

הסקטור הציבורי

השנה, לראשונה מאז ראשית הפעלתו של החוק להפחתת הגירעון, עלה שיעור הגירעון המקומי של הממשלה על היעד שנקבע בחוק. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי עלה מ-2.3 ל-3.4 אחוזי תוצר, שינוי המשקף בעיקר את ירידת משקלן של ההכנסות. המדיניות הפיסקאלית המרחיבה הייתה גורם מרכזי בהסבר הקטנתו של משקל החיסכון הלאומי בסך הכנסות המשק, ולכן – בגידול הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים; זאת דווקא בשנה שבה הורעו תנאי הסחר החיצוניים של המשק. על רקע הסטייה מיעד הגירעון – שהעיבה על ההצלחות בתחומי הצמיחה, האינפלציה והאבטלה – נדרשת יתר נחישות להחזרת המדיניות הפיסקאלית למסלול של הפחתת הגירעון. נטל המס ירד השנה, אך ייתכן כי זהו שיפור זמני, שכן אין סימנים ברורים להמשך התהליך ארוך הטווח של הפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. ניתוח הגירעון לפי הגופים המרכיבים את הסקטור הציבורי מלמד, כי בגירעון הרשויות המקומיות שררה ב-1994 הרמה הגבוהה שאליה הוא עלה ב-1993.

1. קווי ההתפתחות העיקריים¹

לראשונה מאז הוחל ביישומו של החוק להפחתת הגירעון, עלה שיעור הגירעון המקומי של הממשלה, 3.45 אחוזי תוצר, על היעד שנקבע בחוק – 2.75 אחוזי תוצר. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי עלה מ-2.3 ל-3.4 אחוזי תוצר, שינוי המשקף בעיקר ירידה של משקל ההכנסות (בתוספת המס האחיד, לוח ה'-1). העלייה הכמותית של הביקושים המקומיים אמנם נפלה מן הממוצע הרב-שנתי בתקופת גל העלייה, אך השילוב של גידול הביקושים, בעיקר תשומת העבודה האזרחית, תוספת שכר גבוהה והפחתת שיעור המס נטו – היה השנה גורם מרכזי בהסבר הקטנתו של משקל החיסכון הלאומי בסך הכנסות המשק. ירידת החיסכון ועליית משקל ההשקעה היו המקור להרעה בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, ב-1.2 אחוזים מסך ההכנסות העומדות לרשות המשק.

אף כי הקיצוצים שעליהם הוחלט במהלך השנה תרמו במקצת למניעת חריגות בביצוע ההוצאות המתוכננות במסגרת תקציב המדינה, עלה שיעור הגירעון על היעד שנקבע בחוק להפחתת הגירעון, וזאת משום שרמת ההכנסות שהתקבלו נפלה מן המתוכנן בתקציב. נראה שלהגשת תקציב נוסף בשנת 1994, על סמך ההכנסות החריגות שהתקבלו באותה שנה, הייתה השפעה מרחיבה על ההתפתחות הגירעון ב-1995. סטייה מיעד הגירעון דווקא בשנה שבה המשק נאלץ להתמודד עם הרעה בתנאי הסחר החיצוניים העיבה על ההצלחות בתחומי הצמיחה, האינפלציה והאבטלה. חריגה זו, יחד עם האפשרות שההרעה בתנאי הסחר לא תתוקן בעתיד, מחייבת את המדיניות הפיסקאלית לפעול ביתר נחישות לתיקון מגמת ההתפתחות של המשק, ובפרט לחזרה אל מסלול של הפחתת הגירעון.

¹ השינויים שהוכנסו השנה הם: א. סדרת הריבית של איגרות חוב ממשלתיות נומינליות הוחלפה בריבית ריאלית. ב. בחישוב החוב נטו של הסקטור הציבורי הוכלל החוב של הרשויות המקומיות.

² לצורך הניתוח הוספנו השנה את הכנסות הסיוע מארה"ב בסך 0.9 מיליארד דולרים – אף שהן הגיעו רק בראשית 1996, בשל עיכוב טכני.

לוח ה'-1

ההוצאות, ההכנסות והגירעון הציבורי, 1981 עד 1995

מיליוני ש"ח מחירים שוטפים	אחוזים מתוך התל"ג						
1995	1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985
135,290	52.6	52.5	53.2	53.8	53.3	59.5	63.7
122,620	47.7	47.0	46.2	45.9	46.4	48.7	49.5
12,670	4.9	5.4	7.0	7.9	6.9	10.8	14.1
135,290	52.6	54.1	54.8	55.4			
144,104	56.0	54.8	56.8	57.9	56.9	61.4	74.0
3,900	1.5						
134,019	52.1	50.3	51.4	53.3	52.1	53.5	62.4
10,085	3.9	4.5	5.4	4.6	4.9	8.0	11.5
-8814	-3.4	-2.3	-3.5	-4.1	-3.6	-2.0	-10.3
-11400	-4.4	-3.3	-5.2	-7.4	-5.7	-4.8	-12.9
2,585	1.0	1.0	1.6	3.3	2.1	2.8	2.6
8,814	3.4	2.3	3.5	4.1			
(9,777)	-3.8	4.5	-2.7	1.8			
(720)	-0.3	0.9	1.0	0.5			
17,300	6.7	0.0	1.7	-1.8			
8,587	3.3	0.5	2.4	1.8			
1,075	0.4	0.3	1.7	0.8			
8,714	3.4	-0.5	-0.7	-3.6			
2,011	0.8	-3.2	3.5	3.5			
243,532	92	95	102	104			
198,524	75	75	81	83			
45,009	17	20	21	21			

1. סך ההכנסות

א. ההכנסות המקומיות

ב. ההכנסות מחו"ל

סך ההכנסות בתוספת המס האחיד¹

2. סך ההוצאות הציבוריות

מזה: השפעת חוק הבריאות

א. ההוצאות הציבוריות המקומיות

ב. ההוצאות הציבוריות בחו"ל

3. הגירעון (-)/העודף (+) הציבורי הכולל

א. המקומי

ב. חו"ל

4. מימון הגירעון (+)/העודף (-)

הציבורי הכולל²

א. גיוס הון מחו"ל (נטו)

ב. שינוי בבסיס הכסף

ג. גיוס הון מקומי

באמצעות הממשלה

מזה מכירת נכסים

באמצעות בנק ישראל

ד. שארית³

5. החוב הציבורי נטו, כולל רשויות מקומיות,

באחוזי תמ"ג³

א. הפנימי כולל רשויות מקומיות

ב. החיצוני

(1) המונח מס אחיד מציינ בכל הלוחות את תשלומי הציבור לארבע קופות החולים.

(2) הסעיפים 4' עד 7' אינם מסבירים את מימון הגירעון במלואו, בעיקר משתי סיבות: א. חישוב הגירעון מבוסס על העיקרון הסטטיסטי שלפיו נרשמות הפעולות הכלכליות בעת היווצרותן (בניגוד לעיקרון הקופתי, שעל פיו הפעולות נרשמות בעת התשלום עבורן; לפיכך חלק מהמימון הנרשם בכל שנה מתייחס לפעולות של השנה הקודמת) ב. מימון הגירעון מבוסס על פעילות הממשלה, בלי להביא בחשבון את פעילות האשראי של שאר הגופים המרכיבים את הסקטור הציבורי (בעיקר הרשויות המקומיות).

(3) במחירי סוף שנה.

הגדרות:

החוב הציבורי הפנימי כולל רשויות – סך ההתחייבויות של הממשלה, בנק ישראל ורשויות מקומיות בסוף השנה. (לא כולל את מחויבות הממשלה לגבי המניות הבנקאיות שבהסדר).

החוב הציבורי החיצוני – סך התחייבויות הסקטור הציבורי לחו"ל בניכוי יתרות מטבע חוץ (השינוי ביתרות מטבע החוץ של המשק בניכוי החוזי קרן).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנה ירד נטל המס (ראה לוח "הכנסות מיוחדות ממסוי"), אף כי חלק מהירידה משקף דחיית הכנסות ל-1996, בעקבות קשיים בתחילת הפעלתו של חוק הבריאות הממלכתי. בשלב זה קשה לראות את ירידת נטל המס כפרמננטית, משום שהעלייה של משקל הצריכה הציבורית בתוצר - 0.5 נקודות אחוז (לוח ה'-2, ללא השפעת חוק הבריאות)³ - מעלה ספקות לגבי יכולתו של הסקטור הציבורי להתמיד בתהליך הורדת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר. משקל זה עלה השנה, לראשונה מאז 1984 (לוח נ'-11).

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי עלו השנה ב-2.4 אחוזים, תוך עלייה גבוהה של מחירם (הנגזר) - 15.2 אחוזים - המוסברת בעיקר בתוספות השכר בסקטור הציבורי. בניגוד לשנת 1994, שבה סימנה העלאת השכר בסקטור הציבורי האצה בצריכה הפרטית, נראה כי השנה היו גורמים אחרים שקיזזו את השפעה זו. כמו כן נראה כי ההשפעה של ירידת שיעורי המס נטו על התצרוכת הייתה חלקית, משום שייתכן כי היא נתפסה כזמנית. העלייה הכמותית של הביקושים משקפת עלייה בת 3.9 אחוזים של תשומת העבודה - קצב גבוה במקצת בהשוואה לממוצע הרב-שנתי בתקופת גל העלייה (1990 עד 1994), 3.7 אחוזים לשנה - וזאת לאחר עלייה תלולה יותר ב-1994.

יחס החוב נטו של הסקטור הציבורי לתוצר ירד השנה ב-3 נקודות אחוז, תוך התפתחות לא אחידה בהרכבו. לאחר שנים רבות של ירידה התייצב החוב הפנימי באחוזי תוצר, בעוד שהחוב החיצוני ירד. התפתחות זו משקפת את השינוי בתחום מימון הגירעון (לוח ה'-1) - גידול המימון באמצעות איגרות חוב מקומיות וירידה של גיוס ההון מחו"ל.

ניתוח הקצאת המשאבים בסקטור הציבורי (לוח ה'-3) מראה, כי גם השנה ירד משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר - כתוצאה מירידה של משקל היבוא הביטחוני. אף על פי כן עולים ספקות לגבי יכולת ההתמדה בתהליך הורדתו: מדד נטל הביטחון, המסכם את משקל המשאבים העצמיים של המשק המוקדשים לביטחון עלה במקצת (סעיף ב.3). התפתחות זו נובעת בעיקר מתוספות השכר שניתנו במערכת הביטחון בשנתיים האחרונות, והעלו את מחיר תשומת העבודה בסקטור הביטחוני בשיעור גבוה מזה של הסקטור האזרחי - 23 אחוזים לעומת 16.5 אחוזים, בהתאמה. כמו כן ניכרת עלייה משמעותית של המשאבים הציבוריים המוקדשים לחינוך ובריאות, אשר עלו ב-0.7 אחוז תוצר בשנתיים האחרונות (בניכוי השפעת חוק הבריאות). עיקר העלייה קשור בשיפור תנאי העסקתם של העובדים בסקטורים אלה.

משקל השקעות הסקטור הציבורי בתוצר ירד השנה במקצת. זאת תוך האטת קצב גידולן של ההשקעות בכבישים, לאחר גידול משמעותי בשנים האחרונות. השמירה על רמת השקעה גבוהה תרמה לסגירת הפיגור שנוצר בעבר בתחום זה. משקל תשלומי ההעברה השוטפים בתוצר עלה בכחצי נקודות אחוז, בהמשך למגמה ארוכת טווח. לעומת זאת נרשמה בשנים האחרונות ירידה בהתערבות הישירה של הממשלה בסקטור העסקי, ובפרט ירידת משקלם של תשלומי ההעברה על חשבון ההון. השנה גדלה במידה משמעותית הבנייה שביזמת הסקטור הציבורי, כתוצאה ממדיניות להפשרה מוגברת של קרקעות לבנייה. הצריכה הציבורית לנפש עלתה השנה, בהמשך למגמה של ארבע השנים האחרונות, וזאת למרות ירידת משקלם של גילאי 0-24 ו-65+, המהווה מדד חלקי לתוספת הצרכים של האוכלוסייה האזרחית. נראה כי חלק מההסבר קשור לפיגור שנצבר בתקופת גל העלייה, וכן לעלייה המתמדת של הביקוש

³ בעקבות הפעלת חוק הבריאות נוצרה השנה תחלופה בין צריכה פרטית לצריכה ציבורית ב-1.5 אחוזי תוצר (ללא גידול הביקושים עקב ההצטרפות הצפויה של כ-300 אלף מבוסחים חדשים). לפיכך, לכל אורך הפרק ולצורך הניתוח המקרו-כלכלי - אנו מתייחסים למשקל ההוצאה הציבורית ולשינויים הכמותיים לאחר ניכוי השפעה זו. לצורך השוואה של נטל המס הוספנו בשנים קודמות את התשלומים של הציבור לקופות החולים ("מס אחיד").

לוח ה'-2

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי לפי סיווג לחשבון השוטף ולחשבון ההון, 1992 עד 1995

מיליוני ש"ח	אחוזים מתוך התלג				
מחירים שוטפים	1995	1994	1993	1992	
124,602	48.5	47.8	48.4	49.6	ההכנסות השוטפות
5,350	2.1	1.4	1.7	2.4	ההכנסות מרכוש
1,890	0.7	0.3	0.6	1.0	מזה: הכנסות מריבת בחו"ל
4,345	1.7	1.6	1.4	1.5	העברת המציבור על החשבון השוטף
36,738	14.3	14.0	14.3	15.1	מסים עקיפי - על הייצור המקומי
14,474	5.6	5.7	5.8	6.2	- על הייבוא האזרחי
38,534	15.0	15.5	14.2	13.1	מסים ישירים ותשלומי חובה
14,958	5.8	4.8	4.7	4.7	הכנסות הביטוח הלאומי
8,174	3.2	4.1	5.3	5.7	העברות בינממשלתיות
					העברות למוסדות הלאומיים
2,029	0.8	0.8	0.9	0.9	למלכ"ד ציבוריים
10,688	4.2	4.7	4.8	4.2	ההכנסות על חשבון ההון
6,698	2.6	3.1	3.1	2.4	תשלומי העברה מהציבור על חשבון ההון
3,413	1.3	1.3	1.4	1.5	בלאי ציבורי
					העברות לסקטור הציבורי על חשבון
577	0.2	0.2	0.3	0.3	ההון מחו"ל
135,290	52.6	52.5	53.2	53.8	הכנסות הסקטור הציבורי - סך הכול
					הכנסות הסקטור הציבורי בתוספת
135,290	52.6	54.1	54.8	55.4	המס האחיד
129,980	50.5	48.7	49.8	50.5	ההוצאות השוטפות
71,185	27.7	25.7	25.1	26.0	הוצאות - לצריכה מקומית ולנמ"א
3,900	1.5				מזה: השפעת חוק הבריאות
3,862	1.5	2.1	2.9	2.2	ליבוא ביטחוני
13,838	5.4	5.2	5.6	5.7	תשלומי ריבית בארץ
5,114	2.0	2.1	2.1	2.1	תשלומי ריבית בחו"ל
5,014	1.9	2.4	2.6	3.1	תמיכות ורכיבי תמורה נוספים
30,967	12.0	11.4	11.5	11.3	תשלומי העברה שוטפים ברוטו
14,124	5.5	6.0	7.0	7.4	ההוצאות על חשבון ההון
9,424	3.7	3.9	3.9	3.6	השקעות הסקטור הציבורי
4,545	1.8	2.0	2.7	3.7	תשלומי העברה על חשבון ההון
155	0.1	0.2	0.4	0.1	פירעון מילואות חובה
144,104	56.0	54.8	56.8	57.9	הוצאות הסקטור הציבורי - סך הכול
					העודף (+) / הגירעון (-)
(5,378)	-2.1	-0.9	-1.3	-0.9	השוטף (חיסכון נקי)
(1,965)	-0.8	0.4	0.1	0.6	החיסכון הגולמי
(8,814)	-3.4	-2.3	-3.5	-4.1	הגירעון הכולל (השוטף + ההון)

(1) היבוא כולל מקדמות, אך אינו כולל מסים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לשירותים אלו, עם גידול ההכנסה של המשק. משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בסך המועסקים האזרחיים נותר קבוע.

ירידת נטל המס מוסברת השנה במסים הישירים, שמשקלם בתוצר ירד בנקודת אחוז; זאת בעקבות ירידת תקבולי המס החריגים שנתקבלו מן החברות ב-1994, וירידת תקבולי הביטוח הלאומי עקב שינויי חקיקה. משקל המסים העקיפים על הייצור המקומי עלה במקצת, בעוד שמשקל המסים על היבוא האזרחי נותר יציב. ייתכן שזוהי חזרה למגמת העלייה של משקל המסים העקיפים בסך המסים, על חשבון הישירים – מגמה שממנה סטה המשק בשנתיים האחרונות (דיאגרמה ה'-4). לכאורה התפתחות זו מסמנת השפעה גרסיבית על התחלקות ההכנסות, שכן מקובל, כי המסים הישירים פרוגרסיביים יותר מן העקיפים – אולם מאחר ששינויי חקיקה בביטוח הלאומי הגבירו השנה את הפרוגרסיביות של הגבייה בהשוואה לעבר, לא ניתן לקבוע באיזה כיוון פעלו השינויים במיסוי על התחלקות ההכנסות. עליית תשלומי ההעברה השוטפים למשקי בית, שהקיפה את רוב ענפי הביטוח הלאומי, פעלה השנה להגברת הפרוגרסיביות. כל זאת על רקע נתוני אי-השוויון שפורסמו לגבי 1994, ולפיהם נרשמה עלייה משמעותית במדדי אי-השוויון.

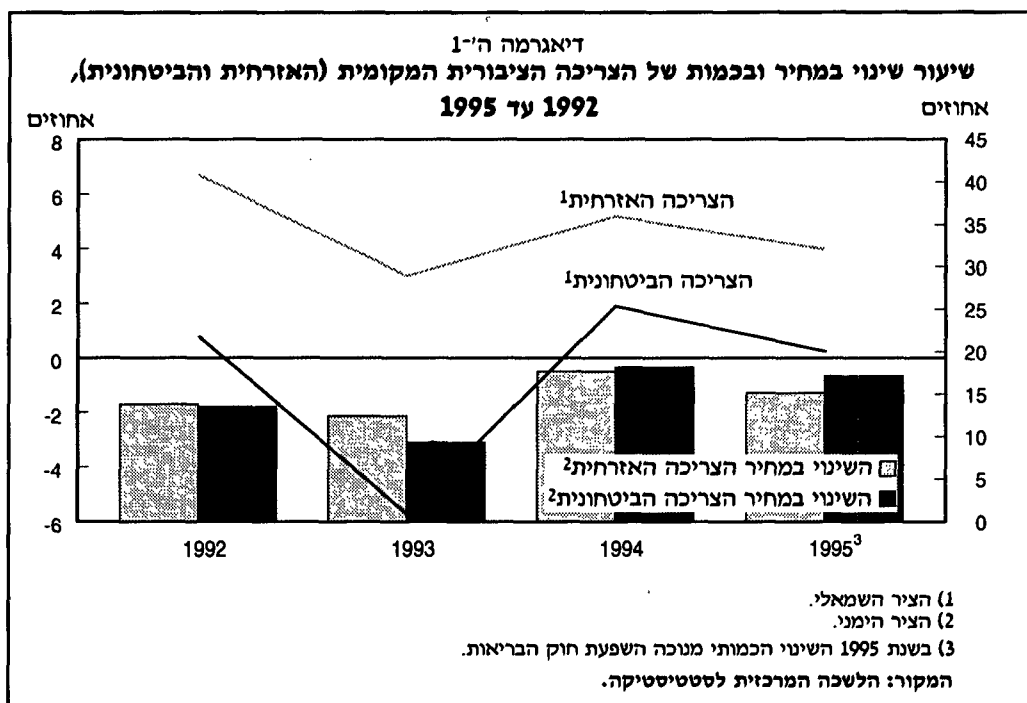
2. המדיניות הפיסקאלית

א. המדיניות הפיסקאלית ב-1995

התמונה המקורית כלכלית השנה מאופיינת בהמשך הצמיחה לנפש שהחלה בשנה שעברה, תוך הקטנה נוספת של שיעור האבטלה, לרמה הנמוכה ביותר בשנים האחרונות – 6.3 אחוזים מכוח העבודה האזרחי. מגמה זו לוותה בהאטת שיעור עלייתו של מדד המחירים לצרכן, אשר עמד בגבול התחתון של יעד האינפלציה ל-1995 – בין 8 ל-11 אחוזים לשנה. על התפתחויות חיוביות אלו העיבה השנה עליית הגירעון במאזן התשלומים, מ-3 אחוזים מסך הכנסות המשק ב-1994 ל-4.2 אחוזים ב-1995 (מ-3.4 ל-4.8 אחוזי תוצר), על רקע הרעה משמעותית בתנאי הסחר. המקורות לעלייה זו הם ירידת החיסכון של הסקטור הציבורי ב-1.1 אחוזים ועלייה של משקל ההשקעה ב-0.6 אחוזים, התפתחויות שקווצו חלקית על ידי גידול בן 0.4 אחוזים של החיסכון הפרטי (פרק ב', לוח ב'-12). לראשונה מאז נחקק החוק להפחתת הגירעון, היה שיעורו של הגירעון המקומי בתקציב המדינה גבוה מן היעד שנקבע בחוק.

ניתוח של השפעת המדיניות הפיסקאלית בטווח הקצר מראה כי גידול הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי היה נמוך מן הממוצע הרב-שנתי בתקופת גל העלייה (4 אחוזים), אך השילוב של עליית הביקושים – בעיקר תשומות העבודה האזרחית – תוספות השכר למועסקים בסקטור הציבורי והפחתת שיעור המס נטו נמנה השנה עם הגורמים החשובים בהסבר הירידה של משקל החיסכון הלאומי בסך הכנסות המשק. גורמים אלה, המקטינים את החיסכון הציבורי, קווצו חלקית על ידי עליית משקל החיסכון הפרטי. הסבר אפשרי לחלקיותו של הקיזוז קשור במידת הפרמננטיות של הפחתת שיעור המס: לו נתפסה ירידת שיעור המס נטו על ידי הציבור כירידה פרמננטית, המתלווה להמשך התהליך ארוך הטווח של הורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, היא הייתה מתורגמת השנה ברובה להרעה בחיסכון הלאומי; ייתכן אפוא שהפחתת המס נתפסה כזמנית⁴, שכן הפרטים הגדילו את הצריכה רק בחלק מירידה זו, תוך

⁴ עדות לזמניות של הקטנת נטל המס התקבלה בתחילת שנת התקציב 1996, כאשר, לראשונה בשנים האחרונות, הוחלט על העלאת שיעור הבלו על בנוי – מטעמים מובהקים של הגדלת הכנסות.



הגדלת החיסכון הפרטי. לגבי תוספות השכר, נראה כי השפעתן על התרחבות התצרוכת הייתה חזקה יותר בשנת 1994, שבה התבשרו עובדי הסקטור הציבורי על עלייה פרמנטית של הכנסתם, באמצעות תוספות השכר שעוגנו בהסכם השכר הרב-שנתי.

ההרעה שהייתה בחשבון הבסיסי של מאזן התשלומים – שמשמעותה צורכי מימון מוגברים בטווח הקצר – מחייבת זהירות רבה בעיצוב המדיניות בעתיד, וזאת אף על פי שגם השנה הביאה הצמיחה המואצת לירידת משקלו של החוב הציבורי נטו בתוצר. חשוב במיוחד להתמודד עם השאלה מהי המדיניות הפיסקאלית האופטימלית בתגובה על ההרעה האקסוגנית בתנאי הסחר החיצוניים, התפתחות שאם לא תתוקן היא תעיב על ביצועי המשק גם בשנים הבאות. נראה כי המצב ששרר השנה, שבו המדיניות הפיסקאלית פעלה בדיעבד להחרפת ההשפעה האקסוגנית על מאזן התשלומים, לא יוכל להתמיד לאורך זמן. יתר על כן, השנה הוחמזה הזדמנות לתיקון חלקי של השפעה זו, משום שבשנה של צמיחה מהירה והקטנה מרשימה של שיעור האבטלה היה ניתן להקטין את משקל ההוצאה תוך גידול מסוים של ההוצאה, וזאת במחיר נמוך בהקצאת התעסוקה – עקב קרבת המשק לתעסוקה מלאה.

השאלה הנשאלת במבט לעתיד היא, אם ירידת החיסכון הציבורי השנה משקפת התפתחות מתמשכת, העלולה להשפיע לרעה על הגירעון במאזן התשלומים גם בשנים הבאות – או שמא מדובר בתופעה חולפת – וזאת על רקע התחייבותה של הממשלה להקטין את הגירעון בשנים הבאות במסגרת החוק להפחתת הגירעון. כדי להשיב על שאלה זו יש לנתח את הרכב הגירעון – צד ההוצאה וצד ההכנסה.

ניתוח של צד ההוצאה (לוח ה-2) מראה, כי גידול משקלה של ההוצאה הציבורית נובע השנה בעיקר מגידול משקל הצריכה המקומית בתוצר. גידול זה מוסבר בעלייה כמותית בת 2.7 אחוזים של הצריכה המקומית, ובעיקר בעלייה בת 15.9 אחוזים של מחירים הנגזר (לוח ה-5), הרבה מעבר לעליית מחירי התוצר (9.3 אחוזים). מאחר שמדובר בסעיפים המעלים את רמת ההוצאה הציבורית באופן מתמשך, עלייה

הכנסות מיוחדות ממיסוי (באחוזי תוצר)

1995	1994	1993	1992	
0.5	1.0	0.1	-0.8	הכנסות חריגות (בעיקר ממס חברות)
				משקל המס ללא הכנסות חריגות
41.3	41.7	41.4	42.1	ובתוספת המס האחד
				הכנסות מצמיחה מעל 4 אחוזים
3,246	2,280	-449	1,806	במיליוני ש"ח
1.2	1.0	-0.2	1.1	באחוזי תוצר

הערות ללוח: א. ההכנסות החריגות ממס חברות מבוססות על הפער שבין הכנסות המס השנה לבין ההכנסות הנובעות מהפעלת שיעור מס ממוצע (רב-שנתי), כאשר בסיס המס הוא התמורה להון הנקי. ב. משקל המס כולל מסי רכוש (לוח ה-8). ג. ההכנסות מצמיחה בת יותר מ-4 אחוזים (שהם, בקירוב, שיעור הצמיחה הממוצע של עשרים השנים האחרונות) מחושבות לפי הפער שבין שיעור זה לבין שיעור הצמיחה של התל"ג, בהנחה שהגמישות של סך תקבולי המס היא יחידתית.

זו מאיימת על המשך התהליך ארוך הטווח של הורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר – מקור חשוב לשיפור בחיסכון הלאומי. יתירה מכך, בטווח הקצר, אם קצב גידולו של התוצר יואט, תתורגם עלייתן המתמשכת של ההוצאות לירידה נוספת של משקל החיסכון הציבורי, וזאת משום שרמת ההוצאות קשיחה יחסית, ואילו ההכנסות תלויות בקצב ההתרחבות של הפעילות הכלכלית⁵. מהלוח "הכנסות מיוחדות ממיסוי", המובא לעיל, עולה כי ב-1995 1.2 אחוזי תוצר של ההכנסות מוסברים בצמיחה המואצת של המשק – בהנחת קצב התרחבות של 4 אחוזים. לפיכך נראה, מצד ההוצאות, כי על הממשלה לפעול בוהירות מרבית, כדי למנוע הרעה נוספת בשיעור החיסכון.

ניתוח של צד ההכנסות (לוח "הכנסות מיוחדות ממיסוי") מראה, כי ב-1994 התקבלו הכנסות חריגות ממס חברות בשיעור של כאחוז תוצר. הדבר מבטא פעילות של שנים קודמות, שכן חישובו של המס מבוסס על גביית מקדמות כפונקציה של רווחיות השנים הקודמות. הכנסות אלו שימשו להגדלת בסיס ההוצאה והגירעון ב-1995. (ראה ניתוח של תכנון מול ביצוע בלוח "החוק להפחתת הגירעון וגירעון הסקטור הציבורי"). כדי לדעת אם השפעה כזאת עלולה להתקיים גם בעתיד, ננסה לבדוק אם גם השנה נתקבלו הכנסות חריגות ממיסוי, אשר אינן משקפות את התמורה להון.

מהלוח למדים כי ההכנסות שהתקבלו ממס החברות עולות ב-0.5 אחוז תוצר על המשתמע מהתפתחות התמורה להון השנה, וזאת אף על פי שתקבולי מס החברות ירדו השנה ירידה משמעותית. לפיכך, במבט לעתיד, נראה כי גם בתחום זה חיוני לעקוב בזריזות אחר ההתפתחויות⁶ בתחום ביצוע התקציב בשנת 1996.

⁵ במצב של האטת גידול התוצר, תתבטא עליית ההוצאות, כידוע, בגידול ההוצאה באחוזי תוצר ובאי-שיווי במשקל המס.

⁶ יש לזכור כי ההכנסות החריגות השנה יגדילו את הגירעון בעתיד רק באותו חלק שלא הובא בחשבון בתכנון התקציבי. כמו כן ייתכנו התפתחויות אחרות שיקזזו השפעה זו, כגון התאוששות בתמורה להון, ויהיה, כמובן, צורך להביאן בחשבון במעקב אחר ביצוע התקציב.

החוק לביטוח בריאות ממלכתי

השנה נכנס לתוקף החוק לביטוח בריאות ממלכתי. החוק החליף את הביטוח הוולונטרי של כ-95 אחוזים מתושבי מדינת ישראל – בתנאים שהיו שונים מקופה לקופה – בביטוח חובה, המקנה סל בריאות אחיד על פי הנהוג בקופת החולים הכללית. נציין להלן סוגיות הקשורות לחוק:

בחירה שלילית (adverse selection)

אחת הבעיות הידועות בתחום הבריאות בעולם קשורה לתופעת הבחירה השלילית, הפוגמת בפעילותו התקינה של ביטוח הבריאות. עקרון הביטוח דורש העברת מקורות מפרטים שמצבם הבריאותי תקין לפרטים חולים. כתוצאה מאסימטריה במידע ביחס למצב הבריאותי של המבוטחים, ייתכן כי במחירי ביטוח נתונים ייכנסו למערכת רק אותם פרטים בעלי הסתברות גבוהה לחלות. לפיכך במערכת תחרותית נהיה עדים להפסדים, לדמי ביטוח גבוהים ו/או לבחירה מפלה לטובת מבוטחים בעלי הסתברות נמוכה לחלות. חוק הבריאות מתמודד עם בעיית הבחירה השלילית (אשר סממנים שלה ניכרו במערכת הקודמת – למשל ריכוז גבוה במיוחד של קשישים בקופת חולים כללית) על ידי הנהגת ביטוח חובה וניידות חופשית בין הקופות.

מעורבות ממשלה

עם הפעלת חוק הבריאות גדלה מעורבות הממשלה במערכת הבריאות, וכך העמיקה התלות של קופות החולים בממשלה. למעשה ניתנו למשרד הבריאות סמכויות רחבות, ובהן פיקוח על הוצאות קופות החולים, חלוקת הכספים ביניהן ופיקוח על טיב השירות. עובדה זו מעלה מספר סוגיות: א. בהקשר של ההוצאות עלולה מגבלת המידע של הגוף המפקח לפגוע ביעילות של הקצאת המקורות ובבקרת עלויותיהם. ב. בהקשר של חלוקת הכספים נודעת חשיבות רבה לנוסחת המפתח לחלוקה. (כיום היא מבוססת בעיקר על גיל המבוטחים). נוסחה לא נכונה עלולה ליצור גירעונות בקופות ו/או לגרום לאפליה בין מבוטחים. ג. קשה להגדיר פרמטרים ברורים לסל הבריאות הבסיסי, דבר העלול לפגום בטיב השירות.

פרוגרסיביות

שיטת הגבייה של דמי החבר בקופת חולים כללית (שבה היו מבוטחים ערב הפעלת החוק 64 אחוזים מן האוכלוסייה) הייתה בעבר רגרסיבית באופיה: שיעור המס הממוצע ירד עם ההכנסה. עם הפעלת החוק הוגברה הפרוגרסיביות. (תיאור של מס הבריאות ראה בסעיף "המסים הישירים").

ניתוח של נטל המס מחייב השנה התייחסות לשתי סוגיות: א. הוספת המס האחיד לתשלומי המס בעבר. ב. ניכוי הכנסות חריגות הקשורות לפעילות של שנים קודמות (מס חברות). הלוח לעיל מלמד שנטל המס ירד השנה ב-0.4 אחוז תוצר, ירידה שקשורה בעיקר לשינויי החקיקה שחלו בתחום הביטוח הלאומי. (ראה

החוק להפחתת הגירעון וגירעון הסקטור הציבורי (באחוזי תוצר)

	1997 ואילך	1996	1995	1994	1993	1992
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה לפי החוק		2.5	2.75	3.0	3.2	6.2
הביצוע			3.45 ⁷	2.0	2.4	4.9
הגירעון המקומי – הסקטור הציבורי			5.3	3.3	5.2	7.4
הגירעון הכולל – הסקטור הציבורי			4.2	2.3	3.5	4.1
הסטייה מתקרת גירעון הממשלה			0.7	-1.0	-0.8	-1.3
בהכנסות			-1.6	2.6	2.4	-4.7
בהוצאות			-0.9	1.6	1.6	-6.0

סעיף המסים). עם זאת יש לציין, כי הירידה משקפת בחלקה דחיית הכנסות לשנת 1996, עקב קשיים בגבייה של מס הבראות בשנה הראשונה להפעלתו. לפיכך נראה כי ירידת נטל המס אינה משמעותית, והיא עדיין משקפת קיפאון בתהליך ארוך הטווח של הורדת נטל המס. תהליך זה רצוי מנקודת המבט של המשק, מפני העיוותים שגורם שיעור מס גבוה – בהם הקטנת כוח התחרות של המשק בשוק העולם. לאחר שבשלוש שנותיו הראשונות של החוק להפחתת הגירעון עמדה הממשלה ביעד שנקבע בו, ואף ירדה ממנו בכאחוז תמ"ג בממוצע – עמד הגירעון המקומי השנה על 3.45 אחוזי תמ"ג, כלומר מעל תקרת הגירעון על פי החוק (2.75 אחוזי תמ"ג).

בלוח "החוק להפחתת הגירעון וגירעון הסקטור הציבורי" מוצגת השוואה בין התכנון על פי התקציב המקורי לבין הביצוע בדיעבד⁸. מהלוח למדים כי הסטייה מיעד הגירעון נבעה בעיקר מאמדין יתר של ההכנסות בתכנון התקציב המקורי (בעיקר במסגרת מס החברות, וכן מאיידתחשבות בהעברת הכנסות ממסים לרשות הפלשתינאית ובשינויי חקיקה). נראה שלהגשת תקציב נוסף בשנת 1994, על סמך ההכנסות החריגות שהיו באותה שנה, הייתה השפעה על אי-העמידה בחוק השנה; זאת משום שהתקציב הנוסף הוסיף לבסיס התקציב הוצאות מתמשכות, אף כי ההכנסות ששימשו כבסיס לחקיקתו היו בחלקן זמניות. הקיצוצים בהוצאות שעליהם הוחלט במהלך השנה – אשר רק חלק מהם היו אפקטיביים – סייעו במקצת למניעת ביצוע מלא של ההוצאה, וכך נמנעה חריגה גבוהה יותר בגירעון. עם זאת, העובדה שהממשלה לא הצליחה לעמוד ביעד הגירעון מדגישה את החשיבות של תיקון סטיות מהתכנון התקציבי, תוך התאמה שוטפת של מסגרת התקציב למידע המתקבל במהלך שנת התקציב.

גם השנה ירד יחס החוב הציבורי נטו לתוצר – מ-95 אחוזי תוצר ל-92 אחוזים. למרות העלייה של רמת הגירעון, שסיכנה את המשך מגמת הירידה של משקל החוב בתוצר, איפשר שיעור הצמיחה המשמעותי שנרשם השנה את המשך הורדתו של יחס זה. הירידה הושגה באמצעות החוב הציבורי החיצוני,

7 אמדן; מבוסס על נתוני קופה. נראה כי זהו אומדן חסר, עקב דחייה טכנית של הוצאות והחזרי מס לשנת התקציב 1996.

8 הכלים השונים העומדים לרשות הממשלה לניהול מדיניות התקציב שלה מתוארים בדוח בנק ישראל לשנת 1994, תיבה ה'-1, עמ' 212.

בעוד שהחוב הפנימי התייצב השנה באחוזי תוצר – לאחר שנים רבות של ירידה. התפתחויות אלו משקפות את ההתפתחויות בתחום מימון הגירעון, ביניהן ירידה של גיוס ההון מחו"ל ועליית הגיוס המקומי. הממשלה החליטה השנה על העקרונות של הסדר קרנות הפנסיה, המבטיחים את תנאי הפרישה תוך אפליה בין מבוטחים ותיקים לחדשים. זאת על רקע הגירעונות האקטואריים המשמעותיים שנוצרו בקרנות, כתוצאה מהפער בין המחויבות על פי תנאי הפרישה לבין הפרשות המבוטחים. אימוץ העקרונות מסמן מחויבות מפורשת של הממשלה לכיסוי גירעונותיהן של קרנות הפנסיה, ובכך מגלם גידול של התחייבויותה העתידיות – דהיינו עליית שיעור המס הפרמננטי של המשק. (השלכות ההסדר על שוק ההון מתוארות בפרק ז').

ב. מימון הגירעון

בלוח ה'-1 מוצג מימון הגירעון מנקודת המבט של הסקטור הציבורי – בעיקר הממשלה ובנק ישראל, וההסתכלות משקפת את התוצאות בדיעבד של פעילות שני הגופים. גיוס ההון נטו מחו"ל – שהוא גיוס ההון בחו"ל פחות השינוי ברזרבות של המוסדות הציבוריים המרכזיים – ירד ב-1995, בניגוד לעלייה ב-1994. לעומת זאת עלה השנה גיוס ההון המקומי, הן באמצעות הממשלה (3.3 אחוזי תוצר, לעומת 0.5 בשנה הקודמת) והן באמצעות בנק ישראל (3.4 אחוזי תוצר מול -0.5, בהתאמה). שינויים אלה – המשתקפים בהרכב החוב של הסקטור הציבורי – הושפעו מהמדיניות המוניטרית במהלך השנה, שאופיינה בשיעור ריבית מקומי גבוה ובכניסת תנועות הון למשק. (ראה פרק ז'). מדיניות זו, יחד עם מדיניות שער החליפין, הביאה לגידול הרזרבות של הסקטור הציבורי, מחד גיסא, ולצמצום ההלוואה המוניטרית מאידך. כך, מנקודת המבט של הסקטור הציבורי, התוצאה הייתה כי הוחלף חוב פנימי בחוב חיצוני (נטו). גם השנה לא מומשה במלואה תכנית ההפרטה שהייתה אמורה להיות מקור משמעותי למימון הגירעון. במסגרת התכנית נמכרו נכסים ב-0.4 אחוז תוצר, היקף דומה לזה של 1994 ולאחר היקף משמעותי של 1.7 אחוזי תוצר ב-1993. יש לקוות כי תהליך ההפרטה יימשך בשנים הבאות, תוך יצירת התנאים הדרושים לקיום תחרות בסקטורים המופרטים.

ג. מדיניות הקצאת משאבים

באמצעות לוח ה'-3 ניתן לנתח את מדיניות הקצאת המשאבים של הסקטור הציבורי. גם השנה נמשכה המגמה, המאפיינת את המשק זה שנים רבות, שלפיה ההוצאות למטרת רווחה תופסות נתח ההולך וגדל של המשאבים (דיאגרמה ה'-2).

אף שגם השנה ירד משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר – כתוצאה מירידת משקל היבוא הביטחוני, העלייה במדר נטל הביטחון (סעיף 2.3) מעלה ספקות לגבי יכולת ההתמדה בתהליך הורדתו. אמנם חלק מתהליכי הצמצום של ההוצאה הביטחונית נמשך גם השנה – ובראשם אי עלייה של מספר המועסקים במערכת הביטחון, אך תוספות שכר מפליגות, גבוהות מאלו שהתקבלו בסקטור הציבורי האזרחי – 23 אחוזים לעומת 16.5 אחוזים – פעלו לעליית ההוצאה על ביטחון. מאחר שירידת נטל הביטחון נמנית עם הגורמים שאיפשרו בעבר את התהליך של הפחתת משקל המס, קשה לצפות להפחתה פרמננטית של נטל המס בטווח הנראה לעין.

ההתפתחות הבולטת ביותר בשנתיים האחרונות היא עליית משקל ההוצאות על מוצרים ציבוריים למחצה – בעיקר חינוך ובריאות. התפתחות זו – הקשורה בעיקר לשיפור תנאי העסקתם של העובדים בסקטורים אלה, שקיבלו בשנתיים האחרונות תוספת שכר ריאלית בת יותר מ-10 אחוזים – העלתה את

לוח ה'-3

התפלגות ההוצאות של הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות, 1981 עד 1995
(אחוזי תוצר)

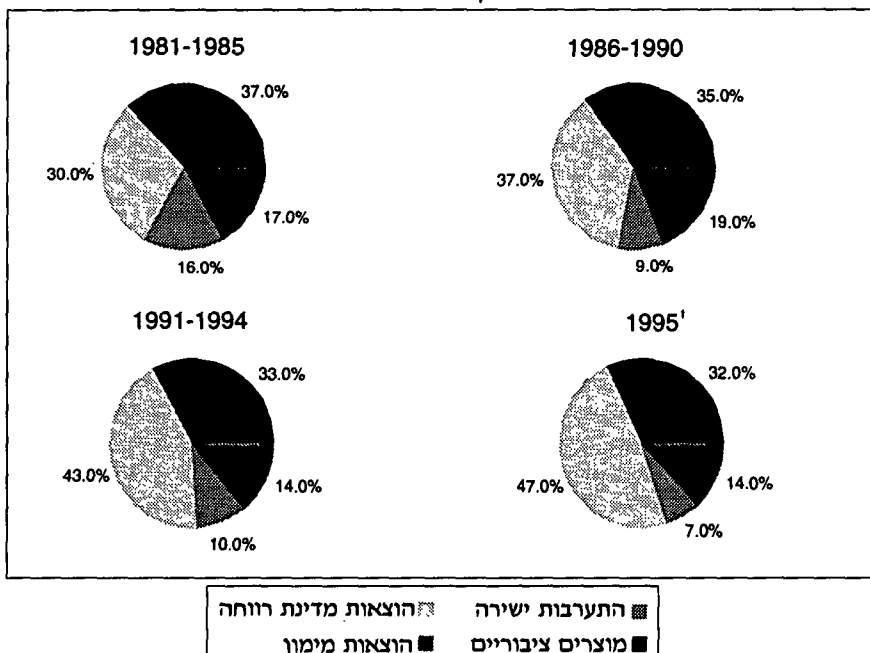
	ממוצע				ממוצע	
					1986	1981
					1991	1985
	1995	1994	1993	1992	1995	1985
א. מוצרים ציבוריים	17.5	18.0	18.7	18.7	18.7	27.7
1. ביטחון	9.6	10.1	10.9	11.1	10.9	20.6
2. שירותי ממשל ¹	4.3	4.0	3.9	4.1	4.1	4.7
3. השקעות	3.7	3.9	3.9	3.6	3.7	2.3
ב. הוצאות למטרות רווחה	² (25.9) 27.4	25.0	24.7	24.3	25.1	22.0
1. מוצרים ציבוריים למחצה	² (14.1) 15.6	13.8	13.4	13.2	13.8	13.2
חינוך ¹	7.5	7.3	7.2	7.1	7.2	7.4
בריאות ¹	² (4.2) 5.7	4.0	3.8	3.6	4.1	3.5
שירותי רווחה ¹	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.3
2. תשלומי העברה על החשבון השוטף	11.7	11.2	11.2	11.1	11.3	8.8
ג. ההתערבות הישירה בפעילות הסקטור העסקי	3.7	4.3	5.3	6.8	5.3	11.7
1. תמיכות ישירות בייצור מקומי	1.7	2.0	2.1	2.3	2.0	4.5
2. הטבות אשראי	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	3.5
3. תשלומי העברה על חשבון ההון	1.8	2.0	2.7	3.7	2.7	2.1
4. תמיכות אחרות	0.1	0.2	0.3	0.5	0.3	1.5
ד. הוצאות מימון	7.4	7.5	8.1	8.0	7.9	12.9
1. פירעון מילווות חובה	0.1	0.2	0.4	0.1	0.2	0.6
2. ריבית על חוב פנימי	5.4	5.2	5.6	5.7	5.6	7.7
3. ריבית על חוב חיצוני	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	4.6

(1) אומדנים המבוססים על הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אזרחיים). האומדנים לשנים 1988 עד 1995 הם ארעיים, ומבוססים על נתוני סקר כוח אדם בענפים הכלכליים המתאימים.

(2) ללא השפעת חוק הבריאות. (ראה הערה 3 בטקסט).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה-2
התפלגות הוצאות הסקטור הציבורי לפי דרכי התערבות, 1981 עד 1995
(אחוזים מסך ההוצאה הציבורית)



(1) בניכוי השפעת חוק הבריאות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ושראל.

ההוצאה לחינוך ובריאות בשנתיים האחרונות כ-0.7 אחוז תוצר (ללא השפעת חוק הבריאות). העלייה בהוצאה הציבורית על חינוך מבטאת שינוי בסדרי העדיפויות במדיניות הקצאת המשאבים, תוך החזרת רמתה לתחילת שנות השמונים, וזאת במקביל לעליית חלקו של הסקטור הפרטי בהוצאה הלאומית לחינוך.

במשקל ההשקעה בתוצר נרשמה ירידה קלה בהשוואה ל-1994. הגידול הרב של ההשקעה בכבישים בשנים האחרונות תרם לסגירת הפער המשמעותי שאפיין את תשתית הכבישים בעבר, עם כי לא כל מדדי הצפיפות מצביעים על שיפור בתחום (פרק ב', לוח ב'-נ'-19). נראה כי פתרונות מבניים בתחום התחבורה תלויים בכינונם של אמצעי תחבורה ציבורית שישמשו חלופה ממשית לנסיעה ברכב פרטי. פתרונות מסוג זה נשקלים עתה בתל אביב, לאחר שהוחלט על הקמת חברה לניהול הפרוייקט של הרכבת התחתית. גידול של כחצי אחוז תוצר נרשם בתשלומי ההעברה על החשבון השוטף, בעיקר כתוצאה מגידול תשלומי הביטוח הלאומי למשקי בית. גידולן של קצבות הביטוח הלאומי הקיף כמעט את כל הענפים (לוח ה'-נ'-2), אך בולט הגידול בסעיף זיקנה ושאיירים, שהוא הסעיף המשמעותי ביותר. התפתחות זו הושפעה מעליית השכר הריאלי, שכן קצבות הזיקנה נקבעות כפונקציה של השכר במשק.

ד. הגירעון, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הסקטור הציבורי

ניתוח של הגירעון, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הסקטור הציבורי עד שנת 1994 (לוח ה'-4) מראה, כי

לוח ה' - 4

הגירעון, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הסקטור הציבורי, 1990-1994
(אחוזי תל"ג)

1994	1993	1992	1991	1990	
52.5	53.2	53.8	54.5	54.6	1. הכנסות הסקטור הציבורי - מול הציבור
42.4	42.9	43.5	43.5	43.1	הממשלה
4.8	4.8	4.7	5.0	5.3	המוסד לביטוח לאומי
0.7	0.9	0.9	1.2	1.4	המוסדות הלאומיים
3.4	3.5	3.5	3.6	3.6	הרשויות המקומיות
1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	מלכ"רים ציבוריים
54.8	56.8	57.9	59.3	59.4	2. הוצאות הסקטור הציבורי - מול הציבור
32.8	34.8	36.9	38.7	38.2	הממשלה
7.4	7.5	7.1	6.9	7.3	המוסד לביטוח לאומי
0.8	0.9	1.0	1.2	1.3	המוסדות הלאומיים
7.4	7.2	6.7	6.6	6.3	הרשויות המקומיות
6.3	6.3	6.2	6.0	6.3	מלכ"רים ציבוריים
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3. סך תשלומי ההעברה לגופים
11.9	10.5	10.4	8.9	9.3	האחרים של הסקטור הציבורי - נטו
-3.9	-3.5	-3.5	-2.4	-2.8	הממשלה
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	המוסד לביטוח לאומי
-2.4	-2.0	-2.0	-1.8	-1.7	המוסדות הלאומיים
-5.5	-5.0	-4.9	-4.7	-4.8	הרשויות המקומיות
-2.3	-3.5	-4.1	-4.8	-4.8	מלכ"רים ציבוריים
-2.3	-2.5	-3.8	-4.0	-4.4	4. הגירעון הכולל (-) = (1)-(2)-(3)
1.3	0.8	1.2	0.5	0.8	הממשלה
-0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	המוסד לביטוח לאומי
-1.6	-1.8	-1.2	-1.2	-0.9	המוסדות הלאומיים
0.5	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	הרשויות המקומיות
-0.9	-1.3	-0.8	-2.5	-4.1	מלכ"רים ציבוריים
-1.5	-0.7	-0.8	-1.8	-3.7	הגירעון השוטף (-)
1.3	0.8	1.2	0.5	0.8	הממשלה
-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	המוסד לביטוח לאומי
-0.7	-0.9	-0.6	-0.6	-0.5	המוסדות הלאומיים
0.3	-0.3	-0.4	-0.5	-0.5	הרשויות המקומיות
-1.4	-2.2	-3.2	-2.3	-0.6	מלכ"רים ציבוריים
-0.9	-1.7	-3.0	-2.2	-0.7	הגירעון ע"ח הון (-)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	הממשלה
0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	המוסד לביטוח לאומי
-0.8	-0.8	-0.5	-0.5	-0.3	המוסדות הלאומיים
0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	הרשויות המקומיות
					מלכ"רים ציבוריים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגירעון הכולל של הממשלה – הרכיב הראשי של הסקטור הציבורי – ירד ב־1994 מ־2.5 ל־2.3 אחוזי תוצר.

התפתחות בולטת בשנתיים האחרונות היא העלייה ברמתו של גירעון הרשויות המקומיות, ל־1.7 אחוזי תוצר בממוצע. גידול הגירעון נובע מעליית משקל ההוצאות מ־6.5 בממוצע (בשנים 1988 עד 1992) ל־7.4 אחוזי תוצר ב־1994 – וזאת, בין השאר בגלל החריגות הרבות בתחום השכר, כפי שעולה מהדוח השנתי על הוצאות השכר בגופים הציבוריים לשנת 1994. תוספות השכר ניתנו אף שהוסכם כי יש להתנות את כיסוי הגירעונות של הרשויות המקומיות במניעת חריגות שכר.

3. הביקושים של הסקטור הציבורי

הביקושים של הסקטור הציבורי גדלו השנה ריאלית ב־1.1 אחוזים (לוח ה'־5). הביקושים המקומיים עלו ב־2.4 אחוזים, בד בבד עם גידול האוכלוסייה ועליית רמת החיים. גם השנה נמשכו עליות השכר המפליגות, שהחלו להתבטא ב־1994, והביאו לעלייה של מחיר תשומת העבודה האזרחית ב־16.5 אחוזים (לוח ה'־נ'־1). כך גדל משקל תשלומי השכר בצריכה הציבורית האזרחית והביטחונית – תוך התגברות הלחץ של ההוצאה הציבורית על המקורות במשק. הגידול הכמותי של הביקושים המקומיים נבע בעיקר מהגידול בתשומת העבודה האזרחית, מעט מעל הממוצע הרב־שנתי בתקופת גל העלייה; זאת לאחר שהוא גדל בקצב מהיר יותר ב־1994 וחרף החלטות הממשלה לקצץ בשיא כוח האדם של משרדי הממשלה. משקל הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר נותר השנה ללא שינוי, בעוד שהיבוא הביטחוני ירד (במונחים ריאליים).

התנופה בענף הבנייה הושפעה השנה מעלייה תלולה של מספר הדירות שנבנו ביזמה ממשלתית, עם השינוי במדיניות הפשרת הקרקעות.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה ריאלית ב־4 אחוזים, בהמשך למגמה של השנים האחרונות. אינדיקטורים לבחינת התפתחותם של השירותים הציבוריים האזרחיים (לוח ה'־6) מלמדים, מצד אחד, על הצרכים הנובעים מגידול האוכלוסייה ומהשינויים בהרכבה, ומהצד האחר – על אפשרויות התרחבותה של הצריכה הציבורית האזרחית דרך היקף המקורות ושוק העבודה. השנה מצביעים אינדיקטורים אלו על התעצמות הלחץ של הצריכה הציבורית האזרחית על המקורות: אף שהתוצר התרחב השנה כמותית בשיעור גבוה, גדל משקלה של הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר ב־0.5 נקודות האחוז (ללא השפעת חוק הבריאות), והגיע עד ל־18.1 אחוזים, מעבר לרמה שאפיינה את עשר השנים האחרונות. גידול זה נובע בעיקר מהמשך תוספות השכר הגבוהות בסקטור הציבורי. מאותה הסיבה גדל גם משקלה של הצריכה הציבורית האזרחית בצריכה הפרטית.

בהמשך למגמה של ארבע השנים האחרונות נרשמה ב־1995 עלייה של הצריכה הציבורית האזרחית לנפש, למרות הירידה של משקל גילאי 0-24 ו־65+, מדד המלמד על תוספת צרכים בעלת השלכות תקציביות (לוח ה'־6). זאת על רקע שתי השפעות הפועלות בכיוונים הפוכים: עליית ההכנסה פועלת להגדלת הצריכה, ואילו ההתפתחות הדמוגרפית, המאופיינת בהאטת גל העלייה והתייצבותו, פועלת להתמתנותה.

לוח ה'-5

הביקושים של הסקטור הציבורי, 1992 עד 1995¹

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת

	בכמות				במחיר				במחירים שוטפים	
	1995	1994	1993	1992	1995	1994	1993	1992	1995	
									מיליוני ש"ח	
					(אחוזים)					
1. הצריכה הציבורית (נטו)	6.7	-0.7	4.8	1.0	⁵ (14.9)	14.8	16.9	11.2	13.8	76,198
א. הצריכה האזרחית	12.9	5.1	3.2	6.8	⁵ (15.2)	15.0	17.6	12.4	13.7	50,426
ב. הצריכה הביטחונית (נטו)	-3.1	-8.7	7.1	-6.4		14.0	15.5	9.6	13.9	25,772
2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)	8.9	4.1	-0.1	4.5	⁵ (15.9)	15.7	17.9	11.4	13.7	70,857
א. הצריכה האזרחית המקומית	13.1	5.2	3.0	6.7	⁵ (15.3)	15.1	17.7	12.4	13.8	49,760
ב. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)	0.1	1.9	-5.7	0.8		17.1	18.2	9.3	13.5	21,097
3. ההשקעות בענפי המשק ²	0.3	8.8	16.6	14.5		10.2	9.4	8.4	10.1	9,424
4. הביקושים של הסקטור הציבורי	5.8	0.5	6.2	2.4	⁵ (14.3)	14.4	15.8	10.8	13.3	85,622
מזה: הביקושים המקומיים	7.6	4.8	2.1	5.7	⁵ (15.2)	15.3	16.6	10.8	13.1	80,281
5. הבנייה הציבורית למגורים ³	46.6	-32.9	-60.6	-8.7		4.8	12.6	10.2	9.9	3,493
6. הביקושים המקומיים כולל בנייה ⁴	9.0	2.6	-6.5	3.5	⁵ (14.8)	14.6	16.7	11.4	12.8	83,774

(1) פירוט רב יותר ניתן בלוח ה'-ג'-1.

(2) השינוי במחיר ב־1994 וב־1995 – על פי אומדן עליית מחירים של עבודות בנייה שלא למגורים.

(3) בנייה ציבורית – נעשית ביוזמת הסקטור הציבורי ולא על ידו.

(4) בטווח הקצר יש לבנייה הציבורית השפעה ישירה על הביקושים. בעוד שבטווח הארוך באה לידי ביטוי גם השפעת ההיצע.

(5) בעקבות הפעלת חוק הבריאות נטלה הממשלה על עצמה את התשלום לקופות החולים (במקום המבוטחים עצמם). המספרים שבטורי הלוח מציגים שינוי זה כשינוי

כמותי. המספרים שבסוגריים מציגים את שיעורי השינוי ללא השפעת חוק הבריאות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

לוח ה'-6

אינדיקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1995

הצריכה הציבורית	הצריכה הציבורית האזרחית כחלק	הצריכה הציבורית	משקל גילאי 0-24 ו-65+	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש	משקל המועסקים בשירותים הציבוריים	השכר במגזר הציבורי
האזרחית כחלק מהוצר ¹ (1)	מהצריכה הפרטית ² (2)	האזרחית לנפש ³ (3)	(4)	באוכלוסייה (3/4)	האזרחיים בסך המועסקים האזרחיים	האזרחי כחלק מסך כל השכר
(אחוזים, מחירים שוטפים)						
1980	18.2	33.5	131.8	59.1	129.5	26.0
1985	16.6	27.5	130.4	58.2	130.1	22.5
1990	17.0	27.0	97.1	58.1	97.1	22.4
1991	16.8	27.3	96.0	57.5	97.1	23.3
1992	17.1	27.7	99.0	57.3	100.5	23.0
1993	17.1	27.1	99.7	57.2	101.3	23.2
1994	17.6	27.6	102.4	57.2	104.0	24.5
1995	19.6 (18.1) ⁴	31.3 (28.9) ⁴	112.6 (103.8) ⁴	56.7	115.3 (106.4) ⁴	24.7

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1990).

(4) ללא השפעת חוק הבריאות. (ראה הערה 3 בטקסט).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בסך המועסקים האזרחיים נשאר השנה קבוע, וכך נעצרה מגמת ירידתו, שנמשכה כמה שנים. התפתחות זו מוסברת בשיעורי גידול גבוהים ב־1994 וב־1995, והיא מנוגדת לכוונה המוצהרת של הממשלה לקצץ בתחום זה – כוונה שהתבטאה בקיצוץ רוחבי בן 2 אחוזים בשיא כוח האדם במשרדי הממשלה. נראה שאם הממשלה מעוניינת להביא להפחתה משמעותית של גידול מספר המועסקים בסקטור הציבורי, עליה לזווג מגבלה אפקטיבית באיוש התקנים עצמם, וכן תפישה מערכתית של איוש התקנים בסקטור הציבורי בכללותו – שכן חלק ניכר של רכיבי הסקטור הציבורי ממומנים מתקציב הממשלה.

תשומת העבודה בסקטור הציבורי האזרחי המשיכה להתייקר גם השנה, הרבה מעבר לעליית מחיר תשומת העבודה בסקטור העסקי. עליות שכר אלו קשורות להסכמים הרב־שנתיים שנחתמו עם האיגודים המקצועיים בסקטור הציבורי ב־1993. יישום ההסכמים החל להתבטא ב־1994, וצפוי שיתבטא בעלייה ריאלית נוספת גם ב־1996. עליות השכר משקפות בחלקן את השינוי בסדרי העדיפויות במדיניות הקצאת המשאבים (בעיקר במגזר החינוך). עם זאת מצביעה עלייתו של השכר ברוב מגזרי הסקטור הציבורי (בכ־17 אחוזים בממוצע) על קשרי גומלין בין מערכות השכר של המגזרים השונים בסקטור זה.

ב. הצריכה הביטחונית

מדד נטל הביטחון עלה השנה במקצת, ב־0.2 נקודות אחוז, לרמה של 9.3 אחוזים מסך המשאבים העומדים לרשות המשק (לוח ה־7). מדר זה מתפרסם השנה לראשונה, וזאת על פי שיטת החישוב שגיבשה הוועדה לאומן עלות הביטחון. מדר זה מודד את סך המשאבים העצמיים המופנים לביטחון יחסית למשאבים הכוללים של המשק. בצד המשאבים המופנים לביטחון מתקן המדר אמדני חסר, בהביאו בחשבון את העלות האלטרנטיבית המלאה, בעיקר של שירות החובה וגם של שירות המילואים. כן נכללו במדר הוצאות ישירות, שלא נרשמו עד כה על ידי החשבונאות הלאומית כצריכה ביטחונית – כגון הוצאות מקלוט ומחיר השימוש במלאי חירום. סך המשאבים העצמיים המופנים לביטחון אינו כולל את רובו של היבוא הביטחוני, שכן הוא ממומן ממקור חיצוני (בעיקר ארה"ב) – ולפיכך אינו מהווה נטל על אזרחי המדינה. סך המשאבים של המשק כולל את התוצר לפי החשבונאות הלאומית, את תוספת התוצר של חיילי החובה והמילואים וכן את ההעברות החד־צדדיות האזרחיות מחו"ל.

הצריכה הביטחונית הכוללת ירדה השנה ריאלית, עקב ירידתו של היבוא הביטחוני (המאופיין בשונות גבוהה) ב־11 אחוזים, וכך ירד משקלה בתוצר ב־0.6 נקודות האחוז (לוח ה־7). הצריכה הביטחונית המקומית נותרה כמותית ללא שינוי, וגם משקלה בתוצר לא השתנה, למרות גידולו המהיר של התוצר; זאת בגלל עליות השכר הגבוהות במגזר זה – כ־18 אחוזים – הוצאות זקיפה לפנסיה וגידול של עלות המילואים; כל אלה יחד העלו את מחיר תשומת העבודה ב־23 אחוזים (לוח ה־ג'1). אף שתשומת העבודה נותרה כמותית כמעט ללא שינוי, הביאו תוספות השכר גם השנה לעליית משקלם של תשלומי השכר בסך הצריכה המקומית של המגזר הביטחוני – בהמשך למגמה ארוכת הטווח, שהתבטאה בעליית משקל זה מ־39.5 אחוזים ב־1980 ל־57.7 אחוזים ב־1995 (לוח ה־7). התפתחויות אלו מעידות על גידול החלק הפרמננטי בהוצאה הביטחונית, דבר שיקשה על הורדת נטל הביטחון בעתיד.

ברכיב הקניות המקומיות בצריכה הביטחונית, שעלה ריאלית בכאחוז, נכללו השנה הוצאות בגין צרכים הנובעים מיישום ההסכם עם הפלשתינאים – בעיקר במסגרת הפרויקט המכונה "קשת צבעים". הוצאות על פרויקט זה צפויות גם בשנים הקרובות.

לוח ה'-7

אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1995

משקל השכר במגזר הביטחוני	משקל השכר במגזר הביטחוני	אחוזי תוצר, מחירים שוטפים			מדד נטל הביטחון ¹ (אחוז מהמשאבים העומדים לרשות המשק)
		הצריכה הביטחונית	הצריכה הביטחונית	כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ^{2,3}	
המקומית (נטו) ²	השכר תשלומי (אחוזים)	המקומית ²	הכוללת (נטו) ²		
39.5	10.5	13.9	22.9	19.7	1980
39.6	9.5	12.5	21.1	17.0	1985
50.3	9.6	10.4	13.8	12.0	1990
51.9	9.4	9.5	13.3	11.5	1991
50.8	8.8	9.1	11.9	10.3	1992
53.7	8.2	8.1	12.1	10.6	9.1 1993
55.4	8.3	8.2	10.6	9.4	9.1 1994
57.7	8.4	8.2	10.0	9.0	9.3 1995

הערות:

- (1) מדד נטל הביטחון על פי שיטת החישוב שגיבשה הוועדה לאומדן עלות הביטחון. (ראה הסבר בסעיף 3.ב.).
 - (2) נתוני הצריכה הביטחונית אינם כוללים את העלות האלטרנטיבית של חיילים בשירות סדיר.
 - (3) ההכנסה הגולמית מכלל המקורות שווה לתוצר הלאומי הגולמי ועוד ההעברות החד-צדדיות לפי שער החליפין הרשמי.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

4. המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה

לראשונה מזה ארבע שנים ירד משקל המסים בתוצר – ב־0.9 נקודות אחוז (לוח ה'–8, כולל מסי רכוש ובתוספת המס האחיד). הצטמצם רכיב המסים הישירים, שמשקלו ירד באחוז תוצר, עקב ירידה של תקבולי מס החברות ושל תקבולי הביטוח הלאומי, בעקבות שינויי חקיקה. משקל המסים העקיפים על הייצור המקומי עלה במקצת, בעוד שמשקלם של המסים על היבוא האזרחי נותר יציב.

ייתכן שבכך חזר המשק למגמה שממנה סטה בשנתיים האחרונות, כשמשקל המסים העקיפים גדל על חשבון הישירים (דיאגרמה ה'–4). אמנם הורדת משקל המסים הישירים עשויה להצטייר כהתפתחות המגדילה את אי־השוויון, אך כיוון שבחלקה היא משקפת שינויי חקיקה פרוגרסיביים, אי אפשר להסיק ממנה מסקנה חד־משמעית על כיוון ההשפעה.

השנה נמשכו ההפחתות במסי הקנייה, וכן יושם שלב נוסף בתכנית החשיפה: הופחתו שיעורי המכס על יבוא מארצות שלישיות, ובוטל המכס על יבוא מארה"ב, דבר שמנע גידול של משקל מסים העקיפים על היבוא בתוצר.

תשלומי ההעברה נטו גדלו ב־0.6 אחוז תוצר, בעיקר בשל שינויי החקיקה ועליית השכר הריאלי במשק. לעומת זאת ירדו ב־0.4 אחוז תוצר התמיכות לייצור המקומי.

א. המסים הישירים

תקבולי המסים הישירים (בתוספת המס האחיד) עלו ריאליית באחוז בלבד (לוח ה'–9). על אף גידולו המרשים של התוצר, וכך ירד משקל המסים הישירים בתוצר בנקודת אחוז (לוח ה'–8). ירידה זו מוסברת בעיקר בהתכווצות תקבולי מס החברות בהשוואה לתקבולים החריגים של השנה הקודמת, וכן בירידת תקבולי הביטוח הלאומי (ללא מס בריאות).

בהמשך למגמה של השנים האחרונות, בר בכד עם הגיאות במשק, גדל – ב־5.7 אחוזים ריאליית – שיעורה של גביית מס ההכנסה בשכר; זאת כתוצאה מהגידול הניכר של תשלומי השכר (בעיקר בסקטור הציבורי), התפתחות המתחזקת לנוכח הפרוגרסיביות של מס ההכנסה. כתוצאה מגידול זה ומירידת תקבולי מס ההכנסה על הכנסות שלא משכר, גדל משקלו של מס ההכנסה משכר בסך תקבולי מס ההכנסה – התפתחות המבטאת את גידול חלקם של השכירים בהכנסות ובנטל המס. שינויי החקיקה פעלו השנה להקטנה מסוימת של נטל המס, בעיקר על שכבות הביניים: בינואר 1995 "נמתחו" כלפי מעלה מדרגת המס של ה־30 האחוזים, על חשבון מדרגת 35 האחוזים, שבוטלה, ומדרגת 45 האחוזים, ובספטמבר "נמתחו" במידה צנועה יותר מדרגות 30 האחוזים ו־45 האחוזים.

למרות המשך גידולו המואץ של התוצר העסקי ירדו משמעותית תקבולי מס החברות (ריאליית). הירידה מתואמת עם ירידתה של התמורה להון, ומוסברת בגידול החזרי המס שכן בחישוב המס מובאת בחשבון גם פעילות של שנים קודמות. גורמים נוספים שפעלו השנה לירידת מס החברות הם הנפילות בשוק המניות ב־1994 (שחלקן קוּזו כנגד רווחים ב־1995), ההכרה בפחת מואץ גם ב־1995 והקטנת שיעור המס בנקודת אחוז – ל־37 אחוזים (עבור רווחים לא מחולקים).

במסגרת החוק לביטוח בריאות ממלכתי הוטל על המוסד לביטוח הלאומי לגבות את מס הבריאות. שיעורי המס נקבעו באורח דיפרנציאלי: עד רמת הכנסה של מחצית השכר הממוצע במשק נקבע שיעור של 3.1 אחוזים מההכנסה החייבת, ואילו לרמות שכר גבוהות יותר – עד לתקרה של פי ארבעה מהשכר הממוצע במשק – שיעור של 4.8 אחוזים.

בשנת 1995 ירדו תקבולי הביטוח הלאומי משכר ב־13.4 אחוזים, ריאליית, למרות גידולם של סך

לוח ה' - 8

המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה, 1981 עד 1995.

מיליוני ש"ח במחירים שוטפים	אחוזים מהתל"ג						
	1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985
1. המסים נטו	75,847	29.5	28.9	26.7	24.9	26.9	23.5
המסים נטו בתוספת המס האחיד	75,847	29.5	30.5	28.2	26.5		
א. סך המסים	104,704	40.7	40.0	39.1	39.1	39.4	41.9
סך המסים בתוספת המס האחיד	104,704	40.7	41.5	40.6	40.6		
ב. תשלומי ההעברה נטו ¹	23,843	9.3	8.7	9.8	11.0	9.9	8.7
ג. התמיכות הישירות והטבות האשראי	5,014	1.9	2.4	2.6	3.1	2.6	4.5
2. המסים הישירים נטו	29,649	11.5	11.6	9.1	6.7	9.2	12.2
המסים הישירים נטו בתוספת המס האחיד	29,649	11.5	13.1	10.7	8.3		
א. המסים הישירים	53,492	20.8	20.3	18.9	17.7	19.0	21.7
המסים הישירים בתוספת המס האחיד	53,492	20.8	21.8	20.4	19.3		
ב. תשלומי ההעברה לציבור נטו ¹	23,843	9.3	8.7	9.8	11.0	9.9	8.7
3. המסים נטו על הייצור המקומי	32,077	12.5	11.9	12.0	12.5	12.3	10.7
א. המסים העקיפים על הייצור המקומי	36,738	14.3	14.0	14.3	15.1	14.5	14.0
ב. התמיכות הישירות והטבות האשראי	4,661	1.8	2.2	2.3	2.6	2.2	3.3
4. המסים נטו על סחר החוץ	14,121	5.5	5.4	5.6	5.7	5.5	5.9
א. המסים נטו על היבוא	14,433	5.6	5.6	5.8	6.2	5.8	7.3
ב. התמיכות הישירות והאשראי ליצוא	312	0.1	0.2	0.3	0.5	0.3	1.3
סך המסים כולל מסי רכוש ²	107,423	41.8	41.2	40.0	39.7	40.3	43.5
סך המסים כולל מסי רכוש ובתוספת המס האחיד	107,423	41.8	42.7	41.5	41.3		

(1) כולל מילווות חובה והפחתת זקיפת פנסיה אזורית וביטחונית.

(2) הגדרה זו מוסיפה להגדרה שבסעיף 1א שני מסים - מס רכישה ומס שבת. מסים אלו כלולים ב"תשלומי ההעברה ע"ה הון" (לוח ה'-2).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-9

המסים הישירים, 1992 עד 1995

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)				מיליוני ש"ח מחירים שוטפים	
1995	1994	1993	1992	1995	
2.7	17.4	13.2	11.3	37,312	1. מס הכנסה
5.7	16.2	10.8	12.1	17,447	א. על שכר
0.2	18.4	15.4	10.7	19,864	ב. על לא-שכר
-7.2	51.6	46.6	9.5	6,412	חברות
-10.5	1.3	-0.9	9.8	3,866	ניכויים במקור
8.6	13.1	10.8	12.1	4,893	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
14.8	3.9	12.5	11.6	4,693	עצמאיים
28.7	8.5	5.6	0.0	14,958	2. ביטוח לאומי
-13.4	9.5	6.9	0.6	8,871	א. על שכר ²
-3.2	1.7	-2.6	-3.6	1,342	ב. על לא-שכר (עצמאיים וסטודנטים)
				4,745	ג. מס בריאות
1.7	1.7	4.2	12.8	1,222	3. אגרות, היטלים וקנסות
8.8	14.7	11.0	8.2	53,492	4. ס"כ המסים הישירים (1)+(2)+(3)
1.0	14.4	10.1	7.6	53,492	ס"כ המסים הישירים בתוספת המס האחיד

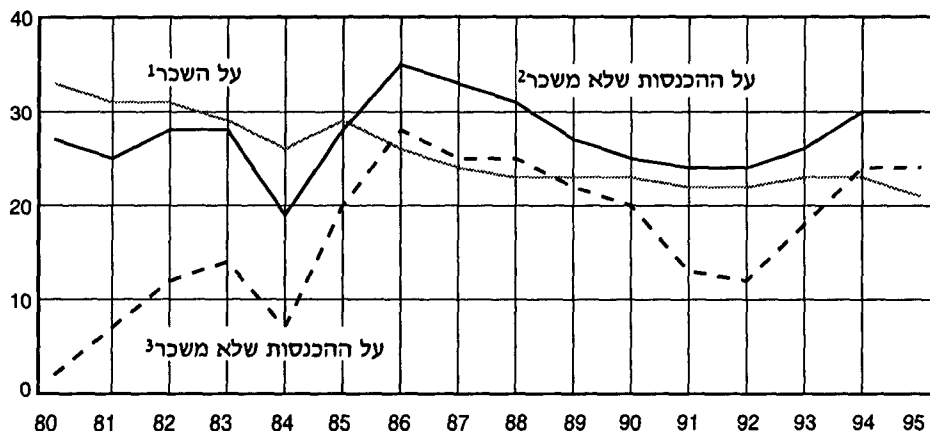
(1) מנוכה במדרד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל תשלומים על חשבון שכר מנהלים.

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

דיאגרמה ה'־3
שיעור המסים הישירים במועל על השכר ועל ההכנסות שלא משכר, 1980 עד 1995

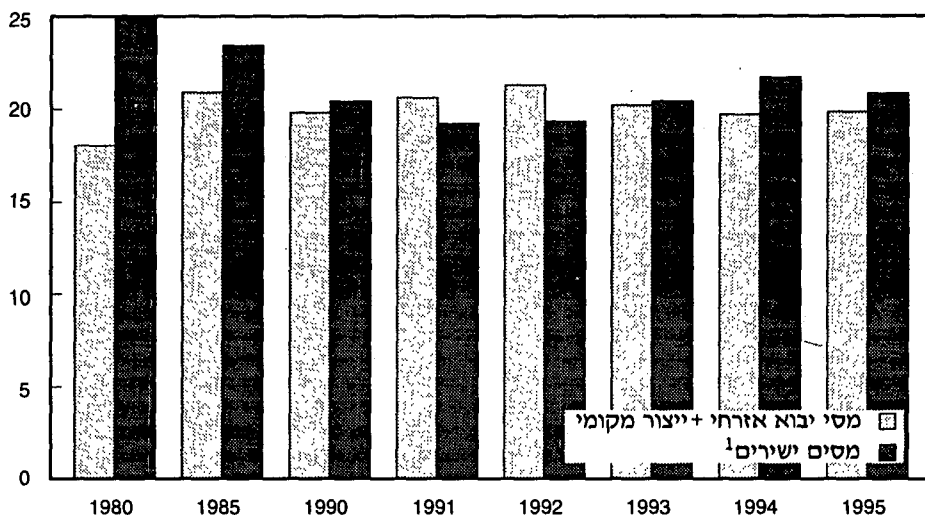
אחוזים



- (1) בניכוי שכר מנהלי חברות.
 (2) ההכנסה הגולמית של הסקטור העסקי במחיר גורמי ייצור, בניכוי השכר (למעט שכר מנהלי חברות) בסקטור זה.
 (3) בניכוי הטבות אשראי והעברות הון לעסקים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה'־4
גביית מסים מהציבור: אחוזי תוצר, 1980 עד 1995

אחוזים



- (1) החל משנת 1990 משקל המסים הישירים כולל את המס האחיד.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תשלומי השכר במשק. ירידה זו מוסברת בשינויי חקיקה: א. הפחתת שיעור המס המקביל על המעסיקים ב-1.95 אחוזים⁹, שפעלה להורדת עלות העסקת העובדים במשק. כן נקבע שיעור מופחת, 1.78 אחוזים, למס המקביל, על המעסיק ברמות הכנסה של עד מחצית מהשכר הממוצע במשק, בעוד שהשיעור הרגיל של 3 אחוזים הוא עד לתקרת הכנסה של פי ארבעה מן השכר הממוצע במשק. ב. הורדה בת 0.45 אחוז של חלקן של העובד בדמי הביטוח הלאומי בגין שירות מילואים. ג. קביעת שיעור מופחת של 2.6 אחוזים עד למחצית מן השכר הממוצע והעלאת תקרת הגבייה של השיעור הרגיל החדש (4.9 אחוזים, לעומת 5.35 אחוזים) עד לפי ארבעה מן השכר הממוצע.

שינויי החקיקה הן בגביית דמי הביטוח הלאומי והן בגביית מס הבריאות הגדילו את שיעור המס השולי (לוח ה'-12), לפחות ברמות ההכנסה שבין פי שלושה לבין פי ארבעה מן השכר הממוצע. הגדלת המס השולי משפיעה לשלילה על הצמיחה במשק, בהקטינה את היצע העבודה והיזמות (בהנחה שהיצע העבודה אינו קשיח). כמו כן נוצר מצב, הראוי שייבדק, אשר בו ברמות השכר שמעל לפי ארבעה מהשכר הממוצע יורד המס השולי מ-54.7 אחוזים ל-50 אחוזים. שיעור המסים הממוצע (נטו) בלוח ה'-12 מכיל ב-1994 את המס האחד לרמות ההכנסה השונות. מהלוח עולה כי השינויים שהונהגו השנה הגבירו את הפרוגרסיביות של המערכת, שכן המס הממוצע (נטו) עולה ריאליית עם רמת ההכנסה.

ב. תשלומי ההעברה

סך תשלומי ההעברה גדלו ב-7.4 אחוזים ריאליית (לוח ה'-10), לאחר שבשנתיים האחרונות הם לא השתנו. בהמשך למגמת השנים האחרונות גדלים תשלומי ההעברה לציבור על החשבון השוטף, וכנגד זאת קטנים התשלומים על חשבון ההון.

תשלומי העברה על החשבון השוטף, המהווים כ-85 אחוזים מסך תשלומי ההעברה, עלו ריאליית ב-10.8 אחוזים – עלייה גבוהה גם ביחס לשנים האחרונות, שהקיפה את רוב הסעיפים (לוח ה'-נ'-2). בצד הנטל התקציבי פועלת עלייה זו להגברת השוויוניות שבחלוקת ההכנסות במשק.

העלייה בקצבות הביטוח הלאומי – חלק הארי של תשלומי העברה – בשיעור של 10.6 אחוזים מוסברת הן בשינויי חקיקה והן בגידול השכר הריאלי הממוצע במשק בשיעור של כ-2 אחוזים. בעוד שהעלייה בקצבאות של 1994 שיקפה בעיקר גידול של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפים השונים של הביטוח הלאומי, נבע הגידול הריאלי של תשלומי הקצבאות ב-1995 בעיקרו מעליית הקצבאות עצמן. ה"חוק לצמצום ממדי העוני", שנכנס לתוקפו באוגוסט 1994, מצא השנה את ביטוי המלא בגידול הקצבאות לקשישים ושאיירים ולמשפחות מעוטות הכנסה עם ילדים.

השנה נשחק במכוון ערכה של נקודה בקצבת הילדים, כפי שנקבע ב"חוק לצמצום ממדי העוני", כמקור חלקי למימונו. במקביל לכך פוצו משפחות מרובות ילדים בהגדלת הקצבאות לילדים הרביעי, החמישי והשישי. (דוגמה להשפעתם של צעדים אלו ניתן לראות בלוח ה'-11). ראוי היה שמתן קצבאות אלו יהיה מותנה ברמת ההכנסה, וכך תיחסך ההוצאה על תשלומים לאלה שאינם נזקקים להן. תשלומי הגמלאות של הממשלה לעובדי המדינה עלו ריאליית בשיעור ניכר של 16 אחוזים, כנגזר מתוספות השכר שניתנו בסקטור הציבורי.

⁹ הפחתה זו היא, כמובן, משמעותית בבחינת הסקטור הציבורי מול הסקטור הפרטי, אך היא אינה מתבטאת בתקבולי הביטוח הלאומי, שכן את התשלום משלימה הממשלה. יש לציין כי למרות הפחתה זו, עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר מנקודת ראות המעסיק (פרק ד').

לוח ה'-10

תשלומי ההעברה ורכיביהם 1981 עד 1995

העלייה או הירידה הריאלית שנה לעומת קודמתה				אחוזים מהתל"ג			מחירים שוטפים	
1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985	1995	
				(אחוזים)			מיליוני ש"ח	
7.4	0.1	-0.1	9.3	14.2	12.8	11.5	34,886	תשלומי ההעברה לציבור
10.8	7.1	5.1	5.4	11.3	10.5	8.8	30,186	1. בחשבון השוטף
10.9	7.0	4.8	5.7	10.7	9.9	8.3	28,491	(א) למשקי בית
10.6	5.0	11.1	9.6	6.7	6.7	5.6	18,137	מהביטוח הלאומי
12.5	12.8	-6.8	-2.3	3.1	2.4	1.9	8,203	מהממשלה
6.8	4.0	0.7	9.6	0.9	0.8	0.7	2,151	ממלכ"ר ציבורי
9.0	8.4	10.9	-0.1	0.6	0.6	0.6	1,695	(ב) למלכ"ר פרטיים
-10.1	-25.5	-15.4	22.6	2.8	2.4	2.7	4,700	2. בחשבון ההון
-4.9	-22.5	-26.5	25.5	2.5	1.3	2.1	4,245	(א) לפידמות
2.5	6.2	-8.6	-18.1	0.1	0.1	0.1	300	(ב) למלכ"ר פרטיים
-67.0	-52.0	534.5	1.8	0.2	1.0	0.6	155	(ב) פירעון מילות חובה
-2.9	10.1	21.5	5.6	4.3	3.2	2.7	11,043	תשלומי ההעברה מהציבור
13.8	16.1	1.5	6.7	1.5	1.4	1.2	4,345	1. בחשבון השוטף (+ וקיפת פנסיה)
-11.4	7.2	33.8	5.0	2.7	1.8	1.5	6,698	2. בחשבון ההון
10.3	5.8	5.7	5.2	9.8	9.1	7.6	25,841	ס"כ תשלומי ההעברה השוטפים נטו
13.0	-4.6	-7.8	10.7	9.9	9.6	8.7	23,843	ס"כ תשלומי ההעברה נטו

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

לפידוט רב יותר ראה לוח ה'-נ'2.

לוח ה'-11

אומדן ערכן של קצבאות שונות, 1992 עד 1995

העלייה או הירידה הריאלית ¹				
הקצבה בש"ח לאמצע השנה	של הקצבה החודשית שנה לעומת קודמתה			
1995	1995	1994	1993	1992
(אחוזים)				
1. מנוכה במדד המחירים לצרכן				
244.0	-1.7	17.1	-100.0	א. הקצבה לשני ילדים
981.0	0.5	-1.1	-0.5	2.5 ב. הקצבה לארבעה ילדים ²
1,118.0	7.0	3.6	1.7	0.1 ג. קצבת הזיקנה לבורד ³
2. מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר				
	-1.8	14.0	-100.0	א. הקצבה לשני ילדים
	0.4	-4.2	-1.1	1.4 ב. הקצבה לארבעה ילדים ²
	7.0	0.2	1.1	-1.0 ג. קצבת הזיקנה לבורד ³

(1) ניכוי חודשי.

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

(3) קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. ערכה של קצבה זו שווה לערכה של קצבת שארים בתוספת השלמת הכנסה ולערכה של קצבת נכות כללית.

המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

ג. מסים עקיפים ותמיכות

התגברות הפעילות הכלכלית, שלוותה בעליית רמת החיים, הביאה לגידול ריאלי של תקבולי המסים העקיפים על הייצור המקומי ב-7.9 אחוזים, ועל היבוא האזרחי ב-5.4 אחוזים. כך עלתה במקצת הרמה של מסים אלה ל-19.9 אחוזי תוצר – וזאת לאחר ירידה של 0.5 אחוז תוצר ב-1994 (לוח ה'-8). שינויי החקיקה בלמו גידול מהיר יותר של מסים אלו. בהמשך למגמת ההפחתה של מסי הקנייה הופחתה השנה שיעור המס על חלקי חילוף לרכב, והוקטנו העיוותים הכרוכים בעצם שיעוריו הדיפרנציאליים של מס הקנייה על מוצרים שונים (בניגוד למע"מ, ששיעורו אחיד). כמו כן נמשכו הפחתות המכס במסגרת יישום תכנית החשיפה.

תקבולי המסים העקיפים על הייצור המקומי גדלו, עם התרחבות הפעילות הכלכלית, שלוותה בגידול של כ-7 אחוזים בצריכה הפרטית. בכלל זה גדל המע"מ – המהווה כ-61 אחוזים מסך התקבולים – ב-10.4 אחוזים (לוח ה'-13). מסי הרכוש, שתקבוליהם גדלו במידה חריגה ב-1994, גדלו השנה במידה מתונה

לוח ה' - 12

השכר, המסים והשכר הפנוי למשרת שכיר¹, 1994 עד 1995

העלייה או הירידה הריאלית לעומת השנה הקודמת ²		באחוזים מהשכר ברוטו	
1995	1995	1994	
			1. מחצית מהשכר הממוצע בפועל
	0.0	0.0	שיעור מס ההכנסה הממוצע ³
-106.7	0.0	0.1	שיעור המסים נטו - ממוצע ⁴
	20.8	20.4	שיעור המס השולי ^{5,8}
1.3	100.0	100.0	השכר הפנוי ⁶
7.6	94.2	94.3	השכר נטו ⁷
1.4			2. השכר הממוצע בפועל
-1.0	10.7	10.9	שיעור מס ההכנסה הממוצע
-18.9	15.5	19.4	שיעור המסים נטו - ממוצע
	39.7	35.4	שיעור המס השולי ⁸
6.3	84.5	80.6	השכר הפנוי
6.5	81.6	77.6	השכר נטו
			3. השכר הכפול מהממוצע בפועל
-5.7	23.8	25.7	שיעור מס ההכנסה הממוצע
-9.2	31.1	34.9	שיעור המסים נטו - ממוצע
	54.7	50.4	שיעור המס השולי ⁸
7.1	68.9	65.1	השכר פנוי
7.2	67.5	63.8	השכר נטו
			4. השכר פי ארבעה מהממוצע בפועל
-3.3	35.8	37.5	שיעור מס ההכנסה הממוצע
4.5	44.2	42.9	שיעור המסים נטו - ממוצע
	50.0	50.4	שיעור המס השולי ⁸
-0.9	55.8	57.1	השכר הפנוי
-0.9	55.0	56.3	השכר נטו

הערות:

- (1) השכר למשרת שכיר לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
 - (2) היות שהמשכורות משולמות ברובן בתחילת החודש, גם מדד המחירים לצרכן נאמד לתחילת החודש; זאת על ידי ממוצע של שני מדדי מחירים עוקבים.
 - (3) מס ההכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים.
 - (4) המסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים. ביטוח לאומי: תשלום העובד בלבד, בהנחה שכל ההכנסה עד להכנסה המרבית, חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי. קצבות ילדים: בהנחה שלשכיר שני ילדים.
 - (5) המס השולי של מחצית מהשכר הממוצע בפועל הוא למעשה אפס. בלוח הוצג שיעור המס השולי על פי המדרג הנמוכה במס הכנסה.
 - (6) השכר הפנוי: השכר ברוטו בניכוי מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי בתוספת קצבות ילדים.
 - (7) השכר נטו: השכר ברוטו בניכוי מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי.
 - (8) כולל חלקו של העובד בתשלום למוסד לביטוח לאומי. בשנת 1994 המס השולי אינו כולל את המס האחיד. שיעור זה בא לידי ביטוי אך ורק ברמת ההכנסה המסמנת מעבר בין קטגוריות בלוח המס.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 13

המסים העקיפים והתמיכות לייצור המקומי, 1989 עד 1995

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת				מחירים שוטפים מיליוני ש"ח 1995	
1995	1994	1993	1992		
(אחוזים)					
1. סך המסים העקיפים					
7.9	4.7	-1.3	9.3	36,738	על הייצור המקומי
8.8	5.4	-1.8	10.9	28,639	מסי פעילות
10.4	7.8	-1.3	10.5	22,374	מס ערך מוסף ²
-3.4	-13.7	-6.8	24.3	696	מס קנייה
7.7	-0.4	-1.2	32.3	3,217	מס דלק
19.3	4.8	-29.1	-19.1	915	מס מעסיקים
-8.7	-1.2	13.2	1.5	1,437	מסי פעילות אחרים ³
7.1	43.0	2.7	-3.0	790	מסי רכוש
5.1	2.6	1.8	4.7	6,190	מסי רשויות
3.3	-14.7	-6.8	4.2	1,120	מסים אחרים ⁴
-10.7	-1.6	-6.4	21.9	4,661	2. התמיכות לייצור מקומי
-9.7	0.8	-4.3	31.2	4,298	תמיכות ישירות
-21.1	-21.0	-20.5	-17.5	363	זקיפת סבסוד אשראי
11.3	6.0	-0.3	7.0	32,077	3. המסים נטו על הייצור המקומי

הערות:

- (1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.
 - (2) כולל מע"מ מלכ"ר ומע"מ שכר מוסדות כספיים.
 - (3) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס בולים, אגרות ורשיונות שונים ומסים ייעודיים לדלק.
 - (4) עורף רשויות הדואר והנמלים ומסים מההכנסה המיוערת.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

יותר, עקב הפחתת השיעורים של מסי הרכוש וההתמתנות הן של גידול היקף העסקאות והן של עליית מחירי הדירות מעבר למדד הכללי, בהשוואה לשנה הקודמת. תקבולי מס הדלק עלו ב־7.7 אחוזים, וזאת על אף הורדת הבלו על הסולר והנפט, שנכנסה לתוקפה במחצית השנייה של 1994, הוזלה שיש בה משום עידוד לייצור המקומי. התמיכות לייצור המקומי ירדו ריאלית ב־10.7 אחוזים. מחצית הירידה נובעת מהפחתת הסכום שהועבר לסקטור היצרני, עקב תפוגת התוקף של חוק עידוד התעסוקה במגזר היצרני. תקבולי המסים על היבוא האזרחי גדלו השנה ריאלית ב־5.4 אחוזים (לוח ה' - 14), תוך שינוי לא־אחיד של רכיביהם: תקבולי המע"מ (המהווים כ־52 אחוזים מסך התקבולים) גדלו מאוד, ב־13.6 אחוזים, עקב גידולו הרב של היבוא (ב־9 אחוזים); לעומת זאת ירדו ריאלית ב־3 אחוזים תקבולי מס הקנייה (המהווים כ־44 אחוזים מסך התקבולים), וזאת למרות גידולו האמור של היבוא. זאת מפני האפקט המלא של

לוח ה'-14

מסים ותמיכות ליבוא, 1992 עד 1995

השינוי הריאלי ¹ לעומת השנה הקודמת				מיליוני ש"ח	מחירים שוטפים
1995	1994	1993	1992	1995	
(אחוזים)					
5.4	3.4	-1.7	13.3 ¹	14,474	1. המסים על היבוא האזרחי
13.6	3.8	1.1	10.4	7,457	מס ערך מוסף
8.9	-35.5	-28.4	18.3	647	מכס
-3.0	9.0	6.7	16.6	6,370	מס קנייה
				41	2. התמיכות ליבוא
5.9	2.7	-1.9	12.9	14,433	3. המסים נטו על היבוא האזרחי
-15.0	-29.6	23.1	-13.2	1,054	4. המסים על היבוא הביטחוני
					5. התמיכות ליצוא
-26.5	-32.6	-44.8	-10.1	312	(ישירות וסבסוד אשראי)
6.9	4.5	2.0	15.7	14,121	6. המסים נטו על סחר החוץ

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

הפחתות המיסוי על תשומות ומוצרים בני הברחה במהלך 1994 ובשל ההפחתות ב-1995 (בעיקר על חלקי חילוף לרכב). תקבולי המכס גדלו בכ-8.9 אחוזים; גידול מהיר יותר נמנע עקב ביצוע המשך תכנית החשיפה (החל מהשליש האחרון של 1994), תוך הפחתת שיעורי המכס על יבוא מארצות שלישיות וביטול המכסים על יבוא מארה"ב.

לוח ה'-נ'-1

הביקושים של המסטר הציבורי, 1992 עד 1995

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת											
בכמות ¹					במחיר					במחירים שוטפים	
1995	1994	1993	1992		1995	1994	1993	1992	1995		
(אחוזים)											
⁵ (1.2)	6.7	-0.7	4.8	1.0	⁵ (14.9)	14.8	16.9	11.2	13.8	76,198	1. הצריכה הציבורית הכוללת
⁵ (4.0)	12.9	5.1	3.2	6.8	⁵ (15.2)	15.0	17.6	12.4	13.7	50,426	א. הצריכה האזרחית הכוללת
	3.9	5.7	2.2	4.2		16.5	23.2	14.8	13.8	35,562	תשומת העבודה
⁵ (4.2)	45.8	3.6	6.4	18.0	⁵ (10.8)	20.1	0.9	6.6	15.7	11,451	קניות
	4.1	4.1	3.8	3.4		12.4	7.5	7.9	10.9	3,413	בלאי
	-3.1	-8.7	7.1	-6.4		14.0	15.5	9.6	13.9	25,772	ב. הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו)
	-2.8	-8.4	5.8	-7.5		13.8	15.3	9.7	13.8	26,336	הצריכה הביטחונית הכוללת (ברוטו)
	-0.7	0.0	-1.0	-2.3		23.0	24.3	10.0	14.6	12,169	תשומת העבודה
	1.1	4.1	-11.3	2.2		10.1	11.5	8.4	12.3	9,154	קניות מקומיות
	-11.4	-29.1	41.9	-24.6		0.7	6.4	11.7	13.9	5,013	יבוא ביטחוני ישיר
	9.0	7.4	-34.9	-32.6		8.0	7.8	8.3	10.2	564	מכירות לחו"ל
⁵ (2.7)	8.9	4.1	-0.1	4.5	⁵ (15.9)	15.7	17.9	11.4	13.7	70,857	2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)
⁵ (4.0)	13.1	5.2	3.0	6.7	⁵ (15.3)	15.1	17.7	12.4	13.8	49,760	א. הצריכה האזרחית המקומית ²
	0.1	1.9	-5.7	0.8		17.1	18.2	9.3	13.5	21,097	ב. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)
	0.2	2.0	-6.2	0.0		17.0	18.1	9.3	13.5	21,323	הצריכה הביטחונית המקומית (ברוטו)
	9.0	7.4	-34.9	-32.6		8.0	7.8	8.3	10.2	226	הרכיב המקומי במכירות לחו"ל ³
	0.3	8.8	16.6	14.5		10.2	9.4	8.4	10.1	9,424	3. ההשקעות בענפי המשק
⁵ (1.1)	5.8	0.5	6.2	2.4	⁵ (14.3)	14.4	15.8	10.8	13.3	85,622	4. סך כל הביקושים (נטו)
⁵ (2.4)	7.6	4.8	2.1	5.7	⁵ (15.2)	15.3	16.6	10.8	13.1	80,281	מזה: הביקושים המקומיים (נטו)
	46.6	-32.9	-60.6	-8.7		4.8	12.6	10.2	9.9	3,493	5. הבנייה הציבורית ⁴
⁵ (4.0)	9.0	2.6	-6.5	3.5	⁵ (14.8)	14.6	16.7	11.4	12.8	83,774	6. הביקושים המקומיים כולל בנייה ⁴

(1) שיעור השינוי חושב על בסיס 1990.

(2) ההפרש בין הצריכה הציבורית האזרחית הכוללת לבין הצריכה הציבורית המקומית שווה להוצאות לנמ"א (צריכה ציבורית אזרחית בחו"ל).

(3) הרכיב המקומי במכירות לחו"ל חושב כ-40 אחוזים מן המכירות, לפי היחס בין הקניות המקומיות (ללא בנייה) לסך הקנייה בממוצע רבי-שנתי.

(4) ראה הערות 3 ו-4 ללוח ה'-5.

(5) ללא השפעת חוק הבריאות (ראה הערה 5 בלוח ה'-5).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-2

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1981 עד 1995

העלייה או הירידה הריאלית שנה לעומת קודמתה				אחוזים מהתל"ג			במחירים שוטפים	
1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985	1995	
10.8	7.1	5.1	5.4	11.3	10.5	8.8	30,186	1. בחשבון השוטף
10.9	7.0	4.8	5.7	10.7	9.9	8.3	28,491	(א) למשקי בית
10.6	5.0	11.1	9.6	6.7	6.7	5.6	18,137	1. קצבות הביטוח הלאומי
9.1	5.3	5.6	4.5	2.9	3.1	2.7	7,597	א. זיקנה ושאיירים
4.9	5.1	34.4	0.0	1.6	1.7	1.6	4,264	ב. ילדים
17.4	9.8	9.3	4.9	0.8	0.8	0.7	2,175	ג. נכות כללית
14.3	12.5	5.4	18.7	0.5	0.4	0.3	1,393	ד. נפגעי עבודה, ספר ואיבה
21.8	9.7	3.9	-1.2	0.4	0.4	0.3	1,064	ה. אימהות
15.6	-12.3	-7.4	35.7	0.5	0.3	0.1	1,230	ו. אבטלה
15.0	7.3	21.5	40.5	0.6	0.3	0.1	1,906	ז. קצבאות אחרות
			-	-0.5	-0.4	-0.3	-1,491	ח. התאמות ¹
16.0	25.0	0.4	47.0	1.3	1.1	0.8	4,029	2. גימלאות עובדי מדינה
9.4	3.5	-11.6	-20.1	1.9	1.3	1.1	4,174	3. גימלאות אחרות
12.1	3.2	9.9	45.2	0.2	0.2	0.2	485	א. לנכי הנאצים
7.2	6.5	2.9	41.3	0.6	0.7	0.6	1,713	ב. משרד הביטחון
10.6	1.0	-24.2	-40.6	1.1	0.5	0.3	1,976	ג. סל קליטה ואחר
6.8	4.0	0.7	9.6	0.9	0.8	0.7	2,151	4. העברות ממלכ"ד ציבוריים

לוח ה'-נ'-2 (המשך)

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1981 עד 1995

העלייה או הירידה הריאלית שנה לעומת קודמתה				אחוזים מהתל"ג			במחירים שוטפים	
1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985	1995	
9.0	8.4	10.9	-0.1	0.6	0.6	0.6	1,695	(ב) למלכ"ר פרטים
-10.1	-25.5	-15.4	22.2	2.8	2.4	3.9	4,700	2. בחשבון ההון
-4.9	-22.5	-26.5	25.5	2.5	1.3	2.1	4,245	א. לפירמות
15.5	-1.6	50.4	28.4	0.5	0.4	0.4	1,657	מזה: עירוד השקעות הון
							646	מזה: שיכון
2.5	6.2	-8.6	-18.1	0.1	0.1	0.1	300	ב. למלכ"ר פרטים
-67.0	-52.0	534.5	1.8	0.2	1.0	0.6	155	ג. פירעון מילוות חובה
6.3	-1.5	2.4	9.2	14.3	13.9	13.3	35,041	סך כל תשלומי ההעברה לציבור
7.4	0.1	-0.1	9.2	14.2	12.9	12.7	34,886	מזה: למעט מילוות חובה
-2.9	10.1	21.5	5.6	4.3	3.2	2.7	11,043	4. תשלומי העברה מהציבור
								א. בחשבון השוטף
13.8	16.1	1.5	6.7	1.5	1.4	1.2	4,345	(+ זקיפת פנסיה)
-11.4	7.2	33.8	5.0	2.7	1.8	1.5	6,698	ב. בחשבון הון
11.2	-6.6	-4.3	10.5	10.0	10.7	10.6	23,998	סך כל תשלומי ההעברה נטו
13.0	-4.6	-7.8	10.5	9.9	9.7	10.0	23,843	מזה: למעט מילוות חובה

(1) ההתאמות מקורן בהעברות של המוסד לביטוח לאומי, שבמהותן הן חלק מהצריכה הציבורית.

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

לוח ה'-נ'-3

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1981 עד 1995

מיליוני ש"ח								
מחירים שוטפים	1995	1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985
אחוזי תל"ג								
144,104	56.0	54.8	56.8	57.9	56.9	61.4	74.0	1. סך ההוצאות הציבוריות
134,019	52.1	50.3	51.4	53.3	52.1	53.5	62.4	א. ההוצאות הציבוריות המקומיות
80,281	31.2	29.4	28.9	29.5	29.7	29.6	33.6	הביקושים המקומיים
49,760	19.4	17.3	16.8	16.8	17.4	16.2	17.3	צריכה אזרחית מקומית
3,900	1.5							מוזה: השפעת חוק הבריאות
21,097	8.2	8.2	8.1	9.1	8.6	10.9	14.0	צריכה בטחונית מקומית (נטו)
9,424	3.7	3.9	3.9	3.6	3.7	2.5	2.3	השקעות הסקטור הציבורי
53,738	20.9	20.9	22.5	23.8	22.4	23.9	28.8	הוצאות מקומיות אחרות
34,886	13.6	13.4	14.3	14.9	14.2	12.8	11.5	תשלומי העברה
13,838	5.4	5.2	5.6	5.7	5.6	7.0	7.7	תשלומי ריבית נקובה לציבור
4,651	1.8	2.2	2.4	2.8	2.3	3.0	6.1	תמיכות ישירות
363	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	1.0	3.5	הטבות אשראי
10,085	3.9	4.5	5.4	4.6	4.9	8.0	11.5	ב. ההוצאות בחו"ל
3,621	1.4	1.9	3.1	2.1	2.3	4.0	6.4	יבוא ביטחוני ישיר ¹
-97	0.0	0.0	-0.4	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	מיקדמות ע"ח יבוא ביטחוני
5,114	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	3.6	4.6	תשלומי ריבית
1,447	0.6	0.4	0.6	0.5	0.5	0.5	0.7	לנמ"א ואחרות
135,290	52.6	52.5	53.2	53.8	53.3	59.5	63.5	2. סך כל ההכנסות הציבוריות
								סך כל ההכנסות הציבוריות
135,290	52.6	54.1	54.8	55.4				בתוספת המס האחיד

לוח ה'-נ'-3 (המשך)

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1981 עד 1995

מיליוני ש"ח	מחירים שוטפים							
1995	1995	1994	1993	1992	1991-1995	1986-1990	1981-1985	
אחוזי תל"ג								
122,620	47.7	47.0	46.2	45.9	46.4	48.7	49.5	א. ההכנסות המקומיות
ההכנסות המקומיות								
122,620	47.7	48.5	47.7	47.6	בתוספת המס האחיד			
104,704	40.7	40.0	39.1	39.1	39.4	42.6	41.9	מסים
104,704	40.7	41.5	40.6	40.8	מסים בתוספת המס האחיד			
3,460	1.3	1.1	1.2	1.5	1.3	1.2	3.1	הכנסות מרכוש ²
7,197	2.8	3.3	3.3	2.6	2.9	2.0	1.8	תשלומי העברה מהציבור
3,846	1.5	1.4	1.2	1.3	1.3	1.2	1.0	זקיפת פנסיה
3,413	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.7	1.8	בלאי
12,670	4.9	5.4	7.0	7.9	6.9	10.8	14.0	ב. ההכנסות מחו"ל
1,890	0.7	0.3	0.6	1.0	0.8	1.0	1.6	הכנסות מריבית
8,174	3.2	4.1	5.3	5.7	5.0	8.3	10.4	העברות בין-ממשלתיות
2,606	1.0	1.0	1.2	1.2	1.2	1.5	1.9	העברות למוס' הלאומיים ולמצלב"ר
ג. הגירעון הכולל של								
-8,814	-3.4	-2.3	-3.5	-4.1	-3.6	-2.0	-10.4	הסקטור הציבורי (-)
-11,400	-4.4	-3.3	-5.2	-7.4	-5.7	-4.8	-12.9	הגירעון המקומי (-)
2,585	1.0	1.0	1.6	3.3	2.1	2.8	2.4	הגירעון בחו"ל (-)

(1) 'כוא ביטחוני ישיר - ללא מסים.

(2) הכנסות מרכוש - הכנסות הממשלה מריבית (נטו), רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, והכנסות אחרות מרכוש.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-4

שיעורי מס שונים, 1980 עד 1995
(אחוזים)

	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
מס חברות (על רווחים)																	
לא מחולקים)	37.0	38.0	39.0	40.0	41.0	43.5	45.0	45.0	45.0	61.0	66.1	61.0	61.0	61.0	61.0	61.0	
מס הכנסה מרבי																	
על יחידים	50.0	50.0	50.4	50.4	50.4	48.0	48.0	48.0	48.0	60.0	60.0	60.0	50.0	50.0	50.0	50.0	
מס מעסיקים (במגזר																	
(הפרטי) ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	
ביטוח לאומי																	
(עובר + מעביר) ²	10.0	12.6	12.7	12.7	13.4	15.1	16.2	16.2	16.9	19.3	19.2	19.1	19.1	20.3	20.8	21.4	
שיעור רגיל																	
שיעור מופחת	6.5																

(1) חלק מהמעסיקים בענפים – תעשייה, חקלאות, מלונאות ועוד קיבלו פטור מ־1980 עד 1987.

(2) כולל תשלום לביטוח לאומי ומס מקביל.