

פעולות הסקטור הציבורי

1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד¹

א. פעילות הסקטור הציבורי והשפעתו על רמת הביקוש במשק

צריכת הסקטור הציבורי הסתכמה בשנת 1969 ב-5,009 מיליון ל"י — עלייה של 13.9 אחוזים במחירים שוטפים. צריכת הסקטור הציבורי היוותה בשנת 1969 25.6 אחוזים מסך השימושים המקומיים, לעומת 26.1 אחוזים בשנה הקודמת ו-26.2 אחוזים בשנת 1967 (האחרונה היתה שנת שיא בגידול הצריכה הציבורית — גידול של 37 אחוזים, ראה לוח ז"1 — שנבע בעיקר מהעלייה התלולה בהוצאות הביטחון בסמוך למלחמת ששת הימים ולאחריה). משקל הצריכה הציבורית בסך התוצר הלאומי הגולמי עמד בשלוש השנים האחרונות על 30 אחוזים, בקירוב, לעומת 20 אחוזים בקירוב בשתי השנים שלפני 1967. מרכיב ההוצאה הגדול ביותר בצריכה הציבורית — ההוצאות על ביטחון — עלה בשנת 1969 ב-17.1 אחוזים והם הסתכמו ב-3,242 מיליון ל"י. משקל הצריכה הבטחונית בכלל התוצר הלאומי הגולמי עלה ועמד על 19.6 אחוזים לעומת 19.2 אחוזים בשנת 1968 ו-17.3 אחוזים בשנת 1967 (באחרונה היה השיעור כפול כמעט מזה של שתי השנים שקדמו לה). הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים הסתכמו ב-4,900 מיליון ל"י, גידול של 24.6 אחוזים בדומה לגידול שחל בשנה הקודמת (בשנת 1967 חלה ירידה בהכנסות ממיסים כתוצאה מהירידה בפעילות הכלכלית בתקופת המיתון). הגורמים העיקריים לעלייה בהכנסות ממיסים בשנת 1969 היו: לגבי ההכנסות ממיסים עקיפים — הגידול המהיר של הצריכה הפרטית ושל יבוא נכסי צריכה בני קיימא והעלאת שיעורי המס על כמה מוצרים ושירותים החל במאי 1969, ולגבי גידול ההכנסות ממיסים ישירים — הגידול בתוצר ובהכנסה הלאומית. משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בסך התוצר הלאומי הגולמי עלה בשנת 1969 עד לכדי 29.6 אחוזים, שהוא השיעור הגבוה ביותר שנמדד אי פעם.

ברם יש לזכור, שבד בבד עם הגידול בספיגת מיסים מהציבור חלה עלייה ניכרת בתשלומי העברה ותמיכות מצד הסקטור הציבורי. חישוב כלל ההעברות נטו מן הציבור² מראה, שהספיגה

¹ הסקטור הציבורי מורכב מהממשלה (לרבות המוסד לביטוח לאומי), מהרשויות המקומיות (לרבות המועצות הדתיות וההוצאות המוניציפאליות של המושבים והקיבוצים), ומהמוסדות הלאומיים (מוסדות אשר עוסקים בעיקר באספקת שירותים סוציאליים ותרבותיים שאופיים הוא ציבורי-ממלכתי, והם: הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד). לא נכללו כאן ההכנסות וההוצאות של המפעלים העסקיים (כגון: הדואר, הרכבת ומפעלי המים של הרשויות המקומיות), פרט לעודף או לגירעון שלהם. הנתונים בפרק זה הם לשנה קלנדרית ומבוססים בעיקרם על דוחות כספיים של רשויות הסקטור הציבורי ובחלקם על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חלק מהנתונים לגבי השנה הנסקרת מבוססים על סיכומים ארעיים שכן טרם פורסמו דוחות כספיים לשנת הכספים 1969/70. הנתונים לגבי שנת 1968 — תוקנו.

² ראה לוח ז"1. ההעברות נטו מן הציבור מורכבות מספיגת מיסים ותשלומי חובה אחרים בניכוי העברות, תשלומי ריבית בארץ ותמיכות מצד הסקטור הציבורי.

לוח ז' 1

אנדיקטורים להיקף הפעילות של הסקטור הציבורי, 1965 עד 1969

העלייה או הירידה (-)				ממוצע 1961 עד 1966	1969	1968	1967	1966	1965	
מ"ל-1968	מ"ל-1967	מ"ל-1966	מ"ל-1967							
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)						
13.9	22.2	37.0	21.4	5,009	4,399	3,599	2,627	2,173	1. צריכת הסקטור הציבורי	
									2. הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים :	
(23.8)	(23.8)	(-1.4)	(23.2)	(2,237)	(1,807)	(1,460)	(1,480)	(1,227)	א. מיסים ישירים	
(25.3)	(24.3)	(-3.3)	(15.1)	(2,663)	(2,125)	(1,709)	(1,767)	(1,599)	ב. מיסים עקיפים	
24.6	24.1	-2.4	18.3	4,900	3,932	3,169	3,247	2,826	סך כל המיסים	
23.9	21.7	-15.8	18.1	2,861	2,310	1,898	2,255	2,057	3. סך כל ההעברות נטו מהציבור ¹	
				-1,817	-1,797	-1,505	-149	58	4. חסכון הסקטור הציבורי	
2.0	19.7	181.8		2,368	2,321	1,939	688	453	5. עודף הביקוש של הסקטור הציבורי	
									6. הורמת אשראי נטו במשק ²	
(8.6)	(19.5)	(42.5)		(939)	(865)	(724)	(508)	(499)	א. מתן אשראי נטו	
(-15.4)	(36.5)	(44.6)		(828)	(979)	(717)	(496)	(240)	ב. קבלת אשראי נטו	
				111	-114	7	12	259	סך כל הורמת האשראי נטו	

7. יתרת מילווה הממשלה ליום 31 למרץ

א. מילווה פנים ³	(1,233)	(1,428)	(1,870)	(2,838)	(3,663)	(28.5)	(31.0)	(51.8)	(29.1)
ב. מילווה חוץ ⁴	(3,183)	(3,520)	(3,877)	(5,168)	(5,725)	(19.4)	(10.1)	(33.3)	(10.8)
סך כל המילווה	4,416	4,948	5,747	8,006	9,388	21.6	16.1	39.3	17.3
משקל צריכת הסקטור הציבורי									
בסך השימושים המקומיים	17.5	20.0	26.2	26.2	25.6				
משקל צריכת הסקטור הציבורי									
בסך התוצר הלאומי הגולמי	19.9	22.1	29.5	30.5	30.3				
משקל הצריכה הבטחונית ⁵									
בסך התוצר הלאומי הגולמי	9.1	9.8	17.3	19.2	19.6				
משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים									
בסך התוצר הלאומי הגולמי	25.9	27.3	25.9	27.3	29.6				
משקל תקבולי העברה נטו בסך ההכנסה									
הפרטית מפעילות כלכלית	24.6	24.9	20.1	20.7	22.8				
משקל ההכנסות ממיסים נטו על היצור המקומי									
בסך התוצר הלאומי הגולמי ⁶	8.3	8.9	8.6	8.1	8.4				

(1) ספיגת מיסים ותשלומי חובה אחרים בניכוי העברות, תשלומי ריבית בארץ ותמיכות מצד הסקטור הציבורי.

(2) למעט עסקות עם מערכת הבנקאות.

(3) למעט מילווה מהמוסד לביטוח לאומי, מרשות הפיתוח, מקרן הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה ומבנק ישראל.

(4) לרבות מילווה חוץ אשר יפרעו בלירות ישראליות.

(5) לא כולל הוצאות ביטחון שאינן כלולות במסגרת הצריכה הציבורית.

(6) מיסי עקיפין על הייצור המקומי בניכוי תמיכות לייצור מקומי.

נטו הסתכמה ב־2,861 מיליון ל"י בלבד, והיא היתה שקולה כנגד 22.8 אחוזים מסך ההכנסה הפרטית מפעילות כלכלית במשק.

השפעת הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק נאמדת להלן באמצעות שני אינדיקטורים: עודף הביקוש של הסקטור והיקף הזרמת אשראי נטו מן הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק¹.

בשנת 1969 הואטה במידה רבה העלייה בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוא הסתכם ב־2,368 מיליון ל"י, בהשוואה ל־2,321 מיליון ל"י בשנת 1968 ו־1,939 מיליון ל"י בשנת 1967. בהזרמת האשראי נטו מצד הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק חלה בשנת 1969 עלייה, והיא הסתכמה ב־111 מיליון ל"י לעומת ספיגה נטו של אשראי בסך 114 מיליון ל"י בשנת 1968. צירוף ההשפעות הנאמדות באמצעות האינדיקטורים הנוכחים לעיל מורה איפוא, שלפעולות הסקטור הציבורי בשנת 1969 היתה השפעה מרחיבה במידת מה, על רמת הביקוש המצרפי של המשק לעומת 1968.

כבשנה הקודמת כן גם השנה חלה עלייה בהיקף ההוצאות הישירות בחוץ לארץ, ואילו עודף ההוצאות המקומיות על הספיגה המקומית פחת. אם נצרף גם את ההשפעה העקיפה של פעולות הסקטור הציבורי על הביקוש ליבוא דרך מרכיב היבוא המתאים לקנייתו בשוק המקומי נמצא שהשינוי בעודף הביקוש בשתי השנים האחרונות התבטא בגירעון השוטף במאזן התשלומים, שעה שההשפעה המרחיבה על רמת הביקוש בתוך המשק פחתה — לאחר העלייה התלולה שחלה בה בשנת 1967.

בסך האשראי נטו שהזרים הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק² חלה בשנת 1969 עלייה של 225 מיליון ל"י המורכבת מעלייה בהיקף המילווה נטו שנתנו הממשלה והמוסדות הלאומים דרך תקציבי הפיתוח שלהם — עלייה של 74 מיליון ל"י (בעיקר מילווה לחברות הסקטור הציבורי, מילווה הקשורים בדרך כלל באופן ישיר לביצוע השקעות) — ומירידה בהיקף האשראי נטו שנתקבל — ירידה של 151 מיליון ל"י, שנבעה רובה ככולה מירידה באשראי נטו לזמן קצר שנתקבל, בעוד שהיקף המכירות נטו של איגרות החוב והתקבולים נטו ממילווה אחרים לזמן ארוך עלו. שינויים אלה מחלישים במידת מה את ההשפעה המרחיבה של הזרמת האשראי נטו מצד הסקטור הציבורי מאחר שהירידה חלה באשראי שנתקבל לזמן קצר — בעיקר מעסקים ולעומת זאת הגידול בספיגת מילווה ארוכי מועד — חל בעיקר במילווה הביטחון אשר נזילותו נמוכה והשפעתו המצמצמת חזקה יחסית.

עם הגידול, שהוזכר לעיל, בהיקף המכירות נטו של איגרות החוב והתקבולים נטו של הסקטור הציבורי ממילווה אחרים לזמן ארוך, הגיעה יתרת חובות הפנים של הסקטור הציבורי ליום 31.12.69 ל־5,680 מיליון ל"י³. יתרת החובות של הסקטור הציבורי עלתה בשנים האחרונות

¹ עודף הביקוש של הסקטור הציבורי הינו ההפרש בין השימושים של הסקטור במקורות ריאליים (הוצאות וקניות בחשבון שוטף ובחשבון הון), לבין ספיגת מקורות מהסקטורים האחרים במשק (התקבולים נטו ממיסים ומהעברות מקומיות אחרות). ראה דיון בפרק ט"ו "זרמי הכספים במשק". השינויים בעודף הביקוש מבטאים את השפעת הסקטור על רמת הפעילות הכלכלית בתוך המשק או על השינויים בעודף היבוא. על מנת לעמוד על השפעתו הכוללת של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק, יש לקחת בחשבון גם את עסקותיו בתחום הפיננסי, כאשר הסקטור מזרים, מצד אחד, אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק, ומאפשר להם על ידי כך להגדיל ולממן את עודפי הביקוש שלהם — ומצד שני, הוא מקבל אשראי מסקטורים אחרים ומצמצם על ידי כך במידת מה את הביקוש שלהם.

² פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

³ בתוך זה כ־4,290 מיליון ל"י יתרת חובות פנים של הממשלה, (יתרה זו אינה כוללת מילווה שנתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי, מרשות הפיתוח, מקרן הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה ומבנק ישראל אך כוללת מילווה שנתקבלו משאר המוסדות הבנקאיים. בלוח 1-1 מובאות יתרות חובות המדינה לסופי שנים תקציביות), כ־990 מיליון ל"י הן יתרת חובות הרשויות המקומיות וכ־400 מיליון ל"י — יתרת חובות המוסדות הלאומיים (יתרות אלה אינן כוללות מילווה שנתקבלו מהממשלה ומבנק ישראל).

עודף הביקוש והוצאות הסקטור הציבורי על מתן אשראי בארץ ודרכי מימון, ער 1969
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

העלייה או הירידה (-) מ-1968 ל-1969	1969	1968	1967	
				א. עודף הביקוש
				1. תשלומים :
610	5,009	4,399	3,599	צריכת הסקטור הציבורי
59	646	587	498	קניות נטו בחשבון הון
462	2,413	1,951	1,549	תשלומי העברה, מענקים ותמיכות ¹
1,131	8,068	6,937	5,646	סך כל התשלומים
				2. תקבולים :
968	4,900	3,932	3,169	תקבולים ממיסים
116	800	684	538	הכנסות שונות והעברות מהציבור
1,084	5,700	4,616	3,707	סך כל התקבולים
47	2,368	2,321	1,939	עודף הביקוש (1 פחות 2)
				ב. מתן אשראי נטו בארץ ²
74	939	865	724	מתן הלוואות נטו
-151	828	979	717	בניכוי : קבלת מלוואות נטו ואשראי
225	111	-114	7	סך הכול (ב)
				מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי נטו במשק
				ג. מחוץ לארץ
-200	648	848	713	מלוואות נטו ואשראי
29	644	615	923	תקבולים חד צדדיים
10	336	326	300	בניכוי תשלומי העברה לחוץ לארץ ³
-181	956	1,137	1,336	סך הכול (ג)
				ד. ממערכת הבנקאות ⁴
296	1,250	954	189	מבנק ישראל
157	273	116	203	מהמוסדות הבנקאיים
453	1,523	1,070	392	סך הכול (ד)
—	—	—	218	ה. תקבולים מהפרשי שער ⁵
272	2,479	2,207	1,946	סך הכול (ג+ד+ה)

- (1) לרבות תשלומי ריבית בארץ.
- (2) פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.
- (3) תשלומי ריבית לחוץ לארץ, הוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ והשתתפות נטו בתקציב השטחים המוחזקים.
- (4) כולל שינויים בסיקדונות הסקטור הציבורי במערכת הבנקאות.
- (5) תקבולים מהפרשי שער על סיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ בעקבות פיתות הל"י בנובמבר 1967.

בקצב מהיר, עלייה זו מגדילה את התחייבויות הסקטור לתשלומי קרן וריבית ומקטינה את גמישות הפעולה באמצעות תקציבי ההוצאות שלו ובעיקר של הממשלה המחזיקה בכ-85 אחוזים מכלל התחייבויות הסקטור למקורות פנים וחץ.¹

גידול עודף הביקוש והיקף הזרמת האשראי נטו מצד הסקטור הציבורי בשלוש השנים האחרונות נגרם על ידי משתנים שונים: בשנת 1967 נקטה הממשלה מדיניות אנטי-דפלציונית שנועדה לבלום את הירידה בפעילות הכלכלית במשק ולהקטין את היקף האבטלה; מסיבה זו וכן בגלל הצרכים הבטחוניים המיוחדים שנוצרו באותה שנה, והירידה בספיגת מיסים שגלוותה לירידה בפעילות הכלכלית, גדל עודף הביקוש של הסקטור הציבורי כמעט פי שלושה מהיקפו בשנה הקודמת.

הגידול בעודף הביקוש ב-1968 ו-1969 היה מתון יותר. עם הגידול המהיר בפעילות הכלכלית במשק בשנים אלה חל גידול רב בספיגת מיסים מהציבור, אלא שהוא קוון על ידי עלייה ניכרת בהעברות לציבור מצד הסקטור הציבורי ועל ידי הגידול בצריכה הציבורית.²

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאותיו על מתן אשראי נטו לשאר המשק נעשה באמצעות מקורות מחוץ לארץ ומערכת הבנקאות. בשנת 1969 עלה המימון ב-12.3 אחוזים והסתכם ב-2,479 מיליון ל"י. התקבולים החד צדדים נטו³ והאשראי נטו שנתקבלו מחוץ לארץ ירדו בשנת 1969 ב-181 מיליון ל"י והסתכמו ב-956 מיליון ל"י, בתוך זה 648 מיליון ל"י מילווה נטו ואשראי בהם חלה מרבית הירידה שהוזכרה.

האשראי ממערכת הבנקאות לסקטור הציבורי המשיך לעלות והסתכם בשנת 1969 ב-1,523 מיליון ל"י. בעיקר עלה חוב הממשלה לבנק ישראל.

בלוח ז'3 מובא חישוב של חיסכון הסקטור הציבורי. חיסכון זה מוגדר כעודף ההכנסות השוטפות (בעיקר ממיסים) על ההוצאות השוטפות (קניות, תשלומי העברה, תמיכות ותשלומי ריבית בארץ), והיקפו היה דומה בשתי השנים האחרונות: חיסכון שלילי של 1,797 מיליון ל"י בשנת 1968 ושל 1,817 מיליון ל"י השנה.

הממשלה והמוסדות הלאומיים תרמו להגדלת החיסכון השלילי, באשר תוספת הכנסותיהם השוטפות היתה נמוכה מהגידול בצריכתם ובהוצאותיהם השוטפות האחרות, אולם ברשויות המקומיות חלה התפתחות הפוכה והיא קיומה במידת מה את העלייה בחיסכון השלילי של הסקטור. החיסכון של המוסדות הלאומיים⁴ הינו תמיד שלילי, באשר הכנסותיהם השוטפות של המוסדות הלאומיים ממקורות פנים מהוות גודל קטן בסך הכנסותיהם, שהן בעיקר העברות חד צדדיות מחוץ לארץ אשר אינן מובאות בחשבון כהכנסה לצורך חישוב החיסכון. מסיבה זו משתנה חסכונם השלילי של המוסדות הלאומיים בד בבד עם השינויים בהוצאותיהם השוטפות.

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי מובא בנספח לפרק זה⁵, פירוט נרחב על השינויים ב"מאזן תשלומים" זה מובא להלן בדיון נפרד על הממשלה והמוסדות הלאומיים (ראה סעיף 2 ב') והרשויות המקומיות (ראה סעיף 3).

ב. הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד ולפי רשויות הסקטור, לשנים 1968 ו-1969 מובא בלוח ז'4.

¹ יתרת מצבת החובות של הסקטור הציבורי, לרבות חובות חוץ, ליום 31.12.69 עמדה על 12.4 מיליארד ל"י בקירוב.

² ראה דיון להלן בסעיף 2 א' "פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים והשפעתן על רמת הביקוש במשק".
³ תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ בניכוי תשלומי ריבית לחוץ לארץ, השתתפות נטו בתקציבי השטחים המוחזקים והוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ.

⁴ חיסכון זה אינו מובא בלוח ז'3 בנפרד.

⁵ ראה לוח ז'1 בנספח.

התיסכון ועודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1968 ו-1969
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

העלייה או הירידה (-) בכלל הסקטור הציבורי מ-1968 ל-1969	1969			1968			
	כל הסקטור הציבורי	הרשויות המקומיות	הממשלה והמוסדות הלאומיים	כל הסקטור הציבורי	הרשויות המקומיות	הממשלה והמוסדות הלאומיים	
							(א) הכנסות בחשבון שוטף
968	4,900	307	4,593	3,932	295	3,637	מיסים
89	627	108	519	538	102	436	הכנסות שוטפות אחרות *
1,057	5,527	415	5,112	4,470	397	4,073	סך הכול (א)
							(ב) הוצאות בחשבון שוטף
610	5,009	561	4,448	4,399	516	3,883	צריכת הסקטור הציבורי **
247	1,275	114	1,161	1,028	95	933	העברות
176	483	74	409	307	60	247	תשלומי ריבית בארץ
44	577	—	577	533	—	533	תמיכות
—	—	-289	289	—	-200	200	העברות נטו לרשויות המקומיות
1,077	7,344	460	6,884	6,267	471	5,796	סך הכול (ב)
-20	-1,817	-45	-1,772	-1,797	-74	-1,723	(ג) התיסכון [(א) פחות (ב)]
							(ד) הוצאות בחשבון הון
59	646	215	431	587	200	387	קניות (בניכוי מכירות)
-32	-95	-75	-20	-63	-72	9	העברות נטו ***
—	—	-29	29	—	-37	37	העברות נטו לרשויות המקומיות
27	551	111	440	524	91	433	סך הכול (ד)
47	2,368	156	2,212	2,321	165	2,156	(ה) עודף הביקוש [(ד) פחות (ג)]

* העברות שוטפות, הכנסות מרכוש ותקבולי ריבית בארץ.

** קניות בחשבון שוטף בניכוי מכירות.

*** העברות מקומיות בחשבון הון : לממשלה — בעיקר מס שבח מקרקעין ומס עיבון, לרשויות — בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.
הערות : הנתונים על חסכון הסקטור הציבורי בלוח זה, שונים מהנתונים על חסכון הסקטור הציבורי בלוח ב' 11 בפרק ב' "המקורות, השימושים וההכנסות", בהם נכללו גם ההעברות נטו בחשבון הון לצורך חישוב התיסכון.

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד * 1968 ו-1969

1969	1968	1969	1968	
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים)
336	353	3.7	3.3	שירותים כלליים
2,813	3,313	31.0	31.4	מינהל כללי
165	176	1.8	1.7	ביטחון ותקציבים מיוחדים
277	348	3.1	3.3	משטרה ומשפטים
3,591	4,190	39.6	39.7	שירותים ציבוריים, לנמ"א **
				סך הכול
1,081	1,204	11.9	11.4	שירותים סוציאליים
666	727	7.3	6.9	חינוך, תרבות ודת
283	348	3.1	3.3	ביטוח לאומי וסעד
325	470	3.6	4.5	בריאות
2,355	2,749	25.9	26.1	שיכון
				סך הכול
536	566	5.9	5.4	שירותים כלכליים
612	623	6.7	5.9	חקלאות ופיתוח מקורות מים
466	456	5.1	4.3	תעשייה, מחצבים ומכרות
161	141	1.8	1.3	תחבורה ותקשורת
1,775	1,786	19.5	16.9	שירותים כלכליים אחרים
				סך הכול
563	754	6.2	7.1	שירותים שאינם ניתנים לסיווג
766	1,005	8.4	9.5	תשלום ריבית
37	70	0.4	0.7	פירעון מילות ***
1,366	1,829	15.0	17.3	שונות
				סך הכול
9,087	10,554	100.0	100.0	סך הכול כללי

* פרט להוצאות השוטפות של מפעלי הסקטור הציבורי, כגון: הדואר, הרכבת, הנמלים ומפעלי המים של הרשויות המקומיות, אך לרבות הוצאות הביטוח הלאומי. הנתונים בלוח זה חושבו לאחר ניכוי העברות פנימיות בין רשויות הסקטור השונות.
 ** לא נזכר במקום אחר. בעיקר שירותים מוניציפליים, כגון: תברואה, ביוב, כבאות, תאורת רחובות וכן — מחקר כללי, שירותי עלייה ישרים והוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ.
 *** פירעון מילות לזמן ארוך.

ההתפתחויות במבנה הוצאות הסקטור הציבורי משקפות בעיקר את השינויים בהרכב ההוצאות של הממשלה והמוסדות הלאומיים שחלקן בכלל הוצאות הסקטור עולה על 90 אחוזים. ההוצאות על ביטחון, ביטוח לאומי והתמיכות לעידוד היצוא והייצור המקומי כלולות בתחומה הבלעדי של הממשלה ולה גם חלק מכריע ביתר הסעיפים. המוסדות הלאומיים עסקו עד שנת 1967 בעיקר בענייני עלייה וחקלאות, וחלקם בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא עד לשנה זו בירידה. החל בשנת 1967, בעקבות ההיקף הגרוב של התקבולים מ"מגבית החירום", הגבירו המוסדות הלאומיים את פעולותיהם וקיבלו על עצמם את נטל קיומם של מספר שירותים סוציאליים שביצעה עד אז הממשלה. כתוצאה מכך עלה לאחרונה חלקם של המוסדות הלאומיים בסך הוצאות הסקטור. פעולות הרשויות המקומיות נעשות בעיקר בתחומים המוניציפאליים (תברואה, ביוב, כבאות, תאורת רחובות, אספקת מי שתייה וכדומה) והסוציאליים (חינוך, בריאות וסעד). חלקן בסך הוצאות

הסקטור הציבורי נמצא בעלייה עד לשנת 1966. משנת 1967 ואילך חלה בו ירידה נוכח הגידול הרב בהוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים.

בשנת 1969 היוו ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים 31.4 אחוזים מכלל הוצאות הסקטור בהשוואה ל-31.0 אחוזים בשנה הקודמת, והן מהוות את מרכיב ההוצאות הגבוהה ביותר של הסקטור הציבורי.

חלקם של השירותים הסוציאליים בכלל תשלומי הסקטור עמד בשתי השנים האחרונות על כ-26 אחוזים לאחר ירידה תלולה שחלה בו בשנת 1967. בשנת 1969 חלה, בתחום זה, ירידה בחלקן של ההוצאות על חינוך וסעד שעה שחלקן של ההוצאות על שיכון — עלה.

משקל ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים בכלל הוצאות הסקטור ירד מ-19.5 אחוזים אשתקד ל-16.9 אחוזים השנה. בתחום זה בולטת בעיקר ירידה אבסולוטית בהוצאות על תחבורה, וירידה יחסית בהוצאות על תעשייה מחצבים וקווי נפט.

משקל ההוצאות על ריבית ופירעון חובות בסך הוצאות הסקטור המשיך לעלות בשנת 1969 והגיע לכדי 16.6 אחוזים לעומת 14.6 אחוזים בשנת 1968 ו-14.4 אחוזים בשנת 1967.

2. הממשלה והמוסדות הלאומיים

א. פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים והשפעתן על רמת הביקוש במשק

לממשלה משקל מכריע בכלל פעולות הסקטור הציבורי. היקף התשלומים של הממשלה והמוסדות הלאומיים הגיע לכדי 90 אחוזים מכלל התשלומים במאזן המאוחד של הסקטור הציבורי.

השפעת הממשלה והמוסדות הלאומיים על רמת הביקוש של המשק דרך פעולותיהם הפיסקאליות והוצאותיהם הכספיות נאמדת להלן באמצעות שני אינדיקטורים: עודף הביקוש והיקף האשראי נטו אשר הזרימו לסקטורים אחרים במשק.

בעודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים חלה עלייה קלה בשנת 1969 והוא הסתכם ב-2,212 מיליון ל"י — בהשוואה ל-2,156 מיליון ל"י בשנת 1968 ו-1,767 מיליון ל"י בשנת 1967. הזרמת אשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים לשאר הסקטורים במשק הסתכמה בשנת 1969 ב-181 מיליון ל"י לעומת ספיגת אשראי נטו של 4 מיליון ל"י בשנת 1968. למימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו במשק, נזקקו הממשלה והמוסדות הלאומיים בשנת 1969 ל-2,393 מיליון ל"י, לעומת 2,152 מיליון ל"י בשנת 1968 ו-1,840 מיליון ל"י בשנת 1967 — אותם קיבלו ממקורות מחוץ לארץ וממערכת הבנקאות.

לפעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים בשנת 1969 היתה, איפוא, השפעה מרחיבה על רמת הביקוש המצרפי של המשק.

השינוי בעודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים בשנים 1968 ו-1969 מבטא התפתחויות בשני מישורים; מחד גיסא, חלה עלייה בהיקף הקניות הישירות בחוץ לארץ — ומאידך גיסא, פחת עודף ההוצאות על ההכנסות בארץ. אם נוסיף גם את ההשפעה העקיפה של פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים על הביקוש ליבוא דרך מרכיב היבוא המתאים לקניותיהם בשוק המקומי¹, נמצא שהעלייה הקלה בעודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים בשנת 1969, התבטאה כבשנה הקודמת לה, בעיקר בגירעון השוטף במאזן התשלומים, שעה שההשפעה המרחיבה על הביקוש בתוך המשק — פחתה.

¹ לפי אומדן של בנק ישראל שנערך מתוך לוחות תשומה ותפוקה במשק הישראלי, גדל בשנת 1969 היבוא הנובע מקניות הממשלה והמוסדות הלאומיים בשוק המקומי.

החיסכון ועודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1967 עד 1969

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

מ"מ ל"ל השינוי	1969	1968	1967	
				(א) הכנסות בחשבון שוטף
956	4,593	3,637	2,855	מיסים
83	519	436	328	הכנסות שוטפות אחרות *
1,039	5,112	4,073	3,183	סך הכול (א)
				(ב) הוצאות בחשבון שוטף
565	4,448	3,883	3,132	צריכה **
228	1,161	933	709	העברות למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח
162	409	247	216	תשלומי ריבית בארץ
44	577	533	410	תמיכות
89	289	200	150	העברות נטו לרשויות המקומיות
1,088	6,884	5,796	4,617	סך הכול (ב)
-49	-1,772	-1,723	-1,434	(ג) החיסכון [(א) פחות (ב)]
				(ד) הוצאות בחשבון הון
44	431	387	326	קניות (בניכוי מכירות)
-29	-20	9	-7	העברות נטו
-8	29	37	14	העברות נטו לרשויות המקומיות
7	440	433	333	סך הכול (ד)
56	2,212	2,156	1,767	(ה) עודף הביקוש [(ד) פחות (ג)]
				(ו) הרכב גידול עודף הביקוש
-146				גידול עודף ההוצאות על ההכנסות בשוק המקומי
202				גידול בקניות בחוץ לארץ ***
56				סך הכול (ו)

* העברות שוטפות, הכנסות מרכוש ותקבולי ריבית בארץ.
 ** קניות בחשבון שוטף בניכוי מכירות.
 *** אומדן היבוא הישיר של הממשלה.

גידול ניכר בעודף הביקוש אירע בשנת 1967, בה עלה עודף הביקוש פי שלושה, בקירוב. לאחר עלייה נוספת של 22 אחוזים בשנת 1968, התייצב עודף הביקוש ברמה הגבוהה של 2.2 מיליארד ל"י. ההאטה בקצב גידול עודף הביקוש, שבאה על רקע גידול ניכר בהוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים, נגרמה במידה לא מבוטלת על ידי המשך הגידול המהיר בפעילות הכלכלית במשק שהשפיעה להגדלת הכנסות הממשלה ממיסים ותשלומי חובה אחרים בד בבד עם הגידול בהכנסה הלאומית, בתוצר, בצריכה הפרטית וביבוא. תקבולי הממשלה ממיסים גדלו בשנת 1969 ב-956 מיליון ל"י, (בהשוואה ל-782 מיליון ל"י בשנה הקודמת לאחר שחלה בהם ירידה בשנת 1967). העלויות בהכנסות ממיסים השנה, בשיעור של 26.3 אחוזים, ובשנה שעברה בשיעור של 27.4 אחוזים, היו גבוהות במידה רבה מהגידול השנתי הממוצע בשנים שלפני המיתון (19.3 אחוזים

עודף הביקוש והוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים על מתן אשראי בארץ ודרכי מימנם,
1967 עד 1969

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

השינוי מ-1968 ל-1969	1969	1968	1967	
56	2,212	2,156	1,767	(א) עודף הביקוש
				(ב) מתן אשראי נטו בארץ ¹
60	975	915	731	1. מתן הלוואות נטו
-125	794	919	658	2. קבלת מילואות ואשראי נטו ²
185	181	-4	73	מתן אשראי נטו בארץ (1 פחות 2)
מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי נטו בארץ				
				(ג) מחוץ לארץ
-200	648	848	714	מילואות נטו ואשראי
29	644	615	923	תקבולים חד-צדדיים
10	336	326	300	בניכוי: תשלומי העברה לחוץ לארץ ³
-181	956	1,137	1,337	סך הכול (ג)
				(ד) ממערכת הבנקאות ⁴
296	1,250	954	189	בנק ישראל
126	187	61	96	מהמוסדות הבנקאיים
422	1,437	1,015	285	סך הכול (ד)
—	—	—	218	(ה) תקבולים מהפרשי שער ⁵
241	2,393	2,152	1,840	סך הכול (ג+ד+ה)

(1) פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

(2) ראה פירוט בלוח ז' 12.

(3) תשלומי ריבית לחוץ לארץ, הוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ והשתתפות נטו בתקציב השטחים המוחזקים.

(4) כולל שינויים בפיקדונות הממשלה במערכת הבנקאות.

(5) תקבולים מהפרשי שער על פיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ בעקבות פיתות הל"י בנובמבר 1967.

בין השנים 1960 עד 1965) ברם עלייה זו בספיגת מקורות מהציבור קווצה בחלקה על ידי החזרות בקנה מידה גדול של מקורות לציבור עם העלייה הניכרת בהעברות ובתמיכות מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים לשאר הסקטורים במשק. אלה עלו בשנת 1969 ב-509 מיליון ל"י, ובשנת 1968 ב-448 מיליון ל"י (ראה לוח ז' 7).

גם בקצב גידול צריכת הממשלה והמוסדות הלאומיים חלה השנה האטה לאחר העלייה התלולה שחלה בו בשנת 1967 — 44.5 אחוזים. הצריכה עלתה השנה ב-565 מיליון ל"י במחירים שוטפים, שהן 14.6 אחוזים, ובשנת 1968 היא עלתה ב-24 אחוזים. האטה זו בקצב הגידול של הצריכה נובעת בעיקר מהאטה גידול ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים המהווים את סעיף ההוצאה הגדול ביותר בכלל הצריכה. הוצאות אלה עלו בשנת 1969 ב-17.1 אחוזים ובשנת 1968 ב-31.4 אחוזים לעומת עלייה של כ-80 אחוזים בשנת 1967, שנת מלחמת שש הימים.

להוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים על מתן אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק, היתה בשנת 1969 השפעה מרחיבה; חל גידול בהזרמת אשראי דרך תקציבי הפיתוח (סך האשראי נטו

שניתן גדל ב-60 מיליון ל"י והסתכם ב-975 מיליון ל"י), בד בבד עם ירידה במילווה ואשראי שקיבלו הממשלה והמוסדות הלאומיים מהציבור (ירידה של 125 מיליון ל"י). אמנם חלה עלייה של כ-100 מיליון ל"י בקבלת מילווה ארוכי מועד מהציבור אך זו קווצה על ידי ירידה ניכרת באשראי שנתקבל לזמן קצר. סך כל הזרמת האשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים היתה גבוהה ב-185 מיליון ל"י מאשר הזרמת האשראי נטו בשנה הקודמת. יש לציין שההשפעה המרחיבה של מתן מילווה על ידי הממשלה והמוסדות הלאומיים על הביקוש המצרפי במשק היא, בדרך כלל חזקה יותר מההשפעה המצמצמת של ספיגת האשראי מהציבור, באשר חלק גדול מהזרמת האשראי קשור באופן ישיר לביצוע השקעות, כגון אשראי שניתן לחברות הסקטור הציבורי (שהממשלה והמוסדות הלאומיים הם המממנים העיקריים שלהן). ההשפעה המרחיבה בשנת 1969 נחלשת במידת מה לאור העובדה שהירידה במילווה נטו שנתקבלו מהציבור מקורה בירידת האשראי שנתקבל לזמן קצר — בעיקר מעסקים. לעומת זאת, חלה עלייה בתקבולים ממילווה ארוכי מועד, בעיקר מילווה הביטחון אשר נזילתם נמוכה והשפעתם המצמצמת חזקה יחסית.

תוספת ההוצאות המקומיות בשנת 1969, היתה נמוכה מתוספת תקבולי המיסים ותקבולי העברה אחרים מהציבור וסך ההשפעה המרחיבה המקומית הנאמדת באמצעות עודף הביקוש המקומי היתה נמוכה השנה מאשר אשתקד. אם נצרף את הגידול בהשפעה המרחיבה המקומית שנבעה מהזרמת האשראי נטו — יהיה סביר להניח שההשפעה המרחיבה המקומית היתה פחות או יותר דומה בהיקפה בשתי השנים האחרונות. אולם, יש לזכור שבשנת 1968 הפעולה המרחיבה המקומית של הממשלה והמוסדות הלאומיים באה על רקע התרחבות מהירה בתוצר ובפעילות הכלכלית במשק שנחלץ מרפיון כלכלי ששרר שנה קודם לכן, שעה שעדיין שררה אבטלה, ואילו בשנת 1969 הפעולה המרחיבה באה על רקע ירידה באבטלה והתקרבות לתעסוקה מלאה וניצול מלא של גורמי יצור. כך שלמרות שההשפעה המרחיבה המקומית של הממשלה והמוסדות הלאומיים היתה דומה בשתי השנים, הרי שבשנת 1969 היו גלומים בה לחצים יותר חזקים על המקורות מאשר בשנת 1968.

מימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו נעשה באמצעות מקורות מחוץ לארץ ומערכת הבנקאות. עד שנת 1968 נעשה עיקר המימון באמצעות מקורות מחוץ לארץ — הכוללים מילווה ואשראי נטו ותקבולי העברה חד-צדדיים נטו.¹ בשנת 1968 ירד חלקם של אלה עד לכדי מחצית המימון ובשנת 1969 עד לכדי 40 אחוזים מהמימון. הממשלה והמוסדות הלאומיים נזקקו בשנה זו למימון בסך 2,393 מיליון ל"י, עלייה של 11.1 אחוזים. בתוך זה 1,437 מיליון ל"י גידול בחוב למערכת הבנקאות, כשמרכיבי גידול זה הם: 1,250 מיליון ל"י על ידי גידול בהלוואות ומשיכה מפיקדונות בבנק ישראל ו-187 מיליון ל"י ממכירת איגרות חוב, שינוי בפיקדונות ואשראי מהמוסדות הבנקאיים.

התקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ והאשראי נטו שנתקבל מחוץ לארץ ירדו ב-181 מיליון ל"י והסתכמו ב-956 מיליון ל"י, בתוך אלה 648 מיליון ל"י מילווה ואשראי נטו אשר בהם חלה עיקר הירידה שצוינה לעיל, ו-308 מיליון ל"י העברות חד-צדדיות נטו.

ההתפתחות על פני השנה של מימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו מהווה אינדיקטור לשינויים שחלו בגדלים אלה.² הנתונים על המימון מצביעים על עלייה שחלה בעודף הביקוש והיקף הזרמת האשראי ברבע השני של השנה, ירידה ברבע השלישי וירידה נוספת ברבע האחרון. ברם, אין בנתונים אלה בכדי להצביע בוודאות על השינויים על פני השנה של ההשפעה המרחיבה של הממשלה והמוסדות הלאומיים.

¹ תקבולי העברה מחוץ לארץ בניכוי תשלומי ריבית והעברות לחוץ לארץ, השתתפות נטו בתקציבי השטחים המוחזקים והוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ.

² אין נתונים לגבי התפתחות עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים על פני השנה. בלוח ג' ו-2' בנספח מובא אומדן המימון של גדלים אלה לפי רבעי שנה.

ברבע הראשון של שנת 1969 — פעלה הממשלה במסגרת התקציב לשנת הכספים 1968/69, שהיה תקציב אינפלציוני, ואשר תוכננה בו הגדלה, יחסית לתקציב הקודם, של עודף הביקוש ושל הזרמת אשראי נטו.¹

החל ברבע השני של שנת 1969 פעלה הממשלה במסגרת התקציב לשנת הכספים 1969/70. מדיניותה המתוכננת של הממשלה כפי שהתבטאה בתקציב לשנה זו היתה מכוונת לבלום במידת מה את השפעתה המרחיבה. בתקציב תוכננו עלייה מתונה בהוצאות הפיתוח (פרט לשיכון ותעשייה), עלייה מעטה בלבד בהוצאות השוטפות של משרדי הממשלה האזרחיים ובתמיכות לייצור מקומי וליצוא. עם זאת תוכנן גידול בהוצאות הביטחון, תשלום חובות ובהוצאות הקשורות בעלייה,² ולמרות הגידול הרב שנצפה בהכנסות ממיסים, היה היקפם של עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו שתוכננו בתקציב לשנת הכספים 1969/70, דומים להיקפם בפועל בשנת הכספים הקודמת. כרם אי מימוש בקנה מידה גדול של חלק מסעיפי ההכנסה המתוכננים (בעיקר מילווה פנים) ועלייה בהוצאות הביטחון — לרבות תקציב נוסף מחודש נובמבר 1969 שנועד להגדלת הוצאות הביטחון — גרמו, למרות העלייה הרבה בתקבולים ממיסים, להגדלת עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו, אשר למימונם נזקקו הממשלה והמוסדות הלאומיים לאשראי ממערכת הבנקאות ומחוץ לארץ ולתקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ בסכום כולל של 2.4 מיליארד ל"י בקירוב, כפי שהוזכר לעיל, ברבע מיליארד ל"י יותר מאשר בשנה הקודמת.

ב. "מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים

בלוח ז'7- מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים לשנים 1968 ו-1969. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין העסקות הפיננסיות. העסקות עם הרשויות המקומיות נרשמו בנפרד.

כלל התשלומים של הממשלה והמוסדות הלאומיים, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך, הסתכם בשנת 1969 ב-9,846 מיליון ל"י, עלייה של 17 אחוזים לעומת כלל התשלומים בשנת 1968. השינויים העיקריים בפעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים, כפי שהם מתבטאים "במאזן התשלומים" שלהם, הם דלהן:

תקבולי הממשלה ממיסים עלו בשנת 1969 ב-26.3 אחוזים. התקבולים ממיסים עקיפים עלו ב-28.7 אחוזים וממיסים ישירים ב-23.8 אחוזים. עלייה ניכרת בהכנסות ממיסים החלה כבר בשנת 1968 עם ההתאוששות בפעילות הכלכלית במשק: הגברת הגידול בתוצר ובצריכה הפרטית והעלייה ביבוא המוצרים ובהשקעות. הגורם בעל המשקל הרב ביותר שהשפיע על עליית ההכנסות ממיסים עקיפים השנה היה העלייה בצריכה וביבוא נכסי צריכה בני קיימא, ההכנסות ממיסים על מוצרים אלה עלו גם כתוצאה מהעלאת המס על כמה מוצרים החל במאי 1969. העלייה בהכנסות ממיסים ישירים באה בעיקר כתוצאה מהעלייה בהכנסה הלאומית ומגידול בגביות הפרשי מס ומקדמות מחברות.

התקבולים החד צדדיים מחוץ לארץ עלו ב-4.7 אחוזים לאחר ירידה שחלה בהם בשנה הקודמת והסתכמו ב-644 מיליון ל"י.³ גם השנה נמשכו פעולות "מגבית החירום" ובמסגרתה נאספו השנה כספים בהיקף דומה לזה של השנה הקודמת. התקבולים ממילווה העצמאות והפתוח המהווים גם הם ביטוי למאמצי היהדות העולמית לגיוס כספים למען ישראל — פחתו השנה:

¹ המדובר בתקציב המקורי לשנת 1968/69, על שתי תוספות להצעת התקציב שאישרה הכנסת במשך שנת הכספים 1968/69.

² ראה הצעת התקציב לשנת הכספים 1969/70 ודברי הסבר, עמוד 19.

³ סכום זה שונה מהנתון המופיע בסעיף "יבוא ההון" בפרק ג' — "מאזן התשלומים וסחר החוץ", בו ההעברות החד צדדיות מחוץ לארץ רשומות בניכוי העברות לחוץ לארץ (תשלומי ריבית וקניות של המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ) ובניכוי השינויים בעסקות הפיננסיות של המוסדות הלאומיים עם חוץ לארץ.

לוח ז' - 7

"מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1968 ו-1969

(מיליוני ל"י)

תקבולים	1968	1969	השינוי מ-1968 ל-1969	תשלומים	1968	1969	השינוי מ-1968 ל-1969
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים *	3,637	4,593	956	קניזת :			
הכנסות שונות	534	630	96	בחשבון שוטף	556	4,480	3,924
				בחשבון הון	44	432	388
				תשלומי ריבית	177	680	503
				תשלומי העברה ומענקים	221	1,219	998
				תמיכות	44	577	533
סך הכול	4,171	5,223	1,052	סך הכול	1,042	7,388	6,346
תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ	615	644	29	השתתפות נטו בתקציב השטחים המוחזקים	-15	10	25
				הוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ	10	55	45
סך הכול	4,786	5,867	1,081	סך הכול	1,037	7,453	6,416
עסקות פיננסיות							
גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך	143	164	21	הלוואות לזמן ארוך והשתתפות בהון חברות	95	1,097	1,002
מילואות לזמן ארוך :				פירעון מילואות לזמן ארוך :			
מחוץ לארץ	1,065	1,296	231	בחוץ לארץ	183	667	484
בארץ **	829	980	151	בארץ	52	269	217
אשראי לזמן קצר נטו :							
מחוץ לארץ	267	19	-248				
בארץ **	307	83	-224				
אשראי ממערכת הבנקאות ***	1,015	1,437	422				
סך הכול	3,626	3,979	353	סך הכול	330	2,033	1,703
עסקות עם שאר הסקטור הציבורי							
				לרשויות המקומיות נטו	67	360	293
סך כל התקבולים	8,412	9,846	1,434	סך כל התשלומים	1,434	9,846	8,412

* לרבות גביות הביטוח הלאומי.

** פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.

*** לרבות שינויים בפקידונות, מילואות לזמן ארוך ורכישת איגרות חוב ממשלתיות.

התקבולים נטו ממילווה אלה הסתכמו ב-222 מיליון ל"י לעומת 273 מיליון ל"י בשנת 1968, בעיקר בגלל העלייה בסכום הפירעון אשר כמעט הוכפל השנה. שאר המילווה נטו לזמן ארוך ובינוני מחוץ לארץ עלו במידת מה, אך לעומת זאת חלה ירידה באשראי לזמן קצר שנתקבל מחוץ לארץ. בתקבולים נטו ממילווה פנים היתה תופעה דומה: עלייה במילווה נטו לזמן ארוך בעיקר עקב העלייה בתקבולים ממילווה הביטחון וירידה באשראי שנתקבל לזמן קצר.

צריכת הממשלה והמוסדות הלאומיים (הקניות השוטפות בניכוי מכירות), עלתה במחירים שוטפים ב-14.6 אחוזים והסתכמה ב-4,448 מיליון ל"י. מרבית העלייה נגרמה בגלל הגידול בהוצאות הביטחון. בתשלומי השכר חלה עלייה של 4.4 אחוזים בלבד.

גידול ניכר חל בתשלומי העברה שהסתכמו ב-1,219 מיליון ל"י — עלייה של 22.1 אחוזים לעומת שנת 1968. בתמיכות חלה עלייה של 8.3 אחוזים בלבד.

הקניות בחשבון הון עלו ב-11.3 אחוזים כשמרבית העלייה מתרכזת בהשקעות בבניית מיבנים ציבוריים.

היקף ההלוואות ברוטו לזמן ארוך והשתתפות בהן חברות מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים עלה ב-9.5 אחוזים. גידול חל בהלוואות שניתנו בתחום השיכון, התעשייה והחקלאות וירידה חלה בהלוואות שניתנו בתחומי התחבורה וקווי נפט.

ג. התקבולים

1. המיסים

הכנסות הממשלה ממיסים עלו בשנת 1969 ב-26.3 אחוזים והסתכמו ב-4,593 מיליון ל"י. שיעור העלייה בשנה הקודמת היה 27.4 אחוזים.

55 אחוזים מן התוספת להכנסות הממשלה ממיסים בשנת 1969 (526 מיליון ל"י) נובעים מן המיסים העקיפים, שעלו בשנה זו ב-28.7 אחוזים והסתכמו ב-2,356 מיליון ל"י. גם השנה נובע עיקר הגידול (הן מבחינת שיעורו והן מבחינת חלקו האבסולוטי) מהכנסות המכס ומס קנייה. חלק מהגידול מקורו בהעלאת שיעורי מס הקנייה על מספר מצרי צריכה ושיעורי מס נסיעות חוץ החל ב-28.5.69.

בהכנסות ממיסים ישירים חלה עלייה של 23.8 אחוזים, והם הסתכמו ב-2,237 מיליון ל"י. משקל המיסים על הכנסה (מיסים ישירים) בכלל ההכנסות ממיסים ירד מ-49.7 אחוזים בשנת 1968 ל-48.7 אחוזים בשנת 1969. עלייה בשיעור של כ-43 אחוזים בהכנסות ממיסים על יבוא, תרמה לעליית משקלם בכלל ההכנסות ממיסים מ-19 אחוזים בשנת 1968 ל-21.5 אחוזים השנה. במיסים על הוצאה מייצור מקומי חלה עלייה מתונה, יחסית לשאר המיסים, וחלקם בסך ההכנסות ממיסים ירד מ-22.3 אחוזים בשנת 1968 ל-21 אחוזים השנה.

2. המיסים הישירים

תקבולי מס הכנסה והיטל ביטחון בשנת 1969 הסתכמו ב-1,772 מיליון ל"י לעומת 1,408 מיליון ל"י ב-1968, תוספת של 364 מיליון ל"י שהם 25.9 אחוזים. שיעור גידול זה גבוה במידה רבה משיעור הגידול בהכנסה הלאומית (12.8 אחוזים), והוא נגרם בעיקר עקב הגידול בהכנסות המס מתברות אשר עלו ב-140 מיליון ל"י, שהן כ-60 אחוזים, והסתכמו ב-390 מיליון ל"י.¹ לעלייה ניכרת זו כמה סיבות:

רווחי החברות החלו לעלות בשיעור ניכר החל ברבע האחרון של שנת 1967. בשנת המס 1967 עלה הרווח הכולל נטו ב-37 אחוזים לעומת השנה הקודמת וזאת לאחר ירידה של 4 אחוזים

¹ ראה לוח ג' ו' 4' בנספח.

² לאחר ניכוי הפסדי החברות המפסדות.

הכנסות הממשלה ממיסים, 1968 ו-1969

1968	1969	השינוי מ-1968 ל-1969		
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים *)	
(א) מיסים ישירים				
1,408	1,772	364	25.9	מס הכנסה
399	465	66	16.5	ביטוח לאומי
1,807	2,237	430	23.8	סך הכול א'
(ב) מיסים עקיפים				
508	699	191	37.6	מכס כללי
433	599	166	38.5	מס קנייה
198	225	27	13.6	מס דלק
149	185	36	24.2	מס רכוש
100	110	10	10.0	בלו טבק
36	53	17	47.6	בלו מלט
33	29	-4	-12.9	בלו משקאות
68	88	20	30.1	מס בולים
72	86	14	16.4	בול ביטחון
51	59	8	15.0	דמי רשיונות כלי רכב
30	43	13	42.6	מס נסיעות חוץ
81	89	8	9.9	רשיונות, אגרות ודמי שירותים שונים ומיסים אחרים
71	91	20	28.1	העודף השוטף של מפעלי הדואר והנמלים
1,830	2,356	526	28.7	סך הכול ב'
3,637	4,593	956	26.3	סך כל המיסים (א' + ב')

* חושב מתוך מספרים לא מעוגלים.
הערות: הגדרת המיסים כאן, הן הישירים והן העקיפים, מבוססת על הכללים המקובלים בחשבונות הלאומיים, והיא שונה במקצת מההגדרה המקובלת אצל החשב הכללי. בלוח זה לא נכללו תשלומי החובה, המוגדרים לפי כללי החשבונות הלאומיים כהעברות, והם: מס עיבון, מס שבח מקרקעין, קנסות ודמי רשיונות ושירותים מסוימים (כגון דמי רשיונות נהיגה ודמי דרכון). מאידך גיסא, נכללו כאן הרווחים הנקיים של מפעלי הדואר והנמלים (גירעונות הרכבת כלולים בתמיכות).
הפירוט: לשכת הממונה על הכנסות המדינה, החשב הכללי המוסדר לביטוח לאומי.

בשנת 1966¹. בשנת 1968 הצליחו חברות רבות לסיים את קיוזו הפסדי שנות המיתון דבר שהעלה את הרווח הכולל נטו גם בשנה זו, כתוצאה מכך עלו הגביית על חשבון הפרשי מס. סיבה נוספת היא העלאת בסיס מקדמת המס, לשנת המס 1969, ב-20 אחוזים, נוכח תחזיות אופטימיות לגבי רווחי החברות בשנה זו.

התקבולים משכירים² הסתכמו בכ-900 מיליון ל"י, גידול של 130 מיליון ל"י שהן 16.8 אחוזים, שהושפע מעלייה של כ-7 אחוזים במספר השכירים במשק ומעלייה של כ-4.5 אחוזים בשכר הממוצע לשכיר.

התקבולים מעצמאיים הסתכמו בשנת 1969 ב-435 מיליון ל"י, תוספת של 90 מיליון ל"י שהן 26 אחוזים. גם לגבי עצמאיים נבע עיקר הגידול — 60 מיליון ל"י, מגביית המקדמות אשר עלו

¹ ראה: א' ארין, מגמות בהתפתחות החברות בישראל בשנים 1965-1967, בהוצאת האוצר, מינהל הכנסות המדינה.
² לרבות מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים (ראה לוח נ' ז' 4 בנספח).

הכנסות הממשלה ממיסים לפי סוגים עיקריים, 1967 עד 1969

1967	1968	1969	השינוי מ-1968 ל-1969	
				(מיליוני ל"י)
1,460	1,807	2,237	430	מיסים על הכנסה
				מיסים על הוצאה :
448	692	989	297	מיבוא
693	812	964	152	מייצור מקומי
130	166	208	42	מיסים על רכוש
124	160	195	35	אגרות ודמי רישיונות
2,855	3,637	4,593	956	סך הכול
				(אחוזים)
51.1	49.7	48.7		מיסים על הכנסה
				מיסים על הוצאה :
15.7	19.0	21.5		מיבוא
24.3	22.3	21.0		מייצור מקומי
4.6	4.6	4.5		מיסים על רכוש
4.3	4.4	4.3		אגרות ודמי רישיונות
100.0	100.0	100.0		סך הכול

הערות : מיסים על הכנסה כוללים מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי. מיסים על היבוא כוללים מכס כללי, מס קנייה על מוצרי יבוא, מיסי יתר ומס נסיעות חוץ. מיסים על הייצור המקומי כוללים מס קנייה, בלן, העודף השוטף של מפעלי הדואר והגמלים, מס שעשועים, בול ביטחון על הייצור וכן היטלים שונים על יצרנים מקומיים. מיסים על הרכוש כוללים גביות מס רכוש ודמי רישום בספרי האחוזה. אגרות ודמי רישיונות כוללים מס בולים וכול ביטחון על אגרות ורישיונות, אולם אינם כוללים דמי רישום בספרי האחוזה.

המקור : מיסים על הכנסה — לשכת הממונה על הכנסות המדינה והמספר לביטוח לאומי.
מיסים על הוצאה — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כתוצאה מהגידול בהכנסות השוטפות ומהגידול בבסיס המקדמה לשנת המס 1969 בשיעור של 25 אחוזים. כתוצאה מהתפתחויות אלה ירד חלקם של השכירים בסך תקבולי מס הכנסה והיטל ביטחון מ-54.6 אחוזים ב-1968 ל-50.7 אחוזים ב-1969 ובמקביל עלה חלקן של החברות מ-17.7 אחוזים ב-1968 ל-22.0 אחוזים ב-1969.

בחלקם של העצמאיים בסך תקבולי מס ההכנסה לא חל השנה שינוי לאחר עלייה קלה בשנת 1968, והוא עמד על 24.5 אחוזים.

גביות הביטוח הלאומי עלו בשנת 1969 ב-66 מיליון ל"י, שהן 16.5 אחוזים והסתכמו ב-465 מיליון ל"י. העלייה בגביות הביטוח הלאומי היתה נמוכה מזו של השנה הקודמת בה נכנסה לתוקפה העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי הביטוח הלאומי מ-550 ל"י ל-700 ל"י לחודש למעסק.

3. המיסים העקיפים

ההכנסות ממיסים עקיפים הסתכמו בשנת 1969 ב-2,356 מיליון ל"י, גידול של 526 מיליון ל"י שהן 28.7 אחוזים.

למעלה משני שלישים מתוספת ההכנסות נובעים מהמכס ומס הקנייה אולם גם בהכנסות מבלו מלט, מס נסיעות חוץ ומס בולים חלו עליות בולטות במיוחד.

הגידול בהכנסות ממיסים עקיפים נובע במיוחד מעליית היבוא (בעיקר יבוא נכסי תצרוכת), מהגידול בצריכה הפרטית ומהעלייה בהשקעה בדיר.

חלק מן התוספת נובע, כאמור לעיל, כתוצאה מהעלאת שיעורי מס הקנייה ומס נסיעות חוץ בסוף חודש מאי 1969.

השינויים הבולטים בהכנסות ממיסים עקיפים היו כלהלן:

הכנסות המכס הסתכמו בשנת 1969 ב־699 מיליון ל"י, גידול של 37.6 אחוזים בהשוואה להכנסות בשנת 1968. עלייה זו נובעת בעיקר כתוצאה מגידול של כ־28 אחוזים שחל ביבוא נכסי תצרוכת, ואשר מוסבר בחלקו בציפיות לפיחות ולהעלאות מיסים ומחירים שהתעוררו בציבור ברבע האחרון של השנה, אשר כתוצאה מהן גבר השחרור מן המכס ועלו הרכישות של מוצרים בני קיימא ומכוניות. כמחצית מכלל התוספת להכנסות המכס נובעת משני מוצרים: מקלטי טלביזיה (תוספת של כ־43 מיליון ל"י) ומכוניות וחלקיהן (תוספת של כ־49 מיליון ל"י). עליות בולטות חלו גם בהכנסות ממוצרי צריכה אחרים (במיוחד סיגריות ומוצרים בני קיימא שונים) ובהכנסות מיבוא חומרים לבנייה — כמו עץ וברזל.

הכנסות מס הקנייה הסתכמו בשנת 1969 ב־599 מיליון ל"י, עלייה של 38.5 אחוזים. עלייה זו נובעת בעיקר מהגידול בצריכה הפרטית ובמיוחד מהגידול בצריכה של מוצרים עתירי מס. בעיקר עלו ההכנסות ממס קנייה על היבוא, עם העלייה התלולה שחלה ביבוא נכסי צריכה בני קיימא (עלייה של כ־60 אחוזים). כ־45 מיליון ל"י מתוספת הכנסות מס הקנייה נובעים מהעלאת שיעורי המס על מכוניות, מקלטי טלביזיה ומוצרים בני קיימא אחרים החל מ־28.5.1969.

ההכנסות ממס דלק הסתכמו בשנת 1969 ב־225 מיליון ל"י, גידול של 13.6 אחוזים, הנובע מגידול במצבת הרכב (אשר כתוצאה ממנו עלתה צריכת הבנזין בכ־11 אחוזים) וכן כתוצאה מהמשך המעבר לשימוש בדלק משופר הנושא מס בשיעור גבוה יותר.

ההכנסות ממס רכוש הסתכמו בשנת 1969 ב־185 מיליון ל"י, גידול של 24.2 אחוזים, הנובע בעיקר מן הגידול בבנייה הפרטית אשר כתוצאה ממנו עלו מחירי הקרקעות, עלתה הגבייה מדירות חדשות והשתפרו אפשרויות גביית חובות. כן חלה עלייה ניכרת במס רכוש על רכב עם הגידול במצבת הרכב, וממס רכוש על ציוד ומלאי.

ההכנסות ממס בולים הסתכמו בשנת 1969 ב־88 מיליון ל"י, עלייה של 30 אחוזים כתוצאה מהעלייה בפעילויות השונות עליהן מוטל מס זה.

עלייה בולטת במיוחד חלה בהכנסות מבלו על מלט אשר הסתכמו ב־1969 ב־53 מיליון ל"י, גידול של 47.6 אחוזים. עלייה זו נובעת בעיקר מן הגידול הניכר בבנייה הפרטית אשר במסגרתו עלתה ההשקעה בדיר בכ־40 אחוזים ושטח התחלות הבנייה בכ־23 אחוזים.

הכנסות מס נסיעות חוץ הסתכמו ב־1969 ב־43 מיליון ל"י, גידול של 42.6 אחוזים. כ־70 אחוזים מתוספת ההכנסות נבעה מעלייה של 50 עד 60 אחוזים בשיעורי המס החל במאי 1969. עם זאת עלה מספר הנוסעים לחו"ל בשנת 1969 ב־8.8 אחוזים לעומת מספרם בשנה הקודמת ועלה חלקם של הנוסעים במטוסים (הנושאים בשיעור מס גבוה יותר) מתוך כלל הנוסעים.

4. הכנסות שונות

הכנסות מהעברות מקומיות מריבית ודיבידנדות וממכירות עלו מ־534 מיליון ל"י בשנת 1968 ל־630 מיליון ל"י בשנת 1969, בתוך אלה 273 מיליון ל"י תקבולים מריבית ודיבידנדות בהם חלה עלייה של 24.2 אחוזים, 76 מיליון ל"י רווחי בנק ישראל אשר הועברו לממשלה — בהם חלה ירידה של 10 מיליון ל"י ו־78 מיליון ל"י העברות בחשבון הון (הכוללות בעיקר את תקבולי הממשלה ממפעליה על חשבון בלאי ואת ההכנסות ממס שבח מקרקעין ומס עיזבון¹ בהן חלה עלייה של 39.2 אחוזים. ההעברות השוטפות של משקי בית (הכוללות העברות למוסדות בריאות

¹ בהתאם להגדרות המקובלות בחשבונות הלאומיים נכללים התקבולים ממיסים אלה בין ההעברות בחשבון הון.

וחינוך כהשתתפות או כתמורה לשירותים שהם מספקים, קנסות, דמי רישיונות נהיגה ותרומות) עלו ב-8 מיליון ל"י והסתכמו ב-83 מיליון ל"י.

ד. הת שלומים

הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון שוטף ובחשבון הון, למעט עסקות פיננסיות, הסתכמו בשנת 1969 ב-7,453 מיליון ל"י — עלייה ב-1,037 מיליון ל"י במחירים שוטפים, שהן 16.2 אחוזים. הקניות השוטפות, לרבות שכר והוצאות ביטחון, עלו ב-14.2 אחוזים (לעומת עלייה בשיעור 24.2 אחוזים בשנה הקודמת). ההעברות (לרבות תשלומי ריבית) עלו ב-26.5 אחוזים ואילו התמיכות עלו ב-8.3 אחוזים, בלבד לאחר עלייה בת 34.1 אחוזים בשנה הקודמת. הקניות בחשבון הון עלו השנה ב-13.4 אחוזים.

1. קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון

הקניות השוטפות של הממשלה והמוסדות הלאומיים, למעט תשלומי ריבית לחוץ לארץ, הוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ והשתתפות בתקציב השטחים המוחזקים¹ עלו, כאמור לעיל, ב-14.2 אחוזים והסתכמו בשנת 1969 ב-4,480 מיליון ל"י, מתוכן 3,242 מיליון ל"י הוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים — אלה עלו בשנת 1969 ב-17.1 אחוזים. תשלומי שכר ומשכורת (פרט לשכר עובדי מערכת הביטחון ועובדי המפעלים העסקיים של הממשלה) הסתכמו ב-802 מיליון ל"י, עלייה של 4.4 אחוזים שנבעה בעיקר מעלייה במספר המועסקים של הממשלה והמוסדות הלאומיים.

הקניות השוטפות האחרות, פרט לשכר והוצאות ביטחון, עלו ב-11 אחוזים בקירוב. קניות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון הון עלו ב-11.3 אחוזים והגיעו ל-432 מיליון

לוח 10'

קניות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון שוטף ובחשבון הון, 1968 ו-1969

השינוי מ-1968 ל-1969		1969	1968	
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	
5.2	40	808	768	קניות בחשבון שוטף
17.1	474	3,242	2,768	שכר ומשכורת לעובדים אורחים
10.8	42	430	388	ביטחון ותקציבים מיוחדים
14.2	556	4,480	3,924	קניות אחרות
				סך כל הקניות בחשבון שוטף
5.8	4	73	69	קניות בחשבון הון
5.3	12	240	228	תשלומי שכר ומשכורת
30.8	28	119	91	תחבורה ותקשורת
11.3	44	432	388	בנינים ציבוריים ושירותים
13.9	600	4,912	4,312	סך כל הקניות בחשבון הון
				סך כל הקניות

¹ סעיפי הוצאה אלה נרשמים במסגרת התשובות הלאומיים כהעברות לחוץ לארץ — לפיכך אינם כלולים בצריכת הממשלה והמוסדות הלאומיים.

ל"י. למעלה ממחצית ההשקעות — 240 מיליון ל"י — הוצאו בתחום התחבורה והתקשורת (כבישים, דואר, רכבת ונמלי תעופה), בהם חלה עלייה של 5.3 אחוזים בעיקר בהשקעה בכבישים. עלייה דומה חלה בתחום החקלאות וההשקיה (הכוללים בעיקר את מוביל המים הארצי ואת השקעות הקרן הקיימת לישראל). גידול ניכר חל בהשקעות בתחום הבניינים הציבוריים והשירותים שעלו ב-30.8 אחוזים והסתכמו ב-119 מיליון ל"י.

2. תמיכות ותשלומי העברה

בשנת 1969 הסתכמו הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים על תמיכות ותשלומי העברה ב-1,796 מיליון ל"י, עלייה של 17.3 אחוזים בהשוואה לגידול של 32.6 אחוזים בשנה הקודמת. ההוצאות על תמיכות הסתכמו ב-577 מיליון ל"י — עלייה של 8.3 אחוזים בלבד לעומת עלייה של 34.1 אחוזים בשנת 1968.

סעיף הוצאה זה כולל תמיכות ישירות והשתתפות בהוצאות של יצרנים ומפעלים, הוצאות משרדי הממשלה השונים לעידוד הייצור והיצוא, השתתפות הממשלה בקרנות משותפות לממשלה וליצרנים המיועדות לתמיכה בייצור וביצוא, תמיכות למוצרי מזון מיבוא ומימון הגירעון של המפעלים העסקיים של הממשלה.¹

התמיכות ליצוא עלו מ-236 מיליון ל"י בשנת 1969, ל-279 מיליון ל"י השנה. מרבית העלייה בתמיכות אלה ניתנה כהחזרי מיסים והוצאות ליצואנים וחלקה כמענקים ותמריצי יצוא ישירים. ההאטה בעלייה בתמיכות אלה קשורה בהאטת העלייה בהיקף היצוא בשנת 1969.

התמיכות ליצרנים במשק, לרבות מימון גירעונות המפעלים העסקיים של הממשלה, הסתכמו ב-280 מיליון ל"י — עלייה של 3.3 אחוזים בלבד. בתחום זה יש לציין את הירידה שחלה בתמיכות לייצור החקלאי לאחר עלייה שחלה בהם בשנה הקודמת.

תשלומי העברה שוטפים למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח עלו בשנת 1969 ב-24.3 אחוזים והסתכמו ב-1162 מיליון ל"י. 386 מיליון ל"י מסכום זה היו תשלומי הביטוח הלאומי אשר עלו ב-54 מיליון ל"י. העלייה בגימלאות הביטוח הלאומי — להוציא קיצבה לילדי עובדים — נבעה מגידול של כ-5 אחוזים במספר מקבלי הגימלאות ועליית התשלום הממוצע ב-11.5 אחוזים. חלק מעליית התשלום הממוצע נבע מהעלאת שיעור הקיצבה בענף זיקנה ושאיירים ב-16.6 אחוזים, החל באוגוסט 1969.

תשלומי תגמולים ופנסיה הסתכמו ב-123 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים תגמולים לגרופי הנאצים, לנכי מלחמה ותשלומי פנסיות לעובדי המדינה והמוסדות הלאומיים שפרשו. תשלומי העברה אחרים למשקי בית עלו במידה רבה והסתכמו בשנת 1969 ב-345 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים השתתפות בשכר לימוד מודרג בבתי ספר תיכוניים, הוצאות על מזון במוסדות בריאות, חינוך וסעד ממשלתיים, השתתפות הממשלה והמוסדות הלאומיים בהוצאות אישפוז, הטבות סוציאליות למקבלי קיצבות זיקנה ושאיירים במסגרת המוסד לביטוח לאומי, מענקי התייקרות לשכירים ומכסות סעד למשפחות נצרכות.

ההקצבות למוסדות שלא למטרת רווח, בחשבון שוטף ובחשבון הון, עלו והסתכמו בשנת 1969 ב-315 מיליון ל"י. עלייה חלה בהקצבות למוסדות חינוך, שקיבלו 242 מיליון ל"י, מוסדות בריאות שקיבלו 54 מיליון ל"י ומפלגות שקיבלו 10 מיליון ל"י.²

תשלומי ההעברה בחשבון הון לעסקים ירדו בשנת 1969 והסתכמו ב-36 מיליון ל"י לעומת 44 מיליון ל"י בשנה הקודמת. מרבית סכום זה הינם מענקים למפעלי תעשייה שניתנו במסגרת חוק עידוד השקעות הון.

¹ לא נכללים מענקים שמקבלים מפעלי תעשייה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. מענקים אלה מסווגים בחשבוניות הלאומיים כהעברות בחשבון הון.

² ראה סעיף 3א' בפרק ח' — "פעולות המוסדות שלא למטרת רווח".

תשלומי העברה, מענקים ותמיכות מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1968 ו-1969

1969	1968	השינוי מ-1968 ל-1969	
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים)
תשלומי העברה בחשבון שוטף למשקי בית ולמוסדות ללא מטרת רווח			
332	386	54	16.3
103	123	20	19.4
263	345	82	31.2
237	308	71	30.0
935	1,162	227	24.3
תשלומי העברה בחשבון הון			
44	36	-8	-18.2
13	14	1	7.7
6	7	1	16.7
63	57	-6	-9.5
תמיכות			
271	280	9	3.3
26	18	-8	-30.8
236	279	43	18.2
533	577	44	8.3
1,531	1,796	265	17.3
סך כל תשלומי ההעברה והתמיכות			

ההוצאות על ריבית (למעט ריבית למוסד לביטוח לאומי ולקרן הארנונה) עלו בשנת 1969 במידה רבה, 35.1 אחוזים, והסתכמו ב-680 מיליון ל"י. מרבית העלייה חלה בתשלומי ריבית מקומיים. תשלומי הריבית לחוץ לארץ עלו ב-5.8 אחוזים בלבד והם הסתכמו ב-271 מיליון ל"י.

3. העברות ומתן אשראי גטו לרשויות המקומיות

ההעברות ומתן האשראי גטו לרשויות המקומיות המשיכו לעלות בשנת 1969 והם הסתכמו ב-360 מיליון ל"י לעומת 293 מיליון ל"י בשנה הקודמת. המרכיב העיקרי בעלייה זו הוא הגידול במענקים רגילים ומיוחדים הניתנים לרשויות המקומיות ואשר עלו ב-50 מיליון ל"י והסתכמו ב-105 מיליון ל"י. מרכיב נוסף בעלייה הוא הגידול ב"הכנסה המועברת" לרשויות המקומיות על ידי הממשלה. "ההכנסה המועברת" מורכבת מכ-60 אחוזים ממסי הרכוש, מ-40 אחוזים מדמי רישיונות כלי רכב ו-5 אחוזים מהכנסות מס קנייה שגובה הממשלה. עקב הגידול הרב בגביות המיסים עלו גם העברות אלה ב-30 מיליון ל"י והסתכמו בכ-140 מיליון ל"י. גידול חל גם בהעברות האחרות של הממשלה והמוסדות הלאומיים. העברות אלה כוללות השתתפויות שונות בהוצאות הרשויות המקומיות, כגון: השתתפות המשרדים השונים בהוצאות על מתן שירותים סוציאליים על ידי הרשויות, השתתפות הקרן למגיעת תאונות דרכים והשתתפות קרן ארנונה בשירותי כבאות. העברות אלה הסתכמו ב-50 מיליון ל"י.

ההלוואות גטו והמענקים לרשויות המקומיות מתקציבי הפיתוח של הממשלה ומקרן החינוך

לישראל ירדו במידת מה, מ-93 מיליון ל"י בשנת 1968 ל-71 מיליון ל"י בשנת 1969. כמחצית מסכום זה הינה הלוואות ומענקים לשם בניית בתי ספר ומוסדות חינוך אחרים, והיתרה לשם השקעות בשירותים מוניציפאליים שונים: כבישים, ביוב, תאורה, מים, בנייני ציבור ומפעלים שונים.

ה. עסקות פיננסיות

תקבולי הממשלה והמוסדות הלאומיים ממילוות ואשראי נטו עלו בשנת 1969 ב-3.5 אחוזים והסתכמו ב-2,879 מיליון ל"י. למעלה מ-80 אחוזים מסכום זה הינם מילוות נטו לזמן בינוני וארוך, בהם חלה עלייה ניכרת.

התקבולים ממילוות ואשראי נטו מחוץ לארץ ירדו והם הסתכמו ב-648 מיליון ל"י, המהווים כ-22 אחוזים בכלל התקבולים ממילוות נטו, לעומת 30 אחוזים בשנת 1968 ו-43 אחוזים בשנת 1967.

1. מילוות חוץ

התקבולים ממילוות לזמן ארוך מחוץ לארץ הסתכמו בשנת 1969 ב-1,296 מיליון ל"י, סכום פירעון החובות לחוץ לארץ היה 667 מיליון ל"י. בצירוף התקבולים מאשראי לזמן קצר, הסתכמו התקבולים נטו ממילוות מחוץ לארץ ב-648 מיליון ל"י לעומת 848 מיליון ל"י בשנת 1968. ירידה זו חלה בעיקר באשראי לזמן קצר, אשר היקפו השנה היה נמוך במידה רבה מאשר בשנה הקודמת.

המילוות נטו מחוץ לארץ לזמן בינוני וארוך עלו ב-48 מיליון ל"י. תרמו לעלייה זו מילוות ממקורות שונים למימון רכישות משרד הביטחון בחוץ לארץ — שעה שבשאר סעיפי המילוות נטו מחוץ לארץ חלה ירידה, שנבעה בעיקר מהעלייה בהיקף הפירעון.

ההכנסות נטו ממילוות העצמאות והפיתוח הסתכמו ב-222 מיליון ל"י לעומת 273 מיליון ל"י אשתקד. ההכנסות ברוטו ממילוות אלה¹ עלו, אמנם, על ההכנסות בשנה הקודמת אך סכום הפירעון כמעט הוכפל והגיע ל-398 מיליון ל"י.

ירידה חלה גם בהכנסות נטו ממילוות פיתוח ועודפי מזון מממשלת ארה"ב, מהלוואות באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה ובמילוות נטו מהבנק העולמי — בעיקר בגלל העלייה בהיקף פירעון של הלוואות אלו.

המילוות נטו לזמן ארוך שקיבלו המוסדות הלאומיים פחתו בשנת 1969 ב-18 מיליון ל"י, בדומה לסכום בו פחתו בשנה הקודמת. החזרה נטו, של מילוות לחוץ לארץ מצד המוסדות הלאומיים, החלה בשנת 1968 ונמשכה בשנת 1969 לאחר שהמוסדות קיבלו מלווה מיוחד מבנק ישראל בכדי לסלק חובות למלווים שונים בחוץ לארץ.

2. מילוות פנים

התקבולים נטו ממילוות פנים לזמן בינוני וארוך, לרבות מילוות לזמן ארוך ממערכת הבנקאות, הסתכמו בשנת 1969 ב-1,771 מיליון ל"י, לעומת 1,087 מיליון ל"י בשנת 1968. העלייה בחוב נטו לבנק ישראל ולשאר המוסדות הבנקאיים נמשכת זה כמה שנים, בשנת 1969 עלה החוב למערכת הבנקאות ב-1,437 מיליון ל"י לעומת עלייה של 1,015 מיליון ל"י בשנת 1968 ו-285 מיליון ל"י בשנת 1967. מרבית העלייה בשנת 1969 — 1,250 מיליון ל"י — היו מילוות מבנק ישראל בתוכם 974 מיליון ל"י מילוות לזמן ארוך (לעומת 380 מיליון ל"י אשתקד) ו-276 מיליון

¹ ללא ניכוי הוצאות ההפצה של מילוות אלה.

ל"י אשראי לזמן קצר ושינויים בפיקדונות (לעומת 574 מיליון ל"י אשתקד — בעיקר ממשיכת פיקדונות).

האשראי מהמוסדות הבנקאיים האחרים בשנת 1969 הסתכם ב-187 מיליון ל"י לעומת 61 מיליון ל"י בשנה הקודמת. סכום זה מורכב מגידול בסך 86 מיליון ל"י ברכישת ניירות ערך ממשלתיים מצד המוסדות הבנקאיים (לעומת 95 מיליון ל"י אשתקד) ומתן אשראי ושינויים בפיקדונות בסך 101 מיליון ל"י.

סך כל ההנפקות נטו של איגרות חוב וקבלת מילווה נטו לזמן ארוך על ידי הממשלה והמוסדות הלאומיים — לרבות איגרות חוב שנמכרו למערכת הבנקאות — הסתכמו בשנת 1969 ב-797 מיליון ל"י לעומת 707 מיליון ל"י אשתקד.

התקבולים ממילווה הביטחון (לרבות מילווה הביטחון שרכשה מערכת הבנקאות) הסתכמו ב-337 מיליון ל"י לעומת 196 מיליון ל"י אשתקד. התקבולים מאיגרות החוב האחרות של הממשלה והמוסדות הלאומיים פחתו: במילווה קליטה וחסכון חובה היה פירעון, נטו, של מילווה בעיקבות ביטול גביית מילווה אלה שהיו מילווה חובה, החל באפריל 1968. התקבולים נטו ממילווה פיתוח ואיגרות חוב ארוכות מועד אחרות הסתכמו ב-29 מיליון ל"י לעומת 81 מיליון ל"י אשתקד. כספי אמסיות שהונפקו על ידי מוסדות פיננסיים שונים והופקדו באוצר הסתכמו ב-282 מיליון ל"י, סכום גבוה במקצת מזה של השנה הקודמת. בנוסף קיבלה הממשלה מילווה ישירים ממוסדות פיננסיים שונים (מוסדות כספיים, מוסדות ביטוח וגמל ומפעל הפיס) למימון פרויקטים ספציפיים במסגרת "ההכנסות המיועדות" בתקציב הפיתוח. התקבולים נטו ממילווה אלה עלו במידה רבה, מ-65 מיליון ל"י בשנת 1968 ל-124 מיליון ל"י בשנה זו.

יש לציין ששוק ההנפקות של איגרות חוב נמצא בשליטתה של הממשלה אשר בידה הסמכות לאשר הנפקות איגרות חוב במשק. באמצעות שליטה זו היא יכולה לווסת את היקף ההנפקות בין איגרות החוב שלה לאיגרות החוב האחרות, כך שלא דווקא התנודות בביקוש לאיגרות חוב אלה הם המשפיעים על השינויים בהיקף ההנפקות של איגרות החוב הממשלתיות.

התקבולים מאשראי נטו לזמן קצר, למעט אשראי ממערכת הבנקאות, הסתכמו ב-83 מיליון ל"י לעומת 307 מיליון ל"י בשנה הקודמת, בה הגדילה הממשלה במידה רבה את חובה לקבלנים וספקים עבור מוצרים ושירותים שנתקבלו. הירידה באשראי לזמן קצר אינה כוללת את הירידה בתקבולים נטו מהמילווה קצר המועד. התנועה במילווה קצר המועד מבטאת פעילות של בנק ישראל בשוק הפתוח ואינה נכללת במסגרת הפעולות הכספיות של הממשלה.¹

3. מתן אשראי

בשנת 1968 נתנו הממשלה והמוסדות הלאומיים לסקטורים אחרים במשק (פרט לרשויות המקומיות) מילווה בסך 1,097 מיליון ל"י, עלייה בשיעור 9.5 אחוזים לעומת הסכום שניתן בשנה הקודמת. השנה נמשכה ההאטה בגידול מתן האשראי במסגרת תקציבי הפיתוח. בשנת 1967 היה גידול במתן מילווה בשיעור של 38.5 אחוזים, כתוצאה ממדיניות עידוד ההשקעות בה נקטה הממשלה אותה שנה. בשנת 1968 עמד שיעור הגידול על 21.8 אחוזים.

השינויים העיקריים במרכיבי המילווה שניתנו לפי הענף הכלכלי הם: המילווה למימון השיכון² עלו ב-137 מיליון ל"י והסתכמו ב-446 מיליון ל"י. עלייה זו היא תוצאה העלייה במספר

¹ בהתאם להסכם בין הממשלה ובנק ישראל, אין בנק ישראל מעביר לממשלה תקבולים ממכירת המילווה קצר המועד לאחר שעברו יתרה מכסימלית של 240 מיליון ל"י. ליתרה מכסימלית זו הגיעו התקבולים מהמילווה קצר המועד כבר בחודש אוקטובר 1966. (היתרה לסוף שנת 1969 היתה 513 מיליון ל"י).

² החוקה זמנית של דירות ומבנים על ידי הממשלה אינה נרשמת כהשקעת הממשלה במלאי. ההוצאות על מימון השיכון נרשמות כולן במסגרת מתן המילווה לציבור גם אם חלק מהבנייה הציבורית עדיין לא נמסר בפועל למשתכנים או לחברות שיכון ציבוריות.

לוח ז' - 12

השינוי בהתחייבויות הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1968 ו-1969

(מיליוני ל"י)

השינוי בתקבולים נטו מ-1968 ל-1969	1969			1968 תקבולים נטו	
	תקבולים נטו	פירעון מילווה	מילווה שנתקבלו		
(א) מילווה מחוץ לארץ					
1. מילווה לזמן ארוך ובינוני:					
-51	222	398	620	273	מילווה העצמאות והפיתוח *
-49	78	97	175	127	ממשלת ארה"ב **
-4	118	—	118	122	ממשלת גרמניה המערבית
-1	-8	8	—	-7	מהבנק העולמי
153	237	48	285	84	מילווה שונים לממשלה
—	-18	116	98	-18	מילווה שונים למוסדות הלאומיים
48	629	667	1,296	581	סך הכול לזמן ארוך
-248	19	—	19	267	2. אשראי לזמן קצר נטו
-200	648	667	1,315	848	סך הכול (א)
(ב) מילווה בארץ					
1. מילווה לזמן ארוך ובינוני:					
141	337	—	337	196	מילווה ביטחון ***

53	22	42	-20	-73	מילווה קליטה וחטכון חובה
81	149	120	29	-52	איגרות חוב ממשלתיות אחרות ***
276	330	48	282	6	כספי אמסיות שהופקדו באוצר
65	140	16	124	59	מילווה לממשלה ממוסדות כספיים וחברות ביטוח
36	88	43	45	9	אמסיות ניירות ערך ומילווה למוסדות הלאומיים
707	1,066	269	797	90	סך הכול לזמן ארוך
307	83	—	83	-224	2. אשראי לזמן קצר נטו
1,014	1,166	269	880	-134	סך הכול (ב)
(ג) אשראי נטו ממערכת הבנקאות ****					
380	974	—	974	594	1. מילווה לזמן ארוך ובינוני מבנק ישראל
574	276	—	276	-298	2. אשראי לזמן קצר : שינויים בפיקדונות ואשראי מבנק ישראל
-34	101	—	101	135	שינוי בפיקדונות ואשראי מהמוסדות הבנקאיים
540	377	—	377	-163	סך הכול לזמן קצר
920	1,351	—	1,351	431	סך הכול (ג)
(ד) סך כל המילווה :					
1,585	3,262	936	2,326	741	1. מילווה לזמן ארוך ובינוני
1,197	681	128	553	-644	2. אשראי לזמן קצר נטו
2,782	3,943	1,064	2,879	97	סך הכול (ד)

* ללא ניכוי הוצאות ההפצה של מילווה אלה.

** מילווה פתוח ועודפי מזון, וכן מילווה מן הבנק ליצוא וליבוא.

*** לרבות איגרות חוב שנרכשו על ידי מערכת הבנקאות.

**** למעט רכישת איגרות חוב מצד מערכת הבנקאות.

הדירות בבנייה ציבורית בשנה זו. ההלוואות למימון החקלאות וההשקיה עלו והסתכמו ב־180 מיליון ל"י. כמחצית מסכום זה היו הלוואות הסוכנות היהודית למשקים חקלאיים, בהם חלה עלייה של 14 אחוזים. כרבע מכלל ההלוואות בסעיף זה ניתן למשקים חקלאיים לשם הבראה כספית ולא היה קשור, איפוא, בהשקעות בתחום החקלאות. שאר ההלוואות ניתנו בעיקר לשם פיתוח מערכת ההשקיה. עלייה חלה בהלוואות למימון התעשייה (בעיקר הלוואות והשקעות במוסדות כספיים למימון התעשייה) ולמימון התיירות. ירידה חלה במתן הלוואות לענפי החשמל, התחבורה והמחצבים.

הגביות על הלוואות (לרבות מכירת מניות) הסתכמו ב־164 מיליון ל"י, מזה 154 מיליון ל"י גביות הממשלה על חשבון הלוואות שנתנה במסגרת תקציב הפיתוח. יתרת הזכויות של הממשלה, שנוצרו במסגרת תקציב הפיתוח, הסתכמה בסוף מארס 1963 ב־4,630 מיליון ל"י¹. בתוך זה, כ־1,190 מיליון ל"י הן השקעה במניות ואגרות חוב, (לרבות סכומים שניתנו תחילה כהלוואות

לוח ז' 13

מילואות שניתנו במסגרת תקציבי הפיתוח של הממשלה והמוסדות הלאומיים*, לפי הענף הכלכלי, 1968 ו־1969

(מיליוני ל"י)

השינוי מ־1968 ל־1969	1969	1968	
			לפי הענף הכלכלי
137	446	309	שיכון **
42	180	138	חקלאות והשקיה ***
-75	84	159	מחצבים, מכרות וקידוחי נפט
49	173	124	תעשייה ומלאכה
-27	57	84	תחבורה
-8	21	29	חשמל
8	33	25	תיירות
-31	103	134	שירותים ושונות
95	1,097	1,002	סך הכול ****
-12	56	68	לרשויות המקומיות
83	1,153	1,070	סך כל המילואות

* לרבות השתתפות בהון המניות של חברות ולמעט השקעות הממשלה והמוסדות הלאומיים.
 ** ההוצאות על מימון השיכון נרשמות כולן במסגרת מתן מילואות לציבור, גם אם חלק מהבנייה הציבורית עדיין לא נמסר בפועל למשתכנים או לחברות שיכון ציבוריות ומוחזק זמנית כמלאי בממשלה.
 *** פרט לצורכי שיכון בהתיישבות.
 **** פרט למילואות שניתנו לרשויות המקומיות.

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

הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי הייעוד * 1968 ו-1969

כלל ההוצאות		1968		1969			
1968	1969	כלל ההוצאות	כלל ההוצאות	מתן אשראי	קניות בחשבון הון	תשלומי ריבית ופירעון מילואות	הוצאות שוטפות
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)					
שירותים כלליים							
3.0	2.6	250	258	1	17	—	240
33.2	33.4	2,801	3,291	—	—	—	3,291
1.9	1.8	165	176	—	8	—	168
1.3	1.6	109	159	10	14	—	135
39.4	39.4	3,325	3,884	11	39	—	3,834
סך הכול							
שירותים סוציאליים							
9.1	8.9	768	878	94	28	—	756
7.5	7.1	638	702	8	11	—	683
2.9	3.0	245	296	9	31	—	256
3.8	4.8	318	469	445	—	—	24
23.3	23.8	1,969	2,345	556	70	—	1,719
סך הכול							
שירותים כלכליים							
6.4	5.6	541	553	184	73	—	296
7.2	6.3	607	622	277	5	—	340
4.8	3.8	405	379	60	236	—	83
1.8	1.4	151	137	46	5	—	86
20.2	17.1	1,704	1,691	567	319	—	805
סך הכול							
שירותים שאינם ניתנים לסיווג							
8.3	9.5	701	936	—	—	936	—
6.0	6.9	503	680	—	—	680	—
2.8	3.3	239	328	19	4	—	305
17.1	19.7	1,443	1,944	19	4	1,616	305
סך הכול							
100.0	100.0	8,441	9,864	1,153	432	1,616	6,663
סך הכול כללי							

* למעט ההוצאות השוטפות של מפעלי הדואר והתחבורה ולרבות העברה והלוואות לרשויות המקומיות וכלל הוצאות המוסד לביטוח לאומי.
 ** לא נזכר במקום אחר. בעיקר תחנת השידור, מחקר כללי, שירותי עלייה ישרים והוצאות המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ.
 *** פירעון מילואות לזמן ארוך.
 **** בעיקר מענקים לרשויות המקומיות.

אך הומרו בתקופה מאוחרת יותר להון מניות) ו-640 מיליון ל"י שלגביהן טרם נקבע אם ייחשבו כהלוואה או כהשקעה במניות. יתרת ההלוואות שעמדו לגבייה הסתכמה איפוא בסוף מארס 1968 ב-2,800 מיליון ל"י. ההכנסה מגביות על חשבון ההלוואות, למעט מכירת מניות, היתה שקולה בשנת 1968 כנגד 5.2 אחוזים מיתרת הלוואות אלה בסוף מארס 1969. בשנה שעברה היה שיעור הגבייה 4.6 אחוזים, בשנת 1967 — 3.4 אחוזים. חלק לא מבוטל מיתרת הלוואות זו, אין גובים עליו כלל קרן — המדובר בהלוואות שעליהן גובים ריבית בלבד ובהלוואות אשר לגביהן נדחה, או טרם נקבע, מועד הפירעון.

ו. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

בלוח ז'-14 מובא הרכב הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי הייעוד בשנים 1968 ו-1969.¹

השינוי הבולט ביותר בשנת 1969 הוא ירידת חלקן של ההוצאות על שירותים כלכליים בכלל ההוצאות, לאחר עלייה שחלה בו בשנה הקודמת. הירידה חלה בכל תחומי ההוצאות על שירותים כלכליים והתבטאה בעיקר בהוצאות על תחבורה ועל תעשייה מחצבים וקווי נפט.

עלייה חלה בחלקן של ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים המהוות את מרכיב ההוצאה הדגול ביותר של הממשלה והמוסדות הלאומיים. חלקם של אלה הגיע בשנת 1969 לכדי 33.4 אחוזים מכלל ההוצאות בדומה לחלקם בשנת 1968.

חלקם של השירותים הסוציאליים בכלל ההוצאות עלה במקצת והוא עמד בשנת 1969 על 23.8 אחוזים. במסגרת שירותים אלה חלה עלייה יחסית בהוצאות על שיוכן וירידה בהוצאות על סעד.

חלקן של ההוצאות על פירעון מילווה לזמן ארוך ותשלומי הריבית בכלל ההוצאות, המשיך לעלות זו השנה השניה. בשנת 1969 הגיע חלק זה לכדי 16.4 אחוזים מכלל ההוצאות לעומת 14.3 אחוזים בשנת 1968 ו-13.7 אחוזים בשנת 1967.

3. הרשויות המקומיות²

א. פעולות הרשויות המקומיות

בשנת 1969 נמשכה ההתרחבות בפעילותן של הרשויות המקומיות. היקף התשלומים של הרשויות, כפי שהוא נמדד ב"מאזן התשלומים" שלהן, עלה בשנה זו ב-10.3 אחוזים — והסתכם 1,068 מיליון ל"י.³

בתקבולים ממיסים ותשלומי העברה מהציבור חלה בשנת 1969 עלייה, לאחר ירידה שחלה בהם בשנת 1968, בעקבות האחדת הגבייה של מס הרכוש המוניציפאלי והממשלתי, כשהגבייה הועברה לידי מנגנון הגבייה הממשלתי. הממשלה הגדילה מצידה בשנתיים האחרונות את ההעברות לרשויות המקומיות בתמורה לתקבוליה ממיסי הרכוש המוניציפאליים. כמו כן הגדילה הממשלה את השתתפותיה האחרות במימון הרשויות המקומיות. סך התוספת בתקבולי הרשויות המקומיות,

¹ ההוצאות בלוח זה אמורות גם לגבי העברות והלוואות לרשויות המקומיות.

² הרשויות המקומיות כוללות את העיריות (לרבות הפעולות בירושלים המזרחית), המועצות המקומיות, המועצות האזוריות, המועצות הדתיות ואיגודי הערים. כמו כן נכללות ההוצאות המוניציפאליות של הקיבוצים והמושבים.

³ לפי רישום ברוטו של המילווה לזמן ארוך ורישום נטו של האשראי לזמן קצר והמילווה משאר הסקטור הציבורי וממערכת הבנקאות (על יסוד רישום נטו של כלל המילווה, עלה היקף התשלומים בשיעור של 10.6 אחוזים והסתכם ב-999 מיליון ל"י).

בעיקר בתקבולים מהממשלה היה גבוה מהגידול בהוצאותיהן, ולפיכך ירד עודף הביקוש שלהן והסתכם ב-156 מיליון ל"י לעומת 165 מיליון ל"י בשנת 1968 ו-172 מיליון ל"י בשנת 1967. עודף הביקוש של הרשויות המקומיות מומן באמצעות מילוות ואשראי נטו משאר המשק. במילוות נטו מהממשלה והמוסדות הלאומיים חלה ירידה והן הסתכמו ב-42 מיליון ל"י לעומת 56 מיליון ל"י בשנת 1968. החוב למערכת הבנקאות עלה ב-86 מיליון ל"י, לעומת עלייה של 55 מיליון ל"י בשנת 1968, והחוב למוסדות פיננסיים ומקורות אחרים בארץ (מוסדות גמל, מפעל הפיס וכן קבלנים וספקים) עלה ב-28 מיליון ל"י, לעומת עלייה של 54 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

לוח ז' - 15

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימונו, 1967 עד 1969

(מיליוני ל"י)

העלייה או מ-1968 הירידה (-) ל-1969	1969	1968	1967	
				(א) הכנסות בחשבון שוטף
12	307	295	314	מיסים
6	108	102	91	הכנסות אחרות *
89	289	200	150	העברות מהממשלה והמוסדות הלאומיים
107	704	597	555	סך הכול
				(ב) הוצאות בחשבון שוטף
45	561	516	467	צריכה **
19	114	95	109	העברות
14	74	60	50	ריבית
78	749	671	626	סך הכול
29	-45	-74	-71	(ג) החיסכון [(א) פחות (ב)]
				(ד) הוצאות בחשבון הון
15	215	200	172	קניות (בניכוי מכירות)
3	75	72	57	בניכוי : העברות נטו ***
				העברות מהממשלה
-8	29	37	14	והמוסדות הלאומיים
20	111	91	101	סך הכול
-9	156	165	172	(ה) עודף הביקוש [(ד) פחות (ג)]

מימון עודף הביקוש

				(ו) אשראי נטו
-14	42	56	14	מהממשלה והמוסדות הלאומיים
31	86	55	107	ממערכת הבנקאות
-26	28	54	51	משאר המשק
-9	156	165	172	סך הכול

* העברות מקומיות והכנסה מרכוש.

** קניות בחשבון שוטף בניכוי מכירות.

*** בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

ב. "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות

בלוח ז'-16 מובא מאזן התשלומים של הרשויות המקומיות לשנים 1968 ו-1969, לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים. בלוח זה נעשה הבחנה בין העסקות במצרים ושירותים לבין העסקות הפיננסיות. העסקות עם שאר הסקטור הציבורי נרשמו בנפרד.

1. התקבולים

תקבולי הרשויות המקומיות ממיסים עלו בשנת 1969 ב-4.1 אחוזים והסתכמו ב-307 מיליון ל"י. עלייה זו באה לאחר ירידה בתקבולים ממיסים בשנת 1968, אשר נגרמה כפי שהוסבר לעיל, בגלל העברת גביית מס הרכוש המוניציפאלי לידי הממשלה. בצירוף תקבולי הרשויות מהממשלה בגין מיסי הרכוש המוניציפאליים, הסתכמו תקבולי הרשויות ממיסים בשנת 1969 בכ-415 מיליון ל"י, עלייה של 13 אחוזים, לעומת עלייה של כ-16 אחוזים בשנת 1968.

בשתי השנים האחרונות לא חלו כמעט העלאות בשיעורי המיסים המוניציפאליים, לאחר שבשנים 1966 ו-1967 נכנסו לתוקפן העלאות גבוהות בשיעור הארנונות השונות, מיסי העסקים והאגרות על שירותים שונים ברוב הרשויות המקומיות. בעוד שהגידול בהכנסות ממיסים בשנים 1966 ו-1967 הוסבר בעליית שיעור המס, נבע הגידול בהכנסות ממיסים בשנים 1968 ו-1969 בעיקר מההתאוששות בשוק נכסי דלא נידי ומהעלייה בהתחלות בנייה, שגררו הגדלת הכנסות הרשויות המקומיות הקשורות בבנייה ומקרקעין.

תקבולי החובה האחרים (פרט למיסים) הסתכמו בשנת 1968 ב-212 מיליון ל"י. כ-45 אחוזים מכלל ההכנסות מתשלומי החובה באו מבעלי בתים ומגרשים, שהזיבו בהשתתפות בהוצאות פיתוח של כבישים, מדרכות וביוב ובעד התקנת מדי מים. בתקבולים אלה חלה עלייה והם הסתכמו ב-95 מיליון ל"י. כ-105 מיליון ל"י גבו הרשויות כדמי השתתפות בשירותים, לרבות אגרות חינוך בבתי ספר יסודיים, ושכר לימוד במוסדות חינוך שונים.

2. השתתפות הממשלה והמוסדות הלאומיים

העלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים החלה בראשית שנת הכספים 1966/67, לאחר שהממשלה מנעה במשך קרוב לארבע שנים העלאה בהם במסגרת מדיניות היציבות במחירים שבה נקטה. בתמורה לכך, הגדילה הממשלה את המענק הכללי לרשויות ואת השתתפותה בתקציבי פעולות שונות שלהן. עם הפשרת הקפאת המיסים המוניציפאליים חלה בשנת 1966 האטה בגידול המענק הכללי וההשתתפויות האחרות של הממשלה בפעולות הרשויות המקומיות.

העלאות שיעורי המיסים הביאו לעלייה מעטה בלבד בתקבולי הרשויות המקומיות בגלל האטה בפעילות הכלכלית והשפל בשוק המקרקעין ובבנייה. הממשלה נחלצה לעזרת הרשויות המקומיות על ידי קונסולידציה של חובותיהן ותמיכות כספיות שונות, ביניהן כיסוי הגירעון בבתי החולים העירוניים וכיסוי הוצאות הרשויות המקומיות על שכר לימוד מודרג. כנגד זה נתחייבו הרשויות, במסגרת הסכם שנקבע בין הממשלה למרכז השלטון המקומי, לפעול לצמצום המנגנון וההוצאות המינהליות שלהן ולצמצם את הוצאות הפיתוח במשך ארבע שנים, החל משנת הכספים 1966/67, עד לכדי 50 אחוזים מהיקף הוצאות הפיתוח שהוצאו בארבע השנים שקדמו לשנה זו. החל בשנת 1968 הגדילה הממשלה את השתתפויותיה בתקציבי הרשויות, לאחר האחדת מס הרכוש העירוני והממשלתי.

ההשתתפות נטו של הממשלה והמוסדות הלאומיים בקציבי הרשויות המקומיות¹ עלתה בשנת

¹ הקצבות, מענקים ומתן מלוואות נטו — בניכוי תשלומי ריבית מצד הרשויות המקומיות והשתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי סוג התקבולים והתשלומים, 1968 ו-1969

תקבולים	1968	1969	העלייה או הירידה (-) מ-1968 ל-1969	תשלומים	1968	1969	העלייה או הירידה (-) מ-1968 ל-1969
העברות ועסקות במוצרים ובשירותים							
מיסים	295	307	12	קניות :	519	565	46
הכנסות שובות	200	212	12	בחשבון שוטף	205	220	15
				בחשבון הון	60	74	14
				תשלומי ריבית	113	134	21
סך הכול	495	519	24	תשלומי העברה	897	993	96
				סך הכול			
עסקות פיננסיות							
מילוות לזמן ארוך	86	83	-3	השתתפות בהון חברות	6	6	—
מילוות ואשראי ממערכת הבנקאות	55	86	31	פירעון מילוות לזמן ארוך	65	69	4
אשראי לזמן קצר	39	20	-19				
סך הכול	180	189	9	סך הכול	71	75	4
עסקות עם שאר הסקטור הציבורי							
מהממשלה והמוסדות הלאומיים	237	318	81				
השתתפות נטו	56	42	-14				
מילוות נטו	293	360	67				
סך הכול	968	1,068	100	סך כל התשלומים	968	1,068	100
סך כל התקבולים							

1969 ב-67 מיליון ל"י והסתכמה ב-360 מיליון ל"י. המרכיב העיקרי בעלייה זו הוא הגידול במענקים הרגילים והמיוחדים הניתנים לרשויות המקומיות¹ אשר עלו ב-50 מיליון ל"י והסתכמו ב-105 מיליון ל"י. חלק נוסף בעלייה הוא הגידול ב"הכנסה המועברת". הכנסה זו מורכבת מכ-60 אחוזים מהתקבולים ממסי הרכוש, מ-5 אחוזים מהכנסות מס קנייה ומ-40 אחוזים מהכנסות דמי רישיונות כלי רכב שגובה הממשלה. בהקצבות אלה חלה עלייה של כ-30 מיליון ל"י עקב העלייה בתקבולי הממשלה ממסים, והם הסתכמו בשנת 1969 ב-140 מיליון ל"י.

פרט להשתתפויות של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות, משתתפים משרדי הממשלה השונים והמוסדות הלאומיים בהוצאות הרשויות המקומיות, כגון: השתתפות משרד העבודה בעבודה יזומה, השתתפות משרד התחבורה והקרן למניעת תאונות דרכים בביצוע עבודות בטיחות שונות, השתתפות קרן הארנונה בהוצאות שירותי כבאות, השתתפות משרדי הסעד, הבריאות, החינוך והדתות בהוצאות של שירותים סוציאליים וכן מענקים לבנייה מתקציב הפיתוח של הממשלה ומקרן החינוך של המוסדות הלאומיים. סכום ההשתתפויות האלה עמד בשנת 1969 על 70 מיליון ל"י בדומה לסכום מהשנה הקודמת.

סך המילואות נטו מהממשלה והמוסדות הלאומיים ירד מ-56 ל-42 מיליון ל"י. מרבית המילואות ניתנים מתוך תקציב הפיתוח של הממשלה, כשליש מהם ניתן למטרות השקעה במוסדות חינוך והשאר למימון והשקעות בתחום השירותים המוניציפאליים; כבישים ומדרכות, ביוב, תאורה, מפעלי מים בניינים ציבוריים ומקלטים.

3. התשלומים

הוצאות הרשויות המקומיות, למעט פירעון חובות, עלו בשנת 1969 ב-10.7 אחוזים, והסתכמו ב-993 מיליון ל"י.

צריכת הרשויות המקומיות² עלתה ב-8.7 אחוזים והסתכמה ב-561 מיליון ל"י, בתוכם 382 מיליון ל"י הוצאות על שכר ומשכורת. אלה עלו בשנת 1969 ב-9 אחוזים, כשמרכיבי העלייה הם גידול של 5.5 אחוזים במספר המועסקים ועליית השכר הממוצע למועסק ב-3.3 אחוזים. בתשלומי ההעברה חלה בשנת 1969 עלייה והם הסתכמו ב-134 מיליון ל"י, מתוך אלה 30 מיליון ל"י העברות למוסדות שלא למטרות רווח (מוסדות חינוך ובריאות), ו-104 מיליון ל"י העברות אחרות לציבור.

השקעות הרשויות המקומיות המשיכו לעלות זו השנה השנייה והן הסתכמו ב-220 מיליון ל"י. עלייה חלה בכל תחומי ההשקעות: בתחום החינוך, (ההשקעות בתחום זה מהוות למעלה ממחצית ההשקעות של הרשויות) בתחום ההשקעות בסלילת כבישים, התקנת מדרכות וסידורי תנועה (המהוות כרבע מכלל ההשקעות של הרשויות) ובתום ההשקעות בשירותים מוניציפאליים שונים.

4. עסקות פיננסיות

התקבולים ממילואות נטו, פרט למילואות מהממשלה והמוסדות הלאומיים, הסתכמו בשנת 1969 ב-124 מיליון ל"י — לעומת 109 מיליון ל"י בשנת 1968, מרבית המילואות נתקבלו ממוסדות בנקאיים וכספיים ומוסדות גמל והיתרה ממפעל הפיס ומקבלנים וספקים. העלייה בסך האשראי נטו שנתקבל בשנת 1969 באה מגידול ניכר בחוב למערכת הבנקאות אשר קוּזו במקצת על ידי ירידה באשראי לזמן קצר — בעיקר אשראי ספקים וקבלנים — וירידה בחוב למוסדות פיננסיים.

¹ לצורך חלוקת המענקים מסווגות הרשויות לפי קריטריונים שונים כגון — מבנה הגילים של האוכלוסייה ברשות המקומית, גודל האוכלוסייה, תקבולי הרשות לנפש מסוגי מיסים שונים וממוצע הוצאות הסעד של הרשות לנפש. לפי קריטריונים אלה סווגו הרשויות המקומיות ל-10 סוגים אשר בכל אחד מהם שונה גובה המענק לנפש.

² הקניות השוטפות בניכוי מכירות.

ג. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות לפי הייעוד מובא בלוח ז' 17.

הרשויות פועלות בעיקר בתחומי החינוך, הסעד והשירותים המוניציפאליים המובהקים, כגון – תברואה וביוב, תאורת רחובות, כבאות, גינון, תכנון ערים ופיקוח על בנייה. בתחום הכלכלי מצטמצמות פעולותיהן לענף התחבורה: סלילת כבישים, מדרכות והתקנת סידורי תנועה.

כמחצית הוצאות הרשויות המקומיות הן על שירותים סוציאליים. השינוי העיקרי בתחום זה בשנת 1969 היה ירידת חלקן של ההוצאות על חינוך תרבות ודת.

בחלקן של ההוצאות על שירותים מוניציפאליים חלה עליית מה, והן היוו בשנת 1969 18.2 אחוזים מכלל הוצאות הרשויות. חלקן של ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים עלה אף הוא והגיע ל-9.8 אחוזים, לעלייה זו תרם הגידול בהוצאות על סידורי תנועה וכבישים. העלייה בתשלומי הריבית ופירעון החוב הגדילה את חלקם בסך ההוצאות עד ל-13.4 אחוזים לעומת 12.9 אחוזים בשנת 1968 ו-11.31 אחוזים בשנת 1967.

לוח ז' 17

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות * לפי הייעוד, 1968 ו-1969

1969	1968	1969	1968	
(מיליוני ל"י)		(אחוזים)		
				שירותים כלליים
87	96	9.0	9.0	מינהל כללי
16	22	2.0	1.6	ביטחון
173	194	18.2	17.9	שירותים מוניציפאליים
276	312	29.2	28.5	סך הכול
				שירותים סוציאליים
383	398	37.2	39.6	חינוך, תרבות ודת
38	52	4.9	3.9	בריאות
51	54	5.1	5.3	סעד
7	4	0.4	0.7	שיכון
479	508	47.6	49.5	סך הכול
				שירותים כלכליים
7	17	1.6	0.7	חקלאות
65	81	7.5	6.7	תחבורה
16	7	0.7	1.7	שירותים כלכליים אחרים
88	105	9.8	9.1	סך הכול
				שירותים שאינם ניתנים לסיווג
60	74	6.9	6.2	ריבית
65	69	6.5	6.7	פירעון מילווה **
125	143	13.4	12.9	סך הכול
968	1,068	100.0	100.0	סך הכול כללי

* פרט להוצאות שוטפות של מפעלי המים והתחבורה.

** פירעון מילווה לזמן ארוך.