

## ההטבות היישוביות במס ההכנסה: מאפייניהן ויעילותן המוגבלת בעידוד הגירה פנימית<sup>1</sup>

- הטבות יישוביות במס ההכנסה אינן כלי מדיניות יעיל למשיכת מהגרים לפריפריה: רק כ-10% מההטבות הפוטנציאליות בשנת 2008 (921 מיליון ש"ח) ניתנו לשכירים שהיגרו ליישובים המוטבים, ורק מיעוט משכירים אלה היגרו בגלל הטבות המס. כשלושה רבעים מההטבות הפוטנציאליות ניתנו לתושבים ותיקים שכנראה לא היו מהגרים מהיישובים המוטבים גם אלמלא קיבלו הטבות, וכ-12% ניתנו לשכירים שספק אם גרו ביישובים המוטבים.
- הניסיון שנצבר בעשור הקודם מעיד כי מתן הטבות ליישובים נוספים עשוי לחזק במידת מה את ההגירה הנכנסת ליישובים יהודיים, אך הוא אינו צפוי להשפיע על ההגירה היוצאת: השינויים בהטבות המס בשנת 2003 מתואמים עם מאפייני השכירים שנכנסו לאחר מכן ליישובי המחקר ועם מספרם אך לא עם מאפייני השכירים שיצאו מהם.

בחודשים האחרונים דנה הכנסת בהטבות במס ההכנסה לתושבי הפריפריה, ובשלהי נובמבר היא אישרה להרחיב את מספר היישובים המקבלים אותן מ-182 יישובים לכ-430, תוך צמצום מתון של שיעורן במקצת היישובים. הטבות המס החדשות ייכנסו לתוקף בשנת המס 2016, ותקציבן צפוי לגדול מכ-800 מיליון לכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנה. זוהי הרפורמה המקיפה הראשונה שנערכה בהטבות המס מאז צמצומן ב-2003. בשנה זו ירד מספר היישובים שנהנו מההטבות מכ-460 לכ-165, והטבות המס הורחבו לחלק מהיישובים ובפרט ליישובים הסמוכים לגבול לבנון.

ניתוח זה זורה אור על מדיניות ההטבות: הוא בוחן את מאפייני ההטבות ואת התפלגותן ב-2008, שנה שנערך בה מפקד אוכלוסין המספק פרטים על מאפייני המקבלים ומקום מגוריהם בפועל (להבדיל ממקום המגורים המדווח במרשם התושבים). כמו כן הניתוח בוחן כיצד השינוי שנערך בהטבות ב-2003 השפיע בטווח הבינוני על הגירתם של תושבי היישובים הרלוונטיים בצפון, וכך הוא מספק אינדיקציות להשפעה המוגבלת שהרחבת ההטבות תיצור בשנים הקרובות. הניתוח חותם בהצגת עדויות לניצול לרעה של הטבות המס היישוביות.

### 1. התפתחותן של הטבות המס

בעשורים האחרונים ניתנות הטבות במס ההכנסה לתושביהם של יישובים מסוימים כדי למשוך אוכלוסיות מבוססות ליישובים חלשים מבחינה כלכלית, לחזק את הפריפריה, ולעודד התיישבות לאורך הגבולות<sup>2</sup>. ההטבות ניתנות בצורת זיכוי שגובהו מגיע לשיעור מסוים מההכנסה ברוטו (11%–22% בשנת 2014) כל עוד היא נמוכה מתקרת הכנסה (125–241 אלפי ש"ח בשנת 2014). לדוגמה, קריית שמונה נמנית עם היישובים המקבלים הטבות בהיקף נרחב, ואם תושב הקריה השתכר ב-2014 כ-250 אלף ש"ח, הוא קיבל זיכוי שגובהו כ-53 אלף ש"ח – מכפלה של שיעור ההטבה מההכנסה (22%) בתקרת ההכנסה הרלוונטית (כ-241 אלף ש"ח). ההטבה מפחיתה את התשלומים למס הכנסה אך אינה מניבה תשלומים לפרטים שסך תשלומיהם למס הכנסה נמוך מסך ההטבה. משום כך ההטבה משפרת את מצבם של בעלי הכנסות גבוהות, האוכלוסייה שהחוק מנסה למשוך לפריפריה, יותר מאשר את מצבם של בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות.

עד 2015 התפתחה רשימת היישובים הזכאים להטבות בלי שהוגדרו לזכאות קריטריונים ברורים ואחידים<sup>3</sup>. מספר היישובים התרחב בראשית העשור הקודם, עם חקיקת חוק הנגב; בשנת 2002 נהנו מההטבה תושבים בכ-460 יישובים, ורובם המוחלט נמצאו במחוזות הצפון והדרום, באזור יהודה ושומרון וברצועת עזה. אולם בשנת 2003 צומצם מספרם באופן דרסטי, ל-165, במסגרת המדיניות שהממשלה נקטה לשם הקטנת הגירעון התקציבי. ככלל המשיכו ליהנות

<sup>1</sup> הכותב מודה ללמ"ס – ובפרט לענת כ"ץ, הדס יפה, אורלי פורמן, ודיוויד גורדון – על הכנת הנתונים והנגשתם לעבודה בחדר המחקר.

<sup>2</sup> "מטרת המחוקק לעודד הצטרפות של תושבים חדשים אל אותם יישובים ולהקטין את הנטישה של התושבים הוותיקים, כך שיתקיים לאורך זמן מאזן הגירה חיובי, אשר יביא בסופו של דבר להתרחבות היישובים ולהתבססותם" (רשות המסים [2008], עמ' 6). תיאור של התפתחות ההטבות משנת 1955 ואילך מופיע אצל זוסמן (2002).

<sup>3</sup> רשות המסים (2008). זוסמן (2003) אף מביא עדויות לקשר בין הרחבת ההטבות ליישובים לבין דפוסי ההצבעה לכנסת ולבין השאלה אם פעילים פוליטיים מתגוררים בהם.

מההטבות התושבים ביישובי הערבה ובכעשרים יישובים נוספים במחוז הדרום, וההטבות אף הורחבו ליישובים הסמוכים לגבול לבנון (2003) ולגבול עזה (2007). לפי אומדנים בלתי רשמיים, בשנת 2013 עמד סך ההטבות על כ-850 מיליון ש"ח ונהנו מהן כ-80 אלף נישומים (ההטבה הממוצעת הסתכמה בכ-10,600 ש"ח לנישום).

מאחר שהטבות המס לא ניתנו על פי קריטריונים, בג"ץ פסל את ההסדר ב-2012 ונתן לרשות המחוקקת ארכה להסדיר את ההטבות על פי קריטריונים אובייקטיביים. ההחלטה האחרונה שהכנסת קיבלה בנושא (בנובמבר 2015) קבעה להטבות ולהיקפן קריטריונים שמבוססים על המיקום הגיאוגרפי (הימצאות בקרבתה וקרבה לגבול) ועל המצב החברתי-כלכלי. בשנת המס 2016 צפויים ליהנות מההטבה כ-430 יישובים. כ-248 יישובים שלא נהנו מהן בשנים האחרונות ייהנו מהטבה בשיעור ממוצע של כ-8.5%. ההטבה ל-92 יישובים תורחב מעט, מכ-8.5% לכ-12.4% במוצע. במקביל היא תצומצם במקצת לכ-41 יישובים ולא תשונה ל-56 יישובים נוספים, רובם באזור עוטף עזה (לוח 1).

## לוח 1

### השינויים בהטבות במס ההכנסה בכל מחוזות הארץ (2015 עד 2016) וביישובי המחקר (2002 עד 2004)

א. השינוי הצפוי בהטבות המס בכל המחוזות בארץ, 2015 עד 2016					
התקרה הממוצעת (באלפי ש"ח)		שיעור ההטבה הממוצע (באחוזים מהשכר)		מספר היישובים	
2016	2015	2016	2015		
148	0	8.5	0.0	248	קיבלו הטבה חדשה
193	218	12.4	8.5	92	ההטבה הורחבה
235	241	19.2	19.2	56	ההטבה נותרה ללא שינוי
167	184	10.5	13.1	41	ההטבה צומצמה
ב. השינוי בהטבות המס ביישובי המחקר שבמחוז הצפון, 2002 עד 2004					
התקרה הממוצעת (באלפי ש"ח)		שיעור ההטבה הממוצע (באחוזים מהשכר)		מספר היישובים	
2004	2002	2004	2002		
196	125	13.2	4.5	76	ההטבה הורחבה
0	0	0.0	0.0	105	ההטבה נותרה ללא שינוי
0	120	0.0	6.8	40	ההטבה בוטלה

המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

לוח 1ב גם מציג את השינויים שחלו בהטבות המס ביישובים ממחוז הצפון שהטבות המס שלהם שוננו בשנת 2003 והיו יציבות בשנים 1998—2002 ו-2004—2012. שינויי ההכנסות ביישובי המחקר ומאפייני ההגירה אליהם נבחנו בחלק 4 על מנת לזרות אור על האופן שבו הרחבת ההטבות שאושרה לאחרונה צפויה להשפיע עליהם. כאשר משווים בין השינויים ב-2003 לשינויים ב-2016, ניכר כי הגידול הצפוי בשיעור ההטבה בשנה הקרובה דומה לגידול בשיעור בשנת 2003, ועל כן סביר להקיש מהשפעות השינוי בעשור הקודם על ההשפעות הצפויות בשנים הקרובות.

### 2. התפלגותן של הטבות המס בין אוכלוסיות המוטבים בשנת 2008

כאשר משלבים את הנתונים ממפקד 2008 ואת קובצי העובד-מעביד לשנה זו, אפשר לבחון את מאפייניהן של הטבות המס הפוטנציאליות, ואת התפלגותן בין קבוצות תושבים שונות, בפירוט שאינו אפשרי לגבי שנים אחרות בעשור האחרון. הטבות המס הפוטנציאליות הן ההטבות שהפרטים יכלו לקבל אם הם או מעסיקיהם פנו לרשות המסים על מנת לממשן, ואומדים אותן על פי ההכנסה המדווחת לרשות המסים ועל פי נקודות הזיכוי ממס הנגזרות מהמידע שנאסף במפקד 2008. שיטת חישוב זו מטה מעט כלפי מעלה את האומדן מכיוון שחלק מהנתונים האישיים

המזכים בהטבות אינם מופיעים במפקד 2008, ומכיוון שחלק מהזכאים להטבות אינם מממשים אותן. אין זה מפתיע אפוא שסך ההטבות הפוטנציאליות עמד ב-2008 על כ-922 מיליון ש"ח ואילו האומדן למימוש ההטבות שהכין משרד האוצר עמד על כ-750 מיליון ש"ח. לפי אומדננו, מספר מקבליהן של ההטבות הפוטנציאליות הגיע לכ-86 אלף איש, וההטבה הפוטנציאלית הממוצעת עמדה על כ-10.8 אלפי ש"ח בשנה (לוח 2).

כ-10% מההטבות הפוטנציאליות בשנת 2008 ניתנו לשכירים שעל פי נתוני המפקד היגרו ליישובים המוטבים בין 2003 לאותה שנה. רק כ-4.3% מסך ההטבות ניתנו למהגרים ממחוזות ת"א, המרכז וחיפה, ואלה היו כ-3.9% מהשכירים שקיבלו אותה. זהו שיעור נמוך בהתחשב בכך שמדיניות ההטבות נועדה בין השאר לעודד הגירה ממרכז הארץ ליישובי הפריפריה. זאת ועוד, על יסוד יישובי המחקר בצפון אנו מקישים כי רק חלק קטן מהמהגרים ליישובים המוטבים עשו כן בגלל הטבות המס: ההגירה ב-2002—2008 ליישובים בצפון שהטבותיהם בוטלו (הורחבו) נמוכה (גבוהה) בכחמישית מההגירה ליישובי הבקרה (ראו חלק 4). נראה אפוא שרק אחוזים בודדים מתקציב ההטבות אכן הגדיל את היקף ההגירה ליישובים המוטבים.

## לוח 2

### התפלגות ההטבות היישוביות במס ההכנסה ומאפייניהם של המוטבים הפוטנציאליים<sup>1</sup> מקרב השכירים על פי קבוצות אוכלוסייה, 2008

תושבים רשומים <sup>2</sup>	תושבים ותיקים	מזה: היגרו ממחוזות ת"א, המרכז וחיפה	היגרו ליישוב בין 2003 ל-2008	כלל המוטבים הפוטנציאליים	
116.5	702.2	39.4	96.3	921.6	עלות ההטבות (במיליוני ש"ח)
12.6%	76.2%	4.3%	10.4%	100.0%	שיעור הוצאה על ההטבות
10.7	65.9	3.3	8.2	85.7	מספרם של מקבלי הטבה (באלפים)
12.5%	76.9%	3.9%	9.6%	100.0%	השיעור מתוך כלל המקבלים
10.9	10.7	12.1	11.8	10.8	ההטבה הממוצעת (באלפי ש"ח)
33.9	43.3	35.4	35.8	41.4	הגיל הממוצע
14.4	13.4	15.0	14.7	13.7	מספר שנות הלימוד
39.6%	27.4%	49.9%	45.1%	30.6%	בעלי תואר ראשון לפחות
10.3%	10.8%	0.7%	6.2%	10.2%	שיעור הערבים
52.0%	78.1%	72.3%	76.2%	74.5%	הנשואים
0.6	1.2	0.9	1.1	1.1	מס' הילדים

המקור: מפקד 2008 (למ"ס) קובץ עובד-מעביד (רשות המסים) ועיבודי בנק ישראל. הערות:

1. הטבות המס הפוטנציאליות שוות להפרש בין תשלום המסים בפועל לבין תשלום המסים ללא ההטבות היישוביות, והן מחושבות על פי המידע האישי שנאסף במפקד 2008 ועל פי ההכנסה מיגיעה ברוטו. מוטבי המס הפוטנציאליים כוללים את הזכאים הפוטנציאליים, בלי קשר לשאלה אם הם ניצלו את ההטבה בפועל.

2. תושבים שיש להם כתובת רשמית ביישובים מוטבים אך במפקד 2008 הם נפקדו ביישוב אחר.

כשלושה רבעים מהטבות המס הפוטנציאליות ניתנו לתושבים ותיקים שהתגוררו ביישובים המוטבים הן ב-2003 והן ב-2008. לכאורה, אוכלוסייה זו כוללת חלק נוסף מאוכלוסיית היעד של המדיניות, כלומר אוכלוסייה שהייתה מהגרת מהיישובים המוטבים אלמלא ההטבות. אולם כאשר אנו מנתחים בפירוט את האופן שבו השינוי בהטבת המס השפיע על קבוצת יישובים במחוז הצפון, איננו מוצאים קשר בין השינויים שנערכו בהטבות ב-2003 לבין היקף ההגירה היוצאת ומאפייניה בשנים העוקבות (צפת וטבריה הן יוצאות דופן; ראו לוח 3 בחלק 4, הפאנל השמאלי). כ-12% מההטבות הפוטנציאליות שייכות לתושבים שנפקדו ביישוב אחר במפקד 2008, ועל כן ישנו חשש שהם לא גרו בפועל ביישוב המזכה בהטבה.

נתונים אלו מעידים שהטבות המס אינן כלי מדיניות ממוקד, מפני שרק אחוזים בודדים מההוצאה עליו משרתים את מטרתו העיקרית – למשוך לפריפריה אוכלוסייה בעלת כושר השתכרות גבוה. רובה המוחלט של ההטבה מגיע לתושבים ותיקים שספק אם היו מהגרים מהיישובים לולא ההטבות, ולשכירים שספק אם אכן התגוררו ביישובים המוטבים.

ניתן לצמצם את הפסד ההכנסות שנגרם למדינה ממתן הטבות לתושבים אלה על ידי הגבלת סך ההטבות המצטברות לסכום סביר אך נדיב, כזה שישמר את התמריץ להגר ליישובים המוטבים. בקנדה למשל מגבילים לכ-15–20 אלף דולר קנדי את סך ההטבות לבוגרי תואר ראשון המתגוררים בפריפריה (ראו חלק 3). ראוי גם לבחון אם אספקת שירותים ציבוריים איכותיים – למשל בתחומי החינוך, התרבות והתחבורה<sup>4</sup> – עשויה לשרת את מטרת המדיניות באופן יעיל יותר.

כאשר בוחנים את מאפייניהם של המוטבים הפוטנציאליים (לוח 2), מוצאים שהמהגרים ליישובים המוטבים צעירים ומשכילים בהשוואה לתושבים הוותיקים (השוואה ליישובים דומים אך חסרי הטבה מופיעה בהמשך). בשתי הקבוצות למעלה משלושה רבעים מהשכירים נשואים ולפרטים יש בממוצע מעט יותר מילד. התושבים ה"רשומים" ביישובים המוטבים צעירים אף מהמהגרים, וכמחציתם אינם נשואים. סביר שחלק ניכר מהתושבים ה"רשומים" הם סטודנטים או צעירים שכתובתם הרשמית עדיין זהה לכתובת הוריהם, אולם בחלק 5 נביא אינדיקציות לכך שחלק מתושבים ה"רשומים" בגילים שבין 30 ל-55 מנצלים את ההטבות שלא כדן.

### 3. הטבות מס והגירה בישראל ובעולם, על פי ספרות המחקר

כזכור, הטבות המס נועדו בין השאר לחזק את הפריפריה על ידי משיכת מהגרים ליישובים המוטבים, והשפעתן בישראל בראשית העשור הקודם נבדקה בכמה מחקרים. ככלל נמצא כי צמצום ההטבות לא השפיע על קצב הגידול של האוכלוסייה ביישובים המוטבים. את הבדיקה המקיפה והעדכנית ביותר בנושא ערכה רשות המסים (2008), והיא התייחסה לשיעור הגידול שחל באוכלוסייה הרשומה במרשם התושבים בין 2002 ו-2005 (שנתיים אחרי ביטול ההטבות). מתברר כי שיעור הגידול ביישובים שהטבתם צומצמה או בוטלה דומה לשיעור ביישובים שהמשיכו ליהנות מהטבות או מעולם לא נהנו מהן.

בן נאים (2010) בחנה את הגדלת ההטבות לאופקים, דימונה ונתיבות ב-2000–2007, ומצאה כי היא לא הביאה לכך שבעלי שכר גבוה היגרו ליישובים אלו. מנגד, ליבייג ועמיתים (2007) חקרו כיצד מס ההכנסה המשולם לקנטון משפיע על הגירה בין קנטונים בשווייץ, והם מצאו כי בעלי תואר ראשון מהגרים לקנטונים שמנהיגים שיעור נמוך של מס הכנסה, אולם היקף התופעה מוגבל<sup>5</sup>, מוגר (2013) הראה כי כאשר קיימים בין קנטונים סמוכים הפרשים במס ההכנסה, הם אף באים לידי ביטוי בפערים במחירי הנדל"ן. בדומה לכך, אקגיגיט ועמיתים (2015) מצאו כי שיעורי מס הכנסה לבעלי שכר גבוה מוליכים לכך שמדענים מובילים, אנשים שרושמים פטנטים רבים, מהגרים בין מדינות בעולם. מורטי ווילסון (2015) מצאו זאת לגבי מדינות בארצות הברית. בדומה לכך, קלוון ועמיתים (2013) מצאו כי שיעורי מס ההכנסה השפיעו על הגירת שחקני כדורגל אירופיים בתוך האיחוד, לאחר שפסי"ד בוסמן (1995) התיר להם לשחק בכל מדינה באיחוד.

ניתן למצוא דמיון בין ההטבות היישוביות בישראל לבין הטבות המס שניתנו לבוגרי תואר ראשון בכמה מחוזות פריפריאליים בקנדה (נובה סקושיה, ניו ברנזוויק, מניטובה וססקצ'ואן), אם הם נשארו להתגורר בהם לאחר סיום הלימודים<sup>6</sup>. התכנית נועדה בין השאר לצמצם את הגירת המשכילים ממחוזות אלה. סכום ההטבה המקסימלי בכל שנה נע בין כ-2–4

<sup>4</sup> פריש וצור (2010) הראו כי להשקעה בתשתית תחבורה (כבישים ומסילות רכבת) יש השפעה חיובית על הגידול ביומונות ובשכר באזורים שתשתית התחבורה בהם ובאזורי התעסוקה הרלוונטיים הורחבה.

<sup>5</sup> קירכגרסנר ופומרנה (1996) מצאו כי תופעות דומות התקיימו בשווייץ בשנות השבעים והשמונים בקרב בעלי הכנסות גבוהות. על פניו, ההשפעה בשווייץ צפויה להיות קטנה מההשפעה בישראל, משום שבמקרה השווייצרי מס ההכנסה מגדיל את המימון למוצרים ציבוריים מקומיים, ואילו בישראל אין קשר ישיר בין הטבות המס לבין מימון מוצרים ציבוריים ביישובים המוטבים.

<sup>6</sup> Graduate Retention Credits

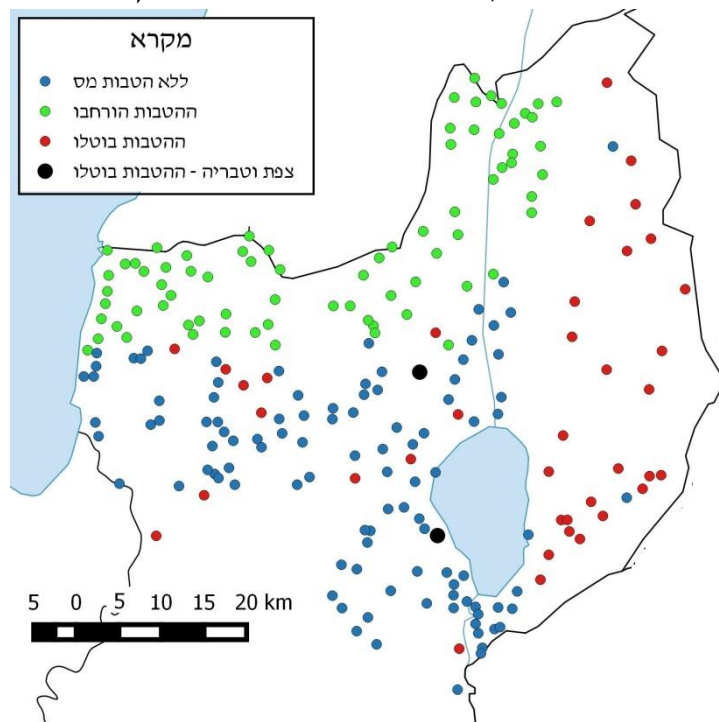
אלפי דולר קנדי, ואילו סך ההטבה המקסימלית לאורך השנים עמד על כ-15—20 אלפי דולר קנדי. ווב (2014) מצא כי תכניות אלו לא השפיעו על הגירתם של בוגרי אוניברסיטאות במחוזות, אולם הם העלו את שיעורי הסיום של התואר. ממשלת נובה סקושיה גם כן מצאה כי הטבות אלו אינן יעילות במניעת הגירה של משכילים, וב-2014 היא ביטלה אותן.<sup>7</sup>

#### 4. השינוי שנערך בהטבות המס ב-2003 והשפעתו על הגירת שכירים במחוז הצפון (1998—2012)

בחלק זה אנו בוחנים כיצד השפיעו השינויים בהטבות המס על ההגירה ליישובי המחקר ומהם, וזאת באמצעות קבוצות טיפול ובקרה שכוללות יישובים יהודיים במחוז הצפון. ביישובים אלה שונו ההטבות בהיקף ניכר פעם אחת, בשנת 2003, אך לא בשנים אחרות בתקופת המחקר (1992—2002 ו-2004—2012), ועל כן ניתן לבחון כיצד שינוי זה השפיע על יישובי המחקר. באזורים אחרים בארץ חלו כמה שינויים, ולכן קשה לבדוד את ההשפעה של כל שינוי על ההגירה ליישובים המוטבים ומהם.

#### איור 1

היישובים בקבוצות הטיפול (ההטבות הורחבו/ בוטלו ב-2003—2004) ובקבוצת הבקרה (ללא הטבות מס), יישובים יהודיים במחוז הצפון<sup>1</sup>



המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל הערות:

1. בקבוצת המחקר נכללו יישובים שהטבות המס שלהם היו יציבות ולא שונו בשנים 1998—2002 ו-2005—2008. יציבות זו מאפשרת לבחון כיצד השפיע שינוי ההטבות בשנים 2003—2004.
2. נפת עפולה הושמטה מהמדגם משום שבשטחה יש רק מעט יישובים מטופלים.

קבוצת טיפול אחת כוללת יישובים סמוכים לגבול לבנון ששיעור הטבת המס שלהם הוגדל מ-0% או מ-7% ל-13%<sup>8</sup> (הקבוצה מסומנת בירוק באיור 1); קבוצת טיפול אחרת כוללת יישובים בגולן, וכן כמה יישובים בגליל, שהטבת המס שלהם, בשיעור 5%—7%<sup>9</sup>, בוטלה בשנת 2003 ולא חודשה לאחר מכן (מסומנת באדום); בצפת ובטבריה (מסומנות בשחור) בוטלו הטבות המס ב-2003, והן מסומנות בנפרד משום שהשכר בהן נמוך מאוד בהשוואה לשכר בשאר יישובי

<sup>7</sup> אתר האינטרנט של משרד האוצר של נובה סקושיה [קישור](#).

<sup>8</sup> קריית שמונה יוצאת דופן, היות שהטבת המס שלה הוגדלה ב-2003 ל-25%.

<sup>9</sup> יוצא הדופן הוא מגדל העמק שעד ל-2003 נהנה מהטבת מס בשיעור של 3 אחוזים.

המחקר; קבוצת הבקרה כוללת יישובים במחוז הצפון שלא קיבלו הטבות מס בתקופה הנחקרת (1998–2012, הקבוצה מסומנת בכחול). קבוצת המחקר אינה כוללת יישובים ערביים, משום שמיעוט קטן מהם קיבל הטבות מס בתקופה הנחקרת. היא גם אינה כוללת את נפת עפולה (עמק יזרעאל ועמק בית שאן), משום שנפה זו רחוקה מהיישובים בגולן ובגבול לבנון שהטבותיהם שונו (מאפייני ההטבה של יישובי המחקר מופיעים בלוח 1ב).

מסד הנתונים שהורכב לצורך הניתוח כולל זיווג של מפקד 2008 – מפקד זה כלל 14% מהאוכלוסייה שמלאו לה באותה שנה לפחות 15 – ושל רשומות הנפקדים במפקד זה מקובצי השכירים לשנים 1998–2012. קובץ משולב זה מאפשר לבחון את השינויים במקומות המגורים של שכירים לאורך השנים, לפי קובץ השכירים, ואת הקשר בינם לבין המידע המפורט שנאסף על הפרטים במפקד 2008, למשל מידע על ההשכלה, לרבות לימודים בישיבה, מספרן של שעות העבודה, וכיו"ב.

אסטרטגיית הזיהוי בחלק זה מבוססת, כאמור לעיל, על חלוקת היישובים לקבוצת טיפול ובה יישובים שהטבות המס שלהם הורחבו, לשתי קבוצות טיפול ובהן יישובים שהטבות המס שלהם בוטלו (צפת וטבריה ויישובים אחרים), ולקבוצת בקרה ובה יישובים שמעולם לא נהנו מהטבות המס. מאחר שהשינויים העיקריים בהטבות המס ליישובים חלו רק בשנת 2003, אפשר לבחון את הקשר בין הטבות המס לבין מאפייני השכירים שנכנסו ליישובי המחקר ויצאו מהם וכך לזרות אור על השלכותיהם של שינויים עתידיים בהטבות המס.

### **הקשרים בין השינויים בהטבות המס לבין מאפייני השכירים שהיגרו ליישובי המחקר ומהם**

אנו בוחנים את ההפרשים בין המספר והמאפיינים של השכירים שנכנסו ליישובי המחקר או יצאו מהם בין 2002 ו-2008 לבין שכירים ותיקים שהתגוררו ביישובי המחקר ב-2002 וב-2008. כאשר בוחנים את ההפרש בין שיעור השכירים העוזבים לבין השכירים הוותיקים ביישובי המחקר (השורה הראשונה בפאנל הימני בלוח 3), מגלים כי צמצום ההטבות אינו מתואם עם גידול בהיקף העזיבה, והרחבתן אינה מתואמת עם ירידה בהיקף העזיבה. כאשר משווים את מאפייני העוזבים והוותיקים ביישובי המחקר, למעט צפת וטבריה, מוצאים כי גם השוואה זו אינה תומכת בטענה שהטבות המס מסייעות להשאיר ביישובים המוטבים שכירים בעלי השכלה והכנסה גבוהות. ממצא זה אינו עולה בקנה אחד עם הטענה שהטבות המס משמשות כלי מדיניות אפקטיבי במניעת הגירה מיישובים מוטבים.

יוצאות דופן הן צפת וטבריה, משום שהן סבלו מסלקציה חיובית בהגירה היוצאת: מספר שעות העבודה השבועיות של היוצאים גבוהות בכ-3.6 שעות בהשוואה לנתון זה בקרב הוותיקים, בשעה שבשאר יישובי המחקר ההפרש המקביל קרוב לאפס. שיעורי התעסוקה של היוצאים מצפת וטבריה גבוהים בכ-19 נקודות אחוז מהשיעורים אצל הוותיקים, וההפרשים המקבילים בשאר יישובי המחקר נעו בין 5 ל-9 נקודות אחוז. בדומה לכך, ההפרשים בין ההכנסה לחודש עבודה של היוצאים מצפת וטבריה לבין ההכנסה החודשית של הוותיקים שנשארו בהן גבוהים מההפרשים בשאר היישובים. התהליכים החברתיים שצפת וטבריה עברו באו לידי ביטוי גם בכך שבוגרי ישיבות גבוהות נטו להישאר בהן יותר מאשר שכירים אחרים. הסבר אפשרי לשינויים בערים אלו נעוץ בשיעור האבטלה הגבוה ששרר בהן בראשית העשור הקודם.

ממצאים אלו מרמזים כי השינוי שנערך בהטבות המס ב-2003 לא השפיע על היקף ההגירה היוצאת מיישובי המחקר. ייתכן כי שינוי ההטבות השפיע רק על מאפייני המהגרים מטבריה וצפת, אך לא על יישובים אחרים מקבוצת המחקר. אם כך, הרי שכשלושה רבעים מתקציב ההטבות, כלומר חלקם של התושבים הוותיקים (לוח 2), לא שירתו את אחת ממטרות המדיניות – היינו לשמר אוכלוסייה חזקה בפריפריה – וספק אם הם השפיעו על מאפייני המהגרים שעזבו את יישובי המחקר.

לוח 3

מאפייני התושבים שנכנסו ליישובי המחקר או יצאו מהם<sup>1</sup> בין 2002 ו-2008 לעומת מאפייני הוותיקים שגרו ביישובים בשנים אלה (שכירים גברים בני 25—64 בשנת 2008)

השכירים הנכנסים				השכירים העוזבים				
ההטבה הורחבה	ללא הטבה	ההטבה בוטלה	צפת וטבריה	ההטבה הורחבה	ללא הטבה	ההטבה בוטלה	צפת וטבריה	
15.7%	12.8%	10.7%	6.4%	16.0%	14.6%	14.8%	13.4%	שיעור המהגרים מקרב התושבים ב-2002
ההפרש בין השכירים הנכנסים לבין הוותיקים				ההפרש בין השכירים העוזבים לבין הוותיקים				
-3.8	-4.3	-5.0	-4.7	-6.3	-9.1	-8.0	-7.3	הגיל
(0.5)	(0.6)	(0.8)	(1.3)	(0.4)	(0.5)	(0.7)	(0.7)	
0.7	1.0	0.4	0.7	1.1	0.8	0.6	1.1	מספר שנות הלימוד
(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.4)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	
7.9%	8.9%	4.7%	1.5%	16.2%	4.9%	9.4%	18.0%	בעלי בגרות לפחות
(2.4%)	(2.4%)	(3.2%)	(6.7%)	(2.1%)	(2.5%)	(3.0%)	(4.2%)	
13.5%	14.9%	6.8%	-1.9%	16.8%	15.8%	15.6%	12.1%	בעלי תואר ראשון ומעלה
(2.7%)	(3.2%)	(3.7%)	(4.6%)	(2.7%)	(3.0%)	(3.7%)	(3.6%)	
0.0%	0.1%	0.5%	4.9%	1.0%	-0.5%	1.5%	-1.6%	בוגרי ישיבה גבוהה <sup>3</sup>
(0.6%)	(0.8%)	(1.0%)	(3.7%)	(0.7%)	(0.5%)	(1.1%)	(1.3%)	
1.0	-0.1	-2.0	1.5	0.5	0.0	-0.6	3.6	מספר שעות העבודה השבועיות
(0.7)	(1.0)	(1.1)	(2.1)	(0.5)	(0.7)	(0.9)	(1.0)	
0.2	0.1	-0.1	-1.0	-0.2	-0.2	-0.2	0.0	חודשי העבודה
(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.5)	(0.1)	(0.2)	(0.2)	(0.3)	
2.8%	3.5%	1.0%	-8.1%	9.4%	7.9%	8.8%	19.7%	שיעור התעסוקה בשנת 2008
(1.0%)	(1.0%)	(1.6%)	(5.5%)	(1.2%)	(1.3%)	(1.3%)	(2.2%)	
2.0	2.0	-0.2	-1.6	1.4	1.1	1.2	2.3	ההכנסה לחודש עבודה לשכיר
(0.8)	(0.7)	(0.7)	(1.1)	(0.7)	(0.9)	(0.9)	(0.9)	

המקור: קובץ השכירים, מפקד 2008 ועיבודי בנק ישראל. הערות:

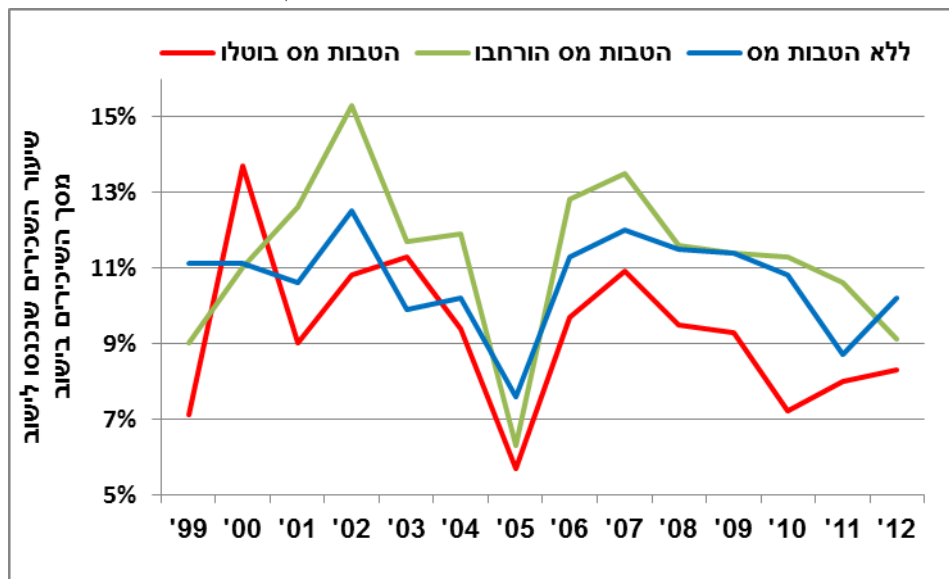
1. סטיות התקן מופיעות בסוגריים.
2. שכירים שנכנסו ליישוב (יצאו ממנו) הם שכירים שנמנים עם תושבי היישוב בשנת 2008 (בשנת 2002) אך לא הופיעו כשכירים ביישוב בשנת 2002 (2008), אם עקב הגירה ואם עקב הפסקת העבודה כשכירים.

מנגד, שיעור השכירים שנכנסו ליישובים מוטבים, מסך התושבים ביישובים אלו, מתואם עם השינוי בהטבות המס (השורה הראשונה בפאנל השמאלי בלוח 3): שיעור השכירים שנכנסו ליישובים שאיבדו את ההטבה, ובפרט טבריה וצפת, נמוך משיעור השכירים שנכנסו ליישובי הבקרה (ללא הטבה), והוא נמוך במעט משיעור השכירים שנכנסו ליישובים הסמוכים לגבול לבנון, יישובים שההטבה בהם הורחבה. על מנת לבחון את ההשפעה של השינוי שנערך בהטבות המס בשנת 2003 על השינוי בשיעור הכניסה של שכירים, אנו משווים את שיעורי הכניסה של שכירים בשנים שקדמו לשינוי בהטבות לשיעורי הכניסה בשנים שלאחריהן (איור 2)<sup>10</sup>. לא ניתן לטעון כי הגידול בשיעור השכירים שנכנסו ליישובים הסמוכים לגבול לבנון, גידול שהחל כבר מסיום שהותו של צה"ל בלבנון (2000), נבע מהגדלת ההטבות בשנת 2003. מנגד, הירידה שחלה בשיעור השכירים שנכנסו ליישובי הגולן – שם בוטלה הטבת המס בשנת 2003 – יחסית לשיעור המקביל ביישובי הבקרה, החלה בשנת 2004 וניתן לייחסה לשינוי המדיניתי. סביר אם כן כי השינוי בהטבות המס

<sup>10</sup> שיעור השכירים שלא היו רשומים כשכירים, והתגוררו ביישוב בשנה הקודמת, מסך השכירים בשנת המס.

פגע בהגירה הנכנסת ליישובים שהטבות המס שלהם בוטלו (יישובי הגולן וכמה יישובים בגליל), אך לא איתרנו השפעה על הגירה ליישובים שהטבתם הורחבה (היישובים הסמוכים לגבול לבנון).

**איור 2**  
**שיעורי הכניסה של שכירים ליישובי המחקר, 1999 עד 2012**



המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

כמו כן ניתן למצוא מתאם בין הטבות המס למאפייניהם של השכירים הנכנסים ליישובים, בהשוואה למאפייניהם של השכירים הוותיקים (לוח 3, הפאנל השמאלי). ההפרשים בין שיעוריהם של בעלי תעודות בגרות ותואר ראשון ביישובים שאיבדו את הטבות המס, לרבות צפת וטבריה, נמוכים בהשוואה להפרשים ביישובי הבקרה וביישובים שהטבתם הורחבה. יתר על כן, השכירים שנכנסו ליישובים שאיבדו את הטבות הרוויחו פחות מהוותיקים, ואילו ביישובי הבקרה וביישובים שהטבתם הורחבה השכירים הנכנסים הרוויחו יותר מהוותיקים. בניגוד אפוא להיעדר ההשפעה על ההגירה היוצאת מהיישובים המוטבים, הטבות המס עשויות להשפיע לטובה על מאפייני המהגרים הנכנסים אליהם. עם זאת, מכיוון שרק כ-10% מתקציב הטבות הוקצה למהגרים ליישובים, סביר כי ניתן למשוך מהגרים אלו על ידי כלי מדיניות אחרים ועיללים יותר.

הניתוח לעיל מצביע על כך שהרחבת הטבות ב-2016 אינה צפויה להשפיע בהיקף ניכר על ההגירה היוצאת מהיישובים שהטבתם הורחבה או על ההגירה הנכנסת אליהם. מאידך גיסא, לאור הניסיון שנצבר בעקבות שינוי הטבות בשנת 2003, סביר כי ההגירה ליישובים שהטבתם הורחבה תכלול שיעור מעט גבוה יותר של פרטים בעלי כושר השתכרות גבוה.

כמה גורמים מכתיבים את עוצמת ההשפעה המשוערת של הרחבת הטבות על מאפייני ההגירה הצפויה להיכנס ליישובים המוטבים: מחד גיסא, הגידול המהיר במספר היישובים המוטבים – מכ-160 לכ-430 יישובים בפריפריה הצפונית והדרומית – מקטין את מיקוד הטבה ולכן צפוי להקטין את שיעור המהגרים לכל אחד מהיישובים המוטבים. נוסף לכך, חלק ניכר מהיישובים שזכו עתה להטבה הם יישובים ערביים ושיעור ההגירה אליהם נמוך. מאידך גיסא, חלק מהיישובים שהטבתם הורחבה קרובים למרכזי האוכלוסייה והתעסוקה, והדבר עשוי להגדיל את עוצמת ההשפעה של הטבות המס על ההגירה הנכנסת ליישובים אלה.

### 5. הטבות לשכירים שלא גרו ביישובים המוטבים

למיסוי הטרונגי על פי מקום המגורים יש תופעות לוואי, ואחת מהן קשורה לאפשרות לקבל הטבות שלא כדון, על ידי רישום ביישוב מוטב. המיזוג של נתוני מפקד 2008 עם קובץ השכירים של רשות המסים מאפשר להבחין בין תושבי היישוב בפועל, קרי התושבים שנפקדו ביישוב זה, לבין "התושבים הרשומים", קרי תושבים שנפקדו ביישוב אחר אך לפי מרשם התושבים יש להם כתובת רשמית ביישוב הראשון. חוסר ההתאמה יכול לנבוע מכך שתושבים



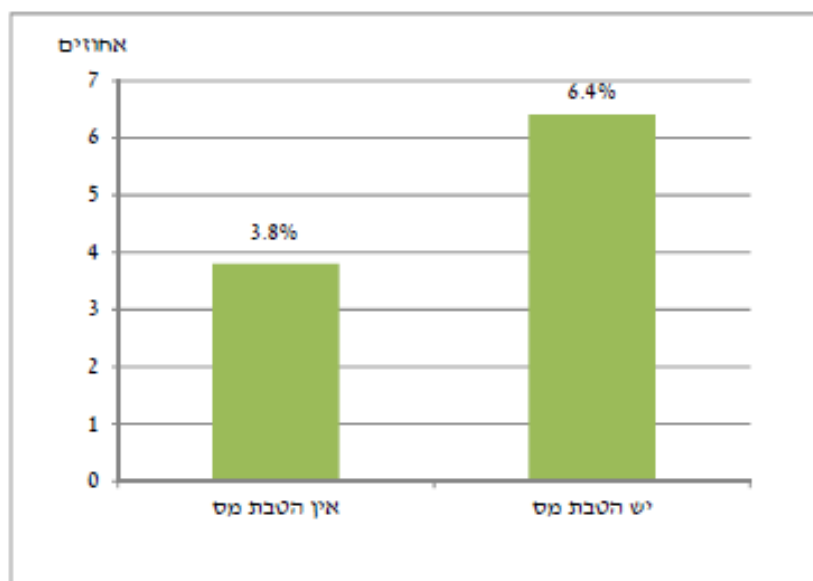
שוכחים / מתעצלים לעדכן את כתובתם או מעדיפים לקבל דואר רשמי בכתובת רשמית קבועה אצל קרובי משפחה. אולם הוא יכול לנבוע גם מרצון ליהנות מהטבות מס שלא כדין.

כמה מחקרים מצאו אינדיקציות לניצול לרעה של הטבות מס יישוביות, והם זיהו את "התושבים הרשומים" בשיטות שונות. בן נאים (2010) התייחסה לשכירים שעבדו במרחק גדול ומחשיד מכתובתם הרשמית, ולפי האמידה שהיא ערכה שיעורם מגיע לכ-10%—15% מהשכירים ביישובים המוטבים. בן נאים טענה כי שיעור התופעה גבוה במיוחד בדימונה ובקריית שמונה. מנגד, זוסמן (2001) התייחס לפרטים שביקשו ב-1998 לשלוח להם את רישיון הנהיגה לכתובת שנמצאת מחוץ ליישוב המוטב; לפי האמידה שהוא ערך שיעורם מגיע רק לכ-0.6% מהשכירים והעצמאים ביישובים המוטבים, אך הוא ציין כי על פי המידע המצוי ברשות המסים זהו אומדן חסר. זוסמן הראה כי בקרב עצמאים, יחידים (להבדיל משני בני זוג או הורים עם ילדים) ובעלי הכנסות גבוהות יש סיכוי גדול יותר לדווח כתובת אחת לקבלת רישיונות נהיגה ורכב ממשרד התחבורה, ולדווח כתובת אחרת – אולי פיקטיבית – בטפסים של מס ההכנסה.

אנו מתייחסים לתושבים שיש להם כתובת רשמית ביישובים מוטבים אך הם נפקדו ביישוב אחר ("תושבים רשומים"), ומשווים אותם לתושבים שנפקדו ביישוב שבו הם רשומים (תושבים בפועל)<sup>11</sup>. ההשוואה כוללת יישובים ממחוזות הצפון והדרום שהיו ולא היו זכאים להטבה ב-2008, והיא נערכת לפי שני פרמטרים: שיעור "התושבים הרשומים" ביישוב והפער בין ההכנסות המדווחות שלהם למס הכנסה להכנסותיהם של התושבים בפועל. ראו איורים 3 ו-4.

### איור 3

היחס בין מספר "התושבים הרשומים" למספר התושבים בפועל על פי זכאות היישוב להטבת מס, שכירים בני 30—55 במחוזות הצפון והדרום, 2008



המקור: מפקד 2008, קובץ השכירים לשנת 2008 ועיבודי בנק ישראל.

ניתן לראות כי גם ביישובים שלא נהנו מהטבות מס יש "תושבים רשומים", ומספרם מקביל ל-3.8% מהתושבים בפועל. "התושבים הרשומים" ביישובים אלו הרוויחו יותר מהתושבים בפועל, והפער מגיע לכ-12% בממוצע. נראה כי הפער נובע מכך ששכירים נוטים להגר ליישובים אחרים בין היתר כדי לקבל משרות מכניסות יותר מהמשרות המקומיות, ולכן יש סבירות גבוהה יותר למצוא כתובת בלתי מעודכנת אצל בעלי שכר גבוה<sup>12</sup>.

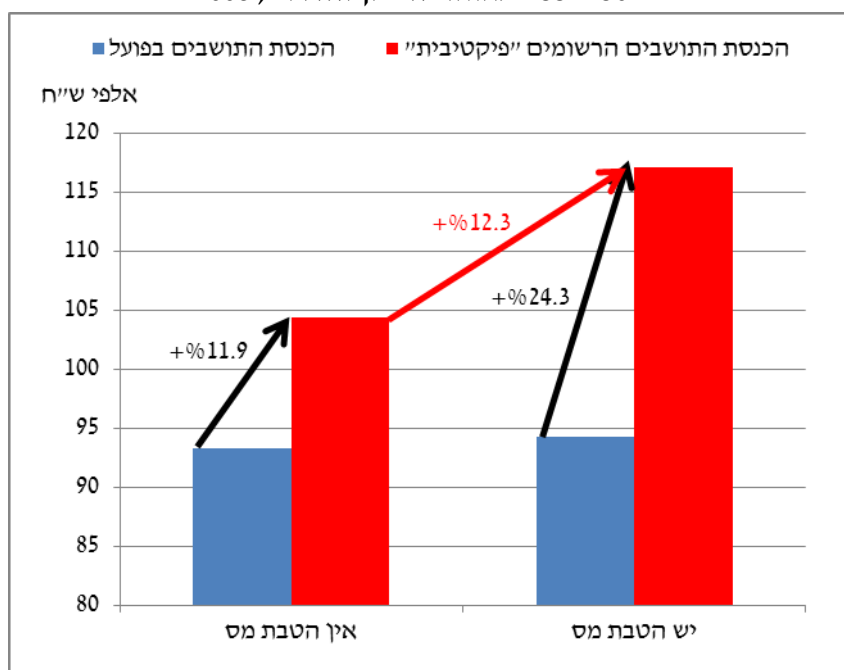
<sup>11</sup> המדגם בחלק זה כולל גברים בני 30—55 על מנת להשמיט סטודנטים וצעירים, היות שאוכלוסייה זו מרבה להחליף כתובות.

<sup>12</sup> מפקד 2008 נערך בחודש דצמבר, והכתובת הרשמית בנתונים שאנו מנתחים עודכנה ב-31 בדצמבר 2008.

ביישובים שקיבלו הטבת מס בשנת 2008 שכר "התושבים הרשומים" גבוה בכ-27% משכר התושבים בפועל, ומספרם מקביל לכ-6.4% ממספר התושבים בפועל. צירוף נתונים אלה מצביע על האפשרות ששתי חמישיות מ"התושבים הרשומים" ביישובים המוטבים, או כ-3,500 שכירים בני 30—55 ובעלי הכנסה גבוהה, קיבלו בשנת 2008 הטבות מס אף שלא נפקדו וככל הנראה גם לא התגוררו בישוב המוטב. התופעה בולטת במיוחד במצפה רמון וביישובי הנגב המערבי, יישובים שהטבת המס בהם עמדה על שיעורה המקסימלי, 25%: במקומות אלה שיעור "התושבים הרשומים" עומד על 11%, והפער בין שכרם לשכר התושבים בפועל מגיע ל-29%<sup>13</sup>. על תופעת הניצול מעיד גם פער השכר – בגובה 11% – בין "התושבים הרשומים" ביישובים מוטבים לבין "התושבים הרשומים" ביישובים שאינם מוטבים.

#### איור 4

הכנסות התושבים בפועל ו"התושבים הרשומים", על פי זכאות היישוב להטבת מס, שכירים בני 30—55 במחוזות הצפון והדרום, 2008



המקור: מפקד 2008, קובץ השכירים לשנת 2008 ועיבודי בנק ישראל.

#### ביבליוגרפיה

- בן נאים ג' (2010), "הטבות מס ליישובים – האם החוק משיג את מטרותיו", *דוח מנהל הכנסות המדינה ל-2009—2010*, פרק י"ט.
- זוסמן נ' (2002), "הטבות מס ליישובים", *דוח מנהל הכנסות המדינה*, 2001, פרק י"ח.
- החלטת ממשלה מספר 1340 מיום 16.02.2014 [קישור](#).
- זוסמן נ' (2003), "הטבות מס ליישובים – כלכלה ופוליטיקה בדגש על חוק הנגב", בנק ישראל סדרת מאמרים לדיון 2003.1.
- פריש, ר' ושי' צור (2010), "השקעה בתשתית תחבורתית, יוממות ושכר", *סקר בנק ישראל*, 83, עמ' 34—7.
- רשות המסים (2008), "נייר עמדה בנושא: קביעת קריטריונים להטבות מס ליישובים".
- רשות המסים (2008), "השפעת הטבות מס על פוטנציאל הצמיחה של יישובים", *דוח סיכום פעילות רשות המסים לשנת 2007*, פרק 8.

<sup>13</sup> יוצאי דופן הם היישובים דימונה וירוחם: שיעור הטבת המס בהם עמד על 20%, אך שיעור התושבים הרשומים בהם נמוך בהשוואה ליישובים שלא קיבלו הטבת מס בשנת 2008, ושכר התושבים הרשומים נמוך משכר התושבים בפועל. ממצא זה סותר את בן נאים (2010), היות שמחקר זה מצא כי ב-2007 נרשם בדימונה שיעור גבוה במיוחד של מקבלי הטבה שלא כדין.

Akcigit U., S. Baslandze, and S. Stantcheva (2015), "Taxation and the International Mobility of Inventors", NBER Working Paper No. 21024. <http://www.nber.org/papers/w21024>

Jacobsen, K. H., C. Landais, and E. Saez (2013), "Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market", *American Economic Review* 103(5): 1892-1924.

Kirchgassner, G. & W. W. Pommerehne (1996), "Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland", *Journal of Public Economics* 60, 351-371.

Liebig, T., P. A. Puhani & A. Sousa-Poza (2007), "Taxation And Internal Migration— Evidence From The Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates", *Journal of Regional Science* 47(4): 807–836.

Moretti E., and D. Wilson (2015), "The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists", NBER Working Paper No. 21120. <http://www.nber.org/papers/w21120>

Morger, M. (2013), "Heterogeneity in Income Tax Capitalization and Its Effects on Segregation within Switzerland", Working paper by the Swiss Federal Tax Administration.

Webb, M. D (2014), "Finish IT and It's Free: An Evaluation of College Graduation Subsidies". <https://sites.google.com/site/matthewdwebb/>