

1. קווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי¹ עמד בשנת 1989 על כ־6 אחוזי תוצר, והגירעון המקומי — על כ־8 אחוזי תוצר (לוח ה'–1). גירעון כזה לא ידע המשק מאז הפעלתה של התכנית לייצוב כלכלי בשנת 1985. התרחבות הגירעון מוסברת בעיקר בירידת המסים, כתוצאה משתי שנות שפל בפעילות הכלכלית. הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי ירדו השנה בכ־8 אחוזים, ירידה שעיקרה צמצום הצריכה הביטחונית (המקומית והכוללת), בהמשך למגמת ירידתו של הנטל הביטחוני במהלך שנות השמונים. בצריכה הציבורית המקומית שרר השנה קיפאון, וכן גם בהשקעות של הסקטור הציבורי, על אף הפיגור המתמשך בהשקעות תשתית. תשלומי ההעברה עלו ריאלית ב־9 אחוזים — ולעומת זאת פחתו הסובסידיות והטבות האשראי. סיכום צד ההוצאות מראה, שמשקל ההוצאות הציבוריות בתוצר נשאר בשנת 1989 ללא שינוי. המשך השפל בפעילות הכלכלית, זו השנה השנייה ברציפות, הביא לירידה ריאלית של כ־7 אחוזים בגביית המסים. הימשכות השפל פעלה לצמצום היבוא של מוצרים עתידי מס ככלי תחבורה ומוצרים בנייניים, וכן גרמה להחזרי מס בהיקף רחב. ירידת מסי היבוא, שתרמה כ־60 אחוזים מירידתו של סך ההכנסות ממסים, היא תוצאת השילוב של שינוי בן־חלוף — כיווץ משקל היבוא בתוצר ושינוי בהרכבו — ושל שינויים תחיקתיים במסי היבוא. חלקה הנותר של ירידת ההכנסות ממסים מוסבר בהחזרי מס הכנסה חריגים, בעקבות מקדמות מס גבוהות יחסית, שכן אלו מתבססות על הפעילות ועל המיסוי של השנה הקודמת. הירידה במסים, ועמה גידולם של תשלומי ההעברה, הביאו לירידת המסים נטו. היקפה של ירידה זו היה גדול יותר מהיקף ירידת הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, ומכאן התרחבות הגירעון התקציבי של הסקטור הציבורי.

גידולו הניכר של גירעון הסקטור הציבורי חייב את הממשלה להגדיל את גיוס ההון למימון. הסקטור הציבורי גייס מקורות אף מעבר לצורכי המימון השוטף של הגירעון. (השלכותיו של הגיוס העודף נדונות בפרק ז'). הגדלת החוב הפנימי שימשה מקור עיקרי למימון הגירעון (לוח ה'–1). התרחבות הגירעון יש בה כשלעצמה כדי להגדיל את גירעון הסקטור הציבורי בעתיד, דרך התרחבות תשלומי הריבית על החוב הציבורי — אלא אם כן תגרור התחדשות צמיחתו של התוצר גידול של המסים עד כדי יצירת עודף בתקציב. תופעה ראויה לציון בהקשר זה היא ירידתם של תשלומי הריבית — הן על החוב הפנימי והן על החוב החיצוני — מאז 1985. ירידת תשלומי הריבית על החוב הפנימי נובעת מירידת שיעור הריבית על איגרות חוב ממשלתיות ומצמצום החוב הפנימי, שהתאפשר על ידי עודף בתקציב בשנים 1985 עד 1987. אם ננכה מגירעון הסקטור הציבורי את תשלומי הריבית על החוב הפנימי — "הגירעון הראשוני" — נראה שמאז 1985 ועד 1988 מתקיים עודף בתקציב

¹ הגירעון המוצג בפרק זה שונה מן הגירעון בפרק ז'. שני הבדלים עיקריים יוצרים את השוני (אם כי ישנם הבדלים נוספים). ראשית, נתוני פרק זה מבוססים על החשבונאות הלאומית, ונתוני הפרק המוניטרי — על בסיס קופה. שנית, הגירעון כאן משקף את פעילות הסקטור הציבורי, ואילו הגירעון בפרק המוניטרי — רק את פעילות הממשלה והסוכנות.

* מלוח ה'–1 מתברר, שגיוס מילוות פנים לצורך מימון הגירעון קוּזו במלואו ע"י פירעון מילוות מחו"ל, בעוד שהרפסת הכסף (נטו) קרובה לאפס. מתקבלת איפוא, שארית גדולה למדי, שהיא ההפרש בין הגירעון הכולל לסך המימון; הסיבה לפער בין הגירעון לרכיבי מימון היא באופי הנתונים — הגירעון מחושב על־סמך נתוני החשבונאות הלאומית, ואילו מימון הגירעון מתבסס על נתוני קופה — פרקים ו'–ז' ברוח זה.

לוח ה' - 1

הוצאות, הכנסות, גירעון ציבורי ומימון, 1980 עד 1989
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

	1980 - 1985								
	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1989	1984
1. סך ההוצאות הציבוריות	59.2	59.2	61.2	63.7	70.0	71.8	65.3	62.7	71.0
א. הוצאות ציבוריות מקומיות	52.5	51.4	51.7	52.1	55.7	58.4	56.2	52.7	59.3
ב. הוצאות ציבוריות בחוץ לארץ	6.7	7.8	9.5	11.5	14.4	13.4	9.0	10.0	11.7
2. סך ההכנסות	53.1	57.4	61.3	67.1	71.1	59.7	61.1	62.0	60.1
א. הכנסות מקומיות	44.5	48.5	50.6	51.2	48.9	42.5	50.0	48.7	48.2
ב. הכנסות מחוץ לארץ	8.6	8.8	10.7	15.9	22.2	17.2	11.0	13.3	12.0
3. הגירעון (-)									
העודף (+) הציבורי									
א. כולל	-6.1	-1.9	0.1	3.5	1.1	-12.1	-4.2	-0.6	-10.9
ב. מקומי	-7.9	-2.9	-1.1	-0.9	-6.8	-15.9	-6.2	-3.9	-11.2
ג. חוץ לארץ	1.9	1.0	1.2	4.4	7.9	3.8	2.0	3.3	0.3
4. מימון הגירעון/העודף הציבורי הכולל									
א. מילוות מחוץ לארץ	-4.3	5.1	-2.1	-1.8	-3.9	5.1	3.8	-1.4	5.6
ב. הרפסה (נטו)	0.1	-5.5	0.5	0.7	5.7	2.8	0.7	0.3	1.9
ג. מילוות פנים	5.5	0.9	-0.0	-4.9	-6.5	-0.8	-1.0	-1.0	2.6
ד. שארית	4.7	1.4	1.5	2.5	3.6	4.9	0.8	2.7	1.5
5. החוב הציבורי									
א. פנימי	111.7	103.7	109.6	116.8	129.5	118.9	112.9	114.3	116.4
ב. חיצוני	24.3	26.2	31.8	40.8	53.6	49.1	38.6	35.3	39.2

הגדרות:

גירעון ציבורי — ההפרש בין ההכנסות להוצאות. הגירעון הציבורי הכולל בניכוי ההשקעות הציבוריות שווה לחסכון הסקטור הציבורי.

ההרפסה נטו — השינוי בבסיס הכסף הצר (מזומנים שבידי הציבור ופיקדונות הבנקים המסחריים בבנק ישראל), בניכוי הוצאות בנק ישראל על בסיס הכסף (ריבית לבנקים על פיקדונותיהם בבנק ישראל, שינוי בהלוואה מוניטרית וכו').

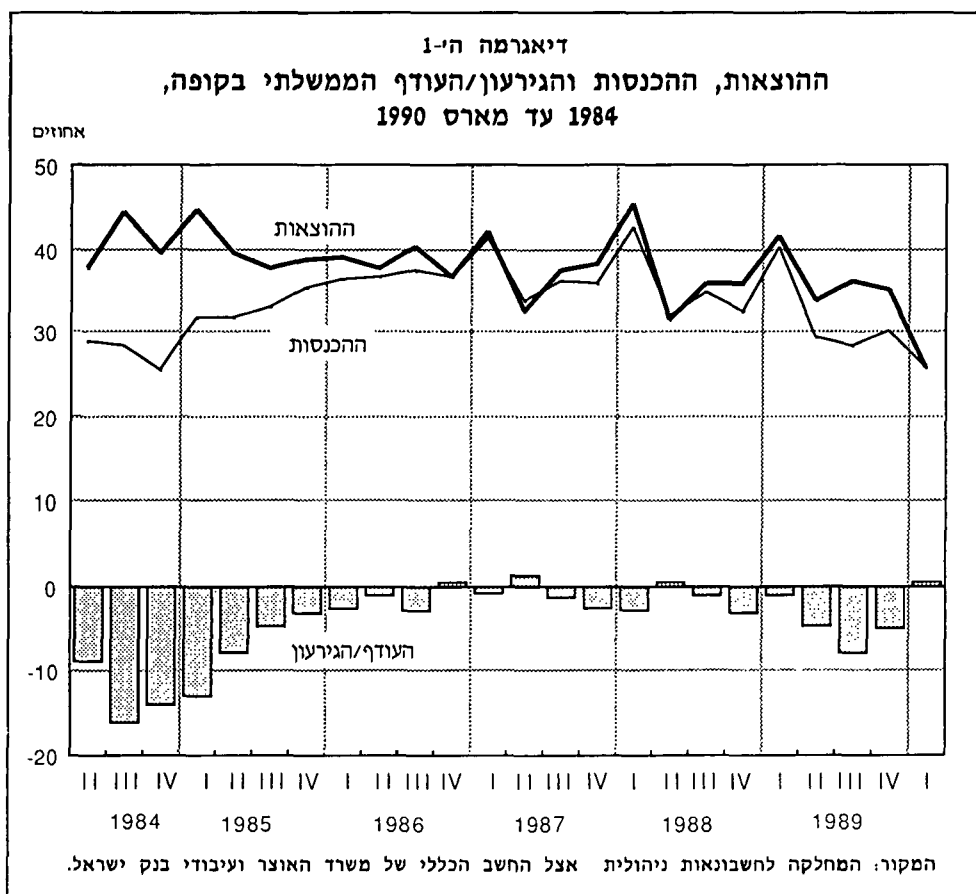
שארית — ההפרש בין הגירעון הציבורי הכולל לבין מילוות מחוץ לארץ, הרפסה ומילוות מהציבור בארץ.

חוב ציבורי פנימי — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי בארץ, (לא כולל מחויבות הממשלה לגבי המניות הבנקאיות שבהסדר).

חוב ציבורי חיצוני — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לחוץ לארץ בניכוי יתרות מט"ח (שינוי ביתרות מטבע החוץ של המשק, בניכוי החזר קרן לחו"ל ומקדמות ביטחונות).

האומדן השנתי של החוב הציבורי — הפנימי והחיצוני — חושב כממוצע של היחס חוב/תוצר בארבעת רבעי השנה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.



הסקטור הציבורי, ואילו השנה, גם ללא תשלומי הריבית, נוצר גירעון ציבורי. בתשלומי הריבית על החוב החיצוני נמשכה גם השנה הירידה, וזו תרמה להגדלת עודף חו"ל של הסקטור הציבורי. גם כאן, ירידת תשלומי הריבית היא תוצאה כיווץ היקפו של החוב הציבורי החיצוני ושינוי במבנהו — המרת הלוואות יקרות, שנלקחו מארה"ב בראשית שנות השמונים באיגרות חוב סחירות.

ירידת המסים השנה היתה ברובה תוצאה השפל עצמו. לכן, כדי ללמוד על המדיניות הפיסקאלית היוזמה שננקטה בשנת 1989, יש צורך לנכות את השפעת המיתון על התרחבות הגירעון. מהתאמות הגירעון המקומי בפועל של הסקטור הציבורי לרמת הפעילות הכלכלית מתקבל, שבשנת 1989 היתה הרחבה פיסקאלית בשיעור מתון מאוד. ההרחבה נעשתה בעיקר דרך ירידת שיעורי מס ופחות דרך הגדלת הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי. לעומת זאת הקיפאון בהשקעות הסקטור הציבורי אינו מתיישב עם שפל שמקורו בבעיות היצע.

אינדיקציה להתפתחות של גירעון הסקטור הציבורי במשך השנה ניתן למצוא בנתוני החשב הכללי על ההכנסות, ההוצאות והגירעון הממשלתי, המוצגים בדיאגרמה הי-1. נתוני החשב הם על בסיס קופתי; אין הם כוללים את כל הגופים הנמנים עם הסקטור הציבורי, ולכן אינם זהים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת הם מציגים את ההתפתחויות לאורך השנה, ובזאת מעלתם. מנתונים אלו עולה, כי מרבית הגירעון המקומי נצברה במחצית השנייה של 1989. גירעון זה הלך וגדל מתחילת השנה, הגיע

לוח ה' - 2

רכיבים עיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1989
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

							1985- 1989	1980- 1984	
	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983		
1. סך ההוצאות הציבוריות	59.2	59.2	61.2	63.7	70.0	71.8	65.3	71.0	
א. הוצאות מקומיות	52.5	51.4	51.7	52.1	55.7	58.4	56.2	59.3	
ביקושים מקומיים ישירים	30.5	30.6	29.9	29.3	31.0	34.2	33.7	34.3	
צריכה אזרחית מקומית	17.4	17.2	16.5	16.2	16.4	17.9	17.2	17.6	
צריכה ביטחונית מקומית (נטו)	10.5	10.8	10.8	11.0	12.8	14.3	14.0	14.3	
השקעות הסקטור הציבורי	2.6	2.7	2.6	2.1	1.9	2.1	2.5	2.4	
הוצאות מקומיות אחרות									
תמיכות ישירות	3.1	3.6	3.1	3.1	4.8	6.3	5.7	5.7	
תשלומי העברה	13.4	12.5	11.2	11.4	10.6	10.3	11.0	11.3	
הטבות אשראי	0.7	1.1	1.5	1.5	2.1	3.2	3.2	4.5	
תשלומי ריבית ריאלית לציבור	4.7	3.6	5.9	6.9	7.2	4.4	2.6	3.5	
ב. הוצאות בחו"ל	6.7	7.8	9.5	11.5	14.4	13.4	9.0	11.7	
יבוא ביטחוני ישיר	2.8	5.0	7.2	4.1	7.5	6.4	3.9	6.7	
מקדמות ע"ח יבוא בטחוני	0.4	-1.2	-2.1	2.3	0.2	1.0	0.4	0.2	
תשלומי ריבית נומינלית	3.1	3.6	4.0	4.6	6.0	5.3	4.0	4.0	
לנמ"א ואחרות	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	

לוח ה' - 2 (המשך)

רכיבים עיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1989
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

53.1	57.4	61.3	67.1	71.1	59.7	61.1	62.0	60.1	2. סך כל ההכנסות הציבוריות
44.5	48.5	50.6	51.2	48.9	42.5	50.0	48.7	48.2	א. הכנסות מקומיות
41.1	45.1	47.1	47.7	45.0	38.0	45.8	45.2	43.1	מסים ותשלומי העברה מהציבור
0.9	0.9	0.9	0.9	1.3	1.8	1.6	1.0	2.3	הכנסות מרכוש
2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.8	2.6	2.6	2.8	הכנסות אחרות
8.6	8.8	10.7	15.9	22.2	17.2	11.0	13.3	12.0	ב. הכנסות מחוץ לארץ
1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	1.5	1.8	1.0	2.1	הכנסות ב"י מהשקעות בחו"ל
7.2	7.7	9.5	14.5	20.5	15.2	8.8	11.9	9.4	העברות חריגניות
0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	הכנסות מלכ"ר ציבורי בחו"ל

הגדרות:

השקעות הסקטור הציבורי — בציוד ובמכנים. לא כולל בנייה ציבורית למגורים. הנתון שהתפרסם ברוחות בנק ישראל עד 1988 היה תחשיב של בנק ישראל, בעוד שהנתון המתפרסם ברוח בנק ישראל 1989 (על כל התקופה) מקורו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מסים ותשלומי העברה מהציבור — מיסים ישירים ועקיפים (על הייצור המקומי והיבוא) ותשלומי העברה ממשקי בית (לא כולל מסים על יבוא ביטחוני).

תמיכות ישירות — לייצור המקומי, ליבוא וליצוא (ללא תמיכות גלומות באשראי).

הטבות אשראי — תמיכות גלומות באשראי לייצור המקומי וליצוא ומענקים על חשבון הון הגלומים באשראי.

תשלומי ריבית ריאלית לציבור — סך תשלומי הריבית בפועל של הממשלה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ובנק ישראל לציבור בארץ, בניכוי התאמות על חשבון החזר קרן.

הכנסות מרכוש — רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, בתוספת הכנסות "אחרות" מרכוש (תקבולי דיבידנדר, שכר דירה ועוד) של הסקטור הציבורי ובניכוי תקבולי ריבית ריאלית על הלוואות הממשלה לציבור. המופיעים באומדן הטבות אשראי.

הכנסות אחרות — זקיפת פנסיה ובלאי.

יבוא ביטחוני ישיר — ללא מסים.

תשלומי ריבית נומינלית לחוץ לארץ — תשלומי ריבית לחוץ לארץ בגין החוב החיצוני.

הוצאות לנמ"א ואחרות: הוצאות ממשלה לנמ"א, הכוללות בעיקר את ההוצאות של הנציגויות הדיפלומטיות ברחבי העולם, ההוצאות של בנק ישראל בגין הרפסת שטרות וטביעת

מטבעות והעברות חריגניות לחו"ל (השתתפות במימון הכוח הרב לאומי בסניג ובתקציבים של מוסדות בינלאומיים שונים).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לשיאו ברביע השלישי, ומנקודה זו ואילך — ירד. ברביע הראשון של 1990 בולטת התכווצות הגירעון המקומי עד כדי איזון תקציבי, וזאת משום שצמצום ההוצאות היה חריף מירידת ההכנסות. משקל ההוצאות הציבוריות הכוללות בתוצר, שהוא אחד האינדיקטורים למעורבות הממשלה, פחת במשך שנות השמונים, ומגמה זו נבלמה ב־1989. התופעה הבולטת ברכיבי המעורבות הממשלתית במשק במהלך שנות השמונים היא גידול משקלן של ההוצאות המיוחדות למדינת רווחה בסך ההוצאות הציבוריות. לעומת זאת פחתו ההוצאות הציבוריות ששייכות לתחום המסורתי של פעילות הממשלה (מוצרים ציבוריים).

החל מ־1987 היינו עדים להתפתחות שלילית בתקציבי הרשויות המקומיות. צריכת הרשויות המקומיות לשנים 1987 ו־1988 עלתה ביותר מ־12 אחוזים במנחי כמות, בעוד שהצריכה הציבורית האזרחית כולה עלתה באותן שנים בכ־7 אחוזים. ניכוי צריכתן של הרשויות במדר המחירים לצרכן, מראה עלייה ריאלית של כ־25 אחוזים והכנסות הרשויות עלו בכ־14.5 אחוזים בניכוי באותו מדר. לפיכך, שיעור הכיסוי של הצריכה בהכנסות ממסים ירד ל־58 אחוזים. על־פי נתונים ראשוניים לשנת 1989 נראה, כי בשנה זו לא חל שינוי משמעותי במשקל צריכתן של הרשויות או הכנסתן ממסים בתוצר. התפנית שהייתה ב־1987 תרע את מצבן של הרשויות שכבר שרריות בגירעונות מצטברים ומתקשות בפירעון חובותיהן. כדי לצמצם את גירעונותיהן של הרשויות המקומיות, יש לשלב הקפדה על אי חריגה מההוצאות עם הרחבת בסיס המס — על ידי הפחתת פטורים, הנחות והטבות בתשלום הארנונה.

2. המדיניות הפיסקאלית

א. המדיניות המקרו־כלכלית

אפיון המדיניות הפיסקאלית שננקטה ב־1989 על סמך השוואת הגירעון התקציבי בפועל של השנה הנוכחית עם זה של אשתקד יראה תמונה חלקית. התרחבות של הגירעון התקציבי בפועל לעומת השנה הקודמת — למשל, עקב גידול מתוכנן של הוצאות הסקטור הציבורי — תוביל למסקנה כי הופעלה מדיניות מרחיבה. אולם ייתכן, כי התרחבות הגירעון בפועל נובעת גם ממיתון בפעילות הכלכלית של המשק — הפועל לצמצום תקבולי הסקטור הציבורי מגביית מסים — ואם כן היא אינה מעידה על הרחבה פיסקאלית. במלים אחרות: שינויים בגירעון בפועל אינם מצביעים בהכרח על שינוי המדיניות של הסקטור הציבורי. למדיניות פיסקאלית נתונה, עשוי הגירעון להשתנות בהתאם לשינויים ברמת הפעילות הכלכלית. לפיכך, כדי לתאר את המדיניות הפיסקאלית שהופעלה, לא ניתן להישען רק על התפתחות הגירעון בפועל, ויש לבודד את השינויים, שנגרמו בגירעון כתוצאה ממדיניות יוזמה מהשינויים שנבעו מהמיתון במשק. לשם כך נאמור את הגירעון בתוצר של תעסוקה מלאה — שהוא הגירעון שהיה מתקבל לו נע המשק על תוואי תוצר של תעסוקה מלאה במקום על התוואי של התוצר בפועל — וכך ננטרל את שינוי הגירעון הנובע מתנודות בתוצר. אומדן גירעון בתעסוקה מלאה, המחושב כאן, מניח, שהוצאות הסקטור הציבורי למעט תשלומי אבטלה אינן מושפעות מהתפתחות התוצר. ההוצאות שנמדדו בפועל הן גם ההוצאות (בתוספת תיקון דמי אבטלה) שהיו מתקבלות לו היה המשק בתעסוקה מלאה. כדי לחשב את הגירעון בתעסוקה מלאה נזדקק להתאמות, בעיקר בצד ההכנסות. כך, במקום ההכנסות ממסים שנמדדו בפועל, נאמור את ההכנסות ממסים שהיו מתקבלות לו היה המשק בתעסוקה מלאה (מסים פוטנציאליים). בחישוב הונח, שממוצע משקל המסים בתל"ג לשנים 1985 עד 1987 מבטא את פוטנציאל הגבייה בשנת הבסיס, דהיינו את שיעור המס הפוטנציאלי מתוך התוצר בתחילת 1988. כדי לחשב את המסים הפוטנציאליים לשנים 1988 ו־1989, נוכחה משיעור המס של שנת הבסיס (46.6 אחוזים) השפעת שינויי חקיקה שהתקבלו לגבי 1988 ו־1989 (לוח א'). כך

מקבלים את שיעור המס הפוטנציאלי בתוצר לכל אחת משתי השנים. עוד נניח, שמשקל ההכנסות ממסים בתוצר (קרי שיעור המס) הוא קבוע — כלומר, שתקבולי המס גדלים באותו שיעור שבו גדל התוצר (גמישות יחידתית). אם כן, מכפלה של שיעור המס הפוטנציאלי בתוצר של תעסוקה מלאה תתן את המסים הפוטנציאליים של תעסוקה מלאה. אומדן הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה הוא ההפרש בין ההוצאות המקומיות הפוטנציאליות למסים הפוטנציאליים.

הפער שהתקיים ב־1989 בין המסים בפועל למסים הפוטנציאליים נובע מהמיתון המתמשך בפעילות הכלכלית. השפעת השפל גורמת במישרין לצמצום תקבולי המס המוטלים על ההכנסה, והתרומה הכמותית של גורם זה לפער היא 2.2 אחוזי תוצר (לוח א'). כתוצאה עקיפה של האטת הפעילות, נגרמים שינויי הרכב זמניים (ושינויים במחירים היחסיים) כגון כיווץ משקל היבוא בתוצר ושינויים בהתפלגות היבוא לפי שימושים, למשל ירידת המשקל של יבוא מוצרים בני קיימא ומכונות, שהם עתירי מס. התרומה הכמותית של גורם זה לפער היא 1.6 אחוזי תוצר (לוח א').

אומדן הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה מראה, שבמעבר משנת 1988 ל־1989 גדל הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי במידה מתונה ביותר. ב־1988 עמד הגירעון המקומי של תעסוקה מלאה על 0.3 אחוזי תוצר, ואילו בשנת 1989 הוא גדל ל־1.1 אחוזי תוצר. הגדלה זו של הגירעון פירושה, שבמדיניות הפיסקאלית הסתמנה נטייה קלה להרחבה. פירוט התוצאות, ההנחות וניתוח רגישות של אומדן הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה ניתן בנספח שבסוף הפרק.

לוח א'

חישוב שיעור המס הפוטנציאלי (מתוך התוצר)
ההפער בינו לבין שיעור המס בפועל, 1988 ו־1989

1989	1988	
	(אחוזי תל"ג)	
46.6	46.6	משקל המס הממוצע 1985–1987
-0.6	-0.6	השינויים בחקיקה ב־1988
-1.0	..	השינויים בחקיקה ב־1989
44.9	46.0	המסים הפוטנציאליים
41.1	45.1	המסים בפועל
3.8	0.9	פער
2.2	0.1	מזה: תרומת התוצר
1.6	0.8	תרומת השינויים בהרכב השימושים ובמחירים היחסיים

יש טוענים, כי בשנה של פעילות כלכלית ממותנת, ראוי היה שהסקטור הציבורי ינקוט מדיניות ברורה של הרחבה פיסקאלית, כדי לנסות להגביר את הפעילות הכלכלית. ברם, מדיניות פיסקאלית,

אנטי־מחזורית, שתפעל להרחבת הביקושים במשק בזמנים של שפל, ולריסונם בעתות גיאומה, מתאימה כאשר מתקיימת גמישות תקציבית ביכולת לצמצם את התקציב ולהרחיבו. צד ההוצאות מאופיין בקשיחות כלפי מטה: התרחבותן של הוצאות הסקטור הציבורי בעקבות מיתון אינה גוררת בהכרח התכווצות של ההוצאות עם חלוף השפל. נטייה זו להישאר ברמת הוצאות גבוהה יחסית מחייבת זהירות בהפעלת מדיניות פיסקאלית אנטי־מחזורית המבוססת על צד ההוצאות. משום כך, הגברת הפעילות הכלכלית ב־1989 בדרך של הגדלת הוצאות הסקטור הציבורי היתה, אולי, מסייעת בטווח הקצר, אך מקשה על התפתחות המשק בטווח הארוך, במיוחד מפני משקלו הרב של הסקטור הציבורי. צד ההכנסות מאופיין בגמישות רבה יותר. מערכת המיסוי הישיר על פרטים בנויה כמדרגות מס: שיעור המס השולי עולה עם ההכנסה, וכך מתאפשרת תגובה אוטומטית לרמת המחזור בפעילות הכלכלית — מייצבים אוטומטיים. בזמן האטה בפעילות הכלכלית יש "החלקה" מטה על גבי מדרגות המס, וזו מקזות חלקית את ירידת ההכנסה הפנויה. במקרה של שפל, אי הסימטריה בגמישות התקציבית של צד ההוצאות לעומת צד ההכנסות מגבילה את המדיניות האנטי־מחזורית, בעיקר לצד ההכנסות. מדיניות פיסקאלית אנטי־מחזורית שואבת את חיוניותה מן התפיסה, שהתנודות ברמת הפעילות הכלכלית מקורן בצד הביקוש. כלומר, ששפל הוא תוצאה של העדר ביקושים, ועליכן התגובה תהיה תוספת ביקושים של הסקטור הציבורי (ולהפך במקרה של גיאומה). ברם, השפל הנוכחי, שתחילתו ב־1988, נעוץ בבעיות בצד ההיצע, ולכן תוספת ביקושים של הסקטור הציבורי תדחה את ההתמודדות עם בעיות אלו. צמצום מעורבות הממשלה במשק ב־1989, המתבטא בירידת הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי, היה מאפשר בטווח הארוך ירידה של רמת המסים על הסקטור העסקי. יתר על כן, יש ומעורבות הממשלה כרוכה בפגיעה ביעילות, וצמצומה היה מתיישב עם מדיניות המכוונת לטיפול בבעיות היצע. לעומת זאת השקעות תשתית בביקושים הישירים של הסקטור הציבורי הן רכיב, שהרחבתו אינה עומדת בסתירה לפתרון בעיות ההיצע. מיעוט ההשקעות של הסקטור הציבורי בשנים הקודמות הקשה על צד ההיצע, והקיפאון שהיה השנה בהשקעות הציבוריות הגדיל עוד יותר את הפיגור שנצבר. נדרשת הרחבה גדולה, עם דגש על השקעות תשתית, שגלום בהן שיעור תשואה גבוה. לעומת היציבות בביקושים הישירים המקומיים, הקיפאון בהשקעות אינו מתיישב עם ההתמודדות עם קשיים של צד ההיצע. רמת הגירעון או העודף המקומי בתעסוקה מלאה רגישה להנחות, ולכן קשה לדרון בגודלו המוחלט. זאת ועוד: במקומות שונים נהוג חישוב אחר של אומדן הגירעון בתעסוקה מלאה, ומשום כך יש להיזהר בהסקת מסקנות חד משמעיות על סמך אומדן זה. עם זאת אפשר לראות, כי הטווח, שבו נעה רמת התקציב המקומי בתעסוקה מלאה, הוא בין גירעון של 2.6 אחוזי תוצר לעודף של 2 אחוזי תוצר. (ראה בלוח הגלווה לנספח). זאת ועוד: ניתוח זרמי מטבע החוץ המרכיבים את פעילות הסקטור הציבורי עם חו"ל מצביע על עודף מבני בתקציב חו"ל בהיקף של כ־2.5 אחוזי תוצר, ופירושו של דבר, כי הפער בין ההכנסות להוצאות הכוללות של הסקטור הציבורי, כמצב של תעסוקה מלאה, מראה על איזון עם נטייה לעודף. נוסף על כך, התבוננות בגירעון הכולל של הסקטור הציבורי בניכוי ההשקעות הציבוריות (קרי החיסכון הציבורי) מראה, כי רמת החיסכון הציבורי בתעסוקה מלאה היא חיובית בכירור. מצב דברים זה תואם את היעד של צמצום משקל החוב הציבורי בתוצר בטווח הארוך.

ב. מדיניות הקצאת המשאבים

בלוח ה'—3 מוצגת התפלגות ההוצאות של הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות. כללית, מסווגות הוצאות הסקטור הציבורי לארבע קטגוריות: הוצאות הכרוכות בייצור ואספקה של מוצרים ציבוריים, הוצאות מדינת רווחה, הוצאות על התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי והוצאות ציבוריות אחרות. המיון בלוח זה הוא על פי דומיננטיות היעדים שאליהם מתועלות ההוצאות הציבוריות, ולכן הוא אינו חד כפי שמוצג. יש הוצאות שאפשר לשייכן ליותר מקבוצה אחת. כך, למשל, ההוצאות לתמיכות בייצור

מקומי מופיעות תחת הוצאות מדינת רווחה, משום שהן משפיעות על התחלקות ההכנסות בחברה. אולם אפשר היה לייחס הוצאות אלו גם לקבוצה של התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי. דוגמה אחרת היא תשלומי העברה על חשבון הון והטבות אשראי, שמופיעות תחת הכותרת של התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי. עידוד השקעות באזורי פיתוח על ידי הוצאות אלו משפיע גם על שינוי התחלקות ההכנסות, ועליכן היה ניתן לסווג אותן יחד עם ההוצאות המשפיעות על התחלקות ההכנסות. בלוח ה'-3 לא נכללו המסים — למרות שגם הם פועלים לשינוי התחלקות ההכנסות ואף מהווים התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי — וההתייחסות לגורם המיסוי תהיה בעקיפין.

לוח ה'-3

התפלגות הוצאות הסקטור הציבורי לפי דרכי התערבות, 1980 עד 1989

					ממוצע 85-89	ממוצע 80-84	
1989	1988	1987	1986	1985			
(אחוזים)							
35.1	36.6	37.6	37.3	38.1	37.0	40.0	א. מוצרים ציבוריים
17.7	18.2	17.7	17.3	18.2	17.8	20.1	1. ביטחון (מקומי)
4.7	8.4	11.8	6.4	10.7	8.5	9.8	2. יבוא ביטחוני
0.7	-2.0	-3.4	3.6	0.3	-0.1	0.3	3. מקרמות ע"ח יבוא ביטחוני
7.5	7.4	7.4	6.7	6.1	7.0	6.4	4. שירותי ממשל ¹
4.4	4.5	4.2	3.2	2.7	3.8	3.4	5. השקעות
42.8	42.5	38.7	37.2	35.7	39.2	36.6	ב. הוצאות מדינת רווחה
22.4	22.1	20.1	19.1	18.0	20.2	19.0	ב.1. מוצרים ציבוריים למחצה
12.4	12.4	11.3	11.1	10.1	11.4	10.5	6. שירותי חינוך ¹
5.6	5.5	5.2	4.9	4.7	5.2	5.1	7. שירותי בריאות ¹
4.3	4.1	3.6	3.1	3.1	3.6	3.3	8. שירותי רווחה ¹
17.2	16.4	15.4	14.9	12.7	15.2	11.4	ב.2. תשלומי העברה ע"ח שוטף
3.2	4.1	3.2	3.2	5.0	3.8	6.2	ב.3. תמיכות ישירות בייצור המקומי ²
ג. התערבות ישירה בפעילות							
5.4	6.0	6.5	5.9	6.7	6.1	11.6	הסקטור העסקי
1.2	1.8	2.4	2.3	2.9	2.1	6.3	9. הטבות אשראי
2.2	2.3	2.2	1.9	1.9	2.1	3.5	10. תשלומי העברה ע"ח הון
2.1	1.9	1.9	1.7	1.9	1.9	1.8	11. תמיכות ישירות בסחר החוץ
16.3	14.6	17.1	19.4	19.4	17.4	11.7	ד. אחר
3.1	2.4	0.8	1.3	0.6	1.6	1.0	12. מילוות חובה
8.0	6.1	9.7	10.8	10.3	9.1	5.0	13. הריבית על החוב הפנימי
5.2	6.1	6.5	7.3	8.6	6.8	5.7	14. הריבית על החוב החיצוני
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך ההוצאות הציבוריות
59.2	59.2	61.2	63.8	70.0	62.7	70.9	אחוזי תוצר

1) אומדנים, המבוססים על הצריכה הציבורית האורחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אורחיים). האומדנים לשנים 1988 ו-1989 הם ארעיים, ומבוססים על שיעור הגידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים.

2) הסובסידיות למוצרי היסוד הן הרכיב העיקרי של התמיכות הישירות בייצור המקומי.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

על אף ההסתייגויות לעיל, מלמד לוח ה'–3 על מגמות ברורות למרי, ששררו בשנות השמונים, והואצו לאחר תכנית הייצוב של 1985: ראשית, מעורבות הממשלה במשק, כפי שהיא מתבטאת במשקל של סך ההוצאות הציבוריות בתוצר, מראה על ירידה במהלך שנות השמונים. שנית, פחת משקל ההוצאות השייכות לתחום המסורתי של פעילות הסקטור הציבורי בסך ההוצאות הציבוריות (לוח ה'–3). בתחום המסורתי נכללים מוצרים ציבוריים (מוצרים שצריכתם בידי פרט מסוים אינה מונעת מפרט אחר לצרוך אותם ברזומנית); מוצרים אלה — ביטחון המדינה, השקעות ציבוריות ושירותי ממשל — אינם מיוצרים, בדרך כלל, בידי הסקטור העסקי מיוזמתו, ועל כן נדרשת השתתפות הממשלה באספקתם. ירידת משקלן של ההוצאות בתחום המסורתי בסך ההוצאות הציבוריות היתה ברובה תוצאה של ירידת הוצאות הביטחון. לעומת זאת גדל במשך שנות השמונים חלקן של הוצאות מדינת רווחה בסך ההוצאות הציבוריות, וכולטת במיוחד העלייה בין שני החומשים. הגדלת ההוצאות של מדינת רווחה התאפשרה, בין היתר, בשל ירידת הוצאות הביטחון, והיא פועלת להגדלת השוויון בהתחלקות ההכנסות. המקורות לגידולן של הוצאות הרווחה ובעיקר של תשלומי העברה הם השינויים הדמוגרפיים וכן הגידול האפקטיבי של הקצבאות עקב שינוי בהסדר הצמדתן (ראה דיון על תשלומי העברה בהמשך הפרק). נזכיר כאן, שהמסים משמשים גם לשינוי התחלקות ההכנסות, וכולטת עליית משקל המסים העקיפים בסך ההכנסות ממסים. יש בכך, כנראה, כדי להקטין את השוויון בהתחלקות ההכנסות. לבסוף, השוואת החומש הראשון של שנות השמונים עם החומש השני מראה ירידה תלולה במשקל ההוצאות המוזרמות להתערבות ישירה של הממשלה בפעילות הסקטור העסקי. להוציא את הקיפאון במשקל ההוצאות הציבוריות הכוללות בתוצר, ההתפתחויות שהיינו עדים להן במהלך שנות השמונים, ותוארו לעיל, נמשכות גם בשנת 1989.²

3. הביקושים הישירים

משקל הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי בתוצר ירד בשנת 1989 ל־34 אחוזים, לעומת 37 אחוזים בשנה שעברה. ירידה זו מוסברת בעיקר בצמצום היבוא הביטחוני, בעוד שמשקל הביקושים המקומיים נשאר ללא שינוי.

התפתחות רכיבי הביקושים הישירים המקומיים היתה בלתי אחידה. הצריכה הציבורית המקומית נשארה כמעט ללא שינוי, וכן גם ההשקעות של הסקטור הציבורי. הקיפאון בהשקעות הסקטור הציבורי הוא בבחינת תפנית במגמה של עליית משקל ההשקעות הציבוריות בתוצר במשך שלוש השנים האחרונות. את הקיפאון בהשקעות הציבוריות יש לראות על רקע הפיגור המתמשך בהשקעות התשתית מאז אמצע שנות השבעים. כדי לסגור את הפער יש להגביר את ההשקעות הציבוריות, במיוחד בכבישים. מדיניות של הגדלת ההשקעות הציבוריות היתה מקרינה באופן חיובי על הסקטור העסקי, ויכלה לשמש תנאי מסייע לצמיחת המשק. עם זאת יש לזכור את הבעייתיות הנובעת מהגדרות. ההבחנה בין הצריכה הציבורית להשקעה הציבורית עלולה לעתים להטעות. בסטטיסטיקה של החשבונאות הלאומית מוגדרים שירותי חינוך, למשל, כצריכה ציבורית, אולם אפשר להתייחס לשירותים אלו גם כאל השקעה בהון אנושי. וזו דומה במובן מסוים להשקעה בהון פיסי. משנקבעו סדרי העדיפויות (מערכת הטעמים של החברה), הבחירה בין ההשקעה בהון פיסי לאנושי תסתמך על השוואה של עלות ההשקעה לתועלת המופקת ממנה. לחינוך יש השפעות נוספות, שאינן מדידות, והן מצטרפות למכלול השיקולים.

² הואיל ולוח זה כולל אומדנים של הוצאות לשירותי חינוך, שירותי רווחה, שירותי ממשל ושירותי בריאות, עדיף לנתח מגמות ארוכות טווח, ולא דווקא של שנה מסוימת.

לוח ה' - 4

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1984 עד 1989¹

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת¹											
בכמויות						במחירים		הערך במחירים שוטפים			
1989	1988	1987	1986	1985	1984	1989	1988	1989	1988	1987	
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח)					
-8.9	-1.8	17.1	-9.5	3.6	6.0	24.9	17.6	25,953	22,811	19,755	1. הצריכה הציבורית (נטו)
1.9	3.3	3.6	-0.1	0.2	1.5	22.3	23.0	14,501	11,637	9,159	א. הצריכה האזרחית
-18.6	-6.0	31.0	-17.5	6.8	10.6	25.9	12.2	11,453	11,174	10,595	ב. הצריכה הביטחונית (נטו)
0.3	3.6	3.0	-2.2	-1.1	0.6	22.2	20.8	22,862	18,648	14,900	2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)
1.8	3.5	3.5	0.4	-0.1	1.3	22.3	23.2	14,262	11,460	8,989	א. הצריכה האזרחית מקומית
-1.8	3.8	2.2	-5.8	-2.5	-0.2	21.9	17.1	8,600	7,188	5,911	ב. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)
0.2	8.6	17.4	9.0	-12.8	-15.8	17.6	18.9	2,123	1,801	1,395	3. ההשקעות בענפי המשק
-8.3	-1.3	17.1	-8.6	2.8	4.6	24.5	17.9	28,076	24,612	21,150	4. הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי
0.3	4.0	3.9	-1.5	-1.9	-0.6	21.8	20.7	24,985	20,449	16,295	מזה: ביקושים מקומיים
2.2	-0.4	-5.9	-27.5	-20.5	-19.6	26.5	16.5	423	327	282	5. הבנייה הציבורית²

(1) פירוט רב יותר ניתן בלוח נ' - ה' - 1.

(2) בנייה ציבורית נעשית ביוזמת הסקטור הציבורי ולא על ידיו. לפיכך, הבנייה הציבורית אינה חלק מהביקושים הישירים, אך היא מצביעה על מידת המעורבות העקיפה של הסקטור הציבורי במגזר זה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

לוח ה' - 5

אינדקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1989
(אחוזים, מחירים שוטפים)

משקל גילאי 65+10-241 באוכלוסייה (1980=100)	השכר במגזר הציבורי האזרחי כחלק מסך השכר	אחוז המועסקים כשירותים הציבוריים האזרחיים מסך המועסקים האזרחיים	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ¹	הצריכה הציבורית האזרחית/הצריכה הפרטית ²	הצריכה הציבורית האזרחית/התוצר ¹	
100.0	26.0	29.3	100.0	33.7	18.4	1980
99.6	25.7	29.8	100.4	32.1	18.1	1981
99.1	24.3	29.8	100.0	30.1	17.7	1982
98.4	24.0	29.3	100.1	29.0	17.5	1983
98.5	25.2	29.3	99.5	32.0	18.2	1984
98.5	23.6	29.9	98.0	27.6	16.8	1985
98.5	22.6	29.7	96.4	25.5	16.6	1986
98.5	21.9	28.8	98.2	25.4	16.8	1987
98.5	23.0	29.0	99.8	26.9	17.4	1988
98.3	24.0	29.4	100.0	28.1	17.7	1989

(1) הצריכה הציבורית כולל לגמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1986).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההתפלגות בין צריכה ציבורית להשקעה תתבסס אפוא על שיעור התשואה החברתי הגלום בכל פרויקט ציבורי. תוספת של שעות הוראה תיחשב כצריכה ציבורית, ואילו הקמת מבנה שישמש לבית ספר תיכלל בסעיף השקעות הסקטור הציבורי. מבחינת השפעתם על התוצר בעתיד הם נבדלים רק בשיעור התשואה החברתי, ולכן יש בהגדרות מידה מסוימת של שרירותיות.

בשנת 1989 עלה משקלם של שירותי החינוך בתוצר, ואילו משקל ההשקעות בתוצר ירד (לוח ה'–3). אפשר, אולי, לטעון שזוהי מגמה שלילית של דחיקת ההשקעה הציבורית על ידי הצריכה הציבורית, אולם טענה זו מחייבת בדיקה מעמיקה יותר.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

התפתחותם של רכיבי הצריכה האזרחית הכוללת היתה השנה מעורבת: הקניות עלו כמותית ב־6.5 אחוזים, ואילו השכר (תשומת עבודה) נשאר ללא שינוי מבחינה כמותית. התוצאה היא עלייה כמותית בת 1.9 אחוזים של הצריכה הציבורית האזרחית (ראה לוח נ'–ה'–1). משקל הקניות בסך הצריכה הציבורית האזרחית הולך ועולה מאז 1984 (למעט ירידה ב־1988). ומגמה זו נמשכת גם השנה. עליית משקל הקניות בסך הצריכה הציבורית היא מגמה חיובית, משני טעמים: (א) היא עשויה להגדיל בעתיד את גמישותה של הממשלה בהחלטות על היקף גודלו של הסקטור הציבורי. (ב) גם אם נניח שהתערבות הממשלה מוצדקת כלכלית או חברתית, עדיין יש לשקול את דרך ההתערבות; עדיף כי הממשלה תשתתף במימון אספקת מוצרים יותר מאשר בייצורם, וזאת בגלל אי־היעילות הגלומה בייצור באמצעות מנגנון הסקטור הציבורי. משקלו הגבוה של רכיב השכר בצריכה האזרחית מעיד, כי הסקטור הציבורי מעורב גם בייצורם של השירותים הציבוריים, ולא רק באספקתם. קניות של מוצרים ושירותים מהמגזר העסקי משקפות בקירוב את המחיר האמיתי של המוצר. לעומת זאת, קשה במיוחד להעריך את מחירם של מוצרים ושירותים שמייצר הסקטור הציבורי, בשל הבעייתיות בהערכת התפוקה של השירותים הציבוריים. (מכאן גם הקשיים במדידת התוצר של הסקטור הציבורי.) משום כך צמצום ארוך טווח של משקל השכר בצריכה האזרחית יגביר את היעילות של השירותים הציבוריים.

האינדיקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים מלמדים, מצד אחד, על הצרכים הנוספים כתוצאה משינוי בגודל האוכלוסייה ובהרכבה, ומצד שני — על אפשרויות ההתרחבות של הצריכה הציבורית האזרחית בעיקר דרך שוק העבודה. מלוח ה'–5 עולה, שהאינדיקטורים התנהגו באופן לא אחיד בשנת 1989. עם זאת, אפשר לאפיין את שנת 1989 בכך ששיעור קליטת העובדים בסקטור הציבורי עלה על שיעורה בסקטור העסקי. אחוז המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים מסך המועסקים האזרחיים עלה ב־29.4 אחוזים. במונחים מוחלטים קלטו השירותים הציבוריים כ־8,000 עובדים נוספים. תוספת עובדים זו התרכזה בשירותי החינוך (ובשירותי הממשל), ונועדה לקלוט תוספת תלמידים, שהצטרפו למערכת החינוך עקב גידולה הטבעי של האוכלוסייה. התגברות האכטלה במשק בשנת 1989 הפעילה על הסקטור הציבורי לחץ לקבל עובדים אף מעבר לנדרש. בניגוד לעבר, לא פעל הסקטור הציבורי באופן נמרץ לקליטת העובדים שנפלטו ממעגל העבודה. (אשתקד, למשל, קלט סקטור זה כמות כפולה של עובדים.)

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית הכוללת ירדה ב־1989 כמותית ביותר מ־18 אחוזים. ירידתו של היבוא הביטחוני הישיר היתה גדולה הרבה יותר — כ־43 אחוזים (לוח נ'–ה'–1). רכיב זה תלוי בתכניות רכש ארוכות טווח, ולכן סובל מתנודתיות. לפיכך, אין להסיק מירידה זו לגבי המגמה של הטווח הארוך. הגבלת מכסת ימי המילואים הפחיתה את תשומת העבודה, ויחד עם ירידת הקניות המקומיות היא מסבירה את ירידת הצריכה הביטחונית המקומית בשיעור כמותי של כ־2 אחוזים. הצריכה הביטחונית, כפי שהיא משתקפת

בחשבוונאות הלאומית, אינה נותנת תמונה שלמה של העומס הביטחוני. כך, למשל, מקלטים, הנבנים רובם ככולם על ידי הסקטור הפרטי ובמימונו, נכללים בסעיפים אזוריים, אף שמהותית הם שייכים לצריכה הביטחונית.³ כך גם הפסדי התוצר הנובעים מריתוקם של חיילי השירות הסדיר אינם נכללים בצריכה הביטחונית. מחמת הקושי למדוד בדיוק את הצריכה הביטחונית וכן את תנודתיות היבוא הביטחוני, דרושים לשם בחינת הנטל הביטחוני מספר מדדים. כל אחד מן האינדיקטורים המופיעים בלוח ה'-6 מבליט פן אחר של נטל הביטחון, ועל-כן רק ניתוח רב-מדדי יתן תמונה ממצה של הנטל הביטחוני. האינדיקטור הראשון — הצריכה הביטחונית כאחוז מתוך ההכנסה הגולמית מכלל המקורות — מאיר את הנטל הביטחוני במונח שאינו מבחין בין מקורות פנימיים למקורות חיצוניים המממנים את הוצאות הביטחון. לעומת זאת, האינדיקטור השני — משקל הצריכה הביטחונית הכוללת בתוצר — נותן ביטוי למידת יכולתו של המשק לשאת בנטל מתוך מקורותיו העצמיים בלבד, קרי התוצר הלאומי הגולמי. נוסף על כך מבליט מדד זה את מועד היווצרות ההוצאה, אף שיתכן כי היא מומנה בהלוואה, ומשום כך הנטל בפועל יתבטא במועד מאוחר יותר, ומכאן התנודתיות הרבה המאפיינת אינדיקטור זה. ההשפעה של נטל הביטחון על הפעילות המקומית מוסברת בעזרת האינדיקטור השלישי — משקל הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר. בעוד שהאינדיקטור השני מבליט את מועד היווצרותה של ההוצאה הביטחונית, האינדיקטור הרביעי — משקל הצריכה הביטחונית המקומית, מטבע החוץ החופשי ופירעון הלוואות בתל"ג — מבליט את עיתוי מימונה של ההוצאה, וכך מסייע בהחלקת התנודתיות ביבוא הביטחוני. המגבלה של אינדיקטור זה היא בהעדר הבחנה בין החזרים בגין מילווה שניתנו לצרכים ביטחוניים לאלו של מילווה שניתנו לצרכים אזרחיים. האינדיקטור החמישי — משקל השכר הביטחוני בסך השכר במשק — מאיר זווית אחרת של הנטל הביטחוני: הלחץ על שוק העבודה. מדד זה מדגיש את ריתוק כוח האדם לצורכי ביטחון.

כל האינדיקטורים (לוח ה'-6) מלמדים, כי בשנת 1989 ירד הנטל הביטחוני הרובץ על המשק, וזאת על אף המשך ההתקוממות ביהודה ושומרון ובחבל עזה. הסתכלות חד-שנתית עלולה לעוות את התמונה, ולכן ראוי לבדוק את מגמת הטווח הארוך. מתוך השוואת החומש הראשון של שנות השמונים עם החומש השני אפשר לראות ירידה ברורה של נטל הביטחון. ירידה זו, המשותפת לכל האינדיקטורים, באה בהמשך למגמת הירידה שהחלה בשלהי שנות השבעים, מן הרמה הגבוהה שנקבעה בעקבות מלחמת יום הכיפורים, נקטעה בעקבות מלחמת לבנון, ונתחדשה אחריה.

אחת התמורות שחלו במשק הישראלי בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים היא האמרת הסיוע הביטחוני מארה"ב לממדים שהמשק לא ידע בעבר. ראוי לציין מספר תופעות, המאפיינות את הסיוע הביטחוני בשנות השמונים. ראשית, היקף הסיוע ביחס לשנות השבעים כמעט לא ירד, גם אם מביאים בחשבון את הסיוע שיוחד להיערכות צה"ל בנגב בעקבות הסכם השלום עם מצרים. שנית, החל מ-1985 השתנה הרכבו של הסיוע הביטחוני מארה"ב: רכיב ההלוואה בסיוע זה הפך גם הוא למענק, ובכך כרוכה, כמוכן, הגדלה אפקטיבית. לבסוף, בשנים האחרונות בוטלה בחלקה המגבלה שחייבה כי הסיוע הביטחוני ישמש לרכישת מוצרים ושירותים בארה"ב בלבד, והותר להמיר חלק מהסיוע, 300–400 מיליוני דולרים, לצורכי קניות ביטחוניות מחוץ לארה"ב. שחרור חלקי של האילוח שנכפה על מערכת הביטחון מעלה את ערכו הכלכלי של הסיוע — גם אם גודלו המוחלט לא נשתנה — משום שהוא מאפשר שיפור ביעילות השימוש בכספי הסיוע.

³ איתן ברגלס (1986), "נטל הביטחון והמשק הישראלי", בתוך: י' בן-פורת (עורך), המשק הישראלי — חבלי צמיחה, תל אביב, עם עובד.

לוח ה' - 6
אינדקטורים לצריכה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1989
(אחוזים, מחירים שוטפים)

המשקל בתוצר הלאומי הגולמי					צריכה ביטחונית כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ¹
משקל השכר במגזר הביטחון בסך תשלומי השכר (5)	הצריכה הביטחונית המקומית, מט"ח חופשי ופירעון הלוואות ³ (4)	הצריכה הביטחונית המקומית ² (3)	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו) (2)	1980 עד 1984	
10.4	18.1	14.3	22.0	19.5	1980 עד 1984
9.4	14.9	11.2	17.6	15.4	1985 עד 1989
9.7	17.8	12.8	21.8	17.9	1985
9.1	15.1	11.0	16.0	13.8	1986
9.0	14.4	10.8	19.4	17.3	1987
9.6	13.9	10.8	16.7	15.3	1988
9.6	13.3	10.5	14.0	12.7	1989

- (1) התוצר הלאומי הגולמי ועוד העברות חד צדדיות לפי שער חליפין אפקטיבי.
 (2) הצריכה המקומית ברוטו, בניכוי רכיב המכירות המקומי. (ראה לוח ה'-א' שורה ב'-4).
 (3) פירעון הלוואות כולל החזרי קרן וריבית על חשבון מילווה הביטחון של ממשלת ארה"ב.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף התקציבים במשרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

4. תקציבי הממשלה

על אמצעי המדיניות המקרורכלכלית שנקטה הממשלה מלמדת ההתפתחות של ההכנסות, ההוצאות, הגירעון התקציבי ודרכי מימונו — ואילו על אמצעי המדיניות שהממשלה התכוונה לנקוט מלמדת הצעת התקציב, כפי שהיא מוגשת לכנסת (לוח ה'-7). מן הראוי לסייג את ערכה של הצעת התקציב ככלי לניתוח כוונות הממשלה, שכן הצעות התקציב מביאות בחשבון גם התפתחויות כלכליות הצפויות במהלך השנה. הסקטור הציבורי מורכב ממספר גופים, שהמרכזי בהם הוא הממשלה. להלן יוצגו נתונים על תקציבי הממשלה, המהווה רק חלק (אמנם נכבד) של הסקטור הציבורי. ייחוד נוסף של נתונים אלה הוא, שהם מתייחסים לשנות תקציב, ואילו שאר הנתונים — לשנות לוח.

(א) הצעת התקציב ל-1989/90: בתקציב שאושר בכנסת תוכנן גירעון כולל הקרוב בגודלו לזה שהתקבל בפועל ב-1988/89, 3.4 אחוזי תל"ג. בהוצאות המקומיות תוכננה ירידה של 0.5 אחוזי תל"ג. עיקר הקיצוצים בסעיפי ההוצאות תוכננו בתמיכות במצרכי היסוד ובצריכה הביטחונית. על רקע ההערכה, כי המיתון בפעילות הכלכלית, יחד עם הפחתת שיעורי המכסים, יביאו לירידה בת 1.3 אחוזי תל"ג של ההכנסות ממסים, ויחד עם הגידול הצפוי של עודף חו"ל, יישאר הגירעון הכולל ללא שינוי.
 (ב) ביצוע התקציב ל-1989/90: במהלך 1989 נזקקה הממשלה לתקציב נוסף, והוא אושר בדצמבר 1989. אומדן ביצועו של התקציב (מקורי ונוסף) מלמד, כי הגירעון התקציבי בפועל עלה במידה ניכרת על המתוכנן. הגירעון הכולל כמעט הוכפל, והגיע לכדי 6.7 אחוז תל"ג, והגירעון המקומי — לכדי 7.1 אחוזי תל"ג. גירעון כזה לא היה מאז הפעלת התכנית לייצוב המשק במהלך שנת 1985.

לוח ה' - 7
הוצאות¹, הכנסות, גירעון תקציבי ומימונו, 1983 עד 1989²
(אחוזים מהתל"ג, שנים תקציביות)

1990	1989	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	
הצעה	אמון	הצעה							
46.8	49.0	49.3	51.0	51.5	56.8	59.1	63.6	61.0	1. סך הוצאות ממשלה ¹
39.5	40.7	41.9	42.4	41.0	43.3	42.7	46.1	47.6	א. הוצאה מקומית
7.3	8.3	7.4	8.5	10.5	13.5	16.4	17.5	13.5	ב. הוצאה בחו"ל
43.0	42.3	45.9	47.8	51.8	60.7	59.0	48.9	51.1	2. סך הכנסה ממשלתית
35.3	33.6	37.5	38.8	41.1	44.3	39.8	34.6	41.7	א. הכנסות מקומיות
7.7	8.7	8.4	8.9	10.7	16.4	19.2	14.3	9.4	ב. הכנסות במט"ח
-3.7	-6.7	-3.4	-3.2	0.4	3.9	-0.1	-14.7	-10.0	3. גירעון (-) / עודף (+) ממשלתי כולל
-4.1	-7.1	-4.4	-3.6	0.1	1.0	-2.9	-11.6	-5.9	א. מקומי
0.4	0.4	1.0	0.4	0.2	2.9	2.8	-3.2	-4.1	ב. בחו"ל
3.7	6.7	3.4	3.2	-0.4	-3.9	0.1	14.7	10.0	4. מקורות מימון הגירעון הכולל
2.7	7.5	4.2	4.9	0.1	1.2	5.6	5.1	0.7	א. גיוס הון מהציבור
0.1	-1.2	-0.7	-1.2	-0.8	-0.0	1.3	10.2	6.6	ב. הלוואות מחו"ל
-0.7	0.0	0.0	-1.1	0.4	-5.1	-6.8	-0.7	2.6	ג. מימון מבנק ישראל
1.6	0.4	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	ד. הכנסות הון

(1) כולל מתן אשראי נטו.

(2) אי התאמה בסיכומים נובעת מעיגולים.

ה מקור : אגף התקציבים במשרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

המיתון בפעילות הכלכלית במשק וירידת השכר הריאלי שהתלוותה אליו חברו יחד, והביאו לירידה תלולה של המסים (יחסית למתוכנן). במסים הישירים הסתכמה הירידה ב־920 מיליוני ש"ח. המסים העקיפים על הייצור המקומי פחתו בכ־520 מיליוני ש"ח, והמסים על היבוא — בכ־670 מיליוני ש"ח. (ג) הצעת התקציב ל־1990/91: הצעת התקציב ל־1990/91 מבוססת על אי שינוי בעודף חו"ל ועל ירידה משמעותית של הגירעון המקומי, שתחזיר אותו לרמה דומה לזו של 1988/89. בצד ההוצאות מתוכננת שמירה על משקלה של הצריכה הציבורית האזרחית והביטחונית בתוצר, וכן על משקלן של ההשקעות הציבוריות בו. בסעיף תשלומי ההעברה לפרטים ולמוסדות צפויה עלייה תלולה של 32 אחוזים, וזאת בגלל ההוצאות הכרוכות בקליטת גל העלייה הצפוי להגיע במהלך השנה. בשיטת "הקליטה הישירה", המיועדת לקליטת העלייה מארצות המצוקה, מגיע העולה, לאחר שהות קצרה בבית מלון, לדירה בשכירות פרטית, או לדירה מן המלאי שמחזיק משרד הקליטה. לעולים הבוחרים במסלול זה ניתן "סל קליטה" — תקציב שנתי בן כ־22,000 ש"ח למשפחה בת שלוש נפשות, רובו במזומן, ועיקרו מיועד לשכר דירה, החזקת הדירה והוצאות מחיה. תקציב הקליטה ל־1990/91 מבוסס על תחזית לקליטת 40,000 עולים, מהם 30,000 מברית המועצות. כאן המקום לציין, שמספר העולים הצפויים להגיע ארצה במהלך 1990 יעלה בהרבה על 40,000, דבר שיחייב הערכות תקציביות מחודשות, כלומר הגדלה ניכרת של ההוצאות הכרוכות בקליטת העלייה, ועל כן — שינוי של סדרי העדיפויות שנקבעו בתקציב הנוכחי. בשנת הלימודים תשנ"א יונהג במערכת החינוך שבוע לימודים בן חמישה ימים, ושעות ההוראה הניתנות כיום ביום שישי יינתנו בשאר ימות השבוע. בפדיון מילונות חובה צפויה השנה ירידה ניכרת של הנטל התקציבי. השנה צפויים פדיונות בסך 285 מיליוני ש"ח, לעומת 1,770 מיליונים ב־1989/90. האשראי לסיוע לגופים במצוקה יגרל במידה ניכרת, בעיקר עקב יישום הסדר הקיבוצים. סעיף זה נוצר ב־1987/88, ומאז משקלו בתוצר גדל בהתמדה. מערכת המסים צפויה לצאת מהשפל שנקלעה אליו ב־1989/90, וזאת עקב הגידול הצפוי של הפעילות הכלכלית. בעוד שההאצה בפעילות הכלכלית ב־1990 צפויה להגדיל את הגבייה ממסים עקיפים, הפעלת הרפורמות אמורה לקזז השפעה מרחיבה זו דרך המסים הישירים. הרפורמה במערכת המיסוי אמורה להיות נייטרלית לגבי סך הגבייה בטווח של שנה שלמה.

5. תמורות בתקציבי הרשויות המקומיות בעשור האחרון

א. מ ב ו א

השלטון המקומי הוא חלק מן המערכת הציבורית בישראל, וצריכת הרשויות המקומיות מהווה בשנים האחרונות כרבע מכלל הצריכה הציבורית האזרחית. כרוח זה יוחד תיאור רחב יחסית להתפתחויות התקציביות. ברשויות — לשם הבהרת דיונים ומחלוקות בנושאים אלו בתקופה האחרונה. הרשויות המקומיות מספקות הן שירותים מקומיים כתברואה, גינון ותכנון עירוני, והן שירותים ממלכתיים, כבריאות וחינוך (המהווים כ־45 אחוזים מכלל ההוצאות השוטפות), וניזונות מתקציב המדינה ומהכנסות עצמיות.

עקרונית מחולק תקציב הרשויות לתקציב רגיל, המיועד לפעולות שוטפות, ולתקציב לא־רגיל, המיועד לפעולות פיתוח. ההוצאות בתקציב הרגיל (ללא תשלום חובות) עיקרן לצריכה. מקורות המימון של התקציב הרגיל הם הכנסות עצמיות (בחלקן הגדול גביית ארנונה), הכנסות המועברות על ידי הממשלה בגין חוק או הסכמים (תמורת ארנונת רכוש, מס שבח מקרקעין ועוד), השתתפות מיועדת של

לוח ה' - 8
אינדיקטורים לפעילות הרשויות המקומיות, 1980 עד 1989

1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980
ההוצאות ותשומת העבודה									
ההוצאות לצריכה									
113.8	112.9	107.1	100.3	99.6	100.5	99.8	99.6	98.3	100.0
(מדר, מחירים קבועים) ¹									
ההוצאה לצריכה									
141.8	137.8	122.8	110.1	101.6	119.0	112.8	109.4	106.3	100.0
(מדר, מחירים קבועים) ²									
צריכת הרשויות כאחוז מהתל"ג									
4.3	4.3	4.0	3.8	3.7	4.0	3.9	3.9	3.9	4.1
(מחירים שוטפים)									
צריכת הרשויות כאחוז מהצריכה									
23.5	24.0	23.3	22.6	26.7	21.7	21.9	22.0	21.6	22.0
הציבורית האזרחית (מחירים שוטפים)									
98.0	97.2	90.7	88.3	93.3	93.7	93.1	97.4	96.8	100.0
משרות שכיר (מדר)									
ההכנסות ממסים ושיעורי הארנונה למגורים									
הכנסות ממסי רשויות									
328.4	317.4	315.6	277.1	205.5	141.5	116.5	122.0	122.0	100.0
(מדר, מחירים קבועים) ²									
2.5	2.5	2.4	2.4	1.9	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0
מסי הרשויות כאחוז מהתל"ג									
10.4	7.1	7.3	7.1	6.3	5.5	3.4	3.5	3.5	3.4
מסי הרשויות כאחוז מסך המסים נטו									
221.7	220.5	225.3	208.8	150.2	110.0	126.4	124.8	131.5	100.0
שיעורי הארנונה למגורים									
(מדר, מחירים קבועים) ²									
ההכנסות ממסי הרשויות כאחוז מסך									
57.9	57.7	64.5	63.0	50.6	29.7	25.9	27.9	28.7	24.9
הוצאות הרשויות לצריכה									
האשראי לרשויות									
האשראי ממוסדות כספיים (מלווים גדולים)									
לרשויות מקומיות (מדר, מחירים									
146.1	142.3	133.3	137.3	156.9	143.5	106.7	103.5	100.0	..
קבועים) ²									
האשראי לרשויות כאחוז מהתל"ג									
4.0	4.0	3.8	4.3	5.8	6.0	4.3	3.9	3.8	..
(מחירים שוטפים)									

(1) ניכוי במדר מחירים עצמי של צריכת הרשויות המקומיות.

(2) ניכוי במדר המחירים לצרכן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וחישובי בנק ישראל.

הממשלה במתן שירותים ממלכתיים על ידי הרשויות, מענקים כלליים ומענקים לאיזון, שהממשלה מחלקת על פי כושרן הכלכלי של הרשויות, וכן כדי להקטין גירעונות מצטברים. ההכנסות בתקציב הלא רגיל (ללא מילואות) מקורן בהעברות מן התקציב הרגיל, במכירת רכוש ובהשתתפות הממשלה וגופים אחרים.

"הגירעון השנתי" של הרשויות מוגדר כהפרש שבין ההוצאות (כולל החוזרי חובות) לבין ההכנסות (ללא קבלת מילואות). בדיון שלהלן נשתמש בהגדרה נוספת של הגירעון, שבה, בניגוד לקודמת, החוזרי החובות אינם נכללים בהוצאות⁴.

הנתונים הקיימים מאפשרים ניתוח חלקי בלבד של פעילות הרשויות. מצויים בידינו נתונים מלאים על צריכת הרשויות ועל ההכנסות ממסי רשויות. לעומת זאת אין לנו נתונים על גירעונות הרשויות ועל תקציבי הפיתוח או ההשקעות, מעבר לשנת התקציב 1986/87.

ב. עיקרי ההתפתחויות בתקופה שלפני תכנית הייצוב

בחלקו הראשון של העשור, עד שנת 1984, שמרו הרשויות המקומיות על רמה קבועה של צריכה ריאלי, והצריכה לנפש ירדה בכ-7 אחוזים. הקיפאון בצריכה ביטא מדיניות ארוכת טווח של ריסון הצריכה הציבורית האזרחית בכללותה, על רקע גידולם של הצריכה הציבורית והגירעון בשנות השבעים ובסוף שנות השישים. ריסון הצריכה לווה בירידה של כ-6 אחוזים במספר השכירים בשירותי המינהל של הרשויות (לוח ה'-8).

במקביל לריסון הצריכה, גדלו במידה ניכרת ההכנסות של הרשויות ממסים. גידול זה נבע הן מעליית שיעורי הארנונות והן מגידול בסיס המס, עקב ההתפתחות הכלכלית וגידול האוכלוסייה.

קיפאון הצריכה ועליית המסים לא הביאו לצמצום הגירעונות השוטפים של הרשויות. למעשה, הורעו הגירעונות מאוד, והגיעו לשיאם ערב התכנית לייצוב המשק (לוח ה'-9). תרמו לכך שלושה גורמים: התייקרות רבה של סעיפי ההוצאות, בעיקר השכר (ביחס למדר המחירים לצרכן וביחס למדר מחירי התוצר), ירידה תלולה של התקבולים מן הממשלה ועלייה של ההוצאות לפיתוח.

ג. ההתפתחויות לאחר תכנית הייצוב

בשנים 1985 ו-1986 חל שיפור בולט במצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות. במסגרת התכנית הכלכלית הוחלט להעלות באופן דרסטי את הארנונה העירונית, כדי לצמצם את הגירעונות. כך הועלו בשנים אלו שיעורי הארנונות למגורים בכ-90 אחוזים, ריאלי, ובעקבות זאת עלו הכנסות הרשויות ממסים בשיעור דומה. לכך חברה שחיקה של השכר הריאלי ברשויות (בראשית התקופה), על רקע הקיצוץ בתמיכות למוצרי היסוד, שהביא גם להוזלה יחסית של ההוצאות האחרות (ביחס למדר המחירים

⁴ הגדרה משמעותית יותר של הגירעון השוטף צריכה לכלול בצד ההוצאות גם תשלומי ריבית ריאלי, אך מגבלות הנתונים אינן מאפשרות שימוש בהגדרה כזאת.

⁵ תיאור התפתחות גירעון הרשויות המקומיות, על פי הגדרות הגירעון המובאות בפרק זה (ובעיקר הגדרת הגירעון הכולל החוזרי חובות), נועד להשיב על השאלה, באיזו מידה עמדו הרשויות במסגרת התקציבית המוסכמת על הממשלה. כך, לדוגמה, עשוי הגירעון לעלות עקב הקטנת מענקי הממשלה, בלי שההוצאות או ההכנסות העצמיות של הרשויות ישתנו. במקרה זה נייחס לעליית הגירעון משמעות שלילית, הנובעת מאי עמידה במשמעת תקציבית. אמירת מושג אחר של גירעון, המתייחס להפרש שבין ההוצאות המקומיות להכנסות העצמיות, כרוכה בקשיים רבים, הנובעים, בין היתר מהגדרה של הוצאות שמטבען הן הוצאות של הרשויות, ומהגדרה של הכנסות שהן הכנסות "לגיטימיות של הרשויות". על כן, לא ניסינו להגדיר ולאמוד גירעון כזה.

לצרכן). למרות שבתקופה זו קיצצה הממשלה מאוד את ההעברות לרשויות במטרה להינות מפירותיה של העלאת הארנונה, קטנו בהרבה הגירעונות, ולמעט תשלומי חובות, נרשם עודף בתקציב הרגיל ובתקציב הכולל⁶. שיעור הכיסוי של ההוצאות לצריכה בהכנסות ממסים עלה מ־30 אחוזים ב־1984 ל־63 אחוזים ב־1986, ומספר הרשויות שנזקקו באותה שנה למענק כללי מן הממשלה לצורך איזון התקציב פחת. כ־10 אחוזים מן הרשויות (שנפח תקציבן היווה כ־50 אחוזים מסך תקציב הרשויות) לא קיבלו מענקים לאיזון ב־1986, וזאת לאחר ששלוש שנים קודם לכן נזקקו כל הרשויות למענקים כאלה. מאז שנת 1987 חלה תפנית שלילית בתקציבי הרשויות. צריכת הרשויות עלתה במשך שנתיים ב־12.6 אחוזים, בהשוואה לגידול בן 7.0 אחוזים של הצריכה הציבורית האזרחית בכללותה. מספר משרות השכירים עלה בתקופה זו ב־10 אחוזים, ובעקבות העלייה הריאלית של השכר התייקרו מאוד הוצאות הרשויות. (ניכוי צריכת הרשויות במרד המחירים לצרכן מראה על עלייה ריאלית של כ־25 אחוזים). הכנסות הרשויות עלו בשנים אלו בכ־14.5 אחוזים, ושיעור הכיסוי של הצריכה בהכנסות ממסים ירד ל־58 אחוזים.

על פי נתונים ראשונים לשנת 1989 נראה, כי בשנה זו לא היה שינוי משמעותי בחלקה של הצריכה או המסים בתל"ג.

בסך הכול ניתן לומר, כי אמנם על פני העשור היתה הטבה גדולה במבנה תקציבי הרשויות — אך מאז 1987 מתפתחות, כאמור, מגמות שליליות. ההטבה על פני העשור, כולה פרי גידול ההכנסות: ההכנסות הריאליות ממסים שולשו ולמעלה מזה, ואילו חלקה של הצריכה בתוצר עלה מעט. זאת ועוד, בעיית גירעון המצטבר של הרשויות, גירעון שהיה גדול למדי כבר בראשית שנות השמונים, טרם נפתרה, והיא מתבטאת בשנים האחרונות בנטל מעיק של החזרי חובות, ובהם חובות לטווח קצר, בריבית גבוהה. אינדיקציה אחת לנטל החובות — האשראי ממלווים גדולים לרשויות מקומיות כאחוז מן התוצר — מעידה על הכבדה מסוימת של הנטל בסוף העשור בהשוואה לתחילתו, אם כי נטל החוב נמוך בהרבה מאשר באמצע העשור (לוח ה'—8).

ד. הפיקוח הממשלתי על נטילת אשראי בנקאי בידי רשויות מקומיות

במחצית הראשונה של שנות השמונים קיים משרד הפנים פיקוח על הרשויות המקומיות, בין היתר על ידי חיובן בקבלת היתר להלוואות. מאז תכנית הייצוב ב־1985 נרשמה בחוק יסודות התקציב מגבלה נוספת: ההיתר לנטילת ההלוואות חויב גם באישור של שר האוצר. בשנת התקציב 1990/91 הורחב כלל זה גם על הנפקת איגרות חוב בידי הרשויות המקומיות. בפועל הסמיך שר האוצר בשנים האחרונות את מנכ"ל משרד הפנים לאשר במקומו מתן הלוואות (למעט היתרים לאשראים מסוימים לטווח ארוך, החייבים באישורו ושל ראש אגף התקציבים באוצר), ובכך חזר לנוהג הקודם. למעשה, כאמור, עלו הוצאותיהן של הרשויות המקומיות בשנים האחרונות עלייה ניכרת, והפיקוח של משרד הפנים לא מנע זאת. העלייה מומנה בחלקה על ידי הגדלת התחייבויות לא־בנקאיות לספקים, לשלטונות מס ההכנסה, לחברת החשמל ולאחרים, ובחלקה — על ידי גידול האשראי הבנקאי החריג לטווח קצר. נראה אפוא, כי פיקוח על אשראי בנקאי איננו תנאי מספיק לשליטה על ההוצאות.

⁶ עודף ב"תקציב למעט תשלום חובות" אין פירושו שאלמלא היו לרשויות חובות, היה תקציבן עומד בעודף. סביר להניח, כי במקרה כזה היו קטנות העברות הממשלה לרשויות, העברות הניתנות להן בחלקן כדי לעזור בתשלום חובותיהן.

לוח ה' - 9

ההוצאות, ההכנסות והגירעונות של הרשויות המקומיות
בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל, 1980/81 עד 1986/87
(אלפי ש"ח, מחירי 1979/80)¹

86/87	85/86	84/85	83/84	82/83	81/82	80/81	
							התקציב הרגיל
3,942	3,736	4,137	3,642	3,689	3,700	3,689	סך כל ההוצאות
3,832	3,365	3,107	3,065	3,354	3,431	3,108	סך כל ההכנסות
2,503	2,015	1,368	1,205	1,233	1,274	1,049	מזה: ההכנסות העצמיות
							השתתפות הממשלה
1,329	1,350	1,739	1,860	2,121	2,157	2,059	וההכנסות המועברות
110	371	1,030	577	335	269	581	הגירעון בתקציב הרגיל ²
							הגירעון בתקציב הרגיל
-352	-126	430	194	-123	-284	-167	ללא תשלום חובות
							התקציב הבלתי רגיל
848	502	682	883	751	700	567	סך כל ההוצאות
617	333	312	429	392	334	277	סך כל ההכנסות
							מזה: ההכנסות העצמיות
357	170	169	229	200	153	141	והשתתפות בעלי נכסים
260	163	143	200	192	181	136	העברות הממשלה
							הגירעון בתקציב הבלתי רגיל ²
231	169	370	454	359	366	290	הגירעון בתקציב הבלתי רגיל
147	157	304	363	332	309	269	ללא תשלום חובות

(1) המעבר למחירים קבועים — על ידי ניכוי במדד המחירים לצרכן.

(2) הגירעון בהגדרתו כאן מחושב על ידי הכללת החזרי חובות (קרן וריבית) בצד ההוצאות, ללא הכללת קבלת מילואות בצד ההכנסות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים.

ה. תכנית ההבראה לרשויות המקומיות

על רקע קשיים בהחזרי חובות מצטברים ובאיוון התקציב השוטף, גיבש משרד הפנים בספטמבר 1989 תכנית הבראה מקפת לרשויות המקומיות. התכנית, שעיקרה הסכם עם הבנקים לפריסת חובות, נועדה להקל על מצוקת ההלוואות המצטברות ולהבטיח איוון תקציבי שוטף.

על פי ההסדר עם הבנקים, ממירים אלו לרשויות אשראי לזמן קצר באשראי לטווח ארוך (15 שנים). כמו כן מומרים אשראים ישנים לטווח ארוך באשראים חדשים לטווח של 15 שנים, תוך כדי הפחתת הריביות. נוסף על כך מעמידים הבנקים אשראי חדש בסך 130 מיליוני ש"ח, כדי לאפשר לרשויות לפרוע את התחייבויותיהן לשלטונות מס ההכנסה ולספקים שונים.

חלק אחר של התכנית מציע, שמשרד הפנים יפעל לשינוי בתקנות, שינוי שימנע מן הרשויות להתחייב באופן שוטף מעבר לסכום שיקבע משרד הפנים במסגרת תכנית מאושרת. עוד יפעל משרד

הפנים, יחד עם שלטונות מס ההכנסה, לכינון הסדרים שימנעו הצטברות של התחייבויות לרשויות המס. כדי למנוע הצטברות של התחייבויות באשראי חריג בבנקים, יעביר משרד הפנים לבנקים במישרין כספים לכיסוי האשראי החריג, ויקזז העברות אלו מן המענקים שלהם זכאיות הרשויות. בשלב זה לא ברור עדיין באיזו מידה יעלה בידי משרד הפנים להדק את הפיקוח על הרשויות, ולכפות עליהן, כחלק מתכניתו, צמצום של הוצאות הצריכה ושל כוח האדם שהן מעסיקות. ואולם, הסדר פריסת החובות שכבר נחתם מקטין את ההוצאות השוטפות של הרשויות בגין החזרי קרן וריבית ב־500–600 מיליוני ש"ח, ויש סכנה כי בהעדר פיקוח הולם, עלולות הרשויות להשתמש במקורות שהתפנו למימון של גידול צריכתן.

ו. רפורמות הדרושות במערכת המיסוי של הרשויות

עיקר הכנסתן של הרשויות המקומיות הוא הארנונה העירונית למגורים ולעסקים. בשנים האחרונות קובע משרד האוצר תקרה לשיעור העלייה של הארנונות. עם זאת, קיימים שיעורי ארנונות דיפרנציאליים בין רשויות שונות ובין סוגי עסקים וסקטורים.

הרשויות המקומיות מקיימות מערכת מסועפת של הנחות ופטורים; חלקם ניתן מכוח חוקי המדינה, וחלקם — מכוח חוקים ונהגים של הרשויות עצמן. בין אלו נמנים פטורים והנחות לחיילים משוחררים, לעולים חדשים, לאסירי ציון, למפעלים בהקמה, לעסקים שהחליפו בעלים, לסוגי תעשיות מועדפות, למוסדות מדינה, למוסדות הסתדרותיים, למוסדות מפלגתיים ואחרים, לחברות ציבוריות, וכן לתושבים מעוטי הכנסות ולתושבים הסובלים מצפיפות דיור.

נוסף על כך קיימים, כאמור, שיעורי מס רבים ושונים מאוד על סוגי עסקים ועל סקטורים, ללא קריטריון כלכלי מובהק. כך, למשל, נטל המס על הבנקים גבוה פי תשעה בערך מן הנטל על התעשייה, והמס על בתי מרקחת שונה מן המס על חנויות כלבו.⁷

למערכת המס של הרשויות מספר חולשות: היא מעוותת את המחירים היחסיים של העסקים השונים, פועלת על בסיס צר (וגובה מס בשיעורים גבוהים), מעסיקה כוח אדם רב לטיפול בהנחות ופטורים, חשופה ללחצים מצד פרטים ומוסדות, ואף עלולה להעניק הטבות בלתי מוצדקות. נקודה אחרונה זו בוקרה בחריפות בידי מבקר המדינה.⁸

העלייה העצומה של שיעורי הארנונה בעשור האחרון מגדילה בהרבה את ערך הפטורים ואת העיוות של המחירים היחסיים. זאת ועוד, צמצום גירעונן של הרשויות באמצעות העלאת מסים נוספת אינו נראה סביר בשעה זו. על כן יש לחתור להגדלת ההכנסות של הרשויות על ידי הרחבת בסיס המס — דהיינו צמצום פטורים והנחות. הטבות למוסדות צריכות להינתן בצורה מפורשת, ולהירשם בצד ההוצאות של התקציב. יש להקל על נטל הטיפול במקרי סער על ידי העברת הנושא למוסד לביטוח לאומי,⁹ או, לחלופין, לקבוע פטורים סוציאליים על פי קריטריונים אחידים של הביטוח הלאומי.¹⁰ יש לפשט את מערכת המס על ידי צמצום מספר סוגי העסקים, וכן לעשות להקטנת העיוות במחירים היחסיים, על ידי השוואת נטל המס על סקטורים ועסקים שונים.

⁷ ראה: מרכז השלטון המקומי, הארנונה ותקציבי הרשויות המקומיות בשנים 1980–1987, אפריל 1989, עמ' 13.

⁸ הוא קבע, למשל, כי בעבר נתנו הרשויות לעובדיהן הנחות בתשלום הארנונות, בניגוד לחוק. ראה: מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 1986, עמ' 48 וכן עמ' 80–81.

⁹ המלצה ברוח זו מופיעה בדוח ועדת זנבר, ראה: השלטון המקומי בישראל, דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981.

¹⁰ המלצה זו ניתנה על ידי מרכז השלטון המקומי: ראה הארנונה ותקציבי הרשויות המקומיות, 1980–1987, עמ' 16.

גביית המסים ותשלומי ההעברה מן הציבור ב־1989 גדלה נומינלית ב־11.7 אחוזים (תוספת של כ־3.5 מיליוני ש"ח), ואילו מחירי התוצר והמחירים לצרכן עלו בשיעור גבוה יותר — 21.1 ו־20.2 אחוזים, בהתאמה. כתוצאה מכך ירד חלקם של המסים ברוטו בתוצר ב־4 נקודות אחוז, ל־41.1 אחוזים¹¹. למרות מגמת הירידה, הנמשכת מאז 1986, נותר שיעור המסים ברוטו בתוצר במחצית השנייה של שנות השמונים גבוה יותר מאשר במחצית הראשונה של העשור (לוח ה'—10).

למעלה מ־60 אחוזים מהירידה הריאלית בגביית המסים נבעו מהירידה החריפה של המסים על היבוא — חלקה בעטיים של שינויים סטטוטוריים וחלקה בשל ירידת ערך היבוא ושינוי בהרכבו. הנותר מקורו בירידת גביית המסים על ההכנסות עקב המשכו והעמקתו של השפל בפעילות הכלכלית, שרישומיו בגביית המסים ניכרו עוד אשתקד. הגורמים הספציפיים שבלטו השנה בהשפעתם על ירידת המסים דרך צמצום בסיס המס היו ירידת הצריכה הפרטית, ובמיוחד צריכת מוצרים בנִי־קיימא, שהם עתירי מס, עלייה נוספת בהחזרי מס לחברות ועצמאיים מעל לעלייה החריגה אשתקד וקיפאון בתוספת המועסקים במשק, לאחר גידול ניכר ב־1988.

על תרומת הגורמים השונים לשינויים בגביית המס ניתן ללמוד מהלוח הבא, המתבסס על חישובינו ועל אומדנים של מינהל הכנסות המדינה.

תרומת הגורמים השונים לשינויים השנתיים הריאליים בגביית המסים
(אחוזים)

1989	1988	
-2.3 (-2.1)	-1.3 ..	גורמים תחיקתיים (נטו) בכל סוגי המסים מזה: במסי יבוא
-0.6 ¹	-2.7	החזרי מס הכנסה מעל ל"נורמלי"
-4.1 (-2.2)	4.9 ..	השפעת השינויים בפעילות, בשכר, ביבוא ואחר מזה: השינוי בנפח היבוא והרכבו
-7.0	+ 0.9	סך השינוי בגביית המסים

(1) מעל לסטייה אשתקד.

מהנתונים עולה, כי מרבית השינויים התחיקתיים קשורים למיסוי יבוא הסחורות והשירותים, בעוד שהשינויים במסים האחרים קיזזו, בדרך כלל, זה את זה.

¹¹ ישראל נכללת, בדרך כלל, בין הארצות שבהן שיעור המס ברוטו בתוצר המקומי הגולמי גבוה יחסית. כך, לדוגמה, בשנים 1986 ו־1987 ניתן לדרג את ישראל, על פי שיעור זה, יחד עם הולנד ובלגיה, מתחת לשבדיה, דנמרק ונורבגיה ומעל שאר ארצות OECD. לגבי שנת 1989 נראה, שדירוגה של ישראל ישתנה בהשפעת השפל בפעילות הכלכלית בישראל והשלכותיו על גביית המסים. ראוי לציין, כי חרף הרפורמות במסים, שבוצעו בארצות רבות בשנות השמונים, נוטה שיעור המס בתמ"ג לעלות במרבית ארצות ה־OECD.

לוח ה' - 10
מסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1980 עד 1989
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

	1980-1985							1980-1985	
	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1989	1984
1. מסים נטו (א-ב-ד)	23.9	27.9	31.2	31.8	27.5	18.1	25.9	28.4	21.6
א. סך המסים ותשלומי ההעברה מהציבור	41.1	45.1	47.1	47.7	45.0	38.0	45.8	45.2	43.1
ב. סך תמיכות ישירות ותשלומי העברה לציבור	16.5	16.1	14.4	14.5	15.4	16.6	16.7	15.4	17.0
ג. מסים נטו — ללא זקיפת סבסוד אשראי	24.6	29.0	32.7	33.2	29.6	21.4	29.1	29.8	26.1
ד. הטבות אשראי	0.7	1.1	1.5	1.5	2.1	3.2	3.2	1.3	4.5
2. מסים ישירים נטו (ו-ח)	8.4	11.5	13.0	14.0	14.1	10.0	15.1	12.2	13.6
ו. מסים ישירים, מילווות חובה ותשלומי העברה מהציבור	21.8	24.0	24.3	25.3	24.7	20.3	26.0	24.0	24.9
ז. מזה: מס הכנסה	14.2	16.2	16.2	16.6	16.1	13.1	16.1	15.8	15.9
ח. תשלומי העברה לציבור	13.4	12.5	11.2	11.4	10.6	10.3	11.0	11.8	11.3
3. מסים נטו על הייצור המקומי (ט-י-יא)	11.0	9.9	10.8	10.7	7.7	3.8	5.3	10.0	4.0
ט. מסים עקיפים על הייצור המקומי	13.6	13.4	14.2	14.2	13.0	10.3	11.1	13.7	10.9
י. תמיכות ישירות	1.9	2.4	2.0	2.0	3.5	4.7	3.9	2.4	4.4
יא. הטבות אשראי (לעסקים)	0.7	1.1	1.4	1.5	1.8	1.8	2.0	1.3	2.6
4. מסים נטו על סחר חוץ	4.4	6.5	7.4	7.2	5.8	4.5	5.8	6.3	4.5

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנה נרשם גידול נוסף של החזרי מס ההכנסה בעיקר לחברות ועצמאיים, בשל אי התאמה מלאה ושוטפת של המקדמות, שהם משלמים לשינויים בפעילות ובחבות המס. ההחזרים בפועל השנה גבוהים פי ארבעה בקירוב משהיה ניתן לצפות בתנאים "נורמליים" — עדות מאלפת לחשיבותם היחסית של החזרים אלה.

גורמי השפל בפעילות הכלכלית וביבוא תרמו לירידה ניכרת של הגבייה, חלק נכבד ממנה — עקב שילוב של ירידת ערך היבוא ושינוי בהרכבו, לרבות ירידה חריגה של יבוא מוצרים בנייניים. הירידה החריפה של המסים על היבוא מבליטה את רגישותם של מסים אלה לשינויים מחזוריים, מפאת בסיסם הצרייחסי ושיעוריהם הגבוהים; על אלה נוספו השנה, כאמור, גם מרבית השינויים התחיקתיים — פרי ההסכמים הבינלאומיים של ישראל בדבר חשיפת היבוא.

מתברר אפוא, כי ב־1989 ירידת משקל המסים ברוטו בתוצר חורגת בעוצמתה ממגמת הירידה הקלה, הנמשכת מאז 1986, כי היא קשורה במידה רבה לשפל בפעילות הכלכלית ולפיכך היא ברובה בעלת אופי זמני בלבד.

ירידת נטל המס ברוטו זהה בשיעורה לירידתו נטו — 4 נקודות אחוז — שכן עליית משקלן של התמיכות הישירות ותשלומי ההעברה לציבור בתוצר קוזה על ידי ירידת היקפן של הטבות האשראי, רובן ככולן פירעון התחייבויותיה של הממשלה לספק ביטוח שער והצמדה ליתרת ההלוואות שניתנו בעבר לסקטור העסקי; שני רכיבים אלה מופחתים מסך המסים ברוטו לצורך חישוב המס נטו. במקביל לירידת נטל המס ברוטו החל ב־1986, פחת בהדרגה גם נטל המס נטו. עם זאת, היה נטל המס נטו בחומש האחרון גבוה במידה ניכרת מאשר בקודמו — מפני ירידת משקלם של סך כל תשלומי ההעברה, התמיכות הישירות והטבות האשראי בתוצר בין שני החומשים.

לאחר ניכוי פירעון מילווה החובה מתקבל, שב־1989 לא חל שינוי בחלקן־בתוצר של סך התמיכות הישירות (שירדו) ותשלומי ההעברה (שעלו), והוא התייצב על כ־14–15 אחוזים. לעומת זאת נמשכה הירידה, הרצופה זה שנים, של הטבות האשראי, וחלקן של אלה, יחסית לתוצר, היה ב־1989 כעשירית מזה שב־1980.¹²

לצד המסים הישירים, המשמשים, בין השאר, ככלי לחלוקת ההכנסה במשק, משמשים למטרה זו, וביתר עוצמה, תשלומי ההעברה והתמיכות. על מידת שימושה זה של הממשלה במסים שהיא גובה ניתן ללמוד מהשינוי לאורך זמן ביחס שבין תשלומי ההעברה והתמיכות לבין סך המיסוי ברוטו, כפי שמראה הלוחון רלהלן.

משקל תשלומי ההעברה והטבות האשראי בסך המסים ברוטו
(לא כולל ריבית ופירעון מלוות חובה בתשלומי ההעברה)

1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980
37.5	35.0	32.5	32.1	37.8	50.0	42.4	45.5	55.9	47.8

מהנתונים רלעיל עולה, כי מ־1981 עד 1986 (למעט 1984 — שנת שיא בשחיקה האינפלציונית של המסים) פחת והלך חלק המסים שבו השתמשה הממשלה לשינוי חלוקת ההכנסות במשק, אולם ב־1987 חל מפנה, שגבר בשנתיים האחרונות. לא היה זה פרי שינוי במדיניות — אלא תוצאה של יציבות

¹² המענקים להשקעות כלולים בהעברות לעסקים על חשבון הון.

במשקל התמיכות, הטבות האשראי ותשלומי ההעברה בתוצר וירידת חלקם של המסים בו בשנתיים אלה, בעיקר בגלל השפל.

בשנת 1989 התחדשה ירידתו של שיעור המס על השכר, לאחר יציבות ב־1988 וירידה ניכרת ב־1987. לאחר שירידת שיעור המס ב־1987 היתה בעיקר תוצאה של הפחתת שיעורי המס על יחידים, הרי ב־1989 נבעה ירידתו הקלה בעיקר מירידת השכר הריאלי, שכן מפני המבנה הפרוגרסיבי של מס ההכנסה שיעור ירידתה של גביית המס גבוה מזה של השכר (לוח ה'–11 ודיאגרמה ה'–2).

השנה לא היה המשך לרפורמה במס הישיר: בסיס המס לא הורחב והפטורים, ההנחות במס והאפליות בו לא צומצמו. שיעור המס הישיר (ברוטו) על השכר היה השנה 25 אחוזים בקירוב¹³. שיעור המס הישיר על ההכנסות שאינן משכר (ברוטו) ירד השנה ירידה של ממש לכדי 26 אחוזים, לאחר ירידה קלה יחסית ב־1988 וב־1987 עקב הפחתת מס החברות. ירידת שיעור המס היא תוצאה ישירה של השפל בפעילות הכלכלית השוטפת, מחיקת חובות לבנקים וגידול ניכר של החוזי מס. גידולם של החוזי המס — תוצאת ההתבססות של מיסוי הסקטור העסקי על שיטת המקדמות — משקפת במידה רבה את התאמת המסים לפעילות וההכנסות בפועל בשנה־שנתיים קודמות. מטעם זה ראוי לראות את השינויים בשיעורי המס בטווח הארוך יותר: במחצית הראשונה של העשור היה שיעור המס הישיר 25 אחוזים והוא עלה במחצית השנייה לכ־29 אחוזים. מאז 1985 עלה שיעור המס נטו, והפער בין שיעורי המס ברוטו ונטו על ההכנסות שאינן משכר הצטמצם עד מאוד — מ־21 אחוזים בראשית התקופה ל־6 אחוזים בסופה — הודות לצמצום מתמשך של הטבות האשראי והעברות ההון לסקטור העסקי, תופעה חיובית מנקודת הראות של יעילות הקצאת המקורות במשק (דיאגרמה ה'–2).

לנתוני שיעור המס על הכנסות שאינן שכר בסקטור העסקי, המוצגים בדיאגרמה ה'–2, ראוי להתייחס בהסתייגות — שכן בשנות השפל, כמו בשנתיים האחרונות, שבהן עלה, כנראה, חלקם של המפסידים בקרב חברות ועצמאיים, שיעור מיצרפי זה מוטה כלפי מעלה כשמדובר במוצע הפירמות שהרוויחו ושילמו מסים. נראה אפוא, שבניכוי השפעת הפירמות המפסידות בשנים 1988 ו־1989, היה שיעור המס על הכנסות שאינן משכר בסקטור העסקי יורד יותר ממה שמוצג בדיאגרמה.

כיוון שבי־1989 היתה הירידה בגביית המסים הישירים דומה לירידה בסך המסים העקיפים על הייצור המקומי ועל היבוא — נשמר השנה היחס בין המסים הישירים למסים העקיפים — 1.1 (דיאגרמה ה'–3). עם זאת, יחס זה נמוך מהמקובל בארצות ה־OECD (1.7 בממוצע לא משוקלל בשנת 1987) שבהן הוא הולך ויורד בהדרגה¹⁴. שם הירידה היא תוצאה של מעבר לגביית מסים על הצריכה, במקום מסים על ההכנסה (לרבות התשלומים לביטוח סוציאלי), שהגיעו בעבר לשיעורים גבוהים ביותר וגרמו לאי יעילות במערכת. במארס 1990 הועלה שיעור המע"מ בנקודת אחוז — גורם שיגדיל את משקל המסים העקיפים, ביחוד אם תוספת התקבולים תשמש להפחתת מס ההכנסה על יחידים. במערכת המיסוי העקיף בישראל נותרו עדיין מסים מפלים ובלתי יעילים כגון מס מעסיקים, מס בולים ומסי קנייה בשיעורים גבוהים ודיפרנציאליים (בייצור המקומי וביבוא); צמצומם של אלה, כחלק מרפורמה כוללת במסים, שתכלול ביטול פטורים והפחתת שיעורים תוך שמירה על סך המסים הנגבים, עשוי לקרב אותנו למבנה יעיל. ראוי לציין, שמסים עקיפים (לרבות מס־ערך מוסף, הנוטל בישראל כמחצית מסך המסים העקיפים על הייצור המקומי ועל היבוא) הם גרסיביים בהשפעתם בהשוואה למס ההכנסה, מטעם פשוט: הם אינם מוטלים על החיסכון, ששיעורו בהכנסה עולה עם ההכנסה.

¹³ המסים על שכר כוללים, בחישוב זה, מס מעסיקים וכן את חלק המעביד בהפרשות המעסיקים לביטוח לאומי — ואינם כוללים את המס על שכר מנהלי חברות. ההכנסות שאינן משכר כוללות שכר מנהלי חברות ואינן מנוכות מבלאי.

¹⁴ בהתייחס לנתוני ישראל וארצות ה־OECD לשנת 1987 — הארצות שבהן יחס המסים האמור קרוב לזה שב־ישראל הן טורקיה, פורטוגל, יון ואירלנד.



אמנם ניתן לצמצם את רגריסיביות המסים העקיפים באמצעות דיפרנציאציה בשיעורי המס (על ידי שיעורי מע"מ נמוכים או פטורים ממס על "מוצרים חיוניים" ושיעורי מס גבוהים במיוחד על "מוצרי מותרות", כנהוג בארצות שונות) — אולם זאת כמחיר יצירת עיוותים בהקצאת המקורות, עיוותים המגדילים את "הנטל העורף"¹⁵. קצב גידולו של הנטל העורף מהיר מזה של עליית שיעורי המס (או הסובסידיות). בראשית 1989, במסגרת הסכמי הסחר עם השוק המשותף ועם ארה"ב נקטה ישראל, כאמור, צעד נוסף של חשיפת היבוא — על ידי הסרת מכסים והתאמת מס קנייה אולם דווקא בשלב זה ראוי להיזהר מריבוי הגבלות לא מכסיות, אדמיניסטרטיביות במהותן, שנוקן עולה על הנזק בעייתיים של מסים, משום שהן מעוותות ומעניקות לנהנים מהן רווחי מכסה.

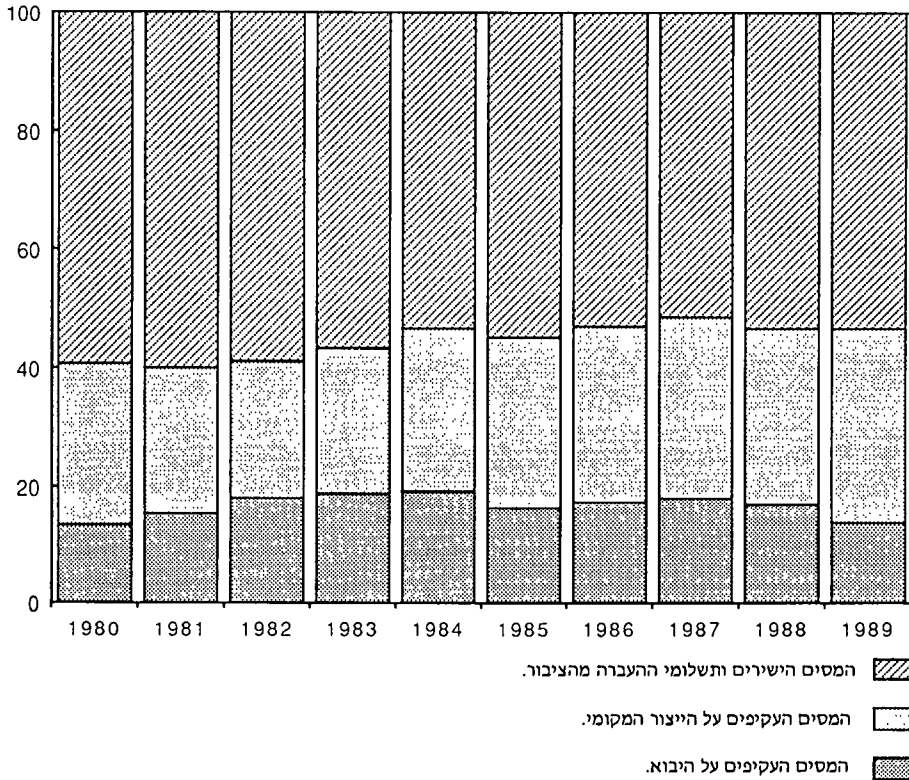
¹⁵ כל מס מעביר הכנסות מהציבור לממשלה, אך נוסף על כך משפיע על התנהגותם הכלכלית של משלמי המס ומקטין את היעילות של המערכת הכלכלית. הקטנה זו של היעילות נקראת בספרות "נטל עורף".

דיאגרמה ה'-3

גביית מסים ותשלומי העברה מהציבור - משקלם

של הרכיבים בסך הכול, 1980 עד 1989

אחוזים



המקור, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

כיוון שירידת נטל המסים בשנת 1989 נובעת מהשפעות מחזוריות (המשקפות שינויים בפעילות הכלכלית, בשכר וביבוא) יותר מאשר משינויי מדיניות — צפוי כי ירידה זו תצטמצם במידה רבה עם חידוש הצמיחה במשק.

א. מסים ישירים

סך המסים הישירים ותשלומי ההעברה מן הציבור ירד ב־1989, בניכוי מדרד המחירים לצרכן, ב־7.2 אחוזים, לעומת עלייה של 4.2 אחוזים אשתקד, וחלקם בתוצר ירד לרמה הנמוכה ביותר מאז 1984 (לוח ה'10-ו'11).

הגורם העיקרי לירידת תקבולי מס ההכנסה הוא ירידת תשלומי המס של חברות ועצמאיים, בשל השפל, המתמשך ברציפות זו השנה השנייה. על כך נוספה גם השפעת ירידתו של השכר הריאלי, בעוד שערכן הריאלי של מדרגות המס נשאר יציב וזה של נקודות הזיכוי אף עלה. (אלה מתעדכנות על פי מדרד המחירים לצרכן).

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה¹, 1985 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת								
1989	1988	1987	1986	1989	1988	1987	1986	1985
(אחוזים)				(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)				
-10.6	5.3	3.7	9.9	11,600	10,795	8,814	7,092	4,355
-2.3	14.0	12.0	-7.0	5,287	4,499	3,393	2,528	1,835
-16.6	-0.1	-0.9	22.3	6,313	6,296	5,421	4,564	2,520
-34.6	15.5	-16.2	36.9	1,463	1,860	1,385	1,379	680
-8.1	-14.0	-2.3	18.6	1,334	1,207	1,207	1,031	587
-4.2	-6.8	21.6	0.1	1,483	1,288	1,188	815	550
-12.9	1.8	2.2	28.5	2,033	1,941	1,640	1,339	704
-0.9	1.8	-2.0	3.1	4,494	3,773	3,188	2,715	1,777
-1.4	1.9	-4.4	-0.9	3,764	3,176	2,680	2,338	1,593
1.7	1.0	12.5	38.0	730	597	508	377	184
.	-100.0	.	.	0	0	0	-1	9
.	-100.0	-90.3	4.7	0	0	28	244	157
7.1	4.6	34.0	47.2	469	364	299	186	85
-7.8	4.2	0.5	8.2	16,563	14,932	12,330	10,236	6,384

סך כל המסים הישירים (5) + ... + (1)

לוח ה' - 11 (המשך)
מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה¹, 1985 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת					1989	1988	1987	1986	1985	
7.6	8.8	7.0	11.8	7,930	6,131	4,846	3,780	2,282	7	תשלומי העברה שוטפים למשקי בית
6.8	8.7	3.1	14.8	5,783	4,505	3,564	2,884	1,696	א.	דרך המוסד לביטוח לאומי
9.8	9.1	19.4	3.2	2,147	1,626	1,282	896	586	ב.	העברות ותגמולים אחרים
5.7	6.4	10.0	17.7	506	398	322	244	140	8	תשלומי העברה למלכ"ר
6.4	6.8	5.7	18.2	453	354	285	225	129	א.	העברות שוטפות
-0.2	2.8	60.2	13.0	53	44	37	19	12	ב.	העברות בחשבון ההון
-4.4	7.0	15.0	-0.6	1,016	883	710	515	350	9	העברות הון לעסקים
31.7	226.2	-34.5	115.3	1,511	955	252	321	101	10	פירעון מילואות חובה
9.0	17.4	5.2	14.2	10,963	8,367	6,130	4,860	2,872	11	סך תשלומי ההעברה לציבור (7) עד (10)
1.1	4.5	23.6	32.9	1,312	1,080	889	600	305	12	תשלומי העברה מהציבור
3.2	35.6	9.9	6.2	196	158	100	76	48	א.	בחשבון השוטף ממשקי בית ומלכ"ר פרטי
0.7	0.5	25.5	38.0	1,116	922	788	524	256	ב.	בחשבון הון
10.1	19.6	2.7	12.0	9,651	7,287	5,241	4,260	2,568	13	סך תשלומי ההעברה נטו (11)-(12)
-7.2	4.2	1.8	9.4	17,875	16,012	13,219	10,836	6,688	14	מסים ישירים והעברות מהציבור (12)+(6)
-24.8	-7.2	-1.0	5.7	6,912	7,645	7,089	5,976	3,816	15	מסים ישירים ומילואות חובה בניכוי תשלומי העברה נטו (13)-(6)

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל תשלומים על חשבון שכר מנהלים.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.

שכר, מסים ושכר פנוי למשרת שכיר,¹ 1986 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת			באחוזים מהשכר ברוטו			
1989	1988	1987	1989	1988	1987	1986
שכר ממוצע בפועל						
-1.3	5.8	8.2				
-4.4	10.3	9.0	13.8	14.2	13.6	13.5
-4.5	10.8	10.7	16.1	16.7	15.9	15.5
-0.7	4.8	7.7	83.9	83.3	84.1	84.5
שכר ממוצע (ריאלי קבוע) ³						
-2.2	-3.2	-9.0	11.7	11.9	12.3	13.5
1.5	-12.8	-13.1	12.0	11.8	13.6	15.6
-0.2	2.0	2.4	88.0	88.2	86.4	84.4
שכר כפול מהממוצע בפועל						
-1.3	5.8	8.2				
-2.8	8.1	5.7	26.4	26.8	26.3	26.8
-2.8	8.1	6.5	30.3	30.7	30.1	30.5
-0.6	4.8	8.9	69.7	69.3	69.9	69.5
שכר כפול מהממוצע (ריאלי קבוע)						
-0.9	-2.1	-7.6	24.0	24.2	24.8	26.8
-0.8	-1.8	-6.7	27.7	27.9	28.5	30.5
0.3	0.7	2.9	72.3	72.1	71.5	69.5

- (1) שכר למשרת שכיר, לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
 - (2) היות והמשכורות משולמות ברובן בתחילת החודש; גם מרד המחירים לצרכן נאמד לתחילת החודש, זאת ע"י ממוצע של שני מדרי מחירים עוקבים.
 - (3) מס הכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים.
 - (4) מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים.
 - (5) ברמה של ינואר עד דצמבר 1986.
- ה מקור: המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ועיבודי בנק ישראל.

הגורמים התחקיתיים הקשורים למס־הכנסה היו אמנם שוליים בהשפעתם ופעלו בכיוונים שונים¹⁶ אך לעומתם החזרי המס היו כבדי משקל: החזרי מס ההכנסה לחברות, לעצמאיים, לשכירים ולאחרים הסתכמו ב־1989 ב־1.6 מיליארדי ש"ח בקירוב — גידול ריאלי של 13.3 אחוזים, לאחר גידול של 34 אחוזים אשתקד. על משקלם הנכבד של ההחזרים ניתן ללמוד מהיחס שבין ההחזרים לבין הגבייה נטו, ששיעורו לגבי חברות ועצמאים היה השנה כ־53 אחוזים.

כיוון שב־1989 היתה ירידתה של גביית מס ההכנסה מהשכירים פחותה מירידת הגבייה מחברות ועצמאיים — עלה חלקם של השכירים (לרבות מנהלי חברות) בסך תקבולי המס, זו השנה השלישית ברציפות, בכ־5 נקודות האחוז, והגיע ל־58 אחוזים.

על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, 47.3 אחוזים מהשכירים ו־43.7 אחוזים מכלל המפרנסים בינואר 1990 נמצאו מתחת לסף מס ההכנסה; זאת לעומת 44 אחוזים ו־40.3 אחוזים, בהתאמה, בינואר 1989. לוח ה־12 מציג את השינויים במסים ובהכנסה הפנויה ברמה של שכיר מייצג. לפי התחשיב, בעוד שהשכר הממוצע למשרת שכיר ירד השנה ריאליית ב־1.3 אחוזים ירדו המסים נטו על השכר הממוצע ב־4.5 אחוזים, ועל כן ירד השכר הפנוי ב־0.7 אחוזים. עוד עולה מלוח זה, שהשינוי בשכר הפנוי בשנתיים האחרונות היה זהה עבור משתכרים שכר ממוצע ושכר כפול מהממוצע. זאת בניגוד לשנת 1987 שבה היו השינויים בשיעורי המס בעלי אופי רגרסיבי.

לאחר ירידה רצופה בת שנתיים של סף מס ההכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק (בממוצעים שנתיים), עלה סף זה השנה עלייה של 3.2 אחוזים. זוהי תוצאת השילוב של ירידת השכר הריאלי, עליית ערכן הריאלי של נקודות הזיכוי ב־1.7 אחוזים ואי שינוי בשיעור המס המינימלי (20 אחוזים), שהם רכיבי מדר זה. לפיכך לא יחויב השכיר המייצג (אב לשני ילדים שאשתו אינה עובדת) במס, כשהכנסתו החדשה הממוצעת היתה נמוכה מ־48.3 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. (ריאגרמה ה־4).

תשלומי הציבור למוסד לביטוח לאומי (39 אחוזים מסך גביית מס ההכנסה) ירדו השנה בשיעור ירידת השכר הריאלי בקירוב. השכר הממוצע במשק הוא בסיס המס לשכירים ולעצמאיים כאחד בהגבלת תקורות שונות. כמו כן לא חל השנה שינוי בשיעור המס ובשיעור השתתפותה של הממשלה במימון תשלומי המעסיקים בגין עובדיהם בהתאם למדיניותה של הממשלה להפחית את עלות העבודה¹⁷. במסגרת זו העבירה הממשלה השנה למוסד לביטוח לאומי 1.7 מיליארדי ש"ח — 2.1 אחוזי תוצר — לעומת 5.5 אחוזי תוצר ששילם הציבור במישרין (לרבות הסקטור הציבורי כמעביד), וללא שינוי משמעותי לעומת אשתקד.

ב. תשלומי העברה

סך תשלומי ההעברה לציבור, מנוכה במדר המחירים לצרכן, גדל ב־1989 בקצב מהיר למדי — 9.0 אחוזים, לאחר גידול מואץ אשתקד (17.4 אחוזים). כתוצאה מכך עלה חלקם של תשלומי ההעברה בתוצר ככנקודת אחוז לשיעור שיא — 13.4 אחוזים (לוחות ה־10, ה־11). הסיבה העיקרית להאצה בתשלומי ההעברה בשנתיים האחרונות נעוצה בפירעון מוגבר, יוצא דופן, של מילואות חובה, שהוטלו על הציבור לפני שנים רבות. גם בניכוי השפעתו של גורם זה, שהוא ארעי באופיו, גדלו תשלומי ההעברה לציבור

¹⁶ ראוי להזכיר, שבאפריל 1989 הוטל מס יסף בשיעור 3 אחוזים על הכנסות שמעל 8,000 ש"ח לחודש (המס השולי עלה ל־51 אחוזים), ובאותו מועד בוטל מיסוי קצבות הילדים במשפחות עד 3 ילדים, שבהן המפרנס הראשי שילם מס הכנסה בשיעור 45 אחוזים ויותר.

¹⁷ שיעור המס האפקטיבי מן השכר היה 5.35 אחוזים על חשבון העובד, 8.15 אחוזים על חשבון המעביד (כולל 4.95 אחוזים מס־מקביל) ו־5.50 אחוזים השתתפות האוצר. החל באפריל 1990 עלה חלקו של המעביד ב־1.2 אחוזים, וחלקו של האוצר הצטמצם במקביל.

בקצב מהיר: 8.5 ו־6.0 אחוזים בשנים 1988 ו־1989, בהתאמה. (ראה לוח נ'–ה'–2, שבו מפורטים רכיביהם של תשלומי ההעברה.)

במהלך שנות השמונים נשמרה יציבות יחסית בחלקם של תשלומי ההעברה (בניכוי מילוות חובה) בתוצר, עם שחיקה בשנות האינפלציה ועלייה יחסית בשנתיים האחרונות. לעומת זאת היו שינויים מקוונים בסך התמיכות הישירות והטבות האשראי, ובעוצמה רבה יותר. מסיכום ההשפעות של שלושת הגורמים הללו, כמפורט להלן עולה, כי סך הכול צמצמה הממשלה במהלך השנים את השפעתה דרך כלים אלה, תוך הגדלה ברורה של חלק תשלומי ההעברה על חשבון חלקן של התמיכות האחרות — שלהן מייחסים השפעה מעוותת על המחירים היחסיים ועל הקצאת המקורות במשק.

תשלומי ההעברה (בניכוי פירעון מילוות חובה), תמיכות ישירות והטבות אשראי
(אחוזי תוצר)

	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980
1. העברות שוטפות ותמיכות ישירות ¹	12.1	12.1	11.4	11.4	12.4	12.6	12.0	12.7	14.5	10.6
2. הטבות אשראי והעברות לעסקים ²	1.9	2.4	2.8	2.7	3.3	4.8	5.4	6.5	7.8	10.1
3. סך הכול	14.0	14.5	14.2	14.1	15.7	17.4	17.4	19.2	22.3	20.7

(1) העברות שוטפות למשקי בית ומלכ"ר פרטי ותמיכות ישירות לייצור מקומי.

(2) הטבות אשראי והעברות על חשבון הון לעסקים.

מן הנתונים דלעיל עולה, כי בעוד שבעשור האחרון סך התמיכות וההעברות למשקי בית נשאר יציב יחסית במונחי תוצר, בלטה הירידה המתמשכת במשקלן היחסי של סך העברות ההון והטבות האשראי לעסקים.

משקי הבית נוטלים בשנתיים האחרונות 83–84 אחוזים מכלל תשלומי ההעברה (למעט פירעון מילוות חובה), מרביתם קצבאות של המוסד לביטוח לאומי¹⁸, והשאר — גימלאות של עובדי המדינה, של משרד הביטחון ואחרים (ראה לוח נ'–ה'–2).

קצבות הביטוח הלאומי גדלו השנה ב־6.8 אחוזים, ומשקלן בתוצר עלה ב־0.4 נקודות האחוז לכדי 7.1 אחוזים. מאז 1980 הצטברה תוספת של 1.9 אחוזי תוצר לקצבות הביטוח הלאומי (מזה: 0.7 לקצבות זקנה ושאיירים, 0.4 לדמי אבטלה ו־0.2 אחוזי תוצר לקצבות נכות כללית).

השינויים השנתיים בקצבי הגידול של מרבית קצבות הביטוח הלאומי משקפים שינויים דמוגרפיים ושינויים בערך הקצבה. מרבית הקצבאות צמודות אוטומטית לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, ואילו קצבות הילדים צמודות למדד המחירים לצרכן. הקצבות מתעדכנות אחת לשנה, וכן במועדי תשלום תוספת היוקר לכלל השכירים במשק.

הנתונים הרמוגרפיים לתקופה 1980 עד 1988 מלמדים, שסך האוכלוסייה גדל בקצב שנתי ממוצע של כ־1.7 אחוזים, לעומת 4.85 אחוזים לגילאי 0–19 ו־2.9 אחוזים לגילאי +65 (מזה 6.5!) אחוזים בני

¹⁸ תשלומי מוסד זה לחיילי המילואים אינם כלולים בתשלומי ההעברה, אלא בהוצאה הביטחונית.

לוח ה' - 13
אומדן ערכן של קצבאות שונות, 1986 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית בקצבה חודשית ממוצעת לעומת השנה הקודמת ¹			1989 לעומת 1986	
1989	1988	1987		
(אחוזים)				
1.7	0.1	-0.7	1.1	קצבה לשני ילדים
0.2	0.4	-0.8	-0.1	קצבה לארבעה ילדים ²
-0.4	8.1	-4.0	3.4	קצבת זקנה לבודד ³
מנוכה במדר השכר הממוצע למשרת שכיר ¹				
3.2	-5.6	-8.0	-10.4	קצבה לשני ילדים
1.7	-5.3	-8.2	-11.5	קצבה לארבעה ילדים ²
1.1	2.0	-11.2	-8.4	קצבת זקנה לבודד ³

(1) ניכוי חודשי.

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

(3) קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה. ערכה של קצבה זו שווה לערכה של קצבת שאירים בתוספת השלמת הכנסה ולערכה של קצבת נכות כללית (100% נכות).

ה מקור : המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

(+ 75). משינויים דיפרנציאליים אלה, בהתאמה, נגזרים כמובן שינויים במספר מקבלי הגמלאות, אלא אם כן משתנים כללי הזכאות לקצבאות, דוגמת הביטול החלקי של קצבת הילד הראשון ב־1985¹⁹. כך, לדוגמה, גדלו השנה קצבות הזקנה והשאירים (כ־45 אחוזים מקיצבות הביטוח הלאומי) ב־2.6 אחוזים — כגידול מספר מקבלי הקצבאות וללא שינוי משמעותי בערך הקצבה הממוצעת. בתקופה 1980 עד 1989 גדלה אוכלוסיית הקשישים (גילאי + 65) בכ־30 אחוזים, מספר מקבלי הקצבאות גדל בכ־25 אחוזים, ואילו היקף קצבאות הזקנה ושאירים גדל ב־78 אחוזים. מחישוב גולמי עולה, כי ערך "קצבה ממוצעת" עלה בתקופה זו ריאלית בכ־43 אחוזים, ובמונחי שכר (שעלה בתקופה זו בכ־28.5 אחוזים) — ב־11 אחוזים. עם זאת ראוי לסייג את השימוש בנתון גולמי זה, שכן אוכלוסיית מקבלי הקצבאות הללו איננה הומוגנית, וממילא הקצבאות שונות בהתאם למצב המשפחתי של מקבליהן, הוותק שלהם, מקורות הכנסתם הנוספים וגורמים אחרים. הקשיש המייצג שקיבל קצבת זיקנה ב־1989 לעומת זה ב־1980 מטופל בפחות תלויים, נזקק פחות להשלמת הכנסה ובעל תוספת ותק גבוהה יותר. (הוותק הרלבנטי נמדד כמספר שנות התשלום לביטוח הלאומי מעל 10 שנים והוא מזכה בתוספת לקצבה הבסיסית).

בבחניה של הטווח הארוך נמצא, כי מתוך הגידול הריאלי של קצבות הזקנה מ־1965 עד 1987 מוסברים 30 אחוזים בגורמים דמוגרפיים, 30 אחוזים בשינויי חקיקה באשר לתחולת הזכאים ו־40 אחוזים בהסדרי ההצמדה של הקצבאות²⁰.

¹⁹ מספר הגמלאים עובדי המדינה גדל בשנים האחרונות בקצב שנתי של 6-7 אחוזים.

²⁰ ראה עודד לויתן וצבי ויס, התפתחות תשלומי ההעברה בישראל, 1965 עד 1988, מחלקת המחקר, בנק ישראל (טרם פורסם).

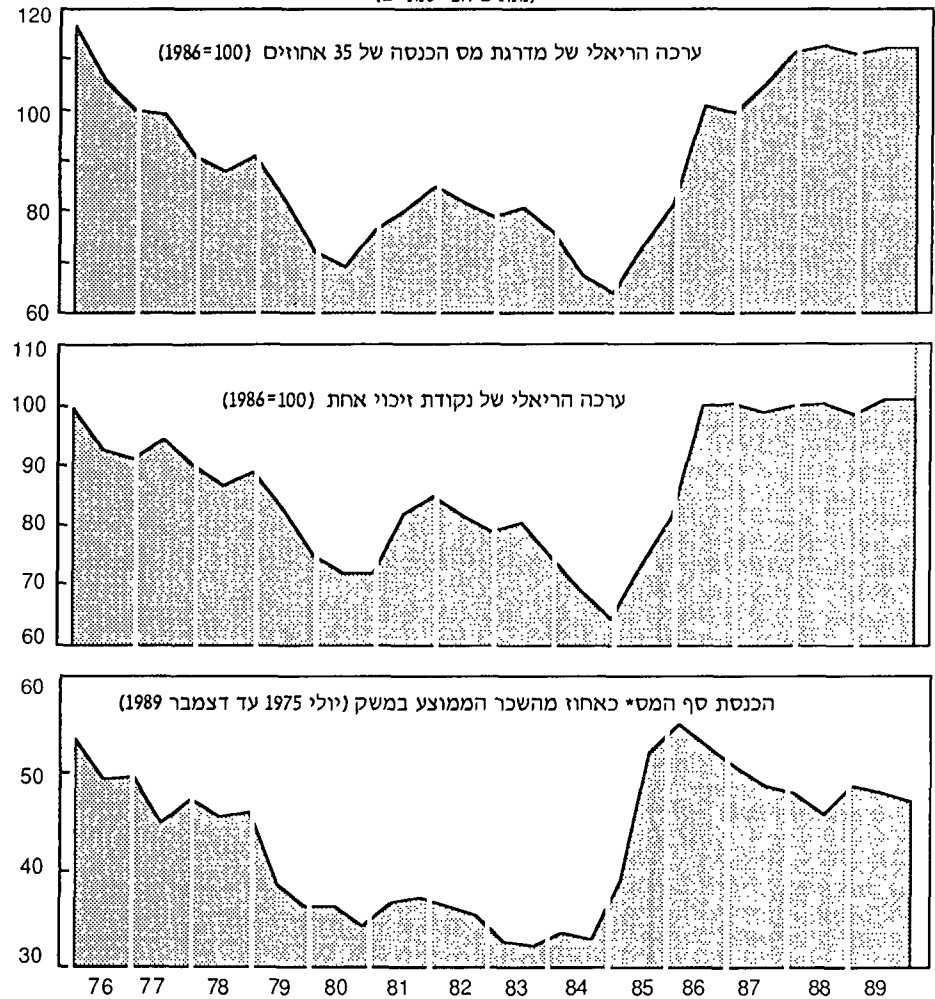
דיאגרמה הי-4

השתנות מדרגות המס, ערך נקודת זיכוי וסף המס

במס הכנסה, 1976 עד 1989

(נתונים חצי שנתיים)

אחוזים



* הכנסת סף המס נמדדת כיחס שבין מכפלת נקודות הזיכוי (לפרט המייצג) בערך לבין שיעור המס המינימלי.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

בקצבות הילדים (כ־24 אחוזים מסך קצבות הביטוח הלאומי) נרשם השנה גידול של 2.4 אחוזים, המשקף עלייה בת אחוז אחד של מספר הילדים הזכאים ועלייה ריאלית בת 1.7 אחוזים בערכה הריאלי של נקודת קצבה (הוזה לערך נקודת הזיכוי ממס הכנסה; לוח ה'–13 ודיאגרמה ה'–4). בשל

ביטולה החלקי של הזכאות לקצבת ילד ראשון ב־1985, פחת מספר הילדים הזכאים לקצבת ילדים בשנים 1985 ו־1986, וב־1987 חזר מספר מקבלי הקצבאות לרמה של אמצע שנות השבעים. קצבת הילדים למשפחה עם 2 ילדים ב־1988/89 היתה נמוכה מרמתה ב־1980/81 בכ־35 אחוזים, ובכ־50 אחוזים לעומת 1975/76 (מועד רפורמת בן־שחר, שעל פיה הונהגו קצבות הילדים); הקצבה למשפחה עם 3 ילדים ב־1988/89 נשתנתה קלות לעומת 1980/81 וירדה ב־24 אחוזים לעומת 1975/76. לעומת אלה עלתה ריאלית הקצבה למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר. כל קצבות הילדים נשחקו בתקופה זו במונחי שכר. על רקע הנטייה להתנות גם את קצבת הילד השני במבחן הכנסה ראוי לציין, שמדיניות מתן קצבות ילדים אוניברסליות מתחייבת אם רוצים להבחין בין משפחות בעלות הכנסה וזה ומספר ילדים שונה גם ברמות ההכנסה שמתחת לסף מס ההכנסה. בתחום זה של ההכנסות הקצבאות מהוות מס הכנסה שלילי. ברמות הכנסה שמעל סף המס יעיל יותר להשיג את השוויון האופקי, בהתחשב בגודל המשפחה, על ידי זיכוי ממס בלי לשנות את שיעורי המס השוליים. לעומת זאת התניית קצבת ילדים במבחן הכנסה לגבי מפרנסים המצויים מעל סף המס יוצרת, כמובן, שיעורי מס אפקטיביים נוספים. (הפעלת מבחני הכנסה בקביעת תשלום אגרות חינוך או בריאות דומה בהשפעתה).

דמי האבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי (0.5 אחוזי תוצר), גדלו ב־1989 בכ־74 אחוזים, לאחר גידול של 51 אחוזים אשתקד. אלה משקפים את גידול מספרם של מקבלי דמי אבטלה — 30 ו־75 אחוזים בשנים 1988 ו־1989, בהתאמה. אין ויכוח, לא בספרות ולא בין מקבלי ההחלטות בישראל, על חשיבותו של ביטוח אבטלה, אלא על שיטת התשלום ותנאי התשלום של דמי האבטלה, שיבטיחו את קיומו של המובטל אך גם יעוררו אותו לחפש עבודה. על רקע זה ראוי לציין, כי לפי נתוני השוואה בינלאומיים היקף דמי האבטלה בישראל נמוך במידה ניכרת, יחסית למה שהוקצה למטרה זו, במונחי תוצר, בארצות OECD, שבהן ממדי האבטלה דומים לאלה שבישראל. נראה כי בארצות אלה התקופה שבה משולמים דמי אבטלה ארוכה יותר, והיא אחד הגורמים לשיעורי האבטלה הגבוהים. בישראל תקופה זו קצרה מהמקובל בארצות ההשוואה (138 ימים). באמצע 1989 היה אחוז המובטלים המנצלים את מלוא התקופה 32 אחוזים, וחציון המובטלים ניצל 76–100 ימים. ב־1987 היה שיעור המובטלים שניצל את מלוא התקופה 29 אחוזים וללא שינוי בחציון המובטלים (ראה דיון נוסף בפרק ד' בדוח זה).

השאלה, על מה יש לשמור — על כוח הקנייה של הקצבאות או על רמת החיים (הנמדדת כמובן במונחים יחסיים) של מקבליהן — היא בתחום ההעדפות החברתיות, ואין להעריך שתי אפשרויות אלה על פי אמות מידה כלכליות בלבד. זאת ועוד, ההצעות להקטין חלקן של הקצבאות בתמורה לאספקה מוגברת של שירותי רווחה על ידי הממשלה גם הן בתחום הנורמטיבי.

אף שקיים קושי סטטיסטי בהשוואה בינלאומית של תשלומי העברה, ניתן לקבוע, כי גידול מהיר של חלק תשלומי ההעברה בתוצר מאפיין, זה שנים, את מרבית המשקים המפותחים. עליית משקלם של תשלומי ההעברה למשקי בית בישראל בשנים האחרונות בולטת במיוחד בשל הפיגור המצטבר במגורים שונים, ובעיקר בתחום ההשקעות בתשתית.

תשלומי ההעברה הם אחד ממספר אמצעים שבהם משתמשת הממשלה לחלוקה מחדש של ההכנסה במשק: מערכת המסים הישירים, התמיכות (במוצרים, שירותים, וגורמי ייצור), מתן שירותים ממשלתיים לציבור חינם או במחירים מסובסדים ותמיכות במוסדות ציבוריים ללא כוונת רווח בתחומי החינוך והבריאות (שאינם מסווגים כתשלומי העברה). בין אמצעים אלה קיימת מידה רבה של תחלופה בהשפעתם על התחלקות ההכנסה, וזהו אחד המקורות לקושי האמור בהשוואות בינלאומיות. האמצעים השונים נברלים גם ביעילותם, בין השאר, משום שככל שהם אוניברסליים יותר, נהנות מהם גם שכבות מבוססות יחסית. הערכה כוללת של מדיניות הממשלה בתחום חלוקת ההכנסות לוקה אמנם בשל העדר מידע על חלוקתם של כל אלה בין מקבלי ההכנסות במשק — אולם מהמידע שבידינו עולה, כי תשלומי

ההעברה למשקי בית ולתמיכות הישירות במחירי "מצרכי היסוד" נודעת תרומה נכבדה לצמצום הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק.²¹

ג. מסים עקיפים ותמיכות לייצור המקומי

ב־1989 לא חל שינוי משמעותי בחלקם של המסים העקיפים ברוטו על הייצור המקומי בתוצר — 13.6 אחוזים. הגידול הריאלי בגביית המסים (כמופיע בלוח ה'—14) הסתכם ב־3.4 אחוזים, אם מנכים את השינוי הנומינלי במדד מחירי הצריכה הפרטית. גידול זה של הגבייה הוא פרי עליית שיעורי מסי בלו על דלק וטבק ומסי הרשויות המקומיות וכן הכנסות מההיטל הייעודי על מוצרי דלק, שהחליפו מ־1989 את הכנסות קרן ההשוואה למחירי הדלק. ההתפתחויות בגבייה בשאר המסים משקפות את הקיפאון בפעילות הכלכלית, את ירידת סך הצריכה הפרטית, ובפרט צריכת מוצרים בני־קיימא. בינואר 1990 הועלה הבלו על בנזין, ובמארס 1990 הועלה שיעור מס הערך המוסף ל־16 אחוזים (ור' 6.7 אחוזים על השכר במסודות ללא כוונת רווח ומסודות פיננסיים); במועד זה הועלה גם מס הקנייה על סיגריות.

הפחתת התמיכות והטבות האשראי לעסקים מסך גביית המסים העקיפים מעלה, שהמסים העקיפים נטו הסתכמו השנה ב־11 אחוזי תוצר. ראוי לציין, כי ירידת חלקן של התמיכות והטבות האשראי בתוצר מאז 1985 תרמה להתייצבות המסים העקיפים נטו ברמה ממוצעת של 10–11 אחוזי תוצר — פי 2.5 ויותר מאשר בשנים 1980 עד 1984.

לאחר שלוש שנים רצופות של יציבות בחלקן בתוצר של התמיכות לייצור המקומי, נרשמה השנה ירידה בת 0.9 נקודות אחוז (לוח ה'—10). הירידה הריאלית השנה הקיפה הן את התמיכות הישירות והן את התמיכה באשראי, שהצטמצמה בשליש. מבין התמיכות הישירות בלטה במיוחד ירידה בת 30 אחוזים ויותר של סך כל התמיכות במחירי מצרכי היסוד והתחבורה הציבורית; התמיכה במוצרים החקלאיים פחתה ריאלית בכ־41 אחוזים, ואילו התמיכה בתחבורה הציבורית גדלה ריאלית ב־6.6 אחוזים. כך עלה חלקה של התחבורה הציבורית בסך התמיכות במחירים מ־42 אחוזים אשתקד ל־64 אחוזים השנה.

ד. מסים על היבוא

השפל המתמשך, ירידת הביקושים ובפרט הצריכה הפרטית, במיוחד של מוצרים בני־קיימא, ובמקביל הפחתת שיעורי המסים על היבוא, על פי הסכמי הסחר הבינלאומיים בינואר 1989 — כל אלה התבטאו בעוצמה רבה בירידת מסי היבוא. חלקם של אלה בתוצר ירד מ־7.7 אחוזים אשתקד לכדי 5.6 אחוזים ב־1989. השינויים הסטטוטוריים כללו — נוסף על שינויי המכס ומסי הקנייה כמתחייב מההסכמים הבינלאומיים עם השוק המשותף וארה"ב — גם הפחתת שיעורי המכס על יבוא מארצות "שלישיות", הפחתת שיעורי התמ"א לגבי חלק מהמוצרים ושינויים אחרים. באפריל 1989 הופחת שיעור היטל יבוא השירותים מ־15 ל־7.5 אחוזים, ובמהלך השנה הוצא מבסיס מס זה יבוא שירותים המיועדים לסקטור העסקי. למדיניות חשיפת היבוא היה המשך בינואר 1990, כשהופחתו שיעורי מכס ומס קנייה שונים. במארס 1990 הופחתו שיעורי מס הקנייה והתמ"א על מוצרי יבוא שונים, ובוטל היטל רכישת מטבע חוץ (אחוז אחד).

בסך הכול הגיעה ירידת מסי היבוא ב־1989, בניכוי מדד מחירי יבוא הסחורות והשירותים האזרחיים (ללא דלק, יהלומים, אניות ומטוסים) ל־22 אחוזים — כמחציתה הפחתת שיעורי המס, והנותר ירידת היבוא ושינויים דרסטיים בהרכבו. (פירוט נוסף ראה בלוח ה'—15).

²¹ ראה דוח בנק ישראל לשנת 1988, עמ' 140–142, וכן לאה אחדות ואפרים צדקה, סובסידיות למוצרי יסוד והתחלקות ההכנסות במשק, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, יוני 1989.

לוח ה' - 14

מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1985 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1989	1988	1987	1986	1985	1989	1988	1987	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)			
3.7	-0.6	6.6	16.3	15.7	11,157	8,950	7,744	1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.7	-0.9	4.9	13.4	11.2	8,466	6,786	5,889	מסי פעילות
2.6	10.9	4.0	16.8	10.6	6,176	5,004	3,881	מס ערך מוסף
-9.9	-7.0	-5.9	24.0	-6.5	454	419	388	מס קנייה
2.6	14.9	-12.0	-13.2	39.5	618	501	375	מס דלק
-3.4	-18.1	-24.9	23.7	-9.9	576	496	521	מס מעסיקים
45.8	-56.5	104.4	-5.9	58.0	642	366	725	מסי פעילות אחרים ²
21.2	30.0	10.5	9.7	107.6	191	131	87	מסי רכוש
3.4	0.5	11.4	35.3	48.3	2,001	1,610	1,378	מסי רשויות
-1.9	-6.8	17.4	8.6	4.5	499	423	390	מסים אחרים ³
-23.6	7.2	3.0	-29.3	-25.4	2,121	2,309	1,853	2. תמיכות לייצור מקומי
-19.8	30.0	1.4	-37.9	-31.3	1,550	1,607	1,063	תמיכות ישירות
-32.4	-23.6	5.2	-12.5	-10.2	571	702	790	זקיפת סבסוד אשראי (ללא זקיפת הון)
								3. מסים נטו על הייצור המקומי
8.8	-5.5	7.5	36.4	55.0	9,607	7,343	6,681	לא כולל זקיפת סבסוד אשראי
13.2	-3.0	7.8	47.7	86.4	9,036	6,641	5,891	כולל זקיפת סבסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס כולים, אגרות ורשיונות שונים, מסי קרן השוואה לדלק (מ'1985) והיטל ייעודי על מוצרי דלק (מ'1989).

(3) עודף מפעלים עסקיים ומסים מהכנסה מיועדת.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

על עוצמת החשיפה ביבוא הסחורות השנה ניתן ללמוד גם מירידת שיעורי המס הממוצעים (לא כולל מע"מ) על דולר יבוא, הגם שאלה אינם מנוכים מהשפעת שינויי הרכב: שיעור המס על סך היבוא ירד מ-16.3 אחוזים ב-1988 ל-10.9 אחוזים השנה, ומזה על מוצרי תצרוכת — מ-61.9 אחוזים ל-44.8 אחוזים, בהתאמה. אף שהפחתת המסים היא ניכרת, שיעורי המס החדשים עדיין גבוהים במידה ניכרת מהמקובל בארצות ה-OECD (לאחר ניכוי הסחר בין ארצות הקהילה האירופית לבין עצמן) — 3.7 אחוזים בלבד. הפחתת שיעורי המס הסטטוטוריים על היבוא בשנים האחרונות, בישראל ובחו"ל, הגבירה את הנטייה להשתמש בהגבלות לא מכסיות שמטבען הן קשות למדידה כמותית. הגבלות אלה פוגעות ברווחת המשק, ומכבירות על מדיניות שער החליפין. (דיון בנושא זה ראה בפרק ו' ברוח זה.)

לוח ה' - 15

מסים ותמיכות ליבוא, 1985 עד 1989

העלייה או הירידה (-) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1989	1988	1987	1986	1985	1989	1988	1987	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)			
-25.5	-5.9	11.2	19.2	-8.4	4,595	5,131	4,688	1. מסים על יבוא אזורי
-9.4	-11.6	11.7	2.5	-5.3	1,867	1,713	1,666	מס ערך מוסף
-55.9	-10.6	-17.6	33.4	-10.1	422	795	765	מכס ²
-26.9	-0.0	25.8	29.7	-10.5	2,306	2,623	2,257	מס קנייה ומסים אחרים ³
-82.0	-13.8	-32.9	-9.8	30.0	-19	-88	-88	2. תמיכות ליבוא
-26.5	-6.0	9.9	18.1	-7.3	4,614	5,219	4,776	3. מסים נטו על יבוא אזורי
-29.5	-26.7	66.2	-38.3	16.8	551	650	762	4. מסים על יבוא ביטחוני
5. מסים נטו על סחר חוץ								
-31.3	-7.4	10.1	26.6	-4.1	3,596	4,355	4,044	לא כולל זקיפת סכסוד אשראי
-31.3	-7.4	10.1	31.9	18.2	3,592	4,352	4,040	כולל זקיפת סכסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) למעט קנסות. מ-1983 כולל היטל על היבוא.

(3) מסים אחרים כוללים: מס נסיעות חוץ (מ-1982), רכיב המס בחובות הפקדה על היבוא והיטל קניית מט"ח (מ-1983), היטל יבוא שירותים (מ-1984), היטל על כרטיסי נסיעה לחו"ל (מ-1985) והיטל על האשראי מחו"ל (מ-1987).
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח נ'ה-1
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1984 עד 1989

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת ¹						במחירים		בכמויות			
1989	1988	1987	1986	1985	1984	1989	1988	1989	1988	1987	1986
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)						(אחוזים)					
13,946	19,755	22,811	25,953	17.6	24.9	6.0	3.6	-9.5	17.1	-1.8	-8.9
7,084	9,159	11,637	14,501	23.0	22.3	1.5	0.2	-0.1	3.6	3.3	1.9
5,040	6,441	8,337	10,351	26.4	23.8	0.1	0.0	-2.8	0.8	2.4	0.3
1,298	1,745	2,166	2,772	17.2	20.2	6.7	-1.1	10.0	13.3	5.9	6.5
746	973	1,134	1,377	12.0	17.5	3.5	3.2	2.9	5.6	4.2	3.3
6,862	10,595	11,174	11,453	12.2	25.9	10.6	6.8	-17.5	31.0	-6.0	-18.6
2,038	2,646	3,496	4,147	23.2	22.9	1.5	-3.1	-6.3	-1.8	7.3	-3.4
2,695	3,281	3,713	4,476	11.6	21.4	-2.4	-2.2	-5.4	5.1	1.4	-0.7
2,171	4,707	4,018	2,887	3.1	25.3	36.4	24.1	-35.0	93.1	-17.2	-42.6
6,903	10,633	11,227	11,510	12.2	25.9	9.5	6.6	-17.4	30.7	-5.9	-18.5
41	37	53	57	17.5	22.1	-51.8	-23.6	-6.5	-15.9	20.5	-11.9
11,662	14,900	18,648	22,865	20.8	22.2	0.6	-1.1	-2.2	3.0	3.6	0.3
6,946	8,989	11,460	14,264	23.2	22.3	1.3	-0.1	0.4	3.5	3.5	1.8
4,733	5,926	7,209	8,623	17.1	21.9	-0.7	-2.6	-5.8	2.1	3.9	-1.9
17	15	21	23	17.5	22.1	-51.8	-23.6	-6.5	-15.9	20.5	-11.9
4,716	5,911	7,188	8,600	17.1	21.9	-0.2	-2.5	-5.8	2.2	3.8	-1.8
878	1,395	1,801	2,123	18.9	17.6	-15.8	-12.8	9.0	17.4	8.6	0.2
14,824	21,150	24,612	28,076	17.9	24.5	4.6	2.8	-8.6	17.1	-1.3	-8.3
12,540	16,295	20,449	24,988	20.7	21.8	-0.6	-1.9	-1.5	3.9	4.0	0.3
238	282	327	423	16.5	26.5	-19.6	-20.5	-27.5	-5.9	-0.4	2.2

(1) שיעורי השינוי בכמויות ובמחירים חושבו על בסיס מחירי 1986.

(2) ההפרש בין הצריכה הציבורית האזרחית הכוללת לבין הצריכה הציבורית האזרחית המקומית שווה להוצאות לנמ"א.

(3) הרכיב המקומי במכירות לחוץ-לארץ חושב כ-40 אחוזים מן המכירות, לפי היחס בין הקניות המקומיות (ללא בנייה) לסך הקנייה בממוצע רב שנתי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - נ' - 2
תשלומי העברה ורכיביהם, 1985 עד 1989

אחוז השינוי במחירי 1986					מיליוני ש"ח במחירים שוטפים		
שנה לעומת קודמתה			במונחים שנתיים		אחוזי תל"ג		
1989	1988	1987	1986-89	1980-85	1986-89	1980-85	1989
7.5	8.7	6.9	7.7	4.7	9.7	8.2	8383.0
7.6	8.8	7.0	7.8	5.1	9.1	7.7	7930.0
6.8	8.7	3.1	6.2	6.1	6.8	5.6	5783.0
2.6	10.5	6.2	6.4	6.7	3.1	2.7	2624.8
2.4	2.0	0.2	1.5	1.3	1.7	1.6	1384.8
0.8	11.1	-4.7	2.2	8.8	0.9	0.7	690.0
14.6	15.5	9.0	13.0	2.9	0.4	0.3	389.3
9.8	16.4	4.1	10.0	3.7	0.4	0.3	339.3
73.8	50.9	10.2	42.5	16.6	0.3	0.1	408.8
56.1	2.6	26.3	26.5		0.3	0.0	317.2
					-0.3	-0.2	-371.2
7.2	10.5	33.3	16.5	4.9	1.1	0.8	986.0
12.7	7.7	9.8	10.1	0.8	1.2	1.3	1093.0
4.6	1.7	-0.2	2.0	0.7	0.2	0.2	139.0
5.7	13.0	23.1	13.7	0.4	0.6	0.6	582.0
29.9	1.5	-3.8	8.3	1.3	0.4	0.5	372.0
2.8	10.0	5.5	6.1	4.9	0.1	0.1	68.0
6.4	6.8	5.7	6.3	-1.0	0.5	0.6	453.0
-4.2	6.8	16.7	6.1	-14.8	1.3	2.3	1068.6
-4.4	7.0	15.0	5.6	-14.8	1.3	2.3	1015.6
-17.5	-22.4	10.0	-11.1	8.9	0.5	0.4	276.6
-0.2	2.8	60.2	18.0	-13.4	0.1	0.1	53.0
31.7	226.2	-34.5	41.2	-18.6	1.1	0.7	1511.4
9.0	17.4	3.7	9.9	-0.9	12.2	11.2	10963
6.0	8.5	6.3	6.9	0.4	11.1	10.6	9451.6

1. בחשבון שוטף	
(א) למשקי בית	
1. קצבות הביטוח הלאומי	
א. זיקנה ושאיירים	
ב. ילדים	
ג. נכות כללית	
ד. נפגעי עבודה, ספר ואיבה	
ה. אימהות	
ו. אבטלה	
ז. קיצבאות אחרות	
ח. התאמות	
2. גימלאות עובדי מדינה	
3. גימלאות אחרות	
א. לנכי הנאצים	
ב. משרד הביטחון	
ג. אחר	
4. העברות ממלכ"ר	
(ב) למלכ"ר פרטי	
2. בחשבון ההון	
(א) לפירמות	
מזה: עידוד השקעות הון	
(ב) למלכ"ר פרטי	
3. פירעון מילווה חובה	
4. סך כל תשלומי ההעברה לציבור	
מזה: למעט מילווה חובה	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

ניתוח פעילות הסקטור הציבורי על בסיס הגירעון בפועל בלבד עלול לתת תמונה מעוותת. משום כך יש עניין לערוך התאמה של הגירעון בפועל לתנודות בפעילות הכלכלית, כדי שיהיה אפשר לדון בפעילות היזומה של הסקטור הציבורי. התאמה זו נערכת בעזרת אומדן הגירעון בתעסוקה מלאה. (הסבר נרחב יותר ניתן בגוף הפרק).

בלוח הנלווה לנספח מוצגים אומדנים חלופים לגירעון המקומי בתעסוקה מלאה. האומדן הבסיסי של הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה מניח, ששיעור הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי עומד על 3 אחוזים, (שיעור הצמיחה של התוצר בפועל בשנות השמונים). שיעור המס מתוך התוצר של שנת הבסיס מחושב על בסיס משקל המסים בתוצר לשנים 1985 עד 1987 וגמישות יחידתית של תקבולי המס ביחס לתוצר. נקדים ונאמר, שלמרות ריבוי ההנחות בחישוב אומדן הגירעון בתעסוקה מלאה המסקנות העיקריות העולות מחישוב זה אינן משתנות עם שינוי ההנחות. לאומדן בסיסי זה, נערך ניתוח רגישות: שינוי הנחת הצמיחה ל-4 אחוזים, שינוי הנחת הגמישות מיחידתית ל-1.2 ושינוי ההנחה על שיעור המס בשנת הבסיס. סיכום הממצאים ניתן בלוח שנלווה לנספח, ותוצאת הניתוח היא, שבמעבר מ-1988 ל-1989 גדל הגירעון המקומי התקציבי של תעסוקה מלאה בפחות מאחוז אחד. הגדלה זו של הגירעון המקומי של תעסוקה מלאה פירושה כי הסקטור הציבורי ביצע השנה הרחבה פיסקאלית בשיעור מתון מאוד. ניתוח הרגישות מראה, כי בהנחות שונות מתקבלת מסקנה זהה — עלייה קלה (אחוז אחד לכל היותר) של הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה בשנת 1989.

אומדנים חלופים של הגירעון המקומי בתעסוקה מלאה, 1988 ו-1989

שיעור הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי			
4 אחוזים		3 אחוזים	
1989	1988	1989	1988
העורף (+) או הגירעון (-) ¹			
(אחוזי תל"ג)			
-6.1	-1.5	-6.1	-1.5
המקומי בפועל			
בגמישות יחידתית			
-0.1	0.2	-1.1	-0.3
המקומי בתעסוקה מלאה ²			
-1.6	-1.3	-2.6	-1.8
המקומי בתעסוקה מלאה ³			
בגמישות 1.2			
1.7	2.0	0.7	1.4
המקומי בתעסוקה מלאה ²			
0.1	0.4	-0.8	-0.2
המקומי בתעסוקה מלאה ³			

(1) לא כולל מילוות חובה.

(2) חישוב משקל המסים בתל"ג מבוסס על מס ממוצע של השנים 1985 עד 1987.

(3) חישוב משקל המסים בתל"ג מבוסס על מס ממוצע של השנים 1980 עד 1987, למעט 1984.