

פעולות הסקטור הציבורי

1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד

הסקטור הציבורי מורכב מהממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים¹. פעילות הממשלה מהווה כ-80 אחוזים מכלל הפעילות הכספית של הסקטור והשפעתה מכרעת ודומיננטית גם מחוץ למסגרת פעולותיה התקציביות.

זו השנה השנייה שהחשב הכללי במשרד האוצר אינו מכין דין וחשבון כספי לתקופה אפריל—דצמבר. דוח זה שימש בסיס לחישוב פעולות הממשלה במסגרת התקציב ומחוצה לו בשנה הקלנדרית, בהעדר דוח זה אין בידינו נתונים מלאים על ביצוע תקציב הממשלה ועל עסקותיה הפיננסיות, ואין אפשרות לתת ביטוי כמותי ברמת מהימנות מספקת של כלל פעולות הממשלה.

עם זאת ניתן להעריך באופן כללי את ההשפעות העיקריות של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש והפעילויות במשק בשנת 1974 בהשוואה לשנה הקודמת².

כפי שניתן ללמוד מאומדני האינדיקטורים של עודף הביקוש המקומי והזרמת הנוזלות של הסקטור הציבורי, היתה לסקטור הציבורי ב-1974 השפעה מרחיבה על הפעילות המקומית; זאת למרות אמצעי מדיניות נרחבים בתחום ההכנסות וההוצאות, שהפעילה הממשלה בסוף 1973 ובמשך 1974, ושפעלו לקיזוז חלקי של השפעותיה; השפעתם של חלק מאמצעי המדיניות שנקטו תבוא לידי ביטוי ב-1975.

עודף הביקוש המקומי מתקבל מסיכום הוצאות הסקטור הציבורי בחשבון שוטף ובחשבון הון בארץ בניכוי הכנסותיו המקומיות. בבחינת אינדיקטור זה והאינדיקטור של הזרמת נוזלות יש לזכור, שאנו מסכמים לירות בעלות השפעה שונה על הביקוש המצרפי, תוך מתן משקל שווה לכל לירה. צורה זו של סיכום היא בלתי נמנעת, כיוון שאין לנו ידיעה מספקת על ההשפעה המצמצמת או המרחיבה של כל אחד מתקבולי הממשלה או הוצאותיה, אם כי ברור שההשפעה המצמצמת של

¹ במסגרת הרשויות המקומיות נכללות המועצות הדתיות והמערכות המוניציפליות של המושבים והקיבוצים. המוסדות הלאומיים כוללים את הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

² שיטות אומדן על פי שיעורי גידול בעבר ותקציבים, שניתן לעשותן במדה מסימת בשנים ובנתונים, שבהם ההתפתחות הדרגתית, אינן מתאימות לאומדן פעולות הממשלה בשנים האחרונות, שבהן חלו שינויים גדולים ביותר בקצב האינפלציה, בהיקף פעולותיה של הממשלה ובהרכבן, מה גם, שחלק מפעולותיה הפיננסיות אינו מתוקצב. הנתונים החלקיים על פעילות הממשלה, המתפרסמים בפרק זה ובפרקים אחרים בדוח בנק ישראל לשנת 1974, מבוססים על נתונים, שהנפיקו גורמים שונים פרט לחשב הכללי במשרד האוצר. מאחר שהנתונים המתקבלים מהגורמים השונים (כגון — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשכת הממונה על הכנסות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר, מינהל מילות המדינה בבנק ישראל ואחרים) הם ספציפיים, נבצר מאתנו לערוך גם השנה את חשבונות הממשלה והסקטור הציבורי בצורה הכוללת והמפורטת, שהיתה נקוטה בידינו זה כמה שנים.

מסים, למשל, גדולה מזו של קבלת אשראי מהציבור. בעיות דומות קיימות באומדן ההשפעה של סוגי הוצאה שונים כמו: תשלומי שכר, השקעה ישירה, תשלומי העברה או מתן אשראי. אומדני עודף הביקוש של הסקטור הציבורי מבוססים על עודפי הביקוש של המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות בשנים הקלנדריות ועל עודפי הביקוש של הממשלה ב-1973/74 ובהצעת התקציב 1974/75.

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים הוא חלק בלתי נפרד ממבנה פעולתם המבוסס על גיוס כספים בחו"ל והוצאתם בארץ. עודף ביקוש זה, שהוכפל לעומת 1972, גדל ב-1974 עצמה בשיעור מתון יחסית לעומת הרמה הגבוהה, שאליה הגיע כבר ב-1973. תרומתו של עודף הביקוש מצד המוסדות הלאומיים לסך כול עודף הביקוש אינה עולה על 14 אחוזים ב-1974, בעוד שחלקו בעודף הביקוש המקומי מגיע לכ-26 אחוזים.

עודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי גדל ב-1974 בשיעור של כ-62 אחוזים והגיע לכ-6.5 מיליארד ל"י במחירים שוטפים. זהו גידול ריאלי של כ-19 אחוזים, כאשר מנכים את עליית עודף הביקוש המקומי בעליית מחירי השימושים המקומיים, שהיתה 36 אחוזים ב-1974. אם ננכה מעודף הביקוש את תקבולי מילוות החובה נטו מהפצה יקטן עודף הביקוש לכ-4.1 מיליארד ל"י ב-1974 — גידול של כ-50 אחוזים במחירים שוטפים.

אינדיקציה נוספת להשפעה המצרפית של פעולות הסקטור הציבורי במשק מתקבלת מאומדן הזרמת הנזילות. גודל זה מסכם את סך פעולותיו המקומיות של הסקטור בחשבון שוטף ובחשבון הון, יחד עם פעולות האשראי נטו.

הזרמת הנזילות של הסקטור הציבורי הגיעה לכ-3.5 מיליארד ל"י ב-1974¹, לעומת רמה של כ-0.9 מיליארד ל"י ב-1973, וספיגה של כ-0.4 מיליארד ל"י ב-1972. כ-90 אחוזים מהזרמת הנזילות מקורם בפעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים.

ההזרמה שנתקבלה ב-1974 הואטה כתוצאה מפעולות הספיגה הגדולות באמצעות איגרות חוב שבוצעו ברביע האחרון של השנה.

יש לזכור, שהרמה הגבוהה של ההזרמה מצד הסקטור הציבורי ב-1974 באה על רקע ספיגה ניכרת של נזילות מצד הסקטור הפרטי באמצעות מאזן התשלומים.

אינדיקטור נוסף לבחינת השפעת פעולות הסקטור הציבורי על הביקושים במשק ומחוצה לו מתקבל מחישוב עודף הביקוש הכללי של הסקטור, המורכב מעודף הביקוש המקומי ומהוצאות הממשלה בחשבון שוטף ובחשבון הון בחוץ לארץ; עודף הביקוש הכללי של הסקטור הציבורי ב-1974 נאמד ב-14.5 מיליארד ל"י — גידול של כ-53 אחוזים במחירים שוטפים לעומת השנה הקודמת.

עודף הביקוש הניכר של הסקטור הציבורי מומן ע"י ספיגת אשראי מקומי נטו, העברות חד-צדדיות ואשראי נטו מחו"ל.

יבוא הון נטו מחוץ לארץ הסתכם ב-6,285 מיליון ל"י ב-1974 (1,405 מיליון דולר) לעומת 8,528 מיליון ל"י (2,030 מיליון דולר) ב-1973. למרות הירידה, היתה רמת יבוא ההון לסקטור הציבורי ב-1974 כפולה ויותר מזו שהתקיימה בשנים שקדמו למלחמת יום הכיפורים. חלקן של ההעברות החד-צדדיות ביבוא ההון נשאר ברמה גבוהה, הדומה לזו של אשתקד, כשני שלישים לעומת כ-40 אחוזים ב-1972, וכ-25 אחוזים בלבד ב-1971. חלק יבוא ההון הממומן ע"י הממשלות גדל במדה ניכרת. לחלק זה יש קשר הדוק עם היבוא עצמו והוא עלול להשתנות באופן בולט עם שינוי נסיבות פוליטיות וצבאיות.

כלל עיסקות הסקטור הציבורי במטבע חוץ התאזנו השנה במונחי ל"י.

¹ תשלומי ריבית של הממשלה לבנק ישראל וקבלת אשראי נטו של הרשויות המקומיות ממוסדות בנקאיים כנסו כאן להגדרת ההזרמה.

לוח י"א

אינדיקטורים להיקף הפעולות של הסקטור הציבורי, 1970 עד 1974

העלייה או הירידה (—)											
מ-1970 ל-1971	מ-1971 ל-1972	מ-1972 ל-1973	מ-1973 ל-1974	מ-1972 (9)	מ-1973 (9)	1974	1973	1972	1971	1970	
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)											
(אחוזים)											
1. צריכת הסקטור הציבורי											
צריכה אורחית											
1,973	2,483	3,046	4,145	5,772	2,228	3,062	25.8	22.7	36.1	39.3	37.4
צריכה בטחונית											
4,755	5,457	6,196	12,251	16,073	4,567	4,912	14.8	13.5	97.7	31.2	7.6
6,728	7,940	9,242	16,396	21,845	6,795	7,974	18.0	16.4	77.4	33.2	17.4
סך הכול (1)											
2. הכנסות הסקטור הציבורי ממסים											
מסים ישירים											
3,057	4,010	4,790	6,307	8,786	3,471	4,675	31.2	19.5	31.7	39.3	34.7
מסים עקיפים על היבוא											
1,188	2,160	3,036	4,644	7,575	2,151	2,923	81.8	40.6	53.0	63.1	35.9
מסים עקיפים על הייצור המקומי ²											
1,977	2,425	2,966	3,551	5,196	2,165	2,679	22.7	22.3	19.7	46.3	23.7
6,222	8,595	10,792	14,502	21,557	7,787	10,277	38.1	25.6	34.4	48.6	32.0
סך הכול (2)											
3. תקבולי הממשלה ממילווה חובה											
538	1,040	1,185	1,426	2,660	889	1,005	93.3	13.9	20.3	86.5	13.0
4. עודף הביקוש של הסקטור הציבורי											
3,539	3,672	4,102	³ (9,500)	³ (14,500)			3.8	11.7	131.6	52.6	
5. הורמת נזילות במשק											
975	1,112	—400	925	3,548							

6. יתרות מילות הממשלה ליום 31 במארס⁴

מילות פנים צמודים ⁵	5,384	7,227	10,289	13,208	19,725	34.2	42.4	28.4	49.3
מילות פנים בלתי צמודים	1,915	1,913	1,906	2,084	1,726	..	..	9.3	(-17.2)
מילות חוץ	6,690	8,830	12,752	14,852	17,698	32.0	44.4	16.5	19.2
סך הכול (6)	13,989	17,970	24,947	30,144	39,149	28.5	38.8	20.8	29.9
משקל צריכת הסקטור הציבורי בסך השימושים המקומיים	28.5	27.5	26.6	31.5	29.9	25.9	22.6		
משקל צריכת הסקטור הציבורי בסך התוצר הלאומי הגולמי	36.0	34.0	31.0	43.2	41.2	31.2	28.7		
משקל הצריכה הבטחונית בסך התוצר הלאומי הגולמי	25.3	23.4	20.8	32.3	30.3	21.0	17.7		
משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממסים בסך התוצר הלאומי הגולמי	33.1	36.9	36.2	38.2	40.6	35.7	37.0		
משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ומילות חובה בסך התוצר הלאומי הגולמי	36.0	41.3	40.1	42.0	46.7	39.8	40.6		

(1) במרוצת ינואר-ספטמבר.

(2) לרבות אגרות, ארנונות ומיס רכוש.

(3) אומדן.

(4) למעט מילות מהמוסד לביטוח לאומי, מרשות הפיתוח ומקרן הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה.

(5) יתרת המילות אינה כוללת הפרשי שיערוך.

חלקה של הצריכה הציבורית הבטחונית ובעקבותיה כל הצריכה הציבורית בתוצר הלאומי הגולמי ובסך השימושים המקומיים ב־1974 גבוה בהרבה מהרמה, שהיתה מקובלת לפני מלחמת יום הכיפורים.

עובדה מרכזית זו, חשיבותה רבה בניתוח השפעתה של הממשלה על ההתפתחות הכלכלית במשך בשנה זו, הגם שקיימת ירידה קלה במשקלות הצריכה הציבורית בתוצר ובשימושים לעומת ממוצע 1973. הרמה הגבוהה של הצריכה שהושגה ב־1973 נובעת רובה ככולה מהרביע האחרון של השנה (רביע המלחמה), שלצורכי כל ניתוח של השפעות כלכליות יש לצרפו לשנת 1974.

ב־1974 גדלה הצריכה של הסקטור הציבורי במחירים שוטפים ב־33.2 אחוזים, במונחים ריאליים גדלה הצריכה הציבורית בשיעור של 1.4 אחוזים, וזאת נוסף על עלייה ריאלית של 46.4 אחוזים ב־1973, שרובה ככולה נבעה מהתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים.

הצריכה הציבורית המקומית הריאלית (הצריכה, למעט היבוא הביטחוני הישיר), שהשפעתה על הביקושים המקומיים במשק ישירה ומיידית, גדלה במדה רבה יותר, 12.5 אחוזים, וזאת לאחר עלייה חדה של 19 אחוזים ב־1973, ושגם היא נבעה ברובה מהרבעון האחרון של שנה זו. הרמה הגבוהה של צריכה ציבורית מקומית מקורה בגידול ההוצאות הביטחוניות המקומיות, שכר וקניות, ב־18.2 אחוזים יחד עם שמירה על הרמה הריאלית של צריכה ציבורית אזורית לנפש. עיקרו של הגידול בביקוש הביטחוני המקומי הופנה לענפי הבנייה והתעשייה (מתכת, אלקטרוניקה וכלי הובלה).

כבר בסוף 1973 וינואר 1974 פעלה הממשלה לקיוזן חלק מהשפעתה המרחיבה, בדרך של העלאת מסים, הטלת מילואות חובה ומילואות מרצון וצמצום סובסידיות למוצרים ושירותים נתמכים, בין השאר על מנת להתאים את המחירים המקומיים למחירים בשווקים הבינלאומיים. העלאת מחירי המוצרים הנתמכים, שנתמשכה ב־1974, הביאה לכך, שסך התמיכות לשמירת מחירים של מוצרים מיבוא ומייצור מקומי יחד, כמעט שלא גדלו במחירים שוטפים ב־1974, חלק מעליית המחירים פוצה בידי הממשלה והמעבידים, ע"י מתן תוספת יוקר בשיעור של 6 אחוזים בפברואר, וע"י העלאת שיעורי קצבאות ותמיכות.¹

יחד עם צמצום התמיכות במחירי מוצרים, פעלה הממשלה לשמירת כושר ההתחרות של היצוא ולחזיוקו. התמיכות ליצואנים הועלו באוגוסט ובנובמבר 1973 וביוני 1974, ותרמו לגידול ניכר של שער החליפין האפקטיבי ליצואנים ב־1974. עם השינוי בשער החליפין הפורמלי בנובמבר נשארו התמיכות ליצואנים ברמה מקסימלית של 1.3 ל"י לדולר. סכומן של התמיכות ליצוא בתקציב הממשלה עלה במדה ניכרת והגיע ל־1.9 מיליארד ל"י ב־1974 — עלייה של 84 אחוזים לעומת 1973.

השפעת הסקטור הציבורי על הביקוש להשקעות במשק התבטאה בכמה מישורים ובכיוונים שונים. ההשקעות הישירות של הסקטור הציבורי, לרבות המפעלים העסקיים, ירדו בשיעור של כ־6.0 אחוזים במחירים קבועים, וזאת כתוצאה מקביעת תקציב פיתוח ממשלתי נמוך יחסית מלכתחילה, מקיצוץ הרזרבה המוקפאת בתקציב הפיתוח, וכתוצאה מקיצוצים נוספים במשך השנה. חלקן של ההשקעות בתחומים הכלכליים, מפעלים ממשלתיים, ייעור והכשרת קרקעות וכבישים היווה כ־54 אחוזים מכלל ההשקעות במחירים שוטפים. שיעור הירידה בסעיפים אלה היה גבוה יותר משיעור הירידה הכללי, כ־13 אחוזים במחירים קבועים.

שאר השקעות הסקטור הציבורי הן השקעות בתחום השירותים הסוציאליים והמוניציפליים, שעלו ב־1974 ב־3.8 אחוזים במחירים קבועים.

כמו כן פעלה הממשלה לריסון השקעות אחרות במשק באמצעות צווים להקפאת הבנייה של

¹ ייקור המוצרים המסובסדים, שנעשה בינואר, נאמד בסכום שנתי של כמיליארד ל"י. הייקור בנובמבר נאמד בחשבון שנתי של כ־2.5 מיליארד ל"י.

מבני ציבור, דירות גדולות ובתים בודדים. יחד עם הפעולה לצמצום ההשקעות הועלה האשראי לבנייה למגורים במדה ניכרת, הבנייה למגורים בהכוונה ציבורית עלתה בכ-50 אחוזים, בעוד שבמחירים קבועים היה הגידול בשיעור של כ-6 אחוזים.

השפעתם הכוללת של צעדי מדיניות ההכנסות בסוף 1973 ובמשך 1974, הביאה לגידול של כ-48.6 אחוזים בגביות המסים וגידול של כ-86.5 אחוזים בגביות מילואות החובה.

מדיניות המסים של הממשלה התבצעה ברובה בכלים של המסים העקיפים, וזאת כיוון שמנגנון המסים הישירים איבד במדה רבה את גמישותו. כתוצאה מכך ירד משקל ההכנסות ממסים ישירים בכלל ההכנסות ממסים בכ-3 אחוזים ב-1974.

כבר בסוף 1973 ובמרוצת 1974 הגדילה הממשלה במדה ניכרת את השימוש במילואות החובה, כאמצעי לספיגת מקורות במקום מסים ישירים. השפעתם המצמצמת של מילואות החובה קטנה מזו של המסים, אם כי אלמנט המס במילואות המלחמה גבוה יותר, עקב הרעת תנאי האיגרות, מזה שהיה במילואות הביטחון שבוטלו.

הגידול הניכר בגביות המסים העלה את משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממסים בסך התוצר הלאומי הגולמי לרמת שיא של 40.6 אחוזים. בתוספת מילואות החובה הגיע המשקל ל-46.7 אחוזים מסך התוצר הלאומי הגולמי.

ההשפעה המרסנת של המסים והמילואות קוזה בחלקה ע"י הגדלה ניכרת של תשלומי ההעברה מצד הסקטור הציבורי. פעולתם המצרפית של המסים, המילואות ותשלומי ההעברה הביאה לירידת ההכנסה הפרטית הגולמית הפנויה ממקורות פנים (בניכוי מילואות חובה נטו מהפצה) ב-1974, ב-3.9 אחוזים לנפש, במונחים ריאליים דהיינו פיגור אחרי שיעור הגידול של התוצר, בעוד שבשנתיים הקודמות גדלה ההכנסה הפנויה בקצב מהיר יותר.

השימוש במילואות חובה צמודים כאמצעי למימון פעולות הממשלה מכביד על יכולתה של זו לבצע צעדי מדיניות, הגוררים בעקבותיהם עליות של מדד המחירים לצרכן; זאת כיוון שכל עלייה במדד מגדילה במדה ניכרת את מצבת חובותיה של המדינה ואת פירעונותיה השוטפים.

התיאור של ההתפתחויות בשנת 1974 כולה על רקע ממוצע השנה הקודמת, מבליע בתוכו את השינויים הניכרים, שחלו במשך השנה עצמה. הנתונים העומדים לרשותנו אינם חדים דיים כדי לנתח את ההתפתחויות במשך השנה בפירוט. תיאור כללי של ההתפתחויות במשך השנה ניתן להיעשות על פי האינדיקטור של הזרמת נזילות למשק.

למרות פעולות הספיגה, שהפעילה הממשלה בסוף 1973 וראשית 1974, הסתכמו פעולות הסקטור הציבורי ברבעון הראשון של 1974 בהזרמת נזילות של 230 מיליון ל"י; זאת לעומת ספיגת נזילות בידי הסקטור הציבורי ברבעון זה, בשנים עברו. הזרמת הנזילות התקבלה על אף הגידול הניכר במכירת איגרות חוב ובגביית מילואות חובה; השפעתן המצמצמת של הכנסות הסקטור הציבורי ממקורות אלה נמוכה מהשפעתן המרחיבה של הוצאותיו הישירות.

ברבע האחרון של 1973 וברבע הראשון של 1974 פעל בנק ישראל בכיוון של הרחבה מוניטרית כדי לצמצם עד למינימום את הקשיים הצפויים מרמת הגיוס המוגבר, מהשינוי בסוגי הביקושים ומשחרור אנשי המילואים.

הזרמת הנזילות של בנק ישראל והממשלה ברבעון הראשון עורדה את החזרה המהירה של המשק והמגויסים לפעילות כלכלית מלאה.

תקציב המדינה המקורי ל-1974/75 לא הביא בחשבון צעדי מדיניות נוספים בתחום ההכנסות מעבר לאלה שנקטו לפני תחילת השנה התקציבית, פרט לביטול מילואות הביטחון והעלאת שיעורי מס ההכנסה במדה פחותה.

במרצת 1974 ובמיוחד במחצית השנייה התברר, שפעולות הריסון, שנקטה הממשלה, אינן מספיקות. הורמת הנזילות בידי הסקטור הציבורי ברבעון השני ובמיוחד ברבעון השלישי גדלה במדה ניכרת לעומת ההזרמה באותם רבעונים בשנה הקודמת, ולעומת הרבעונים הקודמים, והסתכמה ב-2.7 מיליארד ל"י, זאת כיוון שחלק מאומדן ההכנסות של הסקטור לא התממש וגדלו ההוצאות מעבר לצפוי. במקביל חלה עלייה ניכרת במדד המחירים לצרכן, והרעה מעבר לצפוי במאזן התשלומים. לאור ההתפתחויות דלעיל הפעילה הממשלה ביולי צעדי ספיגה, קיצוץ הוצאות ותוספת מיסים. משנתברר, כי השפעתם של צעדים אלה אינה מספיקה, מצב מאזן התשלומים המשיך להתערער והזרמת הנזילות היתה גבוהה, הפעילה הממשלה ב-9 בנובמבר מכלול אמצעים נוספים, שבמרכזם עמד פיתוח הל"י בשיעור של 43 אחוזים (נומינלי).

כתוצאה מצעדי המדיניות שנקטו ירדה ההזרמה של הסקטור הציבורי ברבעון הרביעי של 1974 לכדי 40 אחוזים מרמתה ברבעון השלישי, כ-0.7 מיליארד ל"י, עיקרה של הירידה התרחש לאחר נובמבר.

2. תקציב הממשלה לשנת 1974/75

הצעת תקציב הממשלה לשנת התקציב 1974/75 הוגשה לכנסת במחצית מארס 1974 ואושרה ע"י הכנסת ביום 27 ביוני 1974. האיחור בהגשת התקציב ובאישורו לעומת שנים קודמות לא נבע מקשיים טכניים בלבד, אלא היה קשור בחוסר הוודאות, ששרר על רקע תקציב המלחמה לשנת 1973/74, ההתפתחויות הכלכליות העולמיות, לרבות עליית מחירים ומשבר הדלק, שחרור אנשי המילואים, והשינוי הצפוי בביקושים במשק. כל הדברים הללו הביאו להגשת הצעת התקציב לכנסת במועד מאוחר יחסית, תוך השארת חלק מתקציב הפיתוח כרזרבה גמישה, שתופעל אם המשק לא יחזור לפעילות כלכלית מלאה במהירות מספקת.

קדמה להצעת התקציב שורת צעדים פיסקליים במסגרת תקציבים נוספים ל-1973/74 והעלאת מחירים של מוצרים ושירותים (כמו: דלק, חשמל, נסיעה, מוצרי יסוד ומספוא) בשיעור ניכר, בסוף 1973 וינואר 1974. עודף הביקוש המקומי, שנבע מהצעת התקציב המקורית 1974/75, הסתכם בכ-3.2 מיליארד ל"י במחירים שוטפים. זוהי ירידה ניכרת לעומת עודף הביקוש המתוקצב בשנה הקודמת, 4.9 מיליארד ל"י, ולעומת עודף הביקוש התקציבי שהתקיים בפועל, 4 מיליארד ל"י. על פי מדיניות התקציב תוכננה עלייה של כ-6 אחוזים בהוצאות הממשלה במחירים שוטפים, בחשבון שוטף ובחשבון הון (לרבות רזרבות) לעומת התקציב המאושר 1973/74. (שיעור העלייה יהיה גבוה יותר אם נערוך את ההשוואה ביחס לביצוע התקציב 1973/74, כ-10.7 אחוזים).

הגידול המתוכנן בהוצאת הממשלה, למעט צריכה ביטחונית, שקטנה במדה ניכרת בהשוואה לרמת השיא של 1973/74, הגיע לשיעור של כ-33 אחוזים במחירים שוטפים, והניח הקפאת הצריכה האזרחית הריאלית לנפש והקפאת הרמה הנומינלית של הסובסידיות להזולת מחירים. במסגרת תקציב הפיתוח הושם דגש בהגדלת האשראי לבנייה למגורים, בכ-56 אחוזים במחירים שוטפים, ועלייה מתונה של כ-10 אחוזים בלבד במחירים שוטפים בהשקעה ישירה, באשראי אחר להשקעה ובמענקים להשקעה. הוצאות הממשלה בסעיפי פירעון חוב ותשלום ריבית עלו בכ-26 אחוזים ומשקלם הגיע לכ-17 אחוזים מתקציב המדינה.

מדיניות ההכנסות לא הביאה בחשבון תוספת מסים, פרט להשארת אופציה בלתי מתוקצבת להטלת מס ערך מוסף. זאת, בין השאר, מתוך הנחה שדי בפעולות שנקטו בסוף 1973 ובראשית 1974, ומתוך חשש לחזרה איטית מדי לפעילות כלכלית מלאה.

תוספת ההכנסה המתוכננת ממסים ומהכנסות מקומיות אחרות הגיעה ל-34 אחוזים והיתה אמורה לנבוע ממיצויים המלא של אמצעי המדיניות, שהופעלו בסוף 1973 וראשית 1974, עם גידול בפעילות הכלכלית. תוקפו של מילווה המלחמה, שהוטל באוקטובר הוארך עם ביטול מילווה ביטחון והפחתת מילווה מעסיקים ב-2.5 אחוזים, הפחתת המילווה לוותה בהעלאת שיעורי מס הכנסה. כמו כן הופעלו הקלות שונות בתחום ניכוי המסים הישירים.

לוח י"ב
תקציבי הממשלה, 1972/73 עד 1974/75
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

1974/75		1973/74		1972/73	
התקציב המתוקן ¹	סך התקציב	הצעת התקציב המקורית	ביצוע התקציב	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב
א. עודף הביקוש הכללי					
1. הוצאה					
	4,021	3,598	2,778	2,746	1,908
	16,328	16,361	15,400	16,840	6,120
העברות למשקי בית ולמוסדות					
	2,182	1,619	1,381	1,303	795
	3,465	3,465	2,237	2,062	1,775
	2,950	2,429	1,409	1,425	1,116
	3,361	3,302	2,597	2,695	1,662
השקעה, מענקי הון והשתתפות בהשקעות					
	2,048	1,716	1,432	1,403	1,042
רורבות תקציבים מיוחדים והוצאות שונות					
	104	2,082	1,289	111	176
	34,459	34,572	27,343	28,585	14,594
סך הכול (1)					
2. הכנסה					
	21,464	21,464	13,115	13,901	9,428
מסים ²					
	2,816	2,816	2,807	1,995	2,205
	24,280	24,280	15,922	15,896	11,633
	10,179	10,292	8,973	12,689	2,961
3. עודף הביקוש הכללי ((2)-(1))					
ב. ספיגת אשראי נטו במשק					
	2,600	2,493	1,739	1,624	1,656
4. מתן הלוואות נטו לציבור					
5. תקבולי אשראי נטו					
	2,861	2,861	1,713	1,849	1,239
	3,670	3,670	5,483	5,059	2,701
	1,987	1,987	1,644	1,481	1,153
	4,544	4,544	5,552	5,427	2,787
סך הכול (5)					
6. ספיגת אשראי נטו במשק ((4)-(5))					
	1,944	2,051	3,813	3,803	1,131
ג. גרעון הממשלה					
	8,235	8,241	7,608	8,886	1,830
7. יתרה למימון ((6)-(3))					
8. המימון					
העברות חד צדדיות ואשראי נטו מחו"ל					
	7,875	7,875	7,440	8,925	2,333
	—70	—70	—41	—39	—32
	..	6	209	..	—471
	430	430	..	..	..
	8,235	8,241	7,608	8,886	1,830
סך הכול					
ד. הזרמת נזילות במשק					
9. עודף ביקוש מקומי					
	10,179	10,292	8,973	12,689	2,961
	7,534	7,542	5,728	7,748	2,670
	2,645	2,750	3,245	4,941	291
	1,944	2,051	3,813	3,803	1,131
	701	699	192	1,138	—840
סך הכול					
10. ספיגת אשראי נטו במשק (6)					
11. הזרמת נזילות במשק ((10)-(9))					

- 1 לרבות תקציב מס' 2, קיצוצים ואומדן חלוקת רורבות.
2 לא כולל גביות המוסד לביטוח לאומי. הפקדות הביטוח הלאומי באוצר נכללות במסגרת ההכנסות המקומיות האחרות.
3 עודף תקציבי (-). 4 מרווחי בנק ישראל מעבר למתקצב בתקציב המקורי. ה מ ס ו ר : משרד האוצר אגף התקציבים.

כחלק ממדיניות המסים, אך מחוץ למסגרת תקציב המדינה, אושרה העלאת תקרת התשלום לביטוח לאומי מ-1,500 ל-2,500 ל"י לחודש והועלו ארנונות ואגרות של הרשויות המקומיות.

האטת קצב גידול ההוצאות המתוכננות ביחס לגידול בהכנסות הביאה לאומדן מתוכנן של כ-9 מיליארד ל"י עודף ביקוש ב-1974/75 לעומת כ-12.7 מיליארד ל"י ב-1973/74 ו-3.1 מיליארד ל"י בהצעת התקציב המקורית ל-1973/74.

למרות הירידה הניכרת בעודף הביקוש, מחייב גודלו המוחלט למצוא מקורות מימון בסדר גודל גבוה בהרבה מעבר למה שהיה מקובל לפני המלחמה.

הצעת התקציב הניחה ספיגה נטו של אשראי מקומי, חובה ומרצון, בסך 2.9 מיליארד ל"י, ב-0.9 מיליארד ל"י פחות מאשר בשנת 1973/74, ספיגת האשראי המקומי היתה אמורה לממן כשליש מעודף הביקוש. השאר, כ-6.1 מיליארד ל"י היה אמור להתממן ע"י העברות חד צדדיות ואשראי נטו מחו"ל. לא הובאה בחשבון קבלת מלוות מבנק ישראל. התברר, שהאומדנים שהובאו לעיל לא היו זהירים דיים, בכך שלא לקחו בחשבון במידה מספקת את הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה ושאר הסקטור הציבורי כתוצאה מהאירועים בכלכלה העולמית ומהתגברות הלחצים האינפלציוניים במשק.

כאמור, פעלה הממשלה גם בכמה כלי מדיניות מחוץ למסגרת התקציב: הועלתה תקרת השכר לצורך תשלום לביטוח לאומי, הועלו ארנונות ואגרות של הרשויות, כמו כן הוארך עד סוף 1974 הפיקוח על המחירים של מוצרים עממיים וחודשו ההפקדות על היבוא בשיעור של 20 אחוזים למשך שנה ללא ריבית.

עוד לפני תום הרבע הראשון של השנה התקציבית, אמצע 1974, היה ברור שהצעת התקציב המקורית ואמצעי המדיניות שנקטו, אין בהם די כדי לענות על בעיות המשק העיקריות: הרעה ניכרת במאזן התשלומים, עליית מחירים ניכרת, וגידול צפוי בהוצאות. ההתחייבויות התקציביות עלו במידה ניכרת על הרזרבה התקציבית, כשהגידול הנדרש מקורו בסעיפי שכר, תמיכות סוציאליות, עידוד היצוא, הוצאות חירום אורחיות ושיכון. מצד שני, לא נראה, שניתן יהיה לממש את אומדן ההכנסות ממילווה מלחמה מרצון ואת מלוא סכום האמיסיות המתוקצבות.

על רקע החשש מפעולות ממשלתיות של העלאת מסים או שינוי שער חליפין, חל ביוני גידול רב בביקוש למוצרי מזון יסודיים ומוצרים בני קיימא.

בראשית יולי החליטה הממשלה לנקוט שורה של צעדים כלכליים מרסנים. במסגרת צעדים אלה הוחלט: לצמצם את התקציב הרגיל של משרדי הממשלה ב-300 מיליון ל"י, כשבסיס ההפחתה היה 15 אחוזים מהסכומים שנועדו לקניית סחורות, שירותים ותשלומי העברה למוסדות ציבור ולצמצם את תקציב הפיתוח ב-200 מיליון ל"י, לבטל את הרזרבה המוקפאת בתקציב הפיתוח בסכום של 400 מיליון ל"י, לדחות ביצוע פרויקטים ולהטיל ספיגת התייקרויות צפויים במסגרת התקציבית הקיימת בסדר גודל של כ-450 מיליון ל"י, הוחלט שלא לפצות משרדי ממשלה וגופים נתמכים על ההתייקרויות במחירי סחורות ושירותים.

סכומי הקיצוצים בתקציב הרגיל, בתקציב הביטחון ובתקציב הפיתוח יועדו לכיסוי ההוצאות המוגדלות. כן הוחלט, שלא לאשר הוצאות נוספות אלא במסגרת התקציב הקיים. התאגידים, הרשויות המקומיות והמוסדות הציבוריים נדרשו להפעיל החלטות אלה בתקציביהם.

בצד ההכנסות פעלה הממשלה בכמה מישורים:

הוחלט להעלות את שיעורי מילווה המלחמה הקיימים ב-5.25 אחוזים על יחידים ו-3 אחוזים על חברות. מילווה מלחמה מיוחד הוחל בשיעור 3 אחוזים גם על שבח בעסקות מקרקעין. שיעור הגידול של מילווה המלחמה כולל בתוכו את הצעת מילווה רכש בשיעור של 2.25 אחוזים, שצורפה למילווה המלחמה.

הוטל מילווה מיוחד למימון רכש על מעסיקים בשיעור של 2.25 אחוזים.

ההיטל הכללי על היבוא הועלה ב-10 אחוזים, תוך השארת הפטור מהיטל היבוא על אותם מוצרים, שהיו פטורים גם קודם לכן. כן הוחלט לשמור על מחירים של 14 מוצרים חיוניים. הוטל מס חד-פעמי למימון רכש על נכסים המוגדרים בחוק מס רכוש, שיגבה תוך 3 שנים. שיעור המס נע, בהתאם לנכס, בין 0.8 ל-1.7 אחוזים לשנה למשך שלוש שנים. בלו על טבק הועלה בשיעור של 15 אחוזים.

מחויץ למסגרת התקציב הוחלט לאסור התחלות בנייה של מבני ציבור, דירות מעל 110 מ"ר ברוטו ובתים בודדים, כן הוחלט להעלות את שיעור הריבית על הלוואות פיתוח ב-1—3 אחוזים בענפים מועדפים באיזורי פיתוח א' ו-ב', בהתאמה. במסגרת המדיניות התחייבה הממשלה לעשות פעולות מיוחדות להעמקת הגבייה של מסים ישירים בסכום של 1.5 מיליארד ל"י, בעיקר מעצ-מאיים וחברות.

באוקטובר 1974 הוגשה לכנסת הצעת תקציב מס' 2, שתיקצבה את הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה והכנסותיה כתוצאה מההתפתחויות הכלכליות ומצעדי המדיניות שנקטו החל ביולי. על פי הצעת תקציב זו אמור היה עודף הביקוש הכללי להצטמצם בכ-1.5 מיליארד ל"י, למרות גידול בהוצאות בסכום של 1.4 מיליארד ל"י מעל ומעבר למה שמומן ע"י קיצוצים תקציביים. ספיגת האשראי המקומי היתה אמורה להישמר בגודלה המקורי על אף הקטנת תחזית ההכנסות מאמיסיות וממילווה מלחמה מרצון. ללא צעדי המדיניות שנמנו לעיל היה צפוי גירעון נוסף של לא פחות מ-2.5 מיליארד ל"י.

כל צעדי המדיניות שנקטו עד להגשת הצעת התקציב מס' 2 באוקטובר, לא היה בהם די בכדי לצמצם את עליות המחירים, ובכדי למנוע את הגידול בגירעון השוטף במאזן התשלומים ואת הירידה התלולה ביתרות מטבע החוץ.

עוד בטרם אושרה הצעת התקציב מס' 2 בכנסת הופעלה בנובמבר מדיניות כלכלית מקיפה. זו היתה אמורה לפעול בקשת נרחבת של אמצעים, שינוי שער החליפין הפורמלי והאפקטיבי, צמצום תקציבי ממשלה, העלאת שיעורי מסים והעלאת מחירי מוצרים נתמכים. שער החליפין הרשמי של הל"י ביחס לדולר של ארה"ב הועלה מ-4.2 ל"י ל-6 ל"י. במקביל הוקטן ההיטל על היבוא ב-20 אחוזים והתמריץ המכסימלי לדולר יצא הועמד על 130 אגורות. השיעורים הקצובים של מכס ומס קנייה הועלו בשיעור המתחייב משינוי שער הל"י. כן הועלו מסים על מוצרי מותרות בשיעור של 10 עד 20 אחוזים, מעבר לעלייה המתחייבת משינוי שער החליפין, והועלה המס על נסיעות לחוץ לארץ. איסור אדמיניסטרטיבי הוטל על יבואם של 30 מוצרי מותרות נבחרים למשך 6 חודשים. הועלה שיעור מס רווחי הון, ניכוי מס הכנסה במקור ומס שירותים על בנקים. על המלאי הוטל היטל בשיעור המתחייב משינוי השער ומההטלים המוטלים על היבוא.

מחירי המוצרים היסודיים, הסיגריות, מחירי הדלק, החשמל המים והתחבורה הציבורית, המלט, תעריפי התקשורת ואגרות שונות הועלו במידה ניכרת כתוצאה משינויי שער החליפין, מעליות מחירים בחו"ל ומצמצום הסובסידיות, העלאות אלו אפשרו לעמוד בסכומי התמיכות שתוכננו מראש ל-1974/75. ללא העלאות אלו היה סכום הסובסידיה הנדרש לייצוב מחירים גבוה בהרבה. ההיטל הכללי על היבוא הוחל גם על דלק ומספר מוצרי מזון, שהיו פטורים קודם לכן, ביניהם חיטה, אורז ושמן סויה. הממשלה החליטה על קיצוץ בתקציבה בשיעור של לא פחות מ-0.5 מיליארד ל"י, לרבות הימנעות מהתחלת פרויקטים חדשים ובמידת הצורך הפסקת פרויקטים קיימים. השכבות בעלות הכנסה נמוכה ומשפחות מרובות ילדים פוצו באמצעות מגוון הסעד והביטוח הלאומי על עליית מחירי המוצרים. הממשלה החליטה להמשיך בהקפאת הבנייה והאשראי הבנקאי. הוחמרו הקריטריונים לקבלת הלוואות פיתוח במרכז הארץ. כן נקבעו כללי חיסכון במטבע חוץ. במסגרת צעדי המדיניות שנקטו בנובמבר הוחלט גם על הקמת ועדה לרפורמה במבנה השכר, ההכנסה והמסים. ועדה זו, הידועה כועדת בן-שחר, הגישה את המלצותיה ב-1975.

הצעת תקציב מס' 2, שהוגשה לכנסת בחודש אוקטובר 1974, ונלקחה חזרה יחד עם השינויים החדשים שנבעו ממדיניות נובמבר הובאה מחדש בפני הכנסת כהצעת תקציב מס' 2 בינואר 1975. על פי הצעת תקציב זו לרבות אומדן חלוקת רזרבות וקיצוצים תקציביים גדל עודף הביקוש הכללי ב-1.2 מיליארד ל"י לעומת הצעת התקציב המקורית והסתכם בכ-10.2 מיליארד ל"י¹ עודף הביקוש המקומי ירד ב-0.6 מיליארד ל"י לעומת המתוכנן בהצעת התקציב המקורית. ספיגת האשראי נטו המתוכננת, שהיא צירוף של מתן הלוואות לציבור, גביות, קבלת אשראי באמצעות מילואות חובה ומילואות מרצון ופירעונות בגין מילואות הצטמצמה בכמיליארד ל"י; מכ-2.9 מיליארד ל"י בהצעה המקורית לכ-1.9 מיליארד ל"י בתקציב המתוקן. גירעון הממשלה במחירים שוטפים, שעלה מכ-6.1 מיליארד ל"י בהצעת התקציב המקורית, לכ-8.2 מיליארד ל"י מומן ברובו ע"י העברות חד-צדדיות ואשראי נטו מחו"ל. הירידה בעודף הביקוש המקומי במחירים שוטפים לעומת אשתקד, הן בהצעת התקציב המקורית ועוד יותר בהצעה המתוקנת, היא בעלת השפעה מצמצמת במיוחד בהתחשב בעליית המחירים הניכרת שחלה בשנת התקציב 1974/75. ההשפעה המרסנת קוזה במידה רבה ע"י ירידה ניכרת בספיגת האשראי נטו. בסוף פברואר 1975 הוחלט להטיל מס מעסיקים והועלו שיעורי מסי קניה. כן הועלו מחירי סיגריות, כששליש מהעלייה מיועד ליצרנים ולמשווקים ושני שליש העלאת הבלו. השפעתם העיקרית של מסים אלה תבוא לידי ביטוי בשנת התקציב הבאה.

3. תקבולי הממשלה ממסים ומילואות חובה

א. קווי ההתפתחות העיקריים

השנה עמדה בסימן הצורך הדוחק של הממשלה לגייס מקורות כדי לממן תקציב גדול לנוכח עליות מחירים, שכמותן לא ידע המשק בעבר וצורך למנוע הדלדלות ביתרות מטבע חוץ. מערכת המסים נדרשה איפוא להתמודד עם בעיות פיסקליות, בעיות של שיעור חליפין ולמלא תפקיד אנטי אינפלציוני.

סך הכנסות הממשלה ממסים לרבות תקבולי הביטוח הלאומי והעודף השוטף של המפעלים העסקיים של הממשלה ולמעט כמה מסים, המוגדרים במערכת החשבונאות הלאומית כתשלומי העברה (כמו מס שבח מקרקעין, מס עיבון ומס על רישיונות נהיגה), עלה ב-1974 ב-49.3 אחוזים. למעט היטל על היבוא הביטחוני עלו הכנסות הממשלה ממסים בשיעור גבוה יותר — 52.3 אחוזים ב-1974.

עם מילואות החובה ולמעט היטל על יבוא ביטחוני הגיעו הכנסות הממשלה ל-22.3 מיליון ל"י — גידול בשיעור 55.7 אחוזים (לעומת גידול של 28.6 ב-1973 ו-32.2 אחוזים ב-1973⁽⁹⁾).

הגידול בהכנסות לרבות מילואות חובה היה גבוה מהגידול בהכנסות ממסים בלבד. תופעה זו לא התקיימה בשנים קודמות, והדבר מצביע על הרחבת השימוש במילואות חובה כאמצעי לספיגת מקורות מהציבור בשנה זו (ב-1973 היה צימצום במילואות).

שיעור הגידול בהכנסות היה גדול מזה שנרשם בתוצר הלאומי הגולמי (39.8 אחוזים) מהעלייה בערך היבוא בשוק המקומי (35.6 אחוזים) ומהגידול בהכנסה הלאומית (36.6 אחוזים), והדבר משקף את העלאת שיעורי המסים והמילואות.

¹ בהכנסות המקומיות לא נלקחו בחשבון רווחי בנק ישראל מהפרשי שער.

משקל המסים הישירים בסך המסים המשיך לרדת והגיע ל־41.8 אחוזים השנה — מגמה שאיפיינה את התפתחות המסים החל בשנת 1970. הסיבה העיקרית לכך היא שחיקת בסיס המס בשנים האחרונות כתוצאה מתשלום מצטבר של תוספות יוקר פטורות ממס והיווצרות רכיבי שכר והכנסה אחרת שאין מס הכנסה חל עליהם בכלל או שהוא חל עליהם בשיעורים מופחתים. כתוצאה מכך — ובשל הצורך בהגדלת ההכנסות — התפתחו שיעורי מס שוליים גבוהים בעוד ששיעורי המס הממוצעים מפגרים הרבה אחריהם והורחב השימוש במסים עקיפים, במיוחד על יבוא.

לתיקון עיוות זה תוכננה רפורמה במס הכנסה ומילווות חובה, שהופעלה בשלבים בשנות התקציב 1972/73 עד 1974/75. הרפורמה נועדה להקטין את שיעורי המס והמילווות השוליים ולעודד בכך את פיריון העבודה ואת מוסר תשלומי המס. רפורמה זו נקטעה, והשפעתה המעשית בוטלה, עם הטלת מילווה מלחמה בשיעורים גדולים החל בסוף 1973 ואילך.

הירידה בחלקם של המסים הישירים בהכנסות הממשלה אין פירושה, בהכרח, שמערכת המסים הפכה פחות פרוגרסיבית. הדבר מחייב בדיקה מדוקדקת יותר של נטל המסים הישירים (המוטל היום על חלק מההכנסה בלבד) והמסים העקיפים ברמות הכנסה שונות ולפי סלי צריכה ספציפיים. השפעת מערכת המסים על התחלקות ההכנסות במשק הינה רק חלק מההשפעה הכוללת של פעולות הממשלה על התחלקות ההכנסות ורמת הרווחה ברמות הכנסה שונות.

משקל המסים על הרכוש בכלל ההכנסות ממסים נשאר יציב בשנים האחרונות למרות הטלת מס מימון רכש (ביולי 1974) בשיעור ניכר, שכן השפעתו בשנה זו חלקית בלבד, ומשקל המסים על הרכוש בכלל ההכנסות ממסים נמוך.

משקל המסים העקיפים על היבוא עלה מ־33 אחוזים בשנת 1973 ל־36 אחוזים השנה. השינוי בשיעורי מסים אלה שימש במידה רבה תחליף למדיניות שער חליפין עד לפיחות בנובמבר 1974 — כלומר עד סמוך לתום השנה.

חלקם של כלל המסים העקיפים על הייצור המקומי בהכנסות ממסים השתנה אך מעט. במסים הללו גדולה השונות בשיעור הגידול.

ב. המסים הישירים ומילווות החובה

סך כל גביות מס הכנסה ומילווות חובה על ההכנסה הסתכמו ב־1974 ב־9,152 מיליון ל"י (למעט מילווה מלחמה על שבח מקרקעין), עלייה של 53 אחוזים. שיעור גידול זה גבוה משיעור הגיי־דול של ההכנסה הלאומית הנקייה שהיה 36.6 אחוזים ומשיעור הגידול של ההכנסה הפרטית הנקייה מפעילות כלכלית שהיה 35.5 אחוזים והושג על אף שחלק ניכר מגידול ההכנסה הלאומית פטור ממס. תקבולי מס הכנסה, למעט מילווות חובה, עלו ב־1974 ב־42.5 אחוזים.

שיעורי גידול אלו גבוהים גם הם, אם כי במידה פחותה, משיעורי הגידול של ההכנסה הלאומית הנקייה ושל ההכנסה הפרטית הנקייה מפעילות כלכלית ומשקפים תוצאה של מספר השפעות מנוגדות של גורמים מיוחדים לשנה זו בתוספת לגורמים הפועלים מזה שנים אחדות.

הגורמים, שפעלו להגדלת ההכנסות ממס הכנסה, מעבר לגידול ההכנסה הלאומית החייבת במס ופעולת השיעורים הפרוגרסיביים של מס הכנסה, הם: א) באפריל 1974 הופעל שלב ג' של הרפורמה במס הכנסה ומילווות חובה שכלל ביטול מילווה הביטחון בשיעור 7 אחוזים והעלאת שיעורי מס הכנסה על יחידים, תוך הפחתת הנטל הכולל. מאידך גיסא, הועלה סף המס (ההכנסה המכסימלית שעליה אין משלמים מס הכנסה) בכל אחד מהמצבים המשפחתיים. שיעור המס המכסימלי הוחל על הכנסה שנתית חייבת מעל 70 אלף ל"י במקום 42 אלף ל"י. הפעלת הרפורמה היתה אמורה להוריד את סך הגביות ממס הכנסה ומילווות ב־500 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה — אך להגדיל את גביות מס ההכנסה למעט מילווות (גביות מילווה ביטחון בשנת 1973 בלבד הסתכמו ב־886 מיליון ל"י).

לוח י' 3

הכנסות הממשלה ממסים, 1971 עד 1974

התפלגות הגבייה						העלייה או הירידה									
(9)1973	(9)1972	1974	1973	1972	1971	מ"מ 1971 ל-1972	מ"מ 1972 ל-1973	מ"מ 1973 ל-1974	מ"מ 1974 ל-1975	(9)1973	(9)1972	1974	1973	1972	1971
(אחוזים)						(אחוזים)				(מיליוני ל"י)					
א. מסים ישירים															
						40.4	42.5	37.6	19.6	3,372	2,402	6,492	4,556	3,311	2,768
						21.9	31.0	18.4	19.1	1,303	1,069	2,294	1,751	1,479	1,242
46.9	46.4	41.8	44.9	46.2	48.6	34.7	39.3	31.7	19.5	4,675	3,471	8,786	6,307	4,790	4,010
ב. מסים על רכוש															
						41.7	79.5	22.2	10.5	265	187	623	347	284	257
						7.6	16.0	5.6	64.8	71	66	109	94	89	54
3.4	3.4	3.5	3.1	3.6	3.8	32.8	66.0	18.2	19.9	336	253	732	441	373	311
ג. מסים עקיפים															
1. על הוצאות מיבוא															
						38.8	72.4	32.2	27.7	1,955	1,409	4,528	2,627	1,987	1,556
						62.6	83.7	41.2	42.0	582	358	1,385	754	534	376
						16.7	33.0	10.0	14.3	77	66	117	88	80	70
						(-)50.0	—	(-)66.7	(-)46.4	6	12	185	5	15	28
						42.0	78.9	32.8	28.9	2,620	1,845	6,215	3,474	2,616	2,030
						(-)1.0	16.2	178.6	223.1	303	306	1,360	1,170	420	130
29.4	28.8	36.1	33.0	29.2	26.2	35.9	63.1	53.0	40.6	2,923	2,151	7,575	4,644	3,036	2,160
סך הכול (1)															

דמי רשום בספרי האחרון *

ותוספת מס

סך הכול ב

מס רכוש

מס והיטל על יבוא אזורי

מס קנייה

מס נסיעות חוץ

מס יתר על מלאי

סך הכול

היטל על יבוא ביטחוני

סך הכול (1)

2. על הוצאות מיצור מקומי

אגרות ורשיונות

מס קנייה	519	645	778	1,325	464	609	24.3	20.6	70.3	31.3
מס דלק**	355	488	594	689	360	428	37.5	19.7	18.0	18.9
בלו טבק	162	199	262	307	150	180	22.8	31.7	17.2	20.0
בלו מלט	57	60	75	166	45	51	5.3	25.0	121.3	13.3
בלו משקאות	32	35	22	27	28	18	9.4	(—)37.1	22.7	(—)35.7
כול ביטחון	143	160	201	262	121	154	11.6	25.6	30.3	27.3

עודף מפעלים, אגרות

משרדים ושונות	264	297	385	630	223	295	12.5	29.5	63.6	32.3
מס בולים	157	204	253	352	149	199	29.9	24.0	39.1	33.6
רשיונות רכב	77	87	92	101	63	71	13.0	5.7	9.8	12.7

מס שירותים על מוסדות

פיננסיים	—	—	27	55	—	15	—	—	103.7	—
----------	---	---	----	----	---	----	---	---	-------	---

סך הכול (2)	1,766	2,175	2,679	3,914	1,603	2,020	23.2	23.2	21.0	21.4
סך הכול ג	3,926	5,211	7,323	11,489	3,754	4,943	32.7	40.5	56.9	31.7

סך הכול ג, למעט היטל

על יבוא ביטחוני	3,796	4,791	6,153	10,129	3,448	4,640	26.2	28.4	64.6	34.6
סך כל הגביות (א+ב+ג)	8,247	10,374	14,071	20,007	7,478	9,954	25.8	35.6	49.3	33.1

100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-------	-------	-------	-------	-------	-------

סך כל הגביות למעט

היטל על יבוא ביטחוני	8,117	9,954	12,331	19,347	7,172	9,651	22.6	29.6	52.3	34.6
----------------------	-------	-------	--------	--------	-------	-------	------	------	------	------

* תוספת מס לשנת 1971 נאמדה. החל בשנת 1972 נתקבלו נתונים בנפרד מאגף מס הכנסה ומס רכוש.

** למעט זקיפת היטל יבוא על דלק.

ה מקור: גביות מס הכנסה ומסים על הרכוש — לשכת הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר.

גביות הביטוח הלאומי — המוסד לביטוח לאומי.

גביות מסים עקיפים — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במיסוי חברות בוצעה רפורמה דומה: במקביל לביטול מילווה ביטחון חובה בשיעור 7 אחוזים, הועלו שיעורי מס חברות ומס הכנסה על ריווחי חברות מ-38 ל-42 אחוזים ומ-25 ל-30 אחוזים בהתאם. מס ההכנסה על חברות תעשייה הועלה אף הוא מ-10 ל-15 אחוזים. שינויים אלה במס על חברות היו אמורים להשאיר את פוטנציאל הגבייה של מסים ומילואות החובה ברמתו הקודמת — דהיינו עלייה בגביות מס הכנסה על חשבון ירידה בגביות מלווה ומילואות ביטחון חובה. ההחלטה לבטל באופן הדרגתי פטורים ממס על החזקת רכב, ספרות מקצועית וכדו' במסגרת המדיניות להרחבת בסיס המס לא תרמה לגידול ההכנסות בשנת 1974.

במסגרת תכנית להעמקת הגבייה במיסוי ישיר הוחלט על הטלת ריבית על הפרשי מס הנגבים בגין שנים קודמות, שונתה פקודת מס הכנסה כך שהפיכת מגיות של חברות מעטים למגיות נסחרות בבורסה (פעולה המביאה עמה הקלות ניכרות במס הכנסה על הדבידנדים) תיחשב למימוש ותחויב במס ריווחי הון¹, אם היה כזה. ההנחה ממס ריווחי הון בגין כל שנה שבה הוחזק הנכס הופחתה מ-5 ל-3.5 אחוזים. כן הורחבה חובת הניכוי במקור לענפים נוספים (עבודות מתכת, חשמל ואלקטרוניקה, הובלה והלבשה).

ב) בנובמבר הועלה מס ההכנסה על חברות מ-30 ל-35 אחוזים ומס ריווחי הון הועלה מ-40 ל-50 אחוזים (ההנחה ממס על כל שנה של החזקת הנכס הורדה פעם נוספת מ-3.5 ל-3 אחוזים). כן הוחמרו העונשים על עבירות של העלמת מס, קנסות על אי-ניהול ספרים וצעדים דומים.

הגורמים שפעלו להאטת קצב הגידול בגביית מס הכנסה היו:

א) תשלום 3 תוספות יוקר במשך השנה, בינואר, בפברואר וביוני בתוספת השפעה נמשכת של תוספת היוקר ששולמה ביולי 1973. סך התשלומים בגין תוספות היוקר שנזכרו לעיל היה כמחצית מגידול סך תשלומי שכר והוצאות נילוות בין השנים 1973 ו-1974.

ב) ההשפעה הנמשכת של שלב ב' של הריפורמה במס הכנסה ומילואות שהופעל ב-1973 וכלל הורדת שיעורי מס הכנסה, הגדלת ניכויים אישיים והעלאת סף המס, בנוסף על ביטול מילואות חיסכון על עובדים.

ג) שחיקת בסיס המס — תופעה הנמשכת מספר שנים — בשל תשלום חלק מהשכר בצורת תשלומים הפטורים כליל ממס או בצורת תשלומים, שחלים עליהם שיעורי מס מופחתים (שיטת שכר עידוד, שעות נוספות מאושרות, תשלומים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד התעשייה).

בחינת גביות מס הכנסה לפי נישום מראה, כי גביות מס ההכנסה משכירים גדלו ב-38.4 אחוזים (ושיעור דומה לזה, אם נכלול מנהלי חברות, הרשומים כשכירים במפעליהם, וחברי קואופרטיבים) לעומת גידול של 36.4 אחוזים בתשלומי שכר, לרבות הוצאות גלוות, וגידול של 37.4 אחוזים בתשלומי שכר לפי דיווחי המוסד לביטוח לאומי (למעט הוצאות גלוות). שיעור גידול זה הושג למרות ההשפעה הממתנת, שהיתה לתוספות היוקר, ושנידונה לעיל.

גביות מס הכנסה מעצמאיים עלו בשיעור של 18 אחוזים בלבד לעומת 24.8 אחוזים ב-1973 (9) ו-19 אחוזים ב-1973. שיעור הגידול נמוך באופן בולט, גם השנה, מהגידול המתחייב מעליית ההכנסה הפרטית נקייה מפעילות כלכלית שלא משכר, שהיתה 34.1 אחוזים, ומעליית ההכנסה הפרטית מפעילות כלכלית שלא משכר, בניכוי הכנסה זקופה מבעלות על בתי מגורים, שהיתה 24.9 אחוזים. גם אם נוסף להכנסות העצמאיים את הניכוי במקור מספקים עבור טובין, שירותים ובנייה במלואו² עדיין נקבל שיעור גידול של 23.5 אחוזים בלבד. עלייה מועטה זו בגביות

¹ הנגבה ומדוות יחד עם מס הכנסה למרות שבאופיו הוא דומה יותר למס שבח מקרקעין, שאנו רואים בו העברה מהציבור לממשלה שאינה מס.

² זאת, למרות שניכויים אלה כוללים גם גביה מחברות.

מעצמאיים היתה למרות כוונה מוצהרת של האוצר להעמיק את הגבייה בסקטור זה, ולמרות שחלק מהכנסות השנה הוא בגין שנים קודמות, בהן היה גידול ניכר בפעילות הכלכלית, בהכנסות וברווי-חיים. הניסיון ליחס את שיעור הגידול הנמוך לפגיעה בהכנסות וביכולת התשלום של עצמאיים עקב המחלמה והגיוסים אינו מספיק, מה גם שהגידול האיטי בגביות הוא תופעה שהיתה קיימת גם בשנים קודמות. הסבר חלקי נוסף הוא בהתארגנות עצמאיים גדולים במסגרת פורמלית של חברות. אוכלוסית החברות גדלה בשנים האחרונות בקצב מהיר בעוד שאוכלוסית העצמאיים גדלה באחוז אחד לשנה לערך בשנים האחרונות. עם זאת סביר להניח, שהגידול האיטי בגביות אצל עצמאיים נובע בעיקרו מבעיות גבייה.

הגידול בגביות מס הכנסה מחברות ב-1974 היה גבוה — 63.5 אחוזים, וזאת לאחר שגם ב-1973 נרשם שיעור גידול גבוה של 53.9 אחוזים. הגידול הרב בגביות מס מחברות מוסבר בהשפעת הגידול בריווחיות העסקים ב-1972 ו-1973 על גביית הפרשים בגין שנים אלו ופגיעה קטנה, יחסית, שנפגעו כתוצאה מהמלחמה.

גביות הביטוח הלאומי עלו בשנת 1974 ב-31 אחוזים והסתכמו ב-2,294 מיליון ל"י (למעט גביות מס מקביל המועברות לקופות החולים). סך תשלומי השכר, למעט תשלומים נלווים, שהם הבסיס לתשלום דמי הביטוח הלאומי עלו ב-37.4 אחוזים. ההפרש נובע מכך, שדמי הביטוח הלאומי מחושבים לא על סך ההכנסה אלא על ההכנסה עד לסכום קבוע. סכום זה הועלה באפריל 1974 מ-1,500 ל"י ל-2,500 ל"י לחודש תוך הורדת מה בשיעורים.

צעדי המדיניות שהופעלו במשך השנה בתחום הגביות מהכנסה פעלו בעיקר דרך מילווה. באפריל 1974 בוטל מילווה הביטחון, והוחלט להאריך את משך גביית מילווה המלחמה עד סוף השנה התקציבית 1974/75. שיעורי המילווה הקודמים לא שונו אלא הותאמו לחישובים לשנה שלימה. שיעורים אלה היו 7 אחוזים על ההכנסות השנתיות החייבות במס של יחיד עד 40,000 ל"י, 9 אחוזים על 20,000 ל"י נוספות, 12 אחוזים על 20,000 ל"י נוספות ו-17 אחוזים על היתרה מעל 80,000 ל"י הכנסה חייבת. על חברות חל מילווה חובה בשיעור 9 אחוזים. כן הופחתו באפריל שיעורי מילווה החיסכון על מעבידים מ-5 ל-2.5 אחוזים מסך תשלומי השכר המשולמים, וזאת בהמשך להפחתת השיעור מ-6 ל-5 אחוזים באפריל 1973. הפסד ההכנסות, שהיה צפוי משינוי זה לשנת 1974/75, היה כ-350 מיליון ל"י.

עם ההחלטה לנקוט צעדי מדיניות הכנסות נוספים לאלו שהיו בהצעת התקציב המקורית הועלה ביולי מילווה המלחמה בשיעור של 3 אחוזים (בחישוב שנתי) על יחידים ועל חברות. נוסף על כך הוטל מילווה חובה מיוחד למימון רכש בשיעור שנתי של 2.25 אחוזים על יחידים ועל מעבידים — כשיעור מסך תשלומי השכר המשולמים על ידיהם (תחליף להקפאת מחצית תוספת היוקר ששולמה ביולי ומס מעסיקים בשיעור 5 אחוזים, שהוצעו מצד הממשלה, ולא נתקבלו על דעת ההסתדרות ואירגוני המעסיקים). המילווה המיוחד צורף למילווה המלחמה על יחידים, ובכך הוגדלו שיעורי המילווה ל-12.25 אחוזים (בחישוב שנתי) על הכנסה חייבת עד 40,000 ל"י, ותוספת מתאימה חלה לגבי היתרה מעל לסכום זה. המילווה המיוחד על מעסיקים צורף למילווה החסכון על מעסיקים והועלה את שיעור המילווה הכולל ל-4.75 אחוזים בחישוב שנתי. שינויים אלו היו אמורים להגדיל את הכנסות האוצר ב-1,100 מיליון ל"י בחישוב שנתי וב-830 מיליון ל"י בשנת המס 1974/75.

ביולי הוחל מילווה המלחמה גם על שבח מקרקעין בשיעור של 3 אחוזים מהשבח. מילווה זה היה אמור להכניס עד תום השנה התקציבית 45 מיליון ל"י ובחישוב שנתי — 60 מיליון ל"י. המילווה הופעל, למעשה, רק באוגוסט, ועד סוף דצמבר נגבו 4 מיליון ל"י בלבד, בשל מיעוט עיסקות מקרקעין בתקופה זו.

העלייה הגדולה בשיעורי מילווה החובה בסוף 1973 ובשנה זו התבטאה בעליית גבייה של 86.5 אחוזים לעומת שנת 1973. סך התקבולים ממילווה אלה הסתכמו ב-2,660 מיליון ל"י.

לוח י' - 4

גביות אנף מס הכנסה לפי סוג הנישום, 1971 עד 1974

התפלגות הגביית						העלייה או הירידה										
(9)1973	(9)1972	1974	1973	1972	1971	מ"מ 1972 (9)	מ"מ 1973 ל" 1974	מ"מ 1972 ל" 1973	מ"מ 1971 ל" 1972	(9)1973	(9)1972	1974	1973	1972	1971	
																א. מט הכנסה *
15.6	17.6	13.0	15.6	18.1	18.8	24.8	18.0	19.0	15.0	528	423	841	713	599	521	עצמאיים
27.4	24.9	32.1	28.0	25.0	23.9	54.5	63.5	53.9	24.9	924	598	2,083	1,274	828	663	חברות
43.9	43.4	42.1	43.4	42.9	44.0	41.5	38.4	38.8	16.7	1,479	1,045	2,735	1,976	1,424	1,220	שכירים
																מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים
2.7	3.6	2.6	2.7	3.5	3.4	4.6	39.3	5.2	22.1	91	87	170	122	116	95	ניכויים במקור
10.4	10.5	10.2	10.3	10.5	9.9	38.9	40.8	35.3	26.1	350	252	663	471	348	276	מזה : מספקים עבור טובין ושירותים
(3.4)	(3.3)	(3.5)	(3.4)	(3.4)	(3.1)	41.3	49.4	37.5	28.7	(113)	(80)	(230)	(154)	(112)	(87)	סך הכול א'
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	40.2	42.5	37.4	19.5	3,372	2,405	6,492	4,556	3,315	2,775	
																ב. מילווה ביטחון חובה ומילווה מלחמה חובה **
13.2	12.3	11.3	13.2	13.8	10.3	50.0	98.3	44.4	76.1	78	52	232	117	81	46	עצמאיים
27.3	20.2	36.4	29.2	21.2	19.9	89.4	187.6	107.2	40.4	161	85	745	259	125	89	חברות
56.8	62.8	49.6	54.9	60.4	64.9	26.4	108.6	36.9	22.0	335	265	1,014	486	355	291	שכירים

מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים	22	27	24	50	20	16	22.7	11.1 (—)	108.3	20.0 (—)	4.9	4.6	2.7	2.5	4.7	2.7
מילווה מלחמה על שבח מקרקעין	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.2	—	—
סך הכול ב'	448	588	886	2,045	422	590	31.2	50.7	130.8	39.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ג. מילווה חיפכון חובה																
גביות ממעבידים	399	503	540	615	373	415	26.1	7.4	13.9	11.3	68.2	84.8	100.0	100.0	80.5	100.0
גביות מעובדים	173	86	—	—	86	—	50.3 (—)	—	—	—	29.6	14.5	—	—	18.6	—
מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים	13	4	—	—	4	—	69.3 (—)	—	—	—	2.2	0.7	—	—	0.9	—
סך הכול ג'	585	593	540	615	463	415	1.4	8.9 (—)	13.9	10.4 (—)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
סך הכול גביות מס הכנסה ומילווות חובה	3,808	4,496	5,982	9,152	3,290	4,377	18.1	33.1	53.0	33.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
מזה סך הכול מילווות חובה	1,033	1,181	1,426	2,660	885	1,005	14.3	20.7	86.5	13.6	27.1	26.3	23.8	29.1	26.9	23.0

* גביות נטו — לאחר החזר מס. הגביות כוללות גביית מילווה קליטה לשנת 1971 — 7 מיליון ל"י, לשנת 1972 ו-1972(9) — 4 מיליון ל"י. בשנת 1972 בוטלה גביית מילווה קליטה.
 ** מילווה מלחמה חובה נגבה מאז אוקטובר 1973, ובאפריל 1974 בוטלה גביית מילווה ביטחון חובה.
 ה ס ק ו ר : לשכת הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר.

ג. מסים עקיפים

סך ההכנסה ממסים עקיפים ב־1974 היה 11,489 מיליון ל"י, דהיינו עלייה של 56.9 אחוזים לעומת השנה הקודמת. למעט ההיטל על יבוא ביטחוני — המהווה, למעשה, זקיפה בחשבונות הממשלה, עלו הגביות ב־64.6 אחוזים.

המסים על היבוא הגיעו השנה לסך של 7,575 מיליון ל"י, ולמעט ההיטל על יבוא ביטחוני עלו ההכנסות ב־78.9 אחוזים. לעלייה הבולטת במסים עקיפים על יבוא היתה משמעות פיסקלית חלקית, בעיקר בראשית השנה, ומשמעות של מדיניות שער חליפין, שהודגשה במשך השנה עד לפיחות בנובמבר 1974.

באוקטובר 1973 הועלה ההיטל הכללי על היבוא מ־20 ל־25 אחוזים, ותעריפי מס הקנייה ב־5 אחוזים נוספים. מסים בגובה העלאת השיעורים הוטלו גם על היבוא, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. נוסף על כך הועלו סלקטיבית שיעורי מס קנייה על מוצרי מותרות שונים מעבר להעלאת השיעורים הכללית. עיקר ההשפעה של צעדים אלו שהיו אמורים להכניס כ־750 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלימה הורגשה ב־1974.

ביולי 1974 הוגדל ההיטל על היבוא מ־25 ל־35 אחוזים — תוספת שהיתה אמורה להגדיל את ההכנסות ב־1,100 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלימה (לרבות הגידול במס קנייה הנובע מעליית ההיטל).

בנובמבר פוחתה הל"י והועמדה על שער חליפין של 6 ל"י לדולר, ובמקביל הורד ההיטל על היבוא מ־35 ל־15 אחוזים. כמו כן חלו שינויים נוספים במסים: הועלה המכס הקצוב בשיעור הפיחות, הורחבה חלות ההיטל הכללי גם לגבי מספר מוצרים שהיו פטורים ממנו עד אז, הוטל מכס נוסף בשיעור של 10 אחוזים על מספר מוצרי מותרות, הוטל מס קנייה נוסף של 10 אחוזים על מספר מוצרי מותרות, לרבות מוצרים מיובאים, ההיטל הכללי על יבוא הוחל על כל סוגי הדלק בשיעור של 15 אחוזים, מס הנסיעות הועלה ב־15 אחוזים לערך, נוסף על צמצום ניכר של הפטורים ממס זה, הוטל מס יתר והפרשי שיעורים לגביית תוספת הערך של מלאי בידי היבואנים, ונקבע היטל בשיעור של 17.5 אחוזים מהכנסות רשות הנמלים מאיגרות שונות, המשולמות במטבע חוץ.

השפעת צעדים אלו על ההכנסות ב־1974 מוגבלת הן בשל הפעלתם לקראת סוף השנה והן בשל האיסור האדמיניסטרטיבי של יבוא מוצרי מותרות מסויימים (שהמסים עליהם גבוהים) למשך חצי שנה. (לגבי מספר מוצרים — ורכב פרטי הוא הבולט שבהם — נדחתה הפעלת האיסור כדי לפתור בעיות של הזמנות רבות שבוצעו טרם הפיחות). השפעת צעדים אלו בחישוב לשנה שלימה מוערכת בירידת גביות מכס והיטל על היבוא של מיליארד ל"י בערך וירידת מס קנייה על היבוא ב־140 מיליון ל"י נוספות. מאידך גיסא, אמור מס היתר על המלאי להכניס 500 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלימה ומס נסיעות חוץ עוד תוספת של 65 מיליון בחישוב לשנה שלימה.

במסגרת מדיניות החשיפה הרב שנתית הופחת המכס השנה על מוצרים אחדים. מאידך גיסא, עלו השיעורים על מספר מוצרים אחרים. הפחתת המכס על משאיות נמשכה גם בתחילת שנה זו במטרה להגדיל את מספר המשאיות במשק לשעת חירום.

המסים העקיפים על ייצור מקומי עלו השנה ב־46.1 אחוזים לעומת 23.2 אחוזים בשנת 1973. התוצר הלאומי הגולמי עלה השנה בשיעור נמוך יותר — ב־39.8 אחוזים במחירים שוטפים. שינויי השיעורים העיקריים, המסבירים גידול זה מעבר לגידול ה"טבעי", המתחייב מעליית התוצר, מפור־טים להלן: באוקטובר 1973 הועלה מס הקנייה על כל המוצרים החייבים במס ב־5 אחוזים. עיקר השפעתו של צעד זה על הכנסות 1974, והוא היה אמור להעלות את ההכנסות ב־150 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלימה. העלאת מס הקנייה בנובמבר 1974 על 16 מוצרי מותרות היתה אמורה להכניס 160 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלימה — אך השפעתו על גידול ההכנסות ב־1974 קטנה.

העלייה הניכרת בגבייה של בלו מלט ב-1974 מקורה בעיקר בעליית הבלו הקצוב בנובמבר 1973 מ-40 ל"י ל-100 ל"י לטונה.

שיעורי מס הדלק הועלו בנובמבר 1974 במידה ניכרת (למעט ההטל בשיעור 15 אחוזים, שנוקף בנתונים המובאים בלוח י-3 להטל על היבוא) ועיקר השפעתם תורגש ב-1975. עליית הגבייה בסעיף זה מוסברת כולה בעליית מחירי הדלק, שכן הצריכה צומצמה בעקבות ההעלאות הגדולות במחירי לצרכן.

מס השירותים על בנקים וחברות ביטוח הוטל לראשונה באפריל 1973 בשיעור של 3.5 אחוזים מסך תשלומי שכר העבודה והרווחים, וכן 3.5 אחוזים מעמלות סוכנים של חברות ביטוח הועלה בנובמבר 1974 ל-5 אחוזים.

המסים על רכוש עלו השנה ב-66 אחוזים. עיקר העלייה היא בגביית מס רכוש ומס מימון רכש, שעלה ב-79.5 אחוזים. מס זה הוטל ביולי כמס חד פעמי שייגבה במשך שלוש שנים, והוא חל על כל הנכסים החייבים במס רכוש, למעט ציוד ומלאי. שיעורי המס בכל אחת משלוש השנים הם: 1 אחוז על רכב, 1.25 אחוזים על בתי מלון, 0.8 האחוז על יתרת הערך מעל 400,000 ל"י של דירות יחיד, 0.8 האחוז על בניינים מושכרים בשכירות מוגנת ו-1.7 אחוזים לגבי שאר נכסי מקרקעין. מס מימון רכש היה אמור להוסיף 250 מיליון ל"י בחשבון שנתי, אך השפעתו על ההכנסות ב-1974 קטנה בהרבה.

גביית דמי רישום בספרי האחוזה (או אגרת רישום מקרקעין) הועברה באוקטובר ממשד המשפטים לאגף מס ההכנסה ומס רכוש ואוחדה עם גביית תוספת המס למס שבח מקרקעין. תוספת המס נגבתה עד כה בשיעורים דומים לאגרת רישום המקרקעין, באותם מקרים שבהם לא היה ניתן לגבות את האגרה, אם בשל חוסר אפשרות לרשום את הנכס בספרי האחוזה ואם בשל אי רצונם של הצדדים לעסקת מכירת מקרקעין לעשות זאת.

4. המוסדות הלאומיים

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

פעילות המוסדות הלאומיים קיבלה תנופה ניכרת מאז החלו מגביות החירום המיוחדות בשנת 1967. מגביות אלה אפשרו לסוכנות היהודית להרחיב את פעולותיה ולקחת חלק במימון פעולות בתחומי השירותים הסוציאליים. היקף השתתפות הסוכנות היהודית במתן שירותים אלה השתנה מדי שנה בהתאם לזרימת כספי מגביות החירום ארצה.

מרבית הפעילות של המוסדות הלאומיים מהווה, הגדרתית, עודף ביקוש¹, באשר היקף ההכנסות המקומיות של המוסדות האלה הוא מצומצם ביותר. נוסף על עודף הביקוש מזרימים המוסדות הלאומיים אשראי במשק, בעיקר באמצעות תקציבי ההתיישבות של הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית. המוסדות הלאומיים כמעט שאינם נוקטים לאשראי מקומי.

יש להדגיש, שבארבע השנים האחרונות הסתכמו עסקות האשראי של המוסדות הלאומיים עם חוץ לארץ בהחזרת האשראי גטו. אחת הסיבות לכך היא פעולה מכוונת, שנועדה להקטין בהדרגה את ההתחייבויות של המוסדות הלאומיים במטבע חוץ.

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים הסתכם בשנת 1974 ב-2,056 מיליון ל"י לעומת

¹ דיון בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי כולו ושל המוסדות הלאומיים, ראה גם בסעיף מס' 1 בפרק זה.

פעולת המוסדות הלאומיים, 1972 עד 1974

העלייה או הירידה (—)
לעומת השנה הקודמת

1974	1973	1974	1973	1972	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)			
					1. עודף הביקוש
44.5	40.6	516	357	254	צריכה מקומית והוצאות שוטפות בחו"ל
27.5	28.3	1,219	956	745	תשלומי העברה ותמיכות
-6.4	34.6	131	140	104	תשלומי ריבית
-24.4	26.2	455	602	477	השקעות, מענקי הון והשתתפות בהשקעות *
-9.2	18.2	59	65	55	בניכוי הכנסות מקומיות שונות
51.5	-67.7	206	136	421	העברות נטו משאר הסקטור הציבורי
10.9	67.9	2,056	1,854	1,104	סך הכול
					2. מתן אשראי נטו במשק
50.7	23.5	309	205	166	מתן הלוואות נטו לציבור
22.1	-379.4	-74	-95	34	בניכוי תקבולי אשראי נטו
27.7	127.3	383	300	132	סך הכול
13.2	74.3	2,439	2,154	1,236	3. יתרה למימון (1) + (2)
					ה מ י מ ו ן
-38.6	164.5	1,701	2,772	1,048	העברות חד-צדדיות ואשראי נטו מחו"ל
219.4	-428.7	738	-618	188	אשראי נטו ממערכת הבנקאות
13.2	74.3	2,439	2,154	1,236	סך הכול
					4. הזרמת נזילות במשק
					א. עודף ביקוש מקומי
10.9	67.9	2,056	1,854	1,104	עודף ביקוש כללי (1)
62.5	30.2	364	224	172	בניכוי קניות והוצאות בחו"ל
3.8	74.9	1,692	1,630	932	סך הכול
27.7	127.3	383	300	132	ב. מתן אשראי נטו במשק (2)
7.5	81.4	2,075	1,930	1,064	סך הכול (א) + (ב)

* לרבות השתתפויות ואשראים למימון השיכון.

1,854 מיליון ל"י בשנת 1973. היקף עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים לפני שנת 1967 היה בסדר גודל של 250–300 מיליון ל"י במחירים שוטפים.

מתן אשראי נטו על ידי המוסדות הלאומיים הסתכם בשנת 1974 ב־383 מיליון ל"י לעומת 300 מיליון ל"י בשנת 1973. בשנים שלפני 1967 היו המוסדות הלאומיים מקבלי אשראי נטו משאר המשק.

בסך הכול נזקקו המוסדות הלאומיים בשנת 1974 למימון בסך 2,439 מיליון ל"י מעבר להכנסותיהם בארץ לעומת 2,154 מיליון ל"י בשנה הקודמת. רובו של סכום זה גויס ע"י העברות חד צדדיות מחוץ לארץ, והיתרה — מירידת פיקדונות גבוהים בבנקים, שנוצרו בסוף שנת 1973 בעקבות מלחמת אוקטובר, ושימשו למימון הפעילות במשך שנה זו. הירידה בפיקדונות מתבטאת בעלייה נטו בתקבולי אשראי ממערכת הבנקאות בסכום ניכר.

ההעברות החד צדדיות מחוץ לארץ למוסדות הלאומיים ממגביות לפי דיווחי המוסדות הלאומיים, הסתכמו השנה ב־392 מיליון דולר לעומת 686 מיליון דולר ב־1973 ו־334 מיליון דולר ב־1972.

למרות שסכום ההעברות החד צדדיות היה נמוך ב־1974 במידה ניכרת מזה שנתקבל ב־1973 הוא עדיין גבוה מהרמה, שאליה הגיעו ההעברות החד צדדיות ב־1972.

רמת ההעברות החד צדדיות ב־1974 מקבלת משמעות מיוחדת על רקע העלייה הניכרת בהעברות ב־1973 ועל רקע ההאטה הכלכלית, ששררה בארצות, שבהן נגבות מרבית ההכנסות. העברות אלו מהוות מקור חשוב להכנסות המדינה במטבע זר.

הירידה בהוצאות בסעיף ההשקעות, מענקי הון והשתתפות בהשקעות נובעת רובה ככולה מירידת סעיף ההשתתפויות והאשראים למימון השיכון.

תקבולי הסוכנות היהודית ב־1973 היו גדולים מאלו שנצפו בתחילת השנה התקציבית 1973/74 ועלו על ההוצאות המתוכננות בתקציב שהכינה הסוכנות היהודית לשנה זו. 80 אחוזים מהם נתקבלו ברביע האחרון של שנת 1973 לאחר מלחמת אוקטובר. תקציב הסוכנות נערך בראשית שנת הכספים והוא מציג משימות שהסוכנות היהודית מקבלת על עצמה למלאן. הכנסות המגביות בשנת התקציב הנוכחית מפגרות הרבה אחר התקציב שנערך לשנת התקציב 1974/75, ושהסתכם בקרוב ל־702 מיליון דולר. עד סוף דצמבר 1974 לא גויס אלא קרוב למחצית מסכום זה בשל סיבות שנמנו לעיל.

הכנסות הקרן הקימת לישראל מתרומות ועזבונות גדלו במידה ניכרת לעומת שנים עברו בעיקר כתוצאה מעלייה בתרומות. תוספת מקורות אלו אפשרה לקרן הקימת להגדיל את השקעותיה בהכשרת קרקע וייעור.

5. הרשויות המקומיות¹

הוצאות הרשויות המקומיות בשנת 1974 עלו ב־11.6 אחוזים במחירים קבועים. צריכת הרשויות עלתה בשיעור נמוך יותר: תשלומי השכר עלו ב־6.3 אחוזים, והקניות בחשבון השוטף ב־3.5 אחוזים במחירים קבועים. ההשקעות, כפי שנמדדו ריאלית מצד הנכסים הנוצרים, עלו ב־11.6 אחוזים במחירים קבועים.

ההוצאה המוגדלת של הרשויות מומנה בעיקר על ידי גידול בהעברות מהממשלה ועלייה

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

באשראי. הגדול בגביות המסים הסתכם השנה ב־26.6 אחוזים — שיעור, שהוא נמוך משיעור העלייה בכלל ההוצאות. הדבר גרם לירידה נוספת במשקל ההכנסות העצמאיות של הרשויות — מגמה, הנמשכת זה שנים אחדות. חלק ניכר של המסים העירוניים אינו צמוד כמעט להקף הפעילות הכלכלית וחלק אחר צמוד לפעילות כלכלית בתחום צר ומוגדר (המסים המוטלים על בנייה, לדוגמה), וגביותיהם תלויות בתנודות בתחומים אלו.

העלייה הגדולה בהשתתפות הממשלה¹ מוסברת בעליית ההכנסות של הממשלה ממסים, שאחוז קבוע מהם מועבר לרשויות (במסגרת "ההכנסה המועברת" ומענק משרד הפנים). ההעברות בסעיפים אלו עלו מ־457 מיליון ל"י ב־1973 ל־666 מיליון ל"י ב־1974 — גידול של 46 אחוזים. בסעיף המענק הכללי של משרד הפנים שאינו נקבע כאחוז מסוים ממסים כלשהם הס־תכמו ההעברות ב־322 מיליון ל"י ב־1974 לעומת 258 מיליון ל"י ב־1973 (עלייה של 25 אחוזים). שאר הגידול מקורו בסעיפי השתתפות המשרדים. אלו הסתכמו ב־825 מיליון ל"י ב־1974 לעומת 392 מיליון ל"י ב־1973 — עלייה של 111 אחוזים. עלייה גדולה זו נובעת ממדיניות מכוונת של בניית תקציב מאוזן לרשויות תוך הגדלת השתתפות הממשלה בעיקר במימון "השירותים הממ־לכתיים", הניתנים ע"י הרשויות. "השירותים הממלכתיים" הם השירותים המבוצעים ע"י הרשויות שאותם מעוניינת הממשלה להעניק לכול באמצעות מערכת אבטחת ההכנסה, הקניית חינוך חובה, חינוך על־יסודי ואשפוז.

עליית המחירים המואצת, שאפיינה את שנת 1974, גרמה לקשיי מימון גדולים לרשויות המקומיות. עליית המחירים אינה משפיעה בצורה סימטרית על צד ההכנסות ועל צד ההוצאות של תקציב הרשויות. ההשפעה על צד ההוצאות היא מיידית דרך תשלומי שכר, קניות, פירעון מילווות צמודים ותשלומי העברה, בעוד שההשפעה על צד ההכנסות צריכה לבוא בחלקה דרך העלאת שיעורי מסים ואגרות (שברובם אינם קשורים בהיקף הפעילות הכלכלית) ודרך הגדלת העברות הממשלה. תהליך התאמת ההכנסות מפגר אחר ההשפעות על צד ההוצאות.

קיומו של עודף ביקוש אצל הרשויות המקומיות זה שנים רבות הביא לעלייה רבה ביתרת חובן. עלייה זו הואצה מאוד החל באמצע שנת 1973 עם העלייה הניכרת במדד המחירים לצרכן, בהיות חובן של הרשויות צמוד ברובו. התפתחות זו הגדילה בהרבה את עומס פירעון המילווות. אינדיקטור חלקי להתפתחות ניתן למצוא בפירעון המילווות למערכת המוסדית של שוק ההון, המהווה רק חלק מהשוק לאשראי במשק; הרשויות מקבלות את רוב האשראי לזמן ארוך ובינוני ממערכת זו². פירעון מילווות על חשבון קרן, רבית והצמדה למערכת עלו מ־300.2 מיליון ל"י ב־1973 ל־591.7 מיליון ל"י בשנת 1974. למימון הוצאות אלו, נוסף על גידול בהוצאות האחרות בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, נאלצו הרשויות להגביר את גיוס האשראי. האשראי, שנלקח מהמערכת המוסדית של שוק ההון ב־1974, הסתכם ב־784 מיליון ל"י, לעומת 459 מיליון ל"י בשנת 1973.

הרשויות המקומיות פונות לשוק האשראי למימון חלקו הגדול של תקציב הפיתוח, מימון הגירעון בתקציב הרגיל ולצורך מימון ביניים במשך השנה.

תקציב הפיתוח ממומן בחלקו הגדול על ידי מילווות, חלקם בתנאים נוחים וללא הצמדה והיתר — מילווות צמודים מבנקים ומוסדות כספיים. בשנתיים האחרונות חל גידול בחלקו של תקציב הפיתוח הממומן על ידי מילווות (הנתון המהימן העדכני ביותר המצוי בידינו הוא לשנת התקציב 1973/74, שבה מומנו כ־87 אחוזים מתקציב הפיתוח על ידי מילווות לעומת כ־70 אחוזים בשנת התקציב 1972/73 ו־72 אחוזים בשנת התקציב 1971/72).

¹ על מרכיבי השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות — ראה דוח בנק ישראל לשנת 1973, עמ' 188.

² הגדרת מערכת זו ודיון בה ראה פרק י"ח.

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימונו, 1972 עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת				
1974	1973	1974	1973	1972
(מיליוני לירות)				
(אחוזים)				
א. עודף הביקוש				
1. הוצאה				
צריכה				
41.5	34.9	1,882	1,330	986
תשלומי העברה				
64.3	69.2	667	406	240
תשלומי ריבית*				
12.8	27.0	159	141	111
קניות בחשבון הון				
48.3	59.4	1,186	800	502
45.5	45.6	3,894	2,677	1,839
סך הכול (1)				
2. הכנסה				
מסים				
26.6	5.4	595	470	446
הכנסות מקומיות אחרות				
26.0	28.3	543	431	336
העברות נטו מהממשלה				
68.1	62.7	1,967	1,170	719
49.9	38.0	3,105	2,071	1,501
סך הכול (2)				
30.2	79.3	789	606	338
3. עודף הביקוש (2) — (1)				
ב. מימון עודף הביקוש				
אשראי נטו ממערכת הבנקאות*				
39.8	29.3	376	269	208
אשראי נטו משאר המשק*				
22.6	159.2	413	337	130
30.2	79.3	789	606	338
סך הכול				

* כולל מילוח לאיוון הניתנים מפיקדונות הממשלה.
ה מ ק ר : מסים וצריכה — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
יתר הנתונים — אומדני בנק ישראל.

הטעם למימון רובו של תקציב הפיתוח על ידי מילוח הוא, שהנכסים, הנוצרים במסגרת זו אינם נצרכים בשלמותם בשנה, שבה הם נוצרים. יש לחלק, על כן, את ההוצאות ששימשו ליצירתם, לשנים אחדות. מימון ההוצאות ליצירת הנכסים על ידי מילוח הנפרעים מהתקציב הרגיל במשך שנים אחדות, תואם על כן תפישה זאת, אלא שאז מתחייבת מכך המגבלה על תקציבי פיתוח, והיא — האפשרות של פירעון מילוח מתוך התקציב בשנים הבאות. למעשה, אין מגבלה כזאת מוטלת על הרשויות המקומיות מעבר למגבלות, שמועצת הרשות מטילה על עצמה בהחלטותיה. הרשויות אינן נדרשות להגיש לאישור משרד הפנים תכניות פיתוח שנתיות כוללות, שניתוח המימון שלהן יאפשר אומדן עומס פירעון המילוח על התקציב הרגיל

של הרשות המסוימת בשנים הבאות, ובחינת אפשרויותיה לעמוד בעומס כזה. הרשויות נדרשות אמנם להגיש לאישור כל פרויקט מתוכנן בנפרד, ודרך מימונו. לרוב אין מתחילים בביצוע פרויקט בשנה שבה הוגש לאישור, ופרויקטים אחרים, שהוחלל בביצועם, נמשכים על פני שנים אחדות. ריכוז האישורים של פרויקטים שהוצאו בשנה מסוימת אינו מאפשר, על כן, אומדן תוספת העומס על תקציב הרשות לשנים הבאות. בשנים האחרונות מגישות חלק מהרשויות תכניות פיתוח שנתיות אך בדרך כלל ללא פירוט מלא של ממונו, שאינה ידועה בעת הכנת התכנית. אם נוסיף לכך את העובדה, שהדיווחים הכספיים של הרשויות מאחרים מאוד להופיע, הרי שאפשרות הפיקוח על הרשויות באמצעים שהופעלו בשנים האחרונות ומניעת הסתבכותן בקשיי מימון, מוטלת בספק. סיבה שנייה לצורך הרשויות בגיוס הון בשוק הפרטי הינה הגירעונות בתקציב הרגיל. זה שנים פועלות הרשויות במסגרת גירעונית בתקציב הרגיל. חלק ניכר מגירעונות אלו, אך לא כולם, ממונו ע"י מילואות לקונסולידציה, שניתנו בהכוונה ממשלתית דרך בנקים, ולמעלה ממחציתם תם בלתי צמודים. מילואות אלו גדלו בהיקפם מ-71 מיליון ל"י בשנת התקציב 1970/71 לאומדן של 215 מיליון ל"י בשנת התקציב 1974/75. צורת מימון זו, בצד היותה עומס מועבר משנה לשנה על התקציב הרגיל, יוצרת גם בעיות של מימון ביניים, שכן מילואות הקונסולידציה מועברים בפיגור אחרי ההוצאות. יתרת הגירעון ממומנת על ידי מילואות, שהרשויות מגייסות בעצמן בשוק האשראי בתנאים קשים יותר.

הרשויות נזקקות אף לאשראי לזמן קצר בהיקף ניכר לשם מימון ביניים במשך השנה. הכנסות הרשויות מורכבות ממסים, אגרות, הטלים והעברות, הנגבים על ידי מנגנון הגבייה העצמי, וחלק נוסף מתקבל על ידי העברות מהממשלה. משקל ההעברות מהממשלה גדל בשנים האחרונות ומשקל ההכנסות העצמיות יורד. התחלקות התקבולים מהמקורות השונים על פני השנה שונה מאוד. התקבולים העצמיים של הרשויות, ובמיוחד המסים, מתרכזים סמוך לתחילת שנת הכספים. זוהי השפעת התמריץ הניתן מצד הרשויות בצורת הנחה ממס למקדימים לשלם את מסיהם בחודש אפריל. הסדרי הגבייה המרוכזת המופעלים דרך מקומות עבודה גדולים, שגם בצידם הנחה ממס, פועלים אף הם להקדמת הגבייה. לעומת זאת, ההעברות הממשלתיות אינן מגיעות בורם קצוב במשך שנת התקציב, כשבסעיפים מסוימים הפיגור הוא בסדר גודל של חודש ימים (ההשתתפות התקנית של משרד הסעד בתשלומי הסעד), ובסעיפים אחרים הפיגור הוא גדול בהרבה. (השתתפות משרד החינוך מותנית בדיווח על הוצאות ומאחרת מאוד את ההוצאה הממשית). כללית, ההעברות המיוחדות לרשויות הנזקקות להן (למענקים מיוחדים לאיוון, העברות מיוחדות של משרדים שונים וכו') מפגרות יותר מן ההעברות התקניות הקבועות מראש. ההעברות הממשלתיות לרשויות מותנות ביכולתה של הממשלה ומושפעות משיקולי מדיניות ההורמה הממשלתית כפי שקרה במחצית השנייה של שנת התקציב 1974/75.

עליית משקל ההעברות הממשלתיות בתקציב ההוצאה של הרשויות הגדילה, על כן, את הצורך במימון-ביניים במשך שנה. מימון-ביניים זה נלקח מבנקים בתנאי השוק החופשי ומוסיף לתקציב ההוצאות נטל תשלומי ריבית לא מבוטל.