

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה - בית הספר למדיניות ציבורית
תכנית המצטיינים למוסמך במדיניות ציבורית
קורס מס' 59732: ניתוח מדיניות מתקדם תשע"ג

העמקת גביית המס בקרב עסקים קטנים ובינוניים

מוגש למנכ"לית משרד האוצר, הגב' יעל אנדורן

שם: גלעד בארי

דוא"ל: gbeery1@gmail.com

תאריך: 14/7/2013

צוות הקורס: ד"ר ענת גופן, מר רן כהן, גב' ענבל הקמן

תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים
8.....	חלופות
8.....	תנאי-קדם משותפים
9.....	חלופה 1 – 'הגרלת קבלות'
10.....	חלופה 2 – 'השתתפות בהכנסות'
11.....	חלופה 3: הכרה ציבורית ב"אזרחות מס טובה"
14.....	השוואה בין החלופות
17.....	המלצת המדיניות – 'הגרלת קבלות'
19.....	נספח אסטרטגי
33.....	ביבליוגרפיה
37.....	נספח א' – מקורות וחישובים להערכת אפקטיביות
39.....	נספח ב' – ניתוח רגישות
40.....	נספח ג' – שיטת הקבלות האלקטרוניות

תקציר מנהלים

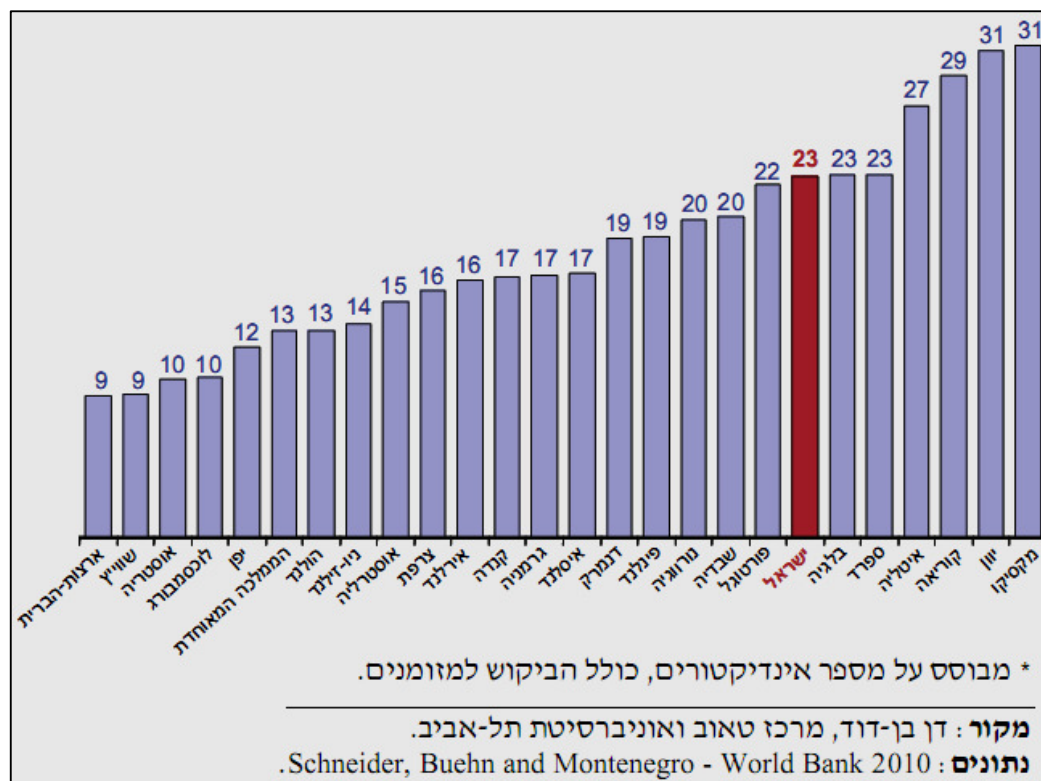
במדינת ישראל מתנהלת פעילות כלכלית לא מדווחת בקרב עסקים קטנים ובינוניים, הגורמת לאובדן תקבולי מיסים שנאמד בכ-40 מיליארד ₪. פעילות כלכלית זו, שמוקדה בעסקים קטנים ובינוניים, יוצרת חוסר שוויון בנטל המס בין אזרחים המשלמים לאלו שאינם משלמים, וכן הייתה יכולה לשמש להתמודדות צודקת יותר עם המצוקה הפיסקאלית הנוכחית. הניתוח בנייר מזהה את החסם להעמקת הגבייה בסקטור זה בהיעדר תמריץ לצרכנים לבצע עסקאות מדווחות. מומלץ לתמרץ הצרכנים באמצעות 'הגרלת קבלות' – מערך הגרלות המעניק פרסים לצרכנים הבצעים עסקאות מדווחות, ובו עולה הסיכוי ככל שעסקאות בהיקף גדול יותר מדווחות. מוערך כי ביצוע חלופה זו יוכל להגדיל נטו את הכנסות המדינה ממיסים בכ-27 מיליארד ₪.

רקע

מדינת ישראל נמצאת היום בפני התמודדות עם גירעון תקציבי תופח. הגירעון בשנת 2012 עמד על כ-4.5% אחוזי תוצר (כ-40 מיליארד ₪) - פי שניים מהגירעון הצפוי, כאשר רובו של הגירעון הוא גירעון שאיננו חד-פעמי ('גירעון מבני'; מכון ון-ליר, 2013). לאור זאת, ובהינתן שמדינת ישראל רוצה להישמר הן מגירעון מופרז והן מקיצוצים מופרזים, עליה להגדיל את צד ההכנסות. ניתן כמובן להגדיל את נטל המס, אך זוהי דרך בעלת מגרעות משמעותיות של האטה כלכלית והקטנת ההכנסה של האזרחים, והיא שנויה במחלוקת ערכית.

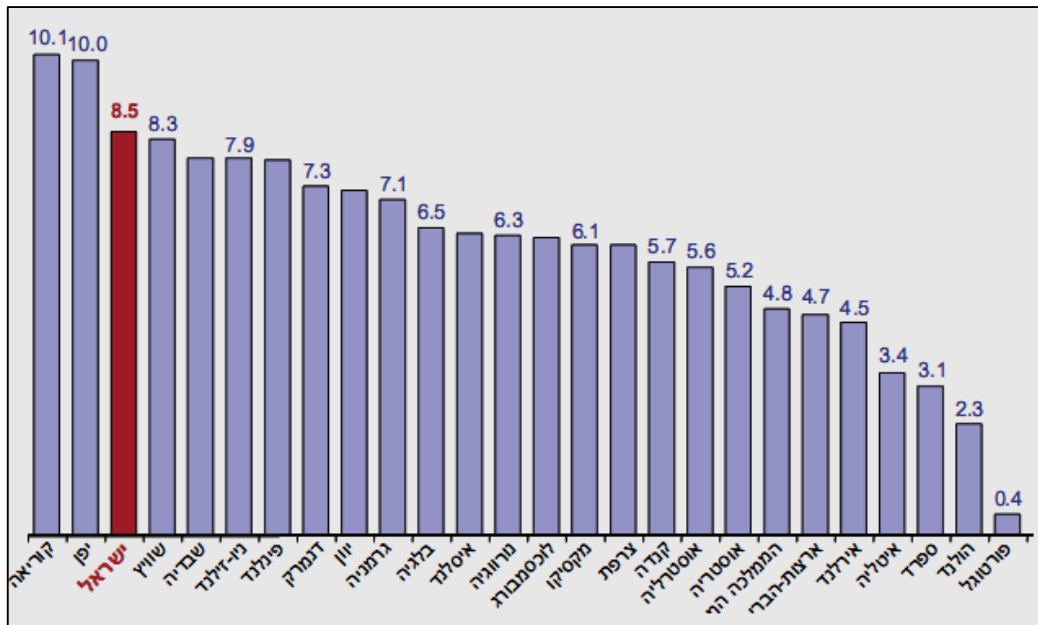
עם זאת, קיימת דרך שיש לה תמיכה ערכית רחבה הרבה יותר - הקטנת התופעה של העלמות המס בישראל. תופעה זו, המכונה גם 'כלכלה שחורה', רווחת מאוד בישראל. כפי שניתן לראות בתרשימים 1-2 המציגים תוצאות מחקר של הבנק העולמי משנת 2010, מדובר בשיעור גבוה (23% מהתמ"ג) שנמצא במגמת עלייה (+8.5% בין השנים 1999-2007). נתונים אלה מציבים את ישראל במקום נחות בהשוואה למדינות המפותחות.

תרשים 1: כלכלה שחורה כאחוז מתמ"ג, 2007 – ישראל ו-25 מדינות OECD



מקור: בן-דוד (2010), עמ' 75.

תרשים 2: הגידול בחלקה של הכלכלה השחורה בתמ"ג 1999-2007 – ישראל ו-25 מדינות OECD



מקור: בן-דוד (2010), עמ' 76.

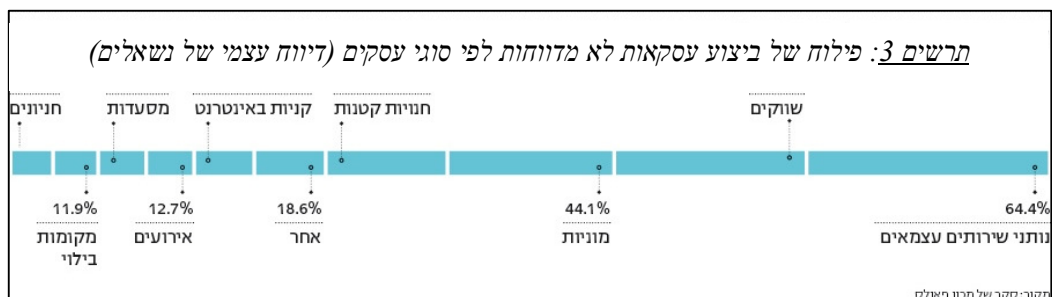
במילים אחרות, לפנינו מקור הכנסה למדינה בהיקף גדול, שניצולו צפוי לזכות ללגיטימיות ציבורית רחבה. הפגיעה בתקבולים במצב הנוכחי גורמת לפגיעה ברווחה החברתית בדמות ירידה בכמות ובאיכות השירותים הציבוריים שהממשלה מספקת, ובמקביל בהטלת שיעור מס גבוה על האזרחים המשלמים מס אמת. בנוסף, ומעבר לפגיעה החומרית, יש כאן גם פגיעה בצדק של מערכת המס, כאשר האזרחים שאינם מעלימים מס נדרשים לסבסד, בצורה של מס גבוה יותר, את מי שמעלים מס.

לאורך העשורים האחרונים רשות המיסים ביקשה לצמצם את הכלכלה השחורה באמצעים של אכיפה והתרעה. אמנם אין בידי נתונים זמינים ביחס לאפקטיביות של תכניות ספציפיות אך תרשים 2 מראה כי חלקה של הכלכלה השחורה רק גדול בין 1997-2007, בשיעור גבוה ביחס למדינות OECD. לאחרונה הוסף למערך זה 'יקו הצדק', המעודד אזרחים לדווח על אזרחים אחרים המעלימים המס (אתר רשות המיסים, 2013). אכן, ישנן אינדיקציות לכמות דיווחים לא מבוטלת ל'יקו הצדק' – 16,000 פניות¹ – עם זאת, הניסיון הבינלאומי מעיד כי כלי מדיניות מסוג זה איננו מסוגל להתמודד עם ההיקפים הגדולים מאוד של הכלכלה השחורה בישראל. כך למשל

¹ (<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000845550>)

בארה"ב אמנם נרשמה תוספת הכנסות כתוצאה משימוש במידע של אזרחים (Whistleblowing), אך הייתה זו תוספת צנועה יחסית (Morse, 2008). בנוסף, כלי מדיניות זה פוגעים באמון של הציבור ברשות המיסים - במיוחד 'קו הצדק' שנתפס כמעודד מלשינות פסולה (למשל: רז, 2013). לאור זאת - וכפי שכבר הופנם ברשויות מס ברחבי העולם (OECD, 2012) - נראה שנדרשת התערבות נוספת, אפקטיבית יותר וידידותית יותר כלפי האזרחים מאשר האפיק הקלאסי של אכיפה והתרעה.

צעד ראשון להתמודדות אפקטיבית יותר עם התופעה של 'כלכה שחורה', הוא להבין טוב יותר מה מקורה העיקרי. הממצאים, הן הבינלאומיים והן המקומיים, מצביעים לכיוון של עסקים קטנים ובינוניים. לפי אומדנים במדינות המפותחות, 60-80% מהכלכלה הלא-מדווחת מתרחשת במגזר זה (OECD, 2012). אינדיקציה ישירה לגבי ישראל, ניתן לקבל מתוצאות סקר צרכנים של חברת הסקרים 'פאנלסי', המוצג בתרשים 3:



מקור: 'דה-מרקר', 30.8.2012.

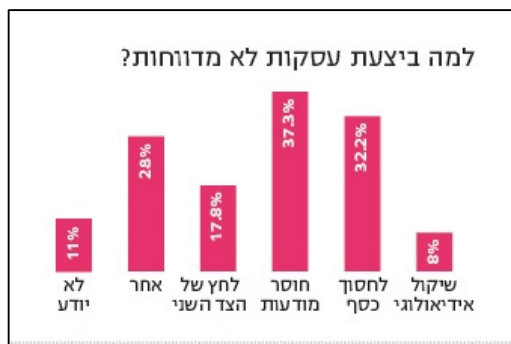
מבחינה תיאורטית, עסקים קטנים נוטים יותר להעלמות מס משתי סיבות עיקריות: ראשית, ההקשר מקל על העלמת המס – השירות ניתן רחוק מעין ציבורית (למשל בבית הלקוח – תיקונים ביתיים, שיפוץ, שיעור פרטי, נסיעה במונית), ועסקת מזומן ללא דיווח בקבלה יכולה להתבצע בקלות. שנית ובהמשך לכך, הסיכון לביקורת מצד רשות המיסים הוא נמוך. לא זו בלבד שהקושי לעריכת ביקורת מעלה את העלות האדמיניסטרטיבית של ביקורת, אלא שגם תקבולי המס

² מכונים בדרך כלל בספרות Small and Medium Enterprises – SME. הגדרת גודל עסקים מבוססת בישראל על מספר העובדים בעסק ועל מחזור המכירות השנתי שלו. 'עסק קטן' מוגדר כבעל עד 50 עובדים, מחזור עד 10 מיליון ש"ח; 'עסק בינוני' מוגדר כבעל עד 100 עובדים, מחזור עד 100 מיליון ש"ח. (ממ"מ, 2011).

הנוספים שעשויים לצמוח מביקורת העסק הקטן הבודד, הם נמוכים. העסקים הקטנים והבינוניים מהים שעלות הפיקוח הישיר עליהם גבוהה מהתועלת שבה, ולכן מגדילים את העלמת המס מצידם.³

לכאורה, ישנו מקור זמין בעל נגישות גבוהה למתרחש בעסקות הללו – קהל הצרכנים, מקבלי המוצר או השירות מבעלי העסקים הקטנים. הצרכנים יכולים להיות סוכנים יעילים להקפדה על עסקות מדווחות באמצעות דרישת קבלות עבור השירות והמוצר, אבל מרביתם לא עושים זאת. הסיבה לכך היא שללקוחות אין תמריץ חיובי ואולי אף יש תמריץ שלילי לבצע עסקה מדווחת: במקרה של עסקה מדווחת אין לצרכן רווח כלכלי ישיר, ואילו במקרה של עסקה לא מדווחת, פעמים רבות מוצעת הנחה מצד המוכר תמורת אי-דיווח (Marchese, 2009). במצב זה הלקוח מרוויח הנחה בשיעור המע"מ או חלק משמעותי ממנו, המוכר מרוויח את יתרת המע"מ ומס ההכנסה,⁴ והמדינה מפסידה את שניהם. אישוש עובדתי של טענה זו לגבי העלמת המס בישראל מוצג בתרשים 4, המציג את התפלגות תשובות צרכנים לשאלה מדוע ביצעו עסקות לא מדווחות:

תרשים 4: התפלגות הסיבות לביצוע עסקה לא מדווחת (דיווח עצמי של נשאלים).



מקור: 'דה-מרקר', 30.8.2012.

את חלק הארי של הסיבות המדווחות בתרשים ('לחסוך כסף'; 'חוסר מודעות'; 'לחץ של הצד השני'), ניתן לקשור למערך התמריצים של הלקוחות. בנוסף, כשנשאלו במפורש צרכנים לגבי הבחירה בתשלום לחשמלאי 580 ₪ עם קבלה, לעומת 500 ₪ ללא קבלה (16%, קרוב לשיעור

³ להערכת גורמים ברשות המיסים חלק הארי של המעלילים לא עושים זאת באמצעות אי-דיווח גורף על הכנסה אלא באמצעות דיווח חסר על הכנסה (נטליה מירוניצ'ב [19.4.2013], שיחת טלפון). המשמעות היא שהמעלילים מנהלים ספרי קבלות ולכן כל מה שנדרש הוא ליצור תמריץ ללקוחות לבקש את הקבלות.

⁴ הנחת העבודה בספרות היא שלמרות שהקבלות אמורות להוות ראיה בראש ובראשונה לתשלום מע"מ, הרי שבפועל רוב המוחלט של המקרים דיווח מלא על המע"מ יגרום בעקבותיו דיווח מלא על מס ההכנסה – זאת עקב היכולת לעקוב במדויק אחר היקף העסקים של העסק (Visa Europe, 2013).

המע"מ) – כ-40% מהצעירים אמרו שמעדיפים את העסקה הלא מדווחת, אינדיקציה נוספת לחשיבות התמריץ החיובי (ידה מרקר', 23.4.2013).

המסקנה המתבקשת היא שהקטנת היקף העסקאות הלא-מדווחות עשוי לקטון משמעותית אם ינתנו תמריצים חיוביים ללקוחות לדווח על עסקאות, שיאזנו את התמריץ השלילי שבהנחה. אמנם ניתן היה להעלות על הדעת תמריץ שלילי בדמות סנקציה כספית או פלילי – אך אכיפת תמריץ כזה, סובלת מאותה בעיית אינפורמציה של המוכרים – ואף חמורה יותר (קל יותר לעקוב אחרי פעילויות של עסקים דרך קניות מספקים וכדו'). זאת לעומת תמריצים חיוביים, היוצרים מצב בו חשיפה מרצון של עסקות מדווחות מצד לקוחות היא כדאית מבחינתם (Fabri, 2013).⁵

חלופות

תנאי-קדם משותפים

1. כל החלופות שיוצגו להלן בנויות על מתן תמריץ לצרכנים כנגד ביצוע עסקאות מדווחות, ולכן דורשות נוהל דיווח על קבלת קבלות. דיווח על קבלות באופן של אגירה פיזית של קבלות ושליחתן לרשות המיסים, הוא יקר בזמן ובמאמץ הן לצרכנים והן לרשות המיסים, וכן חשוף להונאות ולזיופי קבלות (Marchese, 2009).

לכן, ובכדי לעקוב באופן יעיל אחר הקבלות, יכללו כל החלופות מהלך של הרחבת הטמעת מערכת הקבלות האלקטרוניות. החיוב לשימוש במערכת כזאת התרחב מאז ההשקה בשנת 2010, אך נכון להיום מערכת זו מחויבת רק לעסקים שגודל המחזור שלהם הוא מעל 2.5 מיליון ש"ח (רשות המיסים, 2012). ההרחבה הנוספת תבקש להטמיע מערכות אלו עד לגודל מחזור של "עוסק פטור" (מחזור של 74,792 ₪). לא צפויה עלות למדינה מהרחבה זו, שמבוצעת בידי העוסקים עצמם. פירוט לגבי מהלך זה – ראה נספח ג'.

2. כל החלופות יידרשו קמפיין פרסומי מלווה בכלל ערוצי המדיה להגברת המודעות אליהם בעלות של כ-2 מיליון ₪ (אריאל ברקוביץ', [התכתבות דוא"ל 8.4.2013]).

⁵ חשוב לציין שעידוד בקשת קבלות לא צפוי לסבול מהיחס החברתי השלילי לו זוכים כלי מדיניות אחרים המבקשים להסתייע בדיווח של אזרחים-עמיתים, כמו 'קו הצדק' או מדיניות לעידוד חושפי שחיתויות בארגונים (Whistleblower). זאת, משום שהפרוצדורה של נתינת קבלה נתפסת כפעולה נורמטיבית שיש לה גם נפקויות שאינן כשורות למיסוי (כמו אישור על קבלת תשלום).

חלופה 1 – 'הגרלת קבלות'

בחלופה זו מוצע שאיסוף קבלות יתוגמל בהשתתפות בהגרלה נושאת פרסים בעלי שווי כספי ניכר, כך שהכמות וההיקף הכספי של הקבלות יגדיל את סיכויי הזכייה בהגרלה. המחקר ההתנהגותי הראה כי אנשים נוטים לבחור בהימור על פרס גדול על פני תועלת חומרית ודאית יותר – למרות שחישובים רציונאליים של תוחלת היו מורים אחרת. הטיה התנהגותית זו מאפשרת להשיג רמת היענות גבוהה מצד האזרחים תוך השקעה מועטה יחסית בפרסים, ולכן מבטיחה שהממשלה תקבל נתח משמעותי מתקבולי המיסים שיתווספו עקב ההגרלה (Fabbri, 2013).

מדיניות זו הונהגה במספר מדינות במזרח הרחוק, החל בטייוואן כבר ב-1951, ובשנות האלפיים בסין ובדרום קוריאה, ואף בדרום אמריקה (פורטו ריקו ובעיר סאו-פאולו בברזיל). מחקרי הערכה מראים על הצלחה מרשימה: 17% עלייה בתקבולים בסין, תוך קיום יחס של פרסים/תקבולי מס של 1:30 (כל שקל שהושקע בפרס נתן תשואה של שלושים שקלים בתקבולי מיסים; Wan 2010). הצלחות ברמות משתנות נקבעו בטייוואן (+75% בשנה הראשונה), דרום קוריאה (+17% תוך שנתיים) ופורטו ריקו (+7%) (Fabbri 2013; Reuters, 8.7.2012). בנוסף, נראה כי לטובת הצלחת חלופה זו בישראל תעמוד תרבות ההימורים המקומית: על פי סקר משנת 2001, 70% מהציבור הבוגר דיווח כי הוא משתתף במשחקי הימורים מסוג כל שהוא (ממ"מ, 2008).

פירוט:

- **אחריות ביצוע** – מנהל הכנסות המדינה בשיתוף פעולה עם רשות המיסים ומפעל הפיס.
- **מבנה ההגרלות:**
 - הקבלות המדווחות ייקלטו בבסיס הנתונים הממוחשב של רשות המיסים ושיוכן לאזרחים ייקבע לפי הפרטים המזהים המצויים על הקבלה. לאור הקבלות המדווחות ייקבעו סיכויי הזכייה - הללו ייקבעו באמצעות פונקציה הנותנת משקל בעיקר להיקף הכספי של הקבלות, אך גם לכמותן. כמות הקבלות חשובה כדי לאזן בין הסיכוי של בעלי הכנסה גבוהה לזכות בהגרלה לבעלי הכנסה נמוכה (שהיקף הצריכה שלהם נמוך יותר).⁶

⁶ עם זאת, יש לציין שלא מדובר באיזון מלא, שכן צרכנים בעלי הכנסה נמוכה גם מבצעים פחות עסקאות.

- השווי הכולל של הפרסים ייקבע כפונקציה של כמות התקבולים בשנה שעברה ושל כמות התקבולים הצפויה. נקודת ייחוס יהיה החוק הטיוואני בו נקבעה התקנה כי 3% מתקבולי מס ההכנסה העסקי יופנה לצורך הפעלת מערך ההגרות (Ministry of Finance, R.O.C, 2013). עם זאת, יש לאפשר הנחות מקלות בקביעת גובה הפרסים בשנה הראשונה של הפעלת המדיניות כדי ליצור הד ציבורי. בפרט, מוצע כי בשנה הראשונה להגרה תוענק כפרס ראשון בכל הגרלה דירה בשווי 1 מיליון ₪ (סה"כ 12 מיליון ₪ בשנה) – זאת בשל הערך הסמלי של דירה בדעת הקהל הישראלית.
- מבנה הפרסים יתבסס על שני עקרונות: ראשית, פרס ראשון גבוה למדי; שנית, ריבוי של פרסים קטנים שהסיכוי לזכות בהם גבוה. באופן זה יהיה ניתן להשיא את האפקט הפסיכולוגי של הגרות – הזכייה בפרס תיתפס הן כנגישה (נגישות הפרסים הקטנים) והן כאטרקטיבית (גובה הפרס הראשון).
- תכיפות ההגרות תיקבע לפעם בחודשיים (כפי שנעשה בטיוואן). עם זאת, בשנה הראשונה מומלץ לבצע הגרות בתדירות של אחת לחודש (כפי שנעשה בדרום קוריאנה), שוב בכדי לעורר הד ציבורי.

חלופה 2 – 'השתתפות בהכנסות'

בחלופה זו התמריץ לצרכנים לבצע עסקאות מדווחות הוא החזר כספי מהמדינה. גודל החזר לאזרח הבודד תלוי בשני משתנים: (1) העלייה בתקבולים ממיסים אותה ניתן לייחס לעלייה בכמות העסקאות המדווחות ו-(2) תרומתו היחסית של כל אזרח לביצוע עסקאות מדווחות. מבחינה קונספטואלית, חלופה זו הופכת את הצרכנים לשותפים בעליות תקבולי המיסים של המדינה. בכך היא מאזנת חלקית את התמריץ הכספי המוצע ללקוח על ידי המוכר, כאשר ההנחה היא שיחד עם התמריצים 'הפנימיים' לביצוע עסקה מדווחות (כמו תחושת חובה אזרחית/מוסרית) - איזון חלקי זה עשוי להספיק כדי לשנות את ההתנהגות של אזרחים ביחס לדיווח. בנוסף, העובדה שהתמריץ ניתן לא באופן ישיר כסובסידיה ללקוח עבור העסקה אלא כהתחלקות בכלל תוספת ההכנסות בסוף השנה, מוסיפה מימד של אי-וודאות המתמרץ את האזרחים להגדיל את הדיווח של עצמם ושל אחרים.

מבחינת הניסיון הבין-לאומי - נעשו מספר ניסיונות במדינות מערב-אירופיות לעודד ציות לחוקי המס בעיקר באמצעות הענקת פטור ממס אל מול הוצאות בתחומים ספציפיים (בעיקר בתחום

הבנייה ושיפוצי בתים). מדווח על הצלחה מסוימת, אך ללא הצגת אומדנים כמותיים לגבי גודל ההשפעה על תקבולי המס (Williams and Ronney, 2009, p.36). במקביל, הגבלתה של החלופה לסקטורים מסויימים מצמצמת מראש את יכולתה של החלופה להשפיע כאשר התופעה היא חוצת-סקטורים. לכן, בחלופה המוצעת ניתן חיזוק של אפקט הסובסידיה – הן באמצעות החלתו על כלל העסקאות, הן באמצעות האפקטים הפסיכולוגיים של הענקת כסף ממש ולא רק פטור ממס, והן באמצעות מרכיב אי-הוודאות לגבי גודל ההחזר.

פירוט:

- **אחריות** – מנהל הכנסות המדינה בשיתוף עם רשות המיסים.
- **סך המשאבים להחזר** – הסך הכולל שתחלק הממשלה לאזרחים יעמוד על 50% מתוספת הגבייה שניתן לייחס לעלייה בכמות העסקאות המדווחות (זאת באמצעות אומדן כלכלי שינכה השפעות אחרות, למשל צמיחה). הסכום זה נקבע בגובה זה משתי סיבות: ראשית, כדי לשדר תחושה של שותפות אמיתית של הממשלה עם הצרכנים, ושנית, בכדי להביא לרמת שיפור גבייה משמעותית יותר.
- **החלק היחסי שיוחזר לכל אזרח** ייקבע כפונקציה בה ניתן משקל עיקרי להיקף הקבלות אבל גם לכמותן (מטעמים של שוויון – ראה חלופה 1).
- **אופן ההחזר** – ייקבע כי החזר יועבר בפועל לחשבונות הבנק של האזרחים באמצעות רשות המיסים, תוך כדי יידוע האזרחים באמצעות מכתב שישלח בדואר. במכתב יופיעו דברי תודה על שיתוף הפעולה ודברי עידוד להמשך המאמצים לביצוע עסקאות מדווחות בשנה החולפת (כמו תיאור הגדלת הגבייה, שיעור ההחזר לאזרחים נמרצים במיוחד).
- **עיתוי ההחזר** – לא יאוחר מסוף הרבעון הראשון של השנה האזרחית העוקבת.

חלופה 3: הכרה ציבורית ב"אזרחות מס טובה"

כללי: חלופה זו בניגוד לשתי החלופות הקודמות, אינה מעניקה תמריץ חיובי בעל אופי כספי, אלא פועלת באמצעות התמריץ שבהכרה ציבורית ראויה. חלופה זו כוללת מספר צעדים אשר צפויים לחזק את "התמריצים הפנימיים" (כמו תחושת חובה אזרחית ומוסרית, דימוי חברתי) לביצוע עסקאות מדווחות באופן שיאזן את התמריץ החומרי לביצוע עסקה לא מדווחת. במצב הנוכחי, אין הכרה ב"אזרחות מס טובה" כפי שיש למשל ביחס להכרה בשירות צבאי או בעשייה אזרחית למען החברה.

מלבד המלצה תיאורטית בכיוון זה של חוקרים מובילים בתחום ציות למס (Feld and Frey, 2007), לקיומם של תמריצים כאלה יש דוגמאות בניסיון הבין לאומי: כך למשל ביפן מוענק למצטיינים בתחום המס הכרה בדמות תצלום עם הקיסר ובדרום קוריאה נהנים הללו משורה של תעודות ופרסים כולל גישה בחינם לטרקליני VIP בשדות התעופה (Feld et. al., 2006). במקביל, קיימת הכרה בספרות בהשפעתם המובהקת של תמריצים לא-חומריים על ההתנהגות בתחומים בעלי אופי ערכי ואזרחי (Arieli et. al. 2009), כאשר גם את ההיענות לחוקי המס ניתן לראות ככלולה בתחומים אלה. תחום ערכי שבו באים הדברים לידי יישום והערכה אמפירית הוא תחום תרומות הדם. כך למשל באיטליה הענקת מדליות לתורמי דם בטקס פומבי הביא לקיצור המרווחים בין תרומות בשיעור של 15% (Lactera and Macis, 2008).

לא זו בלבד שהמחקר קובע שתמריצים לא-חומריים מועילים בתחומים הנתפסים כערכיים, אלא לחלק מן הדעות, לעיתים האלטרנטיבה החומרית אינה רצויה. זאת, כאשר מדובר בתחום שבו יש שאיפה ציבורית להגן על צביונו כתחום ערכי במקביל לרצון לתת תמריץ. לכך יש סיבה ערכית (פגיעה בערכיות התחום עקב 'מיסחור' התחום), אך גם סיבה של פגיעה בתוצאות המדיניות עקב אפקט "הדחיקה" (Crowding-Out). זוהי תופעה שמתעד המחקר ההתנהגותי, בה כאשר מפעילים תמריצים חומריים בתחום מדיניות בו קיימת מוטיבציה ערכית ייתכן כי התוצאה תהיה אפקט מוחלש של התמריץ החומרי. זאת, ככל הנראה משום שהתמריץ החומרי ממסגר עבור מושאי המדיניות את תחום המדיניות במושגים של האינטרס העצמי שלהם, דבר הדוחק את המוטיבציה הערכית מלבוא לידי ביטוי בתחום זה (סקירה עדכנית אצל Bowles and Polania-Reyes, 2012).⁷

פירוט:

- **אחריות** – מנהל הכנסות המדינה בשיתוף פעולה עם דוברות משרד האוצר ורשות המיסים, בית הנשיא, משרד התחבורה ומשרד התרבות ומרכז השלטון המקומי.
- **תעודת "אזרחות מס טובה"**: הרכיב הראשון של מערך ההוקרה המוצע הוא תעודת "אזרחות מס טובה". תעודה זו תבטא הערכה ציבורית לפעילות לטובת קיומה של

⁷ אפקט זה הוא גם הסיבה מדוע לא ניתן לשלב חלופה זו יחד עם החלופות הקודמות לה - יצירת מיסגור סותר של תחום המדיניות עקב הפעלה של כלי מדיניות הפונים בו זמנית למוטיבציה ערכית וחומרית - עלולה לבטל את האפקט של שני סוגי הכלים גם יחד.

מערכת מס בריאה. התעודה תוענק ל-0.1% האזרחים המצטיינים בקיום עסקאות מדווחות מבין האוכלוסייה הבוגרת (לכל היותר כ-5,000 איש) – שיעור המהווה איזון בין הרצון ליצירת תחרותיות לבין הרצון ליצור תחושה של מעגלי זכייה רחבים. תעודה זו תביא לידי הערכה זו בשני מישורים:

○ טקס ההענקה: התעודה תוענק מדי שנה סביב סוף שנת המס, במעמד נציגי ציבור מהרשות המקומית ויפורסמו בעיתונות המקומית. הסיבה להדגשה המקומית היא כדי להגדיל את כמות הזוכים כמו גם את האלמנט של הדימוי החברתי שחזק יותר ברמה המקומית, שנמצא בעל משמעות במחקר (Lactera and Macis, 2008).

○ בנוסף, ל-120 המוצלחים ביותר ברמה הארצית תוענק התעודה בטקס ביום העצמאות ביום העצמאות בבית הנשיא (בדומה לטקס חיילים מצטיינים).

○ הטבות:

- מחזיקי התעודה יזכו להטבות בגישה לשירותים ציבוריים. בתוך כך יזכו להנחה בשימוש במוסדות תרבות, פארקי טבע ותחבורה ציבורית. ההנחה תהיה בשיעור של 50%, בדומה להטבה שמעניקה 'תעודת אזרח ותיק'.
- ההטבות ימוסגרו תקשורתית לא כהטבות חומריות גרידא, אלא כהכרה סמלית בתרומה למדינה של "אזרחי המס". בפרט, יודגש כי הסמליות כאן חזקה במיוחד משום שאזרחים אלה, בתורמם לאפקטיביות של מערכת המס, אפשרו את העצמת השירותים הציבוריים הללו התלויים בכספי המיסים.

השוואה בין החלופות

אפקטיביות (70%): מושג האפקטיביות בהקשר של מדיניות אל מול השתמטות ממס הוא העלייה בתקבולי המיסים בניכוי העלות הנחוצה לצורך הפעלת המדיניות.⁸ מכיוון שהמדיניות מכוונת להעלאת הכנסות המדינה נטו, קריטריון זה מקבל משקל עיקרי בהשוואה בין החלופות. האומדנים לתוספת ההכנסות ולעלות התקבלו על בסיס הניסיון העולמי בהפעלת צעדי מדיניות דומים ומחקר התנהגותי בתחומים קרובים. בטבלה 1 מדווחות: (1) תוספת ההכנסות הצפויה מכל אחת החלופות; (2) העלות שלה (במונחי תקבולי מס), (3) תוספת ההכנסות נטו [הפחתת (2) מ-(1)]. לאור ההבדלים בתוספת הכנסות נטו נקבע בשורה התחתונה הציון היחסי של כל חלופה בקריטריון זה (3 – החלופה המוצלחת ביותר בקריטריון, 1 – הגרועה ביותר). החישובים והמקורות להשוואה זו מפורטים בנספח א'.

טבלה 1: השוואת חלופות - אפקטיביות

אזרחות טובה'	השתתפות בהכנסות'	הגרלת קבלות'	
2.66%	13.5%	15%	גידול בתקבולים
0.00001%	6.75%	3%	עלות שוטפת (כאחוז מתקבולים)
~2.66% (6.1 מיליארד ₪)	6.75% (13.7 מיליארד ₪)	12% (27 מיליארד ₪)	הכנסות נטו
1	2	3	ציון יחסי

⁸ במובן זה סוגיית מדיניות זו פשוטה יותר מסוגיות מדיניות אחרות בהן משווים תועלות ממין אחד ועלויות ממין אחר ("תפוחים ותפוזים"), לסוגיה זו בה התועלות והעלויות נמדדות בערכים כספיים ישירים ("תפוחים ותפוזים"). במובן זה, נכון יותר להסתכל על התועלת והעלות יחד, כבהשקעה פיננסית.

ישימות (15%) :

ישנם שני מאפיינים עיקריים המבחינים בין החלופות מבחינת מידת הישימות שלהן :

1. הצורך בחקיקה ראשית - בהתייעצות עם בעלי ידע משפטי, נראה כי חלופת 'הגרלת הקבלות' וכן חלופת 'השתתפות בהכנסות' דורשים חקיקה ראשית בכנסת, בשל השאלות שמעלה נתינת תמריץ חומרי לתשלום מס הכנסה וכן היותן קובעות החזרים משמעותיים במס הכנסה. לעומת זאת, החלופה השלישית בשל האופי הסמלי גרידא שלה, אינה מצריכה חקיקה ראשית (משה אוסטר, [תכתובת דוא"ל, 3.7.2013]).

2. האם יהיה ניתן להתחיל ביישום החלופה גם ללא הרחבת הטמעת מערכת הקבלות האלקטרוניות – באופן אידיאלי יש להקדים ליישום כל אחת מן החלופות את הרחבת הטמעת מערכת הקבלות האלקטרוניות גם לעסקים קטנים. עם זאת, הכרחיות דרישה זו אינה שווה בין כל החלופות: היא הכרחית רק כאשר מתקיימים שני תנאים מצטברים – (1) מדובר בהחזר כספי (2) יש צורך במעקב אחרי כלל הקבלות לצורך נתינת התמריץ. לכן, עבור החלופה השנייה היא הכרחית – בשל העובדה שמדובר בנתינת גמול של החזרים כספיים כנגד קבלות, שימוש בקבלות נייר עלול ליצור "שוק שחור" של קבלות וקבלות מזויפות; ובשל הצורך לעקוב אחר כל הקבלות של הפרט הרי טיפול בקבלות פיזיות עלול לתבוע עלויות אדמיניסטרטיביות שיהפכו את החלופה ללא כדאית. זאת, לעומת חלופת 'הגרלת קבלות' שאמנם גם היא פותחת פתח לתמריץ כספי אך אין בה צורך לאסוף את כל הקבלות – די להציג בה את הקבלה הזוכה. לכן, ניתן ליישם אותה, לפחות בתקופת "פיילוט" באמצעות מערכת הנפקת קבלות פיזיות והגרלה של מספרי קבלות (כפי שנעשה בטיוואן ובסין בתחילה – Fabbrì, 2013). גם את חלופת 'אזרחות טובה' ניתן לבצע במסגרת המערכת הפיזית הקיימת – שהרי למרות שהיא דורשת דיווח על כלל הקבלות, לא מדובר בתמריץ כספי, ולכן אין חשש סביר שמערכת הדיווח הפיזי תהיה מוצפת או שיתבצעו זיופים.

טבלה 2 מסכמת את ההשפעות השונות על מידת הישימות (V) כאשר לחלופה יש יתרון במימד

הנידון, X כאשר היא בעלת חסרון (ו), ונותנת ציון יחסי לכל חלופה :

אזרחות "טובה"	השתתפות בהכנסות	הגרלת קבלות	
V	X	X	חקיקה ראשית
V	X	V	היכולת לוותר על מערכת הקבלות האלקטרוניות
3	1	2	ציון יחסי

השפעות חיצוניות שליליות (15%): החלופות המוצעות נבדלות זו מזו לגבי שתי 'השפעות חיצוניות' שיכולות לנבוע מהן. הראשונה קשורה ליצירת תודעה של מסחור של תחום המס, עקב הכנסת תמריצים חומריים ליצירת הציות לחוקי המס.⁹ חסרון זה קיים לגבי חלופת 'הגרלת קבלות' וחלופת 'השתתפות בהכנסות', המציעות תמריצים חומריים. לעומת זאת, חלופת "אזרחות טובה" פועלת באמצעים סמליים על 'התמריצים הפנימיים'. ההשפעה החיצונית השנייה, קשורה בעידוד תופעת ההימורים הנושאת בחובה גם חסרונות מנקודות הראות של הרווחה החברתית (לפירוט החסרונות ראה: ממ"מ, 2008). בנקודה זו לוקה חלופת 'הגרלת קבלות' בלבד.

טבלה 3 מסכמת את ההשפעות החיצוניות (V) כאשר לחלופה יש יתרון במימד הנידון, X כאשר היא בעלת חסרון בו, ונותנת ציון יחסי לכל חלופה:

⁹ ראה הרחבה בעניין במסגרת תיאור חלופת 'אזרחות טובה'.

טבלה 3: השוואת חלופות – השפעות חיצוניות

"אזרחות טובה"	השתתפות בהכנסות	הגרלת קבלות	
V	X	X	מסחור
V	V	X	עידוד הימורים
3	2	1	ציון יחסי

סיכום משוקלל של ציוני שלושת החלופות לפי הקריטריונים השונים מופיעים להלן בטבלה 4:

טבלה 4: השוואת חלופות – סיכום

"אזרחות טובה"	השתתפות בהכנסות	הגרלת קבלות	
1	2	3	אפקטיביות (70%)
3	2	1	השפעות חיצוניות (15%)
3	1	2	ישימות (15%)
1.6	1.85	2.55	סה"כ (משוקלל)

המלצת המדיניות – 'הגרלת קבלות'

כפי שניתן להבחין מטבלה 4, חלופת 'הגרלת קבלות' היא החלופה בעלת הציון המשוקלל הגבוה ביותר (2.55), והיא החלופה המומלצת ליישום.

חלופה זו עדיפה על שתי החלופות האחרות, מכיוון שהיא בולטת לטובה בשיעור העלייה בתקבולי המס נטו כתוצאה מהפעלתה, בנצלה אפקט התנהגותי חזק הקשור בהגרלות. אפקט זה גורם

לאנשים להניח בצד את החישוב הרציונאלי של תועלת מיידית מקיום עסקה לא מדווחת, לטובת סיכויי זכייה נמוכים בפרס גדול. כך הממשלה יכולה להשקיע בפרסים סכומים נמוכים ביחס לתקבולי המיסים החוזרים אליה. יתרון זה מזניח בסופו של דבר 'השפעות חיצוניות' המעיבות על יישום חלופה זו.

נספח אסטרטגי

הקדמה

כדי ליישם את המלצת המדיניות של מסמך זה – 'הגרלת קבלות' – נפנה לסקור את "מפת השחקנים" הרלוונטיים אליה. מתוך ניתוח "המפה" ינבעו גם הסוגיות שאיתן הוצאת המדיניות מהכוח אל הפועל תיאלץ להתמודד – הן לפני האימוץ שלה והן אחריו.

"מפת השחקנים"

בטבלה להלן מוצג ניתוח של השחקנים הרלוונטיים ליישום המדיניות המוצעת:

שם השחקן	ערכים	אינטרסים	שיח / רגישות לשיח	עמדה	משאבים
משרד האוצר	הגדלת הקופה הציבורית	הגדלת תקבולי המיסים במינימום עלויות	כלכלני - תועלת משקית, התערבות באמצעות תמריצים.	תמיכה	1. הקצאה תקציבית 2. אחריות על רשות המיסים
רשות המיסים	1. הגדלת תקבולי המיסים. 2. שמירה על מערכת יחסים טובה עם משלמי המיסים	1. הקטנת כמות המפקחים על מגזר העסקים הקטנים – מגזר שעלויות האכיפה בו גבוהות וה'רווחיות' שלו מבחינת המיסוי עבור כל נישום היא נמוכה. 2. מידע רב יותר על פעילות הנישומים.	נכון לעכשיו, שיח של דיווח מס אמת כ'צדק', לכן עלולים להיות רגישים לתימרוץ חיובי לשמירה על חוקי המיסים. עם זאת, בהתחשב בכך שהלקוח איננו מושא פלילי, נראה פחות בעייתי.	תמיכה	1. אחריות על ניהול מערכת המיסים, כולל אחריות על אמצעי הדיווח – חשוב ליצירת והטמעת מערכת המעקב אחר עיסקאות מזומן.
משרד הכלכלה	1. עידוד הפעילות	1. שמירה על כמות ורווחיות	שיח כלכלני	מתנדנד (בשל החשש	1. אחריות על תימרוץ עסקים

<p>קטנים – עשוי להיות שימושי לצורך רתימת העסקים הקטנים למהלך.</p>	<p>לפגיעה בעסקים הקטנים)</p>		<p>העסקים הקטנים. 2. עידוד המגזר החרדי לבחירה באפיקי תעסוקה מתגמלים (שערכם יעלה אם האלטרנטיבה של עבודה לא מדווחת תיהפך לפחות אטרקטיבית).</p>	<p>המשקית והתעסוקה. 2. בכלל זה תשומת לב מיוחדת לעסקים קטנים (דרך הרשות לעסקים קטנים)</p>	
<p>1. כוח פרלמנטרי – קולות להצבעה (21 מנדטים) וראשות ועדת הכלכלה (ח"כ אבישי ברוורמן) 2. גיוס דעת קהל</p>	<p>מתנדנדים – נטייה לכיוון התנגדות (בשל הרצון לבסס מאמצים אל מול "הטייקונים" ולא אל מול גבייה נוספת משכבות הביניים והחלשות).</p>	<p>שיח של "צדק חברתי"</p>	<p>1. הפגנת לעומתיות אל מול פעילות ממשלתית 2. שיקולי פופולאריות אל מול שכבות הביניים והחלשות</p>	<p>1. צמצום פערים בין השכבות העשירות לשכבות הביניים והחלשות 2. חיזוק תפקידה של הממשלה במשק</p>	<p>ח"כים ממפלגות שמאל באופוזיציה (עבודה, מר"צ)</p>
<p>1. כוח פוליטי – בכנסת ו'לשון</p>	<p>מתנדנדים – נטייה לכיוון</p>	<p>1. שיח "איכות חיים"</p>	<p>1. חיזוק שר האוצר</p>	<p>1. הגנה על מעמד הביניים</p>	<p>ח"כים ממפלגת 'יש</p>

<p>מאזוניים' בממשלה (+19 מנדטים). 2. גיוס דעת קהל</p>	<p>תמיכה</p>	<p>2. שיח "שוויון בנטל"</p>	<p>מהמפלגה (לפיד) 2. שיקולי פופולאריות אל מול שכבות הביניים והחלשות</p>	<p>2. "שוויון בנטל"</p>	<p>עמיד' (וכן ח"כים חברתיים מ'הליכוד'</p>
<p>1. כוח פוליטי בכנסת (18 מנדטים) 2. יכולת הגיוס של הציבורים הללו להכשלת היישום של המהלך</p>	<p>התנגדות</p>	<p>שיח של פגיעה בשכבות החלשות והעברת הנטל אל העשירים</p>	<p>1. דאגה (מסוימת) היתפסות כציבור ערכי ומוסרי</p>	<p>דאגה לרווחתם של הציבור החרדי (שחלקו ביכלכלה שחורה' גדול על פי הערכות [אילן 2000])</p>	<p>ח"כים ממפלגות חרדיות (ש"ס ואגו"י)</p>

<p>1. כוח פוליטי בכנסת (11 מנדטים)</p> <p>2. יכולת הגיוס של הציבורים הללו להכשלת היישום של המהלך</p>	<p>התנגדות</p>	<p>שיח של ראיית אי-תשלום המס כאי-הכרה במדינה ומחאה על הקיפוח מצד המדינה</p>		<p>1. דאגה לרווחתם של הציבור הערבי (שחלקו ביכלכלה שחורה' גדול על פי הערכות [כלכליסט, 25.6.13])</p>	<p>ח"כים ממפלגות ערביות (רע"מ-חד"ש-בל"ד)</p>

<p>היכולת לטרפד הטמעת מערכת המעקב אחרי עסקאות מזומן.</p>	<p>התנגדות</p>	<p>1. סביר שינסו להשתמש באופן אינסטרומנטלי שיחים הקיימים כדי לטרפד את המהלך – שיח ה'צדקי'; שיח ההתנגדות להימורים.</p> <p>2. יהיו רגישים לייחוס האשמה כלפי המגזר של עסקים קטנים.</p>	<p>שמירה על רמת הרווחיות הנוכחית של העסקים הקטנים</p>	<p>דאגה לרווחתו של הציבור החרדי שחלקו ב'כלכלה השחורה</p>	<p>אירגון העסקים הקטנים והבינוניים (לה"ב)</p>
--	----------------	---	---	--	--

<p>1. דעת קהל. 2. ידע ושליטה בתחום ההימורים בישראל.</p>	<p>מתנדנד (מצד אחד, שותף ליישום המהלך; מצד שני, חשש לפגיעה במשחקי ההימורים הקיימים).</p>	<p>שיח המדגיש את יתרונות ההימורים לחברה</p>	<p>הגדלת ההשתתפות במשחקי מפעל הפיס</p>	<p>1. אחריות על ההימורים החוקיים 2. החזרת תקבולי ההימורים לחברה הישראלית</p>	<p>מפעל הפיס</p>
---	--	---	--	--	-------------------------

|

ניתוח מפת השחקנים מעלה את סוגיות היישום העיקריות של המדיניות החדשה:

1. ההתמודדות עם "שיח האנטי-מסחור" – ההתנגדות מצד גורמים שונים שתעשה שימוש בטיעון נגד "המסחור" של חוקי המס (בין אם מדובר בשימוש אותנטי ובין אם מדובר בשימוש המשרת אינטרסים אחרים)
2. יצירת בסיס פוליטי להעברת החקיקה הנדרשת
3. התנגדות של בעלי העסקים הקטנים והבינוניים למעבר לחשבוניות אלקטרוניות גם עבור עוסקים קטנים.
4. רתימת מפעל הפיס – השותף בעל הידע המקצועי – לתמיכה במהלך למרות חששותיו מפני הקטנת ההשתתפות בהגרלות שהוא כבר מנהל.

1. ההתמודדות עם "שיח האנטי-מסחור"

השיח, שמנהלת רשות המיסים סביב השתמטות ממס במצב הקודם לאימוץ המדיניות המוצעת, הוא שיח שניתן לכנות אותו 'צדק חשדני'. שיח 'הצדק' ממוקד ביצירת עיונות פנים-חברתית בין האזרחים, על בסיס העובדה שיש כאלה המשלמים מס ו"נושאים בנטל" ויש משתמטים ה"רוכבים על כתפיהם" של האזרחים ההגונים (ראה תמונה). זאת, לצד שיח של הרתעה הכולל מבצעי אכיפה נקודתיים ופירסומם.

תמונה המשקפת את שיח הצדק הנוכחי של רשות המיסים



מקור: דף הבית של אתר האינטרנט של רשות המיסים (אוחזר 10.7.2013).

בראיית מתנגדי המדיניות, המדיניות המוצעת מעבירה את השיח על ציות לחוקי המס לשיח תועלתי של רווח לאזרחים מביצוע עסקאות מדווחות. לדידם, יש כאן חשש לפגיעה ב"מוטיבציה הפנימית" לציות לחוקי המס ולכן ליעילות המדיניות, ובמקביל יש כאן פגיעה במוסר האזרחי עקב מסחור חוקי המס, ואולי החוק בכלל, והכפפת הציות להם לשיקולים של רווח והפסד חומריים. יש שיוסיפו התנגדות להעמקה נוספת של תרבות ההימורים בארץ, ובמיוחד תוך כדי חיבורה למערכת אכיפת החוק.

הדרך המומלצת להתמודדות עם אתגר זה למדיניות החדשה, היא באמצעות אסטרטגיה תקשורתית מתאימה. לצורך הצלחתה עליה לכלול את המסרים הבאים בדין ודברים מול המתנגדים ובדברור לאמצעי התקשורת:

פירוט	מסר
הדגשת ההצלחה של מדיניות זו ברחבי העולם, מה שמראה גם על הכדאיות הכללית של המדיניות העולה על החסרונות. מצב עובדתי זה: (1) מייתר את הטענה לפגיעה ביעילות עקב דחיקת "המוטיבציה הפנימית" (2) מהווה מענה לחשש מהעמקת תופעת ההימורים – היתרונות עולים על החסרונות.	הצלחה עולמית
יש כאן צעד חשוב של שינוי השיח של רשות המיסים מול האזרחים משיח של חשדנות לשיח של שיתוף פעולה. זהו כיוון שמומלץ במחקר ושרשויות מיסים רבות בעולם המפותח הולכות בו.	יצירת שיח חיובי בין רשות המיסים לאזרחים
הגרלת הקבלות לא מבוססת על שיח "ממוסחר" קלאסי אלא על שיח "משחקי", הבנוי על הריגוש שבהגרלה. אשר על כן, מובלעת בו ההנחה שלא מדובר על שינוי יחס כולל לחוק.	ההבדל בין שיח "משחקי" לשיח "ממוסחר"
1. במצב הקיים החוק לא מייחס אחריות ללקוח לבצע עסקה מדווחת. 2. גם להמשך מצב העלמת המס ברמתו הנוכחית יש מחיר מוסרי ואזרחי.	הדגשת המצב הקיים
המדיניות מיועדת ליצור נורמה של ביצוע עסקאות מדווחות ולכן בהינתן שיושגו התוצאות המתאימות, יהיה ניתן לשקול בהמשך להסירה או לצמצמה.	"הוראת שעה" לתיקון עיוות

2. יצירת בסיס פוליטי להעברת החקיקה הנדרשת

כפי שהוצג במפת השחקנים ישנן שלוש קבוצות פוליטיות עיקריות שיכולה להיות להן התנגדות למהלך המוצע:

1. חלקים מהקואליציה – בעיקר ח"כים מייש עתיד' בצירוף ח"כים חברתיים מהליכוד, שיחששו מהפגיעה במיעמד הביניים הן עקב הקטנת שולי הרווח של עסקים קטנים והן עקב עליית המחיר לצרכן, עקב הגדלת תשלום המס.

2. אופוזיציה - ח"כים ממפלגות שמאל (עבודה ומר"צ) – המבקשים לפעול כנגד פעילות הממשלה, ובפרט נוטים להגדיל את כוחה של המדינה באמצעות הצרת צעדי השכבות העשירות. הללו עלולים לטעון שהגדלת תקבולי המס על חשבון שכבות הביניים והחלשות אינה צודקת בשעה ש"הטייקונים" מבצעים התחמקות ממס באמצעות תכנוני מס אגרסיביים.

3. אופוזיציה – ח"כים ממפלגות חרדיות (ש"ס ואגו"י) וערביות (חד"ש, בל"ד, רע"מ) – שעליהן ייתכן לחץ מצד ציבור בוחריהן להתנגד עקב נפוצותה של 'כלכלה שחורה' באוכלוסיות אלה לפי חלק מההערכות.

הקבוצות המתנגדות עלולות להציב אתגרים משני סוגים למהלך: האחד, הכשלת מהלך החקיקה בכנסת. השני, הכשלת שלב היישום, באמצעות התנגדות של השטח, בעלי עסקים וצרכנים כאחד – הכוונה בעיקר לציבור החרדי שהוא בעלת יכולת התגייסות גבוהה.

האתגר הראשון איננו קשה מדי. זאת, משום שהקואליציה מסוגלת להעביר הצעות חוק בהתבסס על כוחה העצמי. לכן יש להתגבר בעיקר על התנגדות מתוך הקואליציה פנימה. לשם כך, יש בעיקר להדגיש תקשורתית את התרומה של הקטנת הכלכלה השחורה לשיפור השירותים הציבוריים; הפחתת נטל המס; ביטול היתרון התחרותי המלאכותי של עסקים קטנים שאינם משלמים מס – ערכים העולים בקנה אחד עם ערכי המתנגדים מתוך הקוליציה פנימה.

עם האתגר השני, של הכשלת שלב היישום – מכיוון שהאוכלוסיות המתנגדות כמו הציבור החרדי והערבי שייכים לשכבות נמוכות מבחינה כלכלית, לתמריץ הכלכלי שבהגרלה המוצעת יש פוטנציאל למנוע ניסיונות להכשלת היישום של המהלך. כדי להביא פוטנציאל זה לידי מימוש יש לבצע במסגרת קמפיין הפרסום שילווה את המהלך מיקוד באוכלוסיות עם המסר שידגיש את סיכויי התגמול הכספי כתוצאה מהשתתפות במהלך.

3. התנגדות עסקים קטנים ובינוניים: הרחבת השימוש בקבלות אלקטרוניות

כאמור, לכתחילה רצוי כי כתשתית למדיניות 'הגרלת הקבלות' תקדם הרחבת הטמעת מערכת הקבלות האלקטרוניות בקרב עסקים קטנים (לא כולל "עוסקים פטורים"). לפני שנה הורחבה חובה זו לעסקים החל מגודל מחזור של 2.5 מיליון, וכעת מוצע להרחיבה עד לגודל מחזור של "עוסק פטור" (74,792 ₪).

תחום הקבלות האלקטרוניות בישראל הגיע למצב יחסית מפותח, כך שכיום אין צורך ברכישת תוכנה, וניתן להשתמש במספר שירותים מקוונים זולים, אליהם ניתן לגשת מכל מחשב, ובכלל זה מכל טלפון סלולארי חכם (ראה למשל: <http://www.greeninvoice.co.il>). מחקר עדכני מראה כי שיעור החדירה של טלפונים חכמים בישראל הוא 57% בכלל האוכלוסייה ('גלובס', 10.6.2013), כשיש להניח שבקרב עצמאים שיעור החדירה גבוה יותר בשל העובדה שהעבודה דורשת לעיתים קרובות ניידות גבוהה. בנוסף, המעבר לקבלות אלקטרוניות עשוי להקל על העצמאים בזמן ובכסף, עם צמצום ההוצאות והטרחה על תפעול מערך הקבלות הפיזי.

עם זאת, עדיין תיתכן התנגדות אפשרית למהלך מצד איגוד העצמאים (לה"ב), הן לפני אימוץ המדיניות והן לאחריה. לאור זאת, יהיה ניתן במקרה הצורך להתגמש לגבי החיוב למעבר לקבלות אלקטרוניות, ולבנות על הטמעה וולונטרית למערך – כך שיהיה מעודד באופן משולב על ידי (1) לחץ צרכנים, שיהיו מעוניינים שהקנייה תאפשר להם להשתתף בהגרלה; (2) תמריצים צנועים לבעלי העסקים – למשל עדיפות בטיפול ופישוט הליכים של רשות המיסים אל מול פניות של בעלי עסקים העושים שימוש בקבלות אלקטרוניות. תהליך כזה הצליח במהלך היישום של מדיניות ההגרלה בדרום קוריאה (Kim and Kim, 2013).

אם התנגדות בעלי העסקים הקטנים תימשך ניתן יהיה לקדם באמצעות הגדלת תקציב הרשות לפיתוח עסקים קטנים ובינוניים ב-15 מיליון שקלים (10% מתקציב הרשות לעסקים קטנים ובינוניים לשנת 2013; אתר 'התקציב הפתוח') - עלות זניחה יחסית לגודל העלייה בהכנסות ממיסים.

4. רתימת מפעל הפיס ליישום המדיניות

למרות השותפות המוצעת לו במהלך, מפעל הפיס חושש מפני הדחיקה בשימוש בהגרלות שהוא כבר מפעיל עקב הפניית הביקוש להגרלות ל'הגרלת הקבלות' החדשה. מכיוון שמפעל הפיס הוא השותף בעל הידע המקצועי, ניתן להקל על התנגדותו בשני האופנים הבאים:

1. *שכנוע באמצעות מחקר* - המחקר בנושא טוען שדחיקת ביקוש בתחום ההגרלות

מתרחשת בצורה חלשה יותר כאשר המוצרים מבודלים אחד מן השני בצורה ברורה

(NERA, 2012). במקרה הזה ברור לצרכנים ש"מוצר ההגרלה" החדש שונה.

2. *פיצוי* – אם שלב השכנוע לא יועיל יהיה ניתן להתחייב להעביר פיצוי כספי במקרה של

אובדן רווחים, עד גובה של 50 מיליון ₪ (1% מתקציב מפעל הפיס). העברת הכספים

תותנה בכך שישמשו להשקעה חברתית של מפעל הפיס ולא להוצאות שוטפות, בכדי לשמר את התרומה של ההגרלה למימון מוצרים ציבוריים'.

לוח זמנים לביצוע

שלב א' – טרום חקיקה

אוגוסט 2013 – הקמת צוות לעיצוב מתווה יישום המדיניות וניסוח הצעת החוק, בהובלת משרד האוצר ובהשתתפות רשות המיסים, מפעל הפיס ומשרד הכלכלה.

שלב ב' – חקיקה

אוקטובר 2013 – פרסום תוצר עבודת הצוות כתזכיר חוק (שינויים בהתאם להסתייגויות).
נובמבר 2013 – הגשת טיוטת חוק לוועדת השרים לענייני חקיקה (שינויים בהתאם להסתייגויות).
דצמבר 2013 – הנחת הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה; לאחר האישור דיון בוועדות הכנסת;
ינואר 2014 – אישור החוק בקריאה שנייה ושלישית; לאחר האישור, שינוי תקנות רשות המיסים להרחבת החיוב לשימוש במערכת קבלות אלקטרוניות לכלל העוסקים (מלבד "עוסק פטור"), החל מינואר 2014.

שלב ג' – ביצוע שלב החדירה של המדיניות

פברואר-מרץ 2014 – קמפיין "חדירה" תקשורתי להעלאת המודעות להגרלה.
1 אפריל 2014 – הגרלה ראשונה חגיגית.
(הגרלות חודשיות מדי 1 לחודש עד סוף השנה).
דצמבר 2014 – פרסום נתונים על השינויים בהיקף התקבולים ממיסים; אסיפה חוזרת של הצוות לצורך היערכות וקביעת היקף הפרסים לשנת 2015.
(הגרלות חודשיות מדי 1 לחודש עד סוף השנה).
דצמבר 2015 – פרסום נתונים על השינויים בהיקף התקבולים ממיסים; אסיפה חוזרת של הצוות לצורך היערכות וקביעת היקף הפרסים לשנת 2016.

שלב ד' – מעבר לשלב השיגרה של המדיניות

ינואר 2016 – מעבר לביצוע הגרלות דו-חודשיות.

מדדי ביצוע

את הצלחת החלופה נמדוד באמצעות הגידול בתקבולי המס. להלן היעדים לשלוש השנים הראשונות ליישום החלופה, מתוך הערכה שלאחר שלוש שנים יגיעו תקבולי המיסים לרמת שיווי המשקל החדשה שלהם:

3% עלייה בתקבולים בתום השנה הראשונה להגרלה ('שלב החדירה' מתאפיין באפקט הגרלה נמוך יחסית)

10% עלייה בתקבולים בתום השנה השנייה (לעומת מצב המוצא; 'שלב ההתבססות' של אפקט ההגרלה – עלייה בעוצמת האפקט)

15% עלייה בתקבולים בתום השנה השלישית (לעומת מצב המוצא; 'שלב שווי המשקל' בו צפויה ירידה קטנה בעלייה בעוצמת האפקט עקב מיצוי חלק מהאפקט).

ביבליוגרפיה

פרסומים

אילן, ש. (2000), חרדים בע"מ: התקציבים, ההשתמטות ורמיסת החוק (כתר : ירושלים), פרק 9.
בן דוד, ד. (2010), "ההוצאה הציבורית בישראל" בתוך: ד. בן דוד (עורך) דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות (מרכז טאוב: ירושלים), עמ' 76-75.
מכון ון-ליר (2013) תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה)

http://www.vanleer.org.il/sites/files/attachment_field/%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%20%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94%20%D7%94%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%94%20-

[%20%D7%98%D7%99%D7%95%D7%98%D7%94.pdf](#) ; תאריך אחזור: 13.7.2013)
ממ"מ (2011), הגדרת עסקים קטנים ובינוניים – סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.8.2011.

ממ"מ (2008), "הקמת קזינו באילת – הימורים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.1.2008.

רשות המיסים (2012). "שינוי בשיטת הדיווח למע"מ – הוראה מעודכנת" ; <http://taxes.gov.il/Vat/Documents/DivuachMekuvan/ChangingMethodVATnov2012.pdf> ; תאריך אחזור: 13.7.2013)

רז, א. (2013). "הבלוף של קו הצדק", אתר NRG , 12.2.2013 ; <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/435/891.html> ; תאריך אחזור: 13.7.2013).

Ariely, D., A. Bracha and S. Meier (2009). "Doing Good or Doing Well? Image Motivation and Monetary Incentives in Behaving Prosocially", *The American Economic Review*, Vol. 99, No. 1 (Mar., 2009), pp. 544-555.

Bowles, S., and S. Polania-Reyes (2012). "Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?" *Journal of Economic Literature*, 50(2): 368-425.

Fabbri, M. (2013). "Shaping Tax Norms Through Lottery" (Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2202189>).

Feld, L. P., B. S. Frey, B. Torgler (2006). "Rewarding Honest Taxpayers? Evidence on the Impact of Rewards from Field Experiments," *CREMA Working Paper Series* 2006-16, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).

Feld, L. P. and Frey, B. S. (2007). "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation." *Law & Policy*, 29: 102–120.

Halla, M. (2012). "Tax Morale and Compliance Behavior: First Evidence on a Causal Link", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Volume 12, Issue 1.

Isaac, R. M., J. M. Walker, A. W. Williams (1994). "Group size and the voluntary provision of public goods: Experimental evidence utilizing large groups", *Journal of Public Economics*, Volume 54, Issue 1, May 1994, pp. 1-36.

Kim, B. S., J. H. Kim (2013). "Increasing Trust in Government through more Participatory and Transparent Government", *Presidential Committee on Government Innovation & Decentralization, Republic of Korea* (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030368.pdf>).

OECD (2012). "Reducing Opportunities for tax non-compliance in the underground economy", *Information Letter*, Forum on Tax Administration.

Lacetera, N. and Macis, M. (2008). "Social Image Concerns and Pro-Social Behavior", *IZA Discussion Paper* 3771.

Marchese, C. (2009). "Rewarding the Consumer for Curbing the Evasion of Commodity Taxes?," *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 65(4), pages 383-402, December.

Ministry of Finance, R.O.C (2013) "Uniform Invoice Award Regulations". Taxation Administration, Ministry of Finance, R.O.C. 2013-05-22. (<http://www.dot.gov.tw/en/ap/law/lawcontrastshow.jsp?mclass=200912100005&mname=200912130173&language=en>).

NERA Economic Consulting (2012). "Assessment of Lottery Market Issues", *Draft Report for the National Lottery Commission, the Department for Culture, Media and Sport, and the Gambling Commission (UK)*, 17.4.2012.

Visa Europe (2013). "The Shadow Economy in Europe, 2013".

Williams, C.C. and Renooy, P. (2008). "Tackling Undeclared Work in the European Union", *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublin, p. 36.

עיתונות

אפרתי, ע., "מעדיפים לשלם בשחור // יותר משליש מהצעירים בישראל: העלמת מס היא לא גניבה מהמדינה", *דה-מרקר*, 23.4.2013, (<http://www.themarker.com/smb/1.2001255>). [אוחזר: 10.7.2013]

הופמן, צ., " מדינת הסמארטפונים: 57% מהישראלים מחזיקים במכשיר", *אתר 'גלובס'*, 10.6.2013. [אוחזר: 10.7.2013]

Connor, M., "Puerto Rico turns to lottery to light up gray economy", Reuters, <http://www.reuters.com/article/2012/08/07/us-puertorico-economy-lottery-8>.7.2012, idUSBRE8760HD20120807 [אוחזר: 10.7.2013]

קנה, ה., "מחקר: הכלכלה השחורה בישראל מוערכת בכ-185 מיליארד שקל", *כלכליסט*, 25.6.2013. (<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3605993,00.html>). [אוחזר: 20.9.2013]

שדה, ש., "40% מהציבור מעורבים בהעלמת מס - האם ניתן לשים יד על ההון השחור?", *דה-מרקר*, 3.8.2012, (<http://www.themarker.com/markerweek/1.1792860>). [אוחזר: 10.7.2013]

שמיל, ד., "מהפכה בתחבורה? ב-2030 תבזבזו עוד שעה על הכבישים בפקקי ענק", *דה-מרקר*, 6.12.2012, (<http://www.themarker.com/dynamo/1.1880599>). [אוחזר: 10.7.2013]

ראיונות ותכתובות

אוסטר, משה, מתמחה אצל הסגנית לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים [תכתובת דוא"ל, 3.7.2013].
ד"ר בן-שלום, אילן, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. מומחה לדיני מיסים. [ראיון,
29.5.2013].

ברקוביץ, אריאל, עוסק בתחום התקשורת, תכנית המצטיינים במדיניות ציבורית, האוניברסיטה
העברית [התכתבות דוא"ל 8.4.2013].

פרופ' גליקסברג, דוד, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. מומחה לדיני מיסים וחבר
בוועדות ציבוריות של מדיניות מיסים [ראיון, 29.5.2013].

פרופ' דהן, מומי, ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית [ראיון, 19.6.2013].
פרופ' יצחקי, שלמה, המחלקה לכלכלה האוניברסיטה העברית והסטיטיסטיקאי הראשי לשעבר.
מומחה למדיניות מיסים [ראיון, 27.5.2013].

ליאון, יצחק, מתאם "חינוך למיסים", רשות המיסים [שיחת טלפון, 3.4.2013].

מירוניצ'בי, נטליה, רכזת בכירה, רשות המיסים [שיחת טלפון, 19.4.2013].

Prof. Marchese, Carla – Department of Public Policy, Università degli Studi del
Piemonte Orientale. Expert in behavioral research of public finance [E-mail,
4.7.2013].

Prof. Williams, Colin C., Management School, Sheffield Univeristy. Expert in
underground economy research. [E- mail, 26.5.2013].

אתרי אינטרנט

אתר 'התקציב הפתוח' (<http://budget.msh.gov.il/#00,2012,0,1,1,1,0,0,0,0,0,0>) ; תאריך אחזור:
(13.7.2013)

אתר 'חשבונית ירוקה' (<http://www.greeninvoice.co.il/>) ; תאריך אחזור: (13.7.2013).

אתר רשות המיסים (<http://taxes.gov.il/Pages/HomePage.aspx>) ; תאריך אחזור:
(13.7.2013)

נספח א' – מקורות וחישובים להערכת אפקטיביות

בנספח זה מפורטים הערכים שדווחו בטבלה 1, שהשוותה את שלושת החלופות לפי קריטריון האפקטיביות:

- **חלופה 1 – 'הגרלת קבלות':** עלייה בהכנסות - כפי שצוין, בשתי מדינות נרשמה עלייה של למעלה מ-15% בתקבולי המס עקב הפעלת המדיניות (סין ודרום קוריאה), יחד עם 2 מדינות שחורגות לשני הכיוונים (75% בטאיוואן ו-7% בפורטו ריקו). לפיכך חישוב שמרני יקבע את העלייה בהכנסות בסביבות ה-15%. אומדן של עלותה של חלופה זו ניתן לקבל מהכלל שנקבע בתקנות חוק המס בטאיוואן לפיה יש להפריש 3% מתקבולי המס לטובת התפעול השוטף של מערך הפרסים וההגרלות (Ministry of Finance, R.O.C, 2013). לכן, תוספת הכנסות נטו בכ-12%.
- **חלופה 2 – 'השתתפות בהכנסות':** הערכת תוספת ההכנסות בחלופה זו אינה ישירה, בשל העובדה שלא נערכו מחקרי הערכה על מדיניות זהה. עם זאת, ניתן לשער את האפקט על דרך האנלוגיה לניסויי 'טובין ציבוריים' בכלכלה התנהגותית (Marchese, 2013) [התכתבות דוא"ל]. במשחקים אלו כל אחד מהמשתתפים יכול לבחור בין העברת כסף לקופה ציבורית בה סכום הכסף יגדל אך יחולק בשווה בין כל המשתתפים לבין שמירת מלוא הסכום לעצמו. סכום זה תלוי באופן מובהק וחזק בשיעור החזר השולי שכל שחקן מקבל מכל שקל שהוא נותן לקופה הציבורית. במשחקים הקרובים באופיים לחלופה המוצעת (שיעור החזר של כ-50%; משחק בקבוצות גדולות), שיעור הנתינה לטובין הציבוריים היה בשיעור 40% (Issac et. al., 1994).¹⁰ זאת לעומת מצב בו החזר השולי נמוך מאוד, המדמה את המצב טרום יישום החלופה, בה שיעור הנתינה שאף לאפס לאחר מספר סיבובים. אם האנלוגיה נכונה הרי שפירוש הדבר הוא שהתחלקות בתוספת ההכנסות במס פירושה עלייה של כ-40% בהחלטה לבצע עסקאות מדווחות, ואם נניח שיעור מס ממוצע של 33% הרי שמדובר בעלייה בהכנסות בשיעור של כ-13.5%. מכיוון שחצי מתוספת הכנסות זו מוחזרת לציבור, הרי שתוספת ההכנסות נטו עומדת על 6.75%.

¹⁰ זאת בניגוד לחיזוי תחת הנחות המודל הרציונאלי היא של נתינה בשיעור אפס.

• חלופה 3 – 'אזרחות טובה': גם הערכת תוספת ההכנסות בחלופה תסתמך על אנלוגיה מתחומים אחרים, בשל העובדה שלא נערכו מחקרי הערכה ישירים על מדיניות מסוג זה. עם זאת, אומדן לתוספת ההכנסות ניתן מהקבלה לספרות הערכה על שימוש. ראשית, כפי שכבר צוין לעיל, בהקשר של תרומות דם הענקת הכרה ציבורית לתורמי דם העלתה ב-15% את תכיפות נתינת הדם. עם זאת, בהתייחס להעלמת מס המוטיבציה הפנימית לתשלום עומדת אל מול התמריץ החומרי לקבל הנחה עבור העלמת המס. לכן יש לשלב את הנתון מתרומות הדם עם מידע לגבי התפקיד היחסי של 'מוטיבציות פנימיות' בציות לחוקי המס. מחקרים אמפיריים מצאו כי עלייה של 15% במוטיבציות הפנימיות לתשלום מס עשויות להוריד את היקף הכלכלה השחורה בכ-8% (Halla 2012, p.15). אם נניח שיעור מס ממוצע של 33% הרי שמדובר בעלייה של 2.66% בהכנסות ממסים. לגבי עלותה של חלופה זו: יש להניח כי בחירת 0.1% המדווחים הגדולים ביותר פירושה שבכל מקרה לא יותר מ-5,000 איש יזכו בתעודה (האוכלוסייה הבוגרת בישראל מונה כ-5,000,000 איש, למ"ס 2013) ניתן להניח כי העלות של הפקת התעודות וטקסי הענקת התעודות יכולה להתבסס על בסיס התקציב הקיים של הרשויות המקומיות ובית הנשיא. לגבי ההטבות הנלוות:

- עלות ההנחה בתחבורה ציבורית: מחקרים אמפיריים מראים כי האזרח הישראלי נוסע בממוצע 133 נסיעות שנה ('דה-מרקר', 6.12.2012). ההנחה הממוצעת לנסיעה היא עלות כ-5 ₪ בממוצע.¹¹ אם נכפיל ב-5000 איש = 3,325,000 מיליון ₪.
- כניסה חופשית לאתרי תרבות ופארקי טבע נאמדת בכ-50 ₪ לשנה לאדם, ולכן ל-5,000 איש – 250,000 ₪ (וילנאי, 2001).
- אם נחבר את עלות הטבת התחבורה והתרבות מדובר ב-3.375 מיליון ₪ שהם 0.000016% במונחי תקבולי מיסים – כלומר ניתן להסתכל על העלות כזניחה.

¹¹ מדובר על הנחה הממצעת בין הנחות בקווים בין-עירוניים לקווים עירוניים – ראה חישוב דומה בהתאחדות הסטודנטים בישראל, 2011.

נספח ב' – ניתוח רגישות

בהשוואה בין החלופות ניתן משקל גבוה באופן יחסי לקריטריון האפקטיביות (70%). לכן, כדאי לבדוק האם הורדה משמעותית במשקל זה קריטריון ועלייה בקריטריונים האחרים תוביל לתוצאה שונה. בטבלה הבאה מוצגת התוצאה כאשר משקל קריטריון האפקטיביות יורד ב-20%, והללו מחולקים שווה בשווה בין שני הקריטריונים האחרים (ישימות, 'השפעות חיצוניות'):

אזרחות טובה"	השתתפות בהכנסות	הגרלת קבלות	
1	2	3	אפקטיביות (50%)
3	2	1	השפעות חיצוניות (25%)
3	1	2	ישימות (25%)
1.75	2	2.25	סה"כ (משוקלל)

ניתן לראות שלמרות ההורדה המשמעותית במשקל האפקטיביות גם בניתוח הזה חלופת 'הגרלת קבלות' יוצאת וידה על העליונה. למעשה, חישובים מעלים שכדי שמצב הזה ישתנה נדרשת הורדה של משקל 'אפקטיביות' לגובה 40% - מה שבלתי סביר בהתחשב בכך שקריטריון זה מביא בחשבון את שיקול העלות-תועלת הכוללת.

נספח ג' – שיטת הקבלות האלקטרוניות

הקדמה: הצגנו את הרחבת מערכת הקבלות האלקטרוניות כתשתית לכלל החלופות המוצעות בנייר זה. הוצע כי כתשתית לחלופות השונות תקדם הרחבת הטמעת מערכת הקבלות האלקטרוניות בקרב עסקים קטנים (לא כולל "עוסקים פטורים"). לשם כך נספק מידע בסיסי אודות מערכת זו בישראל, תוך כדי הצבעה על כך שהרחבה זו אינה מהווה אתגר קשה מדי בסביבה הרגולטורית וטכנולוגית הנוכחית.

רקע רגולטורי: בישראל, במקביל למהלכים דומים ברחבי העולם, החל ב-2003 מהלך להטמעה של חשבוניות אלקטרוניות בחיי המסחר. המהלך התרחב באופן הדרגתי עד אשר לפני שנה הורחבה חובה זו לעסקים החל מגודל מחזור של 2.5 מיליון (רשות המיסים, 2012). בנייר זה מוצע המשך למהלך זה, כך שחובת הדיווח האלקטרוני תתרחב לעסקים עד לגודל מחזור של "עוסק פטור" (74,792 ש"ח). העובדה כי מדובר בהמשך של מהלך הדרגתי בן כעשור, צפוי להקל על הטמעתו.

רקע טכנולוגי: בכדי לנפק חשבונית אלקטרונית יש צורך לבעל העסק בנגישות לתשתית טכנולוגית משני סוגים – (1) פתרון תוכנה המתאים להפקת החשבוניות ו- (2) חומרה מיחשובית מתאימה להרצת תוכנה זו. מכיוון שבהצעה שבנייר אנו מעוניינים בהטמעה של אמצעי זה בשכבות רחבות של סורחים ונותני שירותים, על שירותים אלה להיות עם פוטנציאל נגישות ורמת פשטות גבוהה.

למרבה המזל, תחום הקבלות האלקטרוניות בישראל הגיע למצב יחסית מפותח, שאמור להפוך את הרחבת החובה לשימוש בחשבוניות אלקטרוניות לפשוט יחסית.

ראשית, מבחינת פתרון התוכנה, כיום אין צורך ברכישת תוכנה מיוחדת להפקת חשבוניות אלקטרוניות. ניתן להשתמש במספר רב של שירותים מקוונים זולים, אליהם ניתן לגשת מכל מחשב, ובכלל זה מכל טלפון סלולארי חכם (ראה למשל: <http://www.greeninvoice.co.il>). שירותים אלה ניתנים במגוון של מסלולים בתימחור שונה המאפשר לכל עוסק לבחור את המתאים עבורו.

שנית, מבחינת נגישות החומרה: מכיוון שהצענו את השימוש בפתרונות תוכנה מקוונים להפקת חשבוניות אלקטרוניות, יש צורך בתשתית חומרה בעלת חיבור מקוון זמין. גם כאן השוק מספיק מתקדם כדי לספק פתרון טכנולוגי מתאים. האמצעי של טלפונים חכמים המספק גישה לשירותים מקוונים בפריסה ארצית נותן כלי שימושי להפקת חשבוניות אלקטרוניות. כלי זה נפוץ מאוד בישראל - מחקר עדכני מראה כי שיעור החדירה של טלפונים חכמים בישראל הוא 57% בכלל

האוכלוסייה ('גלובס', 10.6.2013). בהמשך לכך, יש להניח שבקרב עצמאים שיעור החדירה גבוה יותר בשל העובדה שהעבודה דורשת לעיתים קרובות ניידות גבוהה. יתרה מזאת, מכיוון שאין צורך בתוכנה המותקנת על המכשיר אלא די בגישה לחשבון מקוון, ניתן לעשות שימוש גם בטלפון חכם של הלקוח. אמצעי שלישי לעוסקים המעוניינים בכך הוא התקנה של תוכנה מתאימה במסוף הקבוע של מכרית המוצר/השירות. כך למשל נהגי המוניות שהוצגו בנייר כמי שכ-44% מעסקאותיהם מבוצעות באופן לא מדווח, יוכלו לספק קבלות ממוחשבות באמצעות המכשיר החכם שלהם, של לקוחם או באמצעות תוכנה שתותקן במסוף שנמצא כמעט בכל מונית – מה שמאפשר צפי לאתגר לא גדול להטמעת שירותים אלה בהיקף נרחב.

יתרונות: מערכת הקבלות האלקטרוניות צפויה כאמור לסייע בנתינת תמריצים חיוביים לדרישת קבלות בידי אזרחים. מערכת זו מהווה מענה לשנית האתגרים המרכזיים העומדים בפני יישום מדיניות כזאת: ראשית, הדיווח המקוון מקטין מאוד את העלויות האדמיניסטרטיביות שהיו צפויות לצמוח ללקוחות ולרשות המיסים מן הצורך לעקוב אחר דיווח על קבלות פיזיות. שנית, מערכת זו פותרת גם את החשש מזיופי קבלות – מכיוון שכל קבלה המוצאת נרשמת מיד כהכנסה של העוסק, אין פיתוי לעוסק להוציא קבלות שלא כנגד עיסקה.¹²

¹² בנוסף, מלבד היתרונות לגבי העמקת גביית המס שהם מעניינו של נייר זה, צפויות למהלך כזה 'השפעות חיוביות' חיוביות על העוסקים. זאת, עקב הקלה בניהול מעקב פיזי אחר חשבוניות, והורדת עלויות נייר חשבוניות. השפעה חיובית חיובית על הרווחה החברתית של כלל הציבור צפויה להתקבל מהקטנת הפגיעה באיכות הסביבה עקב צריכת הנייר.