

פרק ה'

הסקטור הציבורי¹

1. קווי ההתפתחות העיקריים ומדיניות הממשלה

א. עיקרי ההתפתחויות

בשנת 1984 ירדה גביית המסים נטו² של הממשלה מן הציבור ירידה חסרת תקדים (כארכעים אחוזים). ירידה זו נבעה בעיקר מהקטנת גביית המסים (כ-14 אחוזים) ומעלייה בחמיכות (9 אחוזים). הביקושים המקומיים³ ירדו השנה אך במעט, ולכן התרחב עודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי בכ-84 אחוזים, במונחים ריאליים, והגיע לרמה הגבוהה ביותר מאז מלחמת יום הכיפורים — 17 אחוזי תוצר (לעומת כ-9 אחוזים בשנתיים הקודמות)⁴. שינוי דומה נרשם בעודף הביקוש הכולל⁵, וזה עלה לכ-11 אחוזי תוצר. (בשנים 1982 ו-1983 היה עודף הביקוש הכולל 12 אחוזים ו-6 אחוזים, בהתאמה.)

התפתחויות דרמטיות אלו לא הביאו להגדלת עודף היבוא האזרחי ב-1984, שכן במקביל להן ירדו הצריכה וההשקעות של הסקטור הפרטי. הירידה בצריכה (העלייה בחיסכון) של הסקטור הפרטי, הנובעת בעיקרה מהתפתחות בשנים קודמות, היא שמסבירה חלק מירידת הספיגה, בהקטינה את תקבולי מסי הקנייה והמסים על היבוא. חלק אחר מן הירידה במסים (ומהעלייה בהכנסה הפנויה) נבע מהאצת האינפלציה ומגורמים חד פעמיים אחרים, ומשום כך לא נתפס, כנראה, בעיני הציבור כשינוי מתמיד, לא השפיע על ההכנסה הפרמנטית, ולא הביא להגדלת הצריכה. את תוספת חסכונו, שנבעה גם מהקטנת הספיגה, העדיף הציבור להפנות במדה רבה לקניית מטבע חוץ — וכך הביא לירידה ביתרות הרשמיות של המדינה ולעלייה בחוב החיצוני נטו. במדה מעטה יותר רכש הציבור (נטו) נכסים פיננסיים מקומיים — המהווים התחייבויות של הממשלה, והגדיל את החוב הפנימי. מגמה זו, שהחלה עוד בשנה שעברה, משקפת שינוי של ממש במתכונת מימון הגירעון ששררה בשנים קודמות — דהיינו מעבר מהישענות על גיוס הון לשם מימון עודף הביקוש, למימון באמצעות מכירות מטבע חוץ לציבור והדפסת כסף⁶. החוב

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות. ההכנסות וההוצאות של בנק ישראל משתקפות בפרק בעקיפין, באמצעות הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש. הכוללות את רווחי בנק ישראל; בצד מימון הגירעון, מופיע גיוס ההון והאשראי של בנק ישראל כחלק מגיוס ההון נטו של הסקטור הציבורי. פרק זה מתמקד בפעולות הריאליות של הסקטור הציבורי, ובמדת-מה — בהשפעתן על המשק; עם זאת, אין הפרק מביא תיאור שלם של השפעות אלו, ולפירוט נוסף — מופנה הקורא לפרקי הדוח האחרים. ההתפתחויות המוניטריות מובאות במפורט בפרק ח', "שוקי הכספים וההון".

² שיעורי השינוי המובאים כאן הם במונחים ריאליים. הצריכה הציבורית, ההשקעות והכנייה ביזמת הסקטור הציבורי מנוכות במדדי מחירים ספציפיים המקובלים בחשבוניות הלאומית. מסים, תמיכות ותשלומי העברה מנוכים במדד המחירים לצרכן.

³ הביקושים המקומיים כוללים צריכה ציבורית והשקעות ביזמת הסקטור הציבורי.

⁴ עודף הביקוש המקומי שווה לביקושים המקומיים בניכוי הספיגה.

⁵ עודף הביקוש הכולל כולל את עודף הביקוש המקומי ואת עודף הביקוש בחו"ל (הוצאות בחו"ל על צריכה ועל תשלומי ריבית נטו, בניכוי תקבולים חד-צדדיים).

⁶ לניתוח מפורט של מימון הגירעון המקומי — ראה פרק ח', "שוקי הכספים וההון".

לוח ה'1
אינדיקטורים לבחינת היקף פעולות הסקטור הציבורי, 1960 עד 1984

	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1978- 1984	1975- 1977	1973- 1974	1968- 1972	1966- 1967	1960- 1965	
														(אחוזים מעוגלים מהתל"ג, מחירים שוטפים) ¹
1.	30	30	31	29	29	30	29	30	30	32	28	25	21	סך כל הביקושים המקומים
2.	20	28	24	18	24	27	19	22	19	19	21	20	22	סך כל הספיגה המקומית
3.	12	3	6	11	5	4	10	8	11	13	7	5	— 1	עודף הביקוש המקומי ללא ריבית
4.	5	5	3	2	4	3	4	4	3	3	2	2	1	תשלומי ריבית (נטו) של הסקטור הציבורי
5.	15	9	9	14	8	7	14	12	14	16	9	7	0	עודף הביקוש המקומי ²
6.	4	4	5	7	9	9	6	4	..	..	..	..	..	הטבות אשראי
7.	17	10	14	18	16	16	20	16	14	16	9	7	0	עודף הביקוש המקומי, לרבות הטבות אשראי ³
8.	9	6	8	12	10	8	13	9	15	16	10	7	4	ביקושים בחוץ לארץ
9.	17	10	7	8	10	11	9	10	11	12	3	4	2	הכנסות מחוץ לארץ
10.	4	3	2	2	2	1	1	2	2	0	1	1	1	הוצאות לריבית נטו בחוץ לארץ
11.	11	6	12	20	10	5	19	13	20	20	17	11	3	עודף ביקוש כולל ⁴
12.	3	4	4	4	6	5	5	4	6	2	3	2	2	מילווה ממשלת ארה"ב
13.														עודף ביקוש כולל בניכוי מילווה ממשלת ארה"ב
14.	8	2	8	16	4	0	14	9	14	18	14	9	1	צריכה אזורית ללא "בונדס"
15.	12	12	12	12	12	13	11	12	11	11	10	12	10	צריכת שירותים אזוריים ⁵
16.	20	20	20	20	20	21	19	20	18	17	17	19	17	צריכה כיטחונית נטו
17.	24	20	23	26	24	21	25	23	29	32	22	14	10	מזה: צריכה מקומית
18.	16	15	15	14	14	13	12	14	15	16	13	9	6	יבוא נטו
19.	9	5	8	12	10	8	13	9	13	15	9	5	4	השקעות בענפי המשק
20.	3	4	3	3	3	4	4	4	4	6	5	5	5	בנייה ציבורית למגורים
21.	1	1	2	3	3	2	1	2	3	5	3	2	4	מועסקים בשירותים האזוריים ⁶
	29	29	30	30	29	29	29	29	27	25	23	24	22	

(1) בשנים 1983 ו-1984 חושב חלקה של ספיגת המסים המקומית כתוצר. בממוצע של ארבעת הרביעים של השנה. בשנים קודמים חושבו המשקלות בהתבסס על נתונים שנתיים.

(2) כולל תשלומי ריבית נטו של הסקטור הציבורי.

(3) לצורך חישוב עודף הביקוש המקומי הכולל הטבות אשראי יש לערוך כמה התאמות וקיסוח. לפירוט סעיף זה ראה לוח ה'3א'.

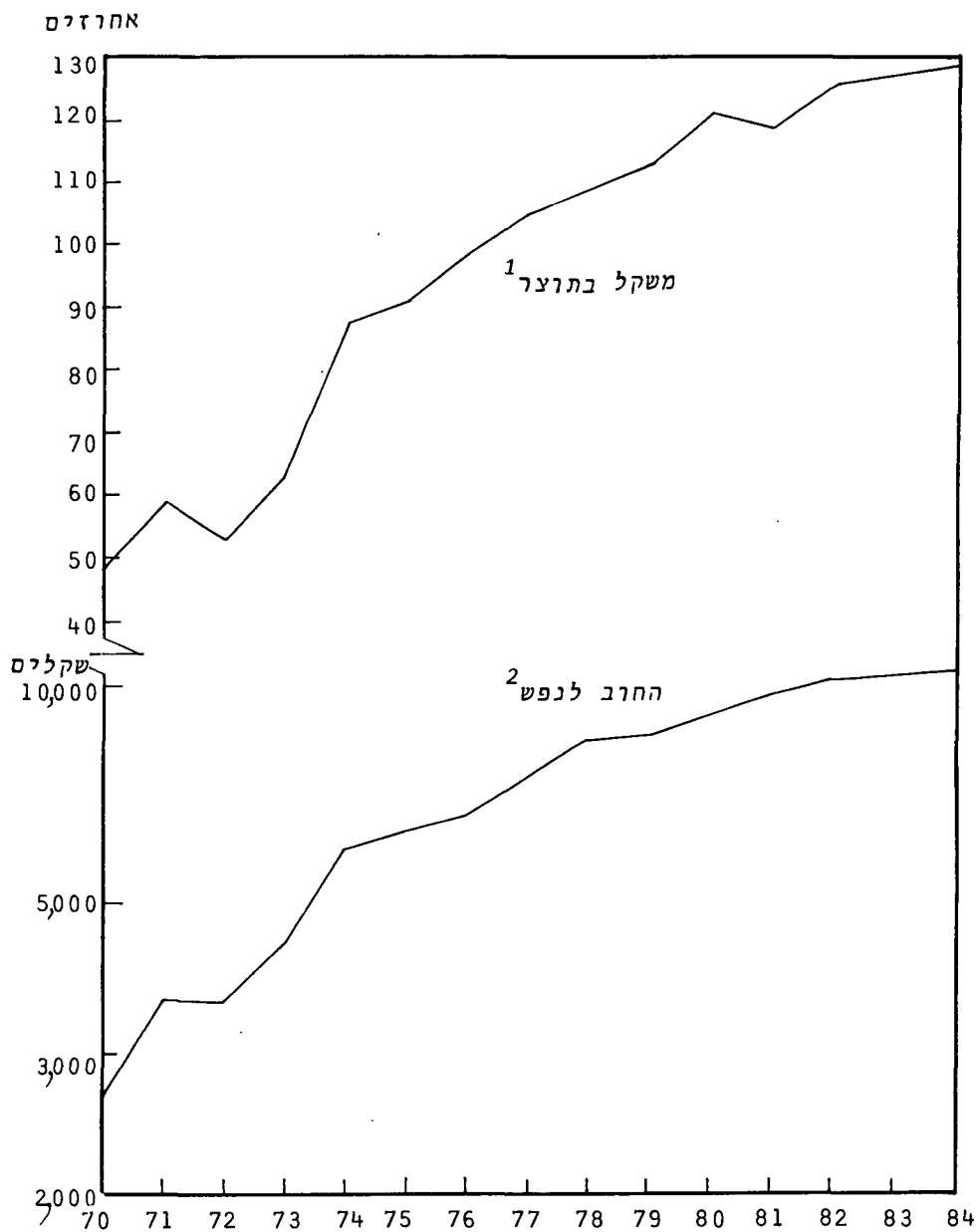
(4) עודף הביקוש המקומי כחוספת ביקושים מחוץ לארץ ובניכוי הכנסות מחוץ לארץ (כולל הכנסות נטו מריבית).

(5) צריכה ציבורית אזורית כחוספת צריכת שירותי המלכ"ר.

(6) מסך המועסקים האזוריים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים בנק ישראל.

דיאגרמה ה'1
אינדיקטורים לחוב הלאומי הפנימי, 1970 עד 1984



(1) אחוזים במחירים שוטפים.
(2) שקלים. במחירי 1976. כיול חצי לוגריתמי.

הפנימי לנפש עלה השנה בכאחוז אחד (ראה דיאגרמה ה''). ובכך נמשכה ההתמתנות כגידול החוב התמתנות שהיינו עדים לה בשנים האחרונות.⁷ (דיון בנושא זה ראה בפרק ה' של דוח 1983). ממדיו הגדולים של החוב הפנימי (כ-130 אחוזי תוצר) והירידה ברצון הציבור להגדיל את החוב כבימים עברו מחייבים את הקטנת הגירעון, כדי למנוע צבירת חוב חיצוני. הירידה בגביית המסים בשנה האחרונה פעלה, כאמור, בכיוון ההפוך.

העלייה בעודף הביקוש של הממשלה לוותה השנה גם בהגדלת האינפלציה. בין גירעון הממשלה הריאלי לבין האינפלציה יש השפעות הדדיות: האינפלציה מגדילה את גירעון הממשלה דרך השפעתה על גביית המסים. בשנת 1984 נאמדה הירידה הישירה בגביית מסים כתוצאה מן ההאצה האינפלציונית בכ-3 אחוזים — נוסף על השפעה עקיפה בשיעור דומה, המיוחסת להחלת החוק למיסוי בתנאי אינפלציה. הגירעון מצדו מגביר את האינפלציה — אם בדרך של הגדלת הנכסים הכספיים שבידי הציבור, כפי שטוענים אחדים, ואם בדרך של גרימת משברים במאזן התשלומים. הניסיונות להתגבר על בעיות מאזן התשלומים באמצעות פיתוחים נומינליים וצמצום בתמיכות (כמו בסוף שנת 1983 ותחילת 1984) גורמים, בתנאי המשק הישראלי, לעלייה בשיעור האינפלציה, עלייה הנתמכת על ידי התאמה מקבילה בשיעור גידולם של המיצרפים המוניטריים. התאמה זו נוצרת במדה רבה באופן אוטומטי, בשל הצמדת מרבית הנכסים הכספיים — אך גם בשל התרחבות בסיס הנכסים (שמקורה העיקרי היה השנה התרחבות גירעון הממשלה).⁸

ב. המדיניות הפיסקלית ב-1984

פעילות הממשלה באמצעות הביקושים הישירים (המקומיים) השתנתה אך במעט ב-1984: אלה ירדו בכ-2 אחוזים, לאחר עלייה של 4 אחוזים ו-2 אחוזים ב-1982 ו-1983, בהתאמה. הירידה כולה התרכזה בהשקעות הסקטור הציבורי, שפחתו ב-16 אחוזים לערך. יש להדגיש, כי הקיצוצים, שנערכו בשנים האחרונות, בפלח האזרחי של התקציבים הציבוריים, הופנו בעיקר אל ההשקעות, בהיותן הרכיב הגמיש ביותר בהוצאות הסקטור הציבורי; כך פחתו בשש השנים האחרונות ההשקעות הגולמיות של הסקטור הציבורי בלמעלה מאחוז לשנה בממוצע. לתופעה זו השלכה שלילית על פיתוח החשתית הדרושה למשק, והיא עלולה לפגוע ביכולת הצמיחה שלו בעתיד. (ראה גם לעיל, פרק ב'). ביקושים אחרים, צריכה אזרחית וצריכה ביטחונית, כמעט שלא השתנו השנה. (ראה לוח ה''). עלות השכר לשעת עבודה עלתה בסקטור הציבורי בכשמונה אחוזים⁹, ומחיריהם היחסיים של רכיבים אחרים התייקרו במקצת, כך שחלקם של הביקושים המקומיים כתוצר היה יציב. לעומת זאת גדל היבוא הביטחוני ב-38 אחוזים ומעלה, וסך כל הביקושים, כולל היבוא הביטחוני, גדל בכ-4 אחוזים.

כאמור ספיגת הסקטור הציבורי פחתה מאוד השנה, בחלקה בשל שינויים אנדרוגניים ובחלקה עקב פעולות הממשלה בשנה הקודמת. הפעילות הפיסקלית היזומה של הממשלה היתה מועטת, והתבטאה בעיקר בהגדלת התמיכות. הירידה בספיגה נבעה אפוא בעיקרה לא ממצעה, אלא מחוסר תגובה של הרשויות על ההתפתחויות.

יש לחזור ולתאר את הרקע הכלכלי בשנתיים האחרונות, כדי לבחון את התפתחות ספיגת הסקטור הציבורי. זכור, בשלהי שנת 1983 הוסט דגש המדיניות הכלכלית, ממלחמה

⁷ החוב הנדון כאן אינו כולל את התחייבות הממשלה לערוך לפדיון מניות הבנקים. שכן לא ברור, אם הציבור ראה במניות הבנקים נכס בעל תמיכה ציבורית רק משנת 1983, או גם בתקופות קודמות.

⁸ לפירוט נוסף — ראה פרק ג', "המחירים".

⁹ במונחי מדד המחירים לצרכן.

באינפלציה — לבעיות מאזן התשלומים: המדיניות של האטת פיחותים נומינליים ננטשה, ואת מקומה תפסו צעדי פיחותים חד פעמיים (באוגוסט 7.5 אחוזים, ובאוקטובר 23 אחוזים), הטלת חובת הפקדה של 15 אחוזים על היבוא וחידוש מס הנסיעות, והעלאת מחירי המצרכים הנתמכים ב־50 אחוזים (באוקטובר). מדיניות זו של האצת הפיחותים והקטנת הסובסידיות, שנמשכה גם בחודשים הראשונים של 1984, האיצה מאוד את שיעורי האינפלציה במשק. ההתפתחות במשק ב־1983, ובעיקר הקטנת ערך רכושו של הציבור עקב המשברים בבורסה, הביאו לירידה ניכרת בצריכה הפרטית ב־1984 (כ־6 אחוזים), כחלק מתהליך התאמה למגמה ארוכת טווח. ירידה זו לוותה בהקטנת היבוא, בעיקר של מוצרים בני קיימא.

מערכת המסים הגיבה על התפתחויות אלה באינפלציה וביבוא¹⁰: צמצום הצריכה הפרטית, שבלט בו צמצום יבוא מוצרים עתירי מס, גרם להקטנת גביית המסים, שקוזה במדה מסוימת בהעלאת שיעורי המס על היבוא במרוצת 1983 וב־1984. האצת האינפלציה הקטינה גם היא את גביית המסים, ובעיקר את הכנסות מס ההכנסה. נראה, כי גם החוק החדש למיסוי בתנאי אינפלציה גרם לירידה ניכרת בתקבולי המס. סיבה נוספת לירידה במסים נעוצה בצמצום גביית המסים מהסקטור הבנקאי; סקטור זה נהנה השנה מהחזרי מס, לאחר שבשנה הקודמת שילם מקדמות בהיקף ניכר, שלא תאם את רווחיו.

התפתחויות נוספות — שגרמו להקטנת ההכנסות ממסים, וסיבתן נעוצה בהחלטות שהתקבלו בשנה הקודמת — היו ביטול מילווה של "ג'וקבלת" חוק אלסינט", המעניק הטבות למשקיעים בניירות ערך שתמורתם נועדה לממן מחקר מדעי. הצעדים העיקריים של הממשלה השנה בתחום המסים התבטאו בביטול ההיטל על מכירות ניירות ערך, בקביעת היטל על קניית מטבע חוץ ליבוא שירותים ובהגדלת חובת ההפקדה על היבוא (בסוף השנה).

היקף תשלומי ההעברה (למעט תשלומי ריבית) גדל השנה בכאחוז אחד. ההאצה האינפלציונית שחקה כמה מן הקצבאות, והממשלה קיצצה מאוד בתשלומיה למלכ"רים, ובעיקר לקופות החולים. (ראה לוח ה'־א'). מצד שני גדלה אוכלוסיית הזכאים, עקב ההתפתחות הדמוגרפית. הסעיף היחיד שניכר בו פעילות ממשלתית ישירה היה הרחבת התמיכות לייצור מקומי ולסחר חוץ; אלה עלו בסך הכול בכ־9 אחוזים. (התמיכות לייצור מקומי עלו בכ־23 אחוזים.)¹¹ גידול זה הושפע מעיתוי הבחירות ומעסקת חבילה א' השנה.

המדיניות הפיסקלית של הממשלה משפיעה על עודף היבוא באמצעות פעולתה על הביקושים במשק ובאמצעות תשלומי הריבית נטו על החוב החיצוני. על הביקושים משפיעה הממשלה במישור באמצעות הצריכה הציבורית וההשקעות הישירות של הסקטור הציבורי, ובעקיפין — באמצעות מערכת המסים ותשלומי ההעברה, הקובעים את ההכנסה הפנויה של הציבור. החשבון השוטף של מאזן התשלומים משקף את השפעת הממשלה על עודף היבוא ואת יכולתה לממנו באמצעות העברות חד־צדדיות.

בשנת 1984 נרשם גידול בביקושי הממשלה הישירים, וחלקם בתוצר עלה בכשלוש נקודות האחוז. בצד הביקושים העקיפים, הביאה הירידה בספיגת הסקטור הציבורי לגידול בהכנסה הפנויה.

ההכנסה הפנויה של הציבור עלתה השנה בכ־5.5 אחוזים, ואולם הצריכה הפרטית, ירדה ב־6.3 אחוזים. כאמור, היתה התפתחות הצריכה הפרטית, בעיקרה, תולדה של התפתחויות בשנה הקודמת, והגדלת ההכנסה הפנויה התבטאה בעיקר בגידול החיסכון הפרטי. (ראה פרק ב', "התוצר והביקושים").

¹⁰ משקלם היחסי של הגורמים להקטנת ההכנסות מפורט בסעיף "מסים, תשלומי העברה ותמיכות", בהמשך הפרק.

¹¹ לפירוט נוסף — ראה בהמשך בסעיף המסים.

תשלומי הריבית נטו של הסקטור הציבורי לחו"ל גדלו מאוד ב-1984, והגיעו לכ-4 אחוזי תוצר (ב-1983 — כ-3 אחוזים).

בסך הכול הביאה פעילות הממשלה ב-1984 להגדלת עודף היבוא, בשל גידול בביקושים הישירים, גידול בתשלומי הריבית לחוץ-לארץ, ובמדה מסוימת — עקב גידול ההכנסה הפנויה. לעומת זאת גדלו השנה במדה ניכרת התקבולים החד-צדדיים של הממשלה מחוץ-לארץ. (חלקם של אלו כתוצר עלה מכ-10 אחוזים ב-1983 לכ-17 אחוזים ב-1984). לסיכום, למרות שפעילות הממשלה השנה גרמה לגידול בעודף היבוא, אין השפעתה על החשבון השוטף של מאזן התשלומים ברורה, שכן בצד הגידול בביקושים קיבלה הממשלה מענקים מוגדלים מממשלת ארה"ב.

כאמור, התבטאה השפעתה המידית של הממשלה על האינפלציה בעיקר באמצעות שינויים בשער החליפין הנומינלי ובמדיניות התמיכות ומסי העקיפין (ראה פרק המחירים), והדבר בולט בהתפתחויות בסוף 1983 ובתחילת 1984: קיצוץ התמיכות והפיחות הנומינלי הגדול באוקטובר 1983 העלו את שיעור האינפלציה מרמה של כ-8.5 אחוזים (בעשרת החודשים הראשונים של השנה) לכ-15 אחוזים (בין אוקטובר 1983 לדצמבר 1984). בסוף 1984, במסגרת עסקת חבילה א', התחייבה הממשלה שלא להעלות את מחירי מוצרי היסוד ואת מחירי הדלק והאגרות הממשלתיות השונות, והקפיאה את שער החליפין לחישוב המסים על היבוא, ואכן, כתוצאה מעסקה זו, ניכרה ירידה תלולה בקצב עליית המחירים (אף שהלחצים האינפלציוניים הבסיסיים נותרו בעינם). עם זאת, הקפאת מחיריהם של מוצרי היסוד הטילה על הממשלה מעמסה תקציבית גדולה: עלות עסקת החבילה בהגדלת התמיכות והפסדי מסים על היבוא (מנקודת ראות התקציב) בשלושת חודשי העסקה נאמדת ב-200-300 מיליון דולרים¹². האטת עליית המחירים הביאה לתוצאות נוספות, שאינן קשורות ישירות לעסקת החבילה הנדונה: מחד גיסא, גבתה הממשלה תוספת מסים, הנאמדת בכ-200-250 מיליון דולרים, ומאידך גיסא, גברו תשלומיה לאיגרות החוב הצמודות שהגיעו לפדיון בסך כ-100 מיליון דולרים. (במלים אחרות — פחתו הפסדי הציבור בשל מדד אחרון נמוך יותר, שאינו נכלל בחישוב.) כך נאמד ההפסד הכולל של הממשלה ב-150-200 מיליון דולרים (ללא ההפסד מירידת מס האינפלציה על הנכסים השקליים הבלתי צמודים שאינם נושאים ריבית). יש לחזור ולהדגיש, כי אין מדובר כאן בהפסדים למשק, אלא בהשפעת העסקה על גירעון הממשלה; השפעה זו הביאה לשינוי גישתה של הממשלה לעסקת החבילה השנייה (לדיון נוסף — עיין בפרק ג', "המחירים").

ג. המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות

בשנים האחרונות מצטיינת המדיניות הפיסקלית בשינויים תכופים, הנובעים מחילופי הדגשים — ממלחמה באינפלציה לשיפור מאזן התשלומים; אמצעי המדיניות העיקריים שננקטו היו צעדים בצד הספיגה, שמתבעם ניתנים הם להפעלה במהירות. ביקושי הממשלה השתנו רק במעט, והשכר הריאלי בסקטור הציבורי נמצא במגמת עלייה. בשנת 1980 הושם דגש על שיפור במאזן התשלומים. אמצעי המדיניות העיקריים שננקטו להשגת יעד זה היו קיצוץ ריאלי של כ-24 אחוזים בתמיכות, הפחתת שכר בסקטור הציבורי וצמצום-מה של הצריכה האזרחית. השיפור במאזן התשלומים הושג באותה שנה במחיר האצת האינפלציה. בשנת 1981 עבר הדגש לטיפול בבעיית האינפלציה: האמצעי העיקרי שהופעל היה עלייה בתמיכות (כ-190 אחוזים), הורדת שיעורי מסים עקיפים ותיקון מדרגות מס ההכנסה, צעד שהביא לירידה בשיעורי המס

¹² האומדן מבוסס על הערכות אגף התקציבים באוצר ועל חישובי בנק ישראל. בנושא זה ראה גם: יורם גבאי, "מערכת המסים ועסקת החבילה (נובמבר 1984 — ינואר 1985)". רבעון לענייני מסים, גליון 55, אפריל 1985.

האפקטיביים. בשנת 1982, על רקע העלייה הגדולה בגירעון התקציבי בשנה הקודמת, הופסק תהליך הרחבת הסובסידיות, והן קוצצו ב־22 אחוזים; כמו כן עלו מאוד ההכנסות ממסים, בעקבות העלאת שיעוריהם והטלת מסים חדשים – למימון מלחמת לבנון. בסוף 1982 נעשה ניסיון נוסף להילחם באינפלציה, בדרך של האטת פיחותים נומינליים, מדיניות שנמשכה עד שנת 1983. שנת 1983 אופיינה בעליית־מה של הביקושים הישירים, עליית מסים ועלייה בתמיכות עד לחודש אוקטובר. ברביע האחרון של אותה שנה קוצצו התמיכות קיצוץ חריף, והמדיניות החליפה דגשים – ממלחמה באינפלציה לשיפור מאזן התשלומים; בסך הכול עלו התמיכות ב־1983 ב־3 אחוזים. ברביע השני של 1984 שוב חל מפנה בהתקרב מועד הבחירות. לאחר כינונה של הממשלה, נעשה ניסיון לקצץ בתמיכות, אולם חתימת עסקת חבילה א' שמה לאל ניסיון זה: מחירי מוצרי היסוד הוקפאו לתקופת העסקה, עד לחודש פברואר 1985, שבו שבה הממשלה והעלתה בתלילות את מחירי המוצרים הנתמכים.

בסך הכול עלה חלקם של הביקושים הישירים המקומיים בתוצר מאז 1980 בנקודת אחוז אחת לערך. (חלקם של סך כל הביקושים לא השתנה.) חלקם של הביקושים המקומיים בתוצר לא השתנה במדה רבה מאז 1973; לעומת זאת ירד משקלה של הספיגה המקומית נטו (כולל תשלומי ריבית) מאז 1980 ב־5 נקודות האחוז לערך (וחלקה של הספיגה הכוללת עלה בנקודת אחוז אחת), ובין השנים ניכרו תנודות גדולות מאוד.

חקר תקופה ארוכה מורה, כי לעומת התקופה 1960 עד 1965 – שבה היה התקציב המקומי מאוזן – גדל חלקם של הביקושים המקומיים בתוצר בתקופה 1978-1984 בכ־9 נקודות האחוז, גידול שנבע ברובו מגידול הצריכה הביטחונית המקומית. הספיגה המקומית ירדה בכשתי נקודות האחוז, ותשלומי הריבית המקומיים של הסקטור הציבורי עלו בכ־3 נקודות האחוז. (עודף הביקוש בחו"ל ירד בכשתי נקודות האחוז.) העלייה בגירעון מאז אותה תקופה הביאה בעקבותיה אינפלציה למשק; לאחר כישלון מאמצי המלחמה באינפלציה באמצעי ספיגה שונים ובהאטת פיחותים, נראה כי אין מנוס מקיצוץ משמעותי בצד ההוצאות של התקציב. בשל גודלו היחסי של המגזר הביטחוני, יש לכלול קיצוץ בו ככל קיצוץ של ההוצאות בתקציב. יש להוסיף ולקצץ גם בתקציבים האזרחיים, ואחת הדרכים להשיג מטרה זו היא העברת פונקציות שונות שממלאת הממשלה אל הסקטור הפרטי; דרך אחרת היא תשלום ישיר עבור שירותים ציבוריים. עם זאת יש לזכור, כי ההרעה במאזן התשלומים בשנים האחרונות (ובעיקר מאז 1981) נבעה בעיקר מהגדלת הצריכה הפרטית, עקב הגידול הרב בהכנסה הפנויה; לפיכך נראה, כי בצד הקיצוץ בהוצאות, אין מנוס גם מהגדלת הספיגה מן הציבור, אם בדרך של צמצום התמיכות הישירות ואם באמצעות רפורמה מקיפה במערכת המסים, שתביא להגדלת הגבייה.

2. הביקושים הישירים¹³

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי עלו השנה בכ־4 אחוזים, לאחר ירידה בשיעור דומה בשנת 1983, וב־7 אחוזים בשנת 1982. שינויים אלו הושפעו מתנודות חדות ביבוא הביטחוני הישיר, שעלה בכ־39 אחוזים ב־1984 וירד בלמעלה מ־30 אחוזים בכל אחת מן השנתיים הקודמות. התנודות הגדולות ביבוא, הנגרמות בשל אי רציפות במועדי האספקה של הציוד המגיע לישראל, מקשות על זיהוי מגמת הביקושים בטווחים של שנה־שנתיים. נוסף על כך צמוד רובו הגדול של היבוא ביטחוני. למימון באמצעות סיוע ממשלת ארה"ב, ולפיכך השפעתו על ההתפתחויות הכלכליות השוטפות מוגבלת¹⁴.

¹³ הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי כוללים צריכה ציבורית והשקעות ביזמת סקטור זה.

¹⁴ היבוא הממומן באמצעות "מט"ח חופשי" ממקורות עצמאיים מהווה רק כ־10 עד 15 אחוזים מן היבוא הביטחוני הישיר.

לוח ה'2
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1981 עד 1984

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת												
בכמויות						במחירים						
1984	1983	1982	1981	1980	1979	1984	1983	1982	1984	1983	1982	1981
(אחוזים)						(מחירים שוטפים)						
						(מיליוני שקלים)						
1. צריכה ציבורית (נטו)												
א. צריכה אזרחית												
10.9	-9.1	-12.3	9.9	14.7	-13.7	413.4	148.8	125.5	1,590,636	279,385	123,515	62,433
6.8	-5.7	-8.1	6.9	9.1	-8.7	408.8	149.8	123.4	2,409,972	443,476	188,204	91,699
ג. סך הכול (נטו)												
2. צריכה ציבורית מקומית (נטו)												
א. צריכה אזרחית מקומית												
0.0	0.6	0.9	2.7	-1.2	4.3	397.6	153.4	118.0	780,094	156,821	61,709	27,907
0.5	0.9	5.3	1.0	4.8	2.2	392.7	140.9	127.5	1,021,904	206,367	84,913	35,446
0.2	0.8	3.3	1.8	4.7	3.8	395.0	145.7	124.0	1,801,998	363,188	146,662	63,353
ג. סך הכול (נטו)												
3. השקעות ציבוריות												
-15.8	13.1	7.1	-7.9	-18.8	9.8	355.8	136.0	123.6	187,128	48,753	18,264	7,627
4. ביקושים ישירים של הסקטור הציבורי												
א. סך הכול												
4.2	-4.1	-6.7	5.6	5.7	-6.7	406.3	148.6	123.6	2,597,100	492,229	206,468	99,326
-1.9	2.0	4.1	0.6	1.0	4.7	393.3	144.8	123.7	1,989,126	411,941	164,886	70,980
ב. מזה: ביקושים מקומיים												
5. בנייה ציבורית למגורים												
-23.5	-19.3	-21.7	-4.7	48.6	26.6	371.5	126.1	118.6	71,721	19,874	10,897	6,363

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ראה לוח ה'3א').

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי ירדו ב־1984 בכ־2 אחוזים — ירידה ראויה לציון, על רקע עליות בקצב של כ־2.4 אחוזים לשנה בחמש השנים הקודמות. אולם הירידה משקפת אך ורק ירידה בהשקעות (15.8 אחוזים), ואילו הצריכה הציבורית כמעט שלא השתנתה (עלייה של 0.2 אחוזים). את מגמת הירידה בביקושים סתרו במדה רבה שינויי מחירים יחסיים, שפעלו לרעת הסקטור הציבורי: ב־1984 עלו המחירים (הנגזרים) של הביקושים הישירים בכ־4 אחוזים, מעבר לעלייה במדד המחירים לצרכן; השינויים התבטאו בעיקר ברכיבי השכר של הצריכה, אך במדת מה גם בקניות האזרחיות והביטחוניות.

תפוקת הסקטור הציבורי נמדדת על פי צד ההוצאות, ולכן אין נרשמים בסקטור זה שינויי פריון. אם חלים שינויים כאלו, הם נרשמים כעליית מחירים, אולם כיוון ששיעור הגידול בפריון במשק כולו קטן בשנים האחרונות, אין הוא תורם תרומה משמעותית להסבר עליית המחירים השנה. גורם שני, שיש בו כדי לתרום להסבר עליית המחירים, הוא גידול התמיכות (וירידת המסים העקיפים), הממתנים את עליית המחירים לצרכן ביחס למדד מחירי התל"ג. תרומת גורם זה להסבר פערי המחירים יכולה להגיע עד כשליש, שכן במונחים של מחירי התל"ג עלו מחירי הביקושים הציבוריים עלייה "ריאלית" של 2.6 אחוזים. התרומה העיקרית להסבר הגידול במחירים נעוצה השנה, כנראה, בעליית שכר אקסוגנית¹⁵. בעבר שררה בשכר הריאלי סרוגיות, בהתאם למועדי החתימה על הסכמי השכר — עליית שכר ריאלית בשנת החתימה על ההסכם (הנחתם בדרך כלל בפגור של שנה) וירידה ריאלית בשנה שאחריה¹⁶ (ראה לוח ד'־10 בפרק "התעסוקה והשכר"). מכאן שבשנת 1984 השנה השנייה להסכם השכר, השכר הריאלי בסקטור הציבורי אמור היה לרדת, אך כיוון ש־1984 היתה שנת בחירות, הוזרזו האיגודים המקצועיים השונים לחתום על הסכמי שכר עוד באמצע השנה, באווירה הנוחה להם, וכך מנעו את השחיקה שהיתה צפויה בשנה זו¹⁷.

א. הצריכה האזרחית והתעסוקה בשירותים הציבוריים

בשנת 1984 נשמרה ברמת הצריכה האזרחית יציבות, שפירושה ירידה של כשני אחוזים בצריכה לנפש. בכל אחת מן השנים 1978 עד 1984 נרשמה בצריכה לנפש ירידה בקצב ממוצע של כ־1.5 אחוזים, וזאת לעומת עלייה ממוצעת של 2.6 אחוזים בשנים 1970 עד 1977. מגמה דומה מתגלה בניתוח סך צריכת השירותים האזרחיים¹⁸. אולם כפי שהוסבר קודם לכן, שינויי מחירים יחסיים פועלים לרעת הסקטור הציבורי. שינויי המחירים היחסיים וגידולו הזעום של התוצר גרמו לעליית חלק הצריכה האזרחית בתל"ג בכחצי נקודת האחוז. גם ביחס לצריכה הפרטית היתה בתקופה זו עליית מה¹⁹. (ראה לוח ה'־3). נראה אפוא, שניסיונות הקיצוץ החוזרים ונשנים בתקציבים האזרחיים הביאו רק לעצירת גידול נוסף בחלקה של הצריכה הציבורית. בדיקת התחלקותה של צריכת השירותים האזרחיים ליעדים בשנת 1984 מורה על גידול בחלקם של שירותי החינוך והבריאות, על חשבון שירותי המינהל והשירותים הכלכליים — בהמשך למגמה ארוכת הטווח, הנמשכת לפחות מאז ראשית שנות השבעים. גידול חלקם של

¹⁵ מדידת השכר הריאלי בסעיף זה אינה מביאה בחשבון שינויים בשיטת המדידה, המיושמים בפרק "התעסוקה והשכר", אולם לפי עליית השכר הניכרת, שנתקבלה בצריכה הציבורית כאן (כשמונה אחוזים), נראה, כי שינויים בשיטת המדידה יכולים להחליש את המסקנות, אך לא לבטלן.

¹⁶ הסכמי השכר בשירות הציבורי נחתמים לתקופה של שנתיים.

¹⁷ חלק ניכר מתוספת השכר נכב השנה מהצטרפות אנשי צבא קבע ומשטרה לקרנות ההשתלמות.

¹⁸ השירותים האזרחיים כוללים את הצריכה הציבורית האזרחית ואת צריכת המלכ"ר. מוסדות אלו ממומנים במדה מכרעת בידי הסקטור הציבורי, וצריכתם חלופה לצריכה הציבורית.

¹⁹ ייתכן בהחלט, שירידת הצריכה לנפש בתקופה זו אינה מבטאת אלא עלייה בפריון, הנרשמת כשינוי במחיר.

לוח ה'3
אינדיקטורים לבחינת הגידול בשירותים הציבוריים האזרחיים, 1970 עד 1984
(מחירים שוטפים)

1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1976	1974	1972	1970	
12.3	11.8	11.8	11.9	12.0	12.6	11.8	10.9	10.5	9.9	10.3	הצריכה הציבורית האזרחית/תוצר ¹
21.7	19.7	20.4	21.6	22.4	22.3	21.1	19.4	18.9	19.5	18.8	הצריכה הציבורית האזרחית/צריכה פרטית ²
112.2	114.5	115.9	117.3	117.9	122.3	122.6	117.3	111.4	106.6	100.0	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ³
20.3	19.6	19.5	19.6	19.5	20.6	19.2	17.5	16.8	16.2	16.6	השירותים הציבוריים האזרחיים/תוצר ¹
35.9	32.7	33.6	35.7	36.3	36.4	34.3	31.0	30.2	31.7	30.2	השירותים הציבוריים האזרחיים/צריכה פרטית ⁴
117.0	118.2	118.7	120.7	120.5	124.6	124.4	119.9	114.3	109.1	100.0	השירותים הציבוריים האזרחיים לנפש ³

(1) הצריכה הציבורית ללא "בונדס".

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) מדד (במחירי 1980).

(4) השירותים הציבוריים האזרחיים כוללים את הסקטור הציבורי ואת סקטור המלכ"ר.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שירותי הבריאות מאז אמצע שנות השבעים ועד לראשית העשור הנוכחי מוסבר בעליית מחיריהם של שירותי הבריאות, בעיקר מחירי האשפוז, ובמדה מועטת יותר – בהזדקנות האוכלוסייה²⁰; מאז ראשית שנות השמונים נגרמה עליית חלקם של שירותי הבריאות בשל גידול כוח האדם בשירותים אלה. בשירותי החינוך היה הגידול תוצאה משולבת של עלייה בשיעור הלמידה, ובעיקר של גידול באוכלוסיית התלמידים בחינוך העל-תיכוני, שהוא יקר מן החינוך במסגרות אחרות, והעמקת החינוך בבתי הספר היסודיים (הגדלת תשומות ההוראה)²⁰. מספר המועסקים בשירותים הציבוריים והקהילתיים עלה ב-1984 כ-1.4 אחוזים, בדומה להתרחבות התעסוקה במשק²¹, ובכך נשמר משקלו היחסי של הסקטור הציבורי, לאחר ירידת מה ב-1983. (ראה לוח ה'-1).

ההקפאות והמגבלות האחרות, שהוטלו על קבלת עובדים חדשים מאז ראשית העשור הנוכחי, בלמו את התרחבות התעסוקה בסקטור זה, לאחר שזו גדלה בשיעור מדהים בשנות השבעים. עם זאת מוסיף מספר המועסקים בשירותים הציבוריים בישראל להיות גבוה מאוד בהשוואה למשקים אחרים ברמת התפתחות דומה. הגידול המתון בתעסוקה בשלוש השנים האחרונות משקף התפתחויות מנוגדות בחלקים השונים של הסקטור הציבורי: ירידה במספר המועסקים בשירותי מינהל במשרדי הממשלה (כאחוז אחד) וברשויות המקומיות (כ-6 אחוזים), וכן בשירותי סעד ורווחה (כאחוז אחד), לעומת גידול מספר המועסקים בשירותי החינוך (כ-6 אחוזים) והבריאות (12 אחוזים). עקב משקלם הגבוה של עובדי מערכת הבריאות והחינוך בכלל המועסקים בשירותים הציבוריים והקהילתיים (כ-60 אחוזים), לא ייתכן קיצוץ משמעותי בתקציבים ובמועסקים בסקטור האזרחי בלי פגיעה במגזר זה.

לוח ה'-4

צריכת שירותים ציבוריים ואזרחיים לפי יעדים, 1969 עד 1984

(אחוזים מעוגלים, מחירים קבועים)

	1984	1983	1982	1981	1978	1975	1972	1969	
שירותי חינוך	42	41	41	41	41	42	39	34	
שירותי בריאות	24	23	23	23	22	19	20	18	
שירותי סעד ורווחה אחרים	14	14	14	14	14	14	14	15	
סך צריכת שירותי הרווחה	80	78	78	78	77	75	73	67	
שירותים כלכליים אחרים	20	22	22	22	23	25	27	33	
סך כל השירותים האזרחיים	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

הערה: ההתפלגות לפי יעדים עד 1982 מתבססת על אומדני הצריכה הציבורית האזרחית וצריכה מלכ"ר (שירותים אזרחיים). האומדנים לשנים 1983 ו-1984 הם ארעיים ומתבססים על שיעורי גידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי ועיבודי בנק ישראל.

²⁰ ראה: גור עופר, "ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל", מכון פאלק, מאמר לדיון מס 83.12, ספטמבר 1983.

²¹ הדיון בחלק זה מסתמך על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הצריכה הביטחונית הכוללת עלתה השנה ב-10.8 אחוזים, לאחר ירידות של 9.1 אחוזים ב-12.3 אחוזים בשנים 1983 ו-1982, בהתאמה. כאמור, בטווחי זמן קצרים עדיף לנתח את השינויים ברכיבים המקומיים של הצריכה. הצריכה הביטחונית המקומית עלתה ב-1984 ב-0.5 אחוזים, לאחר עלייה של 0.9 אחוזים ב-1983 ועלייה ניכרת של 5.3 אחוזים ב-1982, בגלל מלחמת לבנון. היציבות היחסית, השוררת בצריכה המקומית מזה שנתיים ובסעיף הקניות המקומיות של משרד הביטחון מזה שלוש שנים, משקפת מגמות מנוגדות – מחד גיסא עלו

אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל, 1964 עד 1984

(1) המענקים כוללים את שווה ערך המענק במילות ממשלת ארה"ב. הלוואות מסוכסדות ניתן להפריד לשני רכיבים: רכיב הלוואה ושווה ערך מענק; שווה ערך המענק אלה והפרש בין קצבולי המילות לבין הערך הנוכחי של השמולי ההלוואות. המעורר בריבית לאטרגטיבית מסחרית ברעל. הריבית הלאטרגטיבית לצורך חישובים אלה היא 10 אחוזים לתקופה מעד 1977 (121 אחוזים ל-1978: 1979מ ואילך מקטול של גרוס וזי הכטול. ראה גם: ע' לוימן, "מצב החוב החיצוני של ישראל", סקר בנק ישראל 48-49 (1979).

(2) צריכה משקולת ברטוט בכנוי רכיב מכירות מקומי (ראה לוח ה"א2" שורה ב"4).

(3) פירעון הלוואות כולל החזרי קרן וריבית על חשבון מילות הביטחון של ממשלת ארה"ב.

(4) המקור: טורים (1) עד (4) (ר"ב) - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל: טור (5) - שרד האוצר, אגף התקציבים, וחישובי בנק ישראל.

הביקושים, עקב תהליך חידוש המלאים, שהדלדלו במלחמת לבנון; (כזכור, הוחלט אז לפרוס את ההוצאות להצטיידות מחדש על פני שלוש שנות תקציב: 1982/83, 1983/84 ו-1984/85); מאידך גיסא שררה בשנים האחרונות מגמה של קיצוצים בתקציב הביטחון, עקב החלטות הממשלה ועקב קיצוצים אד-הוק, שנבעו משחיקת הכספים המועברים למשרד הביטחון. תהליך זה, שהשפיע בעיקר על הקניות, מיתן את השינויים בסעיף זה, ואיפשר להקל את נטל המלחמה (ראה לוח ה'2-א'). לעומת זאת לא איפשרה הפעילות השוטפת בלבנון ירידה משמעותית בכוח האדם המגויס בשנתיים האחרונות. סעיף השכר בצריכה הביטחונית²² ירד ב-1984 ב-1.9 אחוזים, לאחר ירידה של 1.4 אחוזים ב-1983 ועלייה של 12.2 אחוזים ב-1982. כיוון שהשכר בסקטור הביטחון עלה השנה עלייה ריאלית של 8.2 אחוזים (במונחי מדד המחירים לצרכן), ובדומה לשנים קודמות התייקרו גם מחירי הקניות — חלקה של הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר גדל מעט (0.5 נקודות האחוז). בניתוח נטל הביטחון יש להבחין בין הנטל השוטף לנטל הכולל. בעוד שבטווחי זמן קצרים מוטב לנתח את רכיביה המקומיים של הצריכה הביטחונית — בטווח זמן ארוך יותר יש להביא בחשבון גם את היבוא הביטחוני ואת דרכי מימונו. (כאן עדיפה בחינה של קבוצות שנים על בחינת שנים בודדות). לוח ה'5 מתאר את התפתחותם של כמה מדדים לנטל הביטחון על פני תקופה ארוכה. שלושת המדדים הראשונים בלוח מייצגים נטל כולל, ושלושת האחרים — נטל שוטף. התפתחות האינדיקטורים השונים בתקופת מלחמת לבנון (1982 עד 1984) מצביעה על עלייה במדדי הנטל השוטף לעומת שלוש השנים הקודמות — ועל יציבות, ואף ירידה, במדדים המייצגים נטל כולל. באופן כללי נובע הדבר מירידה ביבוא הביטחוני, שקיזזה את עליית ההוצאות המקומיות הנובעות מן המלחמה, ובעליית מה במענקים מממשלת ארה"ב.

כבר בשנים שלפני מלחמת ששת הימים היה נטל הביטחון בישראל גבוה בהשוואה לרוב מדינות העולם. מאז תקופה זו עלה הנטל עלייה תלולה, על פי כל המדדים. בתקופת מלחמת יום הכיפורים הגיע הנטל לשיאו, ואחריה חזר וירד בהדרגה, עד ראשית שנות השמונים. בשנים האחרונות היתה, כאמור, החמרת מה בנטל השוטף ויציבות ואף הקלה בנטל הכולל. עליית נטל הביטחון מאז מלחמת ששת הימים היא המקור לחלק ניכר מגירעונות הממשלה הכרוניים (מקומיים וכוללים), שנוצרו אחרי תקופה זו. (ראה לוח ה'1). יקשה לפתור את בעיות האינפלציה ומאזן התשלומים, שהחמירו מאז אותה תקופה, בלי להפחית נטל זה הפחתה משמעותית.

3. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

נטל המס²³ ירד ב-1984 בכרבע לעומת 1983, עד לרמה נמוכה חדשה — 20 אחוזי תוצר; זאת כתוצאה מנפילה חסרת תקדים בגביית המסים (14 אחוזים) ומגידול בתמיכות הישירות (9 אחוזים), ולמרות ירידה בהעברות לציבור (4 אחוזים). ההיקף של סבסוד האשראי עלה (2 אחוזים) — כך שגם הנטל, הכולל רכיב זה, ירד. ירידת ההכנסות ממסים באה לאחר עלייה מהירה, שהביאה את שיעור המס מהתוצר מ-45 אחוזים ב-1981 ל-50 אחוזים ב-1983. ב-1984 ירד שיעור זה ל-43 אחוזים, בדומה לרמה

²² השכר כמשמעותו בחשבונו האומיים — דהיינו תשומת העבודה.

²³ נטל המס מוגדר כסך הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ומתשלומי חובה פחות תשלומי ההעברה והתמיכות הישירות. בהגדרתו הרחבה כולל הנטל גם תמיכות אשראי. בשתי ההגדרות אין הנטל כולל תשלומי ריבית על החוב הפנימי נטו. כיוון שרוב החוב נוצר כדי לממן עודפי ביקוש מן העבר, יש מקום להפריד בין תשלומי הריבית לשאר תשלומי ההעברה, הקשורים לפעילות השוטפת.

לוח ה' 6
מסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1960 עד 1984

המשקל בתוצר הלאומי הגולמי									
1984	1983	1982	1981	1978— 1984	1975— 1977	1973— 1974	1968*— 1972	1966— 1967	1960— 1965
(אחוזים, מחירים שוטפים)									
1. נטל המסים ¹									
20	27	26	21	25	25	24	24	21	22
א. ללא זקיפת סבסוד אשראי (ג—ד)									
16	23	21	14	18	18				
ב. כולל זקיפת סבסוד אשראי (א—ה)									
43	50	50	45	47	48	43	38	32	31
ג. סך המסים ותשלומי העברה מהציבור									
23	23	23	24	22	24	19	14	11	8
ד. סך תמיכות ותשלומי העברה לציבור									
4	4	5	7	7	7	..	..	..	..
ה. זקיפת סבסוד אשראי									
1	6	7	6	5	5	6	8	7	7
2. מסים ישירים נטו (ו—ח)									
ו. מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה מהציבור									
23	28	29	27	27	26	23	20	17	14
ז. מזה: מס הכנסה									
14	18	18	18	17	15	11	11	10	8
ח. תשלומי העברה לציבור (ללא תשלומי ריבית)									
16	17	17	16	17	16	13	9	8	5
3. מסים, נטו על הייצור המקומי (ט—י"א)									
4	6	4	1	4	4	7	9	9	10
ט. מסים עקיפים על הייצור המקומי									
12	13	12	12	13	13	10	10	11	11
י. תמיכות ישירות									
5	4	5	7	4	3	2	2	2	2
י"א. סבסוד אשראי בפועל									
2	3	4	4	4	6				
4. מסים על סחר חוץ נטו									
4	6	5	3	5	4	6	4	3	4

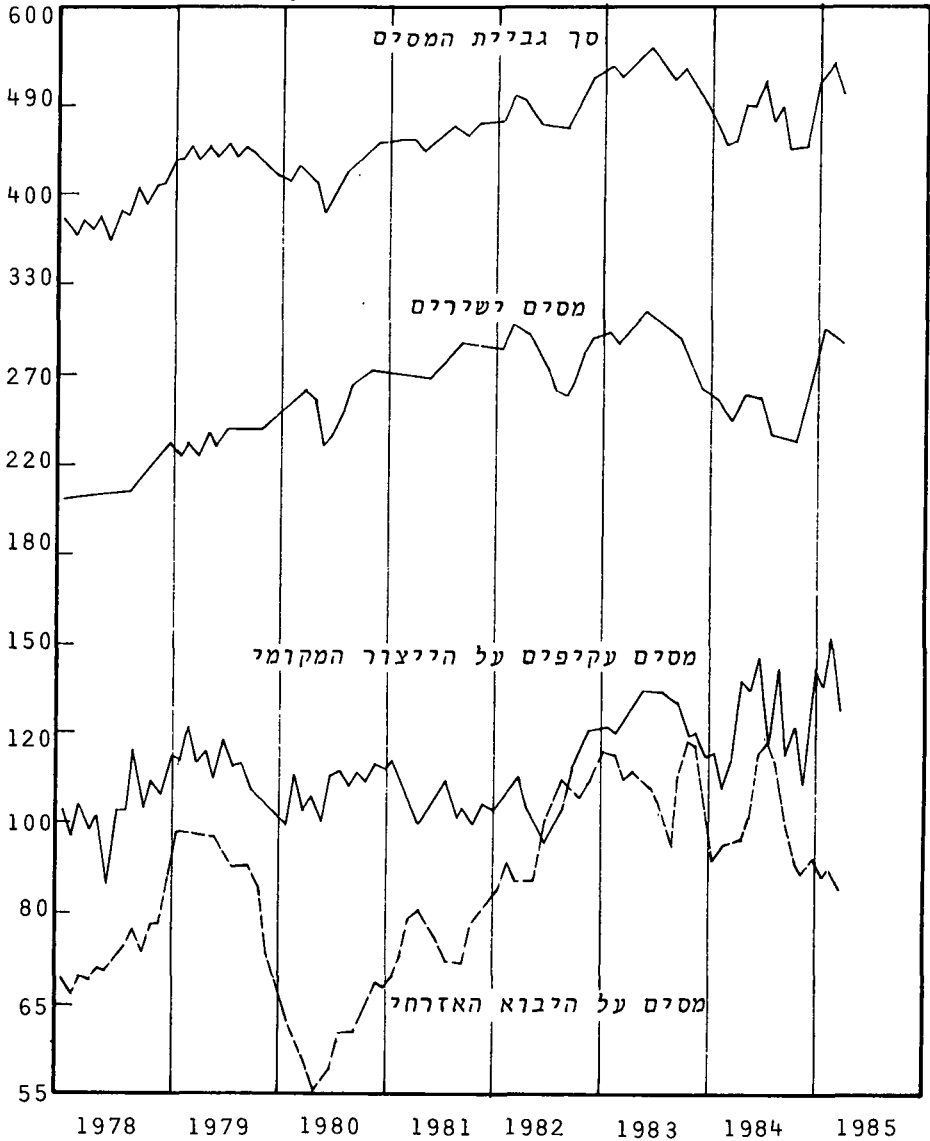
(1) הנטל ללא הכנסות מרכוש ותשלומי ריבית לציבור.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה' 2

גביית מסים, 1978 עד מארס 1985

(מחירי 1976, ממוצע תלת חודשי של נתונים מנוכחי עונתיות, כיוול חצי לוגריתמי)

מיליוני
שקלים



ששררה במחצית הראשונה של שנות השבעים. הירידה הפתיעה בעוצמתה, והקיפה את המסים הישירים (17 אחוזים), את המסים על היבוא (15 אחוזים) ועל הייצור המקומי (6 אחוזים) ואף את תשלומי החובה האחרים (31 אחוזים). נתונים מנוכחי עונתיות מראים, שהירידה החלה במחצית השנייה של 1983 ונמשכה עד תחילת 1984. מסוף אותה שנה מסתמנת מגמת עלייה,

שמקורה בהאטת־מה בשיעורי האינפלציה, וכנראה — גם בהתאוששות הפעילות הכלכלית. (ראה דיאגרמה ה'־2.)

- כמה גורמים פעלו לצמצום החרף בגביית המסים (ראה לוח להלן ונספח לפרק):
 - הירידה ביבוא (ובמיוחד ביבוא מוצרים בני־קיימא, שהוא עתיר מס);
 - האצת האינפלציה, שהגבירה את שחיקת תקבולי המס;
 - הפסדי הבנקים ב־1983, שבעקבותיהם לא שילמו רובם מקדמות ב־1984, ואף קיבלו בחזרה את המסים ששילמו ב־1983;
 - המשך הפעלת החוק למיסוי בתנאי אינפלציה ("חוק המיסוי"), שבין היתר, איפשר קיזוז הפסדי הון בבורסה מההכנסה החייבת במס;
 - ביטולם של מילווה של־ג ב־1983 ושל ההיטל על מכירת ניירות ערך ב־1984;
 - ירידת השכר הריאלי²⁴;
 - ירידה בבסיס המסים על הייצור המקומי;
 - הפעלת חוק מס הכנסה — הטבות להשקעה בניירות ערך שתמורתם נועדה למחקר מדעי ("חוק אלסינט"), שהתקבל ב־1983²⁵;
 - הקפאת שער הדולר לחישוב מסי יבוא במסגרת עסקת חבילה א'־26.
- השפעתם של גורמים אלו מסתכמת בירידה של כ־2.3 מיליארדי דולרים בגבייה, אך העלאת שיעוריהם של המסים העקיפים והישירים וגידול ההכנסה שלא משכר צמצמו את הירידה ל־1.9 מיליארדי דולרים.

גורמי הירידה בהכנסות הסקטור הציבורי ממסים ומתשלומי חובה

מיליוני דולרים אחוזים מסך (במחירי 1983) הירידה בפועל		
-100	-1900	ירידה בגבייה ב־1984 לעומת 1983
-121	-2300	גורמים שפעלו לצמצום הגבייה - סך הכול
-24	-450	ירידה ביבוא
-21	-400	האצת האינפלציה
-13	-250	הפסדי הבנקים
-13	-250	ביטול מילווה של־ג
-13	-250	ביטול ההיטל על מכירת ניירות ערך וירידה בפעילות הבורסה
-8	-150	ירידה בשכר הריאלי
-5	-100	"חוק אלסינט" והקפאת שער הדולר
-5	-100	ירידה בבסיס המסים העקיפים על הייצור המקומי
-18	-350	גורמים אחרים (בעיקר "חוק המסוי")
+21	+400	גורמים שפעלו להגברת הגבייה — סך הכול
+16	+300	מסים חדשים ועליית שיעורי מסים קיימים
+5	+100	גידול בהכנסה שלא משכר

²⁴ לפי אומדני הביטוח הלאומי ירד השכר הריאלי למשרת שכיר בכאחוז אחד ומספר המשרות לא השתנה. אולם החישוב מבוסס על ניכוי השכר הנומיןלי במדדי המחירים המקדימים את מועדי תשלום השכר ככחצי חודש. לאחר תיקון הטיה זו, תתקבל ירידה של 3 אחוזים בשכר הריאלי (ראה נספח לפרק ד').

²⁵ לפי חוק זה רשאי הנישום לנכות את סכום ההשקעה מהכנסתו החייבת במס, ניכוי המקטין את גביית המסים. אולם כיוון שבמקביל נמנע מן החברה המנפיקה לקבל מענקי מחקר ישירים, השפעת החוק על נטל המס מצומצמת.

²⁶ החישוב נסב על השפעה זו בשנת 1984 בלבד.

החל מאמצע 1982 הוגדלו באופן דיפרנציאלי שיעורי המסים על היבוא, והורחב הפער בינם לבין שיעורי המסים על הייצור המקומי. כך, לדוגמה, הגיע שיעור המס על הצריכה הפרטית מיבוא ב-1983 ל-25 אחוזים, בעוד ששיעור המס על הצריכה הפרטית מייצור מקומי עמד על 9 אחוזים. התהליך מצביע, יחד עם העלייה בתמיכות ליצוא, על חזרה לתקופה שלפני ה"מהפך". שבה המסים והתמיכות שימשו כתחליפי שער. העדפת מדיניות זו על פיחות פורמלי נובעת, כנראה, מהרצון לשלול את רווחי ההון מהנכסים הצמודים לשער החליפין, בניסיון למתן את השפעת הרכוש על הביקושים. המדיניות הצליחה בטווח הקצר, ותרמה להפחתת היבוא ב-1984, אך אין להעלים עין ממיגרעותיה: מערכת שיעורי מסים דיפרנציאליים (בין היבוא לייצור המקומי ובין השימושים השונים מיבוא) מעוותת את הקצאת המקורות, מעודדת שוק שחור ומכבידה על שלטונות המס.

במקביל לירידה ביבוא ירדה, כאמור, גביית המסים על היבוא, וגבר הלחץ למצוא מקורות מימון חלופיים. ב-1984 הוחל במיסוי קצבות הילדים (בפברואר) ובגביית מס מקביל מהעצמאיים (באפריל)²⁷; כמו כן נוספה מדרגת מס הכנסה של 66 אחוזים (בפברואר). תכניות אחרות להעלאת מסים — היטל רכוש ואגרות חינוך ובריאות — לא מומשו השנה.

זה יותר מעשר שנים סוכל המשק משיעורי אינפלציה גבוהים, המשפיעים גם על מערכת המסים: האינפלציה מקשה על קביעת ההכנסה החייבת במגזר העסקי ופועלת לשחיקת תקבולי רוב המסים, עקב הפיגור שבין מועד היווצרות החיוב למועד התשלום. התמודדות שלטונות המס עם שתי הבעיות הכרוכות באינפלציה המהירה אינה משיעור רצון. מחד גיסא, החוק למיסוי בתנאי אינפלציה, שהתקבל ב-1982, ובא להסדיר את חיובי המס על ההכנסות שלא משכר, לא השיג את מטרתו; ומאידך קיימת עדיין שחיקה משמעותית בתקבולי המסים, וזאת למרות פעולות שונקטו לצמצום הפיגור בתשלום המס (הגדלת הניכויים במקור, הצמדת רוב המקדמות למחזור ב-1983)²⁸, מעבר לגבייה חודשית של המע"מ ב-1984 והצמדת מסי הרשויות למדד המחירים ב-1985). בתקופת אינפלציה חודשית של 15 אחוזים, המשמעות הכמותית של הפיגור היא הפסד של כעשירית מהגבייה הפוטנציאלית (לעומת רמת הגבייה בתקופה של יציבות מחירים), דהיינו למעלה ממיליארד דולרים²⁹. האצת האינפלציה משיעור חודשי של 9 אחוזים ב-1983 ל-13 אחוזים ב-1984 גרמה להפסד שולי של כ-400 מיליוני דולרים (במחירי 1983)³⁰. לפיגור בגבייה יש גם השלכות על חלוקת הנטל: בעוד שלחברות ולעצמאיים ניתנת האפשרות לדחות תשלומי מס (כולל ניכויים משכר עובדיהם ותשלומי מע"מ), מביאה האינפלציה להכבדת הנטל הרובץ על השכירים, וזאת עקב שחיקת מדרגות המס.

בשלהי 1984 הופעל פיקוח על המחירים במסגרת עסקת החבילה א'. בחודשים נובמבר עד ינואר ירד שיעור האינפלציה החודשי מ-25 אחוזים ל-5 אחוזים — ולכן נצטמצמה שחיקת תקבולי המסים. אמנם במסגרת אותה עסקה הופחתו במדה אפקטיבית מסי היבוא³¹, אך

²⁷ אולם גביית מס מקביל מהעצמאיים לא שינתה את נטל המס, כי בתחום זה המוסד לביטוח הלאומי פועל כגובה עבור קופות החולים. המס מגדיל הן את סך גביית המסים והן את סך ההעברות למלכ"ר.

²⁸ הפיגור בגביית הניכויים במקור והמקדמות קטן מזה שבגביית הפרשי המס.

²⁹ החישוב מבוסס על ההנחה של פעילות ריאלית קבועה ונסב על גביית המסים בלבד. סכיר להניח, שהאינפלציה שוחקת גם את הוצאות הממשלה. כך שההפסד נטו קטן יותר.

³⁰ ההפסד מפיגור בתשלום הסתכם ב-480 מיליוני דולרים, אך חלק ממנו קרוז בשחיקת מדרגות המס, שהגדילה את שיעורי המס האפקטיביים על ההכנסה מיגיעה אישית (ראה נספח).

³¹ במשך תקופת העסקה חושבו מסי היבוא לפי שער הדולר של ה-2 בנובמבר 1984. לכלל זה היו שלושה חריגים: ההיטלים על קניית מטבע חוץ חושבו לפי השער השוטף; באמצע תקופת העסקה עודכן מס הנסיעות. והחל מה-17 בינואר 1985 חושבו גם המסים על יבוא רכב לפי שער הדולר השוטף.

השפעתה החיובית של העסקה ראויה לציון: הרווח הנקי, שהביאה האטת האינפלציה למערכת המסים, נאמד ב־150 מיליון דולרים³² (כ־7 אחוזים מהגבייה כאותם חודשים). הגדלת שיעורי המסים בשלוש השנים האחרונות — אמנם ללא עלייה מקבילה של הגבייה ב־1984 — פוגעת ברצון לעבוד ובכושר התחרות של המשק. שיעורי מסים גבוהים, המלווים במערכת פטורים ותמיכות, מעוותים את הקצאת המקורות ומגבירים תופעות של התחמקות והעלמות מס. יש אפוא צורך דחוף לערוך רפורמה מקיפה: להוריד את שיעורי המסים, בד בבד עם צמצום התמיכות והפטורים, ולהקטין ככל האפשר את הפערים בין שיעורי המסים האפקטיביים על היבוא ועל הייצור המקומי, מחד גיסא, ועל הכנסות משכר ושלא משכר מאידך. בהתמודדות עם בעיות מאזן התשלומים והגירעון התקציבי, מוטב להגביר את השימוש בכלים אחרים (בעיקר צמצום הביקושים הישירים, המביא לפיחות ריאלי) — ולא לפנות אך ורק למערכת המסים.

א. מסים ישירים ומילואות חובה

סך המסים הישירים ומילואות החובה ירדו ב־17 אחוזים, לעומת יציבות בהכנסה הלאומית; זאת בעיקר עקב הפסקת גבייתו של מילואה של־ג במהלך 1983 והחזרי מס הכנסה לבנקים. בניכוי גורמים אלה הסתכמה הירידה ב־11 אחוזים, והיא מוסברת בהאצת האינפלציה, בהמשך הפעלת חוק המיסוי, בירידת ההכנסות משכר ובהרחבת הוצאות המס במסגרת "חוק אלסינט". משקל תשלומי השכירים במסים הישירים (כולל מילואה חובה ומס מעסיקים) עלה השנה ל־64 אחוזים, לעומת 56 אחוזים בשנים קודמות, ושיעור המס האפקטיבי על הכנסותיהם ירד במקצת — מ־32 אחוזים ל־30 אחוזים, בעוד ששיעור המס על ההכנסה שלא משכר נפל מ־30 אחוזים ל־19 אחוזים. (ראה דיאגרמה ה־3'). ראוי להדגיש, שהפחתת הנטל על הקבוצה השנייה אינה אחידה; כנראה, נהנו ממנה יותר אלה שחוק המסוי בתנאי אינפלציה חל עליהם. "חוק אלסינט", שהתקבל ב־1983, מאפשר למשקיע בניירות ערך של חברת מחקר ופיתוח לנכות את סכום ההשקעה מהכנסתו החייבת כמס. בדרך זו ביקשה הממשלה לחסוך במענקים ישירים, אך השיטה מונעת ביקורת ציבורית על גובה ההטבה. בעקבות "רפורמת בן שחר", ב־1975, בוטלו חלק ניכר מהטבות המס, אולם משקלן נשאר משמעותי (20 אחוזים מהגבייה לפי האומדן האחרון ל־1980). שיעורי מס דיפרנציאליים מחייבים להגדיל את השיעורים הנומינליים, מכבידים על מערכת המס ומעודדים התחמקות מתשלום. לכן יש לשאוף לביטול מרבית הפטורים ולהפחתה בוזמנית של השיעורים. כך, לדוגמה, כ־16 אחוזים מהשכר אינם חייבים בתשלום לביטוח הלאומי (החזקת רכב וטלפון, הכנסה מעל התקרה, שכר צעירים וקשישים); ביטול פטורים אלו יאפשר להוריד את השיעורים מ־19.6 אחוזים כיום ל־16.5 אחוזים, ללא הפסד גבייה.

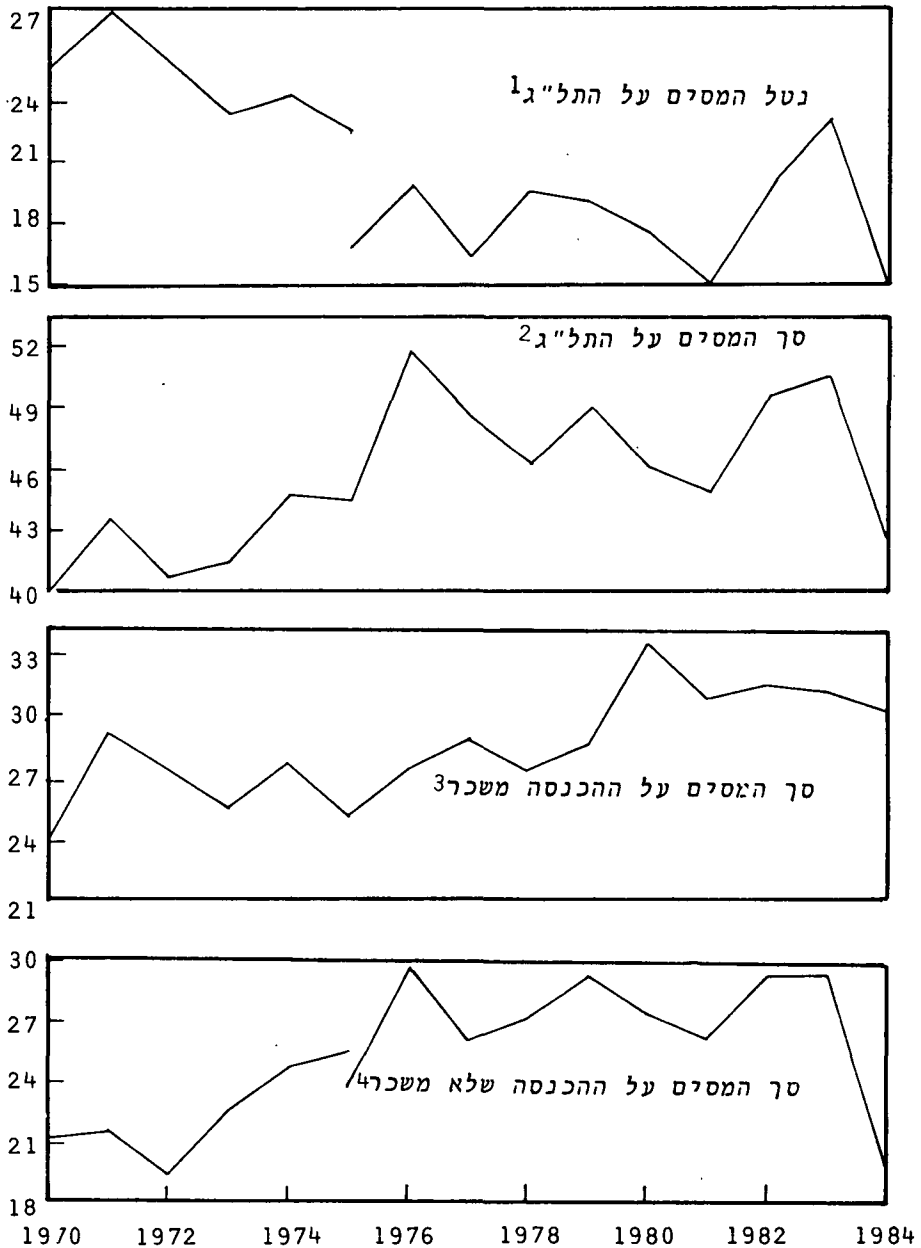
(1) מס הכנסה

גביית מס ההכנסה ירדה ב־17 אחוזים, וללא השפעת הפסדי הבנקים — ב־11 אחוזים. מס ההכנסה על השכר ירד ב־3 אחוזים בדומה לירידת השכר הריאלי. להאצת האינפלציה היו שתי השפעות מנוגדות על הגבייה: שחיקת מדרגות המס (16 אחוזים) העלתה את השיעורים

³² רווח של 180 מיליון דולרים מהאטת האינפלציה והפסד של 30 מיליון מהקפאת מסי היבוא. החישוב נערך בהנחה של פעילות ריאלית קבועה ונסכ על החודשים נובמבר עד ינואר בלבד. לא הובא בחשבון זיכוי ממס הכנסה, שניתן לשכירים החל מחודש פברואר 1985.

דיאגרמה ה' 3
שיעורי מסים שונים, 1970 עד 1984

אחריזים



- (1) נטל המסים: סך המסים בניכוי חסימות ותשלומי העברה (החל ב-1975 כולל חסימות אשראי).
 (2) סך המסים: כולל מלוות חובה ותשלומי העברה מהציבור.
 (3) מסים על הכנסה משכר: מסים ישירים, מלוות חובה ומס מעסיקים (למעט המסים על מנהלי חברות).
 (4) מסים על הכנסה שלא משכר: כולל המסים על מנהלי חברות.

לוח ה' 7
שכר, מסים ושכר פנוי למשרת שכיר¹, 1976 עד 1984
(תחשיב, אחוזים מעוגלים)

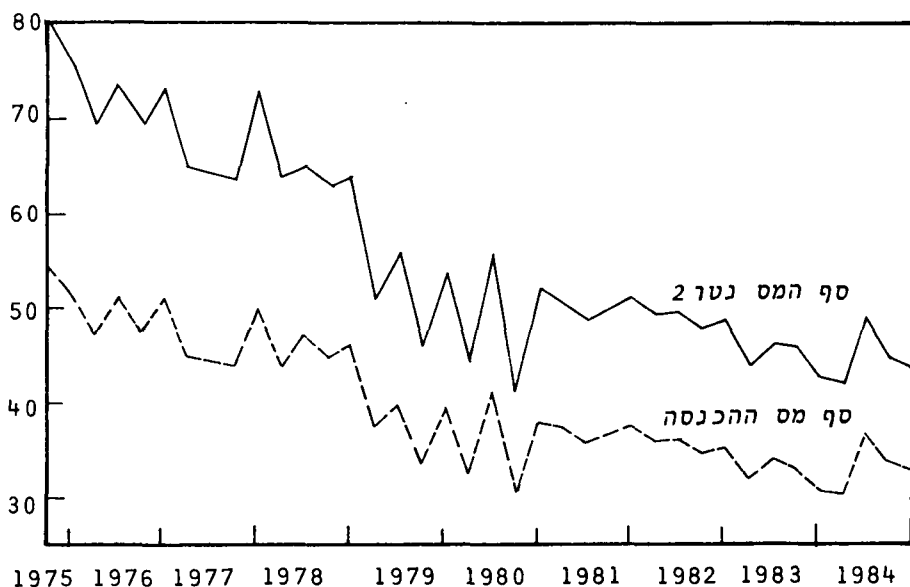
העלייה או הירידה (—) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת			אחוזים מהשכר ברוטו						
1984	1983	1982	1984	1983	1982	1980	1978	1976	
— 3	5	— 1							שכר ממוצע בפועל
5	12	7	21	19	18	19	14	13	מס הכנסה ³
10	14	7	21	18	17	18	11	8	מסים נטו ⁴
— 6	3	— 2	79	82	83	82	89	92	שכר פנוי
0	0	0							שכר ממוצע (ריאלי קבוע) ⁵
8	0	12	17	15	15	17	13	13	מס הכנסה
18	1	15	15	13	13	15	9	9	מסים נטו
— 3	— 0	— 2	85	87	87	85	91	91	שכר פנוי
— 3	5	— 1							שכר כפול מהממוצע בפועל
8	10	3	36	33	31	32	26	23	מס הכנסה
6	8	3	38	35	34	34	26	22	מסים נטו
— 8	3	— 3	62	65	66	66	74	78	שכר פנוי
0	0	0							שכר כפול מהממוצע (ריאלי קבוע)
16	2	5	31	27	26	29	25	23	מס הכנסה
18	3	5	34	29	28	32	25	23	מסים נטו
— 7	— 1	— 2	66	71	72	68	75	77	שכר פנוי

- (1) שכר למשרת שכיר, לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
(2) ניכוי חודשי כמדר המחירים לצרכן. כולל את תיקון ההטיה באומדן השכר הריאלי (ראה נספח פרק ד').
(3) מס הכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד ואין ניכויים וזיכויים נוספים. בין יולי 1982 לאפריל 1983 כולל מס הכנסה גם את מילווה שלום הגליל.
(4) מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים.
ביטוח לאומי: תשלום העובד בלבד, בהנחה שכל ההכנסה חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי עד להכנסה המרבית.
קצבות ילדים: בהנחה, שלשכיר יש שני ילדים.
(5) ברמה של יולי 1975 — אפריל 1976.
המקור: המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ועיבודי בנק ישראל.

האפקטיביים, אך העיכוב בתשלום המס בידי המעבידים הקטין את התקבולים הריאליים. החל משנת התקציב 1981 מותאמות המדרגות בתחילת כל רביע למלוא עליית המחירים הממוצעת שהיתה ברביע הקודם. עם האצת האינפלציה בסוף 1983 הוחלט, שהחל משנת התקציב 1984 יוצמדו המדרגות גם לתוספת היוקר, ששולמה בחודשים השני והשלישי של כל רביע. אולם, כאמור, הסדרים אלו לא מנעו שחיקה גדולה של המדרגות, שפירושה עלייה בשיעור המס האפקטיבי. השחיקה המצטברת מ-1975 ועד 1984 הגדילה את שיעור מס ההכנסה מ-12 אחוזים ל-21 אחוזים, ברמת שכר ממוצע. (ראה לוח ה'7). כיוון ששיעורי הביטוח הלאומי גדלו וקצבות הילדים נשחקו, העלייה בשיעור המס נטו (מס הכנסה וביטוח לאומי בניכוי קצבות ילדים) מרשימה יותר: מ-6 אחוזים ב-1975 ל-21 אחוזים השנה. אינדיקטור נוסף הוא התפתחות "סף המס" (ראה דיאגרמה ה'4): ב-1975 התחילו הנישומים לשלם מס הכנסה רק ברמת שכר העולה על מחצית השכר הממוצע. ב-1984 ירד סף המס לשליש מהשכר הממוצע. שחיקת סף המס נטו חריפה עוד יותר: מ-80 אחוזים מהשכר הממוצע ב-1975 ל-45 אחוזים ב-1984.

באפריל 1984 הוחלפה מדרגת 25 האחוזים בשתי מדרגות — של 20 אחוזים ו-30 אחוזים — כך שמצבן של השכבות הנמוכות השתפר (שיפור שאמנם קרוז ברובו בשחיקת המדרגות), ומצבן של השכבות הבינוניות לא השתנה. לעומת זאת נקבעה בפברואר מדרגה נוספת של 66 אחוזים (על הכנסות העולות פי שישה ויותר על השכר הממוצע), והוטל מס על קצבות שני הילדים הראשונים (לנישום שיש לו עד שלושה ילדים והכנסתו עולה על מדרגת 50 אחוזים).

דיאגרמה ה'4
סף המס, 1975 עד 1984¹
(אחוזים מהשכר הממוצע)



(1) סף המס הוא ההכנסה שמעליה חובה לשלם מס. בתחשיב הונח, כי רק ראש המשפחה עובד וכי יש במשפחה שני ילדים.
(2) המס נטו מוגדר כסך מס ההכנסה ותשלום העובד לביטוח הלאומי בניכוי קצבות הילדים.

הירידה במס ההכנסה שלא משכר (29 אחוזים) נבעה מהפסדי הבנקים, מ"חוק המיסוי", ומהאצת האינפלציה. הירידה היתה מתונה יחסית אצל העצמאיים (16 אחוזים), ובגלל הפסדי הבנקים התרכזו בגבייה מחברות ומניכויים במקור (42 אחוזים). אומדנים מראים, שחלק הבנקים בגבייה נטו מחברות (כולל ניכויים במקור על חשבון ריבית, דיבידנד והוצאות עודפות) הולך ויורד בהתמדה. ב־1981 שילמו שבעת הבנקים הגדולים 25 אחוזים מהמס, וב־1983 ירד משקל תשלומיהם ל־18 אחוזים. ב־1984 היתה הגבייה מהבנקים שלילית, עקב החזרים גדולים על חשבון שנים קודמות. כך ששיעור הירידה בגבייה מחברות לא בנקאיות ומניכויים במקור היה קטן יותר (24 אחוזים).

מגרעות החוק למיסוי כתנאי אינפלציה רבות מיתרונותיו: החוק שרירותי (בחלוקה בין נכס מוגן לנכס לא־מוגן ובשיעור ההגנה על ההון), מתמקד בהגנת ההון ולא בקביעת ההכנסה הריאלית, ואינו מביא בחשבון את עיתויו של תשלום המס. זאת ועוד: את הרווחים וההפסדים של המגזר העסקי מניירות ערך (בעת הצבירה) מכליל החוק, ללא הגבלה, בהכנסה החייבת, בעוד שאצל יחידים פטורים רווחים אלה ממס — דבר שאיפשר התחמקות מתשלום המס גם ב־1982 וגם ב־1983. אולם הנימוק המכריע נגד החוק הוא סיכוכו: שלטונות המס השקיעו משאבים רבים כדי להבינו ולהחילו על כ־30 אלף נישומים בלבד (בעיקר חברות) — משאבים שהיה ניתן להשקיעם ביתר יעילות בגבייה מ־200 אלפי הנישומים האחרים, שהחוק אינו חל עליהם (בעיקר עצמאיים). תוקף החוק פג בסוף שנת המס 1984, ולא יוארך.

(2) ביטוח לאומי

הירידה בגביית הביטוח הלאומי, שהחלה ב־1982, החריפה השנה (6 אחוזים) עקב האצת האינפלציה, שהגבירה את שחיקת תקבולי המס והנמיכה את התקרה לתשלום (ב־16 אחוזים)³³. הירידה בשכר פעלה באותו כיוון, ושני גורמים אלו הביאו לצמצום הגבייה משכירים בכ־7 אחוזים. לעומת זאת הגבייה מעצמאיים גדלה (ב־11 אחוזים) כתוצאה משינויים בחוק הביטוח הלאומי: עד השנה חויבו העצמאיים במס על בסיס הכנסתם בשנה הקודמת (בערכים נומינליים) ושילמו את המס המקביל ישירות לקופות החולים; מאפריל 1984 בסיס החיוב הוא אומדן הכנסתם השוטפת ודמי הביטוח כוללים את המס המקביל, כאשר המוסד לביטוח לאומי מעביר אותו לקופות החולים. (ראה הערה 27).

ב. תשלומי העברה

סך תשלומי ההעברה נטו (ללא ריבית) עלה ב־2 אחוזים, כתוצאה מירידה חריפה בהעברות מהציבור (31 אחוזים) ולמרות ירידה בהעברות ברוטו לציבור (4 אחוזים).

(1) תשלומי ההעברה לציבור

הירידה בתשלומים לציבור משקפת צמצום בהעברות למלכ"ר ולעסקים, בעוד שלא חל שינוי בהעברות למשקי בית. לחץ הממשלה על המוסדות שבפיקוחה (בעיקר אוניברסיטאות) הביא להמשך הירידה בהעברות למלכ"ר (5 אחוזים). ההעברות לעסקים ירדו אף הן (ב־20 אחוזים), ירידה שנבעה מהפסקת רכישות מטוסים עבור חברת "אל-על", רכישות שבוצעו בשנתיים הקודמות. יצוין,

³³ גובה התקרה הוא פי שלושה מן השכר הממוצע, אך היא מתעדכנת רק פעמיים בשנה. לפיכך הביאה האינפלציה המואצת לירידת התקרה האפקטיבית, מפי 2.3 מהשכר הממוצע ב־1983 לפי שניים השנה.

לוח ה'־8
אימדין ערך קצבאות שונות, 1981 עד 1984

העלייה או הירידה (—)				קצבה חודשית ממוצעת ¹					
היריאה לעומת השנה הקודמת		1984 לעומת התקופה יולי עד 1975		יולי 1975 עד מארס 1976					
1984	1983	1982	1976	1984	1983	1982	1981	1976	

(אחוזים מעוגלים)

(שקלים. מחירי 1976)

מנוכה במדד המחירים לצרכן²

— 14	— 4	— 3	— 3.1	16.9	19.7	20.4	21.1	24.5	קצבה לשני ילדים
— 12	11	— 3	— 16	62.2	70.5	63.7	66.0	76.5	קצבה לארבעה ילדים ³
— 2	1	4	27	92.1	94.4	93.5	89.8	72.7	הכנסה מינימלית לבודד ⁴

מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר²

— 13	— 9	— 3	— 49	12.3	14.1	15.6	16.1	24.2	קצבה לשני ילדים
— 11	5	— 3	— 40	45.2	51.0	48.6	50.3	75.5	קצבה לארבעה ילדים ³
— 3	— 4	4	— 8	67.2	68.3	71.4	68.4	71.8	הכנסה מינימלית לבודד ⁴

(1) סדרי הרפורמה נקבעו בתקופת אינפלציה של 40 אחוזים. כך שערכן של הקצבאות. שנקבעו בחודש יולי 1975. ירד מדי חודש בחודשו. עד למועד עדכון הראשון באפריל 1976. הקצבה החודשית הממוצעת בתקופה זו משמשת קירוב לגודל. שמערכת ההצמדה היתה אמורה לשמור.

(2) ניכוי חודשי.

(3) כולל קצבת יוצאי צבא.

(4) שיעור השינוי של קצבת הנכות וזהו השינוי בהכנסה המינימלית. המובטחת.
המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

שהטבות המס שניתנו על פי "חוק אלסינט" לא באות לידי ביטוי בהעברות לעסקים, למרות שהן תחליף למענקים ישירים. אם נצרף אותן, נראה, שהעברות אלו לא ירדו כלל השנה. למרות גידול באוכלוסית הזכאים (2 אחוזים) ירדו ההעברות למשקי בית דרך המוסד לביטוח לאומי (ב־3 אחוזים) בגלל שחיקה ניכרת בערך הקצבאות. הקצבה לשני ילדים ירדה ב־14 אחוזים, והגיעה ל־4.4 אחוזים מהשכר הממוצע — מחצית מרמתה ב־1975. במסגרת חוק משפחות ברוכות ילדים, הוגדלו קצבות יוצאי צבא באפריל 1983 (בנקודה אחת החל מהילד הרביעי), ושוב ביולי 1984 (בחצי נקודה לילד השלישי במשפחה בת 4 ילדים ויותר), אולם הדבר לא מנע השנה את שחיקת הקצבה ל־4 ילדים (12 אחוזים), שקיזזה את הגידול שהושג ב־1983. כמו במדרגות מס ההכנסה, אין הסדרי העדכון של קצבות הילדים מתאימים לשיעורי אינפלציה גבוהים. השחיקה בהכנסה המינימלית לבודד היתה השנה זעירה, ונראה ששיטת העדכון לפי מדד השכר הבטיחה שמירה על ערך הקצבה במשך השנים. מחישובי המוסד לביטוח לאומי עולה, שב־1983, כמו ב־1982, צמצמה מערכת המסים וההעברות הישירות בכשליש את ממדי אי־השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב השכירים. ב־1984 נראה, ששינויים במדרגות המס (שחיקה, העלאת סף המס והוספת מדרגה של 66 אחוזים), הגבירו את הפרוגרסיביות במערכת, בעוד ששחיקת הקצבאות הורידה את תרומת ההעברות לצמצום אי־השוויון — כך שההשפעה נטו אינה ברורה.

לצמצום אי-השוויון נודעת השפעה חברתית חיובית, אולם פרוגרסיביות יתירה עלולה לפגוע ברצון לעבוד. ראוי להדגיש, שנתוני הביטוח הלאומי נסבים רק על המסים הישירים ועל חלק מתשלומי ההעברה, בעוד שלממשלה יש כלים נוספים המשפיעים על חלוקת ההכנסות מחדש (תמיכות, מסים עקיפים, שירותי חינוך ובריאות ועוד). מכאן, שדרושה הערכה כוללת של המערכת החברתית, כדי להצביע על אותם כלים, שיבטיחו רמה סבירה של חלוקת הכנסות. בהוצאה תקציבית מינימלית ופגיעה מינימלית ברצון לעבוד. אחת האפשרויות שיש לשקול, היא הפחתת מס ההכנסה והתמיכות והגדלת תשלומי ההעברה.

(2) תשלומי ההעברה מהציבור

במקביל להעברות לציבור קיימות העברות מהציבור לממשלה — בעיקר תשלומי קופות החולים למשרד הבריאות והיטלים שונים. סך ההעברות מהציבור ירד השנה ב-31 אחוזים, לאחר עלייה גדולה בשנתיים הקודמות. תנודות אלו נבעו מהחלתו ומביטולו של ההיטל על מכירת ניירות ערך (ב-1982 וב-1984, בהתאמה).

ג. תשלומי ריבית

תשלומי הריבית לציבור עלו ב-7 אחוזים, לאחר עלייה תלולה בשנתיים הקודמות, והגיעו לרמת שיא — 6 אחוזי תוצר. הגידול נובע מהעלייה בהיקף הפדיונות, בעוד שהחוב הפנימי עצמו נשאר יציב. (ראה דיאגרמה ה-1). נציין, שחלק מתשלומי הריבית בא לפצות על השחיקה האינפלציונית של הקרן (כגלל ההצמדה החלקית של החוב ואובדן מדד אחרון בעת הפדיון). ולכן נטל החזר החוב על תקציב הממשלה קטן יותר. ב-1984 גדל "רכיב הפיצוי", עקב האצת האינפלציה, ונראה שבניכוי רכיב זה נטל הריבית לא עלה השנה.

ד. מסים עקיפים על הייצור המקומי

סך המסים העקיפים ירד ב-1984 ב-6 אחוזים. הירידה הקיפה הן את מסי הפעילות (4 אחוזים) והן את המסים העקיפים האחרים (15 אחוזים).

(1) מסי פעילות

ביוני 1982 הועלה שיעור המע"מ מ-12 אחוזים ל-15 אחוזים, ויחד עם גידול הצריכה הפרטית הביא הדבר לעלייה גדולה בגבייה ב-1982 וב-1983. השנה ירדה הגבייה (ב-6 אחוזים) כתוצאה מהצמצום בבסיס המס. גם להאצת האינפלציה היתה השפעה, אך רובה קוזה על ידי קיצור תקופת הדיווח מחודשיים לחודש (החל באפריל). העלאת שיעורי מס הקנייה (באוגוסט 1983) ומס הטבק (בספטמבר 1984) הביאה לגידול בגביית מסים אלו בעוד שמסי הפעילות האחרים ירדו (6 אחוזים), בדומה לירידת המע"מ.

(2) מסים עקיפים אחרים

ירידה בעסקי הנדל"ן והאצת האינפלציה גרמו לנפילה במסי הרכוש (47 אחוזים). בסיס מס הרכוש נקבע בערכים נומינליים באוקטובר שלפני שנת התקציב, והתשלומים מתבצעים ביולי. באוקטובר ובינואר. הסדר זה, שגרם לשחיקה ממוצעת של שנה, בוטל ב-1985. הגידול במסי רשויות (6 אחוזים) למרות האצת האינפלציה, נובע, כנראה, מהעלאת השיעורים. החל מ-1985, יצמדו מסים אלו במשך השנה, בדומה למסי הרכוש, דבר שיקטין את השפעת האינפלציה על הגבייה.

לוח ה-9
מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1982 עד 1984

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1984	1983	1982	1981	1980	1984	1983	1982	
(אחוזים)					(מיליארדי שקלים)			
— 6.3	12.0	1.7	— 3.1	— 0.7	779.6	175.6	63.8	1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי
— 4.3	14.7	8.4	— 3.3	— 2.2	652.4	143.9	51.1	מסי פעילות
— 6.3	18.4	19.6	7.0	0.5	421.4	94.9	32.6	מס ערך מוסף
11.9	6.8	— 24.4	0.0	— 24.1	49.5	9.3	3.6	מס קנייה
— 9.0	10.5	10.1	— 14.6	— 10.1	48.9	11.3	4.2	מס דלק
1.9	10.6	— 3.2	— 24.9	13.2	86.7	17.9	6.6	מס מעסיקים
— 6.6	2.9	— 9.5	— 10.0	— 6.0	45.8	10.4	4.1	מסי פעילות אחרים ²
— 47.3	15.1	— 13.7	— 24.3	— 0.7	17.7	7.1	2.5	מסי רכוש
5.7	— 1.1	— 8.4	22.5	5.4	71.0	14.2	5.8	מסי רשויות
— 22.2	— 3.9	— 30.5	— 9.2	6.3	38.5	10.5	4.4	מסים אחרים ³
12.5	— 10.9	— 24.1	60.0	— 12.9	457.9	85.9	39.2	2. תמיכות לייצור מקומי
23.9	— 7.3	— 29.5	158.1	— 18.5	330.4	56.3	24.7	תמיכות ישירות
— 9.1	— 16.9	— 12.6	— 11.3	— 8.3	127.5	29.6	14.5	זקיפת סכסוד אשראי
— 20.2	24.2	41.2	— 45.9	5.4	451.2	119.3	39.1	3. מסים נטו על הייצור המקומי
— 23.8	48.4	121.8	— 65.9	15.4	323.7	89.7	24.6	לא כולל זקיפת סכסוד אשראי
								כולל זקיפת סכסוד אשראי

- (1) מנוכה במדד המחירים לצרכן. ממוצע שנתי.
 (2) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס בולים, אגרות ורשיונות שונים.
 (3) עודף דואר ונמלים ומסים מהכנסה מיועדת.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

ה. תמיכות לייצור המקומי

התמיכות כוללות תמיכות ישירות, שגדלו מאוד השנה (24 אחוזים) ותמיכות אשראי, שהמשיכו לרדת (9 אחוזים).

(1) תמיכות ישירות

מדיניות התמיכות נתונה בשנים האחרונות לתנודות חריפות. ב-1981 ובמרבית שנת 1983 הוגדלו שיעורי הסבסוד בניסיון להאט את קצב האינפלציה (ב-1982 צומצמו התמיכות). באוקטובר 1983 הופחתו התמיכות, אך הועלו שוב בחודשים אפריל עד יולי 1984, לקראת הבחירות לכנסת. לאחר הרכבת הממשלה החדשה הוחלט לקצץ בתקציב התמיכות, אולם ביצוע התכנית נדחה עד פברואר 1985, עקב חתימת עסקת החבילה א'. שינויים אלה משתקפים בתנודות שיעורי הסבסוד: גידול מהיר מאפריל עד יולי, יציבות או ירידה מאוגוסט עד אוקטובר, ושוב גידול בשלושת חודשי העסקה. לדוגמה — שיעור הסבסוד לחלב היה 40 אחוזים בינואר, 95 אחוזים מיולי עד אוקטובר ו-115 אחוזים בדצמבר. לעומת 1983 גדלו מאוד השנה התמיכות לדלק (פי שבעה), לחלב, ביצים ועופות ולחשמל (30 עד 40 אחוזים) ומשקלן בסך התמיכות הגיע לכ-50 אחוזים. התמיכות ללחם, לשמן ולמים נשארו יציבות, ולעומת זאת ירדו התמיכות לתחבורה ציבורית (ב-14 אחוזים). הצורך לייצב את שיעורי הסבסוד ברמה נמוכה נובע לא רק משיקול תקציבי, אלא גם מהנזקים הכרוכים בהעדר מדיניות קבועה: תנודות בשיעורי הסבסוד מגבירות את אי-הוודאות, מקשות על התכנון החקלאי ואולי ואף עלולות להאיץ את שיעורי האינפלציה.

(2) תמיכות אשראי

הסקטור הציבורי מעניק לעסקים ולמשקי בית (זכאי משרד השיכון) הלוואות בריבית נמוכה מזו השוררת בשוק האשראי החופשי. הפער בין שיעורי הריבית הוא סובסידיה גלומה. החל מ-1979 צומצם מאוד הפער, וכתוצאה מכך ירדה הסובסידיה מ-7 ל-2 אחוזי תוצר.

ו. מסים על היבוא

סך המסים על היבוא האזרחי ירד ב-15 אחוזים, כתוצאה מצמצום חריף ביבוא מוצרים בני קיימא (40 אחוזים).

החל מאמצע 1982 נעשה שימוש מוגבר במערכת המסים, כתחליף לפיחותים פורמליים. בשנים אלו גדל מאוד הפער בין שיעור המס על הצריכה הפרטית מיבוא לשיעור המס על הצריכה מייצור מקומי. רשימת המסים החדשים כוללת:

(א) היטל יבוא סחורות (3 אחוזים החל מיוני 1982; באפריל 1983 הופחת שיעור זה ל-2 אחוזים, במקביל לגביית היטל על מטבע חוץ — ראה ד' להלן).

(ב) מס נסיעות (הוטל ביוני 1982, בוטל באוקטובר וחודש באפריל 1983).

(ג) חובת הפקדה (15 אחוזים מיוני 1983. השיעור הועלה ל-40 אחוזים באוקטובר 1984 ול-60 אחוזים בפברואר 1985).

(ד) היטל כללי על קניית מטבע חוץ (אחוז אחד מאפריל 1983).

(ה) היטל על קניית מטבע חוץ ליבוא שירותים (15 אחוזים מאוגוסט 1984, נוסף על ההיטל הכללי של אחוז אחד).

(ו) היטל על כרטיסי טיסה לחו"ל (20 אחוזים מפברואר 1985).

המסים החדשים היוו יחד כ-20 אחוזים מסך המסים על היבוא ב-1984.

לוח ה' 10
מסים ותמיכות ליבוא, 1982 עד 1984

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1984	1983	1982	1981	1980	1984	1983	1982	
(אחוזים)					(מיליארדי שקלים)			
— 14.9	11.0	29.8	23.5	— 28.3	520.2	129.1	47.4	1. מסים על יבוא אזרחי
— 8.9	— 2.1	32.9	15.1	— 17.1	202.6	46.9	19.5	מס ערך מוסף
— 17.2	— 3.4	44.2	24.5	— 32.3	126.1	32.1	13.5	מכס ²
— 19.2	42.4	15.3	34.5	— 37.1	191.4	50.0	14.3	מס קנייה ומסים אחרים ³
					— 15.5	2.2	— 0.1	2. תמיכות ליבוא
— 10.9	8.7	44.6	13.0	— 26.1	535.7	126.9	47.5	3. מסים נטו על יבוא אזרחי
57.4	— 9.4	— 10.6	21.6	25.6	93.8	12.6	5.7	4. מסים על יבוא ביטחוני

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן. ממוצע שנתי.
(2) למעט קנסות. מ־1983 כולל היטל על היבוא.
(3) מסים אחרים: מ־1982 כוללים מס נסיעות חוץ. ב־1983 כוללים גם רכיב המס כחובת ההפקדה על היבוא ובהיטל קניית מטבע חוץ.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

נספח: הירידה בגביית המסים ב־1984 וגורמיה

א. מבוא וסיכום

נספח זה הוא ניתוח כמותי של גורמי המפולת, שהיתה בגביית המסים ב־1984: סך הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ומהעברות³⁴ ירד ריאלית בכ־14 אחוזים, שהם 1,900 מיליוני דולרים³⁵. זהו שיעור חסר תקדים במשק הישראלי, שכן בעבר גדלה הגבייה מדי שנה בשנה. (ב־1967 וב־1980 היתה אמנם ירידה, אך שיעורה היה קטן, יחסית: 2 ו־4 אחוזים, בהתאמה.) סיכום גורמי הירידה מורה על הפסד גבייה של 2.3 מיליארדי דולרים (ראה סעיף ב), אך גורמים אחרים פעלו להגברת הגבייה (ראה סעיף ג) — כך שהירידה בפועל צומצמה, כאמור, ל־1.9 מיליארדי דולרים.

ב. ניתוח כמותי של גורמי הירידה בגביית המסים

(1) האצת האינפלציה: הפסד גבייה של 400 מיליוני דולרים

שיעור האינפלציה הוא, בממוצע חודשי, מ־9.3 אחוזים ב־1983 ל־13.3 אחוזים ב־1984. האינפלציה משפיעה על הגבייה בשני אופנים: היא שוחקת את תקבולי רוב המסים, עקב הפיגור שבין מועד היווצרות החיוב למועד התשלום, ומשנה את שיעורי המס האפקטיביים, דרך שחיקת מדרגות המס ותקרת התשלום לביטוח הלאומי.

³⁴ תשלומי ההעברה מהפרטים לסקטור הציבורי כוללים היטלים שאינם מוגדרים כמסים על ידי החשבונאות הלאומית (היטל מכירת ניירות ערך, מס שבח וכד'). וכן תקבולי המשרדים ממכירת שירותים.

³⁵ לפי שער הדולר הרשמי, במחירי 1983 (כלומר בניכוי הפיחות הריאלי שבוצע במהלך 1983 ו־1984).

— שחיקת התקבולים: הפסד של 480 מיליוני דולרים

השחיקה חושבה מדי חודש כחודש על כל מס ומס; לדוגמה: במע"מ עוסקים מייצור מקומי היה הפיגור הממוצע חודש וחצי עד אפריל 1984, וחודש — לאחר מכן (מעבר מדיווח דו-חודשי לדיווח חודשי). בינואר 1984 נגבו 9 מיליוני דולרים כמע"מ עוסקים מקומי. שיעור האינפלציה בחודש וחצי שקדמו לגבייה היה 21.4 אחוזים, לעומת 11.5 אחוזים בתקופה המקבילה ב-1983. האצת האינפלציה נאמדת אפוא ב-9 אחוזים, והשחיקה השולית — בכ-0.8 מיליוני דולרים. לאחר סיכום ההפסדים החודשיים עולה, שההפסד השנתי במע"מ עוסקים מקומי הגיע ל-25 מיליוני דולרים (כ-2 אחוזים מהגבייה בפועל), ובסך המסים — ל-480 מיליון.

— שחיקת מדרגות המס: רווח של 145 מיליון דולרים

ב-1984 נשחקו המדרגות ב-16 אחוזים, לעומת שחיקה של 3 אחוזים ב-1983. אצל נישומים (שכירים ועצמאיים) שעברו את מדרגת המס של 25 אחוזים גרמה השחיקה לגידול של כ-6 אחוזים בחיוב המס (לגבי אלה שלא עברו את המדרגה הראשונה הוערך, שהורדת השיעורים מ-25 אחוזים ל-20 אחוזים באפריל 1984 קיזזה את השחיקה, כך ששיעור המס האפקטיבי לא גדל).

— שחיקת תקרת הביטוח הלאומי: הפסד של 65 מיליוני דולרים

התקרה הונמכה ב-16 אחוזים, וכך שוחררו מתשלום דמי הביטוח כ-4 אחוזים נוספים מן ההכנסות.

(2) הפסדי הבנקים: ירידה של 250 מיליוני דולרים

ב-1983 שילמו הבנקים 200 מיליוני דולרים (לפי נציבות מס ההכנסה), ואילו ב-1984 היתה הגבייה נטו ממגזר זה שלילית. (ההחזרים עלו בכ-50 מיליוני דולרים על הגביות ברוטו, לפי הערכתנו.)

(3) ביטול מילווה של"ג וההיטל על מכירת ניירות ערך: ירידה של 500 מיליוני דולרים.

האומדן מבוסס על הפרשי הגבייה בין 1983 ל-1984 הנובעים מביטול מסים אלה ומהפחתת פעילות הכורסה במהלך 1983 ו-1984.

(4) "חוק אלסינט": הפסד גבייה של 70 מיליוני דולרים

ב-1984 הונפקו איגרות חוב בסך 130 מיליוני דולרים לפי "חוק אלסינט". הפסד הגבייה חושב בהנחה, שהמס השולי הממוצע של המשקיעים עמד על 55 אחוזים.

(5) הקפאת שער הדולר: הפסד גבייה של 30 מיליון דולרים

בנובמבר 1984 היה הפער בין שער הדולר בפועל לשער המוקפא 4.4 אחוזים, והגבייה ממס, מס קנייה, מע"מ על סחורות והפקדה הגיעה ל-137 מיליוני דולרים. לכן נאמד הפסד הגבייה בכ-6 מיליוני דולרים. בדצמבר גדל ההפסד ל-22 מיליון דולרים. נוסף על כך לא עודכן בנובמבר מס הנסיעות, אך הפסד גבייה זה לא עלה על מיליון דולרים.

(6) ירידה בשכר הריאלי: הפסד גבייה של 150 מיליון דולרים

ההכנסות משכר ירדו בכ־3 אחוזים, אך השפעתן על גביית המסים הישירים נאמדת בכ־4 אחוזים, עקב אופיים הפרוגרסיבי של מסים אלו.

(7) חוק המיסוי: הפסד גבייה של 350 מיליון דולרים

מס ההכנסה מחברות ועצמאיים (כולל ניכויים) ירד בכ־650 מיליון דולרים, ואילו גורמי הירידה (אינפלציה, בנקים, חלק העצמאיים ב"חוק אלסינט") בניכוי השפעת גורמי העלייה (חלק העצמאיים במדרגת 66 האחוזים ובמיסוי קצבות הילדים וגידול בהכנסות שלא משכר — ראה סעיף ג' להלן) מסתכמים בכ־300 מיליון דולרים. ההפרש נזקף ברובו להשפעת חוק המסוי.

(8) ירידה ביבוא ושינוי בהרכבו: הפסד גבייה של 450 מיליון דולרים

לאחר כימות הגורמים שהיה ניתן לזהותם, נשארה ירידה בלתי מוסכרת במסים על היבוא האזרחי, ירידה שנוקפה לצמצום היבוא ולשינוי בהרכבו.

(9) ירידה במסים על הייצור המקומי: הפסד גבייה של 100 מיליון דולרים

בדומה לסעיף 8, האומדן, נובע משארית בלתי מוסכרת בירידת המסים על הייצור המקומי.

ג. ניתוח כמותי של הגורמים שפעלו להגברת הגבייה

(1) העלאת שיעורי מס הקנייה בספטמבר 1983: הכנסה של 100 מיליון דולרים

לפי אומדני מינהל הכנסות המדינה הכניסה העלאת שיעורי מס הקנייה מדי חודש בחודשו כ־13 מיליון דולרים (מחצית מיבוא ומחצית מייצור מקומי). הפעלת ההעלאה במשך שנה שלמה בכ־1984, לעומת הפעלתה במשך ארבעה חודשים בכ־1983, הגדילה את הגבייה בכ־100 מיליון דולרים.

(2) העלאת שיעורי מס יבוא (למעט מס קנייה): הכנסה של 150 מיליון דולרים

לפי אומדני מינהל הכנסות המדינה, גדלה הגבייה ממס הנסיעות, מחובת ההפקדה ומההיטל על יבוא שירותים בכ־150 מיליון דולרים — עקב העלאת השיעורים במהלך 1983 ו־1984.

(3) העלאת שיעורי המסים הישירים: הכנסה של 50 מיליון דולרים

המס המקביל שהוטל על העצמאיים בכ־1984 הכניס, לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, 15 מיליון דולרים. לפי הערכתנו מסוי קצבות הילדים ומדרגת המס של 66 אחוזים הוסיפו כ־35 מיליון דולרים.

(4) גידול בהכנסה שלא משכר: תוספת הכנסה של 100 מיליון דולרים

ההכנסות שלא משכר גדלו בכ־1984 בכ־10 אחוזים, ריאלית, לאחר ירידה של 5 אחוזים בכ־1983. כיוון שמערכת המסים הישירים מבוססת על ניכויים ומקדמות, התלויים בהכנסה השוטפת, ועל הפרשים התלויים בהכנסות העבר, נאמד שהשינויים בהכנסות שלא משכר הוסיפו על גביית מס ההכנסה (מעצמאיים ומחברות לא־בנקאיות) כ־5 אחוזים, כלומר כ־100 מיליון דולרים. ההשפעה על גביות הביטוח הלאומי מעצמאיים היתה זעירה.

לוח ה'-א'
מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1980 עד 1984

העלייה או הירידה הריאלית (—) ¹ לעומת השנה הקודמת									
1984	1983	1982	1981	1984	1983	1982	1981	1980	
(אחוזים)					(מיליארדי שקלים, מחירים שוטפים)				
— 17.0	2.3	1.8	6.7	951.4	241.8	96.3	42.9	18.6	1. מס הכנסה
— 2.6	8.2	1.5	4.8	518.1	112.3	42.2	18.9	8.3	א. שכר
— 29.4	— 2.4	2.1	8.1	433.3	129.5	54.0	24.0	10.2	ב. לא שכר
— 63.3	— 12.9	— 5.6	7.5	65.2	37.5	17.5	8.4	3.6	חברות
— 15.6	— 9.0	8.6	2.4	105.0	26.3	11.7	4.9	2.2	עצמאיים
— 5.0	8.4	1.4	11.7	109.3	24.3	9.1	4.1	1.7	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים ²
— 21.7	8.0	7.4	11.4	153.8	41.5	15.6	6.6	2.7	ניכויים במקור
— 6.0	— 1.9	— 2.8	14.4	418.6	94.0	39.0	18.2	7.3	2. ביטוח לאומי
— 7.0	— 2.1	— 2.5	15.7	390.8	88.7	36.9	17.2	6.9	א. שכר ²
10.6	3.2	— 7.6	— 3.5	27.8	5.3	2.1	1.0	0.5	ב. לא שכר
				3.1	0.7	0.2	0.0	0.1	3. מס יתר על מלאי
— 13.9	1.2	0.5	8.7	1,373.1	336.5	135.4	61.2	26.0	4. סך המסים הישירים (1)+(2)+(3)
				0.2	11.3	5.9	0.0	0.2	5. מילואות חובה
— 16.7	0.2	4.9	7.9	1,373.4	347.8	141.3	61.2	26.1	6. סך מסים ומילואות חובה (4)+(5)

0.1	0.3	5.9	11.0	567.5	119.7	48.6	20.8	8.6	7. תשלומי העברה למשקי בית
— 3.4	2.6	5.2	17.8	399.4	87.3	34.6	14.9	5.8	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
9.3	— 5.3	7.7	— 3.3	168.1	32.5	14.0	5.9	2.8	ב. העברות ותגמולים אחרים
— 5.2	— 3.0	5.4	8.0	366.3	81.6	34.2	14.7	6.3	8. תשלומי העברה למלכ"ר
— 5.1	— 2.1	5.1	8.9	353.3	78.6	32.7	14.1	6.0	א. העברות שוטפות
0.1	4.5	— 0.8	17.6	106.1	22.4	8.7	4.0	1.6	מזה: מס מקביל
— 8.8	— 22.4	10.3	— 9.8	13.0	3.0	1.6	0.6	0.3	ב. העברות בחשבון הון
— 19.3	10.1	11.3	21.1	80.0	20.9	7.7	3.2	1.2	9. העברות הון לעסקים
6.5	22.0	15.7	— 1.7	391.3	77.6	25.9	10.2	4.8	10. תשלומי ריבית על חשבון מילוות פנים ³
3.0	12.7	— 3.4	— 48.8	40.0	8.2	3.0	1.4	1.3	11. פירעון מילוות חובה
— 1.0	5.0	7.8	4.6	1,445.2	308.0	119.4	50.3	22.2	12. סך תשלומי העברה לציבור (7) עד (11)
— 30.8	2.2	62.2	3.8	126.0	38.4	15.3	4.3	1.9	13. תשלומי העברה מהציבור
6.3	— 5.3	1.6	17.4	32.6	6.5	2.8	1.2	0.5	א. כחשבון שוטף ממשקי בית
6.5	— 5.1	— 5.6	18.6	40.9	8.1	3.5	1.7	0.6	ב. כחשבון שוטף ממלכ"ר
— 53.5	7.3	199.8	— 17.4	52.5	23.8	9.0	1.4	0.8	ג. כחשבון הון ¹
3.3	5.4	2.7	4.6	1,319.2	269.6	104.1	46.0	20.3	14. סך תשלומי ההעברה נטו (13) — (12)
— 18.1	0.4	8.6	7.6	1,499.3	386.3	156.6	65.4	28.0	15. מסים ישירים והעברות מהציבור (13)+(6)
— 3.5	0.3	5.8	6.3	1,053.9	230.4	93.5	40.1	17.4	16. העברות לציבור, למעט ריבית (10) — (12)
									17. מסים ישירים ומילוות חובה בניכוי תשלומי
— 39.7	0.6	13.0	9.8	445.4	155.8	63.1	25.3	10.6	העברה נטו למעט ריבית (16) — (15)

(1) מנוכה במרד המחירים לצרכן. ממוצע שנתי.
(2) כולל תשלומים על חשבון משכורת מנהלים.
(3) לא כולל תשלומי הריבית מהמשלה לבנק ישראל.
(4) האומדן כולל ההיטל על מכירות ניירות ערך.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.

לוח
הביקושים הישירים של הסקטור

1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)							א. צריכה ציבורית
							צריכה אזרחית
611,995	120,148	46,867	21,565	9,183	4,159	1,983	1. שכר
207,341	43,943	17,822	7,701	3,394	1,472	829	2. קניות
819,336	164,091	64,689	29,266	12,577	5,631	2,812	3. סך הכול
39,242	7,270	2,980	1,359	764	343	265	4. מזה: ממשלה לנמ"א
							צריכה ביטחונית
387,989	77,168	31,980	13,162	5,514	2,533	1,221	5. שכר
643,297	130,959	54,389	23,130	9,427	3,857	2,069	6. קניות מקומיות
582,805	75,658	40,786	28,256	10,280	3,440	3,070	7. קניות בחוץ לארץ
1,614,091	283,785	127,155	64,548	25,221	9,830	6,360	8. סך הצריכה הביטחונית
—23,455	—4,400	—3,640	—2,115	—700	—542	—340	(ברוטו)
1,590,636	279,385	123,515	62,433	24,521	9,288	6,020	9. פחות מכירות לחוץ לארץ
2,409,972	443,476	188,204	91,699	37,098	14,919	8,832	10. סך כל הצריכה הביטחונית
							(נטו)
							11. סך כל הצריכה הציבורית
							(נטו)
							ב. צריכה ציבורית מקומית
780,094	156,821	61,709	27,907	11,813	5,288	2,547	1. צריכה אזרחית מקומית
463,778	94,442	37,009	16,919	7,106	3,240	1,508	מזה: ממשלה
280,881	55,403	21,874	9,668	4,184	1,830	923	רשויות מקומיות
35,435	6,976	2,826	1,320	523	217	116	מוסדות לאומיים
1,031,286	208,127	86,369	36,292	14,941	6,390	3,290	2. צריכה ביטחונית מקומית
—9,382	—1,760	—1,456	—846	—280	—217	—136	3. פחות רכיב מקומי
1,021,904	206,367	84,913	35,446	14,661	6,173	3,154	4. צריכה ביטחונית מקומית
1,801,998	363,188	146,622	63,353	26,474	11,461	5,701	(נטו)
187,128	48,753	18,264	7,627	3,520	1,925	981	5. סך כל הצריכה המקומית
							ג. השקעות בענפי המשק
2,597,100	492,229	206,468	99,326	40,618	16,844	9,813	ד. סך כל הביקושים הישירים
1,989,126	411,941	164,886	70,980	29,994	13,386	6,682	(נטו)
71,721	19,874	10,897	6,363	2,853	742	269	מזה: ביקושים מקומיים (נטו)
							ה. בנייה ציבורית למגורים

(1) שיעורי השינוי בכמויות ובמחירים חושבו לשנים 1978 עד 1980 על בסיס מחירי 1975, ול-1981 עד 1984 — על בסיס מחירי 1980.
(2) הרכיב המקומי במכירות לחוץ לארץ חושב כ-40 אחוזים מן המכירות, לפי היחס בין הקניות המקומיות (ללא בנייה) לסך הקניות בממוצע רב שנתי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ה' 2' א'
הציבורי, 1978 עד 1984

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת ¹											
בכמויות						במחירים					
1984	1983	1982	1981	1980	1979	1984	1983	1982	1981	1980	1979
(אחווים)											
0.0	0.2	0.0	1.1	0.5	3.0	409.6	115.8	117.4	132.3	119.7	103.7
—0.1	1.6	2.8	0.2	—4.5	0.3	372.4	142.6	125.2	126.4	141.4	77.0
—0.1	0.6	0.7	0.9	—1.2	2.1	399.6	152.2	119.5	130.7	126.0	96.2
—1.9	—1.4	12.2	—1.6	0.0	5.1	412.3	144.8	116.5	142.6	117.7	97.4
1.8	0.6	1.5	4.8	4.8	—0.1	382.3	139.3	131.6	134.1	133.3	86.7
38.7	—30.2	—32.7	21.3	25.8	—31.3	455.4	165.9	114.5	126.6	137.5	63.0
10.7	—10.4	—11.7	10.1	11.3	—13.4	413.8	149.1	123.1	132.4	130.5	78.5
10.9	—9.1	—12.3	9.9	14.7	—13.7	413.4	148.8	125.5	131.6	130.1	78.7
6.8	—5.7	—8.1	6.9	9.1	—8.7	408.8	149.8	123.4	131.3	128.0	84.9
0.0	0.6	0.9	2.7	—1.2	4.3	397.6	153.4	118.0	130.0	126.2	99.1
0.2	1.1	1.0	5.0	—0.5	5.5	390.2	152.4	116.6	126.7	120.5	103.7
—1.0	0.3	1.1	—1.5	—2.5	2.9	412.1	152.5	123.8	134.6	139.5	92.7
4.6	—2.6	—2.4	5.2	0.0	0.0	385.6	153.4	119.4	139.9	139.9	87.9
0.5	—0.1	5.3	2.4	3.0	1.8	393.0	141.2	126.0	137.1	127.1	90.8
0.5	0.9	5.3	1.0	4.8	2.2	392.7	140.9	127.5	139.4	126.6	91.5
0.2	0.8	3.3	1.8	4.7	3.8	395.0	145.7	124.0	135.1	120.5	93.7
—15.8	13.1	7.1	—7.9	—18.8	9.8	355.8	136.0	123.6	135.3	125.2	80.2
4.2	—4.1	—6.7	5.6	5.7	—6.7	406.3	148.6	123.2	131.6	128.1	83.9
—1.9	2.0	4.1	0.6	1.0	4.7	393.3	144.8	123.7	135.2	121.9	91.3
—23.5	—19.3	—21.7	—4.7	48.6	26.6	371.5	126.1	118.6	134.0	158.8	117.9

לוח ה'3א'
עודף הביקוש המקומי, 1979 עד 1984

העלייה או הירידה (-) הריאלית לעומת השנה הקודמת ¹										
1984	1983	1982	1981	1980	1984	1983	1982	1981	1980	1979
(אחוזים)					(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					
274.5	-46.5	-42.6	130.5	40.3	788,120	44,414	33,836	26,741	5,351	1,647
120.6	-15.5	-31.2	75.3	24.7	1,093,489	104,598	50,404	33,219	8,740	3,028
83.7	-20.0	-25.6	50.2	2.2	1,263,413	145,126	73,882	45,048	16,378	6,925
0.2	0.8	3.3	1.8	4.7	1,801,998	363,188	146,622	63,353	26,474	11,461
-15.8	13.1	7.1	-7.9	-18.8	187,128	48,753	18,264	7,627	3,520	1,925
-1.9	2.0	4.1	0.6	1.0	1,989,126	411,941	164,886	70,980	29,994	13,386
-13.5	5.2	7.9	6.7	-4.0	2,675,132	652,534	252,482	106,187	45,882	20,672
-57.3	182.5	.	.	-77.2	36,125	17,848	2,573	-778	95	180
8.7	3.3	-22.0	188.4	-24.4	432,335	83,961	33,074	19,235	3,076	1,761
2.0	0.0	-0.9	6.5	5.7	927,916	192,001	78,207	35,819	15,503	6,351
17.7	-13.9	5.6	2.4	19.1	150,000	26,894	12,724	6,116	2,755	1,001
-31.0	14.2	34.4	-17.2	-9.3	1,201,006	367,526	131,050	44,239	24,643	11,739
6.4	22.0	15.6	-1.7	-4.0	391,279	77,554	25,888	10,158	4,767	2,144
6.6	-25.7	14.9	23.1	-22.0	85,910	17,000	9,320	3,680	1,378	763
-40.3	9.2	37.5	-18.1	-11.4	895,637	306,972	114,482	37,761	21,254	10,358
-4.9	-14.2	-22.5	-18.7	-2.3	269,703	59,871	28,427	16,636	9,434	4,178
-32.1	-1.4	9.4	-46.4	-25.9	36,000	11,200	4,625	2,317	1,992	1,163
-23.2	158.8	-70.4	161.0	321.8	35,713	9,819	1,545	2,371	419	43
-42.6	19.4	59.2	-12.2	-9.0	725,737	266,814	91,004	25,932	13,616	6,461

א. עודף הביקוש²
1. עודף ביקוש ללא ריבית
2. עודף ביקוש
3. עודף ביקוש כולל הטבות אשראי
ב. ביקוש ציבורי מקומי
צריכה ציבורית מקומית, נטו
השקעות ציבוריות בענפי המשק
סך הביקושים המקומיים, נטו
ג. ספיגה
מסים ומילואות חובה
הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש³
תמיכות ישירות⁴
תשלומי העברה נטו⁵
תשלומים בגין סכסוד אשראי
סך הספיגה ללא תשלומי ריבית
תשלומי ריבית על החוב הפנימי
תקבולי ריבית מן הציבור
סך הספיגה (כולל תשלומי ריבית) נטו
סך הטבות אשראי⁴
מזה: הטבות אשראי למשקי בית⁶
תקבולי ריבית זקופים
סך הספיגה, כולל תשלומי ריבית נטו
והטבות אשראי

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן (ממוצע שנתי) פרט לסעיפי הביקוש הציבורי, שם נוכח הרכיבים במדרים הרלבנטיים לגביהם.

(2) בשנה החליפין הרשמי.

(3) ללא הכנסות מריבית.

(4) לייצור מקומי וסחר חוץ.

(5) ללא תשלומי ריבית.

(6) הטבות אשראי למשקי בית — ההפרש בין ריבית ריאלית של 4 אחוזים לריבית הנומינלית הממוצעת, שמשלמים משקי בית, מוכפל ביתרה הממוצעת של האשראי הלא צמוד. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.