על תצרוכת של משקי הבית וההוצאה על בריאות בשנת 2015 בחלוקה לחמישוני הכנסה.

**לוח 10 – הוצאות משקי הבית על בריאות בישראל (בש"ח לחודש)<sup>43</sup>**

היחס בין החמישונים	ממוצע	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון	חמישון הכנסה הוצאה
2.4	15,407	22,808	17,378	14,791	12,472	9,593	תצרוכת כוללת
3.4	873	1,452	1,043	801	638	430	בריאות
	5.7%	6.4%	6.0%	5.4%	5.1%	4.5%	משקל ההוצאה על בריאות

מהנתונים עולה כי סך ההוצאה הפרטית על בריאות עולה עלייה חדה מן החמישון התחתון לחמישון עליון, ומשקל ההוצאה על בריאות בחמישון העליון גבוה ממשקלה בחמישון התחתון. **החמישון העליון מוציא על בריאות פי-3.4 מהחמישון התחתון** (1,452 ש"ח בחודש לעומת 430 ש"ח בחודש), ואילו על כלל התצרוכת החמישון העליון מוציא פי-2.4 מהחמישון התחתון (22,808 בחודש לעומת 9,593 בחודש).

ייתכן שאפשר לקשור את היקף ההוצאה הפרטית על בריאות לרמת השירות במערכת הציבורית. אפשר להניח שכל שהמתנה לשירות רפואי מתארכת וככל שרמת השירות הציבורי יורדת, כך גוברת הזליגה של האוכלוסייה לשירותים הפרטיים, הכרוכים בתשלומי פרמיות לביטוחים מסחריים ובהשתתפות עצמית גדולה. ההתרחבות הנמשכת של המגזר הפרטי על חשבון המגזר הציבורי עשויה להביא להסתת כוח אדם ומשאבים מהרפואה הציבורית לרפואה פרטית, וכך נפגעת יכולתה של הרפואה הציבורית לממן את עצמה כנדרש ולספק שירותים באיכות טובה. אפשר שמדובר בשיווי משקל לא יציב, וכל עוד אין הפרדה מלאה בין רפואה ציבורית לרפואה פרטית, לגורמים במערכת יש תמריץ לנתב חולים ואמצעים למערכת הפרטית; כך המערכת הציבורית עשויה להיפגע שוב (כמו תורים ארוכים יותר), ושוב יהיה תמריץ לעבור לרפואה הפרטית וחוזר חלילה. המשמעות היא ייקור ההוצאה על בריאות ללא עלייה באיכותיות ובתפוקות.

לפי התיאוריה הכלכלית, **א-סימטריה במידע** היא אחד הגורמים האפשריים לכשל שוק. בענף הבריאות יש **א-סימטריה במידע בין הלקוח לרופא ולספקי שירותי הבריאות**, העשויה להביא למחירים גבוהים יחסית ולגידול בהוצאה הפרטית על בריאות. אחד הפתרונות לכשל זה הוא הנהגת סל בריאות אוניברסאלי הכולל פיקוח על היקף השירותים ומחיריהם, כפי שנעשה בישראל ובמדינות אחרות, והפרדה מרבית בין הרפואה הציבורית לבין הרפואה הפרטית, בעיקר בביטוחים רפואיים ובמתן שירותי רפואה. כמו כן, ייתכן שדרוש שיפור בהנגשת המידע ללקוחות, ובעיקר לקבוצות החלשות יותר.

<sup>43</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2015, **לוח 1.1 – הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמישונים של משקי בית**, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 13 ביולי 2017.



## 7. הוצאות על חינוך

כמוצג בלוח 1, בשנת 2015 ההוצאה הציבורית על חינוך מהתוצר היא כ-6.8% לעומת כ-5.4% במוצע ה-OECD. יחד עם זאת, יש לציין שבישראל מספר הילדים גבוה יותר ביחד למדינות ה-OECD, כמפורט להלן. לוח 11 להלן מציג את ההוצאה על מוסדות חינוך בישראל ובמוצע ה-OECD, כאחוז מהתוצר בשנת 2014.

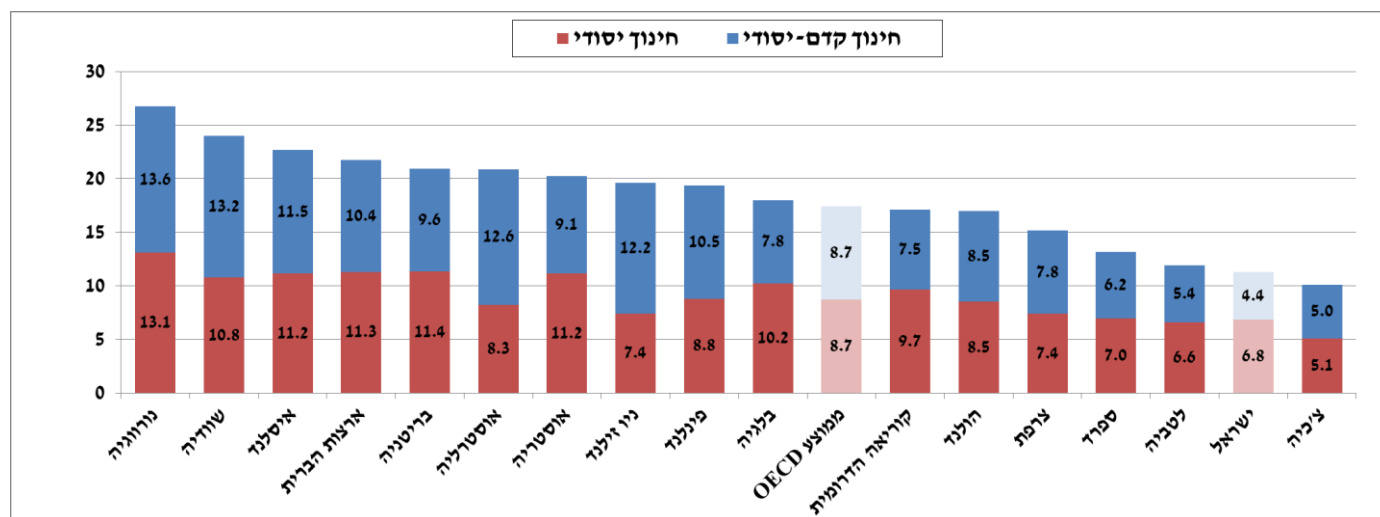
לוח 11 – הוצאה על מוסדות חינוך, לפי דרג החינוך כאחוז מהתוצר (2014)<sup>44</sup>

מדינה	כל דרגי החינוך (כולל קדם-יסודי)	חינוך יסודי, על-יסודי ומכינות קדם אקדמיות	מוסדות חינוך על-תיכון ומוסדות לחינוך גבוה
ישראל	6.6%	4.3%	1.5%
ממוצע OECD	5.8%	3.7%	1.5%

מנתוני הלוח עולה כי אחוז ההוצאה לחינוך בתוצר בישראל גבוה יותר ממדינות ה-OECD. בדרגי החינוך היסודי, העל-יסודי והמכינות הקדם האקדמיות. לעומת זאת, בדרגי החינוך העל תיכוני והגבוה אחוז ההוצאה לחינוך בישראל מהתוצר דומה לזה של מדינות ה-OECD. יש לציין שאחוז הצעירים באוכלוסייה בישראל גבוה יחסית לזה שב-OECD, ומפרסום הלמ"ס עולה כי משקל התלמידים גבוה. כתוצאה מכך ההוצאה לתלמיד בישראל קטנה יותר בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD. כך, בשנת 2014, אחוז האוכלוסייה בגיל 0-24 בישראל היה כ-42.6%, לעומת כ-28.9% בממוצע במדינות OECD.<sup>45</sup>

בתרשים 13 להלן מוצגת ההוצאה הממוצעת לתלמידים במדינות OECD נבחרות בחינוך קדם-יסודי; חינוך יסודי; חינוך על-יסודי; חינוך על-תיכון וחינוך גבוה. הסכומים לתלמיד הם ב-\$ שווי כוח קניה. שווי כוח הקנייה (PPP: Purchasing Power Parity) הוא שער חליפין מיוחד שנקבע על בסיס רכישת סל סחורות ושירותים זהה בכל המדינות, ובאמצעותו ניתן לנכות את ההפרשים ברמות המחירים בין המדינות. תרשים 13 להלן מציג את ההוצאה הממוצעת לתלמיד באלפי דולר שווי כוח קניה במדינות OECD נבחרות בשנת 2014.

תרשים 13 – הוצאה ממוצעת לתלמיד באלפי דולר שווי כוח קניה (PPP) במדינות OECD נבחרות (2014)<sup>46</sup>

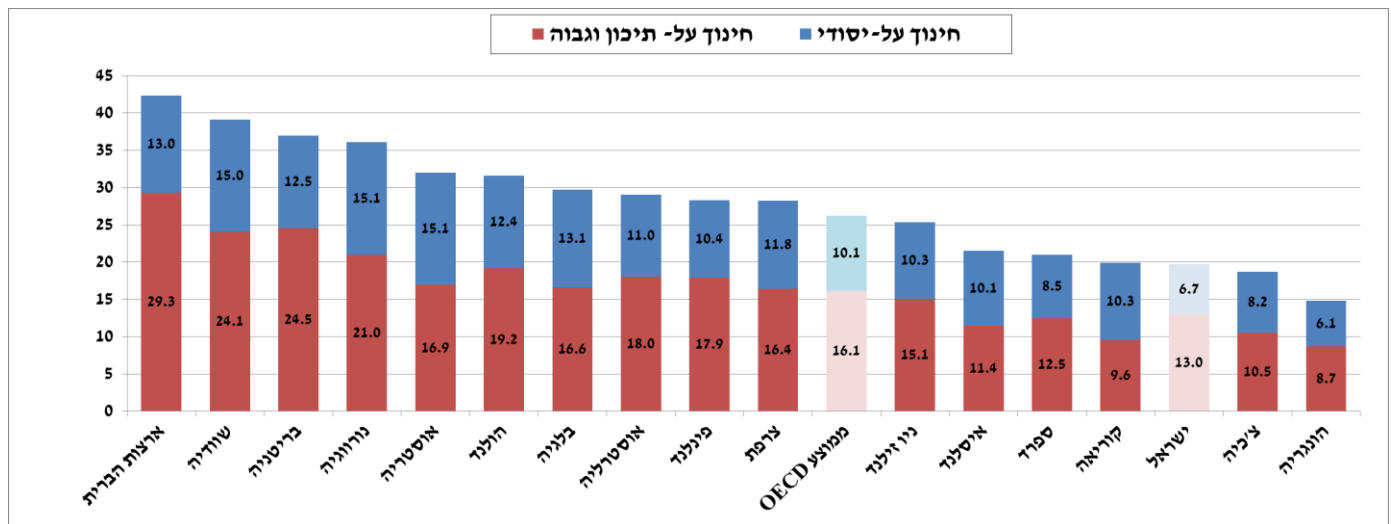


<sup>44</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2014 השוואה בין-לאומית, 12 בספטמבר 2017.

<sup>45</sup> ש.ס.

<sup>46</sup> ש.ס.





מנתוני התרשים עולה כי בבחינת ההוצאה לתלמיד בישראל בהשוואה לממוצע ה-OECD (לפי דולר שווי כוח קנייה), **ההוצאה בישראל בשנת 2014 הייתה נמוכה יותר בכל אחד מדרגי החינוך**, כמפורט להלן:

- בחינוך קדם-יסודי: **6,833 דולר** בישראל מול **8,733 דולר** בממוצע OECD.
- חינוך יסודי: **4,432 דולר** בישראל מול **8,723 דולר** בממוצע OECD.
- חינוך על-יסודי: **12,989 דולר** בישראל מול **16,143 דולר** בממוצע OECD.
- חינוך על-תיכון וחינוך גבוה: **6,699 דולר** בישראל מול **10,106 דולר** בממוצע OECD.
- **ההוצאה הממוצעת לתלמיד (לא בתרשים): 7,758 דולר** בישראל מול **10,759 דולר** בממוצע OECD. ההוצאה לתלמיד בישראל לפי דולר שווי כוח קנייה דומה לזו של מדינות פולין (**7,751 דולר**) וצ'כיה (**7,374 דולר**).

את ההוצאה הלאומית לחינוך, ניתן לחלק להוצאה הנובעת ממקורות ציבוריים והוצאה ממקורות פרטיים. הוצאה ציבורית היא כזו שנעשית ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ועוד. הוצאה פרטית היא כזו שנעשית בעיקר על ידי משקי בית (למשל לרכישת ספרי לימוד) ומקצתה מגורמים אחרים (למשל מימון מהמגזר העסקי ומתרומות). לוח 12 להלן מציג את ההוצאה ממקורות ציבוריים ופרטיים במוסדות החינוך של מדינות נבחרות בשנת 2014.

**לוח 12 – ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית במוסדות חינוך בשנת 2014<sup>47</sup>**

מדינה	מקורות ציבוריים	מקורות פרטיים
אוסטרליה	95.1%	4.9%
איסלנד	95.1%	4.9%
צ'כיה	86.9%	13.1%
<b>ממוצע OECD</b>	<b>84.6%</b>	<b>15.4%</b>
ספרד	82.1%	17.9%
הולנד	82.0%	18.0%

<sup>47</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לתקשורת: ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2014 השוואה בין-לאומית](#), 12 בספטמבר 2017.



מקורות פרטיים	מקורות ציבוריים	מדינה
21.2%	78.8%	ישראל
28.8%	71.2%	בריטניה
32.3%	67.7%	אוסטרליה
33.0%	67.0%	ארצות הברית

מנתוני הלוח עולה כי בשנת 2014, משקל ההוצאה הציבורית על מוסדות חינוך בישראל מסך ההוצאה על מוסדות חינוך נמוך בהשוואה לממוצע ה-OECD, ועומד על כ-78.8% לעומת כ-84.6% במדינות ה-OECD. עם זאת, במונחי ההוצאה הציבורית למוסדות חינוך מהתוצר (ולא ממשקל התקציב), עומדת ההוצאה הציבורית בישראל על כ-4.7% לעומת כ-4.8% בממוצע ה-OECD, קרי, הוצאה דומה מאוד ביחס לתוצר. יש לציין כי חלקה של ההוצאה לתמורה על עבודה (שכר ונלוות) מתוך ההוצאה השוטפת לחינוך בישראל הייתה בין הגבוהות ב-OECD.

## 8. הוצאות על תחבורה<sup>48</sup>

עד שנת 2000 מדינת ישראל השקיעה יחסית מעט בפיתוח היצע התחבורה הציבורית ובבניית תשתית מסילתית בינעירונית. בעשור האחרון חלה תפנית במדיניות הממשלה והיא הגדילה את תקציבי הפיתוח של התחבורה הציבורית באופן ניכר, אך רמת פיתוח התשתיות התחבורתיות עדיין בפיגור ביחס למדינות המפותחות. נכון לתחילת העשור, ההשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל היתה נמוכה בשיעור של כ-85% ביחס להשקעה במטרופולינים המערביים ונאמדה בכ-1,500 יורו לתושב בממוצע בארץ, לעומת כ-10,000 יורו לתושב בממוצע במדינות המערב.<sup>49</sup>

מניתוח ובחינה שנערכו במשרד התחבורה, התשתיות והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר, עולה כי רמת הפיתוח של התחבורה הציבורית במצבה הנוכחי אינה מספיקה, וכי כדי לצמצם את הפערים בתשתית התחבורה הציבורית בין מטרופולינים בישראל למטרופולינים במדינות המפותחות, נדרשות השקעות גבוהות משמעותית מהיקף ההשקעות הנוכחי. המשך המגמות הנהוגות כיום יביא, להערכתם, לגידול בגודש בדרכים עד כדי "כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולין בשעת שיא בוקר".<sup>50</sup>

מבקר המדינה קבע בדוח מנובמבר 2016 כי למרות המדיניות המוצהרת בשנים האחרונות של משרד התחבורה לטפל בבעיות התחבורה באמצעות קידום השימוש בתחבורה הציבורית על חשבון השימוש בכלי רכב פרטיים, בפועל קצב ההתקדמות של פרויקטים בתחום איטי. לדעת מבקר המדינה זאת אחת הסיבות לכך שהיקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר נמוך, היקף השימוש ברכב פרטי ממשיך לגדול ובעיית והעומס בכבישים גדלה.<sup>51</sup>

בתרשים 14 להלן מפורטים שיעורי הגידול במספר כלי הרכב, אורך הכבישים, שטח הכבישים והנסועה בשנים 2000 עד 2016.

<sup>48</sup> אילנית בר, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים לשנים 2017-2018, 8 בנובמבר 2016.

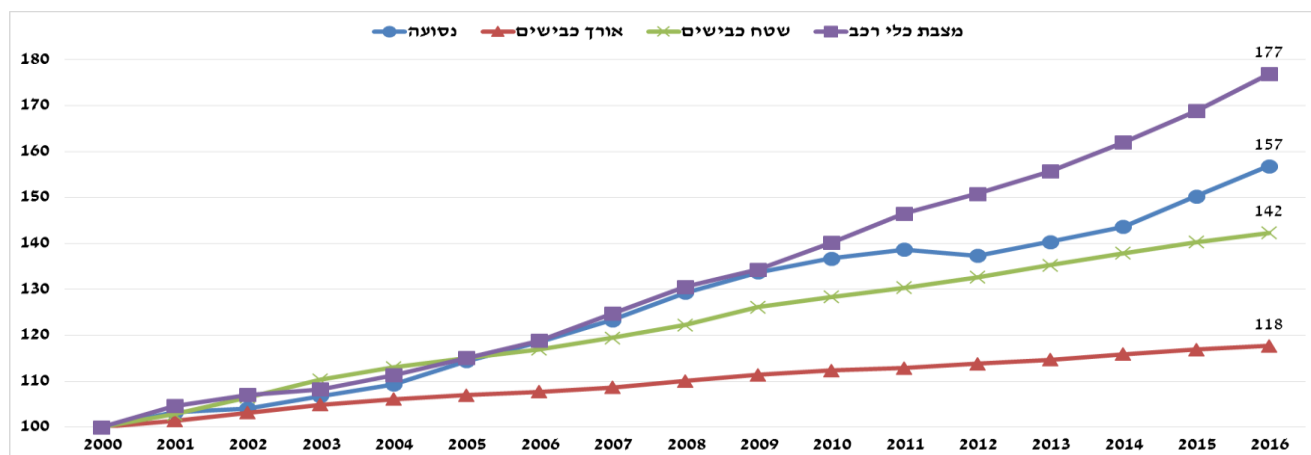
<sup>49</sup> משרד התחבורה ומשרד האוצר, פיתוח התחבורה הציבורית, תוכנית אסטרטגית, דצמבר 2012.

<sup>50</sup> שם, עמוד 62.

<sup>51</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67א, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, עמוד 544, נובמבר 2016.



## תרשים 14 – נתונים על מספר כלי הרכב, אורך הכבישים ושטח הנסועה, 2000-2016<sup>52</sup>



על-פי נתוני הלמ"ס המוצגים בתרשים, מספר כלי הרכב בישראל גדל בשנים 2000-2016 בשיעור מצטבר של כ-77%, הנסועה גדלה בשיעור של כ-57%, שטח הכבישים גדל בשיעור של כ-42% ואורך הכבישים גדל בכ-18%. עוד עולה מפרסום הלמ"ס כי ממוצע נסועה לכלי רכב פרטי עמד ב-2016 על כ-16,300 ק"מ וככל שכלי הרכב חדש יותר, כך הנסועה השנתית שלו גבוהה יותר. הנסועה של כלי רכב פרטיים שעלו על הכביש בטווח של עד 3 שנים הינה: 17.5 אלף ק"מ לבעלות פרטית; 25.8 אלף ק"מ להשכרה או תיור; 27.7 אלף ק"מ בבעלות חברה; 29.7 אלף ק"מ מחברות החכר (ליסינג).<sup>53</sup> נתונים אלו מעידים על החשיבות שבפיתוח תחבורה ציבורית, בעיקר מתן קדימות לאוטובוסים ציבוריים, ובסבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית; כלי מדיניות אלו צפויים לא רק להקטין את הצפיפות בכבישים אלא גם עשויים לתרום להפחתת אובדן תוצר בגין שהייה בפקקים.

מניתוח שנערך בבנק ישראל עולה כי השימוש בכלי רכב פרטיים גדל בין השנים 2000-2014 ב-4% בשנה לעומת גידול של 2% בשנה במאפייני הנפח של התחבורה הציבורית (מספר מקומות הישיבה בקווי אוטובוס קבועים, מספר אוטובוסים והנסועה בהם), אם כי בשנים 2011-2014 חל שיפור במאפיינים אלה.<sup>54</sup> בתחום הרכבות הבין עירוניות, רמת ההשקעה עלתה משנות ה-90 ויש עלייה בשימוש ברכבת, אך רשת הרכבות מצומצמת יחסית וישראל נמצאת מתחת לחציון ביחס למדינות המפותחות ביחס שבין השימוש ברכבת לנסועה בכבישים.<sup>55</sup>

יש לציין כי משקל ההשקעה הגולמית של המגזר הציבורי בישראל בתוצר, לרבות בתשתיות תחבורה, בתי ספר ובתי חולים, נמוך משמעותית בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD, כמוצג בתרשים 15 להלן.

<sup>52</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, [ב-2016 הסתכמה הנסועה של כלי הרכב המנועים בכ-57 מיליארד ק"מ, עלייה של 4.4% לעומת 2015](#), 18 בספטמבר 2017.

<sup>53</sup> ש.ס.

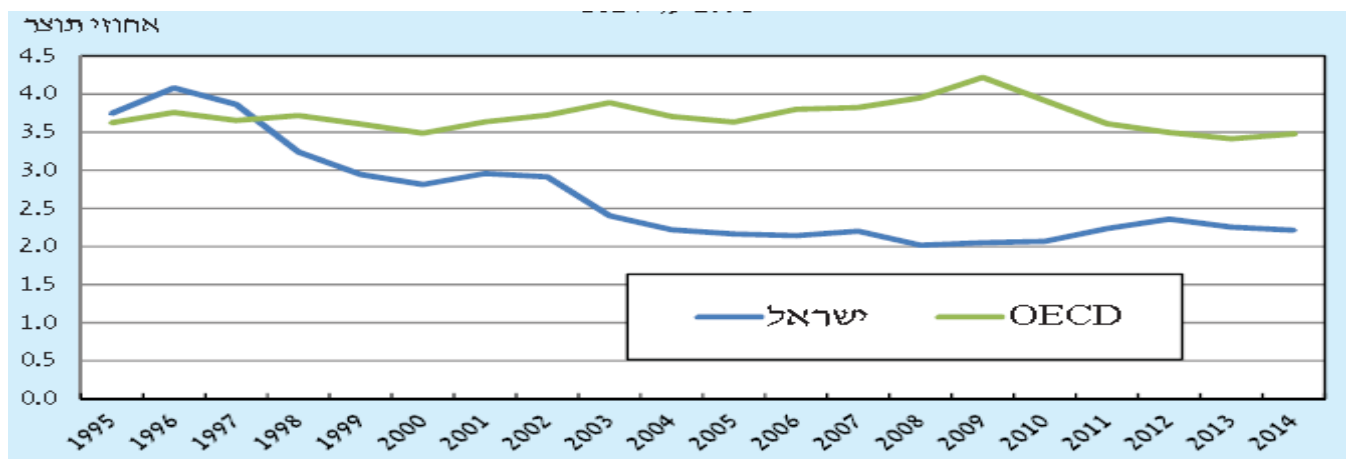
<sup>54</sup> בנק ישראל, דוח שנתי לשנת 2014, פרק ב – הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה, [תיבה ב-2: רמת התשתיות בישראל וההשקעה בהן: השוואה בין-לאומית ובחינה לאורך זמן](#), מארס 2015.

<sup>55</sup> ש.ס.





## תרשים 15 – משקל ההשקעה הגולמית בתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD<sup>56</sup>



מהתרשים עולה כי משקל ההשקעה הציבורית בישראל בעשור האחרון נמוך בכ-1.6 אחוזי תוצר בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. הפער המצטבר בהשקעות הציבוריות בתשתיות לאורך השנים בא לידי ביטוי בהיצע נמוך יחסית של תחבורה בכלל ותחבורה ציבורית בפרט, היצע נמוך של כיתות לימוד והיצע נמוך של מיטות אשפוז בבתי חולים. האוכלוסייה בישראל גדלה בשיעור שנתי של כ-2%, לעומת גידול בשיעור שנתי של כ-0.5% במדינות ה-OECD בממוצע.

**בשנים 2011-2009 היה שיעור גידול האוכלוסייה ב-34 מדינות ה-OECD 0.69% בממוצע, וב-28 מדינות האיחוד האירופי – 0.26% בממוצע, שיעורים נמוכים במידה ניכרת משיעור הגידול בישראל באותן שנים.**<sup>57</sup> פער דמוגרפי משמעותי זה מחריף את פערי התשתיות הציבוריות בין ישראל למדינות המפותחות.

## 9. השלכות

המשק הישראלי מצוי בשנת 2017 במצב של תעסוקה כמעט מלאה. נכון לחודש ספטמבר 2017, שיעור האבטלה בישראל לגילאי 15 ומעלה עמד על 4.1%, ולגילאי 25 עד 64 עמד על 3.6%.<sup>58</sup> שיעור התעסוקה במחצית שנת 2017 בגילאים 15-64 עמד על 69% בישראל ו-67.6% בממוצע מדינות ה-OECD, כך שרמת התעסוקה בישראל אף גבוהה יותר מזו של המדינות המפותחות. רמת הפרייון (התוצר לשעת עבודה) נמוכה לעומת מדינות ה-OECD, ופער זה, לפי בנק ישראל, גדל משנת 1995. לפי דוח בנק ישראל הנחיתות של פרייון העובדים בישראל, מתואמת עם הנחיתות באיכות ההון האנושי ואי-השוויון הגבוה בין קבוצות האוכלוסייה, מתואם עם הפערים בהון האנושי. נוסף על כך, ישראל מפגרת אחרי מדינות רבות גם בחלק מתשתיות התקשורת והתחבורה הציבורית, ובלא שינוי במדיניות הממשלה הפער אינו צפוי להצטמצם, שכן משקל ההשקעה הציבורית בתשתיות ובמבני ציבור בתוצר נמוך בהשוואה למשקל במדינות ה-OECD.<sup>59</sup>

עקב ממצאים אלו, בדוח בנק ישראל מצוין כי יש להגדיל את הוצאות הממשלה ולהגדיל השקעות בהון האנושי ובהון הפיזי (ובו תשתיות), ליצירת מנוע צמיחה לאורך זמן ולשיפור פרייון העבודה ואיכות כוח העבודה. כמו כן, לפי בנק ישראל, התרומה של הורדת מיסים להרחבת הפעילות, כאשר המשק נמצא בתעסוקה מלאה, תהיה נמוכה.<sup>60</sup> מסקר

<sup>56</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2016, פרק ז' – סוגיות במאזן התשלומים, איור ז'-4 – ההשקעה הגולמית של המגזר הציבורי, עמוד 179, מרס 2017.

<sup>57</sup> [OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics](#), 2014.

<sup>58</sup> הלמ"ס, נתונים מסקר כוח אדם לחודש ספטמבר ולרבעון שלישי 2017, 31 באוקטובר 2017. שיעור התעסוקה במחצית שנת 2017 בגילאים 15-64 עמד על 69% בישראל ו-67.6% בממוצע מדינות ה-OECD.

<sup>59</sup> בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2016, 29 במרץ 2017.

<sup>60</sup> בנק ישראל, הודעות לעיתונות – דברי נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא תכנית התקציב לשנים 2019-2021 ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018, 30 באוקטובר 2017.



החברות של בנק ישראל עולה שיש מחסור בעובדים מקצועיים במשק ולכן ייתכן כי השקעה בהון הפיזי והאנושי תהיה אפקטיבית יותר.<sup>61</sup>

נציין כי הצמיחה הגבוהה שחלה בשנים קודמות חלה בעיקר בשל עלייה חריגה בצריכה הפרטית (בעיקר רכישות של כלי רכב), שהתמתנה בתחילת 2017, אך שבה לגדול בהמשך השנה. הצריכה הפרטית הונעה בין ביתר מהגידול במספר המועסקים ומספר שעות העבודה, השיפור בשכר הריאלי בשנים האחרונות והריבית הנמוכה שהובילה לגידול באשראי הצרכני. לכן, כאשר תחול התייצבות במשתנים הללו, צפויה להתייצב גם רמת הצריכה הפרטית. יצוא הסחורות מצוי בקיפאון מזה מספר שנים, לצד עליה ביצוא השירותים.<sup>62</sup> כל אלו גורמים לכך שצמיחה עתידית לאורך זמן, במצב של תעסוקה מלאה, **מחייבת הגדלה ניכרת בהשקעות בהון אנושי ופיזי** (בעיקר תשתיות) בכדי להרחיב את עקומת התמורה.<sup>63</sup> במקביל, לדברי נגידת בנק ישראל, יש לשפר את התנאים הבירוקרטיים והרגולטוריים.<sup>64</sup>

מדוח ה-OECD בנובמבר 2017, הסוקר את כלכלות המדינות החברות, עולה כי הגדלת תקציבי חינוך והכשרה, בריאות ופנסיה בשנים 2017-18 תביא אמנם לעצירה בירידת החוב הממשלתי, אולם **עשויה לקדם צמיחה מכלילה, קרי, צמיחה אשר תוביל לירידה ברמת אי-שוויון הגבוהה יחסית בישראל.**<sup>65</sup>

הגדלת השקעות ציבוריות בהון פיזי ואנושי עשויה להביא לצורך בהגדלת הכנסות המדינה ממיסים, ולשינוי הכללים הפיסקליים, כך שכלל ההוצאה יאפשר גידול מהיר יותר בתקציב תוך שמירה על גירעונות נמוכים. יש גם הטוענים, כי יש להגדיל את ההוצאה הממשלתית ללא העלאת מסים, קרי להגדיל את יעד הגרעון, תוך ניצול רמת הריביות הנמוכות הקיימת כיום בפני הממשלה בהנפקת אגרות-חוב. השקעות אלו, כאמור, אמורות להוות מנוע צמיחה גם לאחר התייצבות המשק בתעסוקה מלאה.

מנגד, ללא הגדלת הוצאות והשקעות כמתואר לעיל, צפוי להימשך תהליך צמצום החוב הממשלתי ביחס לתוצר בטווח הקצר. יחס חוב-תוצר נמוך תורם לשיפור איתנותה הפיננסית של ישראל ולדירוג אשראי טוב יותר. שיפור דירוג אשראי מאפשר לממשלה לגייס כספים בריבית נמוכה יותר (כשבמקביל מוחזרים חובות ישנים הנושאים ריבית גבוהה), ובכך להמשיך ולצמצם את הריבית השנתית המשולמת על החוב. החוב הממשלתי נכון לשנת 2016 גדל בכ-1.9% ועמד על 740.8 מיליארד ש"ח, לעומת 726.7 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת, היקף תשלומי הריבית קטן בכ-0.2% ועמד על כ-37.6 מיליארד ש"ח, לעומת 38.3 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת. **משקל הוצאות הריבית ביחס לתוצר עמד בשנת 2016 על 2.6% לעומת 2.7% בשנה הקודמת.**<sup>66</sup> לסיכום, יתרונות המשך תהליך צמצום יחס חוב-תוצר הינם:

- שיפור איתנותה הפיננסית של ישראל, אשר יאפשר גיוס חוב בריבית נמוכה יותר, יוביל להפחתת תשלומי הריבית בשנה ולניתוב מקורות לתקציבים אחרים.
- הגדלת התקציב בשנים הבאות בהתאם לכלל ההוצאה, שכן הכלל לוקח בחשבון את יחס חוב-תוצר.

<sup>61</sup> בנק ישראל, [דברי נגידת בנק ישראל בתדרוך העיתונאים אודות המדיניות המוניטרית](#), 10 באוקטובר 2017.

<sup>62</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט אינדיקטורים כלכליים לחודשים יולי - ספטמבר 2017](#), 31 באוקטובר 2017.

<sup>63</sup> עקומת התמורה: גבולות אפשרויות הייצור במשק, כדי לפרוץ את הגבולות יש להגדיל את אמצעי הייצור (הון או עבודה).

<sup>64</sup> בנק ישראל, [דברי נגידת בנק ישראל בתדרוך העיתונאים אודות המדיניות המוניטרית](#), 10 באוקטובר 2017.

<sup>65</sup> OECD, OECD ECONOMIC OUTLOOK, [Israel](#), P.175, November 28 2017.

<sup>66</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדו"ח השנתי של היחידה לניהול החוב באגף החשב הכללי לשנת 2016](#). לא כולל הוצאות סבסוד של אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה.



נספח א' - משקל תחומי ההוצאה מסך ההוצאות הציבוריות בשנת 2015 (% מהוצאה, 30 מדינות OECD)<sup>67</sup>

נספח א' להלן מציג את משקל עשרת תחומי ההוצאה מסך ההוצאות הציבוריות בשנת 2015 ב-30 מדינות OECD. ההוצאות ממוינות מהמשקל הנמוך ביותר לגבוה ביותר.

שירותים כלכליים	מדינה	סדר ציבורי וביטחון	מדינה	ביטחון	מדינה	שירותים ציבוריים כלליים	מדינה
5.9	ישראל	1.8	דנמרק	0.0	איסלנד	9.6	נורבגיה
6.7	דנמרק	2.2	פינלנד	0.7	לוקסמבורג	10.3	צ'כיה
7.1	גרמניה	2.2	נורבגיה	1.1	הונגריה	10.4	יפן
7.1	בריטניה	2.4	לוקסמבורג	1.1	אוסטריה	10.5	לוקסמבורג
8.1	איטליה	2.6	שבדיה	1.2	אירלנד	10.6	בריטניה
8.3	פינלנד	2.7	אוסטריה	1.6	בלגיה	10.6	אסטוניה
8.4	שבדיה	2.9	צרפת	1.8	סלובניה	11.0	צרפת
8.7	ארה"ב	3.2	יפן	2.0	דנמרק	11.1	הולנד
8.8	הולנד	3.2	סלובניה	2.2	פורטוגל	11.8	פולין
9.3	OECD	3.3	בלגיה	2.2	צ'כיה	12.5	אוסטרליה
9.5	יפן	3.6	גרמניה	2.2	ספרד	12.6	שווייץ
10.0	צרפת	3.6	איסלנד	2.3	שבדיה	13.2	OECD
10.0	אוסטרליה	3.7	אירלנד	2.3	גרמניה	13.3	אוסטריה
10.0	ספרד	3.7	איטליה	2.3	סלובקיה	13.5	גרמניה
10.5	פורטוגל	3.8	יוון	2.3	יפן	13.5	דנמרק
10.5	נורבגיה	3.9	ישראל	2.4	פינלנד	13.6	ישראל
11.0	שווייץ	4.0	קוריאה	2.4	איטליה	13.8	ארה"ב
11.1	פולין	4.0	הולנד	2.5	הולנד	13.9	אירלנד
11.5	לטביה	4.1	הונגריה	2.7	לטביה	14.0	לטביה
11.5	אירלנד	4.3	פורטוגל	2.8	שווייץ	14.1	שבדיה
11.6	איסלנד	4.3	OECD	3.1	צרפת	14.2	סלובניה
11.8	אסטוניה	4.4	צ'כיה	3.1	נורבגיה	14.2	סלובקיה
11.9	לוקסמבורג	4.5	אסטוניה	3.8	פולין	14.9	ספרד
11.9	אוסטריה	4.6	ספרד	4.4	אוסטרליה	14.9	פינלנד
12.0	בלגיה	4.7	בריטניה	4.7	אסטוניה	15.1	בלגיה
12.4	סלובניה	4.9	אוסטרליה	4.9	יוון	16.6	קוריאה
13.9	סלובקיה	5.0	שווייץ	5.0	בריטניה	16.6	איטליה
15.6	צ'כיה	5.2	סלובקיה	5.1	OECD	16.8	פורטוגל
16.0	יוון	5.3	פולין	7.8	קוריאה	17.8	הונגריה
16.1	קוריאה	5.4	ארה"ב	8.8	ארה"ב	17.8	יוון
17.3	הונגריה	5.4	לטביה	14.9	ישראל	18.0	איסלנד

<sup>67</sup> OECD, [Government at a glance 2017](#), table 2.32: [Structure of general government expenditures by function 2015](#), July 13, 2017.



מדינה	הגנת הסביבה	מדינה	שיכון ושירותים קהילתיים	מדינה	בריאות
ארה"ב	0.0	ישראל	0.1	שווייץ	6.5
פינלנד	0.4	יוון	0.4	יוון	8.2
שבדיה	0.6	דנמרק	0.4	לטביה	10.3
פורטוגל	0.8	שווייץ	0.6	הונגריה	10.6
דנמרק	0.8	בלגיה	0.6	לוקסמבורג	10.9
אוסטריה	0.9	אוסטריה	0.7	פולין	11.2
ישראל	1.2	הולנד	0.7	קוריאה	12.5
OECD	1.3	פינלנד	0.7	פינלנד	12.6
איסלנד	1.3	גרמניה	0.9	ישראל	12.7
אירלנד	1.4	אסטוניה	0.9	פורטוגל	12.7
גרמניה	1.4	פורטוגל	1.0	אסטוניה	13.7
פולין	1.5	איסלנד	1.1	שבדיה	13.8
בלגיה	1.6	ספרד	1.1	סלובניה	14.0
אסטוניה	1.7	בריטניה	1.1	איטליה	14.1
צרפת	1.8	איטליה	1.2	ספרד	14.2
נורבגיה	1.8	לוקסמבורג	1.2	בלגיה	14.2
בריטניה	1.8	סלובניה	1.3	צרפת	14.3
לטביה	1.9	OECD	1.4	אוסטריה	15.5
איטליה	1.9	ארה"ב	1.4	דנמרק	15.6
ספרד	2.0	שבדיה	1.5	סלובקיה	15.7
שווייץ	2.1	נורבגיה	1.5	גרמניה	16.3
סלובניה	2.1	צ'כיה	1.6	נורבגיה	17.2
סלובקיה	2.3	אוסטרליה	1.6	איסלנד	17.4
אוסטרליה	2.4	פולין	1.7	הולנד	17.7
הונגריה	2.5	יפן	1.7	בריטניה	17.8
קוריאה	2.5	סלובקיה	1.9	צ'כיה	18.2
לוקסמבורג	2.6	צרפת	1.9	OECD	18.7
צ'כיה	2.6	אירלנד	2.0	אירלנד	19.3
יוון	2.7	הונגריה	2.2	אוסטרליה	19.4
יפן	2.9	קוריאה	2.6	יפן	19.4
הולנד	3.2	לטביה	2.6	ארה"ב	24.2



מדינה	דת, תרבות ופנאי	מדינה	חינוך	מדינה	ביטוח חברתי וסעד
ארה"ב	0.7	יוון	7.8	קוריאה	19.4
יפן	0.9	איטליה	7.9	ארה"ב	20.8
יוון	1.3	יפן	8.7	איסלנד	22.1
איטליה	1.5	סלובקיה	9.3	<b>ישראל</b>	<b>27.0</b>
בריטניה	1.5	ספרד	9.3	אוסטרליה	28.2
<b>OECD</b>	<b>1.5</b>	גרמניה	9.6	הונגריה	29.9
פורטוגל	1.6	צרפת	9.6	צ'כיה	30.1
אירלנד	2.0	אוסטריה	9.6	לטביה	31.0
אוסטרליה	2.0	הונגריה	10.3	אסטוניה	32.1
קוריאה	2.1	פינלנד	11.0	<b>OECD</b>	<b>32.6</b>
שבדיה	2.2	נורבגיה	11.2	אירלנד	32.7
בלגיה	2.2	סלובניה	11.6	סלובקיה	33.0
סלובקיה	2.3	צ'כיה	11.8	סלובניה	36.1
גרמניה	2.3	בלגיה	11.9	הולנד	36.8
צרפת	2.3	בריטניה	12.0	יוון	37.0
אוסטריה	2.4	הולנד	12.0	בלגיה	37.5
שווייץ	2.4	לוקסמבורג	12.4	פורטוגל	37.8
ספרד	2.6	פורטוגל	12.4	פולין	38.3
פינלנד	2.6	אירלנד	12.4	בריטניה	38.4
פולין	2.7	פולין	12.6	ספרד	39.1
לוקסמבורג	2.8	<b>OECD</b>	<b>12.6</b>	נורבגיה	39.8
נורבגיה	3.0	דנמרק	12.8	שווייץ	39.9
הולנד	3.1	שבדיה	13.0	יפן	40.7
צ'כיה	3.2	אוסטרליה	14.6	שבדיה	41.6
דנמרק	3.2	אסטוניה	15.1	אוסטריה	42.0
סלובניה	3.4	ארה"ב	16.2	איטליה	42.6
<b>ישראל</b>	<b>3.5</b>	לטביה	16.2	דנמרק	43.0
הונגריה	4.3	קוריאה	16.3	צרפת	43.1
לטביה	4.4	<b>ישראל</b>	<b>17.1</b>	גרמניה	43.1
אסטוניה	4.9	שווייץ	17.2	לוקסמבורג	44.8
איסלנד	7.5	איסלנד	17.4	פינלנד	44.9



**נספח ב' – משקל הכנסות ממיסים ישירים בתוצר בשנים 1995-2015**<sup>68</sup>

המיסים הישירים כוללים את מס הכנסה, מס חברות, ביטוח לאומי (כלול בו גם מס בריאות), אגרות, היטלים וקנסות. מס ההכנסה כולל מיסים שהם על השכר ומיסים שלא על השכר כגון מס חברות, ניכויים שונים. בלוח להלן מופיע סך גביית המיסים הישירים כאחוז מהתוצר.

שנה	מס הכנסה	מזה: מס חברות	ביטוח לאומי	אגרות, היטלים וקנסות	סך כול המיסים הישירים
1995	12.2	2.6	5.0	0.5	17.7
1996	11.7	2.2	5.0	0.6	17.3
1997	12.5	2.7	5.2	0.7	18.3
1998	12.2	2.6	5.1	0.6	18.0
1999	12.1	2.3	5.1	0.7	17.8
2000	13.6	3.1	5.1	0.6	19.3
2001	13.4	2.8	5.4	0.6	19.5
2002	11.9	2.3	5.5	0.7	18.1
2003	11.0	2.2	5.6	0.6	17.2
2004	10.8	2.7	5.4	0.8	17.0
2005	11.1	3.1	5.4	0.7	17.1
2006	12.2	4.0	5.2	0.6	18.1
2007	12.1	3.8	5.1	0.6	17.9
2008	10.4	3.1	5.2	0.6	16.2
2009	8.7	2.3	5.0	0.6	14.3
2010	8.7	2.4	5.2	0.6	14.5
2011	9.0	2.8	5.2	0.6	14.8
2012	8.8	2.5	5.0	0.5	14.4
2013	9.4	3.3	5.1	0.6	15.0
2014	9.5	3.0	5.1	0.5	15.1
2015	9.7	2.8	5.2	0.6	15.5

מהלוח עולה כי סך כול המיסים הישירים כאחוז מהתוצר היו במגמת ירידה עד לשנת 2009, ולאחר מכן עלייה. סך המיסים הישירים כאחוז מהתוצר עמדו בשנת 2015 על 15.5% לעומת 17.7% בשנת 1995 ו-17% בשנת 2005. בעשור האחרון ניתן לראות כי מס ההכנסה משנת 1995 ועד לשנת 2009 כאחוז מהתוצר ירד מ-12.2% ל-8.7% ולאחר מכן עלה ל-9.7% בשנת 2015. באופן דומה, גם גביית מס החברות הייתה בשפל בשנת 2009 ועלתה יחסית בתקופה שלאחר מכן. גביית הביטוח הלאומי וגם אגרות, היטלים וקנסות כאחוז מהתוצר, נותרו יציבים יחסית לאורך התקופה. בדוח מנהל הכנסות המדינה מצוין כי קצב גביית המיסים לא מדביקה את קצב צמיחת התוצר בשנים האחרונות. דבר זה יצר "גביית חסר" של כ-25 מיליארד ש"ח, וזאת למרות העלויות בשנים 2012-2015 אשר לא התאוששו מהירידות של 2008 ו-2011.<sup>69</sup> המיסים העקיפים כוללים את מס ערך מוסף (מע"מ), מיסי רשויות, בלו (דלק, אלכוהול וסיגריות), מס קניה, מכס ועוד. המע"מ מהווה את רכיב הגבייה העיקרי במיסים אלו, בין אם מדובר במיסים על ייצור מקומי ובין אם במיסוי על סחר חוץ (יבוא).

<sup>68</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2015, נספח לפרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו, [לוח ו' נ-12: המיסים הישירים 1980-2015](#), אפריל 2016.

<sup>69</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, [דוח לשנים 2013-2014](#), נובמבר 2015.



נספח ג' – משקל הכנסות ממיסים עקיפים בתוצר בשנים 1995-2015<sup>70</sup>

בלוח להלן מופיע סך גביית המיסים העקיפים ומזה סך גביית המע"מ כאחוז מהתוצר, בחלוקה לייצור מקומי ולמיסים על סחר חוץ.

שנה	מיסים עקיפים על ייצור המקומי	מזה: מס ערך מוסף	מיסים עקיפים על סחר חוץ	מזה: מס ערך מוסף	מזה: מס קנייה	סך מיסים עקיפים
1995	11.6	7.2	4.9	2.5	2.1	16.5
1996	11.8	7.1	4.6	2.4	2.0	16.4
1997	12.0	7.2	4.1	2.1	1.8	16.1
1998	11.5	7.0	3.8	1.9	1.7	15.3
1999	11.4	6.9	3.9	1.9	1.7	15.3
2000	10.5	6.4	4.0	2.0	1.7	14.5
2001	10.6	6.7	3.6	1.8	1.6	14.2
2002	11.3	7.2	3.6	1.8	1.5	14.9
2003	11.8	7.5	3.5	1.7	1.5	15.3
2004	11.4	7.0	3.9	1.9	1.7	15.3
2005	11.3	6.9	3.9	1.9	1.7	15.2
2006	11.1	6.8	3.7	1.9	1.6	14.8
2007	10.7	6.5	4.2	2.1	1.8	14.9
2008	10.5	6.4	3.9	1.9	1.6	14.4
2009	10.8	6.6	3.6	1.8	1.5	14.4
2010	11.0	6.8	3.8	1.9	1.6	14.8
2011	10.9	6.7	3.8	1.9	1.6	14.7
2012	10.7	6.6	3.5	1.8	1.5	14.2
2013	11.1	7.1	3.4	1.8	1.5	14.5
2014	11.3	7.3	3.7	1.9	1.6	15.0
2015	11.2	7.3	3.4	1.8	1.4	14.6

מהלוח עולה כי המיסים העקיפים על הייצור המקומי כאחוז מהתוצר נותרו יציבים יחסית במהלך התקופה, אך המיסים העקיפים על סחר החוץ ירדו, מה שהוביל לירידה כללית בסך גביית המיסים העקיפים כאחוז מהתוצר. יש לציין כי בדומה למיסים הישירים, חלו עליות בגביית המיסים לאורך השנים במונחים ריאליים, אולם הן לא הדביקו את קצת צמיחת התוצר.<sup>71</sup>

באופן כללי, ניתן לראות שחלו עליות ריאליות בגביית המיסים, אולם עליות אלו לא הדביקו את קצב צמיחת התוצר. כלומר, גם כשממדדים את הסכומים הנגבים, התוצר בישראל עלה בשיעור גבוה יותר ונטל המס ירד.

<sup>70</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2015, נספח לפרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו, [לוח ו'נ-15: המיסים העקיפים והתמיכות לייצור המקומי](#), אפריל 2016.  
<sup>71</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, [דוח לשנים 2013-2014](#), נובמבר 2015.

