

פעולות הסקטור הציבורי

1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד¹

בשנת 1965 חלה עלייה בעודף הביקוש (עודף ההוצאות על ההכנסות המקומיות) של הסקטור הציבורי, לאחר שתי שנים של ירידה. נוסף על כך, חלה עלייה ניכרת בהיקף האשראי, נטו, שהסקטור הציבורי הזרים לסקטורים אחרים במשק. שינויים אלה היו מלווים בהזדקקות גדולה יותר למימון באשראי ממערכת הבנקאות, בהעברות חד צדדיות ומילווות מחוץ לארץ. מימון זה הסתכם בשנת 1965 ב־860 מיליון ל"י, לעומת 620 מיליון ל"י בשנת 1964. עובדות אלה יש בהן כדי להצביע על כך, שלפעולות הסקטור הציבורי בשנת 1965 היתה השפעה מרחיבה על רמת הביקוש הכללית של המשק.

היקף התשלומים של הסקטור הציבורי בשנת 1965 עלה ב־610 מיליון ל"י, לעומת 1964, והסתכם ב־4,900 מיליון ל"י בקירוב². הגידול במחירים שוטפים הגיע ל־14.5 אחוזים, בדומה לשיעור הגידול בשנה שקדמה לה.

ההוצאות השוטפות עלו ב־18 אחוזים. גדלו בעיקר ההוצאות על שכר, עם ההעלאות בשכר היסוד, בעקבות הסכמי השכר שנחתמו בשנת 1964, ועם העלייה במספר העובדים. היבוא הממשלתי עלה, וכן עלו במידה ניכרת תשלומי ההעברה. העלייה בתשלומי הריבית היתה מתונה, ביחס לשנים הקודמות, ותשלומי התמיכות כמעט שלא השתנו.

קצב הגידול של הקניות בחשבון הון, של ההלוואות שניתנו (הלוואות לזמן ארוך, במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית) ושל פירעון מילווות לזמן ארוך, הואט.

היקף ההשקעות³ במחירים קבועים, גדל ב־12 אחוזים לעומת גידול ב־25 אחוזים בשנה הקודמת. חלה ירידה בהיקף ההשקעות במוביל המים הארצי, וההשקעות בבניינים ציבוריים כמעט שלא עלו. עם זאת הורחבו במידה רבה השקעות הממשלה במפעליה (רשות הנמלים, הדואר והרכבת).

¹ הממשלה (לרבות הביטוח הלאומי), המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד) והרשויות המקומיות (לרבות המועצות הדתיות וההוצאות המוניציפאליות של המושבים והקיבוצים). לא נכללו כאן ההכנסות וההוצאות השוטפות של המפעלים המסחריים (כגון הדואר, הרכבת ומפעלי מים של הרשויות המקומיות), פרט לעודף או לגירעון שלהם.
הנתונים בפרק זה מבוססים, בעיקרם, על דינים וחשבונות כספיים של רשויות הסקטור הציבורי, ובחלקם על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומתייחסים לשנה קלנדרית. הנתונים לגבי השנה הנסקרת מבוססים על סיכומים חודשיים ארעיים, שכן טרם פורסמו דינים וחשבונות לשנת הכספים 1965/66. הנתונים לגבי שנת 1964 תוקנו.

² על יסוד רישום ברוטו של המילווות וההלוואות לזמן ארוך ורישום נטו של המילווות והאשראי לזמן קצר. (על יסוד רישום נטו של כלל המילווות וההלוואות, עלה היקף התשלומים בסכום דומה והסתכם ב־4,390 מיליון ל"י).

³ פרט להשקעות במלאי.

ההכנסות ממיסים עלו בשנת 1965 ב־17 אחוזים, שהוא שיעור הנמוך מזה של ארבע השנים שקדמו לה. את מיתון קצב העלייה במיסים ניתן לזקוף בחלקו להאטה בקצב הגידול של ההכנסה הלאומית והיבוא — ובחלקו להורדה בשיעורי המיסים. שיעורי מס הכנסה ירדו החל בינואר 1965 עם הינתן ההקלות במס בהתאם להמלצות ועדת צדוק. במסגרת הקלות אלה אף הוחזרו במשך השנה הנסקרת סכומים ניכרים למשלמי המס, בגין מס שנגבה מהם בשנת 1964. גם בשיעורי מיסי עקיפין שונים חלו ירידות, עקב הורדת המיסים על מוצרי צריכה שונים, על מנת למנוע את התייקרותם.

התקבולים ממילוות מקומיים ירדו. אמנם חלה עלייה בתקבולים ממילוות פנים לזמן ארוך, בעיקר בעקבות הנפקת איגרות חוב של הממשלה ואיגרות חוב של "הוליס", על ידי הסוכנות היהודית¹, אך, לעומת זאת, חלה ירידה באשראי לזמן קצר שנתקבל ממקורות שונים בארץ. בייחוד בולטת הירידה במילווה הממשלתי קצר המועד.

החוב, נטו, למערכת הבנקאות עלה — זו השנה השלישית — אך בהיקף קטן יותר מאשר בשתי השנים הקודמות².

התקבולים החד צדדיים מחוץ לארץ עלו ב־30 אחוזים והתקבולים ממילוות, נטו, ואשראי מחוץ לארץ — ב־75 אחוזים. כלל התקבולים ממקורות חוץ הסתכם ב־255 מיליון דולר בקירוב, לעומת 170 מיליון דולר ב־1964.

(א) השפעת הסקטור הציבורי על הביקוש במשק³

השפעתו של הסקטור הציבורי על הגדלת הביקוש הכולל במשק נמדדת בלוח ז'1. הקניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון מייצגות את הביקוש הישיר של הסקטור הציבורי למוצרים ושירותים הן מייצור מקומי והן מיבוא. תקבולי המיסים, בניכוי ההעברות המקומיות, מייצגים את צמצום הביקוש של הסקטורים האחרים במשק, כתוצאה מהקטנת הכנסותיהם על ידי גביות, נטו, של הסקטור הציבורי. במידה שהסקטור הציבורי מגדיל את ביקושו יותר משהוא מקטין את הביקוש של שאר המשק — על ידי ספיגת מיסים ותשלומי חובה אחרים — גדל "עודף הביקוש" של הסקטור, גידול המתבטא — בתנאי תעסוקה מלאה (תנאים שהמשק הישראלי היה שרוי בהם בשנים האחרונות) — בלחץ על רמת המחירים במשק, או בהגדלת עודף היבוא, או בשני אלה גם יחד⁴.

כאמור, עלה עודף הביקוש של הסקטור הציבורי בשנת 1965, לאחר ירידה בשתי השנים שקדמו לה, והסתכם ב־450 מיליון ל"י.

על מנת לעמוד על השפעתו הכוללת של הסקטור הציבורי על הביקוש האפקטיבי במשק, יש לקחת בחשבון גם את עסקותיו בתחום האשראי. בשנת 1965 חלה עלייה ניכרת בהיקף האשראי, נטו, שניתן על ידי הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק, ועל ידי כך איפשר להם להגדיל את הביקוש שלהם. מרבית האשראי, שניתן על ידי הסקטור, מופנית לחברות הסקטור

¹ "הוליס" היא חברה השייכת לסוכנות היהודית ורשומה בחוץ לארץ. חברה זו מנפיקה איגרות חוב במטבע חוץ, הנרכשות, בעיקר בארץ, מכספי פיקדונות שונים במטבע חוץ.

² יש לציין, שהעלייה בחוב למערכת הבנקאות בשנת 1963 נבעה, למעשה, ממקדמה שקיבלה הממשלה מבנק ישראל לשם פירעון מוקדם של חובות חוץ, ואילו יתר האשראי הבנקאי ירד. הגדלת היקף האשראי ממערכת הבנקאות לסקטור הציבורי בשנים 1964 ו־1965 באה לאחר ארבע שנים רצופות של ירידה.

³ ראה דיון בפרק ט"ז, "זרמי הכספים במשק". דיון על הממשלה בלבד מובא להלן (ראה לוחות ז'5 ו־ז'6).

⁴ לגבי המשק כולו מתבטא עודף הביקוש בגירעון השוטף במאזן התשלומים, היינו — "עודף היבוא". לגבי סקטור מסוים במשק, אין אפשרות למדוד בנפרד את השפעתו על יצירת עודף ביקוש בתוך המשק ועל יצירת לחץ על מאזן התשלומים. גם אם ניתן לחלק את הקניות בין קניות מקומיות לבין יבוא, הרי יש מידה לא מבוטלת של תחלופה ביניהן, והחלפת יבוא בקניות מקומיות מצד סקטור אחד עלולה להביא להגדלת היבוא של סקטור אחר.

עודף הביקוש והוצאות הסקטור הציבורי על מתן אשראי בארץ ודרכי מימון,
1962 עד 1965

(מיליוני ל"י במחירים שוטפים)

השנתי מ-1964 ל-1965	1965	1964	1963	1962	
					א. עודף הביקוש
					קניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון *
413	2,870	2,457	2,116	1,852	ורביית, נטו
317	2,418	2,101	1,735	1,422	בניכוי: מיסים והעברות, נטו מן הציבור **
96	452	356	381	430	עודף הביקוש
					ב. מתן אשראי, נטו, בארץ ***
47	502	455	403	414	מתן הלוואות ****
-95	92	187	260	293	בניכוי: קבלת מלוות ואשראי ****
142	410	268	143	121	מתן אשראי, נטו, בארץ
					מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי, נטו, בארץ
					ג. מחוץ לארץ
69	286	217	253	235	תקבולים חד צדדיים
184	482	298	147	389	מילוות, נטו, ואשראי
253	768	515	400	624	סך הכול
-15	94	109	124	-73	ד. ממערכת הבנקאות
238	862	624	524	551	סך הכול (ג+ד)
					מזה:
216	562	346	240	304	על ידי הממשלה
-22	249	271	293	237	על ידי המוסדות הלאומיים
44	51	7	-9	10	על ידי הרשויות המקומיות

* קניות בניכוי מכירות (קניות נטו).
 ** הכנסות ממיסים, מהעברות מקומיות בחשבון שוטף ובחשבון הון, בניכוי תשלומי העברה ותמיכות.
 *** פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.
 **** בניכוי החזרות.
 ה מ ק ר: לוחות ז' 6, ז' 15, ז' 18.

הציבורי (כגון: "עמידר, "מקורות", "צים" ועוד), חברות אשר תכניות ההשקעה שלהן ופעולותיהן השונות נקבעות ומכוונות במידה רבה על ידי הממשלה. יש להניח, שחלק ניכר מהוצאותיהם של חברות אלה לא היה מתבצע אלמלא הזרמת אשראי זו.

עודף האשראי שהסקטור הציבורי הזרים לסקטורים אחרים במשק (בעיקר על ידי מילוות, במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית) על האשראי

שהוא קיבל (מילוות ואשראי ממקורות פנים, פרט למערכת הבנקאות) גדל באופן ניכר: האשראי, נטו, שניתן על ידי הסקטור הציבורי בשנת 1965, היה גדול פי שלושה מזה שניתן ב-1963, והסתכם ב-410 מיליון ל"י, בקירוב.

את עיקר האשראי, נטו, נותנת הממשלה. בעוד שהרשויות המקומיות קיבלו אשראי, נטו, והמוסדות הלאומיים הקטינו את היקף המילוות, נטו, שהם נתנו — העניקה הממשלה בשנת 1965 מילוות ב-50 מיליון ל"י יותר מאשר בשנה הקודמת, בו בזמן שהאשראי שקיבלה קטן ב-80 מיליון ל"י. האשראי, נטו, שהזרימה הממשלה בשנה זו עלה איפוא ב-130 מיליון ל"י והסתכם ב-470 מיליון ל"י.

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאות הסקטור על מתן אשראי, נטו, לשאר המשק, נעשה ברובו על ידי מקורות חוץ ובמיעוטו על ידי מערכת הבנקאות. חלקם של מקורות חוץ במימון "הגירעון" הזה גדל מ-80 אחוזים ב-1964 ל-90 אחוזים ב-1965. הרכב התקבולים ממקורות חוץ השתנה בשלוש השנים האחרונות: חלקן של ההעברות החד-צדדיות הולך ויורד, ואילו חלקן של המילוות והאשראי עולה.

(ב) "מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי לשנים 1964 ו-1965, לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים, מובא בלוח ז'2.

בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים — ה"חשבון הריאלי" — לבין עסקות באשראי — ה"חשבון הפינאנסי"1.

התשלומים בחשבון הריאלי (קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון, תשלומי ריבית, תשלומי העברה ותמיכות) עלו על התקבולים (מיסים והעברות בארץ ומחוץ לארץ) בסך 165 מיליון ל"י2. פער זה אוזן על ידי עודף מקביל בחשבון הפינאנסי, כלומר, התקבולים ממילוות, נטו, בארץ ומחוץ לארץ, עלו על ההלוואות, נטו, שניתנו.

היקף הפעולות של הסקטור הציבורי, כפי שהוא מתבטא ב"מאזן התשלומים" שלו, הסתכם בשנת 1965 ב-4,900 מיליון ל"י, עלייה (במחירים שוטפים), ב-610 מיליון ל"י או 14.5 אחוזים. חלק הארי מפעולות הסקטור הציבורי הן פעולות הממשלה. ב-1965 הגיע חלקה של הממשלה ל-80 אחוזים מכלל תקבולי הסקטור ול-77 אחוזים מכלל תשלומיו. הרשויות המקומיות, קיבלו 12 אחוזים מכלל התקבולים והוציאו 15 אחוזים מהתשלומים. חלקם של המוסדות הלאומיים, הנמצא זה שנים אחדות בקו ירידה, הגיע ל-8 אחוזים מכלל התקבולים והתשלומים.

חלקם של התקבולים ממקורות חוץ (העברות ומילוות)3 בסך התקבולים של הסקטור הציבורי עלה מ-19.5 אחוזים ב-1964 ל-22 אחוזים ב-1965. כל העלייה נבעה מפעולות הממשלה, אשר תקבוליה ממקורות חוץ עלו ב-240 מיליון ל"י בקירוב. בתקבולי המוסדות הלאומיים מחוץ לארץ לא חלה כל עלייה. בניכוי פירעון מילוות לחוץ לארץ, הסתכמו התקבולים, נטו, מחוץ לארץ ב-770 מיליון ל"י, עלייה ב-50 אחוזים לעומת 1964.

בתקבולים ממקורות פנים נמשכה ב-1965 העלייה במשקלן של ההכנסות הרגילות והירידה בחלקן של המילוות.

¹ ה"חשבון הריאלי" הינו בעיקר חשבון שוטף. הואיל ולא יוחסו לסקטור הציבורי פעולות השקעה ישירות רבות, ומרבית ההוצאות למטרות השקעה סווגו כהלוואות לשאר חלקי המשק (לרבות מימון השיכון על כל צורותיו במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה ומימון ההתיישבות החדשה על ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית).

² סכום זה שווה לעודף הביקוש של הסקטור הציבורי, בניכוי התקבולים מהעברות חד-צדדיות מחוץ לארץ.

³ מילוות, ברוטו, לזמן ארוך ואשראי, נטו, לזמן קצר.

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים	2,530	2,965	435	קניות : בחשבון השוטף	1,769	2,117	348
הכנסות שונות	438	471	33	בחשבון ההון	547	614	67
סך הכול	2,968	3,436	468	תשלומי ריבית	321	341	20
תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ	217	286	69	תשלומי העברה ומענקים	443	563	120
סך הכול	3,185	3,722	537	תמיכות	244	253	9
עסקות בנכסים פינאנסיים							
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	101	95	-6	הלוואות לזמן ארוך והשתתפות בהון חברות	556	597	41
מילואות לזמן ארוך :	606	692	86	פירעון מילואות לזמן ארוך :	315	306	-9
מחוץ לארץ	240	302	62	בחוץ לארץ	96	113	17
בארץ	7	96	89	בארץ			
אשראי לזמן קצר, נטו :	43	-97	-140				
מחוץ לארץ	109	94	-15				
בארץ *							
ממערכת הבנקאות **							
סך הכול	1,106	1,182	76	סך הכול	967	1,016	49
סך כל התקבולים	4,291	4,904	613	סך כל התשלומים	4,291	4,904	613

* פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.
** דרכות מילואות לזמן ארוך וניירות ערך.
ה מקור : לוחות ז"י, 16 ו-19.

בצד התשלומים הסתמנה עלייה במשקלן של ההוצאות השוטפות — קניות, תשלומי ריבית, תשלומי העברה ותמיכות — המהוות קרוב לשני שלישים מכלל ההוצאה. במשקל הקניות בחשבון הון לא חל שינוי, ומשקלן של ההלוואות לזמן ארוך שניתנו — ירד. שני סעיפי הוצאות אלה מהווים כרבע מכלל התשלומים. במשקל ההוצאות לפירעון מלוואות לזמן ארוך חלה ירידה, בהמשך לירידה שחלה בשנה הקודמת, והוא הגיע בשנת 1965 ל-8 אחוזים מסך תשלומי הסקטור.

קניות הסקטור הציבורי בחשבון השוטף עלו בשנת 1965 ב-21 אחוזים¹. עיקר הגידול חל בסעיפי השכר, תשלומי השכר (פרט לאלה של מערכת הביטחון), עלו בשליש והסתכמו ב-825 מיליון ל"י². הגידול במספר העובדים נאמד ב-5 אחוזים והעלייה בשכר הממוצע לעובד — ב-26 אחוזים. כמעט כל העלייה באה כתוצאה מהעלאות בשכר היסוד ומהפרשים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות, ששולמו לקבוצות עובדים שונות.

שכרם של רוב העובדים המינהליים הועלה עם ביצוע הסכם השכר החדש, שנחתם בחודש אוגוסט 1964, שלפיו הוקמו ועדות פריטטיות לקביעת סיווג חדש של התפקידים המינהליים. חלק מוועדות אלה טרם סיים את עבודתו עד לסוף השנה הנסקרת³, לפיכך ישולם חלק מההפרשים המגיעים לעובדים המינהליים על חשבון השנים 1964 ו-1965, רק בשנת 1966. גם תשלום הפרשי השכר לעובדים האקדמאיים ששכרם הועלה בחודש דצמבר 1965 — עם תחולה רטרואקטיבית (מראשית שנת הכספים 1964/65) — ייעשה בשנת 1966⁴.

הקניות האחרות, פרט לשכר, עלו ב-13 אחוזים. היבוא הממשלתי עלה, לרבות היבוא לצורכי ביטחון. הוצאות הביטחון והתקציבים המיוחדים, שהם כ-40 אחוזים מכלל הצריכה, עלו ב-15 אחוזים בקירוב.

(ג) חסכון הסקטור הציבורי

חסכון הסקטור הציבורי, המוגדר כעודף ההכנסות השוטפות (בעיקר ממיסים) על ההוצאות השוטפות (קניות, תשלומי ריבית, תשלומי העברה ותמיכות) הסתכם בשנת 1965 ב-60 מיליון ל"י בקירוב, ירידה בכ-20 מיליון ל"י לעומת החיסכון ב-1964. בשנים שלפני 1964 היה חסכון הסקטור שלילי — דהיינו, נמצא עודף הוצאות שוטפות על הכנסות שוטפות.

הירידה בחסכון הסקטור הציבורי ב-1965, נבעה בעיקרה מפעולות הרשויות המקומיות. הגידול בהוצאות השוטפות של הרשויות המקומיות היה רב, ועמד בשנה זו על 21 אחוזים, שעה שהכנסותיהן השוטפות עלו ב-7 אחוזים בלבד. חסכון הרשויות, כפי שהוא נמדד ללא ההעברות מהממשלה, הינו חיסכון שלילי. הוא הוכפל בשנת 1965 והסתכם ב-110 מיליון ל"י. חלק גדול מחיסכון שלילי זה מממנת הממשלה, במסגרת השתתפותה בתקציבים השוטפים של הרשויות המקומיות. העברות הממשלה, שעלו בשיעור ניכר, איפשרו לרשויות המקומיות להגדיל את הוצאותיהן, למרות הקפאת שיעורי המיסים המוניציפאליים⁵.

החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים כמעט שלא השתנה, ובשתי השנים 1964 ו-1965 היה כ-200 מיליון ל"י. החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים עולה בד בבד עם גידול הוצאותיהם השוטפות, באשר מוסדות אלה אינם גובים מיסים והכנסתם השוטפת ממקורות פנים מכסה חלק

¹ קניות שוטפות, נטו, (קניות בניכוי מכירות) למעט תשלומי העברה, תמיכות ותשלומי ריבית.

² נתוני השכר בפרק זה מקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³ בעיקר ברשויות המקומיות ובמוסדות הלאומיים.

⁴ ראה סעיף "השירותים הציבוריים" בפרק י' "השכר".

⁵ הכנסות הרשויות המקומיות ממיסים עלו בשנים האחרונות, על אף הקפאת שיעורי המיסים. הגידול בהכנסות אלה בא כתוצאה משינויים בבסיסי המס, היינו, גידול במספר הדירות והנכסים החייבים במס, עלייה במשקל הנכסים שעליהם תעריפי המס גבוהים יותר, הגדלת שומות על מגרשים פנויים וכדומה.

החיסכון ועודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

העלייה מ-1964 ל-1965	1965				1964			
	כל הסקטור הציבורי	המוסדות הלאומיים	הרשויות המקומיות	הממשלה	כל הסקטור הציבורי	המוסדות הלאומיים	הרשויות המקומיות	הממשלה
435	2,965	—	267	2,698	2,530	—	250	2,280
12	165	19	58	88	153	17	54	82
447	3,130	19	325	2,786	2,683	17	304	2,362
338	2,073	113	340	1,620	1,735	118	280	1,337
125	802	35	75	692	677	34	63	580
—	—	2	-113	111	—	5	-77	72
7	196	65	22	109	189	60	18	111
470	3,071	215	324	2,532	2,601	217	284	2,100
-23	59	-196	1	254	82	-200	20	262
68	601	39	223	339	533	33	190	310
5	-90	3	-66	-27	-95	-1	-58	-36
—	—	22	—	-22	—	22	-1	-21
73	511	64	157	290	438	54	131	253
96	452	260	156	36	356	254	111	-9

א. ההכנסות בחשבון השו"ף
מיסים
הכנסות אחרות *

סך ההכנסות בחשבון השו"ף

ב. הוצאות בחשבון השו"ף
קניות (נטו, ממכירות)
העברות ותמיכות
העברות, נטו, לשאר הסקטור הציבורי
ריבית, נטו

סך ההוצאות בחשבון השו"ף

ג. החיסכון (א-ב)

ד. הוצאות בחשבון ההון
קניות (נטו ממכירות)
העברות, נטו **

העברות, נטו, לשאר הסקטור הציבורי

סך ההוצאות בחשבון ההון

ה. עודף הביקוש (ד-ג)

* העברות שוטפות מקומיות והכנסה מרכוש, פרט לריבית.

** העברות מקומיות בחשבון ההון: לממשלה — בעיקר מס שבח מקרקעין ומס עיזבון; לרשויות — בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

המקור: לוחות ז"י 6, 15 וז"י 18.

קטן בלבד מהוצאותיהם.¹ קצב הגידול בהוצאות השוטפות של המוסדות הלאומיים נמצא בתהליך של האטה בשנים האחרונות, ובשנת 1965 אף חלה בו ירידה קלה.

חסכון הממשלה ירד במידת מה בשנת 1965, לאחר עלייה בשתי השנים שקדמו לה, והסתכם ב-250 מיליון ל"י, בקירוב. כאמור — עלו במידה רבה ההוצאות השוטפות, בעיקר שכר ותשלומי העברה, לרבות העברות שוטפות לרשויות המקומיות.² ההכנסות השוטפות, לעומת זאת, עלו בקצב מתון.

(ד) הוצאות הסקטור הציבורי, לפי הייעוד

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי, לפי הייעוד ולפי רשויות הסקטור, לשנים 1964 ו-1965, מובא בלוח ז'-4.³

ההתפתחויות במבנה הוצאות הסקטור הציבורי משקפות בעיקר את השינויים בהרכב הוצאות הממשלה. חלקה של הממשלה בכלל ההוצאות מגיע ל-80 אחוזים בקירוב. הביטחון, הביטוח הלאומי ועידוד התעשייה כלולים בתחומה הבלעדי של הממשלה, ולא גם חלק מכריע ביתר הסעיפים. המוסדות הלאומיים עוסקים בעיקר בענייני עלייה וחקלאות, חלקם בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא בירידה.

הוצאות הרשויות המקומיות נעשות בעיקר בתחום השירותים הסוציאליים (בעיקר חינוך וסעד), והמוניציפאליים (תברואה, ביו, אספקת מי שתייה וכדומה). חלקם בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא בעלייה.

בשנת 1965 נמשך הגידול בחלקם של השירותים הסוציאליים (חינוך, סעד, בריאות ושיכון) בכלל תשלומי הסקטור הציבורי. כמחצית מהגידול בהוצאות הסקטור הציבורי בשנת 1965 הופנתה לשירותים אלה, המהווים כ-30 אחוזים בכלל ההוצאות. בתחום זה עלה חלק ההוצאות על חינוך ותרבות ואילו חלק ההוצאות על שיכון ירד — (בהוצאות על שיכון אף חלה ירידה מוחלטת) — עם הירידה בבנייה לעולים. חלק ההוצאות על בריאות וסעד, לרבות הביטוח הלאומי, עלה במקצת. ההוצאות על שירותים כלליים (מינהל ושירותים ציבוריים, ביטחון, משטרה ומשפטים) מהוות כ-30 אחוזים בכלל הוצאות הסקטור הציבורי. חלק ההוצאות על ביטחון עלה במקצת, וחלק ההוצאות על שירותים ציבוריים ירד. הוצאות אלה כוללות, בין השאר, גם את השירותים המוניציפאליים שאותם מספקות הרשויות, ואת שירותי העלייה שאותם מספקים המוסדות הלאומיים. הירידה שחלה ב-1965 בחלקם בכלל הוצאות הסקטור, נעוצה במידה רבה, בירידה בהוצאות על שירותי עלייה, נוכח הירידה במספר העולים ארצה. חלקם של יתר הוצאות המינהל (לרבות משטרה ומשפטים) בכלל התשלומים לא השתנה.

במשקל השירותים הכלכליים לא חל שינוי, והוא עמד על 20 אחוזים מתשלומי הסקטור הציבורי. בתחום זה עלה חלק ההוצאות על תחבורה וקשר, כתוצאה מהגברת השקעות הממשלה בנמלים, כבישים ודואר — וירד חלק ההוצאות על חקלאות ופיתוח מים עם השלמת השלב הראשון של מוביל המים הארצי והקטנת התמיכות הממשלתיות לחקלאים.

משקלם של תשלומי הריבית ופירעון החובות בכלל תשלומי הסקטור ירד.⁴

¹ התקבולים החד-צדדיים של המוסדות מחוץ לארץ, אינם מובאים בחשבון כהכנסה שוטפת, לצורך חישוב החיסכון, כפי שהוגדר במסגרת החשבונות הלאומיים.

² העברות הממשלה לשאר הסקטור הציבורי עלו ביותר מ-50 אחוזים. לעלייה זו השפעה רבה להקטנת חסכון הממשלה.

³ הנתונים בלוח ז'-4 נאספו מתוך הלוחות ז'-14, ז'-17 וז'-20. ההוצאות רשומות בניכוי העברות פנימיות בין רשויות הסקטור (הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות) והן נחשבו כהוצאות הרשות המבצעת את הפעולות ולא זו המממנת אותן, לפיכך יש להיזהר בהשוואה בין לוח ז'-4 ללוחות שצויינו.

⁴ ראה להלן, בקטע הדן בהרכב הוצאות הממשלה לפי הייעוד.

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי, לפי הייעוד*, 1964 ו-1965

הסקטור הציבורי		1965					
1964	1965	1964 כל הסקטור	כל הסקטור	הרשויות המקומיות	המוסדות הלאומיים	הממשלה	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)					
שירותים כלליים							
5.8	5.8	249	283	73	43	167	מינהל כללי
18.2	18.5	779	905	—	—	905	ביטחון ותקציבים מיוחדים
2.1	2.1	92	104	—	—	104	משטרה ומשפטים
5.1	4.6	221	228	145	55	28	שירותים ציבוריים, לנמ"א**
31.2	31.0	1,341	1,520	218	98	1,204	סך הכול
שירותים סוציאליים							
11.2	13.5	482	664	256	27	381	חינוך, תרבות ודת
7.2	7.5	307	366	63	10	293	ביטוח לאומי וסעד
3.6	3.8	153	186	35	1	150	בריאות
7.4	6.4	317	313	6	5	302	שיכון
29.4	31.2	1,259	1,529	360	43	1,126	סך הכול
שירותים כלכליים							
8.8	8.1	378	397	7	121	269	חקלאות ופיתוח מים
2.8	2.9	121	142	5	1	136	תעשייה, מחצבים ומכרות
7.0	7.5	299	369	60	—	309	תחבורה ותקשורת
1.3	1.5	55	73	2	3	68	שירותים כלכליים אחרים
19.9	20.0	853	981	74	125	782	סך הכול
שירותים שאינם ניתנים לסיווג							
7.5	7.0	321	341	22	80	239	תשלום ריבית
9.5	8.5	411	419	43	40	336	פירעון מילווה
2.5	2.3	106	114	—	—	114	שונות***
19.5	17.8	838	874	65	120	689	סך הכול
100.0	100.0	4,291	4,904	717	386	3,801	סך הכול כללי

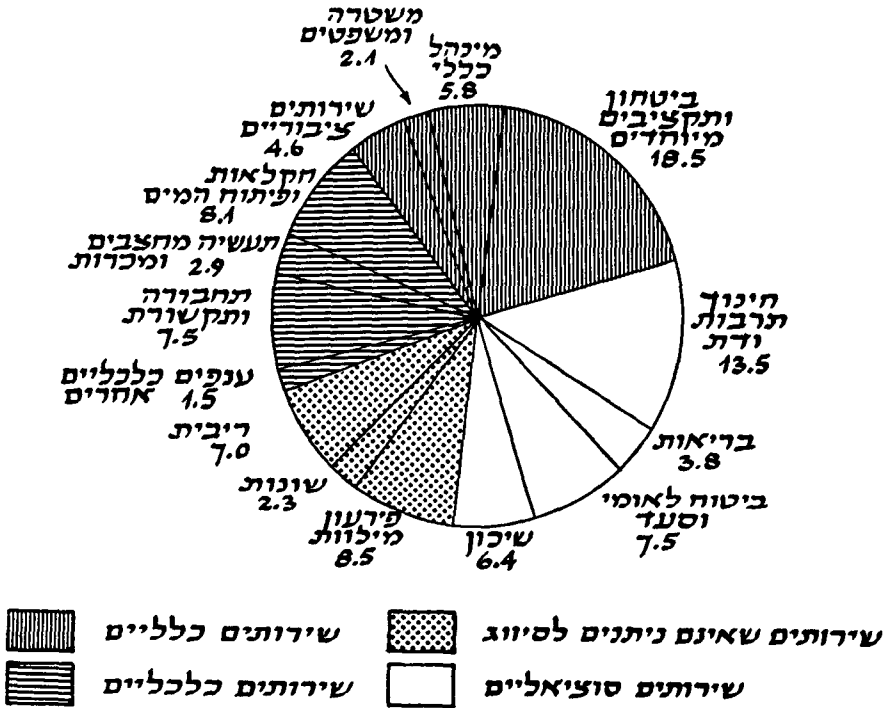
* פרט להוצאות השוטפות של מפעלי הסקטור הציבורי, כגון הדואר, הרכבת, הנמלים ומפעלי המים של הרשויות המקומיות, אך לרבות הוצאות המוסד לביטוח לאומי, לא נרשמו העכרות שנימיות בתוך הסקטור, ומכאן השוני בין הנתונים בלוח זה לנתונים המקבילים בלוחות ז' 14, ז' 17 וז' 20.

** לא נזכר במקום אחר. בעיקר שירותים מוניציפאליים כגון: תחבורה, ביוב, כבאות ותאורת רחובות, שירותי עלייה ישרים ומחקר כללי.

*** בעיקר תמיכות במוצרי יבוא.

הוצאות הקטור הציבורי, לפי הייעוד, 1965

(אחוזים)



2. הממשלה

כלל התשלומים של הממשלה, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך, הסתכם בשנת 1965 ב־3,940 מיליון ל"י, עלייה בסך 530 מיליון ל"י (15.5 אחוזים) לעומת התשלומים בשנת 1964.

שיעור הגידול של הקניות השוטפות של הממשלה (במחירים שוטפים) עלה בשנת 1965 ועמד על 21 אחוזים, לעומת גידול ב־11.5 אחוזים בשנה הקודמת; תשלומי השכר עלו במידה רבה, בהשוואה לשתי השנים הקודמות, בעיקר בגלל העלאות שכר היסוד, אשר ביצעו נדחה משנת 1964. גידול ניכר חל בתשלומי ההעברה שעיקרם גימלאות הביטוח הלאומי והמענקים לרשויות המקומיות. תשלומי התמיכות כמעט שלא השתנו — התמיכות להוצלת מוצרים ירדו במקצת, ואילו התמיכות ליצוא עלו. הקניות בחשבון ההון עלו בשיעור מתון: ב־9 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור 29 אחוזים ב־1964. ירדו ההשקעות במוביל המים הארצי; ההשקעות בבניינים ציבוריים עלו בשיעור מתון יחסית לשנים קודמות, בעקבות מדיניות צמצום הבנייה הציבורית; כמו כן חלה ירידה במלאי במחסני הממשלה.

התקבולים ממסים עלו בשנת 1965 ב־18 אחוזים שהוא שיעור עלייה נמוך מזה של ארבע השנים הקודמות לה. את מתון שיעור העלייה יש לזקוף להאטה בקצב הגידול של ההכנסה הלאומית והיבוא. להורדה בשיעורי מס ההכנסה ומסי עקיפין שונים ולהחזרת מיסים בהיקף ניכר, בעקבות ההורדה הרטרואקטיבית בשיעורי מס הכנסה.

עלייה ניכרת חלה במילוות ובאשראי שנתקבלו מחוץ לארץ — העלייה במילוות לזמן ארוך, בעקבות הגדלת הסיוע מממשלת ארצות הברית, והעלייה באשראי לזמן קצר, בעקבות חידוש קניית היבוא הממשלתי, באשראי מספקים בחוץ לארץ. עלייה חלה גם בהעברות החד צדדיות מחוץ לארץ.

ההכנסות ממילוות לזמן ארוך בארץ עלו — ואילו האשראי לזמן קצר שנתקבל ממקורות שונים בארץ — ירד. בולטת הירידה במילווה קצר המועד (סכום הפדיון עלה על סכום התקבולים). התקבולים מגביות על חשבון ההלוואות מתקציב הפיתוח היו נמוכים מהסכומים שנגבו אשתקד, הדבר נובע מדחיית מועדי התשלום על הלוואות שניתנו בעבר לחלק מהלווים ומהמרת הלוואות במניות.

(א) פעולות הממשלה

עודף הביקוש של הממשלה עלה בשנת 1965, לאחר ירידה בשתי השנים שקדמו לה. קניות הממשלה¹ בחשבון שוטף ובחשבון הון עלו ב־17.5 אחוזים, שעה שהתקבולים המקומיים², נטו, עלו ב־15 אחוזים.

בשנת 1965 עלה הביקוש הישיר של הממשלה לשירותים ומוצרים מייצור מקומי, ומיבוא על ספיגת ההכנסות מהציבור בארץ, בסך 35 מיליון ל"י. בשנת 1964 היה עודף הביקוש של הממשלה שלילי (היינו; עודף היצע), והוא הסתכם ב־10 מיליון ל"י בקירוב. העלייה בעודף הביקוש הסתכמה איפוא ב־45 מיליון ל"י.

השפעת הממשלה על הביקוש האפקטיבי במשק נמדדת בלוח ז'6. נוסף על העלייה בעודף הביקוש שלה, הגדילה הממשלה את היקף האשראי, נטו, שהיא הזרימה לסקטורים אחרים במשק. הממשלה נתנה הלוואות (נטו), פדתה מילוות פנים וצמצמה אשראי שקיבלה בשנת 1965 בסכום כולל של 525 מיליון ל"י — ב־170 מיליון ל"י יותר מהאשראי והמילוות, נטו, שנתנה בשנת 1964. גם בשנת 1964 חלה עלייה בהיקף דומה באשראי שנתנה הממשלה.

עודף הביקוש של הממשלה והוצאותיה על מתן אשראי, נטו, לסקטורים אחרים במשק — מומנו בעיקרם בתקבולים מחוץ לארץ, ובמיעוטם — באשראי ממערכת הבנקאות. חלקם של התקבולים מחוץ לארץ במימון זה, אשר הסתכם בשנת 1965 ב־560 מיליון ל"י, לעומת 350 מיליון ל"י ב־1964, עלה עד כדי 90 אחוזים³. בעיקר עלו המילוות, נטו, והם הסתכמו ב־440 מיליון ל"י — פי שניים, בערך, מהמילוות, נטו, שנתקבלו בשנה הקודמת. העלייה הקיפה הן את המילוות לזמן ארוך והן את המילוות לזמן קצר⁴.

בלוח ז'7 מובא "מאזן-התשלומים" של הממשלה לשנים 1964 ו־1965. נעשתה בו הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין עסקות באשראי. העסקות שנערכו עם שאר חלקי הסקטור הציבורי נרשמו בנפרד.

במסגרת העסקות במוצרים ושירותים נפלו התשלומים (הכוללים קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון, תשלומי העברה ומענקים, תמיכות וריבית) בשנת 1965 ב־120 מיליון ל"י בקירוב

¹ בניכוי מכירות, לרבות ריבית, נטו.

² מיסים והעברות, נטו, לרבות העברות לשאר הסקטור הציבורי.

³ הירידה בחלקם של התקבולים מחוץ לארץ במימון עודף הביקוש והוצאות הממשלה על מתן אשראי, נטו, לשאר המשק בין השנים 1962 ל־1963 (ראה לוח ז'6) לא באה כתוצאה מצמצום בהיקף המילוות החדשים, אלא בגלל פירעון מוגבר של התחייבויות. הממשלה נקטה אותה שנה במדיניות של פירעון מוקדם של חובות לספקים בחוץ לארץ, בהמירה חובות אלה בחובות למערכת הבנקאות.

⁴ בחודש יוני 1965, החל משרד המסחר והתעשייה לקנות מוצרי מזון מספקים בחוץ לארץ בתנאי אשראי לזמן קצר. הקניות בתנאים אלה פסקו כמעט כליל משנת 1963 ואילך.

החיסכון ועודף הביקוש של הממשלה, ער 1962

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1964 ל-1965	1965	1964	1963	1962	
א. הכנסות בחשבון השוטף					
418	2,698	2,280	1,908	1,596	מיסים
6	88	82	61	68	הכנסות אחרות *
424	2,786	2,362	1,969	1,664	סך הכול
ב. הוצאות בחשבון השוטף					
283	1,620	1,337	1,217	1,087	קניות (נטו, ממכירות)
112	692	580	485	445	העברות ותמיכות
-2	109	111	109	103	ריבית, נטו
39	111	72	55	44	העברות, נטו, לשאר הסקטור הציבורי **
432	2,532	2,100	1,866	1,679	סך הכול
-8	254	262	103	-15	ג. החיסכון (א-ב)
ד. הוצאות בחשבון ההון					
29	339	310	239	213	קניות
-1	-22	-21	-53	-42	העברות, נטו, משאר הסקטור הציבורי
9	-27	-36	-24	-16	העברות, נטו, משאר המשק ***
37	290	253	162	155	סך הכול
45	36	-9	59	170	ה. עודף הביקוש (ד-ג)

הערות: הנתונים בלוח זה מעובדים מתוך נתוני לוח ז' 7, ורשומים, בדרך כלל, רישום, נטו, לפיכך אין להשוותם לנתוני לוח ז' 7.
 * העברות מקומיות והכנסה מרכוש פרט לריבית.
 ** העברות, נטו, לרשויות מקומיות ולמוסדות לאומיים.
 *** מס שבח מקרקעין ומס עיזבון - בניכוי העברות הממשלה בחשבון ההון.

עודף הביקוש והוצאות הממשלה על מתן אשראי בארץ ודרכי מימון, 1962 עד 1965

(מיליוני ל"י במחירים שוטפים)

השינוי מ-1964 ל-1965	1965	1964	1963	1962	
א. עודף הביקוש					
					קניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון *
310	2,068	1,758	1,565	1,403	וריבית, נטו
38	89	51	2	2	העברות, נטו, לשאר הסקטור הציבורי
303	2,121	1,818	1,508	1,235	בניכוי : מיסים והעברות, נטו, מן הציבור**
45	36	-9	59	170	עודף ביקוש
ב. מתן אשראי, נטו, בארץ***					
50	433	383	333	341	מתן הלוואות****
40	56	16	8	28	מתן הלוואות לשאר הסקטור הציבורי
-81	-37	44	160	235	בניכוי : קבלת מילואות ואשראי****
171	526	355	181	134	מתן אשראי, נטו, בארץ
מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי, נטו, בארץ					
ג. מחוץ לארץ					
41	66	25	79	73	תקבולים חד-צדדיים
215	441	226	42	292	מילואות, נטו, ואשראי
256	507	251	121	365	סך הכול
-40	55	95	119	-61	ד. ממערכת הבנקאות
216	562	346	240	304	סך הכול (ג + ד)

* קניות, נטו, ממכירות.

** הכנסות ממיסים, מהעברות מקומיות בחשבון שוטף ובחשבון חוץ, בניכוי תשלומי העברה ותמיכות.

*** פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

**** בניכוי החזרות.

מהתקבולים (המורכבים מהכנסות הממשלה ממיסים ותשלומי חובה אחרים ומהעברות בארץ ומחוץ לארץ). בשנת 1964 היה ההפרש בחשבון ה"ריאלי" נמוך יותר — כ-85 מיליון ל"י. במסגרת העסקות הפינאנסיות, היה סכום ההלוואות והאשראי שהממשלה נתנה בשנת 1965 נמוך ב-25 מיליון ל"י מהאשראי והמילואות אשר היא קיבלה (לרבות אשראי ממערכת הבנקאות ומחוץ לארץ).

לוח ז'-7

"מאזן התשלומים" של הממשלה, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים *	2,280	2,698	418	קניות :	1,369	1,662	293
הכנסות שונות	288	300	12	בחשבון השוטף	318	346	28
סך הכול	2,568	2,998	430	בחשבון ההון	238	239	1
תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ	25	66	41	תשלומי ריבית	341	450	109
				תשלומי העברה ומענקים	242	248	6
				תמיכות			
סך הכול	2,593	3,064	471	סך הכול	2,508	2,945	437
עסקות בנכסים פינאנסיים							
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	91	87	-4	הלוואות לזמן ארוך והשתתפות	294	312	18
מילואות לזמן ארוך :				בהון חברות :	180	208	28
מחוץ לארץ	552	662	110	למטרות שיוכן			
בארץ	75	135	60	למטרות אחרות			
אשראי לזמן קצר, נטו :	-33	59	92	סך כל ההלוואות לזמן ארוך	474	520	46
מחוץ לארץ	15	-116	-131	פירעון מילואות לזמן ארוך :	293	280	-13
בארץ **	95	55	-40	בחץ לארץ	46	56	10
ממערכת הבנקאות ***				בארץ			
סך הכול	795	882	87	סך הכול	813	856	43
עסקות עם המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות							
מהמוסדות הלאומיים, נטו	22	-4	-26	לרשויות המקומיות, נטו	89	141	52
סך כל התקבולים	3,410	3,942	532	סך כל התשלומים	3,410	3,942	532

* לרבות נביות על חשבון הביטוח הלאומי, קרן הארנונה, מילואות קליטה וחשבון חובת.
 ** פרט לאשראי ממערכת הבנקאות ; לרבות ניירות ערך קצרי מועד.
 *** לרבות מילואות לזמן ארוך וניירות ערך.

בסכום התשלומים, נטו, לשאר הסקטור הציבורי חל גידול רב. תשלומים אלה הסתכמו בשנת 1965, ב־145 מיליון ל"י, סכום הגבוה פי שניים מהתשלומים, נטו, לשאר הסקטור הציבורי בשנת 1964.

(ב) התקבולים

1. המיסים

הכנסות הממשלה ממיסים עלו בשנת 1965 ב־420 מיליון ל"י והסתכמו ב־2,700 מיליון ל"י. שיעור העלייה — 18 אחוזים — היה נמוך במקצת משיעורי הגידול בארבע השנים שלפני 1965

לוח ז' 8

הכנסות הממשלה ממיסים, 1964 ו־1965

העלייה או הירידה (-)	1965	1964		
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)
				א. מיסים ישירים
22.1	180	995	815	מס הכנסה
25.7	26	127	101	מילוה קליטה וחסכון חובה
30.0	54	234	180	ביטוח לאומי
23.7	260	1,356	1,096	סך הכול
				ב. מיסים עקיפים
20.9	69	398	329	מכס כללי
16.6	49	345	296	מס קנייה
11.2	14	139	125	מס בלו
4.5	5	117	112	מס דלק
14.5	16	126	110	מיסי רכוש
15.3	13	98	85	מס בולים, בול ביטחון ומס שעשועים
26.9	7	33	26	דמי רישיונות כלי־רכב
9.1	2	24	22	מס נסיעות חוץ
-6.1	-2	31	33	רישיונות, אגרות ודמי שירותים שונים
-32.6	-15	31	46	העודף השוטף של מפעלי הדואר והנמלים
13.3	158	1,342	1,184	סך הכול
18.3	418	2,698	2,280	סך הכול כללי (א + ב)

הערות: הנדרת המיסים, הן הישירים והן העקיפים, כאן, מכוססת על הכללים המקובלים בחשבונות הלאומיים, והיא שונה במקצת מההנדרה המקובלת אצל החשב הכללי. בלוח זה לא נכללו תשלומי החובה, המוגדרים לפי כללי החשבונות הלאומיים כהעברות, והם: מס עיבון, מס שבח מקרקעין, קנסות ודמי רישיונות ושירותים מסוימים (כגון דמי רישיונות נהיגה ודמי רכונ). מאידך ניסא, נכללו כאן הרווחים הנקיים של מפעלי הדואר והנמלים (נירעונות מפעל הרכבת כלולים בתמיכות).
חמקור: החשב הכללי והמוסד לביטוח לאומי.

(ממוצע שנתי בשיעור 20 אחוזים). שיעור הגידול במיסים הישירים היה גדול משיעור הגידול בהכנסה הלאומית (23.5 לעומת 18.5 אחוזים). לעומת זאת, עלו תקבולי הממשלה ממיסים עקיפים, נטו¹, על הייצור המקומי, בשיעור נמוך מזה של התוצר הלאומי, (16 לעומת 17.5 אחוזים). משקל המיסים הישירים (מיסים על הכנסה) בסך ההכנסות ממיסים, המשיך לעלות, מגמה הנמשכת מאז שנת 1961, ועמד בשנת 1965 על 50 אחוזים בקירוב (לוח ז'9). בתוך המיסים העקיפים, חלה עלייה בחלקם של מיסים על היבוא וירידה בחלקם של המיסים על הייצור המקומי. הגידול בהכנסות ממיסים בשנת 1965, נובע בעיקרו מהגידול בבסיסי המס, כלומר מגידול ההכנסה הלאומית והצריכה. שיעורי מס-הכנסה הממוצעים היו נמוכים בשנת 1965 מאשר בשנת 1964, עם הפעלת התיקון לפקודת המס, בהתאם להמלצות ועדת צדוק. לעומת זאת, עלו במידת מה שיעורי דמי הביטוח הלאומי עקב העלאת תקרת ההכנסה החייבת בתשלום המס. שיעורי המיסים העקיפים לא שונו לגבי רוב המוצרים והשירותים. חלו אמנם העלאות במכסים לגבי חלק מהמוצרים שנחשפו ליבוא וכן העלאות במס קנייה לגבי שירותים מסויימים — אך, לעומת זאת, הורדו מיסים על מוצרי צריכה שונים, במגמה למנוע את התייקרותם.

2. המיסים הישירים ושאר תשלומי החובה המוטלים על ההכנסה

תקבולי המיסים הישירים, הכוללים מס הכנסה, מילווה קליטה וחסכון חובה², ודמי הביטוח הלאומי — עלו בשנת 1965 ב־260 מיליון, שהן 23.5 אחוזים, והסתכמו ב־1,355 מיליון ל"י. חלקם של מיסים אלה בכלל מיסי הממשלה הגיע ל־50 אחוזים, לעומת 48 אחוזים בשנת 1964. תקבולי מס הכנסה בלבד, עלו ב־180 מיליון ל"י והסתכמו ב־995 מיליון ל"י, גידול ב־22 אחוזים, לעומת גידול ב־27 אחוזים בשנת 1964. הגידול בהכנסות ממס הכנסה נבע מגידול ההכנסות במשק ומהשפעת שיטת המס הפרוגרסיבי³. ההאטה בשיעור הגידול מקורה, כאמור לעיל, בהפעלת התיקון לפקודת מס הכנסה, בעקבות המלצת ועדת צדוק. בהתאם לתיקון זה, הורדו השיעורים הממוצעים של מס הכנסה, באורח רטרואקטיבי — החל בראשית שנת המס 1964/65. בשנת 1965 הוחזרו קרוב ל־35 מיליון ל"י למשלמי המס, בגין מס שנגבה מהם בשנת 1964 לפי השיעורים הקודמים⁴.

גביית מס הכנסה מן השכירים גדלה בשנת 1965 ב־16 אחוזים וגביית המס מעצמאיים וחברות — ב־30 אחוזים. שיעורי גידול אלה נמוכים מהשיעורים המתאימים בשנים הקודמות, הן בגלל הסיבות שהוזכרו לעיל והן בגלל פיגורים בגביית המס⁵.

התקבולים ממילווה קליטה וחסכון חובה עלו בשנת 1965 ב־26 אחוזים והסתכמו ב־127 מיליון ל"י. סכום זה שקול כנגד 13 אחוזים מגביות מס הכנסה (לעומת 12.5 אחוזים אשתקד). מילווה הקליטה נגבים כאחוז קבוע ממס הכנסה (18 אחוזים לגבי שכירים עצמאיים וריבית במקור ו־12 אחוזים לגבי חברות), ועם הפעלת ההקלות בחוק מס הכנסה, הוחזרו בשנת 1965 חלק מסכומי המילווה שנגבו בשנת 1964.

גביות הביטוח הלאומי עלו בשנת 1965 ב־54 מיליון ל"י והסתכמו ב־235 מיליון ל"י בקירוב — גידול ב־30 אחוזים. שיעור זה גבוה מהשיעור שהיה מתבקש מהעלייה במספר המועסקים במשק (3.2).

¹ מיסים עקיפים בניכוי תמיכות.

² התקבולים ממילווה קליטה וחסכון חובה נרשמו כמיסים ולא כמילווה מן הציבור, בגלל הכפייה שבהטלתם וצורת גבייתם, ובהתחשב ביחס אליהם מצד משלם המס.

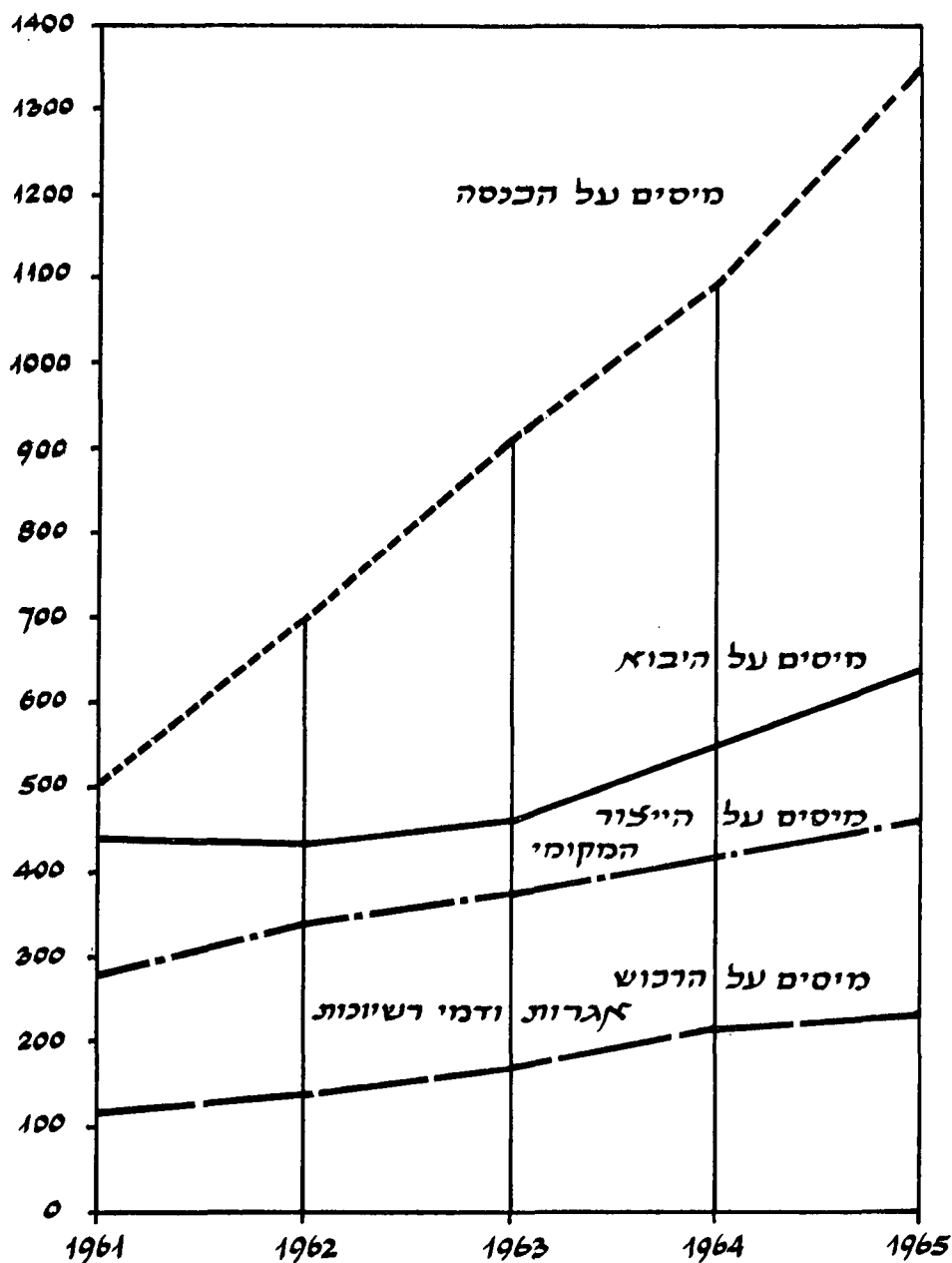
³ ההכנסה הלאומית עלתה ב־18.5 אחוזים וסך תשלומי השכר ב־21 אחוזים.

⁴ סכום זה כולל גם החזרות מילווה קליטה וחסכון חובה.

⁵ גביות מס הכנסה משכירים עלו בשיעור נמוך מזה המתבקש מתוך עליות השכר במשק — הן עקב החזר מיסים והן בגלל פיגור בהעברת מיסים, שניגבו מתוך הפרשי השכר ששולמו לעובדים בחלק מהרשויות המקומיות ומקומות עבודה אחרים. כמו כן חל פיגור בגביות המס מחברות וקבלנים, בגלל קשיים כספיים של אלה בסוף שנת 1965.

תקבולי הממשלה ממיסים, לפי הסוג, 1961 עד 1965

(מיליוני ל"י)



הכנסות הממשלה ממסים, לפי סוגים עיקריים, 1962 עד 1965

העלייה או הירידה (-) מ-1964 ל-1965	1965	1964	1963	1962	
(מיליוני ל"י)		(מיליוני ל"י)			
23.7	260	1,356	1,096	903	693 מיסים על ההכנסה
					מיסים על ההוצאה:
16.2	90	645	555	458	430 מיבוא
12.8	53	468	415	375	340 מייצור מקומי
14.5	16	126	110	87	65 מיסים על רכוש
-1.0	-1	103	104	85	66 אגרות ודמי רישיונות
18.3	418	2,698	2,280	1,908	1,594 סך הכול
					(אחוזים)
	50.2	48.1	47.3	43.5	מיסים על ההכנסה
					מיסים על ההוצאה:
	24.0	24.3	24.0	27.0	מיבוא
	17.3	18.2	19.7	21.3	מייצור מקומי
	4.7	4.8	4.6	4.1	מיסים על רכוש
	3.8	4.6	4.4	4.1	אגרות ודמי רישיונות
	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול

הערות: מיסים על ההכנסה כוללים מס הכנסה, מילווה קליטה חסכון חובה ודמי ביטוח לאומי. מיסים על היבוא כוללים מכס כללי, מיסי דלק ומס קנייה על מוצרי יבוא, מיסי יתר והפרשי שערים, עורסי קרנות המזון והחקלאות מיבוא ומס נסיעות חוץ. מיסים על הייצור המקומי כוללים מס קנייה ומס דלק על הייצור המקומי, מס בלו, העורף השוטף של מפעל הדואר והנמלים, מס שעשועים, בול ביטחון על הייצור וכן היטלים שונים על יצרנים מקומיים. מיסים על הרכוש כוללים נביות מס רכוש ודמי רישום בספרי האחוזה. אגרות ודמי רישיונות כוללים מס בולים ובול ביטחון על אגרות ורישיונות, אולם אינם כוללים דמי רישום בספרי האחוזה.

אחוזים) ועליית הכנסתם של העובדים, והוא נעוץ בהעלאה שחלה בתקרת ההכנסה החייבת בדמי הביטוח הלאומי, החל בראשית שנת המס 1965/66, מסך 420 ל"י לסך 550 ל"י לחודש, והגדלת שיעורי דמי הביטוח הלאומי, עם הפעלת ענף ביטוח חדש, "ביטוח לילדי שכירים", החל באוגוסט 1965¹.

למרות גידול ב־30 אחוזים בגביות הביטוח הלאומי, עלו ההעברות לממשלה מהמוסד לביטוח לאומי ב־8 מיליון ל"י בלבד והסתכמו ב־38 מיליון ל"י. הסיבה לכך נעוצה בגידול הרב בתשלומי הגימלאות שהוענקו על ידי המוסד לביטוח לאומי. מסתבר איפוא שלמרות העלייה בשיעורי דמי הביטוח, לא חל שיפור במצב האקטוארי של קרנות הביטוח הלאומי, ועדיין קיים הפער בין ערך קרנות המוסד לערך המהוון של התחייבויותיו לכלל המבוטחים.

¹ תשלום המעביד לענף ביטוח זה הוא 1.8 אחוזים משכר העובד, ללא גג מכסימאלי. בשנת 1965 עלו שיעורי דמי הביטוח בענף "משפחות מרובות ילדים" אך עלייה זו קוונה בהקטנה בשיעור התשלום ל"קרן השואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים".

הכנסות הממשלה ממיסים עקיפים עלו בשנת 1965 ב־13.5 אחוזים והסתכמו ב־1,340 מיליון ל"י. שיעור הגידול בשנת 1964 היה גבוה יותר — 18 אחוזים. ההכנסות מגביית מיסים על הוצאה מיבוא, המהווה קרוב למחצית ההכנסות ממיסי העקיפין וכרבע מסך הכנסות הממשלה ממיסים, עלו ב־16 אחוזים (לעומת 21 אחוזים בשנת 1964) והסתכמו ב־645 מיליון ל"י (לוח ז'־9).

ההכנסות ממכס הסתכמו בשנת 1965 ב־400 מיליון ל"י, עלייה ב־21 אחוזים. עלייה זו במכס חלה על אף שלא חל גידול ביבוא, ומקורה בכמה גורמים: עלייה בהכנסות מהמכס המוטל על סוכר וקפה, עם ירידת מחיריהם בשוק העולמי,¹ עליית שיעורי המכס על מספר מוצרים, בחלקם מוצרים שהותר יבואם החופשי במסגרת הליברליזציה ביבוא, הכנסות המכס ממוצרים אלה² עלו. גורם נוסף לעלייה בהכנסות המכס ב־1965 היו גביות, בהיקף לא מבוטל, על יבוא מאשקד, לעומת זאת, חלה ירידה בהכנסות המכס ממוצרי מזון שונים. בולטת השפעת הורדת המכס על בשר קפוא, בחודש יוני 1964, בשיעור של 47.5 אחוזים.³

התקבולים ממס קנייה על מוצרי יבוא עלו ב־6 אחוזים והסתכמו ב־107 מיליון ל"י. בין השינויים בתקבולים יש לציין את עליית הכנסות מס קניות על "מוצרי מותרות" ועל מוצרים מיבוא שנחשף — כגון: תמרוקים, מכשירי צילום ועוד — ואת ההקטנה בגביות מס קנייה על מכוניות ועל מכשירי טלביזיה.⁴

ההכנסות ממיסי עקיפין על הייצור המקומי עלו ב־13 אחוזים והסתכמו ב־470 מיליון ל"י. משקלן בסך הכנסות הממשלה ממיסים ירד מ־18 ל־17 אחוזים. בשנת 1965 הוקפאו שיעורי המיסים על רוב המוצרים והשירותים,⁵ במסגרת פעולות הממשלה לריסון עליות המחירים. יש לציין, שבחודשים פברואר ומארס 1966, חל שינוי במדיניות זו, עם העלאת מיסי הדלק, הבלו ומס קנייה על כמה מוצרים ושירותים.

ההכנסות ממס קנייה על הייצור המקומי עלו ב־22 אחוזים והסתכמו ב־240 מיליון ל"י. גביות מס קנייה על מכוניות עלו ב־21 אחוזים, על רהיטים, הלבשה בדים ועוד — ב־18 אחוזים, ועל מוצרי חשמל ב־16 אחוזים (לאחר ירידה במס על מקררים עממיים), על תמרוקים ועל משקאות ב־26 אחוזים.

ההכנסות מבלו עלו ב־11 אחוזים והסתכמו ב־140 מיליון ל"י. שיעורי הבלו על המוצרים השונים לא השתנו במשך שנת 1965. ההכנסות מבלו המוטל על טבק עלו, כתוצאה מעלית צריכת הסיגריות ומהמעבר לעישון סיגריות הנושאות שיעורי מס גבוהים. ההכנסות מבלו המוטל על מלט עלו במידה מועטת (כ־5 אחוזים).

ההכנסות ממיסי הרכוש היו בשנת 1965 כ־125 מיליון ל"י, עלייה ב־15 אחוזים. עלייה זו נמוכה בהרבה משיעורי העלייה בשנים הקודמות. במקרים רבים לא נערכו הערכות חדשות לגבי בניינים והמס שנגבה מב עליהם היה מושתת על בסיס ההערכה של שנת 1962. באזורים שונים הוקטנו

¹ גובה המכס המוטל על מוצרים אלה נקבע לפי מחיריהם בשוק העולמי — כשגובה המכס משתנה ביחס הפוך לשינוי המחיר העולמי — על מנת שהמחירים לצרכן יישארו קבועים. בשנת 1965 היו מחירי מוצרים אלה בשוק העולמי נמוכים ממחירי 1964, וגררו, משום כך, גידול ניכר בגביית המכס.

² נכסים בני קיימא (לרבות מכוניות), מוצרי מזון שונים (כגון: כבד קפוא, אגוזים, פירות מיובשים), צעצועים ועוד.

³ חלק ניכר מקניות הבשר הקפוא בשנת 1964, בוצע לפני הורדת המכס, לפיכך התבטאה השפעת הורדת המס בגביות המכס בשנת 1965.

⁴ מספר המכוניות שהובאו ארצה ב־1965 היה נמוך ב־37 אחוזים מזה שהובא בשנת 1964. מספר מכשירי הטלביזיה המיובאים ירד ב־28 אחוזים. ראה פרק ד' "הצריכה הפרטית".

⁵ פרט לעלייה במס קנייה לגבי שירותים מסויימים (מועדוני לילה, השכרת אולמות והוראת נהיגה); ברם היקף ההכנסה ממס על שירותים אלה היה קטן.

שומות על מקרקעין, עם ירידת שוויים, כתוצאה מהירידה בהיקף העסקות בשוק הנכסים דלא נידי. ירידה זו התבטאה גם בירידת ההכנסות מאגרת העברת מקרקעין (רישום בספרי אחוזה) ב-1965 — ירידה ב-40 אחוז בקירוב.
ההכנסות מאגרות ודמי רישיונות הסתכמו בשנת 1965 ב-103 מיליון ל"י. בהכנסות אלה לא חל שינוי לעומת השנה הקודמת.

4. הכנסות שונות

ההכנסות מהעברות מקומיות, מריבית, דיווידנדות וממכירות, עלו בשנת 1965 ב-4 אחוזים בלבד, והסתכמו ב-300 מיליון ל"י. מתוך סכום זה היו תקבולי ריבית ודיווידנדות (פרט לריבית משאר הסקטור הציבורי) 130 מיליון ל"י. בסכום הריבית, שנגבה מחברות הסקטור הציבורי, חלה ירידה.

ההכנסות ממס שבח מקרקעין ומס עיזבון¹ ירדו מ-28 מיליון ל"י בשנת 1963 ל-19 מיליון ל"י בשנה הנסקרת. מס שבח מקרקעין ירד ב-40 אחוזים בקירוב, נוכח הירידה במחירים ובעסקות במקרקעין. בשאר ההכנסות (ממכירות והעברות) לא חלו שינויים בולטים, פרט לירידה בהכנסות ממכירות רשות הפיתוח ועלייה בהכנסות מרווחי בנק ישראל.

התקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ עלו והסתכמו ב-65 מיליון ל"י בקירוב. עלייה חלה בקרן התמורה של השילומים מגרמניה (שנת התקציב 1965/66, היתה השנה האחרונה לקבלתם²) ובמענק ממשלת ארצות-הברית.

(ג) התשלומים

תשלומי הממשלה בחשבון ה"ריאלי" — היינו, קניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון, העברות ותמיכות — הסתכמו בשנת 1965 ב-2,945 מיליון ל"י, עלייה ב-435 מיליון ל"י לעומת התשלומים בשנת 1964, שהם 17.5 אחוזים, (בשנת 1964 היתה עלייה ב-15 אחוזים). ההוצאות השוטפות, המהוות כשלושה רבעים מכלל התשלומים בחשבון ה"ריאלי" עלו ב-18.5 אחוזים, ואילו ההוצאות על השקעות עלו ב-9 אחוזים.

1. קניות בחשבון שוטף

הקניות השוטפות של הממשלה³ הסתכמו בשנת 1965 ב-1,660 מיליון ל"י, גידול ב-21 אחוזים, לעומת השנה הקודמת.

ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים, שהיו בשנת 1965 למעלה ממחצית מכלל הקניות השוטפות, עלו ב-14.5 אחוזים והסתכמו ב-885 מיליון ל"י.

ההוצאות על שכר ומשכורת (פרט לאלה של משרד הביטחון והמפעלים העסקיים) עלו בשליש והסתכמו ב-540 מיליון ל"י. העלייה נבעה מגידול בשיעור למעלה מ-4 אחוזים במספר העובדים ומגידול בשיעור 28 אחוזים בקירוב בשכר הממוצע לעובד. כמעט כל העלייה באה כתוצאה מהעלאות בשכר היסוד ומהפרשים על חשבון העלאת שכר רטרואקטיבית ששולמו במשך השנה.

בעקבות הסכם עבודה שנחתם בחודש אוגוסט 1964, הוחל בסיווג התפקידים של העובדים המינהליים על ידי ועדות פריטטיות. עד סוף השנה הנסקרת הסתיימה רוב מלאכת הסיווג, ושולם חלק מהפרשי השכר המגיע לעובדים אלה מראשית שנת הכספים 1964/65. שכרם של

¹ בהתאם להגדרות המקובלות של החשבונות הלאומיים, נכללים מיסים אלה בין ההעברות בחשבון הון ולא בין המיסים.

² העלייה בהכנסות מהשילומים בשנת 1965, באה, כנראה, בגלל עיתוי משלוחי הסחורות והדלק שקנו בכספי השילומים. חלק ממשלוחי הדלק יגיעו אף לאחר תום מועד הסכם השילומים.

³ למעט ריבית.

קניות הממשלה בחשבון השוטף ובחשבון ההון, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1965	1964	
קניות בחשבון השוטף			
136	542	406	שכר ומשכורת לעובדים אזרחיים *
113	885	772	ביטחון ותקציבים מיוחדים
44	235	191	קניות אחרות
293	1,662	1,369	סך כל הקניות בחשבון השוטף
קניות בחשבון ההון			
55	213	158	מפעלי הדואר והתחבורה **
-12	51	63	מוביל המים הארצי
9	44	35	סלילת כבישים
4	53	49	בניינים ציבוריים ושונות
56	361	305	סך הכול
השקעות במלאי **			
-9	-5	4	אגף המזון
-19	-10	9	משרד השיכון ושונות
28	346	318	סך כל הקניות בחשבון ההון
321	2,008	1,687	סך כל הקניות

* לפי חלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** הציוור הכללי מתקצב של מפעלי הדואר והתחבורה רשום בלוח זה כהשקעה במפעלים אלה ולא כהשקעה במלאי.

העובדים האקדמאיים והמורים הועלה בחודשים האחרונים של 1964 ב-12 אחוזים עם תחולה רטרואקטיבית (מראשית שנת הכספים 1964/65), במסגרת הסכמי שכר ארציים. בחודש דצמבר 1965 הועלה שוב שכר העובדים האקדמאיים, ב-18 אחוזים בקירוב, (עם תחולה רטרואקטיבית) לאחר שנקבע כי חל שיבוש בהפרשיות בין שכרם לשכר העובדים המינהליים, בעקבות סיווג התפקידים של העובדים המינהליים. תשלום הפרשי השכר לעובדים האקדמאיים יבוצע בשנת 1966¹.

הקניות השוטפות האחרות, פרט לשכר ולהוצאות ביטחון, עלו ב-45 מיליון ל"י והסתכמו ב-235 מיליון ל"י.

¹ ראה סעיף "השירותים הציבוריים" בפרק י' "השכר".

ההוצאות על ריבית¹ הסתכמו בשתי השנים 1963 ו-1964 בכ-240 מיליון ל"י — מזה קרוב ל-60 אחוזים על חשבון חובות חוץ. ירידה חלה בתשלום ריבית על מילואות פנים למימון השיכון², תשלומי הריבית על הלוואות וחשבונות דביטוריים ועל מילואות קצרי מועד בארץ, כמעט שלא עלו, בשאר סעיפי הריבית — חלה עליה. חלוקת הריבית, לפי זמני פירעון, מראה, שב-1965 היתה הריבית על חובות לזמן קצר כ-30 אחוזים מכלל תשלומי הריבית.

3. קניות בחשבון הון

הוצאות הממשלה על קניות בחשבון הון עלו ב-9 אחוזים והסתכמו ב-345 מיליון ל"י. סכום המלאי במחסני הממשלה³ ירד ב-15 מיליון ל"י, ואילו ההשקעות האחרות הסתכמו ב-360 מיליון ל"י. השקעות אלה (למעט השקעות במלאי), עלו ב-18 אחוזים לעומת עלייה של 33 אחוזים ב-1964, והגידול הריאלי בהן עמד על 13 אחוזים לעומת 29 אחוזים ב-1964. ירדו ההשקעות במוביל המים הארצי, עם תום העבודות הכרוכות בשלב הראשון להפעלתו, ההשקעות בבניינים ציבוריים כמעט ולא עלו (במונחים ריאליים), כנראה בעקבות מדיניות צמצום הבנייה הציבורית. עם זאת, הורחבו בשנת 1965 במידה רבה השקעות הממשלה במפעלי: דואר וטלפונים, רשות הנמלים והרכבת — וכן ההשקעות בסלילת כבישים.

4. תשלומי העברה ותמיכות

תשלומי ההעברה והתמיכות, עלו בשנת 1965 ב-20 אחוזים בקירוב והסתכמו ב-700 מיליון ל"י. חלה האטה בשיעור הגידול של התמיכות ואילו ההעברות עלו במידה ניכרת. התמיכות הסתכמו ב-250 מיליון ל"י, עלייה ב-2.5 אחוזים בלבד. בסעיף זה נכללו תמיכות ישירות ליצרנים ומפעלים, הוצאות במסגרת תקציבי משרדים שונים לעידוד ייצור ויצוא וכן מימון הגירעון של מפעלים עסקיים (הרכבת ומינהל מקרקעי ישראל). לא נכללו הוצאות הקרנות הפנימיות המיועדות לתמיכה בייצור וביצוא — פרט לחלקה של הממשלה בקרנות אלה. בתמיכות ליצרנים במשק⁴ לא חל שינוי והן הסתכמו ב-225 מיליון ל"י. התמיכות ליצוא עלו והסתכמו ב-22 מיליון ל"י.

התמיכות ליצרנים חקלאיים ירדו ב-10 מיליון ל"י והסתכמו ב-131 מיליון ל"י. הירידה הקיפה חלק גדול מענפי הייצור הנתמכים. ירדו התמיכות הישירות על המוצר הסופי (כגון: ביצים וחלב) ועלו, לעומת זאת, התמיכות לגורמי ייצור וחומרי גלם חקלאיים (כגון: זבלים, גרעינים, מספוא ומי השקיה)⁵.

ירידת מה חלה בתמיכות על מוצרי מזון מיבוא; וזאת, בעקבות ירידת המחירים בשוק העולמי. התמיכות לקואופרטיבים לתחבורה (שנועדו למנוע עלייה במחירי הנסיעה באוטובוס) קוצצו כמעט לגמרי. היקף התמיכות ששולמו למוסדות כספיים, עבור ויתורם על תנאי הצמדה לבעלי משכנתאות וכהפרשי ריבית על הלוואות שניתנו למפעלים באזורי פיתוח, לא השתנה.

תשלומי ההעברה למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח עלו בשנת 1965 ב-32 אחוזים והסתכמו ב-450 מיליון ל"י. 185 מיליון ל"י מסכום זה היו גימלאות הביטוח הלאומי. גימלאות אלה עלו ב-40 מיליון ל"י, או 30 אחוזים.

כשליש מעלייה זו היו הוצאות בענף ביטוח חדש "ביטוח לילדי שכירים", שהופעל בחודש

¹ למעט ריבית לביטוח לאומי ולקרן הארנונה ומיסי רכוש.

² לרבות ריבית על מילואות הפיתוח. ההוצאות על ריבית למילואות הפיתוח לא עלו, למרות הגידול בהיקף הנפקתם; וזאת משום שהריבית על מילואות אלה הינה מצטברת.

³ המדובר במלאי אגף המזון ומשרדי ממשלה אחרים, למעט מלאי בלתי מתוקצב של מפעלי הדואר והתחבורה, אשר נרשם כהשקעה במפעלים אלה ולא כהשקעה במלאי.

⁴ כולל מימון גירעונות הרכבת ומינהל מקרקעי ישראל.

⁵ ראה פרק י"א "החקלאות".

תשלומי העברה, מענקים ותמיכות על ידי הממשלה, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1965	1964	
			תשלומי העברה ומענקים למשקי בית
42	183	141	גימלאות הביטוח הלאומי
9	59	50	תגמולים ותשלומי פנסיה
25	76	51	תשלומי העברה אחרים
76	318	242	סך הכול
			תשלומי העברה למוסדות
			שלא למטרת רווח
26	89	63	חינוך ותרבות
6	37	31	בריאות
1	6	5	סעד ודת
33	132	99	סך הכול
109	450	341	סך כל תשלומי ההעברה והמענקים
			תמיכות
-10	131	141	לייצור חקלאי
9	95	86	למוצרים ושירותים אחרים
7	22	15	ליצוא
6	248	242	סך כל התמיכות
115	698	583	סך כל תשלומי ההעברה והתמיכות
			השתתפות בתקציבים הרגילים
37	121	84	של הרשויות המקומיות
152	819	667	סך הכול כללי

אוגוסט 1965. שאר העלייה בגימלאות הביטוח הלאומי¹ נבעה מגידול בשיעור 12 אחוזים במספר מקבלי הגימלאות ועליית התשלום הממוצע ב-7.5 אחוזים. בענף הביטוח הגדול ביותר — זקנה ושאיירים — עלו שיעורי הקיצבות בינואר 1965 ב-3.7 אחוזים, כפיצוי על ההתייקרויות. בביטוח אימהות הועלו בחודש אפריל 1965 דמי הלידה ב-30 אחוזים ומענקי הלידה ב-6.5 אחוזים. גם בשאר ענפי הביטוח חלו העלאות בשיעורי הגימלאות והקיצבות. תשלומי תגמולים וגימלאות הסתכמו בכ-60 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים תגמולים לנרדפי הנאצים, לנכי המלחמה ותשלומי גימלאות לעובדי המדינה שפרשו. בשני הסעיפים האחרונים היתה עלייה, ואילו סכום התגמולים לנרדפי הנאצים — ירד.

¹ לא כולל עלייה בהוצאות "קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים".

תשלומי העברה אחרים למשקי בית, כגון: מענקי זקנה לקשישים שאינם זכאים לגימלאות הביטוח הלאומי, מכסות סעד למשפחות נצרכים שלא באמצעות לשכות הסעד המוניציפאליות, מענקי התייקרות לשכירים, הוצאות אשפוז הממומנות על ידי הממשלה, השתתפות בשכר לימוד מודרג בבתי ספר תיכוניים והוצאות על מזון במוסדות ממשלתיים — כל אלה עלו ב־50 אחוזים והסתכמו ב־75 מיליון ל"י. בעיקר עלו תשלומי ההשתתפות בשכר לימוד והמענקים לשכירים. ההקצבות למוסדות שלא למטרת רווח עלו בשליש והסתכמו ב־130 מיליון ל"י, רוב הגידול חל בהקצבות למוסדות חינוך גבוה.¹

5. תשלומים לשאר הסקטור הציבורי

תשלומי התמיכות והמענקים לרשויות המקומיות עלו בשיעור ניכר (44 אחוזים) והסתכמו ב־120 מיליון ל"י. התמיכות הרגילות, הניתנות באמצעות משרד הפנים, עלו ביותר מאשר פי שניים, על מנת לכסות חלק מעליית ההוצאות של הרשויות בדרך שתמנע העלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים. השתתפות הממשלה בהוצאות חינוך, דת וסעד של הרשויות, עלתה אף היא בשיעור ניכר.

העברות הממשלה לרשויות המקומיות — בתוספת מילואות ואשראי, נטו, לרשויות ובניכוי העברות מהרשויות לממשלה (כהשתתפות במימון פעולות שונות) — הסתכמו ב־140 מיליון ל"י, עלייה בכ־60 אחוזים בהשוואה לשנת 1964.

התשלומים, נטו, למוסדות הלאומיים הסתכמו בשנת 1965 ב־4 מיליון ל"י, לעומת תקבולים, נטו, בסך 22 מיליון ל"י בשנת 1964. גורמי הירידה היו צמצום בהעברות הסוכנות היהודית המיועדות לשיכון והגדלת השתתפות הממשלה במימון תקציבי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית.

(ד) עסקות פיננסיות

תקבולי הממשלה ממילואות, נטו, לזמן ארוך ולזמן בינוני הסתכמו ב־460 מיליון ל"י, לעומת זאת לא היו כלל תקבולים, נטו, באשראי לזמן קצר, לרבות ממערכת הבנקאות (ראה לוח ז' 12). סך תקבולי הממשלה ממילואות ואשראי, נטו, ב־1965, היה גדול ב־60 אחוזים מהסכום המקביל בשנה הקודמת.

שינוי בולט חל בהרכב מקורות האשראי לממשלה. בעוד שבשנת 1964 היו התקבולים ממילואות חוץ, נטו, כ־60 אחוזים מסך הגידול בהתחייבויות, הרי בשנת 1965 היוו אלה כמעט את כל הגידול בהתחייבויות, באשר התקבולים, נטו, ממילואות פנים (לרבות ממערכת הבנקאות) הסתכמו ב־18 מיליון ל"י בלבד.

1. מילואות חוץ

התקבולים ממילואות מחוץ לארץ לזמן ארוך הסתכמו בשנת 1965 ב־660 מיליון ל"י. סכום פירעון החובות לחוץ לארץ היה 280 מיליון ל"י. בתוספת הגידול באשראי לזמן קצר שנתקבל, הסתכמו התקבולים, נטו, ממילואות מחוץ לארץ ב־440 מיליון ל"י, לעומת 225 מיליון ל"י בשנת 1964 ו־40 מיליון ל"י בשנת 1963.²

¹ המוסדות לחינוך גבוה קיבלו בשנת 1965 54 מיליון ל"י, שהם למעלה מ־40 אחוזים מכלל התמיכות במוסדות שלא למטרת רווח.

² בשנת 1963 נקטה הממשלה במדיניות של פירעון מוקדם של חובות לספקים בחוץ לארץ. התקבולים, נטו, ממילואות חוץ הוקטנו אותה שנה ב־150 מיליון ל"י, עקב פירעון חובות חוץ באמצעות מימון מבנק ישראל. גם אם לא ננכה סכום זה מסך המילואות שנתקבלו מחוץ לארץ באותה שנה — עדיין בולטת העלייה שחלה בתקבולים ממקור זה בשתי השנים האחרונות.

השינוי בהתחייבויות הממשלה, לפי זמן הפירעון והפקטור המלווה, 1964 ו-1965

השינוי מ-1964 ל-1965	1965	1964	
א. לפי זמן הפירעון			
170	797	627	מילוות לזמן ארוך ובינוני *
-3	336	339	בניכוי: פירעון
173	461	288	מילוות לזמן ארוך ובינוני, נטו
-79	-2	77	לזמן קצר, נטו **
94	459	365	סך הכול, נטו
ב. לפי הסקטור המלווה			
215	441	226	חוץ לארץ
-40	55	95	מערכת הבנקאות
61	75	14	מוסדות כספיים, גמל וביטוח
-142	-112	30	שאר המשק
94	459	365	סך הכול, נטו

* לתקופה של שלוש שנים ומעלה, להוציא את המילוות ממערכת הבנקאות, הכלולים כולם באשראי לזמן קצר. לרבות נידול הקרן באינדרות החיסכון של מלווה העצמאות והפיתוח.
** השינוי, נטו, מסוף שנה לסוף שנה ביתרות אשראי (בניכוי יתרות החייבים והפיקדונות בכנקים), בתוספת נידרות ערד קצרי מועד.

המילוות, נטו, לזמן ארוך עלו ב-120 מיליון ל"י. עלו בעיקר התקבולים מהלוואות במסגרת הסיוע מממשלת ארה"ב, שחלקם בסך התקבולים ממילוות חוץ בשנת 1965 הגיע לשליש. ההכנסות, נטו, ממילווה העצמאות והפיתוח עלו אף הן, וחלקם בסך התקבולים בשנה זו היה למעלה מרבע. ההלוואות מהבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח (למימון רשת הכבישים ונמל אשדוד) עלו בשיעור ניכר. האשראי לזמן קצר עלה בכ-60 מיליון ל"י, רוב העלייה מקורו באשראי מספקים בחוץ לארץ, אשר ניתן על קניות מוצרי מזון על ידי משרד המסחר והתעשייה.

2. מילוות פנים

התקבולים ממילוות פנים לזמן ארוך הסתכמו בשנת 1965 ב-135 מיליון ל"י, ואילו תשלומי הפירעון הסתכמו ב-55 מיליון ל"י. התקבולים, נטו, הסתכמו איפוא ב-80 מיליון ל"י. מחצית מסכום זה באה ממכירת איגרות חוב ממשלתיות לזמן ארוך ולזמן בינוני, ומחצית ממילוות ממוסדות כספיים וחברות ביטוח.²

הנפקות מילוות הממשלה לזמן ארוך עלו מ-15 מיליון ל"י בשנת 1963 ו-45 מיליון ל"י בשנת 1964 ל-80 מיליון ל"י ב-1965. לאחר ניכוי תשלומי הפירעון על אמיסיות קודמות, הסתכמה ההכנסה נטו ממילוות לזמן ארוך ב-40 מיליון ל"י (לעומת הכנסה, נטו, של כ-15 מיליון ל"י ב-1964

¹ התקבולים ממקור זה לא השתנו בשתי השנים 1964 ו-1965; ברם, בשנת 1965 חלה ירידה בסכום הפדיון — ומכאן העלייה בהכנסות, נטו.

² גם בשנת 1964, היתה התחלקות דומה. התקבולים, נטו, הסתכמו אותה שנה ב-30 מיליון ל"י.

והוצאה, נטו, בסך 10 מיליון ל"י ב־1963). הגידול בהכנסה ממקור זה בא בעקבות הטבות בתנאים שניתנו לרוכשי מילוות הפיתוח.¹

העלייה באשראי, נטו, שנתקבל ממערכת הבנקאות, נמשכת זו השנה השלישית — אך בהיקף קטן יותר מאשר בשתי השנים הקודמות. בשנה הנסקרת עלה החוב, נטו, למערכת הבנקאות ב־55 מיליון ל"י. הגידול בחוב מורכב מעלייה באשראי בנקאי (לרבות מילוות לזמן ארוך וניירות ערך) בסכום של כ־110 מיליון ל"י, בניכוי 55 מיליון ל"י, פירעון על חשבון המקדמה שנתקבלה מבנק ישראל בשנת 1963 לשם פירעון מוקדם של חובות לחוץ לארץ.²

האשראי לזמן קצר שלא ממערכת הבנקאות ירד בשנת 1965 ב־115 מיליון ל"י, לעומת עלייה של 15 מיליון ל"י בשנת 1964. כמחצית מירידה זו נבעה מהחזרה, נטו, של מילווה קצר מועד.³ יתרת האשראי מספקים, קבלנים וממשקי בית,⁴ ירדה בסכומים ניכרים.

3. מתן אשראי במסגרת תקציב הפיתוח

בשנת 1965, ניתנו על ידי הממשלה, לסקטורים אחרים במשק, במסגרת תקציב הפיתוח — 520 מיליון ל"י, עלייה ב־9.5 אחוזים לעומת 1964. בנוסף לסכומים אלה ניתנו קרוב ל־60 מיליון ל"י בהלוואות לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים.

חלקן של ההלוואות שניתנו לזמן ארוך בסך התשלומים של הממשלה הולך ופוחת מאז 1962. הסיבה לכך נעוצה בנטייה להעביר את תפקיד מתן האשראי למוסדות כספיים ציבוריים, הפועלים בהכוונת הממשלה.

המילוות למימון השיכון הציבורי, היוו בשנת 1965 יותר מ־60 אחוזים מכלל המילוות שניתנו, הן עלו ב־20 מיליון ל"י (לעומת עלייה בסך 85 מיליון ל"י בשנת 1964) והסתכמו ב־310 מיליון ל"י. העלייה בהוצאות על שיכון נבעה מהרחבה בבנייה, במסגרת התכניות לחיסול משכנות עוני ושיכון באזורי פיתוח ובהתיישבות. בבנייה לעולים חל צמצום, בעקבות הירידה בהיקף העלייה ארצה, בשנת 1965.

ההלוואות למימון חקלאות והשקיה הסתכמו בשנת 1965 ב־50 מיליון ל"י בקירוב. חלה עלייה בהיקף המימון שניתן ל"מקורות" ולמשקים חקלאיים — לצורך הקמת מפעלי השקיה (פרט למוביל הארצי) — ולסוכנות היהודית, במסגרת תכניות ההתיישבות. עלייה חלה גם בהלוואות ל"חברת החשמל". הלוואות אלה הסתכמו בשנת 1965 ב־40 מיליון ל"י.

בשנת 1965, כבשנה הקודמת לה, חלה ירידה בהלוואות מתקציב הפיתוח לתעשייה ולמלאכה, הסיבה היא, כאמור לעיל, העברת תפקיד מימון התעשייה לידי מוסדות כספיים, בעיקר לידי ה"בנק לפיתוח התעשייה".

ירידה חלה גם בהלוואות לחברות הסקטור הציבורי בתחום המחצבים והמכרות ("מפעלי נחושת", "כימיקלים ופוספאטים" ועוד) ובתחום התחבורה.

התחלקות המימון לפי ענפי המשק ולפי סקטורים ניתנת בלוח ז' 13.⁵

¹ לרוכשי מילוות הפיתוח הובטחה — בנוסף לאפשרות הבחירה בעת הפירעון (כעבור חמש שנים) בין ריבית נמוכה והצמדת הקרן למדד יוקר המחיה לבין ריבית גבוהה יותר ללא הצמדה — גם אפשרות פדיון מוקדם של האגרות בתום שנתיים. בכך הפכו אגרות מילוות הפיתוח להיות, במידה מסוימת, חליפיות למילוות קצרי המועד של הממשלה, שניתנו ללא תנאי הצמדה. בגלל עליית המחירים בשנים 1964 ו־1965, פחתה התשואה הריאלית על המילוות קצרי המועד, וחל מעבר מאגרות אלה למילוות הפיתוח ולהשקעות צמודות אחרות.

² יש לציין שהעלייה בחוב למערכת הבנקאות ב־1963 נבעה בעיקרה מהמקדמה שנתקבלה מבנק ישראל. פירעון על חשבון מקדמה זו בשנים 1964 ו־1965, הקטין, כאמור לעיל, את העלייה באשראי הבנקאי לממשלה בשתי שנים אלה.

³ פרט לאגרות שנרכשו על ידי בנקים, הכלולות בפרק זה באשראי ממערכת הבנקאות.

⁴ אשראי ממשקי בית — דרך מפעל החסכון לבנין. מפעל זה מנוהל כמפעל עסקי אשר רק העודף או הגירעון בפעולותיו נרשמים כהוצאה או הכנסה תקציבית. במידה שסכום הפקדות המשתכנים עולה על הוצאות הבנייה, נרשם עודף זה כאשראי ממשקי בית, ואילו גירעון במפעל נרשם כהחזרת אשראי (או מתן אשראי) למשקי בית.

⁵ ראה סעיף "המימון הציבורי" בפרק ה' "ההשקעה במשק".

מילווות שניתנו* במסגרת תקציב הפיתוח, לפי הענף הכלכלי ולפי הסקטור הלווה, 1964 עד 1965

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1965	1964	
לפי הענף הכלכלי:			
18	312	294	שיכון
-11	25	36	תעשייה ומלאכה
-7	28	35	מחצבים, מיכרות וקידוחי נפט
19	48	29	חקלאות והשקיה**
24	42	18	חשמל
-3	9	12	תחבורה
6	56	50	שירותים ושונות
46	520	474	סך הכול, מחוץ לסקטור הציבורי
לפי הסקטור הלווה:			
1	209	208	משקי בית
43	250	207	חברות הסקטור הציבורי
7	46	39	עסקים פרטיים
-12	1	13	מוסדות כספיים ציבוריים
7	14	7	מוסדות שלא למטרת רווח
46	520	474	סך הכול, מחוץ לסקטור הציבורי
11	28	17	למוסדות הלאומיים
8	29	21	לרשויות המקומיות
65	577	512	סך כל המילווות

* לרבות השתתפות בהון המניות של חברות ולהוציא את השקעות הממשלה. הלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים כלולות בסקטור שאליו הן מיועדות ולא בסקטור הכספי.
 ** פרט להלוואות למוסדות הלאומיים על חשבון ההתיישבות והיעור ופרט לצורכי שיכון בהתיישבות.

4. גביות על חשבון הלוואות

הגביות על חשבון הלוואות מתקציב הפיתוח ומכירת מניות כמעט שלא השתנו זו השנה השלישית. סכום הגביות מחברות הסקטור הציבורי בכלל הגביות — ירד.
 כבשנים קודמות, הומר גם בשנת 1965 חלק מהלוואות הממשלה ומפיקדונותיה, אשר ניתנו במסגרת תקציב הפיתוח למוסדות שונים, במניות. חלק מההמרה נעשה, כפי שנאמר לעיל, על חשבון פיקדונות למתן הלוואות במוסדות כספיים שונים, במטרה להגדיל את הונם העצמי של המוסדות הללו ולאפשר להם מימון הלוואות למפעלים שונים במסגרת עצמאית — היינו, שלא במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה. חלק אחר מההמרה נעשה על חשבון הלוואות שניתנו למפעלים שונים במטרה להוזיל את מקורות מימנם ולשפר את רווחיותם.

יתרת הזכויות של הממשלה במסגרת תקציב הפיתוח (הלוואות והשתתפות בהון מניות), הסתכמה בסוף מארס 1965 ב־3,115 מיליון ל"י.¹ בתוך זה, סך 960 מיליון ל"י הוא השקעות במניות (כולל סכמים שניתנו תחילה כהלוואות, אך הומרו בתקופה מאוחרת יותר להון מניות), וסך 390 מיליון ל"י, שלגביו טרם נקבע אם ייחשב כהלוואה או כהשקעה במניות. יתרת ההלוואות שעמדו לגבייה בסוף מארס 1965, הסתכמה איפוא ב־1,765 מיליון ל"י. ההכנסה מגביות על חשבון ההלוואות מתקציב הפיתוח היתה שקולה בשנת 1965 כנגד 4.9 אחוזים בלבד מיתרת הלוואות הממשלה שעמדו לגבייה בסוף מארס 1965.

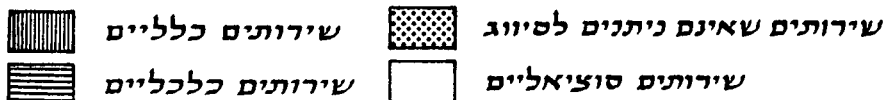
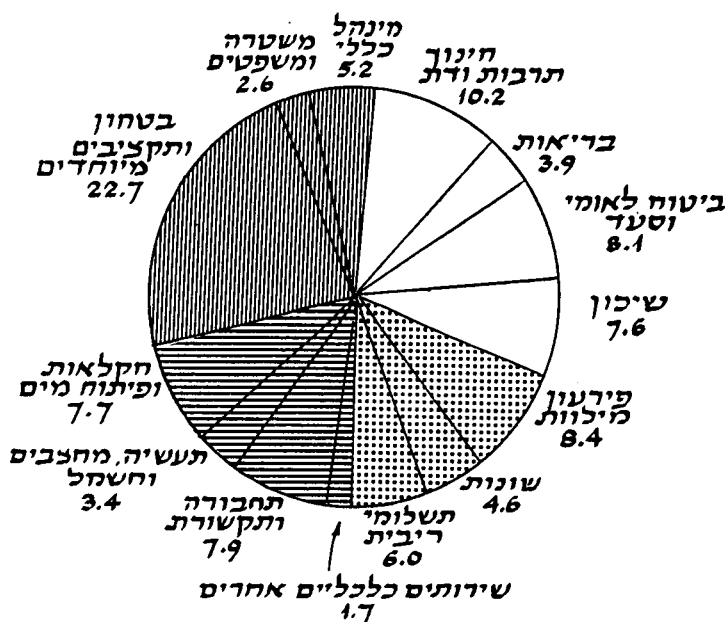
(ה) הרכב ההוצאות לפי הייעוד

בלוח ז' 14 מובא הרכב הוצאות הממשלה לפי הייעוד.² בשנת 1965 נמשך הגידול בחלקם של השירותים הסוציאליים בכלל תשלומי הממשלה. בתחום זה עלה משקל שירותי החינוך והתרבות. בשירותים אלה גדלו בעיקר ההוצאות על החינוך היסודי, על הכשרת מורים וההקצבות למוסדות חינוך גבוה. כמו כן עלה משקלם של השירותים בתחומי

דיאגרמה ז' 3

הוצאות הממשלה, לפי הייעוד, 1965

(אחוזים)



¹ להוציא הלוואות למוסדות הלאומיים, לרשויות המקומיות, לרשות הגמלים וכן הסכום שנרשם על חשבון מוביל המים הארצי, שלגביו טרם הוחלט אם יהיה הלוואה לחברת "מקורות".

² ההוצאות בלוח זה מתייחסות גם להעברות לשאר הסקטור הציבורי.

הוצאות הממשלה*, לפי הייעוד, 1964 ו-1965

כלל ההוצאות		1964		1965				
1964	1965	כלל ההוצאות	כלל ההוצאות	מתן אשראי	קניות בחשבון ההון	תשלומי ריבית ופירעון מילוח	הוצאות שוטפות	
(מיליוני ל"י)								
(אחוזים)								
שירותים כלליים								
4.2	4.2	145	167	3	18	—	146	
מינהל כללי								
ביטחון ותקציבים								
22.6	22.7	779	905	—	—	—	905	
מיוחדים								
2.7	2.6	92	104	—	6	—	98	
משטרה ומשפטים								
שירותים ציבוריים,								
0.7	1.0	24	38	7	1	—	30	
לנמ"א **								
30.2	30.5	1,040	1,214	10	25	—	1,179	
סך הכול								
שירותים סוציאליים								
7.8	10.2	271	408	43	5	—	360	
חינוך, תרבות ודת								
7.7	8.1	264	322	—	4	—	318	
ביטוח לאומי וסעד								
3.6	3.9	124	154	2	13	—	139	
בריאות								
8.9	7.6	306	302	312	10***	—	—	
שיכון								
28.0	29.8	965	1,186	357	12	—	817	
סך הכול								
שירותים כלכליים								
8.2	7.7	284	309	80	52	—	177	
חקלאות ופיתוחים								
תעשייה, מחצבים								
3.4	3.4	117	136	95	1	—	40	
וחשמל								
7.4	7.9	256	316	14	260	—	42	
תחבורה ותקשורת								
שירותים כלכליים								
1.5	1.7	51	68	20	1	—	47	
אחרים								
20.5	20.7	708	829	209	314	—	306	
סך הכול								
שירותים שאינם ניתנים לסיווג								
9.8	8.4	339	336	—	—	336	—	
פירעון מילוחות****								
6.9	6.0	238	239	—	—	239	—	
תשלומי ריבית								
4.6	4.6	159	184	1	5***	—	188	
שוונות*****								
21.3	19.0	736	759	1	5	575	188	
סך הכול								
100.0	100.0	3,449	3,988	577	346	575	2,490	
סך הכול כללי								

* פרט להוצאות שוטפות של מפעלי הדואר והתחבורה ולרבות העברות לרשויות המקומיות וכלל ההוצאות המוסר לביטוח לאומי.
 ** לא נזכר במקום אחר, בעיקר תזנת השידור ומחקר כללי.
 *** ירידה במלאי.
 **** פירעון מילות לזמן ארוך.
 ***** בעיקר מענקים לרשויות המקומיות ותמיכות במצרכי יבוא.

הסעד והבריאות, עם עליית הוצאות המוסד לביטוח לאומי וההוצאות על הבטחת שירותי האשפוז בבתי חולים. חלק ההוצאות על שיכון ירד, עם צמצום הבנייה לעולים. במסגרת השירותים הכלכליים, חלה עליית מה בחלקם של ההוצאות על תחבורה ותקשורת, כתוצאה מהגברת השקעות הממשלה בנמלים, כבישים ודואר, ואילו חלק ההוצאות על חקלאות ופיתוח מקורות מים ירד, עם השלמת השלב הראשון למוביל המים הארצי והקטנת התמיכות ליצרנים חקלאיים.

במסגרת ההוצאות על השירותים הכלכליים: מינהל, ביטחון, משטרה ומשפטים — שהם כ-30 אחוזים מכלל תשלומי הממשלה — לא חלו שינויים. חלקם של תשלומי הריבית ופירעון המילואות לזמן ארוך ירד. ההוצאות על שני סעיפים אלה כמעט שלא השתנו בשתי השנים האחרונות, למרות הגידול במצבת החובות של הממשלה.¹

3. המוסדות הלאומיים

המוסדות הלאומיים כוללים את הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.²

סך התשלומים של המוסדות — לרבות פירעון חובות והעברות, נטו, לממשלה — ירד בשנת 1965 ב-13 מיליון ל"י, לעומת השנה הקודמת, והסתכם ב-382 מיליון ל"י.

ירידה חלה במתן הלוואות בארץ (בעיקר הלוואות הניתנות על ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ליישובים חקלאיים באמצעות אספקת ציוד והקצבות שונות), ופירעון מילואי לזמן ארוך בארץ. קניות המוסדות הקשורות בעלייה לארץ (בארץ ובחוץ לארץ), לרבות השתתפות המוסדות בבנייה לעולים, ירדו ב-20 אחוזים בקירוב, בגלל ירידה במספר העולים ארצה. לעומת זאת, עלו תשלומי הקרן והריבית על חובות לחוץ לארץ, הקניות בחשבון הון (בעיקר הוצאות פיתוח של הקרן הקיימת לישראל), תשלומי השכר ותשלומי ההעברה.

בצד התקבולים — חלה עלייה בכ-14 אחוזים בהעברות החד-צדדיות מחוץ לארץ, ולעומת זאת, חלה ירידה בתקבולים, נטו, ממילואות מחוץ לארץ. כלל התקבולים מחוץ לארץ — העברות ומילואות, נטו, לא השתנה בשתי השנים 1964 ו-1965 והסתכם ב-90 מיליון דולר בקירוב. התקבולים, נטו, מאשראי ומילואות פנים עלו, פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.

(א) פעולות המוסדות הלאומיים

שלא כשאר רשויות הסקטור הציבורי, אין המוסדות גובים מיסים, ומקור ההכנסה העיקרי שלהם הוא תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ. הכנסותיהם ממקורות פנים (כגון תקבולי דמי חכירה על ידי הקרן הקיימת), מכסות חלק קטן בלבד מהוצאותיהם, כתוצאה מכך, גדול חסכונם השלילי, וקיים אצלם עודף ביקוש בהיקף ניכר.

חסכון המוסדות, שהוא עודף ההכנסות השוטפות ממקורות פנים על ההוצאות השוטפות, היינו, כאמור, גודל שלילי, שהלך וגדל עד לשנת 1964. בשנת 1965 חלה ירידת מה בחיסכון השלילי של המוסדות, בעקבות ירידה קלה בהוצאות השוטפות שלהם, שעה שהכנסותיהם השוטפות עלו. עודף הביקוש של המוסדות (הפער בין סך הקניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון לבין סך

¹ הסיבה לירידת חלקן של ההוצאות על ריבית נעוצה, כנראה, בשינוי הרכב החוב של הממשלה. עלה חלקן של המילואות לזמן ארוך, הנושאות על פי רוב שיעורי ריבית נמוכה יחסית ולעתים אף ריבית מצטברת. הירידה בחלקן של ההוצאות על פירעון מילואות לזמן ארוך נבעה בעיקר מהקטנת פירעון מילואות העצמאות והפיתוח מחוץ לארץ. (פירעון מילואות אלה נתון לתנודות בהתאם לעיתוי קבלתם.)

² להלן ייקראו המוסדות הלאומיים בשם "המוסדות".

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים, הוצאותיהם על מתן אשראי בארץ ודרכי מימוןם,
1962 עד 1965

(מיליוני ל"י במחירים שוטפים)

השנתי מ' 1964 ל' 1965	1965	1964	1963	1962	
					א. החיסכון
2	19	17	15	13	הכנסות בחשבון השוטף בניכוי:
-2	215	217	198	153	הוצאות בחשבון השוטף *
4	-196	-200	-183	-140	החיסכון
10	64	54	84	72	ב. הוצאות בחשבון ההון **
6	260	254	267	212	ג. עודף הביקוש (א-ב)
-28	-11	17	26	25	ד. מתן אשראי, נטו בארץ ***
מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי, נטו, בארץ					
					ה. מחוץ לארץ
28	220	192	174	162	תקבולים חד צדדיים
-28	42	70	115	102	מילואות, נטו, ואשראי
—	262	262	289	264	סך הכול
-22	-13	9	4	-27	ו. ממערכת הבנקאות
-22	249	271	293	237	סך הכול (ה+ו)

* קניות (בניכוי מכירות), העברות ותמיכות (לרבות העברות, נטו, לממשלה) וריבית, נטו.
 ** קניות והעברות בחשבון הון, (לרבות העברות, נטו, לממשלה).
 *** מתן הלוואות בניכוי קבלת מילואות, פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

ההעברות ממקורות פנים, עלה בשנת 1965 ב־6 מיליון ל"י והסתכם ב־260 מיליון ל"י. הגידול נבע בעיקר מעלייה בהוצאות הפיתוח של הקרן הקיימת לישראל.
 השפעת המוסדות על הביקוש האפקטיבי במשק נמדדת בלוח ז' 15. עד לשנת 1965 הורישו המוסדות אשראי, נטו, לשאר הסקטורים במשק.¹ הזרמת אשראי זו הלכה והצטמצמה בשנים האחרונות, ובשנת 1965 אף הפכו המוסדות ללווים, נטו.
 עודף הביקוש של המוסדות והוצאותיהם על מתן אשראי, נטו, לסקטורים אחרים במשק, מומנו, כאמור, על ידי תקבולים מחוץ לארץ: העברות חד צדדיות ומילואות. חלקן של ההעברות במימון ה"גירעון" הולך וגדל, ואילו חלקם של המילואות יורד.
 "מאזן התשלומים" של המוסדות לשנים 1964 ו־1965, לפי סוגי התשלומים והתקבולים העיקריים, מובא בלוח ז' 16. נעשתה בו הבחנה בין "חשבון ריאלי" — הכולל העברות ועסקות

¹ פרט למערכת הבנקאות.

לוח ז' 16

"מאזן התשלומים" של המוסדות הלאומיים, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1964 ו-1965

(מיליוני ₪)

תקבולים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)
תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ	192	220	28	קניות בחשבון השוטף:	73	75	2
הכנסות שונות בארץ	27	36	9	בארץ *	46	39	-7
				בחוץ לארץ	34	40	6
				קניות בחשבון ההון *	65	80	15
				תשלומי ריבית			
				תשלומי העברה, מענקים ותמיכות	36	38	2
סך הכול	219	256	37	סך הכול	254	272	18
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	10	8	-2	עסקות בנכסים פינאנסיים	80	74	-6
מילואת לזמן ארוך:				הלוואות לזמן ארוך	21	25	4
מחוץ לארץ	51	30	-21	פירעון מילואות לזמן ארוך:	18	15	-3
בארץ **	62	73	11	בחוץ לארץ			
אשראי לזמן קצר, נטו:				בארץ			
מחוץ לארץ	40	37	-3				
בארץ **	4	-9	-13				
ממערכת הבנקאות	9	-13	-22				
סך הכול	176	126	-50	סך הכול	119	114	-5
סך כל התקבולים	395	382	-13	עסקות עם הממשלה	22	-4	-26
				לממשלה, נטו			
				סך כל התשלומים	395	382	-13

* להוציא סחורות ושירותים שנמסרו כהלוואה או בהעברה.

** פרט למערכת הבנקאות.

המספר: מעובד לפי נתוני הפוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

במוצרים ושירותים — לבין "חשבון פינאנסי", הכולל עסקות באשראי ומילווה¹. העסקות עם הממשלה נרשמו בנפרד.

ב"חשבון הריאלי" עלו ההוצאות על ההכנסות בשנת 1965 בסך 16 מיליון ל"י. העודף ב"חשבון הפינאנסי" — היינו, עודף המילווה, נטו, שנתקבלו על ההלוואות, נטו, שניתנו — הסתכם ב-12 מיליון ל"י. ההעברות, נטו, לממשלה² ירדו במידה רבה. בשנת 1965, אף היו תקבולים, נטו, מהממשלה — לעומת תשלומים, נטו, בשנים הקודמות. שינוי זה החל עוד בשנת 1964 — ומקורו בירידה בהשתתפותם של המוסדות במימון שיכון עולים מצד אחד, ועלייה בהקצבות הממשלה למחלקת ההתיישבות של הסוכנות, מצד שני.

(ב) התקבולים

1. תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ

מקורות עיקריים לתקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ הם: המגבית היהודית המאוחדת בארצות הברית, המגביות באירופה וקנדה, השילומים מגרמניה ותרומות לקרן הקיימת ולעליית הנוער. בשנת 1965 הסתכמו תקבולים אלה ב-220 מיליון ל"י, עלייה ב-28 מיליון ל"י, שהן 14.5 אחוזים. העלייה בשנים הקודמות היתה מתונה יותר. עיקר הגידול חל בהכנסות מהמגביות — בשנת 1965 נטלו אלה למעלה מ-70 אחוזים מכלל התקבולים החד צדדיים של המוסדות.

2. הכנסות שונות וגביות בארץ

ההכנסות בארץ נובעות מדמי חכירה של הקרן הקיימת, מהעברות ומכירות מקומיות שונות ומגביות קרן וריבית על הלוואות הסוכנות.

הגביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך ירדו, ואילו תקבולי הריבית עלו במידה רבה³. חלק ההכנסות המקומיות בסך תקבולים בחשבון "הריאלי", אינו עולה על 13 אחוזים.

3. השינוי בהתחייבויות

התקבולים, נטו, ממילווה (לרבות ממערכת הבנקאות), הסתכמו בשנת 1965 ב-78 מיליון ל"י לעומת 127 מיליון ל"י בשנת 1964. מילווה החוץ היו בשתי השנים כ-55 אחוזים מכלל התקבולים ממילווה.

הגידול במילווה, שנתקבלו מחוץ לארץ, הלך ופחת בשנים האחרונות. לעומת תקבולים, נטו, ממילווה חוץ, בסך 115 מיליון ל"י בשנת 1963 ו-70 מיליון ל"י ב-1964, הסתכמו התקבולים בשנת 1965 ב-42 מיליון ל"י, מתוך אלה 5 מיליון ל"י בלבד לתקופה שמעל לשלוש שנים. המקורות העיקריים למילווה הינם חברת "אמפל", ארגונים יהודיים באירופה, מוסדות כספיים בארצות הברית ובנקים שונים בחוץ לארץ.

מילווה, נטו, שנתקבלו מסטורים שונים בארץ הסתכמו בשנת 1965 ב-36 מיליון ל"י (לעומת 57 מיליון ל"י, בשנה הקודמת). התקבולים מאיגרות חוב במטבע מקומי היו נמוכים מאלה שנתקבלו בשנים הקודמות, רכשו אותן בעיקר קופות גמל במסגרת "ההשקעות המוכרות" שלהן⁴. לעומת זאת, חל גידול רב בתקבולים מאיגרות חוב במטבע חוץ על שם חברת "הוליס"⁵, בשנת

¹ בדומה להבחנה שנעשתה לעיל, בלוחות ז' ו-ז' ו-ז'.

² העברות בחשבון שוטף ובחשבון הון, לרבות שינויים במילוח.

³ חלק גדול מתקבולי הריבית נגבו על חשבון "הלוואות משותפות" של הסוכנות היהודית, שהן הלוואות, אשר הסוכנות קיבלה בחוץ לארץ עבור מוסדות שונים בארץ (בעיקר מוסדות שלא למטרת רווח) ושלא ניתנו מכספיה. בעסקות אלה מהווה הסוכנות מעין מתווך פינאנסי.

⁴ איגרות חוב, המאושרות כ"השקעה מוכרת", מקנות לקופות הגמל הרוכשות אותן הקלות במס הכנסה.

⁵ חברה השייכת לסוכנות היהודית ורשומה בחוץ לארץ.

1965 הנפיקה חברה זו איגרות חוב ב־64 מיליון ל"י, ורובן נרכשו בארץ מכספי פיקדונות שונים במטבע חוץ.¹

יתרות האשראי לזמן קצר ממקורות פנים (לרבות מערכת הבנקאות) ירדו ב־22 מיליון ל"י. עיקר הירידה בא כתוצאה מגידול פיקדונות הסוכנות היהודית בבנקים.

(ג) התשלומים

ההוצאות השוטפות של המוסדות (קניות שוטפות, תשלומי העברה, מענקים ותמיכות ותשלומי ריבית) הסתכמו בשנת 1965 ב־232 מיליון ל"י, עלייה ב־5 אחוזים.

הקניות השוטפות בארץ ובחוץ לארץ, פרט לריבית, הסתכמו ב־114 מיליון ל"י — ב־5 מיליון ל"י פחות מהקניות בשנה הקודמת. ההוצאות על שכר עלו ב־15 אחוזים, מזה עלייה בשיעור 1.5 אחוזים בגלל הגידול במספר העובדים, ובשיעור 13 אחוזים בקירוב, בגלל עליית השכר הממוצע. עד לסוף השנה הנסקרת, טרם הושלמה מלאכת סיווג העובדים המינהליים, לפי סולם השכר החדש, ועדיין לא שולם לעובדים חלק מהפרשי השכר המגיעים להם. משום כך, נמוכה עליית השכר הממוצע במוסדות מהעלייה בשכר עובדי שאר הסקטור הציבורי. שאר הקניות השוטפות ירדו. חלה ירידה בעיקר בהוצאות הישירות על עלייה, כולל הסעת עולים, כתוצאה מהצמצום בהיקף העלייה לארץ.

תשלומי הריבית הסתכמו ב־80 מיליון ל"י, עלייה בסך 15 מיליון ל"י, שהן 23 אחוזים. חלק מהעלייה מקורו בריבית ששולמה על חשבון "הלוואות משותפות" של הסוכנות היהודית.² הריבית ששולמה על החובות הישירים של המוסדות עלתה ב־10 אחוזים בלבד. עלייה מתונה חלה גם בתשלומי העברה. תשלומים אלה כוללים הקצבות לעולים במסגרת קליטתם הראשונה והקצבות למוסדות חינוך ונוער עולה.³

השקעות המוסדות, בעיקרן עבודות פיתוח, הכשרת קרקע וייעור על ידי הקרן הקיימת לישראל, הסתכמו ב־40 מיליון ל"י — עלייה ב־17.5 אחוזים, במחירים שוטפים. הגידול הריאלי בהשקעות היה 6 אחוזים.

ההלוואות לזמן ארוך שנותנים המוסדות, הן בעיקר הלוואות מחלקת ההתיישבות של הסוכנות, אשר ניתנו למשקים חקלאיים באמצעות הקצבות והספקת ציוד למשקים חקלאיים. היקף ההלוואות האלה נמצא בירידה, במונחים ריאליים, מזה כמה שנים. בשנה הנסקרת היתה בהן ירידה נומינאלית בשיעור 7.5 אחוזים וירידה ריאליה ב־13 אחוזים.⁴

(ד) הוצאות המוסדות לפי הייעוד

בלוח ז'17 מובאת התחלקות הוצאות המוסדות⁵ לפי הייעוד.

למעלה מרבע מכלל ההוצאות מוקדש לחקלאות. המדובר בהוצאות פיתוח הכשרת קרקע וייעור, מתן הלוואות למשקים חקלאיים ומתן שירותי הדרכה ושירותים אחרים.

חלקם של תשלומי הריבית בכלל ההוצאות הולך ועולה זה כמה שנים עם הגידול המתמיד במצבת החובות של המוסדות. בשנת 1965 היו תשלומי הריבית 19 אחוזים מתשלומי המוסדות.

חלקן של ההוצאות על עלייה (הוצאות ישירות על הסעת עולים וקליטתם הראשונה), ירד מ־16 ו־17 אחוזים בשנים 1963 ו־1964 ל־13 אחוזים בשנת 1965. הסיבה לכך היא הירידה בהיקף

¹ בשנת 1963 נמכרו איגרות חוב בסך 18 מיליון ל"י.

² הלוואות, אשר הסוכנות היהודית קיבלה בחוץ לארץ, עבור מוסדות שונים בארץ.

³ עלה סכום ההקצבות למוסדות ולפרטיים, במסגרת "עליית הנוער", סכום ההקצבות לעולים ירד.

⁴ כמדד לצורך חישוב השינוי הכמותי בהלוואות, שימש שיעור עליית מחירי ההשקעות בענף החקלאות.

⁵ כלל ההוצאות של המוסדות לרבות מתן הלוואות, פירעון חובות והעברות לממשלה.

העלייה. מספר העולים ארצה בשנת 1965 היה נמוך בשליש בערך ממספר העולים שעלו בכל אחת משתי השנים שקדמו לה. חלקן של ההוצאות על שיכון בכלל הוצאות המוסדות ירד אף הוא במידה רבה והגיע עד ל-5 אחוזים בשנת 1965. הסיבה לכך היא, כפי שנאמר לעיל, הירידה בחלקה של הסוכנות היהודית במימון שיכון לעולים. ההוצאות על מינהל כללי נמצאות בתהליך עלייה. שאר ההוצאות נשארו כמעט ללא שינוי, לעומת 1964.

לוח ז' 17

הרכב הוצאות המוסדות הלאומיים, לפי הייעוד*, 1963 עד 1965

(אחוזים)

1965	1964	1963	
			שירותים כלליים
10.7	9.7	7.5	מינהל כללי **
13.3	16.8	16.2	עלייה ***
24.0	26.5	23.7	סך הכול
			שירותים סוציאליים
7.1	6.7	6.2	חינוך ותרבות ****
5.8	4.2	3.9	סעד ובריאות
4.6	7.4	18.2	שיכון
17.5	18.3	28.3	סך הכול
			שירותים כלכליים
28.4	28.2	25.7	חקלאות ופיתוח המים
1.0	1.2	1.1	שירותים כלכליים אחרים
29.4	29.4	26.8	סך הכול
			שירותים שאינם ניתנים לסיווג
9.7	9.7	10.7	פירעון מילואות *****
19.4	16.1	10.5	תשלומי ריבית
29.1	25.8	21.2	סך הכול
100.0	100.0	100.0	סך הכול כללי
412	404	439	סך הכול (מיליוני ל"י)

* לרבות תשלומים, ברוטו, לממשלה.

** לרבות הוצאות חינוך בחוץ לארץ וניהול קרקעות.

*** הוצאות הסעה וטיפול ראשון בעולים.

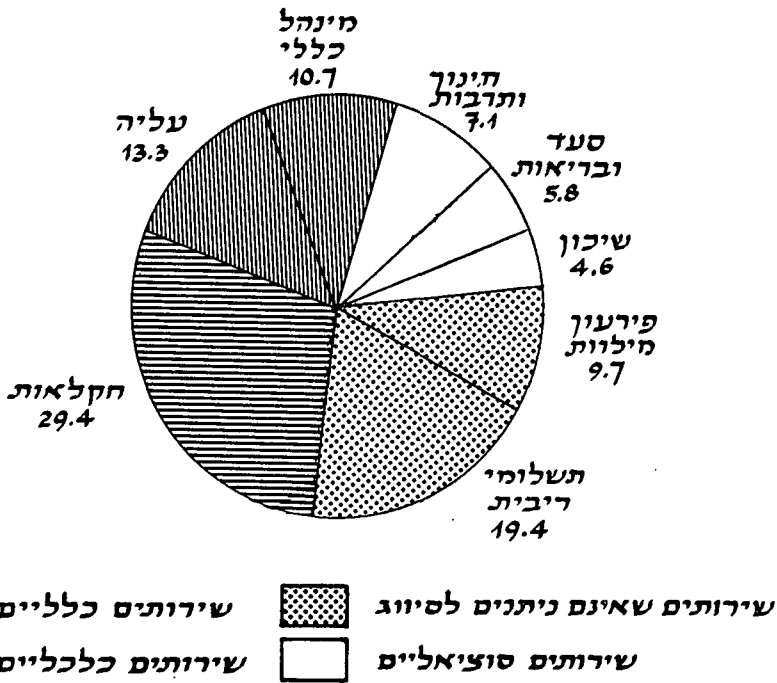
**** בארץ בלבד (ראה הערה **).

***** פירעון מילואות לזמן ארוך.

המקור: מעובד לפי נתוני הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

הוצאות המוסדות הלאומיים, לפי הייעוד, 1965

(אחוזים)



4. הרשויות המקומיות¹

היקף הפעולות של הרשויות המקומיות כפי שהוא נמדד ב"מאזן התשלומים" שלהם, עלה ב-20 אחוזים והסתכם ב-715 מיליון ל"י.² חלה האטה בשיעור הגידול של התקבולים ממיסים ומתשלומי חובה אחרים. בשנה הנסקרת, כבשלוש השנים שקדמו לה, כמעט שלא הועלו שיעורי הארנונות. הממשלה, במסגרת מדיניות היציבות שלה, מנעה העלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים,³ והגדילה, בתמורה, את השתתפותה בתקציבי פעולות שונים של הרשויות ב-50 אחוזים בקירוב. ההוצאות השוטפות (קניות שוטפות, תשלומי העברה ותשלומי ריבית) וההשקעות של הרשויות, עלו בשיעורים ניכרים וגררו, למרות הגידול בהעברות מהממשלה, ירידה בחיסכון ועלייה בעודף הביקוש, וכתוצאה מכך — הגדלת התלות באשראי מסקטורים אחרים כמקורות למימון פעולות הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח.

¹ הרשויות המקומיות כוללות את העיריות, המועצות המקומיות, המועצות האזוריות, המועצות הדתיות ואיגודי הערים. כמו כן נכללות ההוצאות המוניציפאליות של הקיבוצים והמושבים.

² לפי רישום, נטו, של אשראי ומילחות מן הממשלה ממערכת הבנקאות ומקבלנים וספקים, ורישום, ברוטו, של יתר המילחות.

³ יש לציין שבראשית שנת הכספים 1966/67, חל שינוי במדיניות זו והותרה העלאת שיעורי המיסים במרבית הרשויות.

(א) פעולות הרשויות המקומיות

עודף הביקוש של הרשויות (עודף ההוצאות בחשבון השוטף ובחשבון ההון על ההכנסות המקומיות) עלה בשנת 1965 ב־40 אחוזים בקירוב, והסתכם ב־155 מיליון ל"י. עודף הביקוש של הרשויות, כפי שהוא נמדד ללא העברות הממשלה, הסתכם ב־270 מיליון ל"י (עלייה בכ־45 אחוזים). הממשלה מימנה יותר ממחצית סכום זה באמצעות מענקים, השתתפויות בתקציבי פעולה שונים ומילואות, ואילו השאר מומן באמצעות אשראי ומילואות, נטו, מסקטורים

לוח ז' 18

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימונו, 1962 עד 1965

(מיליוני ל"י במחירים שוטפים)

השינוי מ־1964 ל־1965	1965	1964	1963	1962	
					א. הכנסות בחשבון השוטף
17	267	250	210	173	מיסים
4	58	54	47	39	הכנסות אחרות *
36	113	77	62	48	העברות מהממשלה
57	438	381	319	260	סך הכול
					ב. הוצאות בחשבון השוטף
60	340	280	218	181	קניות (נטו, ממכירות)
12	75	63	50	43	העברות
4	22	18	16	14	ריבית, נטו
76	437	361	284	238	סך הכול
-19	1	20	35	22	ג. החיסכון (א-ב)
					ד. הוצאות בחשבון ההון
33	223	190	138	111	קניות, נטו
-7	-66	-59	-48	-41	העברות, נטו **
26	157	131	90	70	סך הכול
45	156	111	55	48	ה. עודף הביקוש (ד-ג)
					מימון עודף הביקוש
					ו. אשראי, נטו:
17	28	11	15	8	מהממשלה
47	52	5	1	15	ממערכת הבנקאות
-16	77	93	49	30	משאר המשק
-3	-1	2	-10	-5	מחוץ לארץ
45	156	111	55	48	סך הכול

* העברות מקומיות והכנסה מרכוש פרט לריבית.
** בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

לוח ז' 19

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1964 ו-1965

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1964	1965	העלייה או הירידה (-)
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים *	250	267	17	קניות: בחשבון השוטף	281	341	60
הכנסות שונות	123	135	12	בחשבון ההון	195	228	33
				תשלומי ריבית	18	22	4
				תשלומי העברה	68	80	12
סך הכול	373	402	29	סך הכול	562	671	109
עסקות בנכסים פינאנסיים							
מילואות לזמן ארוך:				השתתפות בהון מניות	2	3	1
מחוץ לארץ	3	—	—3	פירעון מילואות לזמן ארוך:			
בארץ	103	94	—9	בארץ	32	42	10
אשראי לזמן קצר, נטו:				בחוץ לארץ	1	1	—
ממערכת הבנקאות	5	52	47				
ממקורות אחרים בארץ	24	28	4				
סך הכול	135	174	39	סך הכול	35	46	11
עסקות עם הממשלה							
השתתפות הממשלה, נטו	78	113	35				
מילואות, נטו	11	28	17				
סך הכול	89	141	52				
סך כל התקבולים **	597	717	120	סך כל התשלומים **	597	717	120

* לרבות הרווח הנקי ממפעלי המים וממפעלים אחרים.
** הנתונים: לגבי 1964 — לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
לגבי 1965 — אומדן לפי מידנם.

אחרים במשק. תקבולי האשראי, נטו, משאר המשק הסתכמו ב־130 מיליון ל"י לעומת 100 מיליון ל"י בשנה הקודמת. חלקה של מערכת הבנקאות במימון עודף הביקוש גדל במידה רבה. בלוח ז'־19 מובא "מאזן התשלומים" של הרשויות לשנים 1964 ו־1965, לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים.

במסגרת העסקות במוצרים ובשירותים (החשבון ה"ריאלי") עלו ההכנסות ממיסים ומתשלומי חובה אחרים ב־30 מיליון ל"י, שהן 8 אחוזים, ואילו ההוצאות על קניות בחשבון השוטף ובחשבון ההון, תשלומי העברה ותשלומי ריבית עלו ב־110 מיליון ל"י, שהן 19 אחוזים. הפער בחשבון ה"ריאלי"¹ גדל, איפוא, ב־80 מיליון ל"י והסתכם ב־270 מיליון ל"י.

(ב) התקבולים

1. המיסים

הכנסות הרשויות המקומיות ממיסים, לרבות העודף השוטף של מפעלי המים והתחבורה, עלו ב־1964 ב־7 אחוזים בלבד, לעומת עלייה ב־18 אחוזים ב־1964 וב־22 אחוזים ב־1963. הגידול בהכנסות ממיסים בשנים אלו בא, למרות הקפאה כמעט כללית בשיעורי הארנונה והוא נובע משינוי בסיסי המס, תוספת חדרי מגורים חדשים (שהם הבסיס העיקרי לגביית המיסים המוניציפאליים) והגדלת שומות על מגרשים פנויים ובניינים להשכרה. בשנים 1963 ו־1964 עלו ההכנסות ממיסים בעיקר עקב התפתחות אזורי בניה חדשים וריבוי בנייתן של דירות גדולות, אשר שיעורי המס עליהן גבוהים מהממוצע. ברם הירידה בהתחלות בניה ב־1965 היתה מלווה בירידה בתקבולי מס בנייה על דירות חדשות. גם ההכנסות ממיסים על קרקעות פנויות לא עלו בעקבות השפל בשוק המקרקעין ובגלל חוסר האפשרות לגבות חלק מסכומי המס מבעלי מגרשים אשר לא היה באפשרותם לנצלם לבנייה.

מס העסקים עלה במידה מועטה למרות עלייה בשומות על בתי עסק. מס זה אינו גמיש בגלל תקרת המס הנמוכה, יחסית, שלא שונתה מאז 1962. תעריפי המים הועלו בחלק מהעיריות, אולם הגידול בהכנסות לא הדביק את הגידול בהוצאות, ובשנה הנסקרת לא היה כלל עודף שוטף במפעלי המים ובמפעלים מוניציפאליים אחרים.

2. תשלומי חובה אחרים

גם בתקבולים אלה הואט קצב הגידול בשנת 1965 והגיע ל־10 אחוזים. יותר ממחצית מתשלומי החובה, שהסתכמו ב־135 מיליון ל"י, באה מבעלי בתים ומגרשים כהשתתפות בהוצאות פיתוח של כבישים, מדרכות וביוב ועבור התקנת מדי־מים. תקבולים אלה הסתכמו ב־70 מיליון ל"י והיו 31 אחוזים מההשקעות.

כ־55 מיליון ל"י גבו הרשויות מדמי השתתפות בשירותים לרבות אגרות חינוך בבתי־ספר יסודיים, שכר־לימוד במוסדות חינוך שונים של הרשויות, דמי אשפוז בבתי חולים עירוניים וכן השתתפות ההורים בהוצאות הונה של ילדיהם בבתי ספר ובקייטנות. הכנסות נוספות במסגרת סעיף זה היו הכנסות ממכירת מקרקעין ושכר דירה עבור רכוש הרשויות — שהסתכמו ב־10 מיליון ל"י בקירוב.

3. השתתפות הממשלה

הקצבות הממשלה לרשויות גדלו במידה ניכרת מאז הפיחות על מנת לפצות את הרשויות על ההתייקרויות בדרך שתמנע העלאת שיעורי המיסים המוניציפאליים. סך ההקצבות, נטו², עלו ב־52 מיליון ל"י או 58 אחוזים והסתכמו ב־140 מיליון ל"י.

¹ פער זה הינו עודף הביקוש של הרשויות כפי שהוא נמדד ללא העברות הממשלה.

² בניכוי תשלומי ריבית, פירעון מילואת והשתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה.

החלק הגדול בהקצבות הממשלה לרשויות הוא המענק הכללי הניתן לרשויות המקומיות לפי קריטריונים שונים¹, חלק נוסף הוא ה"הכנסה המועברת" המורכב מ-5 אחוזים מהכנסות מס קנייה ומ-50 אחוזים מהכנסות דמי רישיונות כלי רכב, הנגבים על ידי הממשלה. המענק ו"ההכנסה המועברת" הסתכמו ב-70 מיליון ל"י, בשני שלישים יותר מאשר ב-1964. כמו כן משתתפים משרדי הממשלה בהוצאות שונות של הרשויות² — סכום ההשתתפות עלה ב-25 אחוזים בקירוב והסתכם ב-45 מיליון ל"י.

4. השינוי בהתחייבויות

ההכנסה, נטו, ממילואות, לרבות מילואות מהממשלה, הסתכמה ב-160 מיליון ל"י, לעומת 110 מיליון ל"י בשנה הקודמת. כמחצית המילואות נתקבלו ממוסדות כספיים, קופות גמל ובנקים, והיתר מן הממשלה, "מפעל הפיס", קבלנים וספקים ומציבור ההורים.

סך המילואות, נטו, מהממשלה הסתכם ב-28 מיליון ל"י. מילואות אלה ניתנו בעיקר במסגרת תקציב הפיתוח לשם בניית מוסדות חינוך, מפעלי ביוב, מים, כבישים וכדומה. הכנסות הרשויות מאמיסיות בערבות הממשלה, שנמכרו בעיקר לקופות גמל, הסתכמו ב-16 מיליון ל"י. "מפעל-הפיס" העניק לרשויות המקומיות 22 מיליון ל"י, נטו, בצורת הלוואות, נוסף על מענקים בסך 2 מיליון ל"י. אשראי שנתקבל מקבלנים במסגרת התקציב הבלתי רגיל (תקציב הפיתוח) ומספקים וזכאים אחרים לאיזון הגירעון בתקציב הרגיל, הסתכם בכ-30 מיליון ל"י.

עלייה ניכרת חלה באשראי ממערכת הבנקאות, שהסתכם ב-52 מיליון ל"י, לעומת 5 מיליון ל"י ב-1964. חלק מהגידול מקורו בקונסולידאציה של חובות; כ-25 מיליון ל"י מחוב הרשויות למוסדות כספיים הועבר למערכת הבנקאות, לשם גבייה. אך גם בניכוי סכום זה עולה הגידול באשראי הבנקאי לרשויות בשנת 1965 על הגידול בכל אחת מהשנים שקדמו לה.

תשלומי הפירעון על חובות לזמן ארוך (לרבות הפרשי הצמדה), הסתכמו ב-42 מיליון ל"י, והיו שקולים כנגד 11 אחוזים מיתרת החובות של הרשויות לסוף חודש מארס 1965.³

(ג) התשלומים

כשני שלישים מההוצאות בחשבון ה"ריאלי" של הרשויות הן ההוצאות השוטפות שעלו ב-21 אחוזים בקירוב, והסתכמו ב-440 מיליון ל"י. ההשקעות עלו ב-17 אחוזים והסתכמו ב-230 מיליון ל"י.

1. הוצאות שוטפות

הקניות בחשבון שוטף עלו ב-21.5 אחוזים והסתכמו ב-340 מיליון ל"י, מהן כ-230 מיליון ל"י היו הוצאות על שכר⁴. ההוצאות על שכר עלו בשליש בעקבות גידול בכ-10 אחוזים במספר המועסקים ועלייה בכ-21 אחוזים בשכר הממוצע לעובד, שנבעה כמעט כולה מהגדלת שכר היסוד ומתשלום על חשבון הפרשי שכר רטרואקטיביים. עד לסוף השנה הנסקרת טרם הסתיימה בכמה רשויות מלאכת סיווג העובדים לפי סולם השכר החדש, ועדיין לא שולמו לעובדים כל הפרשי השכר המגיעים להם עבור שנים קודמות.

¹ כגון: מספר נפשות, התחלקות האוכלוסייה לפי גיל, סך התקבולים לנפש מסוגי מיסים שונים, סך ההוצאה לסעד לנפש ועוד. לפי קריטריונים אלה סווגו הרשויות ל-10 סוגים, אשר בכל אחד מהם שונה גובה המענק לנפש.

² השתתפות משרדי החינוך, הבריאות, הדתות והסעד בהוצאות על שירותים סוציאליים, השתתפות משרד התחבורה בקרן למניעת תאונות דרכים, משרד העבודה — בעבודות יוזמות וקרן הארנונה — בשירותי כבאות.

³ מצבת החובות של הרשויות (כלי שיערוך החובות הצמודים שנתקבלו לפני הפיחות ב-1962) בסוף מארס 1965, הסתכמה ב-395 מיליון ל"י בקירוב.

⁴ להוציא את השכר במפעלים העסקיים ובחשבון הון וכן משכורות הגננות והמורים בבתי ספר לילדים בגיל חינוך חובה אשר הממשלה משלמת אותן במישרין.

שאר הקניות השוטפות (פרט לשכר) עלו ב-11 אחוזים והסתכמו ב-115 מיליון ל"י. בשנת 1965 הסתכמו תשלומי ההעברה של הרשויות ב-80 מיליון ל"י, עלייה ב-18 אחוזים. מכסות הסעד למשפחות נזקקות הן למעלה ממחצית תשלומי ההעברה. שאר ההעברות הן: הקצבות למוסדות חינוך תיכוני, מקצועי וגבוה, מוסדות תרבות ובריאות, השתתפות בשכר לימוד מודרג, הוצאות על מזון לילדים בבתי ספר ומוסדות עירוניים ותשלומי פנסיה לעובדי הרשויות.

2. הקניה בחשבון ההון

בשנת 1965 הואט קצב גידול קניות הרשויות בחשבון ההון, הכוללות השקעות ורכישת קרקעות ובניינים קיימים. קניות אלה הסתכמו ב-230 מיליון ל"י, עלייה ב-17 אחוזים, לעומת עלייה ממוצעת ב-30 אחוזים בשתי השנים הקודמות. במחירים קבועים הגיע הגידול ל-10.5 אחוזים.

לוח 20

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות*, לפי הייעוד, 1963 עד 1965

(באחוזים)

1965	1964	1963
שירותים כלליים		
10.1	11.4	11.5
מינהל כללי		
20.0	21.5	23.0
שירותים מוניציפאליים		
30.1	32.9	34.5
סך הכול		
שירותים סוציאליים		
35.1	33.5	28.9
חינוך, תרבות ודת		
4.8	5.4	5.2
בריאות		
8.8	9.7	9.8
סעד		
0.9	0.5	0.8
שיכון		
49.6	49.1	44.7
סך הכול		
שירותים כלכליים		
8.8	7.6	7.8
תחבורה		
1.9	1.3	2.0
חקלאות, תעשייה וחשמל		
10.7	8.9	9.8
סך הכול		
שירותים שאינם ניתנים לסיווג		
3.7	3.6	4.3
ריבית		
5.9	5.5	6.7
פירעון מילווה**		
9.6	9.1	11.0
סך הכול		
100.0	100.0	100.0
728	605	461
סך הכול כללי		
סך הכול (במיליוני ל"י)		

* פרט להוצאות שוטפות של מפעלי המים והתחבורה, בהעדר נתונים מפורטים, בדבר ביצוע התקציב לשנת הלווה, מתבססת ההתחלקות בלוח זה על הרכב הייעודים בשנות התקציב 1962/63, 1963/64 ו-1964/65.

** פירעון מילווה לזמן ארוך.

ח מ ק ו ר : מעובד מתוך סיכומי הדיווחות הכספיים של הרשויות המקומיות על ירי השכחה המרכזית לסטאטיסטיקה.

גידול רב חל בהוצאה על מוסדות בתחום החינוך — הקמת גני ילדים, בתי ספר יסודיים, תיכוניים ומקצועיים, בתי נוער ומועדונים. ההשקעות בתחום החינוך מהוות כ־40 אחוזים בכלל השקעות הרשויות. מקורות המימון העיקריים להשקעות אלה הם מילות "מפעל הפיס" ותקציב הפיתוח של הממשלה.

ההשקעות בשירותי הבריאות (מרפאות, תחנות אם וילד, ציוד לבתי חולי עירוניים) עלו אף הם במידה רבה, אך משקלם בכלל ההשקעות קטן למדי.

כמחצית מכלל השקעות הרשויות הן השקעות בתחום השירותים המוניציפאליים, דהיינו, סלילת כבישים, התקנת סידורי תנועה, הרחבת רשת המים והביוב, נטיעת גנים ועוד. ההשקעות בשטחים אלה עלו אף הן במידה ניכרת.

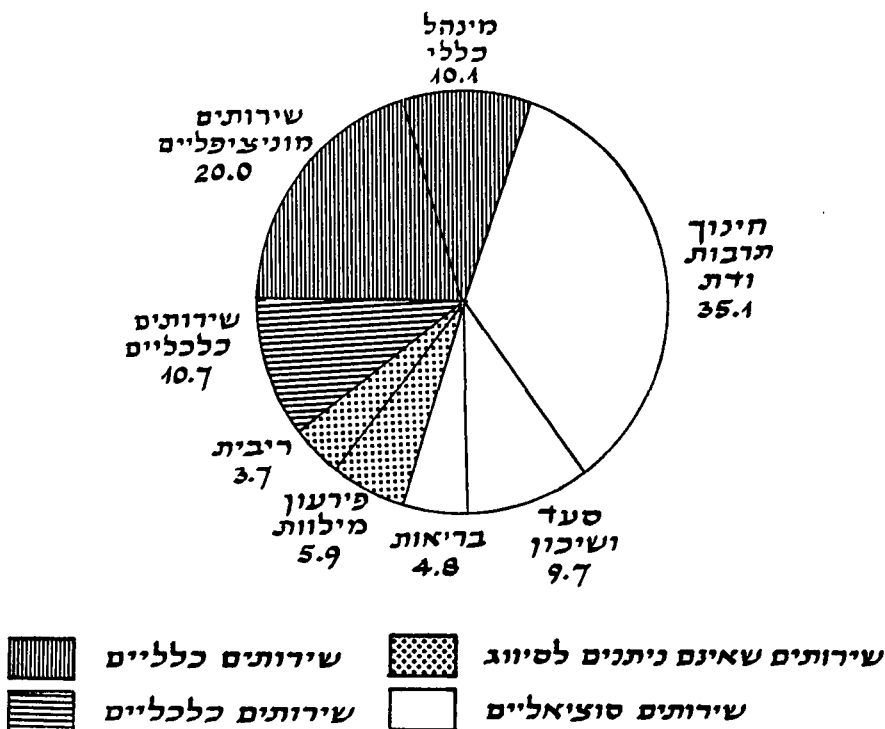
(ד) הרכב ההוצאות לפי הייעוד

הרכב הוצאות הרשויות לפי הייעוד בשנים 1963 עד 1965, מובא בלוח ז' 20. חלקן של ההוצאות על שירותים סוציאליים בכלל תשלומי הרשויות הולך ועולה. בשנת 1965 היו ההוצאות בתחום זה מחצית מכלל תשלומי הרשויות. חלה עלייה בחלקן של ההוצאות על חינוך ותרבות, שהן כשליש מכלל התשלומים. חלקן של ההוצאות על שירותי בריאות וסעד ירד במקצת.

דיאגרמה ז' 5

הוצאות הרשויות המקומיות, לפי הייעוד, 1965

(אחוזים)



בתחום השירותים המוניציפאליים — תברואה וביוב, תאורת רחובות, כבאות, גנים ציבוריים, תכנון ערים ופיקוח על הבנייה — חלה ירידה. חלה ירידה גם בחלקן של ההוצאות על מינהל כללי. סך ההוצאות על שירותים כלליים היו בשנת 1965, 30 אחוזים מהוצאות הרשויות. בתחום הכלכלי מוגבלות פעולות הרשויות, בדרך כלל, לענף התחבורה, לרבות כבישים וסדרי תנועה. ההוצאות בתחום זה עלו וחלקן בסך התשלומים של הרשויות הגיע ל-11 אחוזים. חלקן של שאר ההוצאות כמעט ולא השתנה בין השנים 1964 ו-1965.