

הסקטור הציבורי

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי ירד השנה מ-2.8 אחוזי תוצר לאחוז אחד, תוך התפתחות לא-אחידה בהרכבו. השילוב של עליית הביקושים המקומיים, ובעיקר עלייה תלולה של מחירים הממוצע – כתוצאה מתוספות השכר הגדולות על פי ההסכמים בסקטור הציבורי – נמנה עם הגורמים המרכזיים בהסבר ההאצה בפעילות ובעליית המחירים השנה. ירידת הגירעון נבעה ברובה מגורמים שהשפעתם על הפעילות המקומית השנה היתה זניחה: עלייה חריגה של תקבולי מס החברות הקשורה לפעילות של שנים קודמות, ירידה של תשלומי ההעברה על חשבון הון – עם הפסקת מעורבות הממשלה בשוק הדיור, וירידת היבוא הביטחוני. מעבר לכך, ירד משקל תשלומי הרבית בתוצר, עקב הירידה התלולה – ב-7 נקודות אחוז – של יחס החוב לתוצר.

ניתוח עלייתו של משקל המס תוך התחשבות בגורמים החריגים שהשפיעו עליו, מראה, כי השנה לא היה שינוי בנטל המס יחסית ל-1993. ירידה מסוימת של שיעורי המס הסטטוטוריים לא תורגמה לירידת תקבולי המס, עקב גידול רב של תקבולי המסים הישירים – כתוצאה מהגידול המואץ של הפעילות ומהפרוגרסיביות במס ההכנסה. ניתוח הגירעון לפי הגופים המרכיבים את הסקטור הציבורי עד 1993 מראה, כי גירעון הממשלה פחת בשנים האחרונות, הודות למשמעת ההדוקה, הנובעת מהחוק להפחתת הגירעון, ואילו גירעון הרשויות המקומיות עלה ב-1993 עלייה תלולה.

1. קווי התפתחות עיקריים¹

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי ירד השנה מ-2.8 אחוזי תוצר לאחוז אחד (לוח ה'-1), תוך התפתחות לא-אחידה בהרכבו: סך הביקושים המקומיים עלה ב-4.6 אחוזים, תוך עלייה בת 15.6 אחוזים של מחירים הממוצע (לוח ה'-5); זאת כתוצאה מתוספות השכר במסגרת ההסכמים של הסקטור הציבורי. ירידת הגירעון נבעה ברובה מגורמים שהשפעתם על הפעילות המקומית השנה היתה זניחה: עלייה חריגה של תקבולי מס החברות הקשורה לפעילות של שנים קודמות, ירידה של תשלומי ההעברה על חשבון הון – עם הפסקת מעורבות הממשלה בשוק הדיור, וירידת היבוא הביטחוני. מעבר לכך ירד משקל תשלומי הריבית בתוצר, עקב הירידה התלולה של משקל החוב הפנימי בתוצר.

ניתוח השפעתה של המדיניות הפיסקאלית מחייב, במיוחד השנה, הפרדה בין הטווח הקצר לטווח הארוך. בטווח הקצר התברר בדיעבד, כי תנאי הרקע המקרו-כלכליים השתנו: בשנים האחרונות הבעיה המרכזית הייתה שיעור האבטלה הגבוה, שהגיע ליותר מ-11 אחוזים ב-1992. ערב הדיונים על תקציב הממשלה ל-1994 עמדה רמת האבטלה על 10 אחוזים, מעבר לרמה ששררה לפני תחילת גל העלייה. לעומת זאת השנה ירדה רמת האבטלה ל-7.8 אחוזים, במקביל להאצת עלייתם של המחירים, שאימה

¹ השינויים שהוכנסו השנה הם: א. סדרת רווחי בנק ישראל, שהתבססה עד כה על רווחים נומינליים, הוחלפה בחישוב המתבסס על רווחים ריאליים; כתוצאה מכך עורכן הגירעון בהשוואה לפרסומי רוח בנק ישראל משנים קודמות (לוח ה'-1). ב. הוצג מימון הגירעון (לוח ה'-1). ג. הוצגה חלוקה של הגירעון לפי הגופים השונים המרכיבים את הסקטור הציבורי, וזאת לתקופה עד 1993 (לוח ה'-4).

לוח ה' - 1

ההוצאות, ההכנסות והגירעון הציבורי, 1980 עד 1994

מיליוני ש"ח	אחוזים מתוך התל"ג													
מחירים שוטפים	1994	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1994-1985	1984-1980	
1. סך ההכנסות	115,944	53.1	53.8	54.3	54.3	54.5	53.9	57.7	61.6	68.0	71.9	58.3	62.2	א. ההכנסות המקומיות
א. ההכנסות המקומיות	103,797	47.5	46.6	46.2	44.8	45.3	45.1	48.8	50.8	52.0	49.7	47.7	50.1	ב. ההכנסות מחו"ל
ב. ההכנסות מחו"ל	12,147	5.6	7.2	8.1	9.4	9.2	8.8	8.8	10.9	16.0	22.3	10.6	12.1	2. סך ההוצאות הציבוריות
2. סך ההוצאות הציבוריות	118,101	54.0	56.6	57.2	58.6	58.7	59.5	60.1	61.6	64.0	70.4	60.1	75.0	א. ההוצאות הציבוריות המקומיות
א. ההוצאות הציבוריות המקומיות	107,973	49.4	51.0	52.4	52.2	52.4	52.9	52.1	52.1	52.6	55.9	52.3	63.7	ב. ההוצאות הציבוריות בחו"ל
ב. ההוצאות הציבוריות בחו"ל	10,128	4.6	5.7	4.8	6.4	6.4	6.6	7.6	9.5	11.4	14.5	7.8	11.3	3. הגירעון (-)/העודף (+) הציבורי
3. הגירעון (-)/העודף (+) הציבורי	-2157	-1.0	-2.8	-2.9	-4.3	-4.2	-5.6	-2.5	0.0	4.0	1.5	-1.8	-12.8	הכולל
הכולל	-4176	-1.9	-4.4	-6.2	-7.3	-7.1	-7.8	-3.6	-1.3	-0.7	-6.2	-4.6	-13.6	א. המקומי
א. המקומי	2,019	0.9	1.6	3.2	3.0	2.8	2.2	1.2	1.3	4.6	7.8	2.9	0.8	ב. חו"ל
ב. חו"ל														4. מימון הגירעון (+)/העודף (-)
4. מימון הגירעון (+)/העודף (-)	2,157	1.0	2.8	2.9	4.3	4.2	5.6	2.5	-0.0	-4.0	-1.5			הציבורי הכולל
הציבורי הכולל	3,757	1.7	-0.5	1.7	-0.3	-2.6	-5.3	5.1	-4.2	-3.1	-5.9			א. גיוס ההון מחו"ל
א. גיוס ההון מחו"ל	1,903	0.9	1.0	0.5	0.6	0.5	0.7	-1.4	2.3	1.7	6.9			ב. השינוי בבסיס הכסף
ב. השינוי בבסיס הכסף	1,756	0.8	3.0	2.9	4.6	2.7	8.7	-1.2	0.7	-1.9	2.4			ג. גיוס ההון המקומי
ג. גיוס ההון המקומי	1,158	0.5	2.4	1.8	3.2	1.5	7.7	3.8	0.2	-3.9	-1.9			באמצעות הממשלה
באמצעות הממשלה	116	0.1	-0.1	0.0	-0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0			מזה מכירת נכסים
מזה מכירת נכסים	598	0.3	0.6	1.1	1.4	1.2	1.0	-5.1	0.5	2.0	4.3			באמצעות בנק ישראל
באמצעות בנק ישראל	(5,259)	-2.4	-0.8	-2.3	-1.2	3.6	1.5	0.0	1.2	-0.7	-4.9			ד. שארית'
ד. שארית'	210,099	92	99	102	108	112	124	119	133	144	172			5. החוב הציבורי באחוזי תמ"ג ²
5. החוב הציבורי באחוזי תמ"ג ²	164,882	72	78	81	90	93	100	92	106	110	126			א. פנימי
א. פנימי	45,217	20	21	21	18	19	24	27	27	34	46			ב. חיצוני

- (1) הסעיפים 4' עד 4'ג' אינם מסבירים את מימון הגירעון במלואו בעיקר משתי סיבות: א. חישוב הגירעון מבוסס על העיקרון הסטטיסטי שלפיו נרשמות הפעולות הכלכליות בעת היווצרותן (בניגוד לעיקרון הקופתי, שעל פיו הפעולות נרשמות בעת התשלום עבורן; לפיכך חלק מהמימון הנרשם בכל שנה מתייחס לפעולות של שנה קודמת). ב. מימון הגירעון מבוסס על פעילות הממשלה, בלי להביא בחשבון את פעילות האשראי של שאר הגופים המרכיבים את הסקטור הציבורי (בעיקר הרשויות המקומיות).
- (2) במחירי סוף שנה.
- הגדרות:
- החוב הציבורי הפנימי — סך ההתחייבויות של הממשלה ובנק ישראל בסוף השנה (לא כולל רשויות מקומיות ומלכ"רים צבוריים ולא כולל את מחויבות הממשלה לגבי המניות הבנקאיות שבהסדר). החוב הציבורי החיצוני — סך ההתחייבויות הסקטור הציבורי לחו"ל בניכוי יתרות מטבע החוץ (השינוי ביתרות מטבע החוץ של המשק, בניכוי החוזר קרן).
- ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים בנק ישראל.

כבר במהלך המחצית הראשונה על האפשרות לקיים את יעד האינפלציה לשנה זו — 8 אחוזים. השילוב של גידול הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי, ועליית השכר התלולה של העובדים בסקטור זה, שתרמה תרומה מכרעת להתרחבות הצריכה הפרטית, נמנה עם הגורמים המרכזיים בהסבר ההאצה של הפעילות ושל עליית המחירים השנה. על רקע התפתחות זו ניתן לקבוע כי בדיעבד היתה למדיניות הפיסקאלית השפעה מרחיבה בטווח הקצר.

מספר תהליכים בעלי משמעות כלכלית ארוכת טווח המתרחשים בסקטור הציבורי בשנים האחרונות, נמשכו גם השנה. הבולט שבהם הוא ההורדה התלולה של משקל החוב הציבורי בתוצר, כתוצאה מהחשת גידולו של התוצר וירידת הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי. תהליך זה ניוון מהורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר — בעיקר משקלם של ההוצאה הביטחונית ושל תשלומי הריבית על החוב הפנימי — תהליכים שנמשכו השנה. עם זאת, בניגוד למגמה של השנים האחרונות הסתמן השנה שינוי בהרכב ההוצאה — בעקבות עלייה מסוימת של משקל הצריכה הציבורית כתוצאה מתוספות השכר, הצפויים להשפיע גם על 1995. שינוי זה מאיים על המשך מגמת ההורדה של ההוצאה הציבורית בשנים הבאות, שהוא תנאי הכרחי להפחתת נטל המס בעתיד — גורם מרכזי להתחזקותו של תהליך צמיחה בריקיימא. תהליך חיובי בשנים האחרונות הוא הגדלה של השקעות הסקטור הציבורי, בעיקר בתשתית הכבישים, לאחר שבשנות השמונים ירדה רמתן של השקעות אלו ל־3 אחוזי תוצר. השנה התבטאה מגמת ההתאוששות בתחום זה בשמירת משקלן של ההשקעות ברמה הגבוהה יחסית של אשתקד — מעל 4 אחוזי תוצר (לוח ה'–2).

אף שירידה מתמשכת של ההוצאה הציבורית מצדיקה הורדה פרמננטית של משקל המס בתוצר, נעצר בשנים האחרונות תהליך הורדתו, כפי שעולה מניתוח המתחשב בגורמים החריגים שהשפיעו על תקבולי המס. (ראה סעיף 2.) נטל המס לא השתנה, למרות הורדה מסוימת של השיעורים הסטטוטוריים, וזאת בעיקר מפני עלייה תלולה של תקבולי המסים הישירים. גם הפחתה משמעותית יותר של שיעורי המס בשלוש השנים האחרונות היתה מתיישבת עם עמידה בחוק להפחתת הגירעון, שכן הגירעון המקומי של הממשלה היה נמוך בכאחוז תוצר (בממוצע) מהתקרה השנתית שנקבעה בחוק². השנה הגישה הממשלה תקציב נוסף, לראשונה מאז 1990, שאיפשר לייעד תוספת הכנסות של כ־5.6 מיליארדי ש"ח לסעיפי הוצאה שלא תוכננו בתקציב המקורי — בעיקר תוספת השכר על פי ההסכמים בסקטור הציבורי, תמיכה לגופים שנקלעו למשבר ויישום הסכם האוטונומיה.

ניתוח הגירעון הכולל על פי הגופים השונים המרכיבים את הסקטור הציבורי לתקופה 1988 עד 1993 (לוח ה'–4) מראה, כי בעוד שגירעון הממשלה הולך וקטן בשנים האחרונות, כתוצאה מהמשמעת התקציבית ההדוקה במסגרת החוק להפחתת הגירעון, גדל גירעון הרשויות המקומיות בשיעור חדר ב־1993. כתוצאה מכך התקרב גירעונן באותה שנה לזה של הממשלה, התפתחות הפוגעת במידה מסוימת באמינותה של המדיניות הכוללת בתחום הסקטור הציבורי.

הצריכה האזרחית לנפש עלתה השנה לרמה גבוהה מזו ששררה לפני גל העלייה (לוח ה'–6). עיקר העלייה נבע מגידול תשומת עבודה בשיעור של 5.7 אחוזים, בהשוואה ל 2.4 אחוזים ב־1993 (לוח ה'–נ'–1). לעומת זאת נרשמה ירידה מסוימת של תשומת העבודה בצריכה הביטחונית, בהמשך למגמה של השנים האחרונות. עליית מחירי הצריכה נבעה השנה מהסכמי השכר, שמטרתם המקורית היתה לשפר את מעמדן היחסי של קבוצות עובדים ששכרם היחסי נשחק — בעיקר בחינוך. עם זאת התגלגלו תוספות אלו במהרה לשאר הסקטור הציבורי האזרחי ולסקטור הביטחוני, בשיעורים שעמדו בניגוד ברור ליעד האינפלציה השנתי.

² נשאלת השאלה, אם הפחתה משמעותית של שיעורי המס ב־1994 היתה מתיישבת עם הנסיבות המקוריות לכלליות של הטווח הקצר, כפי שהן תוארו לעיל. סוגייה זו נדונה בסעיף 22.

לוח ה' - 2

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי לפי סיווג לחשבון שוטף ולחשבון ההון, 1987 עד 1994

מחירים שוטפים מיליוני ש"ח	אחוזים מתוך התל"ג							
	1994	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
הכנסות הסקטור הציבורי — סך הכול	115,944	53.1	53.8	54.3	54.3	54.5	53.9	57.7
ההכנסות השוטפות	105,599	48.3	49.0	50.0	49.9	50.2	49.9	54.0
ההכנסות מרכוש	3,683	1.7	1.9	2.5	2.8	2.7	2.3	2.2
מזה: ההכנסות מריבית בחו"ל	629	0.3	0.6	1.0	1.3	1.2	1.1	0.8
ההעברות מהציבור על חשבון השוטף	2,324	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1
המסים העקיפים — על ייצור מקומי	31,812	14.6	14.7	15.5	14.9	14.3	13.7	13.8
— על יבוא אזורי	12,049	5.5	5.9	6.3	5.9	5.6	5.5	7.5
המסים הישירים ותשלומי החובה	34,209	15.7	14.3	13.2	12.6	13.7	14.5	16.3
הכנסות הביטוח הלאומי	10,564	4.8	4.8	4.7	5.0	5.3	5.4	5.5
ההעברות הבינממשלתיות	9,060	4.1	5.3	5.8	6.7	6.4	6.4	6.8
ההעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"רים הציבוריים	1,898	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.0	0.9
הכנסות על חשבון ההון	10,345	4.7	4.9	4.3	4.4	4.3	4.0	3.7
תשלומי ההעברה מהציבור על חשבון ההון	6,867	3.1	3.1	2.4	2.5	2.2	2.0	1.7
בלאי ציבורי	2,918	1.3	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7
ההעברות לסקטור הציבורי על חשבון ההון מחו"ל	560	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3

לוח ה' - 2 (המשך)

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי לפי סיווג לחשבון שוטף ולחשבון ההון, 1986 עד 1994

מיליוני ש"ח	אחוזים מתוך התל"ג								
מחירים שוטפים	1994	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
118,101	54.0	56.6	57.2	58.6	58.7	59.5	60.1	61.6	הוצאות הסקטור הציבורי — סך הכול
104,092	47.6	49.2	49.6	51.8	53.9	53.9	54.7	57.1	ההוצאות השוטפות
55,334	25.3	25.1	25.6	25.9	27.1	27.1	26.9	26.9	הוצאות — לצריכה מקומית ולנמ"א
4,534	2.1	2.9	2.2	3.7	3.3	3.2	3.7	5.0	ליכוא ביטחוני ¹
11,184	5.1	5.7	5.9	6.3	6.8	6.8	6.5	7.1	תשלומי הריבית בארץ
4,702	2.2	2.2	2.2	2.3	2.7	3.1	3.5	4.0	תשלומי הריבית בחו"ל
5,116	2.3	2.6	3.1	2.9	3.2	3.7	4.4	4.5	תמיכות ורכיבי תמורה נוספים
23,222	10.6	10.8	10.6	10.7	10.8	10.1	9.7	9.6	תשלומי ההעברה השוטפים ברוטו
14,009	6.4	7.5	7.6	6.8	4.8	5.6	5.5	4.5	ההוצאות על חשבון ההון
9,259	4.2	4.3	3.7	3.4	2.8	2.6	2.7	2.5	השקעות הסקטור הציבורי
4,323	2.0	2.7	3.8	3.3	1.6	1.2	1.4	1.4	תשלומי ההעברה על חשבון ההון
427	0.2	0.4	0.1	0.1	0.5	1.8	1.4	0.6	פירעון מילווה חובה
									העודף (+) / הגירעון (-)
1,507	0.7	-0.2	0.4	-1.9	-3.7	-4.0	-0.7	0.7	השוטף (היסכון נקי)
4,425	2.0	1.2	1.9	-0.4	-2.1	-2.3	1.0	2.5	ההיסכון הגולמי
-2157	-1.0	-2.8	-2.9	-4.3	-4.2	-5.6	-2.5	0.0	הגירעון הכולל (השוטף + ההון)

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

השנה עלו מאוד המסים הישירים, במקביל לירידה מסוימת של משקל המסים העקיפים על הייצור המקומי ומסי היבוא (לוח ה'-8). גידול המסים הישירים מוסבר בעלייה תלולה של תקבולי מס החברות — כי שיטת הגבייה של המס מביאה בחשבון רווחים משנים קודמות, וכן של מס ההכנסה על שכר — עקב הגידול הרב של תשומת העבודה, הפרוגרסיביות של מערכת המס ועליית מחירו היחסי של השכר בסקטור הציבורי. התפתחויות אלו החזירו את המסים הישירים לקטגוריה הגדולה ביותר בתקבולי המסים — התפתחות המגבירה את הפרוגרסיביות של מערכת המס, אך מעלה את המס האפקטיבי על החיסכון.

משקל תשלומי ההעברה ירד, עקב ירידה של תשלומי ההעברה על חשבון הון — בעיקר בסעיף השיכון ומילווה החובה (לוח ה'-10). גם התמיכות לפירמות ירדו השנה, עקב ביטול ביטוח השער ליצואנים והפחתת המענקים להתיישבות.

2. המדיניות הפיסקאלית

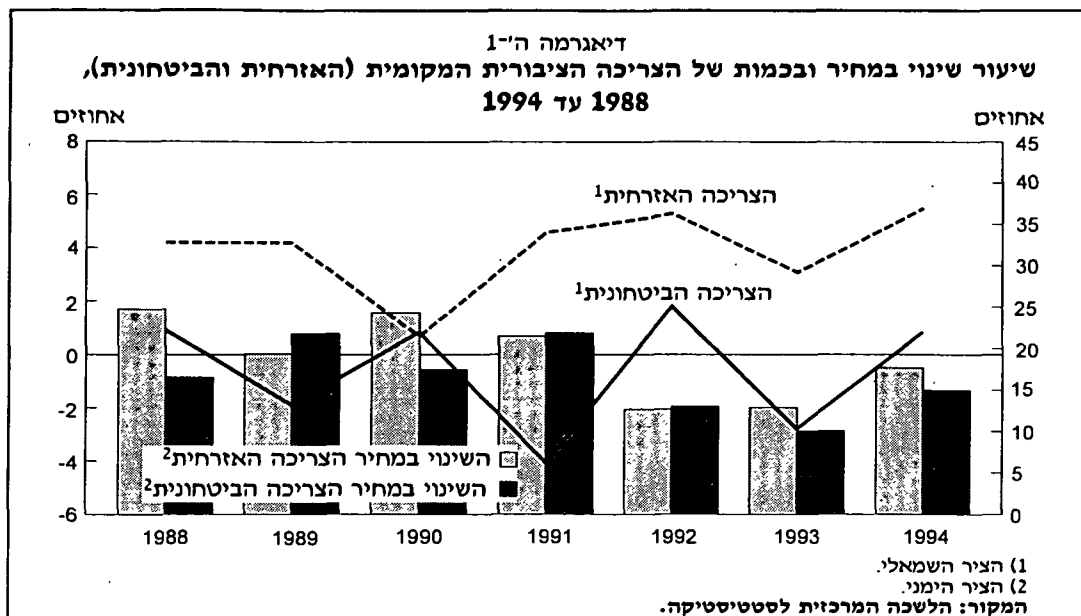
א. המדיניות הפיסקאלית ב-1994

הרגש העיקרי של המדיניות המקרר-כלכלית בשנים האחרונות הושם בהקטנת האבטלה, שעלתה מכ-9 אחוזים ערב גל העלייה לרמה שמעל 11 אחוזים ב-1992. לקראת הדיונים על תקציב הממשלה לשנת 1994 היה שיעור האבטלה 10 אחוזים, גבוה מזה שקדם לגל העלייה. לעומת זאת השנה התרחבה מאוד התעסוקה — מעבר לגידולו של כוח העבודה, תוך ירידת שיעור האבטלה ל-7.8 אחוזים. במקביל הסתמנה האצה בעליית המחירים, וזו איימה כבר במהלך המחצית הראשונה של השנה על האפשרות לקיים את היעד שקבעה המדיניות הכלכלית — עלייה של 8 אחוזים במונחים שנתיים. בהקשר זה נשאלת השאלה, אם המדיניות הפיסקאלית היתה מייצבת בטווח הקצר, כלומר אם היא פעלה למיתון המגמות המקרר-כלכליות שהסתמנו במהלך השנה, או סייעה להאצה של הפעילות ושל עליית המחירים. האינדיקטורים ללחץ על המקורות המקומיים מראים, כי גידול הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי כשלעצמו לא לחץ על המקורות, אך השילוב של האצה קלה בקצב עלייתם ותוספות השכר הגדולות על פי ההסכמים בסקטור הציבורי היה השנה גורם מרכזי בהסבר ההאצה בפעילות ובעליית המחירים.³ סך הביקושים המקומיים עלה ב-4.6 אחוזים, לאחר עלייה של 4.3 אחוזים ב-1993.⁴ מחיר הצריכה המקומית עלה בכ-17 אחוזים (לוח ה'-5), כתוצאה מהסכמי השכר שנחתמו בסקטור הציבורי, אשר הביאו לעליות מחירים של כ-23 אחוזים בתשומת העבודה האזרחית ושל כ-22 אחוזים בתשומת העבודה הביטחונית (לוח ה'-ג'-1). תוספות שכר אלו ניתנו בחלקן כפיצוי לסקטורים מסוימים, ששכרם היחסי נשחק על פני זמן, כגון חינוך, אך עברו במהרה לקבוצות אחרות בסקטור הציבורי ולמגזר הביטחוני. תוספות השכר לקבוצות האחרונות עמדו בסתירה ברורה ליעד השנתי בתחום האינפלציה, והן נמנות עם הגורמים המרכזיים לגידולה של הצריכה הפרטית. (ראה פרק ב').

הגידול הכמותי בביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי עיקרו גידול של הצריכה האזרחית המקומית, שעלתה ב-5.5 אחוזים, לאחר עלייה בת 3.1 אחוזים בשנה הקודמת וכ-5 אחוזים בממוצע

³ על פי מספר אינדיקטורים תורגמה עליית המחירים גם להאצה מסוימת של שיעור האינפלציה. (ראה פרק ג').

⁴ נתוני הביקושים המקומיים אינם כוללים את השפעת הבנייה למגורים שביזמת הסקטור הציבורי, הבאה לידי ביטוי בטווח הקצר. הביקושים המקומיים כולל בנייה עלו ב-2.8 אחוזים, בהשוואה לירידה של כ-5 אחוזים ב-1993 (לוח ה'-5).



בשנים 1991 ו-1992 — אף הן שנים של צמיחה מהירה. רוב ההתרחבות היה בתשומת העבודה האזרחית, שגדלה ב-5.7 אחוזים, הרבה מעבר לממוצע של חמש השנים הקודמות — 2.6 אחוזים לשנה. חלק מהסבר גידולה הרב של ההוצאה נעוץ השנה בתוספת החריגה בשיעור המס, שנבעה מהכנסות ממיסוי פעילות משנים קודמות (מס חברות) ומעלייה חריגה של תקבולי מסי הרכוש — עקב העלייה התלולה של מחירי הדיור — כפי שניתן ללמוד מהלוח הבא:

הכנסות חריגות ממסים, 1989 עד 1994 (באחוזי תוצר)					
1994	1993	1992	1991	1990	1989
סך המסים					
40.6	39.7	39.7	38.4	38.9	39.1
סך המסים ללא מסי רכוש					
41.7	40.7	40.4	39.0	39.7	39.8
כולל מסי רכוש¹					
1.0	0.1	-0.8	-0.8	0.2	0.8
הכנסות חריגות ממסים²					
0.2	0.1	0	0.1	0.2	0.1
מסי רכוש					
0.8	0	-0.8	-0.9	0	0.7
מס חברות					
סך המסים ללא הכנסות חריגות					
39.6	39.6	40.5	39.2	38.7	38.3
סך המסים ללא מסי רכוש					
40.7	40.6	41.2	39.8	39.5	39.0
כולל מסי רכוש					

(1) ראה הערות ללוח ה-8. הגדרה זו מוסיפה להגדרה המקובלת את מס הרכישה ומס השבח.
(2) ההכנסות החריגות ממסי רכוש חושבו על פי הפער שבין מדר הדיור למדר המחירים לצרכן. ההכנסות החריגות ממס חברות חושבו על פי הפער שבין המס האפקטיבי הממוצע לתקופה 1989-1994 לבין ההכנסות בפועל, כשבסיס המס הוא התמורה להון.

הממצאים המוצגים בלוח מראים, כי בניכוי ההכנסות החריגות, לא השתנה נטל המס השנה. בדעבד איפשרו ההכנסות החריגות להגדיל את ההוצאה הממשלתית בלי לגרום להפרת החוק להפחתת הגירעון. עם זאת, כדי לממש את ההוצאות הנוספות הגישה הממשלה תקציב נוסף, דבר שמגדיל את מסגרת התקציב בהשוואה לתקציב המקורי. (ראה תיבה להלן.) לפיכך, כדי לדעת אם גידול ההוצאה יגרום פגיעה באמינות המדיניות בשנים הבאות, חשוב להבין מהן ההתפתחויות בהרכב ההוצאה — אם בסך הכול עלתה ההוצאה הפרמננטית של הממשלה, עלייה המחייבת העלאה עתידית של שיעורי המס, ואם הרכב ההוצאה מוטה כלפי הוצאות יצרניות, המחזקות את תהליך הצמיחה במשק. (בהקשר זה ראה סעיף מדיניות הקצאת המשאבים להלן.)

תיבה ה-1: כלים לניהול מדיניות התקציב — התקציב הנוסף והעברת העודפים

הכלי החשוב ביותר במדיניות הפיסקאלית הוא תקציב הממשלה. בשנים האחרונות פועלת מסגרת התקציב בהתאם לחוק להפחתת הגירעון, שנחקק ב־1992, ולפיו נקבע תוואי גירעון הפוחת מדי שנה בשנה (לוח בסעיף 2.2). מסגרת התקציב מורכבת מהתקציב המקורי, המבוסס על תחזית ההכנסות וההוצאות שנערכה ערב תחילת שנת התקציב, מהעברת עודפים משנים קודמות בסעיפי הוצאה שלא נוצלו במלואם, והשנה — לראשונה מאז 1990 — מתקציב נוסף, שאושר לקראת סוף שנת התקציב.

התקציב המקורי בנוי על פי תחזית הכנסות, המביאה בחשבון את שינויי החקיקה המתוכננים. תחזית ההוצאות נקבעת כך שהגירעון המקומי יעמוד בתקרה של החוק להפחתת הגירעון — השנה 3 אחוזי תמ"ג. עם זאת מועברים לתקציב של כל שנה עודפים מתקציב השנה הקודמת, ואלה מאפשרים להגדיל את הגמישות בסעיפי ההוצאה. (ב־1994 הועברו בתקציב המקומי עודפים משנים קודמות של כ־5 מיליארדי ש"ח.) אמנם ניצול של מלוא העודפים עלול לגרום לחריגה מהגירעון שנקבע בחוק, אך בפועל, בשלוש השנים לקיומו של החוק, היה הגירעון המקומי נמוך מהתקרה המותרת.

השנה עלו ההכנסות בפועל במידה רבה על ההכנסות שבתחזית — ב־5.6 מיליארדי ש"ח, שהם כ־2.5 אחוזי תוצר. הממשלה החליטה להשתמש בתוספת ההכנסות כדי להגדיל את מסגרת התקציב באמצעות תקציב נוסף. התוספת הופנתה בעיקר לתוספות השכר, עקב ההסכמים בסקטור הציבורי, לתמיכה בגופים ציבוריים שנקלעו לקשיים וליישום הסכם האוטונומיה. בפועל היה הגירעון נמוך בכאחוז תוצר מהתקרה המותרת בחוק, כך שגידול ההוצאה בהשוואה לתכנון בתקציב המקורי הסתכם ב־1.5 אחוזי תוצר בלבד.

אם השינוי בהכנסות יושפע גם בשנים הבאות מגורמים חריגים, עלול חלקה הפרמננטי של גידול ההוצאה להקשות על הממשלה בקיום החוק בשנים הבאות. מבחינה כלכלית השאלה הרלבנטית היא מה ההתנהגות הכוללת של מדיניות הסקטור הציבורי, ובפרט: (א) איזה חלק מהתוספת הוא פרמננטי, כלומר יוצר לחץ להעלאת שיעור המס בעתיד. (ראה ניתוח בטקסט.) ו(ב) מהו החלק המיועד להוצאות המגבירות צמיחה — כלומר הוצאות שמשפיעות במישרין על יכולת הייצור של המשק בעתיד. (ראה סעיף מדיניות הקצאת משאבים.)

לשם הצגת תמונה כללית, ננתח את הרכב ההוצאה ברמה של הסקטור הציבורי ככלול. מהרכב זה עולה, כי ירידת ההוצאה הציבורית היא פרמננטית, ומוסברת כולה בגורמים שהגדילו אותה אשתקד, וירדו כצפוי השנה. מתוך ירידה בת 2.6 אחוזי תוצר של ההוצאה (לוח ה'-2), נבעו 0.8 אחוזי תוצר מירידת היבוא הביטחוני, וכאחוז תוצר נבע מירידת תשלומי ההעברה על חשבון הון, עקב ירידת מעורבות הממשלה בשוק הדיור וירידה של מיליון החובה⁵. כמו כן ירדו תשלומי הריבית על החוב הפנימי, ב-0.6 אחוזי תוצר, עקב הירידה התלולה של יחס החוב לתוצר; אולם מעבר לירידה זו נשתנתה מגמת ההרכב של שאר ההוצאה — עם גידול קל במשקלה של הצריכה המקומית, לאחר שהיא היתה קבועה בשנים 1987 עד 1990 וירדה בשנים 1991 עד 1993. שינוי זה מעמיד בספק את המשך ירידתו של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר — בייחוד אם נביא בחשבון, שתוספות השכר יתבטאו גם ב-1995⁶.

השפעתה של מדיניות המיסוי בטווח הקצר היתה השנה מעורבת: מחד גיסא, פעלו המייצבים האוטומטיים (מס הכנסה) להקטנת הביקושים, אך מאידך הקטינו שינויי החקיקה במידה צנועה את שיעורי המס. לגידול הניכר של תקבולי מס החברות הייתה השפעה נמוכה יחסית לגודלו, משום שהוא כבר הובא בחשבון בתכנון של הפירמות, בהיותו קשור לפעילות של שנים קודמות.

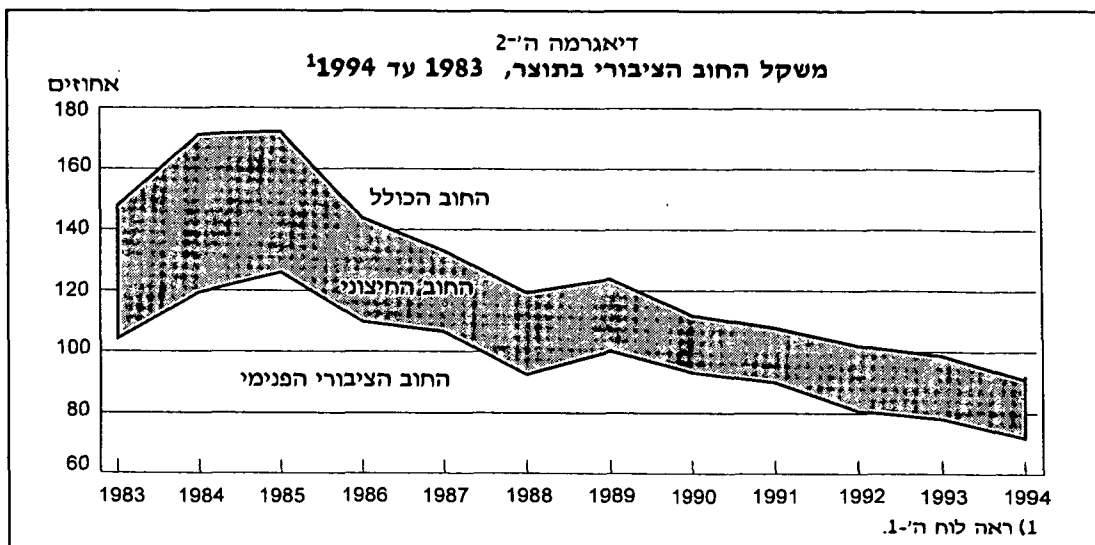
ב. מגמות ארוכות טווח בפעילות הסקטור הציבורי

השנה נמשך תהליך הורדת הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי, זו השנה השלישית ברציפות. גירעון נמוך הוא רכיב חשוב בתהליך המתמשך של הורדת יחס החוב לתוצר, הממלא תפקיד מרכזי בשמירת יציבות משקית בטווח הארוך, בשידור אמינות בניהול המדיניות הפנימית ובשיפור מעמדה הכלכלי של ישראל בעולם. יחס החוב לתוצר ירד השנה ירידה תלולה של 7 נקודות אחוז (לוח ה'-1) ודיאגרמה ה'-2, ובכך הוא מתקרב למחצית הרמה ששררה לפני עשר שנים. רמת החוב, למרות הורדתה המרשימה, עדיין גבוהה על פי קנה מידה בינלאומי, הרבה מעבר ליעד שקבעה הקהילה האירופית במסגרת אמנת מאסטריכט — יחס חוב ברוטו לתוצר של 60 אחוזים.

בראייה ארוכת טווח, תהליך הורדת הגירעון מוסבר בעיקר בעלייה ריאלית מתונה של ההוצאה הביטחונית, המביאה לירידת משקלה בתוצר. משקל זה ירד בכ-20 נקודות אחוז בשני העשורים האחרונים, בעוד שההוצאה הציבורית ירדה באותה תקופה בכ-30 אחוזי תוצר. הרכיב הנוסף שהסביר את הירידה המתמשכת של הוצאות הסקטור הציבורי הוא הורדת משקלם של תשלומי הריבית בתוצר. התפתחות חיובית השנה היתה שמירת משקלן של השקעות הסקטור הציבורי בתוצר. לאחר פיגור רב, שהצטבר בתחום זה במשך שנים, הועלה משקל זה ב-1993 במידה ניכרת, והוגדלו בעיקר ההשקעות בכבישים. נראה כי העלאה רבה יותר של רמת ההשקעות השנה הייתה מצריכה הוצאות התאמה גבוהות, עקב הקשיים הלוגיסטיים הכרוכים בעבודות תשתית בהיקף גדול. לפיכך רצוי

⁵ ראה לוח ההוצאות הארעיות ברוח בנק ישראל לשנת 1993, עמ' 193. אמנם היבוא הביטחוני מאופיין בתנודתיות רבה, אך על פי אינדיקטורים מסוימים נראה, כי הירידה השנה היא בחלקה פרמננטית.

⁶ לשם השלמת התמונה לגבי ההוצאה הפרמננטית יש להזכיר מספר גורמים ארעיים נוספים, שיקטינו את ההוצאה הציבורית בשנים הבאות כגון ההוצאה לסל קליטה (כפי שמראה הלוח שהוזכר בהערה הקודמת), ומאידך — איומים מתמידים על התקציב, למשל של משכר. בקופות הפנסיה, הסדר הקיבוצים ותמיכות לגופים ציבוריים במשכר.



להמשיך ולשמור על רמת השקעות גבוהה במשך מספר שנים, ולא לרכז את כל ההוצאות בשנים בודדות.

מגמה לא רצויה, שהתחזקה השנה, היא הפסקתו של תהליך הורדת משקל המס בתוצר. הורדה זו היא תנאי חשוב להתחזקותו של תהליך הצמיחה, בהגבירה את התחרותיות של הסקטור העסקי הישראלי. ההורדה המתמשכת של ההוצאה הציבורית מאפשרת להקטין את נטל המס הקטנה פרמננטית⁷, תהליך שהתחיל בשנים 1987-1988, אך נעצר בשנים האחרונות. יש לציין שהורדה פרמננטית של שיעור המס הייתה מתיישבת עם עמידה בחוק להפחתת הגירעון בשלוש השנים האחרונות, שכן מאז נחקק החוק מקיימת הממשלה גירעון מקומי (ללא מתן אשראי נטו) הנמוך מהתקרה שנקבעה בחוק — כפי שניתן ללמוד מהלוח הבא:

החוק להפחתת הגירעון וגירעון הסקטור הציבורי (באחוזי תוצר)					
1996-7	1995	1994	1993	1992	
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה לפי החוק			6.2	3.2	3.0
הגירעון המקומי של הממשלה — אומדן ביצוע			4.9	2.4	2.0
הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי			6.2	4.4	1.9
הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי			2.9	2.8	1.0
פוחת	2.75				

⁷ במקביל לירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, הולך ויורד משקל ההעברות החד-צדדיות מחו"ל. על פי עיבודי בנק ישראל, גם אם מביאים ירידה זו בחשבון ניתן להקטין את משקל המס בתוצר בלי להפר את מגבלת התקציב הרב-שנתית, ותוך ירידה של יחס החוב לתוצר. (ראה צ' הרקוביץ ומ' סטרבצ'נסקי, "מדיניות חוב ציבורי בישראל", סדרת מאמרים לדיון מס' 94.06).

לאחר שלוש שנים להפעלתו של החוק להפחתת הגירעון, ניתן להצביע על מספר יתרונות וחסרונות בו: בין היתרונות יש לציין את המשמעת התקציבית ההדוקה שהושגה באמצעות החוק, וממנה נגזרת אמינות לגבי המשך התהליכים החיוביים מנקודת הראות של הטווח הארוך — כפי שתואר לעיל. בין החסרונות ניתן למנות את חוסר הגמישות של המדיניות הפיסקאלית, כתוצאה מקפדנות יתירה דרושה לשם עמידה בחוק, כפי שהסתמן בשנים האחרונות. ייתכן כי הוהירות, שהתבטאה בקיום גירעון נמוך מזה שנקבע בחוק, מנעה יתר תעוזה בתהליך הפחתת המסים, וזאת בניגוד למחויבות הממשלה על פי המדיניות ארוכת הטווח. כמו כן יש לציין, כי לא כל הגופים של הסקטור הציבורי כפופים למגבלת הגירעון, וזאת בניגוד לרוח החוק. (ראה תת-סעיף ד).

בהקשר של אי-הפחתת המס היתה השנה בעיה מיוחדת — הנוגעת למתח המתמיד בין היעדים של הטווח הארוך לבין האפשרות להגשימם במסגרת המציאות המקרו-כלכלית השוררת בטווח הקצר. ב-1992 ו-1993 היה ניתן להפחית את משקל המס בתוצר בלי לגרום להאצה בשיעור האינפלציה. לעומת זאת השנה הכריחו הנסיבות החדשות לשקול ביותר זהירות את הפחתות המס והרכבן, תוך הקפדה על מניעת לחצים נוספים לעליית המחירים. לפיכך נמנעו מתכנני המדיניות השנה מהפחתות משמעותיות של שיעורי המס על קבוצת ההכנסה הבינונית, וזאת בניגוד למדיניות המוצהרת של הממשלה, שלפיה דרושה הפחתה משמעותית של המס המוטל על קבוצות אלה — המאופיינות בנטל מס גבוה במיוחד.

משקל ההעברות החד-צדדיות מחו"ל ירד השנה מ-6.3 אחוזי תוצר ל-5 אחוזי תוצר, בהמשך לתהליך רצוף המתנהל זה כמה שנים. השנה הושפעה ירידה זו — בדומה לשנים האחרונות — מהעובדה שהסיוע מארה"ב קבוע בדולרים, וכן מהייסוף הריאלי של השקל ומירידת היבוא הביטחוני, המהווה בסיס לרישום החשבונאי של חלק מההעברות החד-צדדיות.

ג. מדיניות הקצאת המשאבים

לוח ה'-3 מציג את הקצאת המשאבים של הסקטור הציבורי בין מוצרים ציבוריים (ביטחון, שירותי ממשל והשקעות), הוצאות על רווחה (חינוך, בריאות ותשלומי העברה), התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי (תמיכות והטבות אשראי) והוצאות מימון. הלוח מלמד, שירידת ההוצאה הציבורית נובעת השנה מירידת ההוצאה הביטחונית, מהפחתת ההתערבות ישירה של הסקטור הציבורי בפעילות הסקטור העסקי, עקב הקטנת מעורבות הממשלה בשוק הדיור, ומירידה של הוצאות המימון. ירידת ההוצאה הביטחונית הייתה רצופה משנת 1980, ולאחר שהיא נעצרה בשנתיים האחרונות ברמה של כ-11 אחוזי תוצר, ירדה הוצאה זו בכאחוז תוצר. עם זאת נותרה הרמה גבוהה — פי שניים מאשר בארה"ב — המדינה שבה משקל זה הוא הגבוה ביותר בין מדינות OECD. ירידת הוצאות המימון נבעה בעיקר מירידתם של משקל תשלומי הריבית על החוב הפנימי. גם בתחום זה נותרו תשלומי הריבית ברמה גבוהה — פי שניים מהממוצע של מדינות OECD.

השנה נשמר משקלן של ההשקעות בתשתית (כמפורט בסעיף 3.2), והוגדל משקלה של ההשקעה בחינוך, הוצאות המוזהות בספרות המקצועית כמגבירות את הצמיחה של המשק בטווח הארוך. גידול המשאבים המוקדשים לחינוך צפוי להימשך גם בשנה הבאה, והוא מתבטא בעיקר בשיפור תנאי העסקתם של המורים בהתאם להסכם שנחתם עמם במאי 1993.

בתשלומי ההעברה בחשבון השוטף נשמר בשנים האחרונות משקל קבוע באחוזי תוצר ברמה ששררה בתחילת גל העלייה. נראה כי בד בבד עם האטת גל העלייה בשלוש השנים האחרונות, מסתמנת נטייה של הגדלת משקל תשלומי ההעברה לוותיקים; זו התבטאה השנה בהחזרת הקיצבה הכללית לילד

לוח ה' - 3

התפלגות הוצאות הסקטור הציבורי לפי דרכי התערבות, 1980 עד 1994
(אחוזי תוצר)

	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1981	1980	
א. מוצרים ציבוריים	18.0	19.2	18.6	20.2	20.2	20.4	21.1	23.1	23.7	27.0	28.8	30.4	
1. ביטחון	9.8	10.9	10.9	12.6	13.1	13.4	14.1	16.0	17.3	20.7	21.1	23.1	
2. שירותי ממשל ¹	4.0	3.9	4.0	4.1	4.3	4.4	4.3	4.6	4.3	4.4	5.2	4.7	
3. השקעות	4.2	4.3	3.7	3.4	2.8	2.6	2.7	2.5	2.1	1.9	2.5	2.6	
ב. הוצאות מדינת רווחה	24.3	23.9	23.6	23.5	23.7	22.6	21.8	21.0	21.3	21.2	21.3	21.6	
1. מוצרים ציבוריים למחצה	13.8	13.4	13.1	13.0	13.1	12.6	12.4	11.6	11.9	12.5	13.3	13.8	
חינוך ¹	7.5	7.2	7.1	7.0	7.1	7.0	7.0	6.5	6.9	7.0	7.4	7.3	
בריאות ¹	3.8	3.7	3.6	3.4	3.5	3.2	3.1	3.0	3.1	3.3	3.6	3.9	
שירותי רווחה ¹	2.5	2.5	2.5	2.6	2.4	2.4	2.3	2.1	2.0	2.1	2.3	2.5	
2. תשלומי העברה ע"ח שוטף	10.5	10.5	10.4	10.5	10.6	10.0	9.5	9.3	9.4	8.7	8.0	7.8	
ג. התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי	4.3	5.3	6.9	6.1	4.8	4.9	5.8	5.9	5.8	8.1	15.8	13.3	
1. תמיכות ישירות בייצור המקומי	2.0	2.1	2.3	1.8	1.7	1.8	2.2	1.9	2.0	3.5	6.3	2.7	
2. הטבות אשראי	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	2.0	5.4	7.0	
3. תשלומי העברה ע"ח הון	2.0	2.7	3.8	3.3	1.6	1.2	1.4	1.4	1.2	1.3	2.7	3.3	
4. תמיכות אחרות	0.2	0.3	0.5	0.6	1.0	1.2	1.2	1.2	1.1	1.3	1.4	0.2	
ד. הוצאות מימון	7.5	8.3	8.1	8.7	10.0	11.7	11.4	11.5	13.3	14.2	12.2	12.1	
1. פירעון מילווות חובה	0.2	0.4	0.1	0.1	0.5	1.8	1.4	0.5	0.7	0.4	0.5	1.2	
2. ריבית על חוב פנימי	5.1	5.7	5.9	6.3	6.8	6.8	6.5	7.1	7.9	7.8	8.0	7.8	
3. ריבית על חוב חיצוני	2.2	2.2	2.2	2.3	2.7	3.1	3.5	4.0	4.6	5.9	3.7	3.2	
סך ההוצאות הציבוריות (סיכום מהלוח)	54.0	56.6	57.2	58.6	58.7	59.5	60.1	61.6	64.0	70.4	78.1	77.4	
התוצר הלאומי הגולמי (מיליוני ש"ח)	218,537	181,723	156,822	132,084	102,271	83,382	68,570	55,003	42,912	27,217	258	107	

(1) אומדנים המבוססים על הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אזרחיים). האומדנים לשנים 1988 עד 1994 הם ארעיים, ומבוססים על שיעורי הגידול של מספר משרות השכיר כענפים הכלכליים המתאימים. האומדן של 1994 מתבסס על אומדני תקציב המדינה ביתם להסכם שנחתם עם המורים במאי 1993.

ראשון ושני במארס 1993. שמירה על משקל קבוע בתוצר יחד עם הורדת סך ההוצאה פירושן הגדלת משקלם של תשלומי ההעברה בסך ההוצאה, תוך התקרבות איטית להרכב ההוצאה המקובל במדיניות המערב — המאפיינות בנטל ביטחון נמוך הרבה יותר מזה הרובץ על המשק הישראלי.

ה. גירעון, הכנסות והוצאות של מרכיבי הסקטור הציבורי

בלוח ה'–4 מוצגת החלוקה של הגירעון על פי ההכנסות, ההוצאות וההעברות של הגופים השונים המרכיבים את הסקטור הציבורי, בין השנים 1988 ו־1993. מנתוני הגירעון ניתן ללמוד, כי ב־1993, בניגוד לשנים הקודמות, שבהן היה גירעון הממשלה הרכיב העיקרי בגירעון הסקטור הציבורי — התקרב הגירעון של הרשויות לגירעון של הממשלה. מגמה זו נובעת הן מהירידה המתמשכת של גירעון הממשלה, בעיקר כתוצאה מהחלת החוק להפחתת הגירעון בשנת 1992, והן מעליית גירעון הרשויות ב־1993. גידול הגירעון של הרשויות התרכז בחשבון ההון, לאחר שההוצאות בחשבון זה עלו ב־0.6 אחוזי תוצר מהרמה הקבועה של 1.7 אחוזי תוצר בשנים הקודמות. נראה כי עליית הגירעון של הרשויות קשורה בחלקה להיחלשות יכולתה של הממשלה לשלוט בגירעון זה, משום שהוא אינו כפוף למגבלה שנקבעה בחוק להפחתת הגירעון. מאחר שמגבלת התקציב היא כלי מרכזי להקצאת מקורות יעילה בסקטור הציבורי, יש חשיבות רבה לבחינה של סך רכיבי הסקטור הציבורי לשם יצירת מגבלת תקציב נכונה⁸.

עיון במאזן הביטוח הלאומי מול הציבור מראה, כי ב־1993 ההכנסות נמוכות מההוצאות ב־2.8 אחוזי תוצר. הסיבה לכך היא, שחלק ניכר מההכנסות של הביטוח הלאומי — המיועדות לשמור על עקרון הביטוח של מוסד זה — העברות המעוגנות בחוק, כגון השתתפות האוצר במימון הגמלאות, או השיפוי בגין ההפחתות של תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי, מועברות אליו ישירות ממקורות משרד האוצר. גירעון הביטוח הלאומי מקבל ביטוי בתקציב הממשלה, ולפיכך הוא מושפע מהמגבלה של החוק להפחתת הגירעון, דבר המגביר את שליטת הממשלה בו בהשוואה לגופים אחרים של הסקטור הציבורי.

3. הביקושים של הסקטור הציבורי

העלייה המתונה, כחצי אחוז, של סך ביקושי הסקטור הציבורי נבעה השנה מהתפתחות מעורבת בהרכבו (לוח ה'–5). סך הביקושים המקומיים, הכוללים את מרבית הצריכה האזרחית, שני שלישים מהצריכה הביטחונית וההשקעות בענפי המשק, עלה ב־4.6 אחוזים, בעוד שהיבוא הביטחוני, המאופיין בתנודתיות רבה, ירד בשיעור של כ־29 אחוזים.

עליית הביקושים המקומיים הובלה על ידי הצריכה האזרחית המקומית, שעלתה ב־5.5 אחוזים, ועל ידי ההשקעות בענפי המשק, שעלו בשיעור של 8 אחוזים. בתשומת העבודה האזרחית ובקניות המקומיות האזרחיות נרשמו עליות שמעל 5 אחוזים, וזאת בלי להתחשב בהשפעת העלייה החרפה במחיר היחסי של השכר — שגרמה, לראשונה מאז 1988, לעליית משקלה של הצריכה המקומית בתוצר (לוח ה'–2).

⁸ קיום מגבלת תקציב כובלת הוא אחד הכלים המרכזיים להבטחת קביעת סדרי עדיפויות בתקציבים הציבוריים, תוך ביצוע אותם פרויקטים שיעילותם גבוהה יחסית. דרגות החופש של תקציבי הרשויות מוגבלות בפועל, מפאת המגבלות שבצד ההכנסות — למשל הכלל של הצמרת תעריפי הארנונה לעליית מדד המחירים לצרכן. עם זאת נראה, כי הגבלות אלה אינן מספיקות, ונדרשים כללים נוספים. דוגמה לכלל מסוג זה היא ההסכם למימון הגירעון של הרשויות המקומיות, שנחתם בפברואר, ולפיו הוקנו למשרד האוצר סמכויות לקיצוץ העלאות חריגות של שכר המנהלים.

לוח ה' - 4

הגירעון, ההכנסות וההוצאות — רכיבי הסקטור הציבורי, אחוזי תל"ג, 1988 עד 1993

1993	1992	1991	1990	1989	1988	
53.8	54.3	54.3	54.5	53.9	57.7	1. הכנסות הסקטור הציבורי-מזל הציבור
43.1	43.5	43.3	42.9	42.5	46.3	הממשלה
4.8	4.8	5.0	5.4	5.4	5.5	המוסד לביטוח לאומי
1.1	1.0	1.2	1.4	1.0	1.0	מוסדות לאומיים
3.7	3.8	3.6	3.6	3.6	3.6	הרשויות המקומיות
1.2	1.2	1.1	1.2	1.4	1.2	המלכ"רים הציבוריים
56.6	57.2	58.6	58.7	59.5	60.1	2. הוצאות הסקטור הציבורי-מזל הציבור
35.2	36.9	38.5	37.9	39.1	40.2	הממשלה
7.6	7.2	6.9	7.4	7.4	7.0	המוסד לביטוח לאומי
0.9	1.0	1.2	1.3	0.9	0.9	מוסדות לאומיים
7.6	6.8	6.6	6.3	6.5	6.5	הרשויות המקומיות
5.5	5.4	5.4	5.8	5.6	5.4	המלכ"רים הציבוריים
-0.0	-0.0	-0.0	0.0	-0.0	-0.0	3. סך תשלומי ההעברה לגופים האחרים של הסקטור הציבורי-מזל
10.6	10.6	8.9	9.4	9.6	9.4	הממשלה
-3.6	-3.6	-2.4	-2.8	-3.2	-3.0	המוסד לביטוח לאומי
0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	מוסדות לאומיים
-2.1	-2.1	-1.8	-1.7	-1.6	-1.6	הרשויות המקומיות
-5.0	-4.9	-4.7	-4.9	-4.9	-4.9	המלכ"רים הציבוריים
-2.8	-2.9	-4.3	-4.2	-5.6	-2.5	4. הגירעון הכולל (-) = (1)-(2)-(3)
-2.7	-4.0	-4.1	-4.4	-6.2	-3.3	הממשלה
0.8	1.2	0.5	0.8	1.2	1.5	המוסד לביטוח לאומי
0.2	0.1	0.0	0.0	-0.0	-0.1	מוסדות לאומיים
-1.8	-0.9	-1.2	-0.9	-1.2	-1.4	הרשויות המקומיות
0.7	0.7	0.4	0.3	0.7	0.8	המלכ"רים הציבוריים
-0.2	0.5	-1.9	-3.6	-3.9	-0.6	גרעון שוטף (-)
-0.9	-0.9	-1.9	-3.7	-4.7	-1.8	הממשלה
0.8	1.2	0.5	0.8	1.2	1.5	המוסד לביטוח לאומי
-0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	מוסדות לאומיים
-0.6	-0.3	-0.6	-0.6	-0.7	-0.6	הרשויות המקומיות
0.5	0.5	0.2	0.0	0.4	0.5	המלכ"רים הציבוריים
-2.6	-3.3	-2.4	-0.5	-1.6	-1.8	גרעון ע"ח הון (-)
-1.8	-3.1	-2.2	-0.7	-1.5	-1.5	הממשלה
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	המוסד לביטוח לאומי
0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	מוסדות לאומיים
-1.2	-0.6	-0.5	-0.3	-0.4	-0.7	הרשויות המקומיות
0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	המלכ"רים הציבוריים

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ה'-5

הביקושים של הסקטור הציבורי, 1990 עד 1994¹

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת										
במחירים שוטפים			ב מ ח י ר			ב כ מ ו ת				
1994	1993	1992	1994	1993	1992	1994	1993	1992	1991	1990
(מיליוני ש"ח)			(אחוזים)							
1.	הצריכה הציבורית (נטו)	44,881	53,011	60,950	13.1	11.8	16.0	2.5	4.1	0.2
א.	הצריכה האזרחית	26,580	31,000	38,446	12.7	12.9	17.6	0.8	4.5	5.6
ב.	הצריכה הביטחונית (נטו)	18,301	22,011	22,504	13.6	10.3	12.9	4.7	3.7	-6.7
2.	הצריכה הציבורית המקומית (נטו)	39,788	45,036	54,740	12.8	12.0	16.9	0.8	1.4	4.1
א.	הצריכה האזרחית המקומית	26,161	30,455	37,831	12.7	12.9	17.7	0.7	4.6	5.3
ב.	הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)	13,627	14,580	16,910	13.1	10.1	15.0	0.8	-4.1	1.8
3.	ההשקעות בענפי המשק ¹	5,840	7,885	9,259	10.1	8.4	8.7	14.7	40.2	17.4
4.	הביקושים של הסקטור הציבורי	50,721	60,896	70,209	12.6	11.2	14.8	3.4	7.1	2.0
	מזוה: הביקושים המקומיים	45,628	52,921	63,999	12.4	11.2	15.6	1.9	5.0	5.7
5.	הבנייה הציבורית למגורים ²	6,907	2,707	2,152	9.8	8.8	12.2	208.6	290.5	-9.0
6.	ביקושים מקומיים כולל בנייה ³	52,535	55,628	66,151	12.1	11.7	15.6	5.3	18.8	3.4

(1) פירוט רב יותר ניתן בלוח נספח ה'-ג-1.

(2) בנייה ציבורית — נעשית ביוזמת הסקטור הציבורי ולא על ידו.

(3) בסטוח הקצר יש לבנייה הציבורית השפעה ישירה על הביקושים, בעוד שבסטוח הארוך באה לידי ביטוי גם השפעת ההיצע.

(4) השינוי במחיר ב-1994 על פי אומדן עליית מחירים של עבודות בנייה שלא למגורים.

ה מ ק ו ר : הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנה נמשכה הירידה הכמותית של הבנייה הציבורית למגורים, מגמה שהחלה ב־1992 והיתה חזקה במיוחד ב־1993. מדיניות זו עולה בקנה אחד עם רצונה של הממשלה לצאת מענף הבנייה, כדי להביא להקצאה של המקורות בתחום זה באמצעות כוחות השוק.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

בצריכה הציבורית האזרחית לנפש נמשכה השנה מגמת העלייה, שאפיינה את השנים האחרונות. לאחר שבשנים 1990 ו־1991 הסתמנה ירידה של רמתה, בעקבות גל העלייה, הושגה השנה רמה גבוהה מזו שקדמה לגל (לוח ה'–6). מגמת עלייה בצריכה האזרחית לנפש בר בבר עם ירידה של הצריכה הביטחונית, היא התפתחות המקרכת את דפוסי הצריכה הציבורית לאלה של מדינות המערב. גידול הצריכה הציבורית לנפש, שמלווה בירידה מתמשכת של משקל גילאי 24"0 ו־65+ (מעבר להשפעת גל העלייה), עשוי להעיד על שיפור באיכות השירותים הציבוריים. ניתן לראות זאת בלוח ה'–6: על פי החישוב לנפש באוכלוסייה הנתמכת, הושגה כבר בשנת 1993 הרמה ששררה לפני גל העלייה, והשנה חל שיפור נוסף.

האינדיקטורים בלוח ה'–6 מלמדים על הלחץ של הסקטור הציבורי בשוק העבודה. תוספות השכר הביאו השנה לעלייה תלולה של משקל תשלומי השכר במגזר הציבורי האזרחי בסך כל השכר. עם זאת, ולמרות ההאצה בביקוש לעובדים ציבוריים בהשוואה לשנים קודמות, ירד משקל המועסקים של הסקטור הציבורי האזרחי בסך המועסקים האזרחיים. נראה כי עובדה זו תרמה למניעת גלישה משמעותית של תוספת השכר לסקטור העסקי עד כה.

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית הכוללת ירדה ב־9.5 אחוזים (לוח ה'–נ'–1), בעיקר כתוצאה מירידה תלולה ביבוא הישיר, המאופיין בתנודתיות רבה. הקניות הביטחוניות המקומיות עלו השנה בשיעור מתון של כ־2 אחוזים, וזאת אף על פי שיישום הסכם האוטונומיה כרוך בתוספת הוצאות בטווחים הקצר והבינוני. בתשומת העבודה נמשכה גם השנה מגמת הצמצום, המאפיינת את הצריכה הביטחונית בשלוש השנים האחרונות. העלייה התלולה במחיר היחסי של תשומת העבודה החריפה את הנטייה המסתמנת בשנים האחרונות — עליית משקלו של רכיב השכר בתקציב הביטחון על חשבון משקל רכיב הקניות.

ג. השקעות הסקטור הציבורי

בהשקעות של הסקטור הציבורי, המורכבות מהשקעה בכבישים, בייעור, בהכשרת קרקע וכמבנים וציוד המשרתים את הסקטור הציבורי, נשמרה השנה רמת 1993 באחוזי תוצר. בדומה לשנה הקודמת, הוקדש חלק ניכר מההשקעות (ראה לוח ב'–7) לתשתית הכבישים, התפתחות הפועלת להקטנת הפיגור המצטבר שנוצר בתחום זה. עם זאת, שיפור בתשתית הכבישים מעורר את הפרטים להגדיל את השימוש במכוניות פרטיות, וכך נוצר תהליך חוזר של הגברת הצפיפות בטווחי זמן ההולכים ומתקצרים. עם השלמת השלב הראשון בהקטנת הפיגור נוצר צורך לארגן מחדש את מערך ההשקעות לטווח הארוך, תוך בחינת פתרונות חלופיים להשקעה בכבישים. בהקשר זה יש לשקול פיתוח סוגי תחבורה ציבורית נוחים ויעילים — כגון רכבת תחתית — שיהוו תחליפים ממשיים לנסיעה במכונית פרטית.

לוח ה' - 6

אינדיקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1994

הצריכה הציבורית	הצריכה הציבורית האזרחית כחלק מהצריכה הפרטית (2)	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש (3)	משקל גילאי 0-24 + 65 באוכלוסיה (4)	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש באוכלוסיה הנתמכת (3/4)	משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בסך המועסקים האזרחיים	השכר במגזר הציבורי האזרחי כחלק מסך כל השכר
(אחוזים, מחירים שוטפים)						
18.5	33.9	98.2	59.1	96.5	29.6	26.0
18.1	32.4	98.5	58.9	97.1	30.1	25.7
17.8	30.3	97.9	58.6	97.0	30.1	24.3
17.7	29.3	97.3	57.8	97.8	29.6	23.9
18.3	32.3	98.2	58.3	97.9	29.6	25.0
16.7	27.5	95.9	58.2	95.6	29.9	22.5
16.1	24.8	93.8	58.3	93.6	29.7	21.4
15.9	24.0	95.4	58.3	95.1	28.8	20.2
16.5	25.5	97.5	58.3	97.3	29.0	21.0
16.9	26.4	100.1	58.2	100.0	29.4	21.8
17.2	27.1	97.6	58.1	97.5	29.5	22.3
16.9	27.3	96.1	57.5	97.1	29.6	23.2
16.9	27.2	97.9	57.3	99.3	29.3	22.8
17.1	26.7	98.6	57.2	100.2	28.6	23.0
17.6	27.1	101.6	56.9	103.7	28.0	24.5

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1990).

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 7

אינדקטורים לצריכה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1994¹

משקל השכר במגזר הביטחוני בסך תשלומי השכר (אחוזים)	אחוזי תוצר, מחירים שוטפים			הצריכה הביטחונית	
	הצריכה הביטחונית המקומית, מט"ח חופשי ופירעון הלוואות ³	הצריכה הביטחונית המקומית	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו)	כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ²	
10.5	17.4	14.0	23.2	19.9	1980
10.3	17.3	14.1	24.6	21.4	1981
10.8	19.3	15.0	21.6	19.1	1982
9.9	18.0	14.2	18.9	16.4	1983
10.2	19.0	14.3	21.7	18.4	1984
9.5	17.7	12.7	21.6	17.3	1985
8.8	15.1	11.0	15.9	13.0	1986
8.6	14.6	11.0	19.4	16.5	1987
9.2	13.4	10.4	16.2	14.1	1988
9.1	12.9	10.2	13.6	12.0	1989
9.1	12.2	9.9	13.5	11.8	1990
8.9	11.2	9.0	13.1	11.3	1991
8.2	10.7	8.7	11.7	10.1	1992
7.7	10.0	8.0	12.1	10.6	1993
7.7	9.5	7.7	10.3	9.1	1994

(1) נתוני הצריכה הביטחונית אינם כוללים את העלות האלטרנטיבית של חיילים בשירות סדיר.

(2) ההכנסה הגולמית מכלל המקורות שווה לתוצר הלאומי הגולמי ועוד ההעברות החר-צדדיות לפי שער החליפין הרשמי.

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

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

4. המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה

השנה עלה משקל המסים בתוצר — זו השנה השלישית ברציפות, לאחר מגמת ירידה בשנים 1987 עד 1991 (לוח ה'-8). חלק מהעלייה מוסבר בגורמים חריגים, בעיקר עלייה של תקבולי מס החברות ומסי הרכוש (לוח של הכנסות חריגות ממסוי בסעיף 2-א'). משקל המס עלה על אף ההורדה של שיעורי המס הסטטוטוריים ב-1994 — בעיקר הפעלת השלב הראשון של הפחתת שיעורי מס הכנסה על יחידים, הורדת מס החברות בנקודת אחוז והפחתות של שיעורי מכס ומס קנייה. עיקר הגידול של תקבולי המסים מוסבר בעלייה התלולה של ההכנסות ממסים ישירים, בעוד שהמסים העקיפים ועל סחר חוץ רשמו ירידה מסוימת באחוזי תוצר.

לוח ה' - 8

המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה, 1980 עד 1994

מיליוני ש"ח מחירים שוטפים	אחוזים מהתל"ג											1980- 1984	1985- 1989
	1994	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985		
1. המסים נטו	65,035	29.8	27.7	25.8	25.1	26.2	25.5	29.1	32.2	33.3	29.3	28.4	22.9
א. סך המסים	88,634	40.6	39.7	39.7	38.4	38.9	39.1	43.0	45.3	46.7	44.4	41.6	41.7
ב. תשלומי ההעברה נטו	18,483	8.5	9.5	10.8	10.4	9.4	9.9	9.5	8.6	8.9	8.3	9.4	8.5
ג. התמיכות הישירות והטבות האשראי	5,116	2.3	2.6	3.1	2.9	3.2	3.7	4.4	4.5	4.6	6.9	3.8	10.2
2. המיסים הישירים נטו	26,290	12.0	9.6	7.2	7.2	9.6	10.0	12.3	13.8	14.9	15.2	11.2	14.8
א. המסים הישירים	44,773	20.5	19.1	18.0	17.6	19.0	19.9	21.8	22.4	23.9	23.5	20.6	23.3
ב. תשלומי ההעברה לציבור נטו	18,483	8.5	9.5	10.8	10.4	9.4	9.9	9.5	8.6	8.9	8.3	9.4	8.5
3. המסים נטו על הייצור המקומי	27,135	12.4	12.4	12.9	12.6	12.0	11.2	10.6	11.1	11.2	8.3	11.5	4.0
א. המסים העקיפים על הייצור המקומי	31,812	14.6	14.7	15.5	14.9	14.3	13.7	13.8	14.4	14.7	13.5	14.4	11.0
ב. התמיכות הישירות והטבות האשראי	4,677	2.1	2.3	2.6	2.3	2.3	2.4	3.2	3.3	3.5	5.3	2.9	7.0
4. המסים נטו על סחר החוץ	11,610	5.3	5.7	5.8	5.3	4.7	4.3	6.3	7.3	7.1	5.8	5.8	4.5
א. המסים נטו על היבוא	11,973	5.5	5.9	6.3	5.9	5.6	5.5	7.6	8.7	8.5	7.7	6.7	7.2
ב. התמיכות הישירות והאשראי ליצוא	363	0.2	0.3	0.5	0.6	1.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.9	1.0	2.6
סך המסים כולל מסי רכוש	91,228	41.7	40.7	40.4	39.0	39.7	39.7	43.7	46.1	47.4	44.9	42.3	42.6

* כולל מילואות חובה, הפחתת זקיפת פנסיה אורחית וביטחונית.

(1) הגדרה זו מוסיפה להגדרה שבסעיף 1א שני מסים: מס רכישה ומס שבה. מסים אלו כלולים ב"תשלומי העברה ע"ח ההון" (לוח ה'-2).

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנה ירד משקלם – בתוצר של תשלומי ההעברה והתמיכות, בעיקר עקב ירידת תשלומי ההעברה על חשבון הון והתמיכות לייצור המקומי.

א. המסים הישירים

משקל סך המסים הישירים גדל השנה ב־1.4 אחוזי תוצר, תוך המשך המגמה, שהחלה בשנה הקודמת, של העלאת היחס שבין מסים ישירים למסים עקיפים. מלבד הגורמים החריגים, שהגדילו במידה ניכרת את תקבולי מס החברות, גדלו השנה במהירות תקבולי מס ההכנסה על שכר ותקבולי הביטוח הלאומי (לוח ה'–9). הואיל והבסיס של מסים אלה הוא השכר, נראה, כי תקבוליהם הושפעו במידה ניכרת מעליית המחיר היחסי של השכר בסקטור הציבורי — האזרחי והביטחוני. גורם נוסף, שהגדיל את משקל תקבולי הביטוח הלאומי, הוא הגידול המהיר של תשומת העבודה האזרחית במשק, לכאורה עשוי גורם זה להשפיע לטובה גם על תקבולי מס ההכנסה משכר, אך יש לזכור שחלק גדול מהמצטרפים לכוח העבודה האזרחי משתכרים מתחת לסף המס (לדוגמה, שכר מינימום). לפיכך נראה כי הגידול הניכר של תקבולי מס ההכנסה משכר השנה הרבה מעבר לגידול התוצר מוסבר בעיקר בהשפעת הפרוגרסיביות של מערכת המס על המשתתפים הוותיקים בשוק העבודה.

העלייה התלולה של תקבולי מס החברות, למרות הקטנת שיעורו מ־39 אחוזים ל־38 אחוזים ולמרות ירידתה של התמורה להון במונחים ריאליים, נובעת בעיקר משני גורמים:

א. המס נגבה לפי שיעור רווח, הנקבע על פי הפעילות בשנים הקודמות ומופעל על מחזור העסקים בשנה השוטפת. כך, לדוגמה, הושפעו תקבולי המס השנה מגידול הרווחים בשנים קודמות, ובכלל זה רווחי הון ריאליים מהבורסה, שהתקבלו בסוף 1993.

ב. המשך ההתרחבות בפעילות הכלכלית מאפשר למספר פירמות לצאת ממעגל ההפסדים. השפעתו המרחיבה של הפחת המואץ בתקבולים היתה השנה נמוכה, לאחר השפעה משמעותית בשנת 1993. הכרה בפחת מואץ מקטינה את התקבולים בשנה שבה ניתנת ההטבה, ומגדילה אותם בשנים שלאחר מכן. התקנה המגדילה את השיעורים הבסיסיים על השקעות שיבוצעו ב־1994 ו־1995 תגרום אפוא לירידה מסוימת של ההכנסות בשנת 1995, תוך הגדלת התקבולים ב־1996 ו־1997. השנה החל השלב הראשון של הפחתת שיעורי מס ההכנסה על יחידים. במקביל להפעלתו, בוטל היטל הקליטה והזיכוי הנוסף, אולם הורדת נטל המס היתה מתונה מזו שתוכננה לפני דיוני התקציב. השלב השני של הפחתת שיעורי המס על יחידים יהיה ב־1995: אז תבוטל מדרגת 35 האחוזים, תוך הרחבת המדרגות האחרות. שינויים אלה אמורים להקל על נטל המס של שכבות הביניים, שבמערכת המס בישראל הוא גבוה במיוחד. עם זאת מראה ניתוח שיעורי המס השוליים ב־1994, כי השנה עלה שיעור המס השולי על השכר הממוצע, בעוד שהמס השולי על קבוצות הכנסה נמוכות וגבוהות ירד. בלוח ה'–12 ניתן להשוות את שיעור המס השולי ברמות הכנסה שונות, אשר חושבו לראש משפחה שאשתו אינה עובדת וללא נקודות זיכוי נוספות⁹. מהלוח לומדים, כי במקביל לעליית שיעור המס השולי על השכר הממוצע במשק, ירדו שיעורי המס השוליים על רמת שכר בגובה המדרגה הנמוכה במס הכנסה ועל רמת שכר הכפולה מהשכר הממוצע. עובדה זו היא תוצאה ישירה של השינויים השנה — ביטול היטל הקליטה והזיכוי הנוסף — שהנהגתם הגבירה את הפרוגרסיביות של מס ההכנסה, וביטולם הגדיל את המס השולי לבעלי הכנסה נמוכה והקטין אותו לבעלי הכנסה גבוהה; כדי למנוע פגיעה בקבוצות של מעוטי היכולת, הוקטן שיעור המס השולי על המדרגה הנמוכה ביותר מ־20 אחוזים ל־15 אחוזים.

⁹ לדוגמה, עולים חדשים ב־18 החודשים הראשונים לשהותם בארץ.

לוח ה' - 9

תקבולי המסים הישירים, 1988 עד 1994

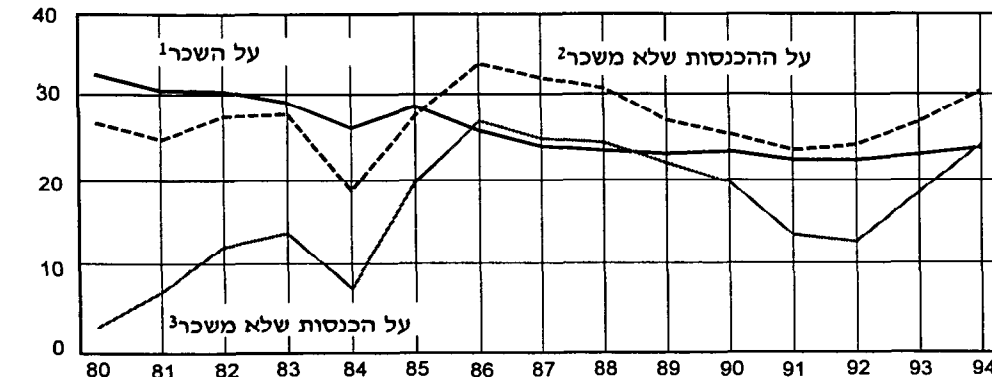
השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)												
(מיליוני ש"ח מחירים שוטפים)												
1994	1993	1992	1991	1990	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	
17.4	13.2	11.3	0.2	-1.4	33,013	25,041	19,930	15,989	13,404	11,597	10,795	1. מס הכנסה
16.2	10.8	12.1	-0.8	1.9	15,002	11,498	9,353	7,456	6,313	5,287	4,499	א. שכר
18.4	15.4	10.7	1.1	-4.1	18,011	13,543	10,577	8,533	7,091	6,310	6,296	ב. לא-שכר
51.6	46.6	9.5	4.9	-13.5	6,276	3,685	2,266	1,848	1,480	1,460	1,860	חברות
1.3	-0.9	9.8	0.4	-10.2	3,924	3,450	3,139	2,554	2,138	2,033	1,941	ניכויים במקור
												מנהלי חברות וחברי
13.1	10.8	12.1	-0.7	1.9	4,096	3,225	2,623	2,091	1,770	1,483	1,288	קואופרטיבים
3.9	12.5	11.6	0.7	9.0	3,715	3,183	2,549	2,040	1,703	1,334	1,207	עצמאיים
8.4	5.6	0.1	1.6	3.5	10,564	8,676	7,403	6,605	5,461	4,505	3,773	2. ביטוח לאומי
9.4	6.9	0.8	1.7	5.7	9,304	7,571	6,385	5,660	4,678	3,777	3,176	א. שכר ²
												ב. לא-שכר (עצמאים)
1.5	-2.2	-3.8	1.4	-8.2	1,260	1,105	1,018	945	783	728	597	וסטודנטים)
4.7	9.5	14.1	-2.6	1.9	1,196	1,017	837	655	565	473	369	3. אגרות היטלים וקנסות
												4. ס"כ מסים ישירים
14.8	11.1	8.2	0.5	0.0	44,773	34,734	28,170	23,249	19,430	16,575	14,937	(1) + (2) + (3)

(1) מנוכה במודר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל תשלומים על חשבון שכר מנהלים.

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.

דיאגרמה ה' 3
שיעור המסים הישירים בפועל על השכר ועל ההכנסות שלא משכר, 1980 עד 1994 אחוזים



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

בד בבד עם הפחתת שיעורי מס ההכנסה על יחידים, שתתבצע ב־1995 (כולל נקודת זיכוי לנשים עובדות), התקבלו מספר החלטות הפועלות בכיוון הנגדי, כך שהקטנת שיעורי מס ההכנסה על קבוצות הביניים בשנה זו תהיה צנועה. בין היתר הוחלט על הטלת מס בריאות¹⁰ ומס ארגון כלליים, על הרחבת בסיס המס של הביטוח הלאומי, כדי לכלול בתוכו הוצאות שונות (כגון רכב) ועל הגדלת התקרה של תשלומי הביטוח הלאומי. כתוצאה משינויים אלה יעלה גם המס השולי על קבוצות ההכנסה הגבוהות. ייפגעו בעיקר אלה שהכנסתם היא פי שלושה ופי ארבעה מהשכר הממוצע: לגביהם יגיע המס השולי לכ־60 אחוזים, לעומת כ־50 אחוזים ב־1994 (כולל תשלום העובר לביטוח לאומי ומסי בריאות וארגון).

ב. תשלומי העברה

בתשלומי ההעברה לציבור נרשמה השנה, בדומה ל־1993, ירידה קלה של רמתם הריאלית, תוך שינוי בהרכבם (לוח ה' 10). תשלומי ההעברה השוטפים גדלו בשיעור של כ־7 אחוזים, בעוד שתשלומי ההעברה על חשבון הון ירדו בשיעור תלול של כ־26 אחוזים.

השנה נרשמה עלייה של תשלומי ההעברה לעולים, לאחר ירידה תלולה של תשלומים אלה בשנתיים האחרונות, עקב ההאטה הניכרת בגל עלייה (לוח ה' ג' 2). בהתחשב ביציבות של מספר העולים בשלוש השנים האחרונות, ובהנחה כי הוא לא ישתנה משמעותית, לא צפויים שינויים משמעותיים בסעיף זה בשנים הבאות. קצבות הביטוח הלאומי גדלו השנה ב־5 אחוזים, תוך המשך הגידול בקצבות הילדים, לאחר שבמאוס 1993 הוחלט על החלפת מבחן הכנסות לצורך מתן קצבה מן הילד הראשון ואילך בקצבה כללית. כתוצאה מצעד זה הוחזרו כ־370 אלף משפחות עם 31 ילדים

¹⁰ תוספת הנטל ממס בריאות נובעת מהפער בין התשלום לפני הפעלת חוק בריאות ממלכתית לבין התשלום לאחר הפעלתו, וזאת על פי שיעור של 4.8 אחוזים מההכנסה החייבת.

לוח ה' - 10

תשלומי ההעברה ורכיביהם. 1980 עד 1994

העליה/הירידה הריאלית												
שנה לעומת קודמתה				במונחים שנתיים		אחוזים מהתל"ג		במחירים שוטפים				
1994	1993	1992	1991	1990	-1986 1994	-1980 1985	-1986 1994	-1980 1985	1994	1993	1992	
(אחוזים)						מיליוני ש"ח						
-0.3	-0.5	9.2	18.5	2.4	7.2	-1.1	12.8	11.1	27,674	24,721	22,380	תשלומי ההעברה לציבור
7.2	5.1	4.9	7.3	11.6	7.3	4.6	10.1	8.1	22,924	19,046	16,334	1. בחשבון השוטף
7.1	5.1	5.3	7.2	11.4	7.2	5.0	9.5	7.6	21,612	17,966	15,409	(א) למשקי בית
												מהמוסד לביטוח
5.0	10.7	9.6	1.3	3.1	5.9	6.1	6.7	5.6	14,835	12,577	10,241	לאומי
12.1	-6.2	-2.4	19.7	35.2	11.3	1.8	2.8	1.9	6,607	5,245	5,042	מהממשלה
5.1	3.0	10.3	7.1	1.9	2.4	4.9	0.1	0.1	170	144	126	ממלכ"דים ציבוריים
8.1	5.2	-1.4	9.5	14.6	7.5	-1.0	0.6	0.6	1,312	1,080	925	(ב) למלכ"דים פרטיים
-25.5	-15.4	22.6	76.5	-28.4	6.9	-16.0	2.7	3.0	4,750	5,675	6,046	2. בחשבון ההון
-22.5	-26.5	25.5	134.5	35.7	11.7	-15.2	1.9	2.3	4,057	4,660	5,714	(א) לפירמות
6.2	-8.6	-18.1	32.7	75.3	19.8	-13.4	0.1	0.1	266	223	220	(ב) למלכ"ר פרטי
-52.0	534.5	1.8	-83.0	-72.4	-10.6	-18.6	0.6	0.7	427	792	112	(ב) פירעון מילואות חובה
8.8	24.9	5.2	15.4	12.2	13.3	1.0	3.3	2.7	9,191	7,519	5,427	תשלומי ההעברה מהציבור
												1. בחשבון השוטף (+)
13.8	3.2	5.7	5.1	-0.1	6.4	-1.4	1.0	1.2	2,324	1,818	1,587	וקיפת פנסיה)
7.2	33.8	5.0	20.2	19.1	16.8	3.6	2.2	1.5	6,867	5,701	3,840	2. בחשבון ההון
6.4	5.3	4.9	7.5	13.1	7.4	5.6	9.0	6.9	20,600	17,228	14,747	סך כל תשלומי ההעברה
												השוטפים נטו
-4.3	-8.6	10.5	19.5	-0.7	5.0	-1.5	9.5	8.4	18,483	17,202	16,953	סך כל תשלומי ההעברה
												נטו

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבורי בנק ישראל.
לפירוט רב יותר ראה לוח ה'-נ'-2.

לוח ה' - 11

אומדן ערכן של קצבאות שונות, 1991 עד 1994

הקצבה בש"ח לאמצע שנה	העליה או הירידה הריאלית ¹ של הקצבה החודשית שנה לעומת קודמתה				
	1994	1994	1993	1992	1991
א ח ו ז י ם					
					1. מנוכה במדר המחירים לצרכן
226.0	17.1		-100.0	-77.3	א. הקצבה לשני ילדים
876.0	-1.1	-0.5	2.5	-5.1	ב. הקצבה לארבעה ילדים ²
886.0	3.6	1.7	0.1	-8.4	ג. קצבת זקנה לבודד ³
					2. מנוכה במדר השכר הממוצע למשרת שכיר
	14.8		-100.0	-76.3	א. הקצבה לשני ילדים
	-3.5	-1.1	1.4	-2.2	ב. הקצבה לארבעה ילדים ²
	1.0	1.1	-1.0	-5.6	ג. קצבת זקנה לבודד ³

(1) ניכוי חודשי.

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

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

ה מ ק ו ר : המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

למערכת. השפעה חלקית היתה השנה ל"חוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות", שהוחל באוגוסט 1994, ומגריל את הקצבאות לאוכלוסיות החלשות. השנה נרשמה ירידה תלולה של תשלומי דמי האבטלה, כתוצאה מהירידה המרשימה של שיעור האבטלה.

ירידת תשלומי ההעברה על חשבון הון מוסברת בעיקר בשני גורמים: ראשית, סעיף השיכון, שהיה אחד הסעיפים העיקריים בשנת 1992, הצטמצם במידה ניכרת ב-1993, וירד למחצית ב-1994. התפתחות זו משקפת את ירידת מעורבותה של הממשלה בשוק הבנייה, שפעלה בעיקר באמצעות מימוש התחייבויות רכישה ויבוא קאראוונים ומגורונים. שנית, תשלומי הפירעון של מילוות החובה, שהגיעו לכ-800 מיליוני ש"ח ב-1993, ירדו השנה למחצית מסכום זה.

ג. מסים עקיפים ותמיכות

המסים העקיפים על הייצור המקומי ירדו השנה ב-0.1 אחוזי תוצר (לוח ה'-8). ירידה זו נובעת בעיקר מעליות מתונות של מסי הרשויות המקומיות ומס הדלק, בעוד שתקבולי המע"מ (המהווים כ-60 אחוזים מתקבולי המסים העקיפים על הייצור המקומי) עלו בשיעור גבוה מזה של עליית התוצר (לוח ה'-13).

לוח ה' - 12

השכר, המסים והשכר הפנוי למשרת שכיר¹, 1989 עד 1994

העליה או הירידה הריאלית לעומת השנה הקודמת ²						באחוזים מהשכר ברוטו					
1994	1993	1992	1991	1990	1989	1994	1993	1992	1991	1990	1989
(אחוזים)											
											1. מחצית מהשכר הממוצע בפועל
											שיעור מס ההכנסה הממוצע ³
											שיעור המיסים נטו — ממוצע ⁴
											שיעור המס השולי ⁵
											השכר הפנוי ⁶
											השכר נטו ⁷
											2. השכר הממוצע בפועל
											שיעור מס ההכנסה הממוצע
											שיעור המיסים נטו — ממוצע
											שיעור המס השולי ⁵
											השכר הפנוי
											השכר נטו
											3. השכר הממוצע (ריאלי קבוע) ¹
											שיעור מס ההכנסה הממוצע
											שיעור המיסים נטו — ממוצע
											השכר הפנוי
											השכר נטו
											4. שכר כפול מהממוצע בפועל
											שיעור מס ההכנסה הממוצע
											שיעור המיסים נטו — ממוצע
											שיעור המס השולי ⁵
											השכר פנוי
											השכר נטו

- השכר למשרת שכיר לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
- היות שהמשכורות משולמות ברובן בתחילת החודש, גם מדר המחירים לצרכן נאמד לתחילת החודש, זאת על ידי ממוצע של שני מדרי מחירים עוקבים.
- מס ההכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים.
- המסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים. ביטוח לאומי: תשלום העובד בלבד, בהנחה שכל ההכנסה חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי עד להכנסה המירבית. קצבות ילדים: בהנחה שלשכיר יש שני ילדים.
- השכר הפנוי: שכר ברוטו בניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי בתוספת קצבות ילדים.
- השכר נטו: השכר ברוטו בניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי.
- ברמה של ינואר עד דצמבר 1990.
- כולל חלקו של העובד בתשלום למוסד לביטוח לאומי.
- המס השולי על מחצית מהשכר הממוצע בפועל הוא למעשה אפס. כלוח הוצג שיעור המס השולי על פי המדרג הנמוכה במס הכנסה.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבורי בנק ישראל.

לוח ה' - 13

המסים העקיפים והתמיכות לייצור המקומי, 1988 עד 1994

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת												
1994	1993	1992	1991	1990	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח מחירים שוטפים)							
6.0	-1.0	10.6	13.2	9.1	31,812	26,714	24,319	19,649	14,590	11,416	9,432	1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי
6.9	-1.4	11.0	14.9	10.1	24,378	20,293	18,545	14,928	10,915	8,461	6,993	מסי מעילות
9.4	-0.7	10.5	20.7	6.0	18,810	15,304	13,894	11,231	7,816	6,293	5,167	מס ערך מוסף ²
-10.3	-10.4	24.3	-12.6	-15.0	655	650	654	470	452	454	419	מס קנייה
1.2	-1.5	32.3	21.2	43.1	2,750	2,418	2,213	1,494	1,036	618	501	מס דלק
2.2	-27.3	-19.1	0.8	2.5	697	607	752	830	692	576	496	מס מעסיקים
-0.7	14.7	2.1	-17.5	51.0	1,466	1,31	41,032	903	919	520	410	מסי פעילות אחרים ³
43.3	2.7	-3.0	4.1	21.5	671	417	366	337	272	191	131	מסי רכוש
2.5	0.5	11.5	6.6	6.7	5,667	4,920	4,411	3,533	2,784	2,226	1,794	מסי רשויות
-10.0	-2.0	4.6	15.6	-1.9	1,096	1,084	997	851	619	538	514	מסים אחרים ⁴
-1.1	-8.0	22.1	9.7	-3.3	4,677	4,210	4,123	3,016	2,310	2,038	2,181	2. תמיכות לייצור מקומי
2.0	-6.1	31.5	17.7	1.1	4,284	3,739	3,589	2,438	1,741	1,470	1,479	תמיכות ישירות
-25.7	-20.5	-17.5	-14.6	-14.5	393	471	534	578	569	568	702	זקיפת סבסוד אשראי
7.3	0.4	8.5	13.8	11.8	27,135	22,504	20,196	16,633	12,280	9,378	7,251	3. המסים נטו על הייצור המקומי

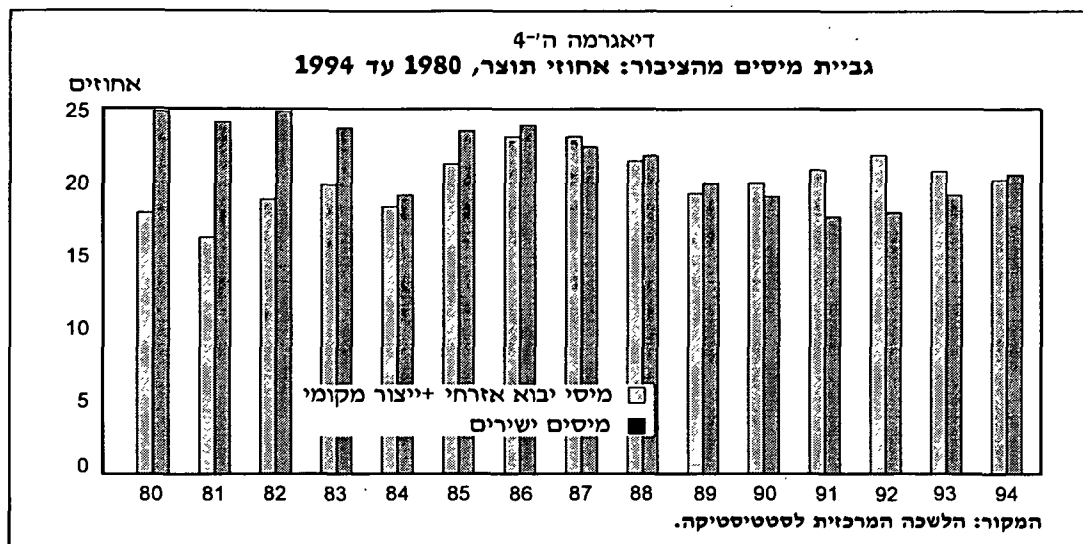
(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל מע"מ מלבד מע"מ שכר מוסדות כספיים.

(3) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס בולים, אגרות ורשיונות שונים ומסים ייעודיים על לדלק (מ'1985).

(4) עודף רשויות הדואר והנמלים ומסים מההכנסה המיועדת.

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



כתוצאה משינויים אלו עלה, משקל המסים הישירים בתוצר על משקל המסים העקיפים, לראשונה מזה חמש שנים (דיאגרמה ה'-4). כוון שבישראל היחס בין המס העקיף למס הישיר גבוה יותר מאשר בכל מדינות OECD¹¹, שינוי זה מקרב את המשקל למקובל במערב, תוך הגברת הפרוגרסיביות של מערכת המס¹², בעיקר כתוצאה מהפרוגרסיביות הגבוהה, שמאפיינת את מס ההכנסה בישראל. עם זאת מגדיל שינוי זה את המס האפקטיבי על החיסכון, משום שהחיסכון (וההשקעה) ימוסה פעם נוספת בעתיד, בעת הפקת התוצר, שהוא פונקציה של החיסכון (וההשקעה). לעומת זאת מיסוי תצרוכת אינו מפלה בין תצרוכת בהווה לתצרוכת בעתיד, ובכך אינו פוגע בתמריץ לחסוך¹³. השינויים הסטטוטוריים שנעשו השנה אינם מצביעים על כיוון חד-משמעי מבחינה זו, שכן הם חלו בשני התחומים: מחד גיסא הופחתו שיעורי מס ההכנסה על יחידים, ומאידך הופחתו מסי הקנייה, הבלו והמכס. (ראה דיון בהמשך).

הירידה במס הדלק קשורה בחלקה להפחתת שיעור הבלו על סולר ונפט מ-13 אחוזים ל-9 אחוזים מהמחיר לצרכן, ביולי 1994. הפחתה זו נועדה לקרב את שיעורי המס בין סוגי הדלק השונים, עיקרון שבעטיו הוטל בדצמבר 1993, לראשונה, בלו על מזוט, פחם וגז בשיעור של 3 אחוזים. באותה הזדמנות

¹¹ אחד הגורמים העיקריים הוא, שהמע"מ בישראל מאופיין בכסיס רחב (היוצאים מן הכלל היחידים הם פירות וירקות, שירותי תיירות וחוק אילת). בעוד שבעולם קיימות קטגוריות שונות עם שיעור מופחת, משיקולים של התחלקות הכנסות.

¹² בפועל, השינוי בפרוגרסיביות תלוי בשינויי החקיקה שנעשו השנה ובהתפתחויות בהתחלקות ההכנסות (שעליהן אין בידינו נתונים). כפי שהוסבר לעיל, לשינויי החקיקה שהוכנסו השנה במס ההכנסה השפעה נמוכה על הגברת הפרוגרסיביות. (ראה גם המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1993-1994, עמ' 228).

¹³ ראה גם את הדיון שמופיע בסוגיית הרכב המיסוי ברוח בנק ישראל לשנת 1993, עמ' 201.

לוח ה' - 14

מסים ותמיכות ליבוא, 1988 עד 1994

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת												
1994	1993	1992	1991	1990	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח מחירים שוטפים)							
-0.5	-1.2	13.3	13.4	7.3	12,049	10,782	9,839	7,760	5,752	4,577	5,132	1. המסים על היבוא האזרחי
-2.9	1.1	10.4	18.2	21.0	5,579	5,114	4,560	3,691	2,624	1,850	1,713	מס ערך מוסף
-38.2	-28.0	18.3	14.9	5.0	520	749	938	708	518	421	796	מכס
7.7	7.7	16.6	11.0	2.6	5,950	4,919	4,118	3,155	2,388	1,986	2,245	מס קנייה
-100.0	-3.3	-22.0	-40.8	0	0	0	223	206	222	320	378	מסים אחרים
					76	2	-26	-44	17	-25	-88	2. התמיכות ליבוא
-1.1	-1.5	12.9	14.3	6.4	11,973	10,780	9,865	7,804	5,735	4,602	5,220	3. המסים נטו על היבוא האזרחי
-29.6	23.1	-13.2	22.8	14.9	1,127	1,426	1,044	1,074	735	546	643	4. המסים על היבוא הביטחוני
-33.9	-45.2	-13.2	-28.9	-20.6	363	489	804	827	977	1,050	919	5. התמיכות ליצוא (ישירות וסבסוד אשראי)
0.4	2.4	16.0	23.2	14.3	11,610	10,291	9,061	6,977	4,758	3,552	4,301	6. המסים נטו על סחר החוץ

1) מנוכה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

ה מק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הועלה המס על הבנוין מ-54 אחוזים ל-57 אחוזים¹⁴, אך גם לאחר העלאה זו רמת המס על בנוין בישראל היא מן הנמוכות באירופה. גורם נוסף שהאט השנה את גידול ההכנסות הוא ירידה ריאלית של ההכנסות ממס בולים, בעיקר כתוצאה מירידת הנפקות החברות בשנת 1994. התמיכות לייצור מקומי ירדו השנה במונחים ריאליים. הירידה מוסברת, בין השאר, בביטול ביטוח השער ליצואנים ובהפחתת המענקים להתיישבות, וכן בצמצום הדרגתי של הסובסידיה השוטפת למים. המסים על היבוא האזרחי ירדו השנה ריאלית, בשיעור מתון (לוח ה'-14), בעיקר כתוצאה מירידת תקבולי המע"מ על יבוא ומירידת שיעורי המכס, במסגרת תכנית החשיפה. מס הקנייה מיבוא עלה בשיעור דומה לזה של התוצר — למרות הורדת שיעורי המס הסטטוטוריים על תשומות; מוצרי ביניים ומוצרים בני הברחה בסכום של כ-700 מיליוני ש"ח. זאת עקב גידול משמעותי של יבוא מוצרים עתירי מס כגון בני קיימא. השפעה נוספת של הגדלת היבוא היא ירידת תקבולי מס הקנייה על ייצור מקומי, המאופיין בתחליפיות מסוימת ביחס ליבוא.

¹⁴ כל השינויים המתוארים כאן נעשו ברמה המקבילה בש"ח, שכן שבאותה עת הוחלה שיטה של כלו קצוב על כל מוצרי הדלק.

לוח ה'-נ'-1

הביקושים של הסקטור הציבורי, 1989 עד 1994

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת												
בכמות ¹						במחיר			במחירים שוטפים			
1994	1993	1992	1991	1990	1989	1994	1993	1992	1994	1993	1992	
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח)						
-0.8	5.6	0.2	4.1	2.5	-5.8	16.0	11.8	13.1	60,950	53,011	44,881	1. הצריכה הציבורית הכוללת
5.4	3.3	5.6	4.5	0.8	4.2	17.6	12.9	12.7	38,446	31,000	26,580	א. הצריכה האזרחית הכוללת
5.7	2.4	4.1	4.5	-0.0	2.0	23.3	14.9	12.4	28,771	22,068	18,762	תשומת העבודה
5.1	6.0	11.5	4.9	2.3	13.4	1.7	8.7	15.4	6,757	6,324	5,490	קניות
4.1	3.8	3.4	3.4	3.7	3.5	7.5	7.9	9.6	2,918	2,608	2,328	בלאי
-9.5	9.1	-6.7	3.7	4.7	-16.5	12.9	10.3	13.6	22,504	22,011	18,301	ב. הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו)
-9.4	9.0	-6.8	3.6	4.7	-16.5	12.9	10.3	13.6	22,540	22,043	18,344	הצריכה הביטחונית הכוללת (ברוטו)
-0.2	-1.2	-2.6	0.0	0.9	-3.4	22.4	10.3	13.7	9,025	7,386	6,782	תשומת העבודה
1.9	-4.4	6.3	-8.1	0.8	-0.5	7.5	9.8	12.4	7,899	7,207	6,862	קניות מקומיות
-29.1	41.9	-24.6	24.5	16.9	-42.9	6.4	11.7	13.9	5,616	7,450	4,700	יבוא ביטחוני ישיר
14.3	-26.3	-33.3	-12.3	2.7	-11.9	-1.6	1.0	0.8	36	32	43	מכירות לחו"ל
4.0	1.1	4.1	1.4	0.8	1.8	16.9	12.0	12.8	54,740	45,036	39,788	2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)
5.5	3.1	5.3	4.6	0.7	4.2	17.7	12.9	12.7	37,831	30,455	26,161	א. הצריכה האזרחית המקומית ²
0.9	-2.8	1.8	-4.1	0.8	-1.9	15.0	10.1	13.1	16,910	14,580	13,627	ב. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)
0.9	-2.8	1.7	-4.1	0.8	-1.9	15.0	10.1	13.1	16,924	14,593	13,644	הצריכה הביטחונית המקומית (ברוטו)
14.3	-26.3	-33.3	-12.3	2.7	-11.9	-1.6	1.0	0.8	14	13	17	הרכיב במקומי במכירות לחו"ל ³
8.0	24.6	17.4	40.2	14.7	1.6	8.7	8.4	10.1	9,259	7,885	5,840	3. השקעות בענפי המשק
0.4	8.0	2.0	7.1	3.4	-5.3	14.8	11.2	12.6	70,209	60,896	50,721	4. סך כל הביקושים (נטו)
4.6	4.3	5.7	5.0	1.9	1.8	15.6	11.2	12.4	63,999	52,921	45,628	מזה: הביקושים המקומיים (נטו)
-29.1	-64.0	-9.0	290.5	208.6	7.9	12.2	8.8	9.8	2,152	2,707	6,907	5. הבנייה הציבורית ⁴
2.8	-5.2	3.4	18.8	5.3	1.9	15.6	11.7	12.1	66,151	55,628	52,535	6. הביקושים המקומיים כולל בנייה ⁵

(1) שיעור השינוי חושב על בסיס 1990.

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

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

(4) ראה הערות ללוח ה-5.

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-2

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1980 עד 1994

העלייה או הירידה הריאלית											
מחירים שוטפים			אחוזים מהתל"ג		במונחים שנתיים		שנה לעומת קודמתה				
1992	1993	1994	1985	1986	1985	1986	1990	1991	1992	1993	1994
(מיליוני ש"ח)						(אחוזים)					
16,334	19,046	22,924	8.1	10.1	4.6	7.3	11.6	7.3	4.9	5.1	7.2
15,409	17,966	21,612	7.6	9.5	5.0	7.2	11.4	7.2	5.3	5.1	7.1
10,241	12,577	14,835	5.6	6.7	6.1	5.9	3.1	1.3	9.6	10.7	5.0
4,565	5,349	6,330	2.7	3.0	6.7	5.1	2.3	4.3	4.5	5.6	5.3
2,098	3,129	3,693	1.6	1.6	1.3	4.5	-1.6	-1.5	0.0	34.4	5.1
1,126	1,365	1,684	0.7	0.8	9.0	3.4	1.0	-1.5	4.9	9.3	9.8
749	876	1,107	0.3	0.4	3.0	9.7	7.9	-4.1	18.7	5.4	12.5
558	644	793	0.3	0.4	3.5	6.0	4.8	1.9	-1.2	3.9	9.7
956	982	967	0.1	0.4	16.7	17.0	10.7	-0.3	35.7	-7.4	-12.3
926	1,249	1,506	0.1	0.4	110.4	10.7	17.7	11.2	40.5	21.5	7.3
-737	-1,017	-1,245	-0.3	-0.4							
2,018	2,221	3,012	0.8	1.2	4.9	12.0	7.9	12.3	11.0	-0.8	20.7
3,024	3,024	3,595	1.1	1.6	-0.1	10.7	59.4	24.2	-9.7	-9.9	5.8
278	340	445	0.2	0.2	0.7	7.2	1.0	8.0	15.0	10.2	16.5
1,063	1,214	1,406	0.6	0.7	0.4	7.8	4.8	1.0	8.5	2.9	3.1
1,683	1,470	1,744	0.3	0.7	-1.2	15.0	176.1	41.6	-21.0	-21.3	5.6

לוח ה' - נ' - 2 (המשך)

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1980 עד 1994

העלייה או הירידה הריאלית												
שנה לעומת קודמתה			במונחים שנתיים		אחוזים מהתל"ג		מחירים שוטפים					
1994	1993	1992	1991	1990	1986-1986	1980-1980	1986-1986	1980-1980	1994	1993	1992	
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח)						
5.1	3.0	10.3	7.1	1.9	2.4	4.9	0.1	0.1	170	144	126	4. העברות ממלכ"רים ציבוריים
8.1	5.2	-1.4	9.5	14.6	7.5	-1.0	0.6	0.6	1,312	1,080	925	(ב) למלכ"ר פרטים
-25.5	-15.4	22.2	117.4	-1.4	8.1	-9.6	2.7	4.0	4,750	5,675	6,046	2. בחשבון ההון
-22.5	-26.5	25.5	134.5	35.7	19.8	-15.2	1.9	2.3	4,057	4,660	5,714	(א) לפירמות
-1.6	50.4	28.4	5.2	21.2	6.9	8.9	0.5	0.4	1,304	1,180	707	מזה: עידוד השקעות הון
									875	1,534	3,563	מזה: שיכון
6.2	-8.6	-18.1	32.7	75.3	19.8	-13.4	0.1	0.1	266	223	220	(ב) למלכ"ר פרטים
-52.0	534.5	1.8	-83.0	-72.4	-10.6	-18.6	0.6	0.7	427	792	112	(ג) פירעון מילווות חובה
-1.9	2.2	9.1	18.3	-1.3	6.7	-0.9	13.4	12.8	28,101	25,513	22,493	סך כל תשלומי ההעברה לציבור
-0.3	-0.5	9.1	22.2	9.7	7.4	0.2	12.8	12.2	27,674	24,721	22,380	מזה: למעט מילווות חובה
8.8	24.9	5.2	15.4	12.2	13.3	1.0	3.3	2.7	9,191	7,519	5,427	תשלומי העברה מהציבור
13.8	3.2	5.7	5.1	-0.1	6.4	-1.4	1.0	1.2	2,324	1,818	1,587	(א) בחשבון שוטף (+ זקיפת פנסיה)
7.2	33.8	5.0	20.2	19.1	16.8	3.6	2.2	1.5	6,867	5,701	3,840	(ב) בחשבון הון
-6.4	-5.0	10.4	19.3	-5.2	4.5	-1.3	10.1	10.2	18,910	17,994	17,066	סך כל תשלומי ההעברה נטו
-4.3	-8.6	10.4	24.7	8.8	5.3	0.1	9.5	9.5	18,483	17,202	16,953	מזה: למעט מילווות חובה

* ההתאמות מקורן בהעברות של המוסד לביטוח לאומי, שבמהותן הן חלק מהצריכה הציבורית.
ה מ ק ו ר : הלשבה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-3

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1994
(אחוזים מהת"ג)

1994														
מיליוני ש"ח														
מחירים שוטפים	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1985	1980	
118,091	54.0	56.6	57.2	58.6	58.7	59.5	60.1	61.6	64.0	70.4	60.1	75.0	סך ההוצאות הציבוריות	1.
107,973	49.4	51.0	52.4	52.2	52.4	52.9	52.5	52.1	52.6	55.9	52.3	63.7	א. ההוצאות הציבוריות המקומיות	
63,999	29.3	29.1	29.1	29.1	29.6	29.5	29.3	29.2	28.9	30.8	29.4	34.5	הביקושים המקומיים	
37,831	17.3	16.8	16.7	16.7	17.0	16.6	16.2	15.6	15.8	16.2	16.5	17.7	הצריכה האזרחית המקומית	
16,910	7.7	8.0	8.7	9.0	9.9	10.2	10.4	11.0	11.0	12.7	9.9	14.3	הצריכה הבטחונית המקומית (נטו)	
9,259	4.2	4.3	3.7	3.4	2.8	2.6	2.7	2.5	2.1	1.9	3.0	2.4	השקעות הסקטור הציבורי	
43,974	20.1	21.8	23.3	23.1	22.8	23.4	23.1	22.8	23.8	25.1	22.9	29.2	הוצאות מקומיות אחרות	
27,674	12.7	13.6	14.3	13.9	12.7	13.0	12.3	11.2	11.3	10.4	12.5	11.2	תשלומי ההעברה	
11,184	5.1	5.7	5.9	6.3	6.8	6.8	6.5	7.1	7.9	7.8	6.6	7.7	תשלומי הריבית הנקובה לציבור	
4,720	2.2	2.3	2.8	2.4	2.7	3.0	3.4	3.1	3.1	4.8	3.0	5.7	התמיכות הישירות	
396	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	2.0	0.8	4.5	ההטבות האשראי	
10,117	4.6	5.6	4.8	6.4	6.3	6.6	7.6	9.5	11.4	14.5	7.7	11.3	ב. ההוצאות בחו"ל	
4,467	2.0	3.3	2.3	3.3	2.9	2.7	4.8	7.1	4.0	7.3	4.0	6.7	היבוא הביטחוני הישיר ¹	
45	0.0	-0.4	-0.1	0.4	0.3	0.4	-1.1	-2.1	2.3	0.6	0.0	-0.1	מקדמות ע"ח יבוא ביטחוני	
4,702	2.2	2.2	2.2	2.3	2.7	3.1	3.5	4.0	4.6	5.9	3.3	4.0	תשלומי ריבית	
903	0.4	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	לנמ"א ואחרות	

לוח ה' - נ' - 3 (המשך)

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1994
(אחוזים מהת"ג)

1994												1980-1985	1984-1985	מחירים שוטפים
מיליוני ש"ח	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1984	1985	
2. סך כל ההכנסות הציבוריות	115,944	53.1	53.8	54.3	54.3	54.5	53.9	57.7	61.6	68.0	71.9	58.3	62.0	
א. ההכנסות המקומיות	103,797	47.5	46.6	46.2	44.8	45.3	45.1	48.8	50.8	52.0	49.7	47.7	50.1	
המסים	88,634	40.6	39.7	39.7	38.4	38.9	39.1	43.0	45.3	46.7	44.4	41.6	41.7	
הכנסות מרכוש ²	3,054	1.4	1.3	1.5	1.4	1.5	1.2	1.3	1.0	1.1	1.4	1.3	3.9	
תשלומי ההעברה מהציבור	7,309	3.3	3.3	2.7	2.7	2.4	2.2	1.9	1.9	1.6	1.3	2.3	1.8	
זקיפת פנסיה	1,882	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	1.0	
בלאי	2,918	1.3	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.6	1.8	
ב. ההכנסות מחו"ל	12,147	5.6	7.2	8.1	9.4	9.2	8.8	8.8	10.9	16.0	22.3	10.6	12.0	
ההכנסות מריבית	629	0.3	0.6	1.0	1.3	1.2	1.1	0.8	0.8	1.0	1.2	0.9	1.7	
ההעברות בין-ממשלתיות	9,060	4.1	5.3	5.8	6.7	6.4	6.4	6.8	8.6	13.2	18.9	8.2	8.3	
ההעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר	2,458	1.1	1.3	1.3	1.4	1.6	1.3	1.2	1.4	1.8	2.2	1.5	2.0	
3. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי (-)	-2147	-1.0	-2.8	-2.9	-4.3	-4.2	-5.6	-2.5	0.0	4.0	1.5	-1.8	-12.9	
הגירעון המקומי (-)	-4176	-1.9	-4.4	-6.2	-7.3	-7.1	-7.8	-3.6	-1.3	-0.7	-6.2	-4.6	-13.6	
הגירעון בחו"ל (-)	2,030	0.9	1.6	3.2	3.0	-2.8	2.2	1.2	1.3	4.6	7.8	2.9	0.7	

(1) יבוא ביטחוני ישיר — ללא מסים.

(2) הכנסות מרכוש — הכנסות הממשלה מריבית (נטו), רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, והכנסות אחרות מרכוש.

ה מ ק ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-4

שיעורי מס שונים, 1980 עד 1994
(אחוזים)

1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
38.0	39.0	40.0	41.0	43.5	45.0	45.0	45.0	61.0	66.1	61.0	61.0	61.0	61.0	61.0	מס חברות (על רווחים לא־מחולקים)
50.0	50.4	50.4	50.4	48.0	48.0	48.0	48.0	60.0	60.0	60.0	50.0	50.0	50.0	50.0	מס הכנסה מרבי על יחידים
0.0	0.0	0.0	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	מס מעסיקים (במייגור הפרטי) ¹
12.7	12.7	12.7	13.4	15.1	16.2	16.2	17.3	21.0	20.9	21.7	21.7	21.7	21.7	20.8	ביטוח לאומי (עובר + מעביר)

(1) חלק מהמעסיקים בענפים: תעשיה, חקלאות, מלונאות וכו' קיבלו פטור מ־1980 עד 1987.