

פעולות הסקטור הציבורי

1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד¹

א. השפעת הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק

השפעת הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק נמדדת להלן (לוחות ז'1 ו-ז'3), באמצעות עודף הביקוש של הסקטור והיקף הזרמת האשראי נטו מהסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק.² עודף הביקוש של הסקטור הציבורי מוגדר כהפרש בין סכום הקניות של הסקטור, בחשבון שוטף ובחשבון הון, לבין הסך הכולל של מכירותיו ותקבוליו מהעברות מקומיות. סך הקניות של הסקטור מייצג את הביקוש הישיר של הסקטור למוצרים ושירותים, הן מייצור מקומי והן מיבוא. סך תקבולי הסקטור מהעברות מקומיות (מיסים, תשלומי חובה אחרים שנגבו, ומכירות, בניכוי תשלומי העברה), מייצג את צמצום הביקוש של הסקטורים האחרים במשק. במידה שהסקטור הציבורי מגדיל את ביקושו הישיר, יותר משהוא מקטין את הביקוש של הסקטורים האחרים במשק — גדל עודף הביקוש של הסקטור, גידול המתבטא בהשפעה מרחיבה על רמת הפעילות הכלכלית בתוך המשק, או בהגדלת עודף היבוא — או בשני אלה גם יחד.³ על מנת לעמוד על השפעתו הכוללת של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק, יש לקחת בחשבון גם את עסקותיו בתחום הפינאנסי, באשר הסקטור מזרים אשראי נטו לסקטורים האחרים במשק, ומאפשר להם, על ידי כך, להגדיל את הביקוש שלהם. מרבית האשראי הניתן על ידי הסקטור הציבורי מופנית לחברות הסקטור הציבורי. הממשלה והסוכנות היהודית הן המממנות היחידות או העיקריות של חברות אלה ואף קובעות במידה רבה את היקף ההשקעות והפעולות השונות של החברות, לפיכך ההבחנה בין ביקוש ישיר של הסקטור הציבורי לבין מתן אשראי לחברות אלה אינה משמעותית.

¹ הממשלה (לרבות הביטוח הלאומי), המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד) והרשויות המקומיות (לרבות המועצות הדתיות וההוצאות המוניציפליות של המושבים והקיבוצים). לא נכללו כאן ההכנסות וההוצאות של המפעלים העסקיים (כגון: הדואר, הרכבת ומפעלי המים של הרשויות המקומיות), פרט לעודף או לגירעון שלהם.

הנתונים בפרק זה מבוססים בעיקרם על דו"חות כספיים של רשויות הסקטור הציבורי ובחלקם על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם לשנה קלנדרית. חלק מהנתונים לגבי השנה הנסקרת מבוססים על סיכומים חודשיים ארעיים, שכן טרם פורסמו דו"חות כספיים לשנת הכספים 1966/67. הנתונים לגבי שנת 1965 תוקנו.

² ראה דיון בפרק ט"ז "זרמי הכספים במשק". דיון על השפעת הממשלה בלבד על רמת הביקוש במשק מובא להלן (לוחות ז'5 ו-ז'7).

³ 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 מימונם,
1964 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	1964	
				א. עודף הביקוש
476	3,419	2,943	2,457	קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון * וריבית נטו
268	2,543	2,275	2,000	בניכוי: מיסים והעברות נטו מן הציבור **
208	876	668	457	סך הכול
				ב. מתן אשראי נטו בארץ
1	500	499	455	מתן הלוואות ***
207	320	113	187	בניכוי: קבלת מילואות ואשראי ****
44	171	127	101	מילואות קליטה
-250	9	259	167	סך הכול
				ג. מחוץ לארץ
-95	192	287	217	תקבולים חד צדדיים
-109	437	546	298	מילואות נטו ואשראי
-204	629	833	515	סך הכול
162	256	94	109	ד. ממערכת הבנקאות
-42	885	927	624	סך הכול (ג+ד)
				מזה:
-6	620	626	346	על-ידי הממשלה
-24	226	250	271	על-ידי המוסדות הלאומיים
-12	39	51	7	על-ידי הרשויות

* קניות בניכוי מכירות.

** הכנסות ממיסים, מהעברות מקומיות בחשבון שוטף ובחשבון הון בניכוי תשלומי העברה ותמיכות, למעט הכנסות ממילואות קליטה וחסכון חובה (ראה לוח ז' 3).

*** פרט לפסקות עם מערכת הבנקאות.

**** בניכוי החזרות, פרט לתקבולים ממילואות קליטה וחסכון חובה.

עודף הביקוש של הסקטור הציבורי¹ הסתכם בשנת 1966 ב-876 מיליון ל"י, עלייה בסך 208 מיליון ל"י, בדומה לעלייה בשנה הקודמת (211 מיליון ל"י), מתוך הגידול בעודף הביקוש

¹ עודף הביקוש, כפי שהוא מחושב ללא ההכנסות ממילואות קליטה (לוח ז' 3 שורה ו'). בדו"חות בנק ישראל לשנים עברו, נכללו התקבולים ממילואות קליטה וחסכון חובה במסגרת ההכנסות ממיסים, בדו"ח זה סווגו תקבולים אלה במסגרת המילואות מן הציבור לממשלה (ראה להלן סעיף 2, ד' 2).

של הסקטור הציבורי היה משקלו של הגידול בקניות והוצאות בחוץ לארץ¹ כשליש בערך. חלק מגידול זה חל בסעיפי הוצאה שהתחלופה בינם לבין קניות בשוק המקומי היא מעטה והשפעתם מתבטאת בעיקר במאזן התשלומים; מכאן שחלק מהגידול בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי בשנת 1966 לא השפיע כלל על רמת הפעילות בתוך המשק. לעומת הגידול בעודף הביקוש, חלה ירידה בסך 250 מיליון ל"י בסך האשראי נטו, שהזרים הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק. בשנת 1966 עלה סכום ההלוואות שנתן הסקטור הציבורי (בעיקר מילואות במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית) על סכום האשראי שהוא קיבל (מילואות ואשראי ממקורות פנים, לרבות מילואות קליטה, פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות) ב-9 מיליון ל"י בלבד. בשנת 1965 נתן הסקטור הציבורי אשראי נטו בהיקף של 259 מיליון ל"י ובשנת 1964 — 167 מיליון ל"י.

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאותיו על מתן אשראי נטו לשאר המשק, נעשה ברובו באמצעות מקורות מחוץ לארץ ובמיעוטו — על ידי מערכת הבנקאות. בשנת 1966 הסתכם המימון ב-885 מיליון ל"י, לעומת 927 מיליון ל"י בשנת 1965 ו-624 מיליון ל"י בשנת 1964. הירידה בהיקף המימון, שנדרש בשנת 1966, אין משמעותה, שלפעולות הסקטור הציבורי בשנת 1966 היתה השפעה מצמצמת על רמת הביקוש במשק, וזאת לא רק משום שחלק מהשינוי בקניות הממשלה מתבטא בשינויים בעודף היבוא, אלא בעיקר מפני שקשה למצוא את כיוון ההשפעה המצרפית של שני השינויים המנוגדים — העלייה בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי, מחד גיסא, והירידה (הגדולה יותר) במתן אשראי נטו מצד הסקטור, מאידך גיסא — על רמת הביקוש במשק, באשר השפעת הזרמת האשראי על הביקוש היא עקיפה, עם זאת, סביר להניח, שהשפעת הירידה בהזרמת האשראי נטו לא היתה מצמצמת במידה שתוכל לסתור את ההשפעה המרחיבה של הגידול בעודף הביקוש של הסקטור, וזאת משום שחלק ניכר מהירידה בהזרמת האשראי נטו בא על ידי ספיגת כספים מן הציבור באמצעות מילואות קצרי מועד ואשראי אחר לזמן קצר, אשר השפעתם המצמצמת היא חלשה.

לגידול בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי בשנת 1966, תרמו הממשלה והרשויות המקומיות: קניותיהן נטו גדלו בשיעור כפול מהגידול בתקבוליהן המקומיים נטו. השפעת ההאטה בפעילות הכלכלית במשק — ההאטה בקצב הגידול של התוצר והצריכה הפרטית, אי הגידול ביבוא והירידה בהשקעות — התבטאה דרך ה"מייצבים האוטומטיים" על הכנסות הממשלה והרשויות המקומיות ממיסים. הכנסות אלה עלו בשנת 1966 בשיעור נמוך במידה רבה משיעור הגידול הממוצע בחמש השנים שלפני כן. ההאטה בקצב הגידול של ההכנסות ממיסים בולטת יותר כשמשווים את הגידול בפועל לגידול המתוכנן בהכנסות אלה, כפי שהוא התבטא בתקציבי הממשלה והרשויות המקומיות לשנת הכספים 1966/67. בתקציבים אלה, אשר נערכו בהתאם למדיניות המיתון הכלכלי, תוכננה עלייה רבה בהכנסות ממיסים ישירים ועקיפים, בכדי להמנע מן הצורך במימון אינפלציוני של תקציבי הממשלה והרשויות המקומיות, שנערכו תוך הקפדה על איזון תקציבי וקופתי². בראשית שנת 1966 הועלו שיעורי המיסים העקיפים על שורה ארוכה של מוצרים, הועלו שיעורי מס ההכנסה ובוטלה הקפאת שיעורי המיסים של הרשויות המקומיות שנמשכה מאז 1962. ההאטה בפעילות הכלכלית גררה פיגור רב, יחסית למתוכנן, בהכנסות הסקטור ממיסים ותשלומי חובה אחרים, ואילו היקף ההוצאות המתוכנן הוצא אל הפועל כמעט במלואו, הן משום שהממשלה נמנעה מלהקטין את ההיקף הריאלי של השירותים שהיא מספקת והן משום הקשיחות במרכיבי ההוצאות בתקציבים השוטפים של הממשלה והרשויות המקומיות³.

¹ יבוא ישיר של הממשלה, לרבות יבוא ציוד ומלאי סחורות, הוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ ותשלומי ריבית של הסקטור לחוץ לארץ.

² ראה התקציב הלאומי לשנת 1966, ירושלים, פברואר 1966, עמ' 16.

³ בעיקר תשלומי השכר ותשלומי גימלאות הביטוח הלאומי, ראה דיון להלן בסעיף "פעולות הממשלה והשפעתן על רמת הביקוש במשק".

בעודף הביקוש של המוסדות הלאומיים חלה ירידה, שנבעה מהקטנת היקף ההוצאות בחשבון הון (בעיקר הוצאות הפיתוח של הקרן הקיימת) וירידה בהיקף ההוצאות הכרוכות בעלייה — עם הירידה במספר העולים ארצה.

הגידול בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי בשנת 1966 נגרם איפוא בעיקר מצד ההכנסות של הסקטור בהשפעת ה"מייצבים האוטומטיים", שפעלו להאטת קצב העלייה בהכנסות. בשנת 1965, לעומת זאת, נבע הגידול בעודף הביקוש בעיקר כתוצאה מהרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה והרשויות המקומיות.

הירידה באשראי נטו, שנתן הסקטור הציבורי לשאר הסקטורים במשק, נגרמה בעיקר מפעולות הממשלה. מבין רשויות הסקטור הציבורי, הממשלה היא אשר מזרימה אשראי נטו, שעה שהמוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות — מקבלים אשראי נטו. הירידה במתן אשראי נטו מצד הסקטור הציבורי בשנת 1966 לא באה עקב צמצום המילווה נטו לזמנים ארוכים, שנתנו הממשלה והמוסדות הלאומיים, מילווה אשר הסתכמו בשתי השנים האחרונות בכ-500 מיליון ל"י, אלא בגלל עלייה רבה באשראי ובמילווה שנתקבלו (פרט למילווה ממערכת הבנקאות) — בעיקר מילווה קצרי מועד שקיבלה הממשלה מהציבור.

כאמור לעיל, נעשה עיקר מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאות הסקטור על מתן אשראי נטו לשאר המשק באמצעות מקורות מחוץ לארץ. חלקם של התקבולים מחוץ לארץ (העברות חד צדדיות ומילווה ואשראי נטו) בסך המימון ירד מ-90 אחוזים בשנת 1965 ל-70 אחוזים בשנת 1966. בעיקר ירד חלקן של ההעברות החד-צדדיות. יתרת המימון נבעה ממשיכת פיקדונות וקבלת הלוואות ממערכת הבנקאות; הסקטור הציבורי הגדיל את חובו למערכת הבנקאות בשנת 1966 ב-256 מיליון ל"י, ומתוכן 210 מיליון ל"י על ידי הממשלה.

ב. "מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי לשנים 1965 ו-1966 לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים, מובא בלוח ז'2. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין העסקות הפינאנסיות.²

היקף התשלומים של הסקטור הציבורי בשנת 1966, כפי שהוא מתבטא ב"מאזן התשלומים" שלו, עלה ב-794 מיליון ל"י לעומת שנת 1965 והסתכם ב-5,790 מיליון ל"י בקירוב³ — גידול בשיעור 16 אחוזים, בדומה לגידול בשנה הקודמת.

התשלומים במסגרת ההעברות והעסקות במוצרים ושירותים (הכוללים קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון, תשלומי ריבית, תשלומי העברה ותמיכות) עלו על התקבולים במסגרת זו (הכוללים מיסים ותשלומי חובה אחרים, העברות בארץ והעברות חד צדדיות מחוץ לארץ) בסך 684 מיליון ל"י⁴. פער זה אונן על ידי עודף תקבולים בחשבון הפינאנסי (התקבולים נטו ממילווה בארץ ומחוץ לארץ).

חלקה של הממשלה בכלל הוצאות הסקטור הציבורי בשנת 1966 הגיע ל-79 אחוזים, חלקן של הרשויות המקומיות — ל-14 אחוזים וחלקם של המוסדות הלאומיים, הנמצא זה שנים אחדות בירידה, הגיע בשנת 1966 ל-7 אחוזים מכלל תשלומי הסקטור.

¹ בחישוב נלקחו גם עסקות פינאנסיות בין הרשויות השונות של הסקטור הציבורי.

² פירוט מרכיבי לוח ז'2 לפי הרשויות השונות של הסקטור הציבורי מובא בנספח לפרק זה.

³ על יסוד רישום ברוטו של המילווה וההלוואות לזמן ארוך ורישום נטו של ההלוואות והאשראי לזמן קצר. (על יסוד רישום נטו של כלל המילווה וההלוואות, עלה היקף התשלומים ב-727 מיליון ל"י והסתכם ב-5,210 מיליון ל"י בקירוב).

⁴ סכום זה שווה לעודף הביקוש של הסקטור הציבורי, בניכוי התקבולים מהעברות חד-צדדיות מחוץ לארץ.

"מאזן התשלומים" של המקטור הציבורי לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	תשלומים	השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	תקבולים
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
406	2,599	2,193	קניות : בחשבון שוטף	432	3,271	2,839	מיסים *
49	659	610	בחשבון הון	85	559	474	הכנסות שונות
43	381	338	תשלומי ריבית				סך הכול
159	742	583	תשלומי העברה ומענקים	517	3,830	3,313	תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ
68	325	257	תמיכות	-95	192	287	סך הכול
725	4,706	3,981	סך הכול	422	4,022	3,600	
עסקות בנכסים פינאנסיים							
			הלוואות לזמן ארוך והשתתפות	-5	90	95	גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך
-4	590	594	בהון חברות				מילואות לזמן ארוך :
			פירעון מילואות לזמן ארוך :	67	385	318	בארץ **
26	139	113	בארץ	50	177	127	מילואות קליטה
47	353	306	בחוץ לארץ	-15	677	692	מחוץ לארץ
							אשראי לזמן קצר נטו :
				160	68	-92	בארץ ***
				-47	113	160	מחוץ לארץ
				162	256	94	ממערכת הבנקאות ****
69	1,082	1,013	סך הכול	372	1,766	1,394	סך הכול
794	5,788	4,994	סך כל התשלומים	794	5,788	4,994	סך כל התקבולים

* לרבות גביות הביטוח הלאומי אך ללא התקבולים ממילוחת קליטה וחסכון חובה.

** פרט למילוחת קליטה.

*** פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.

**** לרבות מילוחת לזמן ארוך וניירות ערך.

1. התקבולים

הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים¹ עלו בשנת 1966 ב־15 אחוזים, שיעור עלייה הנמוך מזה שנמצא בחמש השנים שקדמו לה (שיעור עלייה שנתי ממוצע של 18.5 אחוזים בשנים 1961 עד 1965). האטת קצב העלייה בתקבולים ממיסים, שהיא תוצאת ההאטה בפעילות הכלכלית במשק, התבטאה בעיקר בתקבולי הסקטור ממיסים עקיפים. ההשפעות המצמצמות העיקריות היו: ירידה ברכישת דירות ומוצרי צריכה, בני קיימא, ירידה ברכישת מכוניות ובצריכת מוצרי מותרות (הנושאים שיעורי מס גבוהים יחסית) וירידה בהשקעות. הגידול בהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בשנת 1966, מוסבר בעיקרו על ידי העלאת שיעורי המיסים העקיפים והישירים בראשית השנה.

התקבולים החד צדדיים מחוץ לארץ ירדו בשנת 1966 בשליש, לאחר עלייה שחלה בהם שנה קודם לכן. הגורמים העיקריים לירידה היו: גמר השילומים מגרמניה אשר שנת התקציב 1965/66 היתה האחרונה לקבלתם, וירידה במגביות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ — הקשורה, כנראה, בירידה במספר העולים ארצה. התקבולים ממילות נטו ומאשראי מחוץ לארץ ירדו אף הם ב־20 אחוזים בקירוב. כלל התקבולים נטו ממקורות חוץ הסתכם בכ־210 מיליון דולר, לעומת 275 מיליון דולר בשנת 1965. חלקם של התקבולים ממקורות חוץ (העברות חד צדדיות, מילות ברוטו לזמן ארוך ואשראי נטו לזמן קצר) בסך תקבולי הסקטור הציבורי ירד מ־23 אחוזים בשנת 1965 ל־17 אחוזים בשנת 1966.

התקבולים ממילות מקומיים עלו במידה רבה. עלו המילות לזמן ארוך, לרבות מילות קליטה — ועלה האשראי לזמן קצר עם הגברת היקף המכירות של המילות הממשלתי קצר המועד. החוב נטו למערכת הבנקאות עלה אף הוא זו השנה הרביעית ברציפות.

2. התשלומים

קניות הסקטור הציבורי בחשבון שוטף עלו בשנת 1966 ב־18.5 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור 24 אחוזים בשנת 1965. כבשנה הקודמת חל עיקר הגידול בתשלומי השכר: אלה עלו ב־28 אחוזים והסתכמו ב־1,070 מיליון ל"י. העלייה נבעה מגידול בשיעור 6 אחוזים במספר העובדים ובשיעור 20 אחוזים בשכר הממוצע לעובד. כמעט כל העלייה בשכר הממוצע באה כתוצאה מהעלאות בשכר היסוד ומתשלום הפרשים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות. בשנת 1966 נשלמה רוב מלאכת סיווג העובדים המינהליים במוסדות הלאומיים ובחלק מהרשויות המקומיות ושולמה להם יתרת הפרשי השכר המגיעה להם בעד השנים 1964 ו־1965. תשלום הפרשי השכר לעובדים אקדמאיים ששכרם הועלה בדצמבר 1965, עם תחולה רטרואקטיבית מראשית שנת הכספים 1964/65, נעשה אף הוא בראשית שנת 1966.

הקניות השוטפות האחרות, פרט לשכר, עלו ב־12.5 אחוזים: עלו ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים, ואילו היבוא הממשלתי כמעט שלא עלה.

קניות הסקטור הציבורי בחשבון הון עלו ב־8 אחוזים. כמעט כל העלייה בקניות אלה התבטאה בגידול המלאי במחסני הממשלה. השקעות המוסדות הלאומיים (בעיקרן עבודות פיתוח, הכשרת קרקע ויעור על ידי הקרן הקיימת לישראל) ירדו. כמו כן ירדו השקעות הרשויות המקומיות, השקעות הממשלה במפעליה (דואר, רכבת ונמלים) ובמוביל המים הארצי. לעומת זאת, עלו השקעות הממשלה בבניינים ציבוריים ובסלילת כבישים.

גידול רב חל בתשלומי ההעברה ובתמיכות. תשלומי ההעברה עלו ב־28 אחוזים, בעיקר עלו תשלומי הגימלאות של הביטוח הלאומי, בעיקבות העלאת שיעורי הגימלאות והגידול במספר מקבלי הגימלאות. התמיכות עלו ב־27 אחוזים; מרבית העלייה היתה בתמיכות ליצוא. שהיקפן הוכפל בשנת 1966. תשלומי הריבית של הסקטור עלו ב־12.5 אחוזים, בעיקר עלו תשלומי הריבית של הממשלה והרשויות המקומיות. תשלומי הריבית של המוסדות הלאומיים עלו במידה מועטת

¹ אינו כולל תקבולים ממילות קליטה.

משיעורי העלייה בהם בשנים הקודמות — אך חלקם בסך הקניות וההעברות של המוסדות הלאומיים עלה והגיע ל-31 אחוזים. תשלומי הריבית לחוץ לארץ היו כמחצית מכלל תשלומי הריבית של הסקטור הציבורי.

היקף ההלוואות לזמנים ארוכים, שנתן הסקטור הציבורי, כמעט שלא השתנה בין השנים 1965 ו-1966. משקל ההלוואות שניתנו בסך התשלומים של הסקטור ירד והגיע בשנת 1966 ל-10 אחוזים. לירידה זו, שהיא חלק מתהליך הנמשך כמה שנים, כמה סיבות: הירידה בכספי השילומים, אשר חלק גדול מהם הועברו כהלוואות לחברות הסקטור הציבורי דרך תקציב הפיתוח של הממשלה; מתן אפשרות לחברות הסקטור הציבורי ללוות כספים ממקורות שונים בארץ ובחוץ לארץ — בעיקר באמצעות מתן ערבות הממשלה — במקום ללוותם ישירות מהממשלה; הפניית חלק ניכר מרכישת ניירות הערך הממשלתיים על ידי קופות הגמל — לרכישת איגרות חוב של חברות שונות (על ידי הכללת איגרות חוב אלה במסגרת ה"השקעה המוכרת" של קופות הגמל¹), וכן על ידי העברת חלק גדול מתפקיד המימון לידי מוסדות כספיים ציבוריים, הפועלים בהכוונת הממשלה.

שינויים אלה מקטינים את חלקו הישיר של הסקטור הציבורי במימון הסקטורים האחרים במשק, אך שינויים אלה הינם מוסדיים יותר מאשר מהותיים².

אי הגידול במתן מילואות לזמנים ארוכים על ידי הסקטור הציבורי בשנת 1966 בא לאחר עלייה רצופה, שנמשכה זה כמה שנים, והוא נבע במידה רבה (פרט לסיבות שהוזכרו לעיל) מהירידה בהיקף ההשקעות במשק, אשר המילואות מהסקטור הציבורי הינם מרכיב רב חשיבות במימון.

ג. חסכון הסקטור הציבורי

חסכון הסקטור הציבורי, המוגדר כעודף ההכנסות השוטפות (בעיקר ממיסים) על ההוצאות השוטפות (קניות, תשלומי העברה, תמיכות וריבית), הינו חיסכון שלילי, שגדל מ-156 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-310 מיליון ל"י בשנת 1966³. בחישוב חיסכון זה לא נלקחו בחשבון ההכנסות ממילואות קליטה אשר נרשמו במסגרת התקבולים ממילואות פנים. תוספת ההכנסות ממילואות קליטה לא משנה את כיוונו של החיסכון, אלא מקטינה את גודלו השלילי⁴.

לגידול בחיסכון השלילי גרמו הממשלה והרשויות המקומיות, ואילו החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים פחת. הגידול בהוצאות השוטפות של הממשלה בשנת 1966 היה 22 אחוזים, ואילו הגידול בהכנסות השוטפות (לרבות הכנסות מרכוש) היה 16 אחוזים. ההבדל בין השיעורים המקבילים ברשויות המקומיות היה דומה. יש לציין, שגידול החיסכון השלילי של הרשויות המקומיות היה השנה קטן מאשר בשנה שעברה, בגלל הפשרת הקפאת שיעורי המיסים המוניציפליים החל מראשית שנת הכספים 1966/67. כאמור לעיל, ירד החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים, חיסכון שלילי זה יורד בד בבד עם הירידה בהוצאות השוטפות של המוסדות, שכן הם אינם גובים מיסים, והכנסתם השוטפת ממקורות פנים מכסה חלק קטן בלבד מהוצאותיהם⁵.

¹ איגרות חוב המאושרות כ"השקעה מוכרת" מקנות לקופות הגמל הרוכשות אותן הקלות במס הכנסה.

² לממשלה חלק מכריע בהון המוסדות הכספיים והיא קובעת את מדיניותם במתן הלוואות. כמו כן מכתיבה הממשלה במידה רבה את הקצאת ההשקעות של קופות הגמל בין הסקטורים השונים באמצעות התקנות בדבר ה"השקעות המוכרות".

³ נתונים אלה הינם של החיסכון הנקי של הסקטור הציבורי, והם שונים מהנתונים המופיעים בפרק י"ט — "החיסכון", שבו מובא החיסכון הגולמי של הסקטור הציבורי.

⁴ החיסכון השלילי של הסקטור הציבורי, הכולל את ההכנסות ממילואות קליטה עלה מ-29 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-139 מיליון ל"י בשנת 1966 (לוח ז"3 שורה ד').

⁵ עיקר תקבולי המוסדות הלאומיים הוא — העברות חד צדדיות מחוץ לארץ. תקבולים אלה אינם מובאים בחשבון כהכנסה שוטפת לצורך חישוב החיסכון.

לוח ז' 3
החיסכון ועודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1965 ו-1966
(מיליוני ל"י, מחזירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966				1965			
	כל הסקטור הציבורי	המוסדות הלאומיים	הרשויות המקומיות	הממשלה	כל הסקטור הציבורי	המוסדות הלאומיים	הרשויות המקומיות	הממשלה
								א. הכנסות בחשבון שוטף מיסים *
432	3,271	—	310	2,961	2,839	—	268	2,571
22	137	4	70	63	115	6	61	48
33	90	15	3	72	57	13	3	41
487	3,498	19	383	3,096	3,011	19	332	2,660
								סך הכול א'
								ב. הוצאות בחשבון שוטף קניות (בניכוי מכירות) העברות ריבית נטו תמיכות העברות נטו לשאר הסקטור הציבורי
417	2,566	105	428	2,033	2,149	116	358	1,675
154	718	35	90	593	564	31	78	455
5	202	71	29	102	197	69	23	105
65	322	3	3	316	257	5	2	250
	—	4	-128	124	—	2	-113	111
641	3,808	218	422	3,168	3,167	223	348	2,596
								סך הכול ב'
-154	-310	-199	-39	-72	-156	-204	-16	64
44	171	—	—	171	127	—	—	127
-110	-139	-199	-39	99	-29	-204	-16	191
								ג. החיסכון ('א' פחות ב') מילות קליטה נטו
								ד. החיסכון לרבות הכנסות ממילות קליטה ה. הוצאות בחשבון הון קניות (בניכוי מכירות) העברות נטו **
54	651	34	204	413	597	39	221	337
—	-85	6	-57	-34	-85	5	-63	-27
—	—	-4	-8	12	—	13	-2	-11
54	566	36	139	391	512	57	156	299
208	876	235	178	463	668	261	172	235
164	705	235	178	292	541	261	172	108
								ו. עודף הביקוש ('ה' פחות ג') ז. עודף הביקוש לרבות הכנסות ממילות קליטה ('ה' פחות ד')

* אינו כולל תקבולים ממילות קליטה וחיסכון חובה.
** העברות מקומיות בחשבון הון : לממשלה — בעיקר מס שבח מקרקעין ומס עיבון. לרשויות — בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד*, 1965 ו-1966

הסקטור הציבורי		1966				1965	
1966	1965	כל הסקטור הציבורי	הרשויות המקומיות	המוסדות הלאומיים	הממשלה	כל הסקטור הציבורי	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)					שירותים כלליים
5.2	5.7	299	85	27	187	286	מינהל כללי
18.5	19.1	1,069	—	—	1,069	952	ביטחון ותקציבים מיוחדים
2.2	2.1	130	—	—	130	106	משטרה ומשפטים
4.1	4.9	240	158	47	35	245	שירותים ציבוריים, לנמ"א **
30.0	31.8	1,738	243	74	1,421	1,589	סך הכול
							שירותים סוציאליים
15.2	13.6	882	303	40	539	678	חינוך, תרבות ודת
8.1	7.3	466	64	10	392	366	ביטוח לאומי וסעד
4.4	3.8	252	39	2	211	188	בריאות
5.4	6.2	311	4	7	300	311	שיכון
33.1	30.9	1,911	410	59	1,442	1,543	סך הכול
							שירותים כלכליים
7.0	7.9	403	9	121	273	395	חקלאות ופיתוח מקורות מים
2.7	2.8	156	7	1	148	142	תעשייה, מחצבים ומכרות
7.3	7.4	425	75	—	350	368	תחבורה ותקשורת
1.9	1.5	112	—	3	109	73	שירותים כלכליים אחרים
18.9	19.6	1,096	91	125	880	978	סך הכול
							שירותים שאינם ניתנים לסיווג
6.6	6.8	384	29	82	273	338	תשלום ריבית
8.5	8.4	492	51	64	377	419	פירעון מילות
2.9	2.5	167	—	—	167	127	שונות ***
18.0	17.7	1,043	80	146	817	884	סך הכול
100.0	100.0	5,788	824	404	4,560	4,994	סך הכול כללי

* פרט להוצאות השוטפות של מפעלי הסקטור הציבורי, כגון: הדואר, הרכבת, הנמלים ומפעלי המים של הרשויות המקומיות, אך לרבות הוצאות הביטוח הלאומי. לא נרשמו העברות פנימיות בתוך הסקטור, ומכאן השוני בין הנתונים בלוח זה לנתונים המקבילים בלוחות ז' 15, ז' 18 וז' 21.

** לא נזכר במקום אחר. בעיקר שירותים מוניציפליים כגון: תחבורה, ביוב, כבאות ותאורת רחובות, מחקר כללי, שירותי עלייה ישיירים והוצאות משרדי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ (לרבות הוצאות על פעולות חינוך בחוץ לארץ).

*** בעיקר תמיכות במצרכי יבוא ומלאי סחורות במחסני משרד המסחר והתעשייה.

ד. הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד ולפי רשויות הסקטור, לשנים 1965 ו-1966 מובא בלוח ז'-4.¹

ההתפתחויות במבנה הוצאות הסקטור הציבורי משקפות בעיקר את השינויים בהרכב ההוצאות של הממשלה, שחלקה בכלל הוצאות הסקטור מגיע ל-80 אחוזים בקירוב. ההוצאות על ביטחון, ביטוח לאומי והתמיכות לעידוד הייצור והיצוא, כלולות 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 בתחומים המוניציפאליים (תברואה, כיוב, כבאות, תאורת רחובות, אספקת מי שתייה וכדומה) והסוציאליים (חינוך, בריאות וסעד). חלקן בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא בעלייה.

בשנת 1966 נמשך הגידול בחלקם של השירותים הסוציאליים בכלל תשלומי הסקטור הציבורי. ההוצאות על מתן שירותים אלה הסתכמו ב-1,910 מיליון ל"י והן היו 33 אחוזים מכלל הוצאות הסקטור. בתחום זה עלה משקל ההוצאות על חינוך, בריאות וסעד (לרבות הביטוח הלאומי), ואילו חלק ההוצאות על שיכון ירד, בהמשך לירידה שהחלה בשנה הקודמת עם צמצום הבנייה לעולים. בחלקם של השירותים הכלליים בכלל תשלומי הסקטור חלה ירידה. ההוצאות על מתן שירותים אלה (מינהל כללי ושירותים ציבוריים, ביטחון, משטרה ומשפטים), הסתכמו ב-1,740 מיליון ל"י והיו 30 אחוזים מהוצאות הסקטור. הוצאות אלה כוללות, בין השאר, גם את ההוצאות על שירותים מוניציפאליים הניתנים על ידי הרשויות ואת ההוצאות על עלייה המבוצעות על ידי המוסדות הלאומיים. הירידה המוחלטת בהוצאות הכרוכות בעלייה ועלייה מתונה, יחסית, בהוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים, מסבירים את עיקר הירידה שחלה בחלקם של השירותים הכלליים בסך הוצאות הסקטור.

ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים הסתכמו בשנת 1966 ב-1,095 מיליון ל"י — משקלן בכלל הוצאות הסקטור ירד במקצת ועמד על 19 אחוזים. בתחום זה ירד חלק ההוצאות על חקלאות ופיתוח מקורות מים, בהמשך לירידה שהחלה עוד בשנת 1964 עם הירידה בהשקעות בחקלאות (לרבות מוביל המים הארצי). חלקן של ההוצאות על תעשייה ומחצבים, תחבורה ותקשורת נשאר ללא שינוי.

ההוצאות על ריבית ופירעון חובות הסתכמו ב-875 מיליון ל"י. משקלן של הוצאות אלה בכלל הוצאות הסקטור לא השתנה בין השנים 1965 ו-1966 ועמד על 15 אחוזים.

2. הממשלה

א. פעולות הממשלה והשפעתן על רמת הביקוש במשק

השפעתה של הממשלה על רמת הביקוש במשק, דרך פעולותיה הפיסקאליות והוצאותיה הכספיות, נמדדת להלן (לוחות ז'-5 ו-ז'-7) באמצעות עודף הביקוש של הממשלה והיקף האשראי נטו, אשר הזרימה הממשלה לסקטורים אחרים במשק.

עודף הביקוש של הממשלה² הגיע בשנת 1966 להיקף ניכר: 463 מיליון ל"י, בהשוואה ל-235

¹ הנתונים בלוח ז'-4 נאספו מתוך הלוחות ז'-15, ז'-18 ו-ז'-21. ההוצאות רשומות בניכוי ההעברות הפנימיות 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 שצוינו.

² בחישוב עודף הביקוש לא נכללו ההכנסות ממילוח קליטה וחסכון חובה הכלולות במסגרת המילוח מן הציבור לממשלה. בדו"חות בנק ישראל לשנים עברו נכללו מילוח קליטה במסגרת ההכנסות ממיסים, לפיכך יש להיזהר בהשוואת לוחות מדו"ח זה ללוחות מקבילים מהדו"חות הקודמים.

החיסכון ועודף הביקוש של הממשלה, 1964 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	1964	
				א. הכנסות בחשבון שוטף
390	2,961	2,571	2,179	מיסים *
15	63	48	46	העברות שוטפות
31	72	41	36	הכנסות מרכוש
436	3,096	2,660	2,261	סך הכול א'
				ב. הוצאות בחשבון שוטף
358	2,033	1,675	1,337	קניות (בניכוי מכירות)
138	593	455	338	העברות
-3	102	105	111	ריבית נטו
66	316	250	242	תמיכות
13	124	111	72	העברות נטו לשאר הסקטור הציבורי **
572	3,168	2,596	2,100	סך הכול ב'
-136	-72	64	161	ג. החיסכון ('א' פחות ב')
44	171	127	101	מילואות קליטה נטו
				ד. החיסכון לרבות הכנסות ממילואות קליטה
-92	99	191	262	
				ה. הוצאות בחשבון הון
76	413	337	310	קניות (בניכוי מכירות)
-7	-34	-27	-36	העברות נטו ***
23	12	-11	-21	העברות נטו לשאר הסקטור הציבורי
92	391	299	253	סך הכול ה'
228	463	235	92	ו. עודף הביקוש ('ה' פחות ג')
				ז. עודף הביקוש לרבות הכנסות ממילואות קליטה ('ה' פחות ד')
184	292	108	-9	

* אינו כולל הכנסות ממילואות קליטה, הכלולות במסגרת המילואות מן הציבור לממשלה. בדו"חות בנק ישראל לשנים עברו נכללו מילואות קליטה וחיסכון חובה במסגרת ההכנסות ממיסים. לשם אפשרות השוואת הנתונים מלוח זה ללוחות מקבילים בדו"חות בנק ישראל לשנים עברו, מובאים בלוח זה בשורות ד. ו.ז. החיסכון ועודף הביקוש, כפי שהם מחושבים לאחר הכללת התקבולים ממילואות קליטה.

** העברות נטו לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים.

*** העברות הממשלה בחשבון הון, בניכוי התקבולים ממס שבח מקרקעין ומס עיבון.

מיליון ל"י בשנת 1965 ול-92 מיליון ל"י בשנת 1964. קניות הממשלה בחשבון שוטף ובחשבון הון¹ עלו בשנת 1966 ב-22 אחוזים, שעה שהתקבולים המקומיים² נטו עלו ב-11.5 אחוזים בלבד. לעומת זאת, חלה ירידה ניכרת בסך האשראי נטו, שהזרימה הממשלה לסקטורים אחרים במשק:

לוח 6'

הגידול בעודף הביקוש של הממשלה לפי מרכיביו, 1964 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966		השינוי מ-1964 ל-1965	
גורמים להקטנת עודף הביקוש	גורמים להגדלת עודף הביקוש	גורמים להקטנת עודף הביקוש	גורמים להגדלת עודף הביקוש
א. השינויים בהוצאות הממשלה			
	136	166	שכר ומשכורת
	162	104	ביטחון ותקציבים מיוחדים
	1	10	פעולות ישירות לוויסות התעסוקה
	49	67	קניות אחרות בחשבון שוטף
	28	72	השקעה במלאי
1	54		קניות בחשבון הון (פרט להשקעה במלאי)
	120	142	העברות למשקי בית ולמלכ"ר
	8	66	תמיכות
3	6		תשלומי ריבית נטו
	49	36	העברות נטו לשאר הסקטור הציבורי *
ב. השינויים בתקבולי הממשלה			
253	232		מיסים ישירים
137	160		מיסים עקיפים
26	4		העברות ותשלומי חובה אחרים
15	14		מכירות והכנסה מרכוש
435	583	663	סך הכול
ג. הגידול בעודף הביקוש			
	583	663	גורמים להגדלת עודף הביקוש
	440	435	בניכוי: גורמים להקטנת עודף הביקוש
	143	228	הגידול בעודף הביקוש
מזה: גידול בעודף ההוצאות על ההכנסות			
	83	141	בשוק המקומי
	60	87	גידול בקניות בחוץ לארץ **

* העברות נטו לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים.
** אומדן היבוא הישיר של הממשלה, לרבות יבוא ציוד וסחורות למחסני משרד המסחר והתעשייה, קניות אחרות בחוץ לארץ ותשלומי ריבית לחוץ לארץ.

¹ בניכוי מכירות וללא ריבית.

² מיסים והעברות, נטו (לרבות העברות לשאר הסקטור הציבורי וריבית נטו).

עודף האשראי שהממשלה נתנה לסקטורים אחרים במשק (בעיקר על ידי מילואות לזמנים ארוכים במסגרת תקציב הפיתוח) על האשראי שהיא קיבלה (מילואות ואשראי ממקורות פנים, פרט למערכת הבנקאות) הסתכם בשנת 1966 ב-157 מיליון ל"י. סכום זה נמוך מהאשראי והמילואות נטו, אשר הורימה הממשלה בכל אחת משתי השנים שקדמו לשנת 1966: 391 מיליון ל"י בשנת 1965 ו-254 מיליון ל"י ב-1964.

לוח ז'7

עודף הביקוש והוצאות הממשלה על מתן אשראי בארץ ודרכי מימונם, 1964 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	1964	
228	463	235	92	א. עודף הביקוש*
				ב. מתן אשראי נטו בארץ**
				1. מתן הלוואות***:
-3	54	57	16	לשאר הסקטור הציבורי
-6	85	91	62	לחברות הסקטור הציבורי****
-30	289	319	293	למימון שיכון ובניינים ציבוריים
39	59	20	28	לשאר המשק
—	487	487	399	סך הכול (1)
				2. קבלת מילואות ואשראי*****:
44	171	127	101	מילואות קליטה
55	137	82	29	אגרות חוב ומילואות אחרים לזמן ארוך
138	62	-76	34	מילואות קצרי מועד
-3	-40	-37	-19	אשראי אחר לזמן קצר
234	330	96	145	סך הכול (2)
-234	157	391	254	מתן אשראי נטו בארץ (1 פחות 2)
				ג. מחוץ לארץ
-48	18	66	25	תקבולים חד צדדיים
-113	392	505	226	מילואות נטו ואשראי
-161	410	571	251	סך הכול
155	210	55	95	ד. ממערכת הבנקאות
-6	620	626	346	סך הכול (ג+ד)

* עודף הביקוש כפי שהוא מחושב ללא התקבולים ממילואות קליטה (ראה לוח ז'5').
 ** פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.
 *** בניכוי גביות על הלוואות שניתנו.
 **** פרט למימון השיכון.
 ***** בניכוי סירענות על מילואות שנתקבלו.

על מנת לאפשר את קיומם של עודף הביקוש והזרמת האשראי בממדים שנזכרו לעיל, נזקקה הממשלה בשנת 1966 למימון בסך 620 מיליון ל"י מחוץ לארץ ומערכת הבנקאות. בשנה הקודמת הסתכם המימון בסכום דומה: 626 מיליון ל"י, לעומת 346 מיליון ל"י בשנת 1964 ו-240 מיליון ל"י בשנת 1963. אי הגידול בהיקף המימון בין שתי השנים 1965 ו-1966 אין בו כדי להצביע בבירור על כיוון השינוי בהשפעה הישירה של פעולות הממשלה על רמת הביקוש בתוך המשק, וזאת, משום שקשה למצוא את כיוון ההשפעה המצרפית של שני השינויים המנוגדים: העלייה בעודף הביקוש, מצד אחד, והירידה במתן אשראי נטו, מצד שני — על רמת הביקוש במשק, שכן השפעת הזרמת האשראי על הביקוש היא עקיפה. כמו כן חלק מקניות הממשלה ומהוצאותיה נעשה בחוץ לארץ, והוא משפיע על הגירעון השוטף במאזן התשלומים (היינו — עודף היבוא) ולא דווקא על רמת הביקוש בתוך המשק. עם זאת, סביר להניח, שהשפעת הירידה בהזרמת האשראי נטו לא היתה מצמצמת במידה שתוכל לסתור את ההשפעה המרחיבה של הגידול בעודף הביקוש, משום שחלק גדול מהירידה באשראי חל באשראי ומילווה קצרי מועד, אשר השפעתם המצמצמת אינה חזקה.

מתוך התוספת בסך 228 מיליון ל"י לעודף הביקוש של הממשלה בשנת 1966, היה משקלו של הגידול בקניות ובהוצאות בחוץ לארץ כשליש בערך (יבוא ישיר של הממשלה, לרבות ציוד ומלאי סחורות, תשלומי ריבית והוצאות אחרות בחוץ לארץ). חלק מהגידול בקניות בחוץ לארץ חל בסעיפי הוצאה, שהתחלופה בינם לבין קניות בשוק המקומי היא מעטה, או שאינה קיימת כלל, כגון: רכישות לצורכי ביטחון, תשלומי ריבית ועוד, וברור למדי, שחלק מהגידול בעודף הביקוש של הממשלה בשנת 1966 לא השפיע כלל על הרחבת רמת הפעילות במשק.¹

לעומת העלייה בעודף הביקוש של הממשלה, חלה — כאמור לעיל — ירידה תלולה בסך האשראי נטו, שהזרימה הממשלה לסקטורים השונים במשק. היקף האשראי נטו שנתנה הממשלה היה בתהליך עלייה מאז שנת 1962 ועד לשנת 1965 (שנה שהיתה שנת שיא מבחינת היקף הזרמת האשראי). חלק גדול מהזרמת האשראי קשור באופן ישיר להשקעות, כגון אשראי שניתן לחברת "עמידר" או "מקורות", שהממשלה היא המממנת העיקרית שלהן. השפעת הזרמת אשראי לפירמות מסוג זה על עודף הביקוש במשק היא ישירה. חלק אחר מהזרמת האשראי — השפעתו על עודף הביקוש במשק היא עקיפה; הדבר תלוי בהיקף ההשקעות של הפירמות מקבלות האשראי, בגירעון השוטף שלהן, בהתחייבויותיהן השונות ובמקורות המימון האלטרנטיביים העומדים לרשותן. חלק מהזרמת האשראי כמעט שאינו משפיע על הביקוש במשק, כגון אשראי שניתן לחברת החשמל או לחברת "צים" לשם יבוא אניות, ציוד ונכסי השקעה שונים מחוץ לארץ.

יש להדגיש, שהירידה שחלה באשראי נטו, שנתנה הממשלה בשנת 1966, לא באה כתוצאה מצמצום המילווה לזמנים ארוכים שנתנה הממשלה, אלא בגלל העלייה הרבה במילווה ואשראי שקיבלה הממשלה מהציבור בשנה זו, לשם מימון פעולותיה.

אי הגידול במתן מילווה נטו לזמנים ארוכים מצד הממשלה בשנת 1966 (שבה לאחר עלייה רצופה מאז 1959) קשור במדיניות המיתון הכלכלי, שאחד מצעדיה העיקריים היה צמצום תכניות ההשקעה במסגרת תקציב הפיתוח — הן אלה שהממשלה מבצעת באופן ישיר והן אלה המבוצעות בעקיפין, באמצעות מילווה לזמנים ארוכים. נוכח הירידה שחלה בשנת 1966 בהשקעות במשק, ניתן היה לצפות לירידה גם במתן מילווה לזמנים ארוכים מצד הממשלה. מילווה שהינם מרכיב חשוב במימון ההשקעה במשק. ברם — כאמור — מילווה אלה לא ירדו², כלומר, משקיעים שונים צמצמו במקורות מימון אחרים.³

¹ כאמור לעיל, אין אפשרות למדוד בנפרד את השפעת הממשלה על יצירת עודף ביקוש במשק ועל יצירת לחץ על מאזן התשלומים.

² המדובר במתן מילווה נטו לזמנים ארוכים. במילווה ברוטו שניתנו חלה ירידה מעטה, (ראה להלן סעיף "מתן אשראי במסגרת תקציב הפיתוח").

³ מסיבה זו עלה חלקו של המימון הציבורי נטו בהשקעות הסקטורים השונים. ראה סעיף "המימון הציבורי של ההשקעות במשק" בפרק ה', "ההשקעה במשק".

העלייה במיליונות ובאשראי שקיבלה הממשלה מהציבור בשנת 1966 נבעה בעיקר מהגידול בהכנסות נטו ממיליונות קצרי המועד, מיליונות שהיקף מכירותיהם לציבור עלה במידה ניכרת, לאחר ירידה תלולה שחלה בו בשנה הקודמת. כמו כן עלו התקבולים נטו ממיליונות קליטה, אמיסיות ומיליונות אחרים לזמן ארוך (לוח ז'-7). ספיגת הכספים מן הציבור מצד הממשלה, באמצעות המיליונות שהיא קיבלה משפיעה, כמובן, בכיוון צמצום הביקוש המצרפי במשק (אם כי בעוצמה קטנה יותר מאשר גביית מיסים). ברם, ההשפעה המצמצמת של סוגי המיליונות השונים היא שונה — בהתאם לגודלם¹ ולמקורות המימון העומדים לרשות נותני המיליונות².

השוואת גודלו של עודף הביקוש בפועל והיקף הזרמת האשראי נטו מצד הממשלה לסקטורים אחרים, בשנת 1966, לגדלים המתאימים, כפי שתכננה הממשלה לשנה זו, מצביעה על שינוי שחל במדיניות הממשלה במשך שנת 1966.

תקציב הממשלה לשנת הכספים 1966/67, נערך בהתאם למדיניות "המיתון הכלכלי", שמטרתו הייתה להאיט את קצב הגידול של הפעילות המשקית. לפיכך תוכננו בו האטה בגידול הצריכה וההשקעה הממשלתית, תוך נקיטת צעדים אנטי אינפלציוניים, כגון: הגדלת הכנסות הממשלה ממיסים ישירים ועקיפים, בעיקר על ידי העלאת שיעוריהם, הקפדה על איזון תקציבי וקופתי של הרשויות המקומיות על ידי ביטול "הקפאת המיסים" של הרשויות שנמשכה מאז 1962, צמצום היקף ההשקעות במסגרת תכנית הפיתוח וצמצום הגידול במספר העובדים במשרדי הממשלה³. בתקציב נכללה רורבה לעודף תקציבי, תוכננו בו עלייה ניכרת בחיסכון הממשלה⁴ וירידה מקבילה של עודף הביקוש, וכן ירידה במתן האשראי נטו לסקטורים אחרים.

ההאטה בפעילות הכלכלית במשך בשנת 1966, שממדיה היו בלתי צפויים, יצרה תנאים שבגללם חרגה הממשלה מן המדיניות המתוכננת של עודף תקציבי. הקיפאון בגידול התוצר הלאומי הריאלי והיבוא גררו פיגור, יחסית למתוכנן, בתקבולי הממשלה ממיסים ותשלומי חובה אחרים. עם זאת, לא חלה ירידה בהיקף ההוצאות המתוכנן של הממשלה, וזאת הן משום שהממשלה נמנעה מלהקטין את ההיקף הריאלי של השירותים שהיא מספקת (בעיקר — שירותים כלליים וסוציאליים כביטחון, חינוך ובריאות שההוצאות עליהם הינן מרבית ההוצאות בתקציב הרגיל), והן משום הקשיחות במרכיבי ההוצאה בתקציב הרגיל של הממשלה, שהבולטים בהם הם תשלומי השכר (תשלומים שעלו בשנת 1966 ב־30 אחוזים בקירוב, בעיקר בעקבות הסדרי שכר שנקבעו עוד בשנת 1965) ותשלומי גימלאות הביטוח הלאומי (שעלו ב־50 אחוזים, עם הפעלת ענף ביטוח חדש בחודש אוגוסט 1965 והעלאת שיעורי הגימלאות בראשית שנת 1966).

מרכיב הוצאה שביצעו גמיש יותר וניתן לוויסות הוא הקניות בחשבון הון. בשנת 1966 לא עלה כלל היקף ההשקעות הישירות של הממשלה — פרט להשקעה במלאי (בעיקר מלאי סחורות במחסני משרד המסחר והתעשייה), שעלתה, כנראה, בגלל שיקולים שאינם קשורים במדיניות ההשקעות של הממשלה.

במחצית השנייה של שנת 1966, עם ההתרחבות המהירה של האבטלה, החלה הממשלה לנקוט בפעולות מרחיבות מכוונות. בעיקר גדלו ההוצאות בסעיף התמיכות וההוצאות על עבודות יומות לוויסות התעסוקה⁵.

¹ למילות קצרי מועד יש השפעה מצמצמת חלשה, ואילו למילות קליטה — שנוילותם, בשנים הראשונות לאחר גבייתם, היא נמוכה — יש השפעה מצמצמת חזקה.

² חלק מהמילות לממשלה ממוסדות כספיים באו מתוך כספים שגייסו המוסדות הכספיים בחוץ לארץ. מימון כזה אינו כלל השפעה מצמצמת.

³ ראה "תקציב לאומי לשנת 1966", ירושלים, פברואר 1966, עמודים 16-18.

⁴ ראה דברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1966/67, כרך א' עמוד 27.

⁵ כ־45 אחוזים מכך התמיכות בשנת 1966 וכ־40 אחוזים מההוצאה השנתית לחיסות התעסוקה, הוצאו אל הפועל ברביעי האחרון של שנה זו.

כתוצאה מהפעולות שנוכרו לעיל, היתה העלייה בקניות הממשלה בשנת 1966 בשיעור כפול מאשר העלייה בתקבוליה המקומיים נטו — היינו, חל גידול רב בעודף הביקוש. גידול זה נבע בעיקר כתוצאה מהשפעתם של ה"מייצבים האוטומטים" שפעלו להאטת קצב העלייה של הכנסות הממשלה ממיסים, מצד אחד, ומקשיחות מבנה ההוצאות של הממשלה, מצד שני. בשנת 1965 נבע עיקר הגידול בעודף הביקוש של הממשלה מהרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה. הזרמת כוח קנייה בהיקף נרחב מצד הממשלה בשנת 1965, הגבירה את רמת הפעילות במשק ודחתה לזמן מה את המיתון הכלכלי, אשר סימניו הראשונים ניכרו סמוך לאותה תקופה. בסוף שנת 1965 החלה הממשלה לפעול בהתאם למדיניות המיתון הכלכלי וברביע הראשון של שנת 1966 חל, כנראה, צמצום בהשפעה המרחיבה של פעולותיה.

עודף הביקוש של הממשלה והוצאותיה על מתן אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק מומנו ברובם באמצעות תקבולים מחוץ לארץ (מענקים ומילואות) ומיעוטם — באשראי ממערכת הבנקאות. התקבולים מחוץ לארץ היו בשנת 1966 — כשני שלישים מהמימון הנדרש: 410 מיליון ל"י מתוך 620 מיליון ל"י (בשנת 1965 היה חלקם של התקבולים מחוץ לארץ למעלה מ-90 אחוזים מכלל המימון). שליש מהמימון בשנת 1966 נבע ממשרכת פיקדונות וקבלת הלוואות ממערכת הבנקאות. הממשלה הגדילה את חובה נטו למערכת הבנקאות בשנת 1966 ב-210 מיליון ל"י, בעיקרו לבנק ישראל.

בלוח ז' 8¹ מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה לשנים 1965 ו-1966. נעשתה בו הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ובשירותים לבין עסקות באשראי.¹

כלל התשלומים של הממשלה, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך, הסתכם בשנת 1966 ב-4.750 מיליון ל"י, עלייה בסך 733 מיליון ל"י, שהן 18 אחוזים, לעומת כלל התשלומים בשנת 1965 (בדומה לשיעור העלייה בשנה הקודמת).

שיעור הגידול של הקניות השוטפות הואט בשנת 1966 ועמד על 20 אחוזים, לעומת גידול ב-25 אחוזים בשנה הקודמת. עם זאת, גדל חלקה של הצריכה הממשלתית בסך השימושים.² תשלומי השכר עלו ב-30 אחוזים, בגלל העלייה במספר העובדים ובשכר הממוצע ובגלל תשלום הפרשים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות.

גידול ניכר חל בתשלומי העברה ומענקים — בעיקר בתשלומי גימלאות הביטוח הלאומי ובתמיכות — הן להוזלת מוצרים בשוק המקומי והן ליצוא.

הקניות בחשבון הון עלו במידה רבה — אך כל העלייה התבטאה, כאמור, בגידול המלאי במחסני הממשלה — בעיקר מלאי סחורות במחסני משרד המסחר והתעשייה. השקעות הממשלה במפעלי הדואר והתחבורה ובמוביל המים הארצי — ירדו, ואילו ההשקעות בכבישים ובבניינים ציבוריים עלו.

תקבולי הממשלה ממיסים עלו בשנת 1966 ב-15 אחוזים — שיעור העלייה הנמוך ביותר מזה עשר שנים. השפעת ההאטה בפעילות הכלכלית במשק התבטאה בהכנסות ממיסים עקיפים, שעלו ב-10 אחוזים בלבד. העלייה במיסים אלה התרכזה בעיקר באותם סוגי מוצרים ושירותים, אשר שיעורי המיסים המוטלים עליהם עלו; ההכנסות ממיסים מסויימים, כגון מכס כללי ובלו מלט, אף פחתו. ההכנסות ממיסים ישירים עלו ב-20 אחוזים. הגורמים העיקריים לעלייה היו העלאות שיעורי המס וגביית מס בסכומים ניכרים על הפרשי שכר ששולמו בשנה הקודמת.

ירידה חלה בהכנסות מחוץ לארץ (מילואות, אשראי והעברות חד-צדדיות). התקבולים נטו ממילואות לזמן ארוך מחוץ לארץ היו נמוכים בשנת 1966, בהשוואה לשנה הקודמת, ברוב סעיפי המילואות: ההכנסות נטו ממילואות העצמאות והפיתוח פחתו עד כדי מחציתן, בגלל העלייה הרבה

¹ פרט לעסקות עם המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות, אשר נרשמו בנפרד.

² ההאטה בצריכה הפרטית היתה גדולה יותר וההשקעה הגולמית אף ירדה. ראה סעיף "הצריכה הציבורית" בפרק ב' "המקורות, השימושים וההכנסות".

לוח ז"8
"מאזן התשלומים" של הממשלה לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1965 ו-1966
 (מיליוני ל"י)

תקבולים	1965	1966	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1965	1966	העלייה או הירידה (-)
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים *	2,571	2,961	390	קניות :	1,717	2,064	347
הכנסות שונות	301	383	82	בחשבון שוטף	344	415	71
סך הכול	2,872	3,344	472	בחשבון הון	235	273	38
תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ	66	18	-48	תשלומי ריבית	461	603	142
				תשלומי העברה ומענקים	250	316	66
				תמיכות			
סך הכול	2,938	3,362	424	סך הכול	3,007	3,671	664
עסקות בנכסים פיננסיים							
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	87	79	-8	הלוואות לזמן ארוך והשתתפות בהון חברות :			
מלוות לזמן ארוך :				למטרות שיכון	309	280	-29
מחוץ לארץ	662	605	-57	למטרות אחרות	208	232	24
בארץ : מילוות קליטה	127	177	50				
מילוות אחרים	138	207	69	סך כל הלוואות			
אשראי לזמן קצר נטו :				לזמן ארוך	517	512	-5
מחוץ לארץ	123	88	-35	פירעון מילוות לזמן ארוך :			
בארץ **	-113	22	135	בחוץ לארץ	280	301	21
ממערכת הבנקאות ***	55	210	155	בארץ	56	76	20
סך הכול	1,079	1,388	309	סך הכול	853	889	36
עסקות עם שאר הסקטור הציבורי							
				למוסדות הלאומיים נטו	13	39	26
				לרשויות המקומיות נטו	144	151	7
				סך הכול	157	190	33
סך כל התקבולים	4,017	4,750	733	סך כל התשלומים	4,017	4,750	733

* לרבות גביות הביטוח הלאומי וקרן הארנונה. אינו כולל תקבולים ממילוות קליטה וחסכון חובה.
 ** סרט לאשראי ממערכת הבנקאות ולרבות גביות ערך קצרי טווח.
 *** לרבות מלוות לזמן ארוך וגביות ערך.

בסכומי הפירעון. התקבולים החד-צדדיים הצטמצמו עם גמר השילומים מגרמניה בשנת התקציב 1965/66.

התקבולים ממילוות פנים עלו במידה רבה. בעיקר עלה האשראי לזמן קצר שקיבלה הממשלה. אשראי זה נבע בחלקו הגדול ממשיכת פיקדונות וקבלת הלוואות ממערכת הבנקאות וממילוות קצרי מועד מן הציבור. התקבולים ממילוות לזמנים ארוכים וממילוות קליטה עלו אף הם בהיקף ניכר.

בדו"חות קודמים של בנק ישראל לא נכללו התקבולים ממילוות קליטה במסגרת התקבולים ממילוות אלא במסגרת התקבולים ממיסים, וזאת, בהתחשב ביחס הציבור למילוות הקליטה, שהושפע מצמידות המילוות למס ההכנסה ומהעובדה שנותני המילוות לא קיבלו אסמכתא כלשהי המאשרת את התחייבות הממשלה כלפיהם אלא כעבור 3 או 4 שנים ממועד הגבייה. בשנת 1966 נוצר שוק לאיגרות מילווה הקליטה, לאחר שנתברר לציבור הרחב, שהממשלה עומדת בתנאי המילוות. התפתחות שוק זה הגדילה את נזילותן של מילוות הקליטה וצמצמה את השוני בינן לבין איגרות חוב ומילוות אחרים שקיבלה הממשלה מהציבור. לאור התפתחויות אלה הוכללו השנה מילוות הקליטה במסגרת המילוות מן הציבור ולא במסגרת התקבולים ממיסים. שינוי זה גורר גידול בעודף הביקוש של הממשלה וירידה בחסכונה — המחושבים (בהתאם להגדרות) ללא התקבולים ממילוות.¹

היקף ההלוואות שהעניקה הממשלה בשנת 1966 במסגרת תקציב הפיתוח, כמעט שלא השתנה. המילוות למימון השיכון, שהם כמחצית מכלל המילוות, פחתו ב־10 אחוזים, ההוצאות על בניית שיכון לעולים פחתו ב־40 אחוזים, ואילו ההוצאות על בנייה באזורי פיתוח, בהתיישבות ובנייה לחיסול משכנות עוני, עלו. הגביות על חשבון הלוואות מתקציב הפיתוח ירדו, בעיקר בגלל דחיית מועדי הפירעון לחלק מהלווים.

ב. התקבולים

1. המיסים

הכנסות הממשלה ממיסים² עלו בשנת 1966 ב־390 מיליון ל"י והסתכמו ב־2,960 מיליון ל"י, שיעור העלייה — 15 אחוזים — היה נמוך משיעור הגידול בשנים שלפני 1966 (בשנים 1961 עד 1965 נמצא שיעור עלייה שנתי ממוצע של 20 אחוזים).

שיעור הגידול במיסים הישירים היה גדול משיעור הגידול בהכנסה הלאומית (20.5 לעומת 8 אחוזים). תקבולי הממשלה ממיסים עקיפים נטו³ המוטלים על הייצור המקומי עלו בשיעור דומה לעלייה בתוצר הלאומי (כ־9 אחוזים).

השפעת ההאטה בפעילות הכלכלית התבטאה בעיקר בהכנסות ממיסים עקיפים: מיסים אלה עלו בשיעור 10 אחוזים בלבד. העלייה התרכזת באותם סוגי מוצרים ושירותים אשר שיעורי המיסים העקיפים עליהם עלו — כגון: מס דלק, מס בולים, בלו טבק ואחרים. שאר ההכנסות ממיסים עקיפים עלו בשיעורים נמוכים מאוד, וההכנסות ממכס ובלו מלט אף ירדו. ההכנסות ממיסים ישירים עלו, כאמור, ב־20.5 אחוזים. אף כאן בא חלק מהגידול כתוצאה מהעלאה בשיעורי המיסים. החל באפריל 1966 נכנסו לתוקפן העלאות בשיעורי מס ההכנסה — העלאות שבאו לאחר הורדה בשיעורי המס הממוצעים בשנת 1965.⁴ גם שיעורי דמי הביטוח הלאומי הממוצעים היו גבוהים בשנת 1966 מאשר בשנה שקדמה לה.

¹ ראה סעיף "שיעורי חיסכון משקי הבית" בפרק י"ט — "החיסכון".

² למעט הכנסות ממילוות קליטה וחיסכון חובה. (ראה להלן — סעיף "מילוות פנים").

³ מיסים עקיפים בניכוי תמיכות.

⁴ בשנת 1965 הופעלו תיקונים לפקודת מס הכנסה, שלפיהם הורדו שיעורי המס הממוצעים. בנוסף לכך הוחזרו בשנת 1965 סכומים ניכרים למשלמי המס בגין מס שנגבה מהם לפני שנת 1965.

הכנסות הממשלה ממיסים, 1965 ו-1966

העלייה או הירידה (-)	1966	1965	
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים) *
א. מיסים ישירים:			
15.4	153	1,146	993 מס הכנסה
42.7	100	334	234 ביטוח לאומי
20.6	253	1,480	1,227 סך הכול
ב. מיסים עקיפים:			
-5.7	-23	375	398 מכס כללי
4.1	15	360	345 מס קנייה
44.2	53	170	117 מס דלק (וקרן השוואה לדלק)
8.6	11	137	126 מיסי רכוש
41.7	25	85	60 בלו טבק
-19.5	-9	39	48 בלו מלט
1.2	—	33	33 בלו משקאות **
40.4	17	57	40 מס בולים
20.8	10	60	50 בול ביטחון
34.9	11	44	33 דמי רישיונות כלי-רכב
10.7	3	27	24 מס נסיעות חוץ
רישיונות, אגרות ודמי שירותים			
25.6	10	49	39 שונים ומיסים אחרים
43.9	14	45	31 העודף השוטף של מפעלי הדואר והנמלים
10.2	137	1,481	1,344 סך הכול
15.2	390	2,961	2,571 סך כל המיסים (א + ב)

הערות:

1. הגדרת המיסים, הן הישירים והן העקיפים, כאן, מבוססת על הכללים המקובלים בחשבונות הלאומיים, והיא שונה במקצת מההגדרה 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 דרכון). מאידך גיסא, נכללו כאן הרווחים הנקיים של מפעלי הדואר והנמלים (גירעונות מפעל הרכבת ומינהל מקרקעי ישראל כלולים בתמיכות).

2. במסגרת ההכנסות ממיסים ישירים לא נכללו ההכנסות ממילדות קליטה והסכון חובה הכלולות במסגרת המילדות מן הציבור לממשלה. בדו"חות בנק ישראל לשנים עברו נכללו מילדות קליטה במסגרת ההכנסות ממיסים. התקבולים נטו ממילדות אלה היו: בשנת 1965-127 מיליון ל"י ובשנת 1966-171 מיליון ל"י.

* האחוזים חושבו ממספרים בלתי מעוגלים.

** לרבות בול ביטחון על בירה.

ח מ ק ר: החשב הכללי והמוסד לביטוח לאומי.

הכנסות הממשלה ממיסים לפי סוגים עיקריים, 1964 עד 1966

העלייה או הירידה (-) מ' 1965 ל' 1966	1966	1965	1964	
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים)
20.6	253	1,480	1,227	995
				מיסים על הכנסה
				מיסים על הוצאה :
-2.3	-17	511	528	465
				מיבוא
17.5	102	684	582	505
				מייצור מקומי
8.7	11	137	126	110
				מיסים על רכוש
38.0	41	149	108	104
				אגרות ודמי רישיונות
15.2	390	2,961	2,571	2,179
				סך הכול
				(אחוזים)
		50.0	47.7	45.7
				מיסים על הכנסה
				מיסים על הוצאה :
		17.3	20.5	21.3
		23.1	22.7	23.2
		4.6	4.9	5.0
		5.0	4.2	4.8
				מיבוא
				מייצור מקומי
				מיסים על רכוש
				אגרות ודמי רישיונות
		100.0	100.0	100.0
				סך הכול

הערה :

מיסים על הכנסה כוללים מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי ואינם כוללים מילונות קליטה וחסיכון חובה. מיסים על היבוא כוללים מס כלי, מס קנייה על מוצרי יבוא, מיסי יתר והפרשי שערים ומס נסיעות חוץ. מיסים על הייצור המקומי כוללים מס בל, העודף השוטף של מפעלי הדואר והנגמלים, מס שעשועים, בול ביטחון על הייצור וכן היטלים שונים על יצרנים מקומיים. מיסים על הרכוש כוללים גביות מס רכוש ודמי רישום בספרי האחוזה. אגרות ודמי רישיונות כוללים מס בולים וכול ביטחון על אגרות ורישיונות, אולם אינם כוללים דמי רישום בספרי האחוזה (ראה לוח ז' 6' בנספח לפרק זה).

כתוצאה מהתפתחויות אלה גדל משקל המיסים הישירים (מיסים על הכנסה) בסך ההכנסות ממסים, והוא עמד בשנת 1966 על 50 אחוזים, לעומת 47.5 אחוזים בשנת 1965 (לוח ז' 10').

2. המיסים הישירים

תקבולי המיסים הישירים, הכוללים את מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי, עלו בשנת 1966 ב-255 מיליון ל"י והסתכמו ב-1,480 מיליון ל"י.

תקבולי מס ההכנסה הסתכמו ב-1,146 מיליון ל"י, שהן גידול ב-15.5 אחוזים, לעומת גידול ב-22 אחוזים בשנת 1965 וב-27 אחוזים בשנת 1964. למרות ההאטה בגידול התקבולים ממס ההכנסה בשנת 1966 היה שיעור העלייה בתקבולי המס גבוה מזה המתבקש מן ההאטה בעליית ההכנסה הלאומית¹. הדבר נבע מכמה סיבות : א. בשנת 1965 הופעל התיקון לפקודת מס הכנסה

¹ בשנים 1960 עד 1965 היה שיעור הגידול השנתי במס הכנסה גדול ברבע בקירוב משיעור הגידול השנתי בהכנסה הלאומית. בשנת 1966 היה שיעור הגידול במס הכנסה כפול משיעור הגידול בהכנסה הלאומית.

בעקבות המלצות "ועדת צדוק", בהתאם לתיקון זה הורדו השיעורים הממוצעים של מס הכנסה באופן רטרואקטיבי ואף הוחזרו סכומים ניכרים למשלמי המס בגין מס שנגבה מהם לפני שנת 1965 לפי השיעורים הקודמים, לפיכך הואט קצב הגידול בהכנסות מס ההכנסה בשנת 1965. ללא החזרות מס אלה, היה מתקבל שיעור גידול נמוך יותר בגביות מס ההכנסה בשנת 1966; ב. בראשית שנת הכספים 1966/67 הועלו שוב שיעורי מס ההכנסה; ג. בשנת 1966 נגבו מיסים על הפרשי שכר אשר חלק מהם שולם עוד בשנת 1965.¹ פרט לסיבות אלה, גדלו גביות מס הכנסה כתוצאה מעליית השכר במשק. למרות המיתון הכלכלי והעלייה באבטלה גדל סך תשלומי השכר במשק ב-19 אחוזים, ועלה חלקן של ההכנסות משכר בהכנסה הלאומית, כתוצאה מהשפעת שיטת המס הפרוגרסיבי, חלה עלייה ניכרת בגביות מס הכנסה מניכויים על שכר. דבר זה מתבטא בהרכב גביית מס ההכנסה לפי סוג הנישום — כמעט כל התוספת בגביות מס ההכנסה נבעה מנישומים שכירים, גביית המס מהם גדלה ב-39 אחוזים, שעה שהגבייה מעצמאים גדלה ב-6 אחוזים והגבייה מחברות פחתה ב-6 אחוזים. בראשית שנת הכספים 1966/67 הוגדלו השומות על עצמאים וחברות, והללו נתבקשו לשלם מקדמות מוגדלות. ברם, נוכח הירידה ברווחיות החברות ובהכנסות העצמאים, לא נתממשו תחזיות הגבייה.

כתוצאה מתהליכים אלה, גדל חלקן של ההכנסות משכירים² בסך גביות מס ההכנסה ל-52 אחוזים לעומת 44 אחוזים בשנת 1965. חלקן של ההכנסות מעצמאים ירד בתקופה זו מ-23 ל-20 אחוזים ושל ההכנסות מחברות — מ-26 ל-20 אחוזים. יתר ההכנסות שחלקן הגיע ל-7 אחוזים בשתי השנים, היו מניכויי מס על ריבית, איגרות חוב ודיבידנדות.

גביות הביטוח הלאומי עלו בשנת 1966 ב-100 מיליון ל"י והסתכמו ב-334 מיליון ל"י. חלק ניכר מהגידול מקורו בהפעלת ענף ביטוח חדש — "ביטוח ילדי שכירים" — החל באוגוסט 1965. העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי הביטוח הלאומי החל מאפריל 1965 התבטאה אף היא בגידול ההכנסות בשנת 1966, לעומת 1965.

למרות גידול ב-42 אחוזים בגביות הביטוח הלאומי, עלו ההפקדות של המוסד לבטוח לאומי בממשלה ב-5 מיליון ל"י בלבד והסתכמו ב-43 מיליון ל"י. גרמה לכך העלייה הרבה בתשלומי הגימלאות שהוענקו על ידי המוסד לביטוח לאומי.³ עליית שיעורי קצבות הביטוח הלאומי בשנת 1966 גררה הרעה במצב האקטוארי של קרנות הביטוח הלאומי — למרות העלייה בשיעור דמי הביטוח.

3. המיסים העקיפים

ההאטה בקצב הגידול של התוצר והצריכה הפרטית, אי הגידול ביבוא והירידה בהשקעה התבטאו במידה רבה בהכנסות הממשלה ממיסים עקיפים, והם הסתכמו בשנת 1966 ב-1,480 מיליון ל"י — עלייה ב-10 אחוזים לעומת 1965. שיעור עלייה זה נמוך משיעור הגידול בשנים 1965-1966 (גידול שנתי ממוצע של 15 אחוזים).

הגורמים העיקריים שהשפיעו על ההאטה בגידול ההכנסות היו ירידה בצריכת נכסי צריכה בני קיימא וירידה ברכישת מכוניות מכל הסוגים — ירידה שהיתה מלווה בירידה תלולה ביבוא של מוצרים אלה, ירידה ביבוא מוצרי מותרות (לרבות סיגריות ומשקאות), הנושאים שיעורי מס גבוהים יחסית, וירידה בהשקעות, שהתבטאה בעיקר בירידת ההכנסות ממכס ומיסים אחרים על חומרי גלם לבניין, כגון עץ, ברזל בניין ומלט. מאידך גיסא, מסבירה העלאת שיעורי המיסים בראשית שנת 1966 את עיקר הגידול בהכנסות הממשלה ממיסים עקיפים. בעיקר בלטו ההעלאות הבאות: העלאת בלו טב ק בשיעור ממוצע של 35 אחוזים גררה עלייה דומה בהכנסות

¹ בעיקר על ידי רשויות מקומיות ומוסדות ציבוריים.

² לרבות מנהלי חברות ומפעלים הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים (ראה לוח ז' 5' בנספח לפרק זה).

³ עלייה בשיעור 50 אחוזים. ראה להלן בסעיף "תשלומי העברה ותמיכות".

ממס זה, שבאה למרות אי הגידול בצריכת הטבק. העלאת מס דלק בשיעורים של 55-70 אחוזים גרמה לגידול ההכנסות ממס זה ב-40 אחוזים (פרט לעליית ההכנסות שנבעה מגידול בצריכת הדלק). העלאת מס-קנייה על משקאות גרמה להכפלת ההכנסות ממס זה.¹ היטלים נוספים על חוטים (תוספת של 15 אחוזים ממחיר החוט) ועל בדים (תוספת של 7.5 אחוזים ממחיר הבד) החל ביולי 1966 תרמו לעליית ההכנסות ממס-קנייה על מוצרים אלה (עלייה בשיעור 15 אחוזים). העלייה בשיעורי מס בולים הביאה לעלייה ניכרת בהכנסות המס לאחר ההאטה שחלה בגבייתו בשנת 1965.

פרט לעלויות שחלו בהכנסות ממיסים, ששיעוריהם הועלו כפי שנאמר לעיל, יש לציין את העלייה בגביות מס קנייה על שירותים (עלייה בשיעור 70 אחוזים בקירוב) ואת הירידה בהכנסות מבלוט-מלט כתוצאה מירידה בשיעור הבלוט והשפלה בהיקף הבנייה.

ההכנסות ממיסי רכוש עלו בשנת 1966 ב-9 אחוזים, שיעור נמוך בהרבה משיעורי העלייה בשנים קודמות. בשנת המס 1966/67 נערכו הערכות חדשות לגבי בניינים רבים, אשר המס שנגבה עליהם היה מושתת על בסיס הערכה משנת 1962, ברם, שינוי זה עדיין לא התבטא בהכנסות. ההכנסות מאגרת העברת מקרקעין (רישום בספרי אחוזה) ירדו בשנת 1966 בהמשך ירידה שהחלה בשנה הקודמת כתוצאה מהירידה בהיקף העסקות בשוק נכסי דלא ניידי.

ההכנסות מגביית מיסי עקיפין על היבוא הסתכמו ב-511 מיליון ל"י, לעומת 528 מיליון ל"י בשנת 1965. משקל ההכנסות מגביית מיסים על הוצאה מיבוא ירד ל-17.5 אחוזים מכלל הכנסות הממשלה ממיסים, בהשוואה ל-20.5 אחוזים בשנת 1965 (לוח ז'-10). הכנסות המכס ירדו (לראשונה מאז קום המדינה) ב-6 אחוזים והסתכמו ב-375 מיליון ל"י. ההכנסות ממיסי עקיפין על הייצור המקומי עלו ב-17.5 אחוזים והסתכמו ב-684 מיליון ל"י; משקלן בסך הכנסות הממשלה ממיסים עלה במקצת ועמד על 23 אחוזים.²

4. הכנסות שונות

ההכנסות מהעברות מקומיות, מריבית ודיבידנדות וממכירות הסתכמו בשנת 1966 ב-383 מיליון ל"י. מתוך סכום זה היו תקבולי ריבית ודיבידנדות (פרט לריבית משאר הסקטור הציבורי) 171 מיליון ל"י. ההכנסות מריבית ודיבידנדה עלו במידה ניכרת, בעיקר הודות לעלייה בתקבולי ריבית ממפעלי הממשלה (דואר, רכבת ויחידות משקיות אחרות). ההכנסות מרווחי בנק ישראל עלו ב-20 מיליון ל"י והסתכמו ב-55 מיליון ל"י. עלייה חלה גם בהכנסות מהמפעלים העסקיים של הממשלה על חשבון בלאי³, ובהעברות ממשקי בית (העברות אלו כוללות בעיקר: העברות למוסדות בריאות וחינוך כתמורה לשירותים המסופקים על ידי מוסדות אלה, קנסות ודמי רישיונות נהיגה). בשאר ההכנסות ממכירות והעברות, לרבות הכנסות ממס שבח ומס עיזבון⁴, לא חלו שינויים בולטים.

התקבולים החד צדדיים מחוץ לארץ הצטמצמו מאוד, עם גמר השילומים מגרמניה אשר שנת התקציב 1965/66 היתה השנה האחרונה לקבלתם. תקבולים אלה ירדו מ-66 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-18 מיליון ל"י בשנת 1966, מתוך אלה — 15 מיליון ל"י מענק ממשלת ארה"ב.

¹ יש לציין, לצד ההעלאה בשיעורי מס-קנייה על משקאות, את ההפחתה בבלוט-משקאות. ברם, בחישוב נטו היתה עלייה בשיעור המיסים על משקאות.

² תקבולי הממשלה ממיסים עקיפים לשנים 1965 ו-1966, לפי רביעי שנה, מובאים בדאגרמה ז'-1 כנספת לפרק זה.

³ הכוונה להעברות מהמפעלים העסקיים לממשלה על חשבון הפחת השנתי על השקעות הממשלה במפעלים אלה (העברות אלה הסתכמו בשנת 1966 ב-24 מיליון ל"י).

⁴ בהתאם להגדרות המקובלות של החשבונות הלאומיים, נכללים התקבולים ממיסים אלה בין העברות בחשבון הון ולא בין המיסים.

הוצאות הממשלה בחשבון שוטף ובחשבון הון, למעט עסקות פיננסיות, הסתכמו בשנת 1966 ב־3,670 מיליון ל"י — עלייה ב־664 מיליון ל"י, שהן 22 אחוזים, לעומת ההוצאות בשנת 1965. בשתי השנים הקודמות היה שיעור הגידול נמוך יותר.

מרכיבי העלייה בהוצאות הממשלה היו שונים השנה מאלה של השנה הקודמת. הקניות השוטפות של הממשלה, לרבות שכר והוצאות ביטחון עלו ב־20 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור 25.5 אחוזים בשנה הקודמת, ואילו שאר ההוצאות: תמיכות והעברות (לרבות תשלומי ריבית) וקניות בחשבון הון עלו בשנת 1966 בשיעורים גבוהים בהרבה משיעורי העלייה בשנה הקודמת: התמיכות וההעברות עלו ב־1966 ב־29 אחוזים, לעומת 15 אחוזים ב־1965, והקניות בחשבון הון עלו ב־20.5 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור 8 אחוזים בשנה הקודמת.

לוח ז' 11

קניות הממשלה בחשבון השוטף ובחשבון ההון, 1965 ו־1966

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1966	1965	
קניות בחשבון השוטף:			
166	708	542	שכר ומשכורת לעובדים אזרחיים *
104	1,038	934	ביטחון ותקציבים מיוחדים
77	318	241	קניות אחרות
347	2,064	1,717	סך כל הקניות בחשבון שוטף
קניות בחשבון ההון:			
-12	201	213	מפעלי הדואר והתחבורה **
-27	24	51	מוביל המים הארצי
4	48	44	סלילת כבישים
34	85	51	בניינים ציבוריים ושונות
-1	358	359	סך הכול
השקעות במלאי **:			
55	50	-5	מחסני משרד המסחר והתעשייה ***
17	7	-10	מחסני משרדים אחרים
71	415	344	סך כל הקניות בחשבון ההון
418	2,479	2,061	סך כל הקניות

* לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** ההשקעה בצירוף של מפעלי הדואר והתחבורה רשומה בלוח זה כהשקעה במפעלים אלה ולא כהשקעה במלאי.

*** בעיקר מלאי מזון.

1. קניות בחשבון שוטף

הקניות השוטפות של הממשלה, למעט ריבית, עלו, כאמור לעיל, ב־20 אחוזים והסתכמו בשנת 1966 ב־2,064 מיליון ל"י; מתוכן 1,038 מיליון ל"י הוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים.

ההוצאות על שכר ומשכורת (פרט לשכר עובדי משרד הביטחון והמפעלים העסקיים של הממשלה) עלו ב־30 אחוזים והסתכמו ב־708 מיליון ל"י. העלייה נבעה מגידול בשיעור העולה על 6 אחוזים במספר העובדים ומגידול בשיעור 23 אחוזים בשכר הממוצע לעובד. רק חלק קטן מהעלייה בשכר הממוצע בא מתוספת הוקר, ואילו עיקרה בא כתוצאה מהעלאות בשכר היסודי והפרשים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות, ששולמו במשך שנת 1966. בראשית 1966 שולמו הפרשי שכר לעובדים אקדמאיים, אשר שכרם הועלה בחודש דצמבר 1965 ב־18 אחוזים בקירוב, עם תחולה רטרואקטיבית (מראשית שנת הכספים 1964/65).

הקניות השוטפות האחרות, פרט לשכר, הוצאות ביטחון ותקציבים מיוחדים, הסתכמו ב־318 מיליון ל"י, עלייה ב־32 אחוזים (לוח ז"11).

2. תמיכות ותשלומי העברה

בשנת 1966 הוציאה הממשלה על תמיכות לייצור המקומי וליצוא 316 מיליון ל"י — עלייה בשיעור 26 אחוזים. סעיף הוצאה זה כולל תמיכות ישירות והשתתפות בהוצאות של יצרנים ומפעלים, הוצאות משרדי ממשלה שונים לעידוד הייצור והיצוא, השתתפות הממשלה בקרנות משותפות לממשלה וליצרנים, המיועדות לתמיכה בייצור וביצוא, ומימון הגירעון של המפעלים העסקיים של הממשלה.¹

התמיכות ליצוא עלו מ־43 מיליון ל"י בשנת 1965 ל־90 מיליון ל"י בשנת 1966. כשליש מהעלייה בתמיכות אלה ניתן כהחזרי מיסים והוצאות ליצרנים, שליש — כמענקי יצוא, והיתרה התבטאה בגידול הוצאות משרד המסחר והתעשייה לעידוד היצוא.²

התמיכות ליצרנים במשק, לרבות מימון גירעונות המפעלים העסקיים של הממשלה, הסתכמו ב־198 מיליון ל"י — עלייה ב־30 מיליון ל"י. עיקר העלייה חל במימון גירעונות המפעלים העסקיים. בתמיכות לייצור החקלאי, פרט ליצוא, לא חל שינוי, והן הסתכמו בשתי השנים בכ־120 מיליון ל"י. (בשנת 1965 היתה ירידה בתמיכות אלה). בסעיף זה חלה עלייה בתמיכות לגורמי ייצור חקלאיים, כגון: מי השקיה, מספוא ודשנים, ואילו התמיכות הישירות למוצרים סופיים, כביצים וחלב, ירדו.³ התמיכות על מוצרי מזון מיבוא ירדו במידת מה, בהמשך לירידה בשנה הקודמת, בעקבות ירידת המחירים בשוק העולמי.

תשלומי ההעברה למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח עלו בשנת 1966 ב־31 אחוזים והסתכמו ב־603 מיליון ל"י. 274 מיליון ל"י מסכום זה היו גימלאות הביטוח הלאומי. גימלאות אלה עלו ב־91 מיליון ל"י. כשני שלישים מעלייה זו נבעו מן ההוצאה בענף "ביטוח ילדי שכירים", אשר החל לפעול באוגוסט 1965.⁴ שאר העלייה בגימלאות הביטוח הלאומי נבעה

¹ הרכבת ומינהל מקרקעי ישראל.

² ראה סעיף "עידוד היצוא התעשייתי" בפרק ג' — "מאזן התשלומים". הסכומים שזכרו כאן שונים מאלה המוזכרים בפרק ג' הואיל ואינם כוללים סובסידיות באמצעות הוזלת אשראי ותמיכה במסגרת הקרנות הענפיות (פרט להשתתפות הממשלה בקרנות אלה).

³ ראה סעיף "ההכנסות" בפרק י"א "החקלאות".

⁴ בהתאם להסדרי ביטוח זה — משלם המוסד לביטוח לאומי לשכירים 9 ל"י לחודש על כל אחד משלושת ילדיהם הראשונים, שטרם מלאו להם 18 שנים. באוגוסט 1966 הועלה הסכום ל־10 ל"י לכל ילד.

תשלומי העברה, מענקים ותמיכות מצד הממשלה, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1966	1965	
תשלומי העברה ומענקים למשקי בית:			
91	274	183	גימלאות הביטוח הלאומי
13	72	59	תגמולים ותשלומי פנסיה
4	87	83	תשלומי העברה אחרים
108	433	325	סך הכול
תשלומי העברה למוסדות שלא למטרת רווח:			
30	119	89	חינוך ותרבות
1	42	41	בריאות
3	9	6	סעד וארגונים אחרים
34	170	136	סך הכול
142	603	461	סך כל תשלומי ההעברה והמענקים
תמיכות:			
30	198	168	למוצרים ושירותים מייצור מקומי
-11	28	39	למוצרים מיבוא
47	90	43	ליצוא
66	316	250	סך כל התמיכות
208	919	711	סך כל תשלומי ההעברה והתמיכות
השתתפות בתקציבים הרגילים של הרשויות המקומיות			
4	128	124	
212	1.047	835	סך הכול כללי

מגידול של 12.5 אחוזים במספר מקבלי הגימלאות ועליית התשלום הממוצע ב־11 אחוזים. שיעורי הקיצבות ברוב ענפי הביטוח עלו. בענף הביטוח הגדול ביותר — זקנה ושאיירים — עלו שיעורי הקיצבות בינואר 1966 ב־7 אחוזים בקירוב כפיצוי על ההתייקרויות. באוקטובר 1966 הועלו בסיסי קיצבות אלה ב־18 אחוזים. באפריל 1966 הועלה שיעור מענק הלידה, וביוני 1966 הועלתה הקיצבה המשפחתית למשפחות מרובות ילדים.

תשלומי תגמולים ופנסיות מן הממשלה הסתכמו ב־72 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים תגמולים לגרדפי הנאצים, לנכי מלחמה ותשלומי פנסיות לעובדי המדינה שפרשו. תשלומי העברה אחרים למשקי בית עלו בשיעור נמוך והסתכמו בשנת 1966 ב־87 מיליון ל"י. תשלומים אלה

כוללים השתתפות בשכר לימוד מודרג בבתי ספר תיכוניים, הוצאות על מזון במוסדות בריאות, חינוך וסעד ממשלתיים, השתתפות הממשלה בהוצאות אשפות, מענקי זקנה לקשישים שאינם זכאים לגימלאות הביטוח הלאומי, מכסות סעד למשפחות נצרכות שלא באמצעות לשכות הסעד המוניציפאליות ומענקי התייקרות לשכירים.

ההקצבות למוסדות שלא למטרת רווח עלו ב-25 אחוזים והסתכמו בשנת 1966 ב-170 מיליון ל"י. כמעט כל העלייה חלה בהקצבות למוסדות חינוך — מוסדות אלה קיבלו כ-120 מיליון ל"י. קרוב ל-60 אחוזים מסכום זה קיבלו המוסדות לחינוך גבוה. התמיכות וההשתתפויות במוסדות בריאות וסעד עלו במידה מועטת והסתכמו ב-51 מיליון ל"י.¹

ההוצאות על ריבית² (למעט ריבית למוסד לביטוח לאומי ולקרן הארנונה) עלו בשנת 1966 ב-16 אחוזים והסתכמו ב-273 מיליון ל"י. בתוך אלה 140 מיליון ל"י על חשבון חובות חוץ. חלוקת הריבית לפי זמני הפירעון מראה, שב-1966 היתה הריבית על חובות לזמן קצר 28 אחוזים מכלל תשלומי הריבית.

3. קניות בחשבון הון

קניות הממשלה בחשבון הון עלו בשנת 1966 ב-20.5 אחוזים והסתכמו ב-415 מיליון ל"י. כל העלייה בקניות אלה התבטאה בגידול המלאי במחסני הממשלה³, שעה שסכום ההשקעות הישירות של הממשלה לא עלה. רוב העלייה במלאי היתה במחסני משרד המסחר והתעשייה; והיא באה עם הגידול בהיקף הקניות בתנאי אשראי לזמן קצר מספקים בחוץ לארץ, החל במחצית השנייה של שנת 1965.⁴

השקעות הממשלה במפעלי הדואר והתחבורה⁵ ובמוביל המים הארצי ירדו, ובשאר ההשקעות חלה עלייה: ההשקעות בסלילת כבישים עלו ב-9 אחוזים וההשקעות בבניינים ציבוריים עלו ב-60 אחוזים. לאחר ההאטה שחלה בהם בשנת 1965, נוכח מדיניות צמצום הבנייה הציבורית, אשר הופעלה בשנת התקציב 1965/66.

4. תשלומים לשאר הסקטור הציבורי

תשלומי התמיכות והמענקים לרשויות המקומיות⁶ הסתכמו בשנת 1966 ב-150 מיליון ל"י — עלייה בשיעור 18 אחוזים.

התמיכות הרגילות, הניתנות באמצעות משרד הפנים, כמעט לא עלו בשנת 1966. תמיכות אלה עלו בהיקף ניכר בשנים 1964 ו-1965, על מנת לכסות חלק מעליית ההוצאות של הרשויות המקומיות בדרך שתמנע העלאה בשיעור המיסים המוניציפאליים, ועלייתם פסקה עם הפשרת "הקפאת המיסים" של הרשויות (שנמשכה קרוב לארבע שנים), כאשר בשנת התקציב 1966/67 הועלו שיעורי המיסים ברוב הרשויות המקומיות.

הקצבת הממשלה לרשויות כוללת את "ההכנסה המועברת" המורכבת מ-50 אחוזים מדמי רישיונות כלי רכב ו-5 אחוזים מהכנסות מס קנייה שגובה הממשלה. העברות אלה עלו ב-28 אחוזים, בעיקר בגלל העלאת שיעורי דמי רישיונות רכב, (ההאטה בעלייה בגביות מס הקניה

¹ ראה סעיף "העברות מהסקטור הציבורי" בפרק ח', "פעולות המוסדות שלא למטרת רווח".

² בחשבונאות הלאומית נכללים תשלומי הריבית של הממשלה במסגרת ההעברות ואינם כוללים בצריכה הציבורית.

³ מלאי משרדי הממשלה — למעט מלאי של המפעלים העסקיים של הממשלה אשר נרשם כהשקעות במפעלים אלה ולא כהשקעה במלאי של הממשלה.

⁴ חישוב המלאי ב"חשבון המסחרי" (מחסני משרד המסחר והתעשייה) נעשה כאן לפי מחיר העלות. ערך המלאי שונה במידת מה בנתוני פרק ה', "ההשקעה במשק"; האחרונים הושתתו על חישוב המלאי לפי מחיר ממוצע.

⁵ לרבות תנועת המלאי במפעלים אלה.

⁶ לרבות השתתפות הקרן למניעת תאונות דרכים וקרן הארנונה (בשירותי כבאות).

מצד הממשלה הקטינה את חלקו של סעיף העברות זה בסך ה"הכנסה המועברת"). השתתפות משרדי הממשלה השונים בהוצאות חינוך, דת וסעד של הרשויות המקומיות עלו ב-17 אחוזים. בתוספת מילוות ואשראי נטו לרשויות המקומיות ובניכוי העברות מהרשויות לממשלה (כהשתתפות במימון פעולות שונות), הסתכמו העברות הממשלה נטו לרשויות ב-151 מיליון ל"י, עלייה בשיעור 5 אחוזים (לעומת שיעור עלייה שנתי ממוצע של 35 אחוזים בין השנים 1962 ל-1965).

התשלומים נטו למוסדות הלאומיים עלו פי שלושה והסתכמו ב-39 מיליון ל"י; פחתו העברות מהסוכנות היהודית המיועדות לשיכון—ואילו העברות הממשלה לצורך מימון תקציבי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית עלו במידה רבה.¹

ד. עסקות פינאנסיות

תקבולי הממשלה ממילוות² ואשראי נטו בשנת 1966 הסתכמו ב-932 מיליון ל"י; מתוכן 612 מיליון ל"י מילוות נטו לזמן ארוך ובינוני ו-320 מיליון ל"י אשראי נטו לזמן קצר (לוח 13'-1).

סך תקבולי הממשלה ממילוות ואשראי נטו ב-1966 היה גבוה ב-56 אחוזים מהסכום המקביל בשנה הקודמת. שינוי בולט חל בהרכב מקורות האשראי לממשלה. התקבולים ממילוות ואשראי נטו מחוץ לארץ פחתו ב-55 מיליון ל"י, וחלקם בכלל התקבולים ממילוות נטו ירד מ-74 אחוזים בשנת 1965 ל-42 אחוזים בשנת 1966. במקביל עלה חלקם של מילוות פנים: חלקה של מערכת הבנקאות עלה מ-9 ל-23 אחוזים, וחלקם של שאר הסקטורים המקומיים עלה מ-17 ל-35 אחוזים בכלל תקבולי הממשלה ממילוות נטו.

1. מילוות חוץ

התקבולים ממילוות לזמן ארוך מחוץ-לארץ הסתכמו בשנת 1966 ב-605 מיליון ל"י. סכום פירעון החובות לחוץ לארץ היה 301 מיליון ל"י. בתוספת הגידול באשראי לזמן קצר שנתקבל, הסתכמו התקבולים נטו ממילוות מחוץ לארץ ב-392 מיליון ל"י, לעומת 505 מיליון ל"י בשנת 1965.

התקבולים נטו ממילוות לזמן ארוך היו נמוכים בשנת 1966, בהשוואה לשנה הקודמת, ברוב סעיפי המילוות. ההכנסות נטו ממילוות העצמאות והפיתוח פחתו עד כדי מחציתם, בגלל העלייה הרבה בסכום הפדיון. ההכנסות נטו מהלוואות הבנק העולמי (למימון רשת הכבישים ונמל אשדוד) ומההלוואות באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, פחתו אף הן בהיקף ניכר. בתקבולים ממילוות נטו מממשלת ארצות הברית (לרבות הלוואות מן הבנק ליצוא ויבוא), שהינם מרכיב ההכנסה הגבוה ביותר בסעיף תקבולים זה (כ-40 אחוזים מכלל התקבולים נטו ממילוות חוץ), לא חל שינוי. בשנת 1966 נתווסף להתחייבויות הממשלה המילווה הגרמני, אשר התקבולים ממנו הסתכמו ב-120 מיליון ל"י.

2. מילוות פנים

התקבולים ממילוות פנים לזמן ארוך הסתכמו בשנת 1966 ב-384 מיליון ל"י, ואילו תשלומי הפירעון הסתכמו ב-76 מיליון ל"י. התקבולים נטו הסתכמו אפוא ב-308 מיליון ל"י: 171 מיליון ל"י מתוך אלה היו תקבולים נטו ממילווה קליטה וחסכון חובה.

¹ לפי הסכם שנערך בין הממשלה והסוכנות היהודית, הועלה בשנת הכספים 1965/66 חלקה של הממשלה במימון מחלקת ההתיישבות מ-50 אחוזים ל-75 אחוזים.
² לרבות מילוות קליטה וחסכון חובה.

לוח ז' 13

השינוי בהתחייבויות הממשלה לפי הפקטור המלווה וזמן הפירעון, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

השינוי בתקבולים נטו מ-1965 ל-1966	1966			1965
	תקבולים נטו	פירעון מילויות	מילויות שנתקבלו	תקבולים נטו
א. מילויות מחוץ לארץ				
(1) מילויות לזמן ארוך ובינוני:				
-48	53	247	300	101
מילויות העצמאות והפיתוח *				
-3	122	36	158	125
ממשלת ארה"ב **				
-23	25	2	27	48
מהבנק העולמי				
-120	-11	11	—	109
מילויות באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה				
116	115	5	120	-1
מילויות שונים ***				
-78	304	301	605	382
סך הכול לזמן ארוך				
-35	88	—	88	123
(2) אשראי לזמן קצר, נטו				
-113	392	301	693	505
סך הכול א.				

ב. מילוות בארץ

(1) מילוות לזמן ארוך ובינוני:

127	177	6	171	44
מילוות קליטה וחשבון חובה				
41	44	36	8	-33
אמיסיות של ניירות ערך שונים ****				
41	163	34	129	88
ממוסדות כספיים, גמל וביטוח				
209	384	76	308	99
סך הכול לזמן ארוך				

(2) אשראי לזמן קצר

-76	84	22	62	138
מילוות קצרי מועד ****				
55	210	—	210	155
ממערכת הבנקאות נטו				
-37	-40	—	-40	-3
אשראי אחר נטו				
-58	254	22	232	290
סך הכול לזמן קצר				

סך הכול ב.

151	638	98	540	389
-----	-----	----	-----	-----

ג. סך כל המילוות

591	989	377	612	21
(1) מילוות לזמן ארוך ובינוני				
65	320	—	320	255
(2) אשראי לזמן קצר נטו				
656			932	276
סך הכול ג.				

הערות:

1. מילוות לזמן ארוך ובינוני — לתקופה של שלוש שנים ומעלה, לרבות מילוות ברירה שניתן לפדותן גם לפני עבור שלוש שנים.
 2. איגרות חוב וניירות ערך של הממשלה שנרכשו על ידי מערכת הבנקאות נכללים במסגרת ההתחייבויות למערכת הבנקאות.
 3. שלא כבלוחות מקבילים בדוחות בנק ישראל לשנים עברו, נכללים מילוות קליטה וחשבון חובה במסגרת המילוות ולא במסגרת המיסים.
- * לרבות גידול הקרן באיגרות החיסכון של מילוות העצמאות והפיתוח וללא ניכוי הוצאות ההפצה של מילוות אלה.
- ** לרבות מילוות מן הבנק ליצוא וליבוא.
- *** התקבולים: ממילווה גרמני, הפירעונות: על חשבון מילווה צרפתי ומילווה קנדי.
- **** בניכוי איגרות חוב וניירות ערך אחרים שרכשה מערכת הבנקאות.

בגביית מילואות הקליטה החלה הממשלה בחודש אוקטובר 1961. בשנת התקציב 1962/63 הוטל, נוסף על כך, מילואות חסכון חובה (אשר התקבולים ממנו הופקדו בבנק ישראל), שנה לאחר מכן אוחדו שני המילואות.

אף כי נקבעו מראש תנאי המילואות ומועדי פירעונם¹, נרשמו אלה במערכת החשבונות הלאומיים בדו"חות בנק ישראל לשנים 1961 ואילך כמיסים, וזאת בהתחשב ביחס הציבור אליהם, שהושפע מצמידות המילואות למס (מילואות הקליטה נגבים כאחוז קבוע ממס הכנסה: 18 אחוזים לגבי שכירים ועצמאיים ו-12 אחוזים לגבי חברות) ומדרך גבייתם, שנעשתה באמצעות מנגנוני מס הכנסה. כמו כן לא קיבלו משלמי המס אסמכתא כלשהי המאשרת את התחייבות הממשלה כלפיהם. איגרות מילואות הקליטה הראשונים חולקו רק כעבור 3 או 4 שנים ממועד הגבייה — ונילונות היתה מועטת ביותר.

הפירעון הראשון של מילואות חסכון חובה תשכ"ב-1962 מצד הממשלה שחל באפריל 1966 נתן דחיפה להתפתחות שוק לאיגרות מילואות קליטה (והן אף החלו להיות נסחרות בבורסה באפריל 1967). התפתחות זו צמצמה את השוני בין מילואות הקליטה לבין איגרות חוב ומילואות אחרים שקיבלה הממשלה מהציבור, ולפיכך הוכללו בשנה זו התקבולים ממילואות אלה במסגרת התקבולים ממילואות פנים לזמן ארוך ולא במסגרת התקבולים ממיסים². התקבולים ממילואות אלה היו שקולים בשנת 1966 כנגד 16 אחוזים מגביות מס הכנסה (פרט לניכוי מס מריבית במקור), לעומת 13 אחוזים אשתקד³.

הנפקות מילואות הממשלה לזמן ארוך ירדו מ-78 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-51 מיליון ל"י בשנת 1966. לאחר ניכוי תשלומי הפירעון על אמסיות קודמות הסתכמה ההכנסה נטו ממילואות אלה ב-15 מיליון ל"י, לעומת הכנסה נטו של 41 מיליון ל"י בשנה הקודמת. למעלה ממחצית מהתקבולים בשנת 1966 נבעה מרכישה נטו של איגרות חוב מצד מערכת הבנקאות. המכירות נטו לציבור הסתכמו ב-8 מיליון ל"י בלבד. התקבולים נטו ממילואות פנים לזמן ארוך ממוסדות כספיים (לרבות מוסדות גמל וביטוח ומפעל הפיס) הסתכמו ב-129 מיליון ל"י.

העלייה בחוב נטו, למערכת הבנקאות נמשכת זו השנה הרביעית. בשנת 1966 עלה חוב זה ב-210 מיליון ל"י, מתוכם 177 מיליון ל"י לבנק ישראל⁴.

האשראי לזמן קצר שלא ממערכת הבנקאות, עלה ב-22 מיליון ל"י, לעומת ירידה בסך 113 מיליון ל"י בשנת 1965. חלק גדול מהעלייה מקורו בגידול ההכנסות ממילואות קצרי מועד, שהיקף מכירותיהם לציבור עלה במידה ניכרת כתוצאה מסדרת פעולות שנקט בנק ישראל לשיפור רווחיותן ולקידום מכירותיהם⁵. ההכנסות נטו מסע"ף זה הסתכמו ב-62 מיליון ל"י — לעומת פדיון נטו בסך 76 מיליון ל"י בשנת 1965.

3. מתן אשראי במסגרת תקציב הפיתוח

בשנת 1966 נתנה הממשלה לסקטורים אחרים במשק, במסגרת תקציב הפיתוח, מילואות בסכום 512 מיליון ל"י, סכום הנופל במעט מהסכום שניתן בשנה הקודמת. בנוסף לכך ניתנו 54 מיליון ל"י הלוואות למוסדות הלאומיים ולרשויות המקומיות. חלקן של ההלוואות שניתנו לזמן

¹ מילואות הקליטה צמודים למדד יוקר המחיה ונושאים ריבית שנתית של 4.5 אחוזים. מועד פירעונם הוא לאחר 15 שנים.

² גם כיום לא מקבלים נותני מילואות הקליטה את האיגרות, אלא כעבור מספר שנים — בזאת שונים מילואות אלה מאיגרות חוב ומילואות אחרים שמקבלת הממשלה מהציבור.

³ השינוי ביחס זה בא כתוצאה מגביות של מילואות קליטה בהיקף ניכר בנין שנת 1965.

⁴ החוב למערכת הבנקאות כולל, כאמור לעיל, גם מילואות לזמן ארוך וניירות ערך ממשלתיים (לרבות ניירות ערך ממשלתיים — בסך 11 מיליון ל"י — שקנה בנק ישראל במסגרת פעולותיו בשוק הפתוח).

⁵ ראה סעיף "פעולות בנק ישראל בשוק הפתוח", פרק ט"ו "אמצעי התשלום, האשראי והמוסדות הבנקאיים".

ארוך בסך תשלומי הממשלה פחת בשנת 1966, בהמשך לתהליך שהחל בשנת 1962 — עם העברת תפקיד מתן האשראי לידי מוסדות כספיים ציבוריים הפועלים בהכוונת הממשלה. כמו כן נבעה הירידה במידה רבה מהירידה בהיקף ההשקעות במשק, אשר המילויות מהממשלה הינם מרכיב חשוב במימון.

המילויות למימון השיכון היו יותר ממחצית כלל המילויות שניתנו, והם הסתכמו בכ-280 מיליון ל"י — ירידה בשיעור 10 אחוזים לעומת 1965. בהוצאות על בניית שיכון לעולים, חלה ירידה של 40 אחוזים. הקטנת ההוצאות בסעיף זה החלה עוד בשנת 1965, בעקבות הירידה

לוח ז' 14

מילויות שניתנו* במסגרת תקציב הפיתוח לפי הענף הכלכלי ולפי הסקטור הלווה, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)	1966	1965	
לפי הענף הכלכלי:			
-29	280	309	שיכון
16	64	48	חקלאות והשקיה**
-24	18	42	חשמל
6	34	28	מחצבים, מכרות וקידוחי נפט
4	29	25	תעשייה ומלאכה
11	20	9	תחבורה
11	67	56	שירותים ושונות
-5	512	517	סך הכול***
לפי הסקטור הלווה:			
35	177	142	משקי בית
-68	246	314	חברות הסקטור הציבורי
19	65	46	עסקים פרטיים
6	7	1	מוסדות כספיים
3	17	14	מוסדות שלא למטרת רווח
-5	512	517	סך הכול***
2	30	28	למוסדות הלאומיים
-5	24	29	לרשויות המקומיות
-8	566	574	סך כל המילויות

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

בהיקף העלייה ארצה. ההוצאות על בנייה, במסגרת תכניות לחיסול משכנות עוני ושיכון באזורי פיתוח ובהתיישבות — עלו.

ההלוואות למימון חקלאות והשקיה עלו והסתכמו ב־64 מיליון ל"י. חלה עלייה בהיקף המימון שניתן ל"מקורות", "תה"ל" ומשקים חקלאיים לצורך הקמת מפעלי השקיה מקומיים ואזוריים ובמימון שניתן לשם הגברת הייצור החקלאי (לרבות פעולות לריכוז אשראי ב"משקים צמודים"). עלה גם היקף המימון לתעשייה ומלאכה (בעיקר הגדלת ההשתתפות במוסדות כספיים שונים לפיתוח התעשייה), למחצבים ומכרות (הלוואות לחברות הסקטור הציבורי, בעיקר למפעלי ים המלח), ולתחבורה (בעיקר הלוואות לחברת "צים"). בהלוואות לחברת החשמל חלה ירידה. התחלקות המימון לפי ענפי המשק ולפי סקטורים ניתנת בלוח ז' 14.

4. גביות על חשבון הלוואות

הגביות על חשבון הלוואות מתקציב הפיתוח ומכירת מניות ירדו בשנת 1966 והסתכמו ב־79 מיליון ל"י. הכנסות הממשלה מגביות מתפתחות בכיוון הפוך מזה שניתן היה לצפות לו, בהתחשב בהיקף ההלוואות אשר הממשלה מעניקה מדי שנה. יתרת הזכויות של הממשלה, שנוצרו במסגרת תקציב הפיתוח, הסתכמה בסוף מארס 1966 ב־3,315 מיליון ל"י. בתוך זה 900 מיליון ל"י הן השקעה במניות, (לרבות סכומים שניתנו תחילה כהלוואות אך הומרו בתקופה מאוחרת יותר להון מניות), ו־70 מיליון ל"י שלגביהן טרם נקבע אם ייחשבו כהלוואה או כהשקעה במניות. יתרת ההלוואות שעמדו לגבייה הסתכמה איפוא בסוף מארס 1966 ב־2,345 מיליון ל"י. ההכנסה מגביות על חשבון ההלוואות² היתה שקולה בשנת 1966 כנגד 3.2 אחוזים בלבד מיתרת הלוואות הממשלה בסוף מארס 1966. בשנה שעברה היה שיעור הגבייה 4.6 אחוזים. חלק לא מבוטל מיתרת ההלוואות הזו, אין גובים עליו כלל קרן — המדובר בהלוואות שעליהן גובים ריבית בלבד ובהלוואות אשר לגביהן נדחה מועד הפירעון. הירידה בשיעור הגבייה בשנת 1966, מצביעה על כך, שהממשלה הגדילה בשנה זו את היקף התמיכות הסמויות, שניתנו בעיקר לחברות הסקטור הציבורי, באמצעות דחיית פירעון חובות.

ה. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

בלוח ז' 15 מובא הרכב ההוצאות של הממשלה לפי הייעוד בשנים 1965 ו־1966.³ בשנת 1966 נמשך הגידול בחלקם של השירותים הסוציאליים בכלל תשלומי הממשלה. במסגרת שירותים אלה עלה משקל ההוצאות על חינוך ותרבות, סעד ובריאות. חלק ההוצאות על שיכון ירד, בהמשך לירידה שהחלה בשנה הקודמת עם צמצום הבנייה. העלייה בהוצאות על חינוך חלה בעיקר בהוצאות על חינוך יסודי. הוצאות אלו עלו במידה רבה עקב העלויות בשכר המורים והעובדים. כמו כן עלו ההוצאות על החינוך העל־יסודי וההקצבות למוסדות חינוך גבוה. העלייה בהוצאות הסעד נגרמה בעיקר על ידי הגידול הניכר בסך תשלומי גימלאות הביטוח הלאומי והעלייה בהוצאות הבריאות באה עקב הגדלת התמיכות במוסדות רפואה וההוצאות בבתי החולים הממשלתיים.

חלקן של ההוצאות על שירותים כלליים בכלל הוצאות הממשלה ירד במקצת. במסגרת שירותים אלה, ירד משקל ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים. חלקן של ההוצאות על מינהל כללי, משטרה ומשפטים לא השתנה בין השנים 1965 ל־1966.

¹ להוציא הלוואות למוסדות הלאומיים, לרשויות המקומיות, לרשות הנמלים וכן הסכום שנרשם על חשבון מוביל המים הארצי ושטרם הוחלט אם יהיה הלוואה לחברת "מקורות". במסגרת הדיון בפרק זה חושבו הוצאות הקמת מוביל המים הארצי ופיתוח הנמלים כהשקעה ישירה של הממשלה.

² גבייה על חשבון הלוואות מתקציב הפיתוח — פרס להכנסות ממכירת מניות.

³ ההוצאות בלוח זה אמורות גם לגבי ההעברות לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים.

הוצאות הממשלה * לפי הייעוד, 1965 ו-1966

כלל ההוצאות		1965		1966			
1965	1966	כלל ההוצאות	כלל ההוצאות	מתן אשראי	קניות בחשבון הון	תשלומי ריבית ופירעון מילחת	הוצאות שוטפות
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)				שירותים כלליים	
4.5	4.1	182	194	1	19	—	174 מינהל כללי
23.5	22.4	952	1,073	—	—	—	1,073 ביטחון ותקציבים מיוחדים
2.6	2.7	106	130	—	8	—	122 משטרה ומשפטים
0.9	0.9	35	42	13	1	—	28 שירותים ציבוריים, לנמ"א **
31.5	30.1	1,275	1,439	14	28	—	1,397 סך הכול
						שירותים סוציאליים	
10.1	11.8	411	563	48	5	—	510 חינוך, תרבות ודת
7.9	9.0	322	431	1	2	—	428 ביטוח לאומי וסעד
3.8	4.5	154	217	1	23	—	193 בריאות
7.4	6.3	299	300	280	8	—	12 שיכון
29.2	31.6	1,186	1,511	330	38	—	1,143 סך הכול
						שירותים כלכליים	
						חקלאות ופיתוח	
7.6	6.5	309	311	94	28	—	189 מקורות מים
3.3	3.1	136	148	81	—	—	67 תעשייה, מחצבים ומכרות
7.7	7.5	312	357	24	262	—	71 תחבורה ותקשורת
1.7	2.3	68	109	20	17	—	72 שירותים כלכליים אחרים
20.3	19.4	825	925	219	307	—	399 סך הכול
						שירותים שאינם ניתנים לסיווג	
8.3	8.0	336	377	—	—	377	— פירעון מילוחות ***
5.9	5.8	239	279	—	—	279	— תשלומי ריבית
4.8	5.1	195	246	2	42	—	202 שונות ****
19.0	18.9	770	902	2	42	656	202 סך הכול
100.0	100.0	4,056	4,777	565	415	656	3,141 סך הכול כללי

* למעט הוצאות שוטפות של מפעלי הדואר והתחבורה ולרבות העברות לרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים וכלל הוצאות המוסד לביטוח לאומי.

** לא נזכר במקום אחר. בעיקר תחנת השידור ומחקר כללי.

*** פירעון מילוח לזמן ארוך.

**** בעיקר מענקים לרשויות המקומיות, תמיכות במצרכי יבוא ומלאי במחסני משרד המסחר והתעשייה.

במסגרת השירותים הכלכליים, נמשכה הירידה בחלק ההוצאות על חקלאות ופיתוח מקורות מים, ירידה שהחלה בשנת 1964 עם הירידה בהשקעות בענף זה — בעיקר ירדו ההשקעות במוביל המים הארצי.

3. המוסדות הלאומיים

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

סך התשלומים של המוסדות הלאומיים, לרבות פירעון חובות, עלה בשנת 1966 ב־13 מיליון ל"י, לעומת השנה הקודמת, והסתכם ב־404 מיליון ל"י.

קניות המוסדות בחשבון שוטף ובחשבון הון ירדו; בעיקר ההוצאות הקשורות בעלייה לארץ — עקב הירידה במספר העולים ארצה. הירידה בקניות השוטפות היתה מלווה גם בירידה במספר העובדים במוסדות הלאומיים. למרות ירידה זו עלו במידה רבה ההוצאות על שכר וזאת בגלל

לוח ז' 16

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים ומימון, 1964 עד 1966

(מיליוני ל"י במחירים שוטפים)

השינוי מ־1965 ל־1966	1966	1965	1964	
—	19	19	17	א. החיסכון
—	—	—	—	הכנסות בחשבון השוטף
—	—	—	—	בניכוי:
-5	218	223	217	הוצאות בחשבון השוטף *
-5	-199	-204	-200	סך כל החיסכון
-21	36	57	54	ב. הוצאות בחשבון ההון **
-26	235	261	254	ג. עודף הביקוש (ב פחות א)
מקורות למימון עודף הביקוש				
-47	174	221	192	ד. מחוץ לארץ
4	46	42	70	תקבולים חד צדדיים
-43	220	263	262	מלוות נטו ואשראי
19	6	-13	9	ה. מערכת הבנקאות
-2	9	11	-17	ו. אשראי נטו
-26	235	261	254	מסקטורים אחרים במשק
-26	235	261	254	סך הכול (ד+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 מלוות, פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

תשלום הפרשי שכר לעובדים, לאחר השלמת חלק גדול ממלאכת סיווג העובדים המינהליים במשך שנת 1966.

בהיקף ההלוואות אשר ניתנו בארץ (בעיקר הלוואות הניתנות על ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ליישובים חקלאיים) — כמעט שלא חל שינוי. לעומת זאת, חלה עלייה ניכרת בתשלומי הקרן והריבית על חובות חוץ ופנים.

התקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ ירדו, לראשונה מאז 1960, ב-21 אחוזים. לעומת זאת, עלו התקבולים מהמילואות והאשראי נטו מחוץ לארץ ב-10 אחוזים. התקבולים נטו ממילואות ואשראי בארץ ירדו, פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.

א. פעולות המוסדות הלאומיים

הכנסות המוסדות ממקורות פנים (פרט למילואות) הינם חלק קטן בלבד מכלל הכנסותיהם. שלא כשאר רשויות הסקטור הציבורי, אין המוסדות גובים מיסים, ומקור ההכנסה העיקרי שלהם הוא תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ. משום כך כרוכה פעולתם בארץ ביצירת עודף ביקוש בהיקף ניכר.¹

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים ירד בשנת 1966 ב-26 מיליון ל"י והסתכם ב-235 מיליון ל"י. הירידה נבעה בעיקרה מהקטנת ההוצאות בחשבון הון — ההעברות לממשלה והוצאת הפיתוח של הקרן הקיימת לישראל — ובחלקה — כתוצאה מהירידה בהוצאות השוטפות (לוח ז'16). עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים מומן, כאמור, בעיקרו על ידי תקבולים מחוץ לארץ (העברות חד צדדיות ומילואות). המימון מסקטורים מקומיים, לרבות מערכת הבנקאות, הגיע בשנת 1966, ל-6 אחוזים בלבד מעודף הביקוש.

בלוח ז'17 מובא "מאזן התשלומים" של המוסדות הלאומיים לפי סוגי התשלומים והתקבולים. נעשתה בו הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין העסקות הפינאנסיות. העסקות עם הממשלה נרשמו בנפרד.

במסגרת העסקות במוצרים ושירותים עלו התשלומים על התקבולים ב-61 מיליון ל"י. התשלומים כוללים קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון, תשלומי העברה, מענקים, תמיכות וריבית, והתקבולים כוללים העברות חד צדדיות מחו"ל ומכירות והעברות מקומיות. במסגרת העסקות הפינאנסיות היה סכום המילואות והאשראי שקיבלו המוסדות גבוה ב-27 מיליון ל"י מסכום ההלוואות שהם נתנו. התקבולים נטו משאר הסקטור הציבורי (לרבות שינויים במילואות) הסתכמו ב-34 מיליון ל"י.

ב. התקבולים

התקבולים החד צדדיים מחוץ לארץ ירדו ב-47 מיליון ל"י והסתכמו ב-174 מיליון ל"י. ירידה זו באה לאחר עלייה רצופה בהכנסות ממקור זה מאז שנת 1960. עיקר הירידה חל בתקבולי השילומים מגרמניה, שירדו מ-40 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-10 מיליון ל"י בשנת 1966. המקורות העיקריים האחרים לתקבולים חד צדדיים הם: המגבית היהודית המאוחדת בארצות הברית, המגביות באירופה ובקנדה ותרומות לקרן הקיימת ולעליית הנוער. גם במקורות אלה (פרט לתרומות לעליית הנוער) חלו ירידות. יתכן שירידת התקבולים מהמגביות השונות מוסברת על ידי הירידה בהוצאות הקשורות בעלייה, בארץ ובחוץ לארץ, עם הירידה במספר העולים ארצה. ההכנסות בארץ נובעות מדמי חכירה של הקרן הקיימת, מהעברות ומכירות מקומיות שונות. הכנסות אלה כמעט שלא השתנו, והן הסתכמו בשנת 1966 ב-30 מיליון ל"י.

¹ עודף הביקוש מוגדר כפער בין סך הקניות בחשבון שוטף ובחשבון הון לבין סך ההכנסות המקומיות (פרט לעסקות פינאנסיות).

לוח ז' 17

"מאזן התשלומים" של המופדות הלאומיים לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1965	1966	העלייה או הירידה (-)	תשלומים	1965	1966	העלייה או הירידה (-)
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ	221	174	-47	קניות בחשבון שוטף:	78	84	6
הכנסות שונות בארץ	31	30	-1	בארץ *	38	21	-17
				בחוץ לארץ	40	34	-6
				קניות בחשבון הון *	80	82	2
				תשלומי ריבית	41	44	3
				תשלומי העברה, מענקים ותמיכות			
סך הכול	252	204	-48	סך הכול	277	265	-12
עסקות בנכסים פינאנסיים							
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	8	11	3	הלוואות לזמן ארוך	74	75	1
מילואות לזמן ארוך:				פירעון מילואות לזמן ארוך:			
מחוץ לארץ	30	72	42	בחוץ לארץ	25	51	26
בארץ **	73	46	-27	בארץ	15	13	-2
אשראי לזמן קצר, נטו:							
מחוץ לארץ	37	25	-12				
בארץ **	-9	6	15				
ממערכת הבנקאות	-13	6	19				
סך הכול	126	166	40	סך הכול	114	139	25
עסקות עם שאר הסקטור הציבורי							
מהממשלה והרשויות המקומיות, נטו	13	34	21				
סך כל התקבולים	391	404	13	סך כל התשלומים	391	404	13

* להוציא סחורות ושירותים שנמסרו כהלוואה או בהעברה.

** פרט למערכת הבנקאות.

ח פ ק ו ר : מעובד לפי נתוני הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

התקבולים נטו ממילות ואשראי (לרבות ממערכת הבנקאות) הסתכמו בשנת 1966 ב־91 מיליון ל"י, לעומת 76 מיליון ל"י בשנת 1965. 46 מיליון ל"י היו תקבולים ממילות ואשראי נטו מחוץ לארץ; בתוך זה 21 מיליון לזמן ארוך ובינוני, כשהמקורות העיקריים הם מוסדות כספיים בארצות הברית ובאירופה ותברת "אמפל".

מילות ואשראי נטו, שנתקבלו מסקטורים שונים בארץ, הסתכמו ב־45 מיליון ל"י, לעומת 36 מיליון ל"י אשתקד. התקבולים מאמיסיות איגרות חוב במטבע מקומי עלו. לאחר ניכוי הפדיון היו התקבולים נטו ממקור זה 13 מיליון ל"י.¹ כמעט את כל איגרות החוב רכשו קופות הגמל במסגרת "ההשקעות המוכרות" שלהן. אמיסיות איגרות חוב במטבע חוץ² ירדו מ־64 מיליון ל"י בשנת 1965 ל־19 מיליון ל"י בשנת 1966. רוב האיגרות נרכשו בארץ מכספי פיקדונות במטבע חוץ של תושבים מקומיים.

יתרות האשראי לזמן קצר ממקורות פנים עלו ב־12 מיליון ל"י. מחצית מעלייה זו היתה גידול החוב למערכת הבנקאות.

ג. התשלומים

ההוצאות השוטפות של המוסדות הלאומיים (קניות, תשלומי העברה, ריבית ותמיכות) הסתכמו בשנת 1966 ב־231 מיליון ל"י — ירידה של 4.5 אחוזים לעומת 1965.

הקניות השוטפות בארץ ובחוץ לארץ הסתכמו ב־105 מיליון ל"י — ב־11 מיליון ל"י פחות מהקניות בשנה הקודמת. ההוצאות על שכר עלו ב־21 אחוזים, למרות ירידה של למעלה מ־4 אחוזים במספר העובדים.³ בשנת 1966 הושלם רוב מלאכת סיווג העובדים המינהליים לפי סולם השכר החדש ושולמה להם יתרת הפרשי השכר המגיעים להם מאפריל 1964. משום כך עלה השכר הממוצע ב־28 אחוזים, שיעור הגבוה מעליית השכר הממוצע של שאר עובדי הסקטור הציבורי. שאר הקניות השוטפות, פרט לשכר, ירדו. ההוצאות הישירות על עלייה, לרבות הסעת עולים, ירדו ב־35 אחוזים.

תשלומי הריבית עלו במידה מועטת משיעורי העלייה בהם בשנים הקודמות והסתכמו ב־82 מיליון ל"י, אך חלקם בסך הקניות וההעברות של המוסדות עלה והגיע ל־31 אחוזים. עליה מתונה חלה בתשלומי ההעברה, בעיקרם הקצבות לעולים ומוסדות שלא למטרת רווח.

השקעות המוסדות הלאומיים — השקעות אלו הן בעיקרן עבודות פיתוח, הכשרת קרקע וייצור של הקרן הקיימת — ירדו ב־6 מיליון ל"י והסתכמו ב־34 מיליון ל"י.

בהלוואות לזמן ארוך שנתנו המוסדות הלאומיים כמעט שלא חל שינוי, והן הסתכמו בשנת 1966 ב־75 מיליון ל"י. הלוואות אלה הן בעיקר הלוואות מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית אשר ניתנו למשקים חקלאיים. היקף הלוואות אלה נמצא בירידה מזה כמה שנים, עם הירידה בהיקף ההשקעות בחקלאות והעברת חלק מפעולות המימון של המשקים החקלאיים לידי הממשלה.

ד. הוצאות המוסדות הלאומיים לפי הייעוד

בלוח ז' 18 מובא הרכב ההוצאות של המוסדות הלאומיים לפי הייעוד.⁴ חלקם של פירעון המילות ותשלומי הריבית בכלל הוצאות המוסדות הלאומיים המשיך לעלות והגיע בשנת 1966 ל־35 אחוזים. חלקם של השירותים הכלליים ירד. בעיקר ירד חלקן של

¹ לאחר ניכוי הגידול באגרות חוב של הסוכנות היהודית שבידי הממשלה.

² איגרות חוב במטבע חוץ על שם חברת "הוליס", השייכת לסוכנות היהודית ורשומה בחוץ לארץ.

³ בעיקר בגלל העברת מינהל ההדרכה ממחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית לידי הממשלה.

⁴ ההוצאות בלוח זה אמורות גם לגבי העברות לממשלה.

הרכב הוצאות המוסדות הלאומיים לפי הייעוד*, 1964 עד 1966

(אחוזים)

1966	1965	1964	
			שירותים כלליים
6.7	6.9	6.7	מינהל כללי
8.3	13.1	16.8	עלייה**
2.5	3.4	3.0	פעולות אחרות בחוץ לארץ***
17.5	23.4	26.5	סך הכול
			שירותים סוציאליים
9.2	7.4	6.7	חינוך ותרבות****
6.7	5.7	4.2	סעד ובריאות
1.8	4.6	7.4	שיכון
17.7	17.7	18.3	סך הכול
			שירותים כלכליים
27.9	28.9	28.2	חקלאות ופיתוח מקורות מים
1.2	0.9	1.2	שירותים כלכליים אחרים
29.1	29.8	29.4	סך הכול
			שירותים שאינם ניתנים לסיווג
15.4	9.5	9.7	פירעון מילות
19.4	19.1	16.1	תשלומי ריבית
0.9	0.5	—	שונות
35.7	29.1	25.8	סך הכול
100.0	100.0	100.0	סך הכול כללי
434	419	404	סך הכול (מיליוני ל"י)

* לרבות תשלומים ברוטו לממשלה.

** הוצאות הסעה וטיפול ראשון בעולים.

*** הוצאות משרדים ונציגויות, והוצאות חינוך ותרבות בחוץ לארץ.

**** בארץ בלבד.

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

ההוצאות על עלייה (הוצאות ישירות לרבות הוצאות הסעה, והוצאות על טיפול ראשון וקליטה בארץ), והוא הגיע בשנת 1966 ל-8 אחוזים מכלל ההוצאות, לעומת 17 אחוזים בשנת 1964. כ-28 אחוזים מכלל ההוצאות של המוסדות הלאומיים בשלוש השנים האחרונות הוקדשו לחקלאות, דרך הוצאות פיתוח, הכשרת קרקע, ייעור ומתן הלוואות ושירותים אחרים למשקים חקלאיים.

בתחום ההוצאות על שירותים סוציאליים, חלה ירידה במשקל ההוצאות על שיכון, עם הירידה בבניית שיכון לעולים, אשר הסוכנות היהודית משתתפת בחלק ממימונו. במשקל ההוצאות על חינוך ותרבות¹ חלה עליה. חלקם של השירותים הסוציאליים בכלל ההוצאות של המוסדות הלאומיים לא השתנה בשלוש השנים האחרונות ועמד על 18 אחוזים.

4. הרשויות המקומיות

היקף התשלומים של הרשויות המקומיות² כפי שהוא נמדד ב"מאזן-התשלומים" שלהן, עלה ב-1966 ב-11 אחוזים והסתכם ב-824 מיליון ל"י³. קצב הגידול של הקניות השוטפות וההשקעות הואט, ואילו שיעור הגידול בתקבולים ממיסים עלה, לפיכך הואט גידול החיסכון השלילי ועודף הביקוש של הרשויות.

בשנה הנסקרת הועלו רוב שיעורי המיסים המוניציפאליים על פי הסכם עם הממשלה, על מנת לצמצם את הגירעון בתקציבי הרשויות המקומיות. שינוי זה בא לאחר שהממשלה מנעה במשך קרוב לארבע שנים (מאז שנת הכספים 1962/63) העלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים בהגדילה, כתמורה, את השתתפותה בתקציבי פעולות שונים של הרשויות. עם העלאת שיעורי המיסים צמצמה הממשלה את חלקה במימון פעולות הרשויות במידה רבה.

קניות הרשויות בחשבון שוטף עלו ב-19 אחוזים לעומת עלייה בשיעור 28 אחוזים בשנה הקודמת. רוב גידול בקניות אלה בשתי השנים בא כתוצאה מעליית ההוצאות על שכר, עם הגידול במספר העובדים ובשכר הממוצע לעובד. קניות הרשויות בחשבון הון ירדו ב-6 אחוזים, לעומת עלייה שנתי ממוצעת בשיעור 26 אחוזים בין השנים 1962 ל-1965. ירידה זו נגרמה בעיקר על ידי פעולות מכוונות של הממשלה להקטנת היקף ההוצאות בתקציבי הפיתוח של הרשויות השונות.

א. פעולות הרשויות המקומיות

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות עלה בשנת 1966 ב-6 מיליון ל"י והסתכם ב-178 מיליון ל"י. הגידול בעודף הביקוש בשנה הקודמת היה רב יותר: 61 מיליון ל"י. ההאטה בגידול עודף הביקוש מוסברת בעיקר בעליית ההכנסות ממיסים בעקבות העלאת שיעורי המיסים בשנת 1966 ובירידה בהיקף ההשקעות של הרשויות.

בחישוב עודף הביקוש נכללו העברות מהממשלה—אלה הסתכמו ב-135 מיליון ל"י. העברות אלה נועדו לממן בעיקר פעולות שוטפות של הרשויות, וחלקן במימון עודף הביקוש של הרשויות, כפי שהוא נמדד ללא העברות הממשלה⁴, מגיע ל-45 אחוזים. יתר עודף הביקוש מומן באמצעות אשראי ומילווה נטו משאר המשק (לרבות שאר הסקטור הציבורי). חלקם של המילווה נטו משאר הסקטור הציבורי וממערכת הבנקאות במימון עודף הביקוש ירד, ואילו חלקו של האשראי והמילווה נטו ממקורות אחרים בארץ (מוסדות כספיים, קופות גמל, מפעל הפיס וכן קבלנים וספקים) עלה.

¹ פרט להוצאות חינוך ותרבות בחוץ לארץ.

² הרשויות המקומיות כוללות את העיריות, המועצות המקומיות, המועצות האזוריות, המועצות הדתיות ואיגודי הערים; כמו כן נכללות ההוצאות המוניציפאליות של הקיבוצים והמושבים.

³ לפי רישום ברוטו של המילווה לזמן ארוך ורישום נטו של האשראי וההלוואות לזמן קצר והמילווה מן הממשלה וממערכת הבנקאות. (על יסוד רישום נטו של כלל המילווה, עלה היקף התשלומים בשיעור דומה והסתכם ב-773 מיליון ל"י).

⁴ עודף ביקוש זה זהה לעודף ההוצאות על ההכנסות במסגרת העסקות במוצרים ובשירותים ב"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות, (ראה לוח ז'20').

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימון, 1964 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1965 ל-1966	1966	1965	1964	
				א. הכנסות בחשבון השוטף
42	310	268	250	מיסים
9	73	64	54	הכנסות אחרות *
15	128	113	77	העברות מהממשלה
66	511	445	381	סך הכול
				ב. הוצאות בחשבון השוטף
70	428	358	280	קניות (בניכוי מכירות)
13	93	80	63	העברות ותמיכות
6	29	23	18	ריבית נטו
89	550	461	361	סך הכול
-23	-39	-16	20	ג. החיסכון ('א' פחות ב')
				ד. הוצאות בחשבון ההון
-17	204	221	190	קניות (בניכוי מכירות)
—	-65	-65	-59	העברות נטו **
-17	139	156	131	סך הכול
6	178	172	111	ה. עודף הביקוש ('ד' פחות ג')

מימון עודף הביקוש

				ו. אשראי נטו
-9	20	29	11	משאר הסקטור הציבורי
-12	40	52	5	ממערכת הבנקאות
27	119	92	93	משאר המשק
—	-1	-1	2	מחוץ לארץ
6	178	172	111	סך הכול

* העברות מקומיות והכנסה מרכוש פרט לריבית.

** בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

בלוח ז' 20 מובא "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לשנים 1965 ו-1966, לפי סוגי התשלומים והתקבולים העיקריים. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העסקות במוצרים ושירותים, העסקות הפינאנסיות והעסקות עם שאר הסקטור הציבורי.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי סוג התקבולים והתשלומים, 1965 ו-1966

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1965	1966	השינוי מ-1965 ל-1966	תשלומים	1965	1966	השינוי מ-1965 ל-1966
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים	268	310	42	קניות: בחשבון שוטף	360	430	70
הכנסות שונות	142	146	4	בחשבון הון	226	210	-16
				תשלומי ריבית	23	29	6
				תשלומי העברה	88	101	13
				ותמיכות *			
סך הכול	410	456	46	סך הכול	697	770	73
עסקות בנכסים פינאנסיים							
מילואות לזמן ארוך בארץ:	107	132	25	השתתפות בהון חברות	3	3	—
אשראי לזמן קצר, נטו:	52	40	-12	פירעון מילואות לזמן ארוך:	1	1	—
ממערכת הבנקאות	30	40	10	בחוץ לארץ	42	50	8
ממקורות אחרים בארץ				בארץ			
סך הכול	189	212	23	סך הכול	46	54	8
עסקות עם שאר הסקטור הציבורי							
השתתפות הממשלה, נטו	115	136	21				
מילואות, נטו:	29	15	-14				
מהממשלה	—	5	5				
מהמוסדות הלאומיים							
סך הכול	144	156	12				
סך כל התקבולים	743	824	81	סך כל התשלומים	743	824	81

* לרבות הגירעון השוטף של מפעלי המים והמפעלים האחרים.

ב. התקבולים

1. המיסים ותשלומי החובה האחרים

תקבולי הרשויות המקומיות ממיסים עלו בשנת 1966 ב־15.5 אחוזים והסתכמו ב־310 מיליון ל"י.

בשנים 1962 עד 1964 עלו תקבולי הרשויות ממיסים מדי שנה ב־24 אחוזים בקירוב — למרות הקפאה כמעט כללית בשיעורי הארנונה, וזאת בגלל השינוי בבסיסי המס, כגון הגדלת שומות על בניינים ומגרשים, עם עליית ערכם בעקבות הגיאות בשוק נכסי דלא נייד, ותוספת חדרי מגורים חדשים (שהם הבסיס העיקרי לגביית הארנונות), בעיקר באזורי בנייה חדשים ובדירות גדולות יותר אשר שיעורי הארנונה עליהן גבוהים מהממוצע.

השפל, שהחל לשרור בשוק המקרקעין בשנת 1965, והירידה שחלה בהתחלות בנייה באותה שנה, גררו ירידה בהכנסות הרשויות ממיסים הקשורים בבנייה ומקרקעין והאטה ניכרת בכלל תקבולי הרשויות ממיסים. תקבולים אלה עלו בשנת 1965 ב־7 אחוזים בלבד. במשך שנת 1966 הועלו במידה רבה שיעורי הארנונות השונות, מיסי העסקים, והאגרות על שירותים שונים ברוב הרשויות המקומיות. העלאה זו בשיעורי המס היא שמסבירה את העלייה בתקבולים ממיסים בשנת 1966. עלייה אשר באה למרות הירידה הרבה בהיקף הבנייה והשפל שהמשיך לשרור בשוק המקרקעין.

תקבולי החובה האחרים (פרט למיסים) הסתכמו בשנת 1966 ב־146 מיליון ל"י. קצב הגידול בתקבולים אלה הואט בשנת 1966 והגיע ל־3 אחוזים, לעומת 14 אחוזים בשנת 1965 ו־22 אחוזים בשנת 1964. כמחצית מכלל ההכנסות מתשלומי החובה באה מבעלי בתים ומגרשים, שחויבו בהשתתפות בהוצאות פיתוח של כבישים, מדרכות וביוב ובעד התקנת מדי מים. תקבולים אלה הסתכמו ב־65 מיליון ל"י והיו שקולים כנגד שליש מההשקעות (בדומה לשנים הקודמות). הירידה בהשקעות של הרשויות השפיעה על תקבולים אלה אשר ירדו בשנת 1966 ב־16 אחוזים. כ־70 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 הזנה של ילדיהם בבתי ספר ובקייטנות. תקבולים אלה עלו ב־15 אחוזים וגם בהם נגרמה העלייה בעיקרה על ידי העלאת דמי השירותים. הכנסות מפעלי המים של הרשויות עלו בעיקר בגלל העלאת תעריפי המים. ברם, הגידול בהכנסות המפעלים לא הדביק את הגידול בהוצאותיהם, ובשנה זו נרשם לראשונה גירעון שוטף במפעלי המים ובמפעלים המוניציפאליים האחרים.¹

2. השתתפות הממשלה

הקצבות הממשלה לרשויות המקומיות גדלו במידה ניכרת מאז הפיחות על מנת לפצות את הרשויות על ההתייקרויות ועלויות השכר ואף לאפשר להן להרחיב את היקף פעולותיהן בדרך שתמנע העלאת שיעורי המיסים המוניציפאליים. עם ההעלאות בשיעורי המיסים בראשית שנת הכספים 1966/67 חלה האטה ניכרת בגידול הקצבות הממשלה לרשויות. ההקצבות נטו (בניכוי תשלומי ריבית מצד הרשויות והשתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה ולרבות מתן הלוואות נטו) עלו בשנת 1966 ב־7 מיליון ל"י, שהן 5 אחוזים, והסתכמו ב־151 מיליון ל"י. העלייה השנתית הממוצעת בין השנים 1962 ל־1965 היתה 37 אחוזים. החלק הגדול בהקצבות הממשלה לרשויות המקומיות הוא המענק הכללי. לצורך חלוקת

¹ הוצאות הרשויות על כסוי הגירעון השוטף של מפעלים המוניציפאליים — נכללות במסגרת התמיכות הניתנות על ידי הרשויות המקומיות.

המענק מסווגות הרשויות לפי קריטריונים שונים.¹ חלק נוסף הוא "ההכנסה המועברת", המורכב מ-5 אחוזים מהכנסות מס קנייה ומ-50 אחוזים מהכנסות דמי רישיונות כלי רכב הנגבים על ידי הממשלה. שני סוגי הקצבות אלה הסתכמו בשנת 1966 ב-78 מיליון ל"י, עלייה בשיעור 13 אחוזים לעומת 1965.

פרט להשתתפויות של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות, משתתפים משרדי הממשלה השונים בהוצאות הרשויות, כגון: השתתפות משרד העבודה בעבודה יזומה, השתתפות משרד התחבורה דרך הקרן למניעת תאונות דרכים בביצוע עבודות בטיחות שונות, השתתפות קרן הארנונה בהוצאות שירותי כבאות והשתתפות משרדי הסעד, הבריאות, החינוך והדתות בהוצאות על שירותים סוציאליים. סכום השתתפויות אלה עלה בשנת 1966 ב-18 אחוזים והסתכם ב-63 מיליון ל"י.

סך המילואות נטו מהממשלה ירד מ-28 מיליון ל"י בשנת 1965 ל-15 מיליון ל"י. חלק גדול ממילואות אלה נתנו במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה למימון כבישים ומדרכות, ביוב, תאורה, מפעלי מים, בניינים ציבוריים ומוסדות חינוך. פרט להלוואות הישירות ערבה הממשלה לאמיסיות איגרות חוב של הרשויות הנמכרות בעיקר לקופות גמל.

במסגרת מדיניות המיתון של הממשלה סיכמו הממשלה ומרכז השלטון המקומי מספר הצעות שמטרתן לאזן את תקציבי הרשויות המקומיות ולהקל מעומס הגירעון המצטבר של הרשויות. פרט להעלאה בשיעורי המיסים, נדרשו הרשויות לפעול לצמצום המנגנון וההוצאות הארגוניות שלהן ולהקטין את היקף ההוצאות המתוכנן במסגרת תקציב הפיתוח. הממשלה תסייע לרשויות בדחייה של פירעון מילואות (על ידי קונסולידציה של חובות) ותשתתף בכיסוי 20 אחוזים מהגירעון המצטבר במשך ארבע השנים למן שנת הכספים 1966/67.

3. השינוי בהתחייבויות

התקבולים ממילואות נטו (פרט למילואות משאר הסקטור הציבורי) הסתכמו בשנת 1966 ב-158 מיליון ל"י, לעומת 143 מיליון ל"י בשנה הקודמת. כ-75 אחוזים מהמילואות נטו נתקבלו ממוסדות כספיים, קופות גמל ובנקים, והיתרה ממפעל הפיס, מקבלנים וספקים וממשקי בית (מילואות הורים). מפעל הפיס העניק לרשויות המקומיות הלוואות בסך 22 מיליון ל"י (פרט למענקים בסך 3 מיליון ל"י) והאשראי שנתקבל מקבלנים ומספקים חכאים אחרים לאיזון הגירעון בתקציב הרגיל הסתכם בכ-40 מיליון ל"י.

באשראי ממערכת הבנקאות חלה ירידה, והוא הסתכם בשנת 1966 ב-40 מיליון ל"י. יש להדגיש, שחלק מהעלייה בחוב הרשויות המקומיות למערכת הבנקאות בשנת 1965 נבע מקונסולידציה של חובות בסך 25 מיליון ל"י. חובות אלה הועברו ממוסדות כספיים למוסדות בנקאיים לשם גבייה. בניכוי סכום זה מתקבלת בשנת 1966 עלייה בסך 13 מיליון ל"י בחוב הרשויות למערכת הבנקאות.

החוב למוסדות כספיים וקופות גמל עלה בשנת 1966 ב-70 מיליון ל"י. זהו בעיקרו חוב שנוצר כתוצאה ממימון תקציבי הפיתוח של הרשויות.

תשלומי הפירעון על חובות לזמן ארוך (לרבות הפרשי הצמדה) הסתכמו ב-50 מיליון ל"י והיו שקולים כנגד 9 אחוזים מיתרת החובות של הרשויות לסוף מארס 1966.²

¹ מבנה הגילים של האוכלוסייה, גודל האוכלוסייה, תקבולי הרשות לנפש מסוגי מיסים שונים וממוצע הוצאות הסעד של הרשות לנפש. לפי קריטריונים אלה סווגו הרשויות המקומיות ל-10 סוגים, אשר בכל אחד מהם שונה גובה המענק: החל מ-0.50 ל"י לנפש ועד ל-75 ל"י לנפש.

² מצבת החובות של הרשויות לסוף מארס 1966 נאמדה בכ-550 מיליון ל"י. חובות אלה אינם כוללים את שערך החובות הצמודים.

הוצאות הרשויות המקומיות למעט פירעון חובות והוצאות השוטפות של המפעלים עלו בשנת 1966 ב־73 מיליון ל"י לעומת 1965 והסתכמו ב־770 מיליון ל"י. כשני שלישים מההוצאות הן הוצאות שוטפות, שעלו ב־19 אחוזים והסתכמו ב־560 מיליון ל"י. ההשקעות ירדו ב־6 אחוזים והסתכמו ב־210 מיליון ל"י.

1. הוצאות שוטפות

הקניות בחשבון שוטף עלו ב־19 אחוזים והסתכמו ב־430 מיליון ל"י, (בשנת 1965 עלו הקניות השוטפות ב־28 אחוזים). ההוצאות על שכר הסתכמו ב־314 מיליון ל"י — עלייה של 22.5 אחוזים. מספר העובדים עלה ב־7 אחוזים, והשכר הממוצע לעובד גדל ב־15 אחוזים. במשך שנת 1966 נשלמה מלאכת סיווג העובדים המנהליים ברוב הרשויות אשר לא השלימו את ביצועה בשנת 1965, ושולמה לעובדים יתרת הפרשי השכר המגיעים להם עבור שנים קודמות. גם העובדים האקדמאים ששכרם הועלה, במסגרת הסכמי השכר הארציים, בדצמבר 1965 — קיבלו את הפרשי השכר המגיעים להם במשך שנת 1966.

תשלומי ההעברה והתמיכות שניתנו על ידי הרשויות הסתכמו בשנת 1966 ב־101 מיליון ל"י. מתוך אלה 28 מיליון ל"י העברות למוסדות שלא למטרת רווח (מוסדות חינוך ובריאות). יתר ההעברות למשקי בית מורכבות ממכסות סעד למשפחות נזקקות, השתתפות בשכר לימוד מודרג, הוצאות על מזון לילדים בבתי ספר ומוסדות סעד וחינוך עירוניים וכן תשלומי פנסיה לעובדי הרשויות.

2. הקניות בחשבון הון

לאחר עלייה בקצב גידול ההשקעות של הרשויות המקומיות בין השנים 1962 ל־1965, חלה בהן, בשנת 1966 ירידה. קניות הרשויות בחשבון הון הסתכמו בשנת 1966 ב־210 מיליון ל"י לעומת 226 מיליון ל"י בשנת 1965 — ירידה של 6 אחוזים. הירידה נגרמה בעיקר על ידי פעולות מכוונות של הממשלה להקטנת היקף ההוצאות בתקציבי הפיתוח של הרשויות.¹ ירידה קלה חלה בהשקעות בתחום החינוך. השקעות אלו הינן כ־40 אחוזים בכלל השקעות הרשויות. ההשקעות בסלילת כבישים, התקנת מדרכות וסידורי תנועה — עלו במידת מה והיו כ־25 אחוזים מכלל ההשקעות של הרשויות. לעומת זאת, חלה ירידה בהשקעות בתחומי התברואה (שירותים סניטריים, כגון: ביוב, תיעול וכו'), והשיכון.

ד. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות לפי הייעוד מובא בלוח ז' 21. הרשויות פועלות בעיקר בתחומי החינוך, הסעד והשירותים המוניציפאליים המובהקים כגון — תברואה וביוב, תאורת רחובות, כבאות, גינון, תכנון ערים ופיקוח על בנייה. בתחום הכלכלי מצטמצמת פעולתן לענף התחבורה: סלילת כבישים, מדרכות וגשרים והתקנת סידורי תנועה. כמחצית מהוצאות הרשויות המקומיות הן על שירותים סוציאליים. בתחום זה עלה בשנת 1966 חלקן של ההוצאות על חינוך ותרבות וירד חלקן של ההוצאות על סעד ושיכון. חלקן של ההוצאות על שירותים מוניציפאליים, הולך ויורד מאז שנת 1960. בשנת 1966 היו ההוצאות בתחום זה 19 אחוזים מכלל הוצאות הרשויות. חלקן של ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים — עלה במקצת עם עליית ההוצאות על סידורי תנועה וכבישים.

¹ במסגרת הצעדים להקטנת הגירעון של הרשויות המקומיות, נקבע הסכם בין הממשלה למרכז השלטון המקומי, שלפיו הוצאות הפיתוח במשך ארבע השנים החל בשנת הכספים 1966/67, לא יעלו על 50 אחוזים מהיקף הוצאות הפיתוח שנעשו על ידי הרשויות בארבע השנים שקדמו לשנת הכספים 1966/67.

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות*, לפי הייעוד, 1964 עד 1966

(אחוזים)

1966	1965	1964	
שירותים כלליים			
10.2	10.1	11.4	מינהל כללי
19.0	20.2	21.5	שירותים מוניציפאליים
29.2	30.3	32.9	סך הכול
שירותים סוציאליים			
36.4	35.5	33.5	חינוך, תרבות ודת
4.8	4.8	5.4	בריאות
8.0	8.8	9.7	סעד
0.5	1.0	0.5	שיכון
49.7	50.1	49.1	סך הכול
שירותים כלכליים			
9.5	8.9	7.6	תחבורה
2.0	1.9	1.3	חקלאות, תעשייה וחשמל
11.5	10.8	8.9	סך הכול
שירותים שאינם ניתנים לסיווג			
3.5	3.1	3.6	ריבית
6.1	5.7	5.5	פירעון מילווה**
9.6	8.8	9.1	סך הכול
100.0	100.0	100.0	סך הכול כללי
832	750	605	סך הכול (מיליוני ל"י)

* פרט להוצאות שוטפות של מפעלי המים והתחבורה. בהעדר נתונים מפורטים, בדבר ביצוע התקציב לשנת הלוח, מתבססת ההתחלקות בלוח זה על הרכב הייעודים בשנות התקציב 1963/4 1964/5 1965/6.

** פירעון מילוח לזמן ארוך.
ה ס ק ו ר : מעובר בתוך סיכומי הרו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות על ידי הלשכה המרכזית לסטאטיסטיקה.