

פרק ה'

הסקטור הציבורי¹

1. קווי ההתפתחות העיקריים

א. עיקרי הפעילות

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי עלו השנה ב־4 אחוזים, לאחר עלייה בת 2.5 אחוזים בשנה שעברה ואי שינוי ב־1981². לעומת זאת פחת סך הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי השנה ב־3.5 אחוזים, לאחר ירידה נוספת של 6 אחוזים בשנת 1982 — בעקבות הפחתת היבוא הביטחוני והשלמת ההיערכות הצבאית כנגב.

קצב הגידול של סך המסים היה ב־1983 מהיר מזה של התרחבות הביקושים המקומיים: סך המסים גדל ב־5 אחוזים, לאחר עלייה של 8 אחוזים ב־1982. ההאטה בגידול המסים בהשוואה לאשתקד התבטאה בעיקר במחצית השנייה של 1983, בגלל ביטול "מילוה שלום הגליל", יישום חוק המיסוי בתנאי אינפלציה והאטת הפעילות המשקית כרביע האחרון. הגידול במסים התרכז בעליית המסים על הייצור המקומי והיבוא (11 ו־10 אחוזים, בהתאמה), בעוד שבמסים הישירים היה גידול אטי (אחוז אחד).

משקלו של עודף הביקוש המקומי בתוצר הסתכם ב־8 אחוזים, לעומת 11 אחוזים ב־1982 ו־17 אחוזים ב־1981. למרות ירידת עודף הביקוש, גברו למעשה לחצי הביקוש של הסקטור הציבורי; זאת משום שגידול במסים, המממן עלייה בצריכה הציבורית, גורם רק בחלקו לירידה מקבילה בצריכה הפרטית, ואילו בחלקו האחר הוא מביא לצמצום בחיסכון הפרטי.

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי התרחבו, בשל עלייה בת 7 אחוזים בצריכה הביטחונית המקומית ב־1983, בהמשך לגידול דומה בשנת 1982. לעומת זאת — בצריכה האזרחית נמשכה מגמת היציבות המאפיינת אותה זה 3-4 שנים. הצריכה האזרחית לנפש ירדה השנה באחוז אחד, לאחר ירידה של שני אחוזים בשנה שעברה.

השקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק גדלו בשנתיים האחרונות במהירות — 9 אחוזים ב־1982 ו־13 אחוזים ב־1983, זאת לאחר שירדו ב־18 אחוזים וב־8 אחוזים בשנים 1980 ו־1981. בבנייה למגורים ביוזמת הסקטור הציבורי היתה השנה ירידה חריפה, 19 אחוזים, אף זאת לאחר ירידות בשנתיים הקודמות.

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות. בכמה קטעים בפרק זה נכללו בסקטור הנדון גם המלכ"ר (בניתוח הצריכה האזרחית והתעסוקה לפי יעדים). פרק זה מתמקד בפעולות הריאליות של הסקטור הציבורי, ואילו פירוט נרחב של ההתפתחויות המוניטריות ימצא הקורא בפרק ח', "שוקי הכספים וההון".

² שיעורי השינוי המובאים כאן הם במונחים ריאליים — אלא אם כן צוין אחרת. הצריכה הציבורית וההשקעה הציבורית מנוכות במדדי מחירים ספציפיים, המקובלים בחשבונאות הלאומית. מסים, תמיכות ותשלומי העברה מנוכים במדד המחירים לצרכן.

לוח ה'-
אינדיקטורים לבחינת היקף פעולות הסקטור הציבורי, 1960 עד 1983

1983	1982	1981	1980	1979	1978	-1978 1983	-1975 1977	-1973 1974	-1968 1972	-1966 1967	-1960 1965	
(אחוזים מעוגלים מהתל"ג, מחירים שוטפים)												
6	14	21	10	5	14	12	15	17	15	9	3	עודף ביקוש כולל רגיל
38	41	44	42	40	43	41	48	53	41	34	29	סך הביקושים
33	27	23	32	35	29	30	33	36	25	24	26	סך הכנסות נטו
8	11	17	9	8	10	11	12	15	8	6	2	עודף ביקוש מקומי רגיל
33	33	32	32	32	30	32	33	37	31	27	25	ביקוש מקומי
24	21	15	23	24	20	21	21	21	23	21	23	ספיגה מקומית רגילה
11	15	21	16	15	14	15	18	—	—	—	—	עודף ביקוש מקומי, לרבות הטבות אשראי
12	12	12	12	13	12	12	11	11	10	12	10	צריכה אזורית, ללא "בונדס"
20	19	20	20	21	19	20	18	17	17	19	17	צריכת שירותים ציבוריים ואזרחיים
29	30	30	29	29	29	29	27	25	23	24	22	מועסקים בשירותים האזרחיים ¹
21	24	26	24	21	26	24	29	32	22	14	10	צריכה ביטחונית נטו
16	16	15	14	14	13	15	15	16	13	9	6	מזה: צריכה מקומית
5	8	11	10	7	12	9	13	15	9	5	4	יבוא נטו
4	3	3	3	4	4	4	4	6	5	5	5	השקעות בענפי המשק
1	2	3	3	2	1	2	3	5	3	2	4	בנייה ציבורית
57	51	47	51	61	47	52	40	34	51	98	115	צריכה אזורית כוללת ²

(1) מסך המועסקים האזרחיים.

(2) מחולקת בצריכה ביטחונית כוללת.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

התמיכות הישירות לייצור המקומי קטנו ב־1983, בממוצע שנתי, ב־6.5 אחוזים. ירידה ממוצעת זו משקפת גידול בשיעורי הסבסוד וההוצאה התקציבית עד אוקטובר 1983, כתוצאה מהמדיניות, שהגבילה את העלאת מחירי המוצרים המבוקרים לקצב חודשי של 5 אחוזים (מספטמבר 1982 עד ספטמבר 1983), וקיצוץ חריף בתמיכות ברכיב האחרון של 1983. בתשלומי ההעברה לא היתה ב־1983 עלייה. תשלומי ההעברה למשקי בית עלו השנה במתינות (2.5 אחוזים), ההעברות למלכ"ר קטנו ותשלומי הריבית לציבור לא השתנו ריאלית.

ב. המדיניות הכלכלית

מאז מלחמת ששת הימים (1967) הולכת ההוצאה הציבורית וגדלה — בעיקר מחמת גידול בצריכה הביטחונית. ההוצאה הביטחונית הממומנת על־ידי המשק הישראלי מהווה, בשנים האחרונות, כחמישית מהתוצר; זאת לעומת שיעור מירבי של 10 אחוזים בשנים שקדמו למלחמת ששת הימים (ראה אינדיקטורים בלוח ה־5 וכן סעיף הצריכה הביטחונית להלן) ולעומת 2 עד 6 אחוזים בארצות המערב. בצריכה הציבורית האזרחית, שמשקלה בתוצר 12 אחוזים, היו עליות וירידות, אך טווח התנודה קטן מזה של הצריכה הביטחונית. בשנים האחרונות מסתמנת בצריכה הציבורית האזרחית לנפש מגמת ריסון.

הגידול במסים לא הדביק את עלייתם המהירה של הצריכה הציבורית ותשלומי ההעברה, שעלו אף הם במהירות — בעיקר בתחילת שנות השבעים. משום כך גדל עודף הביקוש הציבורי, והסקטור הציבורי נזקק, במשך תקופה ארוכה, למימון גירעוני של עודפי הביקוש שלו. עודפי ביקוש ניתן לממן על ידי הגדלת החוב הפנימי, הגדלת החוב החיצוני או הדפסה. בשנים האחרונות פוחתת הנטייה הממוצעת של הפרטים לחסוך³, ולכן מצטמצם ההיצע הפוטנציאלי של החסכונות (כאחוז מהתוצר) היכולים לממן את עודפי הביקוש. התהליך האינפלציוני לא העביר מקורות ריאליים משמעותיים מהציבור לממשלה, ובחלק מהשנים היתה שחיקת הנכסים הפיננסיים נמוכה מהטבות האשראי.

לעודפי הביקוש, הנמשכים שנים רבות, היו השלכות שליליות על מאזן התשלומים ועל האינפלציה, והם פעלו גם להגדלה מהירה של החוב הפנימי והחיצוני. כדי לפתור את בעיור היסוד של הסקטור הציבורי ושל המשק, על הממשלה לחסל את עודפי הביקוש באמצעות הקטנת ביקושים (ישירים ועקיפים). ב־1983 ובשנים שקדמו לה נעשו מאמצים להקטנת הצריכה הציבורית האזרחית, אך המדיניות הכלכלית בשנים האחרונות השתנתה לעתים תכופות, בעיקר בתחום התמיכות והמסים, והרמה של הצריכה הביטחונית נשארה גבוהה (על אף ההקטנה ביבוא הביטחוני).

ב־1981 הושם דגש על בלימת האינפלציה: הסובסידיות על מוצרי יסוד הועמקו מאוד, והורדו מסים ישירים ועקיפים. ב־1982 היתה נסיגה ממדיניות העמקת הסבסוד. עם פרוץ מלחמת לבנון, ביוני 1982, הושם דגש על מימון הוצאות המלחמה ועל הקטנת גירעונה: הועלו מסים ישירים ועקיפים על יבוא ועל ייצור מקומי, ולכן עלה נטל המס. שינוי נוסף במדיניות הכלכלית היה בשלהי 1982: נעשה ניסיון לבלום את האינפלציה בדרך של ייצוב עליית שערי החליפין ומחירי המוצרים הנתמכים בקצב חודשי של 5 אחוזים. מדיניות זו נמשכה שנה שלמה, ולא עלתה יפה. קצב עלייתם של מחירי המוצרים שאינם נתמכים נשאר מהיר מ־5 אחוזים (לחודש), ולפיכך הלכו ותפחו שיעורי הסובסידיות והיקפן. כמו כן ירד המחיר היחסי של סחר החוץ, ובתחום מאזן התשלומים נרשמה הרעה משמעותית.

³ בשנים 1967 עד 1973 הסתייע מימון עודף הביקוש בגידול הנטייה הממוצעת לחסוך. מ־1975 עד 1976 היתה בנטייה זו ירידה. (ראה דיאגרמה ב־3). שינויים בנטייה לחסוך נובעים, בין השאר, משינויים דמוגרפיים — שאינם קשורים, בטווח הקצר, במדיניות או ברמת הפעילות הכלכלית.

ככל שחלף זמן, והתוצאות המיוחלות בתחום המחירים לא התממשו — גברו ציפיות הציבור לשינוי במדיניות הממשלה. בעטיין הגביר הציבור את הרכישה של מוצרי יבוא, ואף פנה לרכישות ישירות של מטבע חוץ. פיחות חד-פעמי בן 7.5 אחוזים, שבוצע באוגוסט 1983, לא הביא לשינוי של ממש בהתנהגות הציבור. את הנהירה לנכסים צמודי מטבע חוץ (יבוא, פת"ם ושטרות במטבע חוץ) איפשרה, בין השאר, מכירה של מניות בנקים לגופים שונים (הקשורים בבנקים), אשר החזיקו את מחירי המניות האלה ברמה גבוהה מזו שהיתה נקבעת ללא התערבותם. חוסר יכולתם של הבנקים והגופים הקשורים בהם לעמוד בגל המכירות של המניות הבנקאיות קבע את העיתוי של שינוי במדיניות "שער החליפין-סובסידיות", שהוחל בה שנה קודם לכן. באוקטובר 1983 פוחת השקל בכ-23 אחוזים (מעבר לפיחות היומי), הסובסידיות צומצמו, ומחירי המוצרים הנתמכים הועלו בכ-50 אחוזים. כן השתנה סדר העדיפות במדיניות הממשלה, והיעד של שיפור מאזן התשלומים הוצב במרכז.

מדיניות הממשלה בשלוש השנים האחרונות התמקדה בבלימת האינפלציה באמצעות הקטנת שיעורי מסים והגדלת תמיכות, ובשלהי 1983 — בשיפור מהיר של מאזן התשלומים באמצעות מיתון הפעילות המקומית. אולם כלי מדיניות אלו נועדו מטבעם לטפל בבעיות בטווח הקצר ואינם יכולים לשמש תחליף לקיצוץ משמעותי בכיקושי הסקטור הציבורי, ובעיקר בתקציב הביטחון.

ג. תקציב הממשלה

תקציב הממשלה לשנת הכספים 1983/84 (המקורי ותוספותיו) הסתכם ב-1974 מיליארד שקלים. ללא החזרי קרן וריבית לבנק ישראל, שיש בהם יסוד חשבונאי, מנה התקציב 1,583 מיליארד שקלים — כ-85 אחוזים מהתוצר בשנה הנדונה.

התקציב המקורי שאושר היה בן 1,123 מיליארדי שקלים, ועליו נוספו, בדצמבר 1983, 318 מיליארדי שקלים, לפי סעיף 3 לחוק התקציב⁴. במאוס 1984 הוגש לכנסת תקציב נוסף בן 433 מיליארדי שקלים.

לתקציב המקורי נדרשו תוספות גדולות, שכן תקציב זה נבנה בהנחת התייקרות של 90 אחוזים, ואילו בפועל היתה עליית המחירים מהירה הרבה יותר. (לדוגמה: מדד המחירים לצרכן עלה בין שנת הכספים 1982/83 ל-1983/84 בכ-174 אחוזים.) כן התברר, כי הקצב הריאלי של פעילות הממשלה גבוה מזה המתוכנן בתקציב המקורי: (1) ניתנו תוספות שכר למספר קבוצות עובדים (רופאים, הסגל האקדמי באוניברסיטאות ומורים); (2) המשך השהות בלבנון חייב תוספות תקציביות; (3) "מדיניות 5 האחוזים" הביאה להגדלת ההוצאות התקציביות על תמיכה במוצרי היסוד ועל ביטוח שער ליצוא; (4) חריגות מהמתוכנן היו גם במתן מענקים והלוואות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון ותכניות הסיוע של משרד השיכון; (5) בעקבות משבר המניות הבנקאיות, וכדי למנוע ירידה נוספת של מחיריהן בבורסה, תוקצבו 53 מיליארד שקלים (כ-600 מיליון דולרים) לרכישת מניות בנקאיות שבהסדר. (עיקר ההוצאה היתה ברביע האחרון של 1983; הוצאה זו הוכללה בתקציב הנוסף, שהוגש במאוס 1984).

⁴ סעיף 3 בחוק התקציב (תקציב 1982/83 ותקציב 1983/84) מסמיך את הממשלה (שר האוצר), באישור ועדת הכספים של הכנסת, להרחיב את מסגרת התקציב ולהרשות, ללא צורך באישור הכנסת, הוצאת סכומי כסף לכיסוי התייקרות בסעיפי התקציב — בתנאי שיש כנגדם תקבולים, מעבר לתחזית התקבולים המקורית של התקציב. סעיף 3 אינו מפרט, כיצד ייקבעו שיעורי התייקרות בסעיפים השונים, ולמעשה משאיר בידי שר האוצר את ההחלטה לגבי שיעורים אלו. זאת ועוד: לסעיף 3 ניתן פירוש רחב, כך שהתקבולים הלא חזויים יכולים לכלול הפקת אמסיות וכן קבלת מלוות מבנק ישראל.

מחמת מגמת העלייה בפעילות הממשלה, הוחלט באוגוסט 1983, לאחר דיונים ממושכים, לקצץ מתקציב המדינה כמיליארד דולרים. בפועל התברר, כי קיצוץ זה אמור להתפרס על שתי שנות תקציב. חלק מהקיצוץ הועבר לסעיף הרזרבות, חלק אחר איננו מבטא הפחתת הוצאות אלא הגדלה של הכנסות הממשלה, באמצעות מסים ותשלומי חובה אחרים. הסיכום של התוספות והקיצוצים בתקציב הממשלה הוא גידול במסגרת התקציבית של הממשלה: סך התקציב ללא תשלומים לבנק ישראל (ריבית וקרן) גדל ריאלית בין 1982/83 ל-1983/84 ב-12 אחוזים. גם אם ננכה את התשלומים על חשבון חובות בארץ ובח"ל (ריבית וקרן; גם כאן, ללא בנק ישראל), נקבל שיעור גידול דומה – 11 אחוזים. (הניכוי נעשה במדד המחירים לצרכן). בתהליך קביעת התקציב לשנת הכספים 1983/84 (וקודמותיה) ניכר הקושי שבעריכת תקציב הממשלה בתקופת אינפלציה. לפי החוק הקיים, על הממשלה להגיש תקציב הוצאה נומינלי לשנה. ברם, קיים קושי של ממש לחזות את האינפלציה הצפויה (ובפרט האינפלציה הצפויה בכל אחד מרכיבי ההוצאה שבתקציב). במהלך השנה, כאשר מתעורר צורך בתוספות תקציביות, מגיעים לידי מקבלי ההחלטות – הכנסת והממשלה – אומדנים תקציביים שונים במחירים שוטפים, במחירי התקציב המקורי ואף בדולרים. אומדנים סבוכים אלו מובנים אמנם למומחים שעיקר עיסוקם בתקציב, אך אינם ברורים כל צורךם למקבלי ההחלטות. כך, בגלל האינפלציה, ניטל מחוק התקציב אחד מתפקידיו המרכזיים – פיקוח אפקטיבי והגבלה על הוצאותיה של הממשלה.

כדי לשפר את כושר תפקודו של התקציב ולמנוע חריגות, דרושים שינויים באופן הצגתו של התקציב – יש לחשוף בבירור את האומדנים הריאליים של התקציב וכאשר מעדכנים את המחירים, יש להציג בנפרד ובבהירות את עדכון המחירים ואת השינויים הריאליים. בתכניות העבודה של המשרדים מן ההכרח להביא בחשבון ספיגה ריאלית מסוימת, אם המחירים בפועל יהיו גבוהים מהמחירים על פי התחזית. את האומדנים הריאליים יש להציג כתחום עליון לפעילות המשרדים, למקרה שהמחירים בפועל יהיו נמוכים מהמחירים לפי התחזיות. כן חשוב להגביל, במסגרת חוק התקציב, את הוצאות הממשלה לכל רביע של השנה, ולחייב את הממשלה בהגשת דוחות רבעוניים על הוצאותיה והכנסותיה.⁵

2. עודף הביקוש⁶ והחוב הפנימי

עודף הביקוש המקומי הרגיל נתון בשנים האחרונות לתנודות גדולות, בעיקר בשל תנודות במדיניות המסים והתמיכות. ב-1981 הוא העפיל לרמה של 17 אחוזים מהתוצר (כתוצאה מהקלות בשיעורי מס והגדלת סובסידיות), וב-1982 הוא ירד במהירות ל-11 אחוזים מהתוצר עקב הגדלת מסים במחצית השנייה של השנה (בעקבות מלחמת לבנון). ב-1983 המשיך עודף הביקוש המקומי להצטמק, אך רמתו עדיין גבוהה למדי: כ-8 אחוזים מהתוצר.⁷

⁵ התקציב השנתי של 1984/85 הוגש במחירים החזויים של אפריל – יוני 1984. אולם ראוי להדגיש, כי ההרשאה להוציא, לפי חוק התקציב, היא שנתית ולא רבעונית, כך שעדיין אין בחוק מגבלה על ההוצאה הממשלתית לתקופות קצרות משנה.

⁶ עודף הביקוש מוגדר כהפרש בין הביקושים לבין הספיגה. בעודף ביקוש זה לא באות לכלל ביטוי השפעותיהם השונות של רכיביו: ההשפעה המרחיבה של הוצאה לצריכה עולה על ההשפעה המצמצמת של גביית מס – משום ששנייהם של הפרטים לצורך קטנה מ-1. מסיבה זו אין השוואתם של עודפי הביקושים בשנים שונות מלמדת אלא על מגמה בלבד, ואין לייחס חשיבות יתרה להפרשים המוחלטים שבין השנים השונות.

⁷ בעודף הביקוש הרגיל אנו רואים כהכנסות גם את המיסוי נטו על סחר חוץ, אולם חלק ממיסוי זה מהווה תחליף שער, ויש לנכותו מהכנסות הסקטור הציבורי. כיוון שאין בידינו שיטה נאותה להערכת רכיב תחליף השער

ניתן לחלק את עודף הביקוש לשני רכיבים: (א) עודף ביקוש כתוצאה מפעילות שנתית שוטפת; (ב) הוצאות ריבית (נטו) הכרוכות בהלוואות שנלקחו בעבר למימון עודפי ביקוש של שנים קודמות.

התפתחות הרכיב הראשון (עודף הביקוש ללא תשלומי ריבית וללא הטבות אשראי) דומה לזו של סך עודף הביקוש: עלייה תלולה ב־1981 וירידה בשנתיים האחרונות — אולם על אף ירידה זו, עודפי הביקוש השוטפים עדיין גבוהים: 3 עד 6 אחוזים מהתוצר.

הרכיב השני של עודף הביקוש — התשלומים בפועל של הריבית נטו (תשלומים פחות תקבולים) על חשבון החוב הפנימי (ראה להלן) — הסתכמו השנה ב־2 עד 3 אחוזים מהתוצר. תשלומי הריבית בפועל אינם משקפים רק תמורות ריאליות: חלק מהם מבטא תמורה ריאלית להון (וזה התשלום שאנו מעוניינים לכלול בעודף הביקוש מבחינה עיונית), אך חלקם האחר משקף החזר קרן בשל הצמדה (חלקית או מלאה) של הקרן לעליית המחירים. קבלת קרן או החזרה אינם מעניינו של עודף הביקוש, אך אין בידינו אומדנים נפרדים לתשלומים ולתקבולים בפועל של רכיב הריבית הריאלי ושל "רכיב ההצמדה", ולכן נסתפק באומדנים תחשיביים של תשלומי ריבית ריאליים.

תמונת ההתפתחות של עודף הביקוש, הכולל ריבית ריאלית והטבות אשראי, דומה אף היא לזו של עודף הביקוש הרגיל — ירידה חריפה ב־1982 מהרמה הגבוהה של 1981 וירידה נוספת ב־1983. בגלל התמיכה הגלומה באשראי, שאיננה מתבטאת באומדנים השוטפים, רמת עודף הביקוש הכולל הטבות אשראי גבוהה מזו של עודף הביקוש הרגיל: 11 אחוזים לעומת 8 אחוזים ב־1983.

במימון עודף הביקוש המקומי מסתמנת בשנתיים האחרונות עלייה במשקל המימון באמצעות מכירת מטבע חוץ לציבור, ירידה במשקל המימון באמצעות הגדלת החוב הפנימי ועלייה קלה בהדפסת הכסף (ראה לוח ח'־6). מכירות מטבע חוץ לציבור (דהיינו הגדלת החוב החיצוני) מימנו ב־1983 כ־2/3 מעודף הביקוש המקומי, בהשוואה ל־40 אחוזים ב־1982, וכ־1/4 בשנים 1979 עד 1981. הגידול בחוב הפנימי נטו מימן ב־1983 13 אחוזים בלבד מעודף הביקוש המקומי, בהשוואה ל־50 אחוזים ב־1982 וכ־65 אחוזים בשנים 1979 עד 1982. משקלה של ההדפסה במימון עודף הביקוש ב־1983 הגיע לכ־20 אחוזים, לעומת כ־10 אחוזים בין 1979 ל־1981.

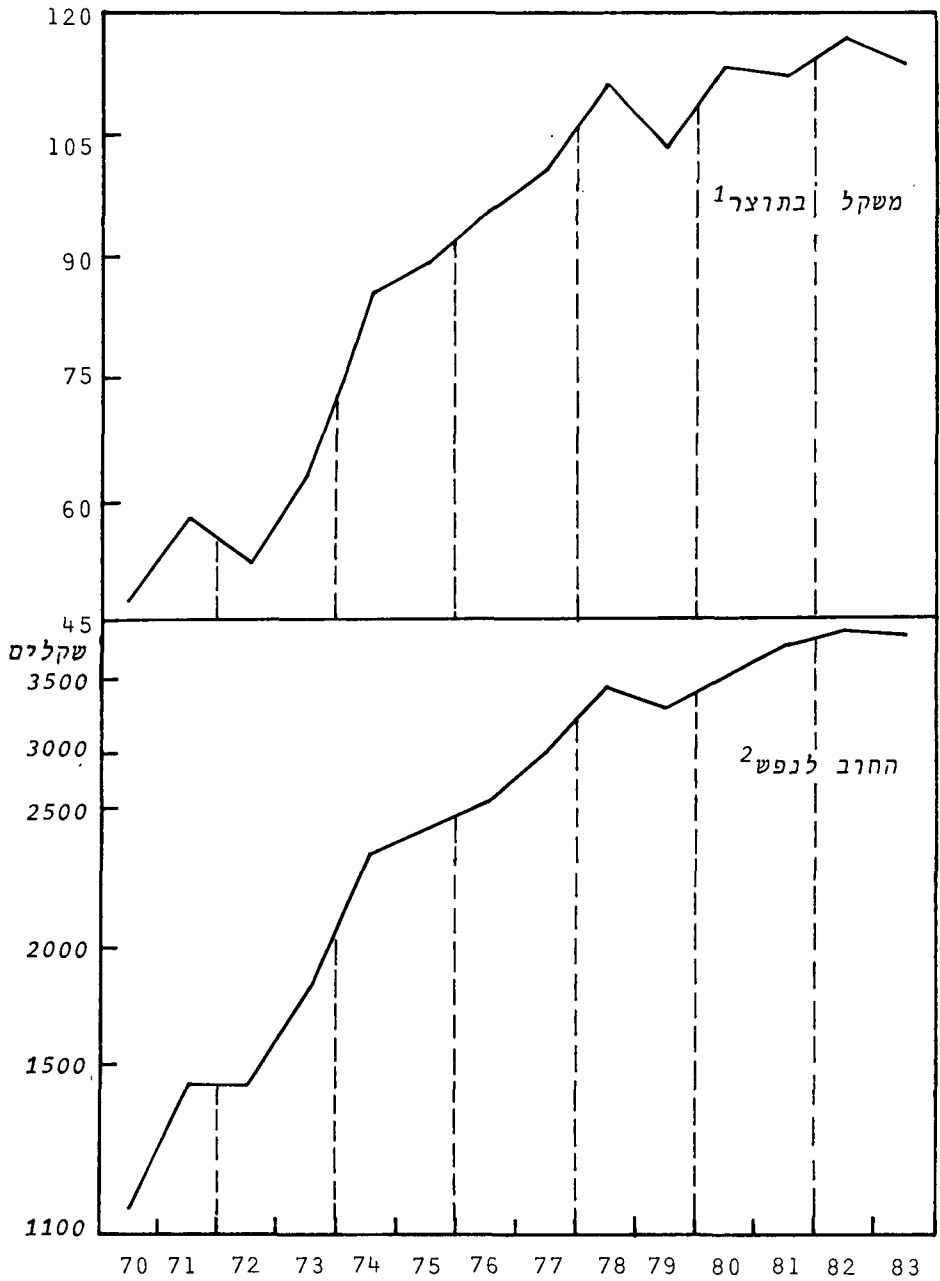
הגירעון התקציבי, המתמשך על פני שנים רבות, הצמיח חוב פנימי וחיצוני גדול⁸. החוב הפנימי נטו (דהיינו חובות הסקטור הציבורי בניכוי חובות הציבור לסקטור הציבורי) הגיע ב־1983, לפי אומדן ארעי, ל־27 עד 28 מיליארדי דולרים — 115 אחוזים מהתוצר. (ראה דיאגרמה ח'־1.)

בהכנסות הסקטור, ניתן להציג גבול עליון לתחליף השער, על־ידי השמטת כל ההכנסות (נטו) על סחר חוץ מהכנסות הסקטור. עודף ביקוש זה נקרא "עודף ביקוש בשער חליפין אפקטיבי". גם לפי הגדרה זו, משקלו של עודף ביקוש זה כתוצר ירד ב־1983 לעומת 1982. כיוון שעודף הביקוש הוא אומדן הפרש בין הביקושים לספיגה — עלול אומדנו להשתנות במדה רבה בשל טעויות קטנות יחסית באמידת הביקושים והספיגה. לכן אין אנו מייחסים חשיבות לתנודות שנתיים קלות של עודף הביקוש. לפי שתי הגדרותיו — הרגיל ובשער חליפין אפקטיבי — רמתו ב־1983, יחסית לתוצר, גבוהה למדי.

⁸ בפרק זה נתרכז בחוב הפנימי. על החוב החיצוני ראה פרק ז' להלן. אומדני החוב הפנימי מבוססים על אומדן הרכוש של הציבור.

דיאגרמה הי"ו
אינדיקטורים לחוב הלאומי הפנימי, 1970 עד 1983

אחוזים



(1) אחוזים, מחירים שוטפים.
 (2) שקלים, מחירי 1976, כיול חצי לוגריתמי.

הגידול בחוב הפנימי נובע מגירעון בפעילות השוטפת של הסקטור הציבורי (דהיינו פעילות ללא תשלום ריבית והחזר חובות), וכן מהצטברות ריבית על חובות שנלקחו בעבר למימון פעילות שוטפת. ראוי להדגיש, כי בפעילות השוטפת נכללות גם השקעות הסקטור הציבורי בענפי משק ובנייה למגורים. כיוון שמאז 1967 מאופיינת פעילות הסקטור הציבורי בעודפי ביקוש, הביא הדבר לגידול מהיר בחוב הפנימי. על התפיחה המהירה של החוב הפנימי מצביע גודלו של החוב הפנימי יחסית לתוצר. בתחילת שנות השבעים היה גודלו של החוב הפנימי מחצית מהתוצר. כיוון שעודפי הביקוש נמשכו, ואילו קצב גידולו של התוצר הואט – הגיע החוב הפנימי, בשלוש השנים האחרונות, ל-110 עד 120 אחוזים מהתוצר. אינדיקטור אחר: החוב הפנימי לנפש גדל ריאלית פי 3 בין 1970 ל-1983 (עלייה שנתית ממוצעת של כ-9 אחוזים), והגיע לכ-7,000 דולרים לנפש.

הסדר המניות הבנקאיות⁹ לא יצר התחייבות ממשלתית ישירה כלפי ציבור מחזיקי המניות, אולם הממשלה התחייבה לרכוש את המניות בתום תקופת ההסדר מ"חברות בטוחות", או להעמיד לרשותן הלוואות לרכישת המניות. גודל ההתחייבות הפנימית הנובעת מההסדר אינו ידוע, שכן אין ודאות לגבי שוויון של מניות הבנקים בתום ההסדר. ההערכות על גודל המחויבות הממשלתית נעות בתחום רחב למדי, התלוי במדת התייעלותם ושיפור רווחיותם של הבנקים בשנים הקרובות.

מטרת הסדר המניות היתה להביא לייצוב שוק ההון, לשמור על אמינותה של המערכת הפיננסית במטבע מקומי ובמטבע חוץ ולמנוע פגיעה חריפה יותר ברכוש בעלי מניות הבנקים. בטווח הקצר תרם הסדר המניות לייצוב שוק ההון, אולם במקביל גדלו התחייבויותיה של הממשלה, דבר שיקשה עליה בעתיד לממן עודף ביקוש באמצעות חוב פנימי.

בשנים האחרונות מסתמנות בחוב הפנימי שתי מגמות – האטה בקצב גידולו ועלייה בנזילותו. ההאטה בקצב גידולו של החוב הפנימי בשלוש השנים האחרונות נובעת בחלקה משיעורי התשואה הגבוהים שהיו למניות הבנקים, ומנטייתו של הציבור להאט את החיסכון הקשור בממשלה. הגידול בנזילות נובע מהבשלה של חסכונות בקופות גמל, בקרנות ויחסלמות וכד'. גורם רב חשיבות בהנזלת החוב הפנימי מ-1978 ואילך היה מעבר של הציבור מחיסכון באמצעות איגרות חוב צמודות מדד, שאורך חייהן גדול יחסית, לחיסכון בפיקדונות צמודי מטבע חוץ (פת"ם)¹⁰, הניתנים למימוש בטווח הקצר.

שתי מגמות אלו – ההאטה בגידול החוב הפנימי (בעוד עודפי הביקוש נמשכים) והגדלת נזילותו – מעמידות את המשק בשנים הקרובות בפני אתגר. פתרון הולם לבעיית הגידול בחוב הפנימי הוא קיצוץ בהוצאות השוטפות של הממשלה וחדוש הצמיחה המהירה של המשק. כך יימנע המשך הגידול ביחס החוב לתוצר.

⁹ באוקטובר 1983 חתמה ממשלת ישראל על הסכמים עם "חברות בטוחות" – חברות שהוקמו על ידי חברות האם של חמישה תאגידים בנקאיים. לפי הסכמים אלה, התחייבה כל חברה לרכוש ניירות ערך של התאגידים הבנקאיים בקבוצה שאלה היא משתייכת. הממשלה, מצדה, התחייבה להעמיד לרשות החברות את הסכומים שידרשו להן לצורך מילוי התחייבויותיהן, אם בדרך של הלוואה לתקופת ההסדר, ואם בתמורה להעברת ניירות הערך שיירכשו לבעלות הממשלה ביום שבו יועמדו הסכומים על ידי הממשלה. כל חברה התחייבה כלפי מי שיחזיק את המניות בתום חמש שנים, כי תרכוש את המניות בסכום השווה למכפלת ערך הדולרי של המניות ביום 6.10.83 ובתוספת ריבית. למי שהחזיק במניות ביום 6.10.83 והפקידן בפיקדון סגור למשמרת לתקופה של ארבע שנים (עם אפשרות הארכה לשש שנים), ולגבי קשישים לתקופה של שנתיים – נקבעו שיעורי תשואה גבוהים יותר. (פירוט "הסדר המניות" ראה בפרק ח').

¹⁰ פיקדונות אלו הופקדו עד 1983 בשלמותם בבנק ישראל. אנו רואים בו, לצורך זה, חלק מהסקטור הציבורי. בנזילות הפת"ם (ובקיצור אורך החיים של חלק מתכניות החיסכון) ניתן לראות תחליף להעלאה של שיעור הריבית.

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי פחתו ב-1983 ב-3.5 אחוזים, לאחר ירידה של 6 אחוזים ב-1982. כאשר, נובע עיקר הירידה בביקושי הסקטור הציבורי מהקטנה של היבוא הביטחוני הישיר. הביקושים המקומיים עלו השנה בכ-4 אחוזים, בהשוואה לעלייה של 2.5 אחוזים ב-1981 ולאי שינוי בביקושים המקומיים ב-1981. (ראה לוח ה'2).

הגידול בביקושים המקומיים נובע מעלייה בצריכה הביטחונית המקומית, בעיקר כתוצאה ממלחמת לבנון — המשך השהות בה, תהליך ההצטיידות והשלמת המלאים. בצריכה הציבורית האזרחית נמשכה מגמת הריסון, והצריכה האזרחית לנפש ירדה. גידול נרשם השנה בהשקעות הישירות של הסקטור הציבורי, לאחר מגמת ירידה בעבר. בבנייה הציבורית ביזמת הסקטור הציבורי נרשמה ירידה, זו השנה השלישית ברציפות.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

הצריכה האזרחית עלתה ב-1983 במדה מתונה — עלייה כוללת של אחוז אחד, שהיא ירידה של כאחוז בצריכה הציבורית האזרחית לנפש. ההוצאה הממשלתית האזרחית גדלה ב-1.5 אחוזים, בצריכת הרשויות לא היה שינוי, וצריכת המוסדות הלאומיים קטנה באחוז אחד. (ראה לוח ה'2א). בהתפלגות הצריכה האזרחית לפי הסקטור הצורך לא חלו אפוא שינויים גדולים לעומת השנים האחרונות — שני שליש מהצריכה הציבורית האזרחית הם צריכת הממשלה והמוסדות הלאומיים, וכשליש צורכות הרשויות המקומיות.

שינויים בשכר למועסק — נומינליים וריאליים — נרשמים במסגרת החשבונאות הלאומית כשינויי מחיר, ולא כשינוי ריאלי בצריכה, אלו עלו ב-1983 ב-157 אחוזים, שמשמעותם עליית שכר ריאלית ממוצעת של כ-4 אחוזים¹². עליות השכר התרכזו במחצית הראשונה של 1983, שבה נחתמו הסכמי שכר, ושולמו (לחלק מעובדים) תשלומים רטרואקטיביים. כרביע השלישי, וביתר שאת כרביעי, ירד השכר ריאלית, כשל ההאצה בעליית המחירים ואי מתן פיצוי מקוז בשכר¹³.

ניתוח צריכת השירותים האזרחיים¹⁴ לפי יעדים מורה על יציבות בהרכב הצריכה בשנים האחרונות. ההוצאה על חינוך מהווה 40 עד 42 אחוזים מסך השירותים האזרחיים. תוצאה זו נובעת מעלייה בהוצאה לתלמיד, מחד גיסא, ומגידול אטי יחסית במספר התלמידים, מאידך. משקל ההוצאה לבריאות עלה בשנים האחרונות — כנראה מחמת גידול בעלויות והזדקנות האוכלוסייה. משקלם של השירותים הקהילתיים בסך השירותים האזרחיים יציב מזה שנים רבות (כ-14 אחוזים) — תופעה הנובעת, בחלקה, מגידול בתשלומי העברה ישירים המשמשים תחליף לשירותים קהילתיים.

¹¹ הביקושים הישירים כוללים צריכה ציבורית, השקעות ישירות ביזמת הסקטור הציבורי בענפי המשק ובנייה ציבורית למגורים.

¹² מנוכה במדד המחירים לצרכן. שימוש במדדי מחירים אחרים, כדוגמת מדד מחירי התוצר, יורה על עליית שכר ריאלית מצומצמת יותר, או על אי עלייה.

¹³ השכר ברוטו של עובדים קבועים במשרדי הממשלה ובמפעליה (ללא מורים ועובדי משרד הביטחון, אך כולל את עובדי מפעלי התקשורת) במחצית הראשונה של 1983 היה גבוה ב-14 אחוזים, ריאלית, מן השכר הממוצע ב-1982 (השכר נטו — גבוה בכ-11 אחוזים). במחצית השנייה של 1983 היה השכר ברוטו של אותם עובדים נמוך ב-3 אחוזים מאשר ב-1982 (נטו — נמוך ב-2 אחוזים).

¹⁴ השירותים האזרחיים מוגדרים כצריכה ציבורית אזרחית וצריכת מלכ"ר.

לוח ה'2
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1981 עד 1983

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת										
בכמויות						במחירים				
1983	1982	1981	1980	1979	1978	1983	1982	1983	1982	1981
								(מיליוני שקלים)		
								(מחירים שוטפים)		
								(אחוזים)		
1. צריכה ציבורית (נטו)										
א. צריכה אזרחית										
0.8	0.4	0.9	- 1.2	2.1	5.4	153.0	118.3	163,569	64,161	29,266
- 6.9	- 9.6	9.2	14.7	- 13.7	9.8	144.5	124.9	287,717	126,392	62,153
- 4.2	- 6.4	6.4	9.1	- 8.7	8.4	147.3	122.6	451,286	190,553	91,419
2. צריכה ציבורית מקומית (נטו)										
א. צריכה אזרחית מקומית										
0.9	0.4	2.4	- 1.1	5.9	2.5	153.2	118.3	156,299	61,181	27,907
7.4	7.0	1.8	4.8	2.2	- 2.3	136.0	127.0	217,664	85,883	35,365
4.6	4.0	2.1	2.2	3.8	- 0.3	143.1	123.4	373,963	147,064	63,272
3. השקעות ציבוריות										
א. השקעות בענפי המשק										
12.8	9.1	- 7.7	- 18.4	9.0	3.0	131.5	124.7	48,801	18,681	7,619
- 18.7	- 21.7	- 4.7	48.6	26.6	- 24.3	126.5	118.6	20,056	10,897	6,363
1.0	- 4.9	- 6.4	0.2	13.4	- 5.5	130.6	122.5	68,857	29,578	13,982
4. ביקושים ישירים של הסקטור הציבורי										
א. סך הכול										
- 3.5	- 6.2	4.5	7.6	- 5.7	6.3	145.0	122.6	520,143	220,131	105,401
4.0	2.4	0.4	1.6	5.7	- 1.3	141.1	123.2	442,820	176,642	77,255
ב. מזה: ביקושים מקומיים										

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

לוח ה' 3

אינדיקטורים לבחינת הגידול בשירותים הציבוריים האזרחיים, 1970 עד 1983 (מחירים שוטפים)

1983	1982	1981	1980	1979	1978	1976	1974	1972	1970	
										הצריכה הציבורית
11.9	11.8	12.0	12.1	12.6	11.8	10.9	10.5	9.9	10.3	האזרחית/תוצר ¹
										הצריכה הציבורית
19.9	20.3	21.6	22.4	22.3	21.0	19.4	18.9	19.5	18.8	האזרחית/צריכה פרטית ²
										צריכה ציבורית
114.4	115.6	117.3	117.9	122.3	122.6	117.3	111.4	106.6	100.0	אזרחית לנפש ³
										השירותים הציבוריים
19.6	19.4	19.8	19.6	20.6	19.3	17.5	16.8	16.2	16.6	האזרחיים/תוצר ⁴
										השירותים הציבוריים
32.7	33.3	35.7	36.4	36.4	34.3	31.0	30.2	31.7	30.2	האזרחיים/צריכה פרטית ²
										השירותים הציבוריים
118.3	119.9	121.6	120.9	124.6	124.4	119.9	114.3	109.1	100.0	האזרחיים לנפש ³

(1) הצריכה הציבורית ללא "בגודס".

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) מדד (במחירי 1980) 100=1970.

(4) השירותים הציבוריים האזרחיים כוללים את הסקטור הציבורי ואת סקטור המלכ"ר.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הצריכה והשירותים האזרחיים היו בשנים האחרונות מושא לריסון ולקיצוצים בתקציב. מאז 1979 ו-1980, שהיו שנות שיא בצריכה זו, מסתמנת מגמת ירידה בצריכה לנפש ובמשקלה של הוצאה זו בתוצר. לפי אינדיקטורים אלו הסיגה מדיניות הקיצוץ את הצריכה האזרחית לנפש לרמה של שנת 1976 בקירוב. אינדיקטור אחר — שיעור המועסקים בשירותים האזרחיים בכלל המועסקים (האזרחיים) במשק — מורה אף הוא על בלימת מגמה ארוכת טווח של עלייה: מתחילת שנות השבעים ועד 1980 עלה שיעור המועסקים בשירותים האזרחיים בסך המועסקים במשק מ-23 ל-30 אחוזים, ובשלוש השנים האחרונות התייצב ברמה של 30 אחוזים. אף שמשקלה של הצריכה הציבורית האזרחית בארץ אינו סוטה מהמקובל, בשנים האחרונות, בארצות בעלות רמת הכנסה דומה — הקטנת ההוצאה הציבורית האזרחית היא הכרח במשק, הנאלץ להקצות משאבים עצומים לצורכי ביטחון, לכן מגמת הירידה של הצריכה האזרחית בשנים האחרונות היא חיובית. עם זאת יש לזכור, כי הצריכה האזרחית המקומית מהווה כ-40 אחוזים בלבד מהצריכה הציבורית המקומית, או כשליש מהצריכה הציבורית הכוללת, בניכוי מענקי ממשלת ארה"ב — ולכן קיצוץ בצריכה האזרחית בלבד, גם אם יהיה מרחיק לכת, אין בכוחו להביא לירידה הרצויה בצריכה הציבורית הכוללת.

לוח ה' 4

צריכת שירותים ציבוריים אזרחיים לפי יעדים, 1969 עד 1983

(אחוזים מעוגלים, מחירים שוטפים)

1983	1982	1981	1978	1975	1972	1969	
41	42	41	41	42	39	34	שירותי חינוך
24	24	23	22	19	20	18	שירותי בריאות
13	12	14	14	14	14	15	שירותי סעד ורווחה אחרים
78	78	78	77	75	73	67	סך צריכת שירותי הרווחה
22	22	22	23	25	27	33	שירותים כלכליים ואחרים
100	100	100	100	100	100	100	סך כל השירותים האזרחיים

הערות: ההתפלגות לפי יעדים עד 1981 מתבססת על אומדני הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אזרחיים). האומדנים לשנים 1982 ו-1983 הם ארעיים ומתבססים על שיעורי גידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי ועיבודי בנק ישראל.

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית הסתכמה ב-1983 בכ-300 מיליארדי שקלים, שהם כחמישית מהתוצר הלאומי הגולמי, וכ-5 מיליארדי דולרים¹⁵.

בשנתיים האחרונות נרשמה בצריכה הביטחונית ירידה של ממש — 10 אחוזים ב-1982 ו-7 אחוזים ב-1983. ירידה זו נובעת מהפחתת הרכישות מחו"ל (ירידות ריאליות של 31 ו-34 אחוזים ב-1982 וב-1983, בהתאמה) — הפחתה שקוזה, בחלקה, על ידי עלייה מהירה ברכיב המקומי של הצריכה הביטחונית, בעיקר כתוצאה ממלחמת לבנון (עלייה בת 7 ו-7.5 אחוזים ב-1982 ו-1983, בהתאמה).

כדי לצמצם את הלחצים הכלכליים הנובעים ממלחמת לבנון, הוחלט לפרוס את ההוצאות הכרוכות בהצטיידות מחדש על פני מספר שנים. ב-1983 גדלו הרכישות המקומיות של מערכת הביטחון בכ-11 אחוזים, לעומת גידול של 3 אחוזים ב-1982. לעומת זאת, במספר המגויסים, שגדל ב-1982 ב-12 אחוזים, לא היה השנה שינוי. ההוצאות התקציביות על מלחמת לבנון מגיעות, לפי הערכות אנף התקציבים במשרד האוצר¹⁶, לכ-450 מיליוני דולרים בכל אחת ואחת משנות התקציב 1982/83 ו-1983/84.

בחינה של התנהגות הצריכה הביטחונית בעבר מורה, כי בטווחים של שנה-שנתיים עשויים להיות בצריכה הביטחונית — הכוללת והמקומית — שינויים חריפים, אלו נגרמים בגלל פריצת מאורעות איבה, תהליכי הצטיידות מזוירים לפני מלחמה ובעקבותיה, פריסה מחדש של צה"ל ואי-סדירות ביבוא הביטחוני (הקשורה גם בגורמים האחרים). כדי לקבל תמונה מלאה ומקיפה של התנהגות הצריכה הביטחונית, יש להתבונן בהתפתחותה במשך תקופה ארוכה:

¹⁵ מתורגם בשער חליפין רשמי.

¹⁶ ראה החוברת "עיקרי תקציב 1984", משרד האוצר, ירושלים, מארס 1984. עמ' 76.

לוח ה'־5
אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל, 1964 עד 1983

המשקל כחוצר הלאומי הגולמי		המשקל בשכר תשלומי השכר			
צריכה ביטחונית כוללת (נטו)	צריכה ביטחונית בניכוי מענקים ביטחוניים ¹	צריכה ביטחונית בניכוי סך כל המענקים ²	צריכה ביטחונית מקומית ³	הוצאה ביטחונית מקומית, מט"ח חופשי ופירעון הלוואות ⁴	שכר במגזר הביטחון (6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(אחוזים, מחירים שוטפים)					
1964 עד 1966	10	10	9	6	5
1967	18	17	17	10	8
1968 עד 1969	19	19	19	12	8
1970	26	26	26	14	9
1971 עד 1972	22	20	19	13	8
1973 עד 1975	32	25	24	17	11
1976 עד 1978	26	21	17	14	10
1979 עד 1983	23	20	15	15	10
1979	21	16	10	14	10
1980	24	19	15	14	10
1981	26	23	19	15	10
1982	24	21	18	16	11
1983	21	20	14	16	10

(1) המענקים כוללים את שווה ערך המענק במילות ממשלת ארה"ב. הלוואות מסובסדות ניתן להפריד לשני רכיבים: רכיב הלוואה ושווה ערך מענק; שווה ערך המענק הוא ההפרש בין תקבולי המילות לבין הערך הנוכחי של תשלומי ההלוואות. המוערך בריבית אלטרנטיבית מסחרית רגילה. הריבית האלטרנטיבית לצורך חישובים אלה היא כ־10 אחוזים לתקופה 1964 עד 1977. ר' אחוזים ל־1978. מ־1979 ואילך משקלו של גורם זה מבוטל. (ראה גם ע' לויתן, "מצבת החוב החיצוני של ישראל", סקר בנק ישראל 48–49, 1979.)

(2) צריכה מקומית כרוטו בניכוי רכיב מכירות מקומי (ראה לוח ה'־2 שורה ב'־4).

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

(4) המקור: טורים (1) עד (4) ר' (6) — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל: טור (5) — משרד האוצר, אגף התקציבים, וחישובי בנק ישראל.

בתחילת שנות השישים היוותה ההוצאה הביטחונית הכוללת כ־10 אחוזים מהתוצר. (בשנות החמישים אף פחות — 8 אחוזים מהתוצר¹⁷). מלחמת ששת הימים (1967) חוללה מפנה בהוצאות הביטחון: הארכת קווי אספקה, בניית קווי הגנה חדשים, חדירות מחבלים וקרבות התשה הביאו לעלייה כמעט רצופה של ההוצאה הביטחונית. תהליך הגידול הגיע לשיאו

¹⁷ בניכוי מערכת סיני (השנים 1956 ו־1957). היוותה ההוצאה הביטחונית הכוללת בשנות החמישים 6 אחוזים מהתוצר.

במלחמת יום הכיפורים ובתקופת ההצטיידות שלאחריה (1973 עד 1975). מ-1965 עד 1975 גדלה ההוצאה הכוללת לביטחון פי שבעה, ומשקלה בתוצר הגיע לכשליש. מ-1975 עד 1976 הסתמנה ירידה במשקל ההוצאה הביטחונית בתוצר, ובשנים האחרונות היא נעה בין 20 ל-25 אחוזים מהתוצר.

לירידת הצריכה הביטחונית הכוללת בשנתיים-שלוש האחרונות — מרבע מן התוצר לכחמישית ממנו — יש, כמובן, חשיבות רבה בשחרור מקורות לשימושים יצרניים; אולם משמעותה של ירידה זו מתגמדת לנוכח הרמה המוחלטת של המקורות המופנים לביטחון — פי שניים ויותר מהרמה ששררה בשנות החמישים ובתחילת שנות השישים. והשוואה אחרת: ההוצאה הביטחונית הישראלית (כאחוז מהתוצר) גבוהה פי 4 עד פי 10 מההוצאה הביטחונית המקובלת במשקים מערביים אחרים.

את רוב הצריכה הביטחונית מממן המשק הישראלי, אולם חלקה ממומן בעזרת סיוע חיצוני, שמקורו העיקרי בממשלת ארה"ב. הסיוע האמריקאי קיבל ממדים משמעותיים בעת מלחמת יום הכיפורים (1973), ומאז הוא ניתן כמענקים ישירים ומילווה. ב-1983 הגיע מענק ממשלת ארה"ב ל-1,600 מיליון דולרים, מתוך הוצאה כוללת בת 5.1 מיליארד דולרים. (בסכום המענק כלולה העברה מוקדמת בסך 500 מיליון דולרים). בשנים שקדמו ל-1983 נעו המענקים בין 1 ל-1.5 מיליארדי שקלים. כן ניתנו בעבר מילווה אמריקאיים בריבית מוזלת, שאפשר לתרגמה לשווה ערך מענק, אך בשנים האחרונות ניתנות ההלוואות בריבית שוק — כך שרכיב המענק בהן אפסי, ותרומתן מתבטאת בעיקר באפשרות גלגול החוב החיצוני.

מדדים שונים לגבי גודלו של הנטל הביטחוני שנושא המשק הישראלי מוצגים בלוח ה-5: הנתונים על משקל הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר מבוססים על ההנחה, כי היבוא הביטחוני ממומן במענקים ומילווה מחו"ל, ואילו המימון העצמי הוא רק להוצאה המקומית. (אינדיקטור זה מבטא מימון עצמי של הוצאות הביטחון לטווח קצר בלבד. בפועל היה היבוא הביטחוני גבוה מהמענקים האמריקאיים, ויתרתו מומנה בעזרת מילווה). תמונת ההתפתחות של הצריכה הביטחונית המקומית דומה לזו של הצריכה הביטחונית הכוללת — מהקצאה של כ-6 אחוזי תוצר בשנות השישים המוקדמות, האמירה הצריכה הביטחונית המקומית, בשנים האחרונות, לכ-16 אחוזים מהתוצר — תוספת של כ-10 נקודות אחוז בתוצר.

אם ננכה מהצריכה הביטחונית הכוללת את מענקי החוץ (טורים (2) ו-(3) בלוח ה-5) נראה גם בהם עלייה מהירה לאחר 1967, רמות שיא בנטל הביטחוני בתקופת מלחמת יום הכיפורים והקלה לאחר מכן. סיוע החוץ היווה גורם רב משמעות בהקלת נטל מימון הביטחון, אולם לא היה בו כדי לקזז את מלוא העלייה בהוצאה הביטחונית. ניכוי כל המענקים מהצריכה הביטחונית יותיר רמת הוצאה של 17 עד 18 אחוזים מהתוצר, ורמה גבוהה זו מתמשכת על פני תקופה ארוכה מאוד. הסיוע לשנת הכספים (האמריקאית) 1983/84 התקבל כולו בשנה הקלנדרית 1983, בעוד שבעבר התפרס על שתי שנים קלנדריות. דבר זה מתבטא בירידת משקלה של הצריכה הביטחונית ללא מענקים בתוצר ב-1983.

כדי להימנע ממימון גירעוני של התקציב — התורם לאינפלציה, להרעה במאזן התשלומים ולצבירת חובות חוץ ופנים — יש לצמצם את פעילות הסקטור הציבורי — צריכה ביטחונית, צריכה ציבורית אזרחית, תמיכות ותשלומי העברה. לפי גודלן היחסי של הצריכה הביטחונית והאזרחית, קיצוץ מסיבי בצריכה הציבורית האזרחית יכול לכסות רק חלק קטן מהצריכה הביטחונית. קיצוצים בתמיכות ובתשלומי ההעברה אינם שקולים לצמצום בצריכה הציבורית (משום שנטייתם השולית של הפרטים לצורך קטנה מ-1), ולכן נדרשים בתחומים אלו קיצוצים גדולים. רמת המסוי בארץ גבוהה למדי (ראה להלן), והגדלת המסוי פוגעת באפשרויות הצמיחה וברצון לעבוד. מניתוח זה עולה, כי יחד עם צמצום בפעילות האזרחית של הסקטור הציבורי, אין מנוס מהקטנה של ממש בחלק הצריכה הביטחונית הממומן ממקורות עצמיים.

ג. השקעות ישירות של הסקטור הציבורי¹⁸

ההשקעות הן הרכיב הגמיש ביותר בהוצאות הסקטור הציבורי; בטווח הקצר, בעבר קוצצו ההשקעות הישירות של הסקטור הציבורי במדה משמעותית, אולם בשנתיים האחרונות היו בסעיף זה עליות בנות 9 ו-13 אחוזים (ב-1982 וב-1983, בהתאמה). גידול מהיר היה השנה בהשקעות הרשויות המקומיות.

4. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

עלייה במסים, ירידה בתמיכות לייצור המקומי וגידול מתון בהעברות למשקי בית, הביאו, בממוצע שנתי, לגידול בנטל המס¹⁹, לאחר העלייה המהירה דאשתקד: משקלו של נטל המס בתוצר עלה מ-24 אחוזים ב-1982 ל-26 אחוזים ב-1983. במהלך 1983 נמשכה התנודתיות במדיניות המסים והתמיכות: במחצית הראשונה של 1983 נמשכה העלייה בהכנסות ממסים (ראה דיאגרמה ה'-3), אך במחצית השנייה של השנה הסתמנה בהן ירידה, בגלל הפסקת גבייתו של "מילוה שלום הגליל", שנגבה מיולי 1982 עד אפריל 1983, הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי באוקטובר 1982 ויישום חוק המסוי בתנאי אינפלציה. במהלך השנה, כאשר העמיק ייסוף השקל — הועלו מסים על יבוא כתחליף לשינוי שער החליפין הרשמי, חודש מס הנסיעות (הוא הוטל ב-1982 לתקופה של שלושה חודשים, וחודש באפריל 1983), נקבע היטל על רכישת מטבע חוץ (באפריל), הוטלה חובת הפקדה על חלק ממוצרי היבוא (ביוני), ומסי הקנייה הועלו (באוגוסט). הסובסידיות הישירות לייצור המקומי הלכו והעמיקו במהלך השנה, אך ברביע האחרון קוצצו במדה משמעותית. הפיחות הנומינלי הגבוה בסוף השנה צמצם גם את תשלומי הממשלה ואת התחייבויותיה בגין ביטוח שער ליצוא. מגודלם היחסי של המסים והתמיכות נראה, כי במחצית השנייה של 1983 פחת במקצת נטל המס. בתקופה זו ניסתה הממשלה להגביר את הספיגה באמצעות העלאות מסים, אך העלאות אלו נדחו ל-1984 (מס על חלק מקצבות הילדים, והיטל מס הכנסה על בעלי הכנסות גבוהות במיוחד והעלאות מס הנסיעות).

מערך המסים במשק מבוסס על גביית מסים בהיקף נרחב — עד כדי מחצית מהתוצר (בשנתיים האחרונות), ומולם תשלומי העברה ותמיכות גדולים — 23 עד 24 אחוזים מהתוצר. כתוצאה מכך משמשת רק מחצית מן המסים למימון הוצאות הממשלה על סחורות ושירותים. לשיטה כזאת עשויים להיות יתרונות חברתיים, בהביאה לחלוקת הכנסות שוויונית יותר (באמצעות תשלומי העברה והבטחת מחירי סל מזונות מינימלי). עם זאת, מערכת המבוססת על שיעורים גבוהים של מסים ושל תשלומי העברה יש לה גם השלכות שליליות — פגיעה ברצון לעבוד, הסטת פעילויות משקיות למפלטי מס, שאינם יעילים בהכרח לכלל המשק, העלמות והתחמקות ממסים ועוד. אין בידינו אומדן כמותי של הנזקים במונחים של הפסד תוצר — אולם נראה, שגודלם אינו מבוטל, והנזק השולי מתוספת מסים גדול אף יותר. זאת ועוד: לפי בדיקה

¹⁸ בסדרת ההשקעות המופיעה בדוח זה הוכנסו מספר שינויי הגדרות. מסיבה זו נתוני ההשקעות כאן שונים מנתונין בעבר. סדרת ההשקעות בפרק זה שווה לסדרה של השקעות הסקטור הציבורי בפרק ב', בניכוי ההשקעות של חברות הסקטור הציבורי ומלכ"ר. ניתוח מפורט של ההשקעות ראה בפרק ב'.

¹⁹ נטל המס מוגדר כסך המסים פחות התמיכות ותשלומי ההעברה. כדי להימנע מהבעייתיות הכרוכה בתשלומים ובתקבולים של ריבית נומינלי, נוכו בלוח ה'-6 תשלומים ותקבולים על חשבון ריבית מהמסים ותשלומי ההעברה.

לוח ה-6
מסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1968 עד 1983

משקל בתוצר הלאומי הגולמי

	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1975	1973	1968	
(אחוזים, מחירים שוטפים)										
1. נטל המסים ¹										
א. ללא זקיפת סכסוד אשראי	26	24	19	24	26	24	24	24	24	
ב. כולל זקיפת סכסוד אשראי	24	21	14	18	19	19	18	—	—	
ג. סך המסים ותשלומי העברה מהציבור	51	50	46	47	49	48	48	43	38	
ד. סך תמיכות ישירות ותשלומי העברה לציבור	23	24	25	20	20	22	24	19	14	
2. מסים ישירים נטו	12	12	10	10	11	11	10	10	11	
ה. מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה מהציבור	29	29	27	27	27	28	26	23	20	
ו. מזה: מס הכנסה	18	18	18	18	17	17	15	11	11	
ז. תשלומי העברה לציבור (ללא תשלומי ריבית)	17	17	17	17	16	17	16	13	9	
3. מסים, נטו על הייצור המקומי	6	4	1	5	3	4	4	7	9	
ח. מסים עקיפים על הייצור המקומי	13	12	12	13	13	13	13	10	10	
ט. תמיכות ישירות	4	5	7	3	3	4	3	2	2	
י. סכסוד אשראי בפועל	2	2	3	2	2	2	1	—	—	
4. מסים על היבוא האזרחי נטו	6	5	3	2	5	5	5	6	4	

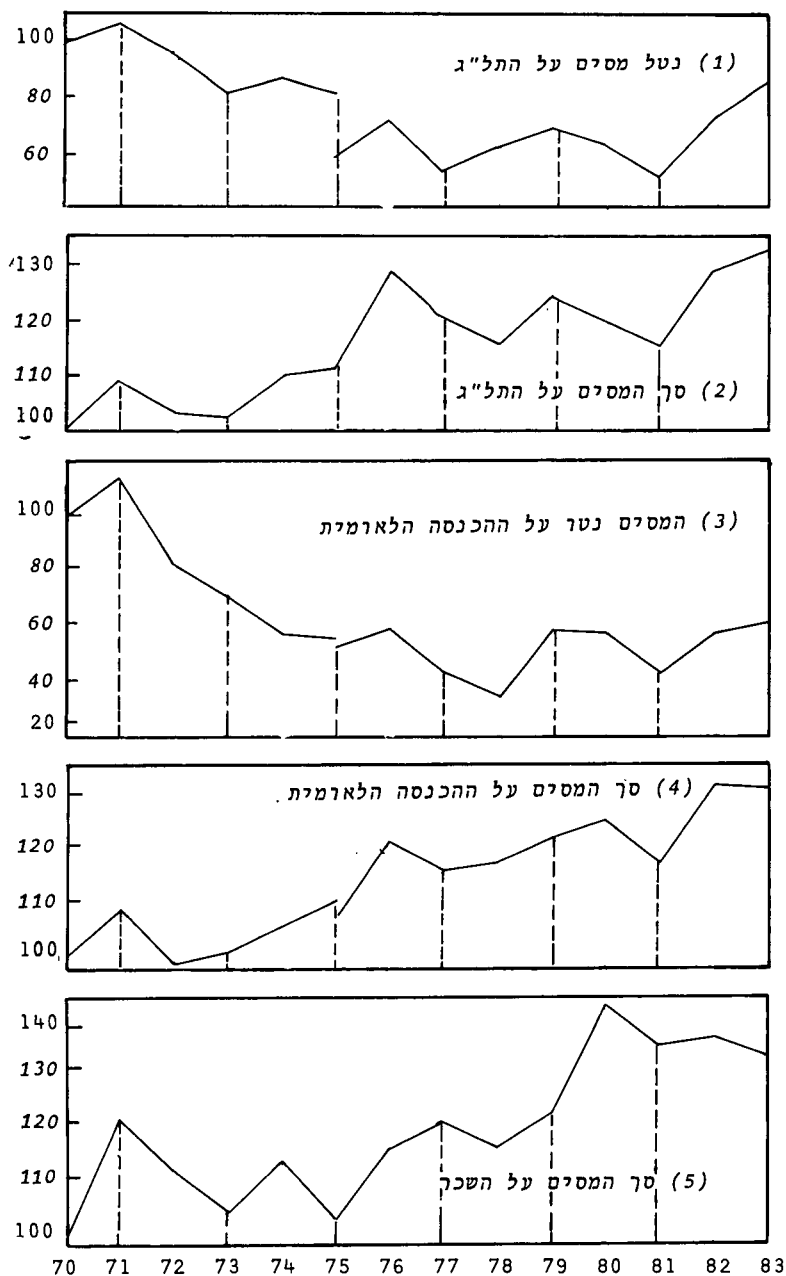
(1) ספיגה ללא הכנסות מרכוש ותשלומי ריבית לציבור.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

של השפעת המסים, תשלומי ההעברה והתמיכות על התפלגות ההכנסות²⁰, ניתן לשמור על התפלגות ההכנסות הקיימות (ואולי אף לשפרה) בדרך של הקטנה בריזמניות של המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה.

²⁰ ראה: "גבאי, 1983, "השלכות חברתיות של המדיניות הפיסקלית", המרכז לחקר המדיניות החברתית (אוקטובר).

דיאגרמה ה' 2
מדדים שונים של שיעורי מסים, 1970 עד 1983
(1970 = 100)

מדדים



התהליך האינפלציוני השורר במשק בעשור האחרון העמיד את מערכת המסוי ותשלומי ההעברה בפני אתגרים רבים. בפיגור מסוים הותאמה מערכת המסוי לתנאי אינפלציה: בשנת 1975 נערכה רפורמה במסוי הישיר, ובה הונחה תשתית רבת חשיבות להתאמת המסוי על הכנסה מ"גניעה אישית" לתנאי האינפלציה. כשנמשכה האינפלציה שופרו ושוכללו מנגנוני ההצמדה, והוחלו גם על תשלומי ההעברה. ההצמדה בתחום זה איננה מושלמת, אך רמתה משיעת רצון.

את המסים המוטלים על חברות שחקה האינפלציה במדה רבה, כי שיטות החשבונאות התאימו לתקופות של מחירים יציבים. ב-1982 שונתה שיטת המסוי על הכנסות חברות ועצמאיים, ובמהלך 1983 נגבו מסים אלו לפי החוק החדש. התוצאה היתה ירידה בגבייתם; חלקה נבע אמנם מהפסקת המסוי של רווחים מדומים, אך חלקה נגרם בעטיו של הסיכון שבחוק, הפוגע ביעילות אכיפתו.

בשנים הראשונות לאינפלציה היה בידי הציבור מלאי של הלוואות בלתי צמודות, שהקנה לו רווחי הון בלתי צפויים. גם בתחום זה נערכו בשנים האחרונות התאמות לאינפלציה, והיקפו של האשראי הבלתי צמוד הצטמצם ריאלית.

א. מסים ישירים

סך המסים הישירים (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומילואות חובה) גדל ב-1983 ריאלית באחוז אחד, לאחר עליות של 5 אחוזים ב-1982 ו-8 אחוזים ב-1981. העלייה בגביית המסים הישירים התמקדה בגביות מס הכנסה על שכר (9 אחוזים), בעוד שבמסים על הכנסות שאינן משכר ובתקבולי הביטוח הלאומי היתה השנה ירידה. משקלם של המסים הישירים בתוצר הוא כרבע, ובשנים האחרונות לא היו שינויים משמעותיים במשקלם.

(1) מס הכנסה²¹

גביות מס הכנסה משכר עלו ב-9 אחוזים — עלייה הנובעת מגידול ריאלי בן 5 אחוזים בשכר למשרת שכיר ומעלייה של כ-2 אחוזים במספר השכירים²².

גם השנה, כמקובל מזה מספר שנים, הותאמו מדרגות המס על הכנסה מ"גניעה אישית" אחת לשלושה חודשים לפי קצב עליית המחירים. בגלל האצת האינפלציה בסוף השנה עודכנו המדרגות גם בדצמבר. לטכניקה של התאמת מדרגות המס יש יתרונות: היא מונעת שחיקת שכר על ידי העלאה אפקטיבית של שיעורי המס, ההתאמה היא כמעט אוטומטית ואיננה צריכה לעבור הליכים בירוקרטיים או הליכי חקיקה מסורבלים. ברם, כשקצב האינפלציה הוא 120 אחוזים, אין בשיטת העדכון הנוכחית כדי לשמור על ערכן הריאלי של מדרגות המס, וכשהאינפלציה מואצת — לא כל שכן. בממוצע שנתי נשחקו מדרגות המס ב-1983 ב-3 אחוזים, ונקודות הזיכוי — ב-4 אחוזים. בסוף 1983 וברביע הראשון של 1984 החרפה השחיקה: מדרגת המס הראשונה (25 אחוזים) היתה ברביע הראשון של 1984 נמוכה ב-20 אחוזים מרמתה ברביע הראשון של 1983. קושי אחר בשיטה של התאמת מדרגות המס לעליית

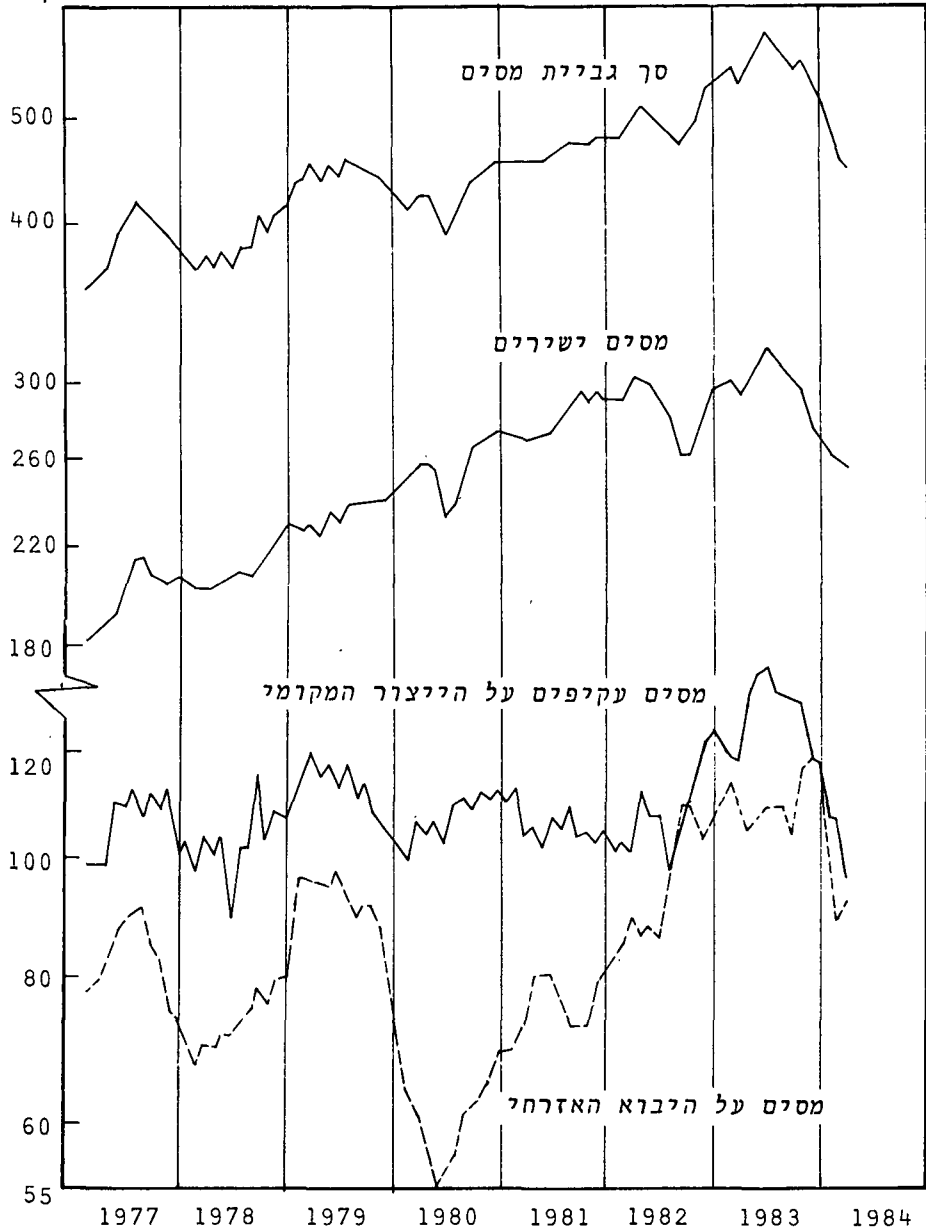
²¹ גביות מס הכנסה מוגדרות כאן כגביות ברוטו, בניכוי מילואות, החזורים, ביטולי קבלות והסדרי תשלום — דהיינו, אשראי לנישומים לצורך תשלומי מס הכנסה. נציבות מס הכנסה כוללת הסדרי תשלום אלו בסך הגבייה של מסים, אך אנו רואים בהם מתן אשראי, ולא כוללים אותם כגביות. דיווחי הכנסים משמשים מקור לחישוב הסדרי תשלום, ואלו שונים מדיווחי נציבות מס הכנסה.

²² חישוב של העלייה הריאלית, המתבסס על ניכוי חודשי (ולא על ניכוי שנתי, כמוצג בטקסט וכלוחות) מורה על עלייה ריאלית של 10.5 אחוזים בגביית מס הכנסה על שכר.

דיאגרמה ה'3
גביית מסים, 1977 עד 1984

(מחירי 1976, ממוצע חלת חודשי של נהונים מנוכי עונתיות, כיול חצי לוגריתמי)

מיליוני
שקלים



המחירים הוא העדר התחשבות בעלייה הריאלית של השכר — דבר המתבטא, לאחר מספר שנים, ברמה גבוהה של מס הכנסה על השכר. עלייה זו בשיעורי המס משמשת, מחד גיסא, "וסת אוטומטי" להקטנת העלייה בהכנסה הפנויה — אך מאידך פועלת להגברת תביעות השכר, ומניעה את השכירים לפנות ל"מקלטי מס" (כגון קרנות השתלמות).

מתחשיב של מסי הכנסה ודמי ביטוח לאומי המוטלים על השכר, ושל קצבות הילדים (לוח ה-7) עולה, כי ההתאמה הלא-מלאה של מדרגות המס תרמה, בין 1978 ל-1983, להגדלה של כשתי נקודות האחוז בשיעור הממוצע של מס ההכנסה, והעלייה הריאלית בשכר תרמה שלוש נקודות אחוז נוספות. כרמת שכר כפולה מהממוצע הביאה העלייה הריאלית בשכר לגידול של ארבע נקודות האחוז במס הממוצע. מדר אחר לעלייה המצטברת של נטל מס ההכנסה על השכר הוא אחוז השכירים הנמצאים במדרגת המס הגבוהה ביותר — שיעור זה עלה מכאחוז אחד בתקופת הרפורמה (1975) לכ-9 אחוזים בסוף 1983.

הרמה הגבוהה של מיסוי השכר (ראה דיאגרמה ה-2; בהגדרה זו אנו כוללים, נוסף על מסי הכנסה, גם תשלומים למסד לביטוח לאומי ומס מעסיקים) פוגעת ברצון לעבוד ומגבירה את ההתחמקות ממס. רמת השכר בארץ נמוכה בהשוואה לארצות המערב, אך רמת המיסוי (בייחוד אם נתחשב בגודלו של השכר) גבוהה למדי. רמת מיסוי גבוהה זו מתחייבת, בין השאר, מרצונה של הממשלה לתת תשלומי העברה ותמיכות בהיקף נרחב. מנקודת ראות זו יש יתרון לצמצום ברוזמי של שיעורי המיסוי ושל תשלומי ההעברה והתמיכות.

סך גביות מס מהכנסות שאינן משכר ירד ב-1983 באחוז אחד. ברביעי האחרון של השנה נרשמה בו ירידה חריפה, הנמשכת גם ב-1984: גביות מס הכנסה שלא משכר ברביעי האחרון של 1983 וברביעי הראשון של 1984 היו נמוכות ב-18 אחוזים מאשר בתקופה המקבילה אשתקד. הירידה בגביות נגרמה בשל האצת האינפלציה (בסוף השנה), שלא לוותה בגידול מקביל של מקדמות המס וקנסות הפיגורים על המקדמות. (לעומת זאת, נגבו מקדמות מס מבנקים, בפרט בתשעת החודשים הראשונים של השנה, והן תוחזרנה, כנראה, ב-1984).

בשנים האחרונות פועלים שלטונות המס להגדלת המסים באמצעות חובת ניכוי מס במקור²³, כי בדרך זו נגבה המס סמוך להיווצרות ההכנסה, ומצמצמת האפשרות לדחות תשלומי מס. משקלו של הסעיף "ניכויים במקור" בסך גביית המס מהכנסות שלא משכר עלה מכ-20 אחוזים ב-1977 לכ-30 אחוזים בשנה האחרונה. לעומת 1982, עלו הגביות באמצעות ניכויים במקור ב-8 אחוזים.

הירידה בגביות מס הכנסה מחברות ב-1983 (10 אחוזים) נובעת, בין היתר, מיישום חוק המיסוי בתנאי אינפלציה. חוק זה נועד למנוע גביות מסים במקום שאין רווחים ממשיים, כי בגלל שיטות חשבוניות שאינן מתאימות לאינפלציה נרשמים בספרים רווחים. החוק נכנס לתוקף באפריל 1982, ומאז הוכנסו בו מספר תיקונים ושינויים. גביות מסים משמעותיות לפיו החלו ב-1983, בעיקר במחצית השנייה. כפי שצפו מומחים, החוק מסובך, ומעורר קשיים רבים בכדיקה ואכיפה של שומות. הירידה התלולה בגביות מחברות נובעת בחלקה מן העובדה, שבעבר הוטלו מסים על רווחים לא ממשיים, ובחלקה — מהסיבוב בחוק, המפחית את אפקטיביות הבדיקות של אגף מס ההכנסה. הירידה בגביית מקדמות מס חברות הושפעה, בין השאר, מירידה בערכן של מניות ב-1983. (הכנסות ממניות, לרבות שינוי בערכן, חייבות במס, והפסדים מותרים בניכוי.)

²³ לדוגמה: ביוני 1983 הועלה שיעור הניכוי במקור על תקבולי ריבית ל-45 אחוזים.

לוח ה' 7
שכר, מסים ושכר פנוי למשרת שכיר¹, 1978 עד 1983
(תחשיב, אחוזים מעוגלים)

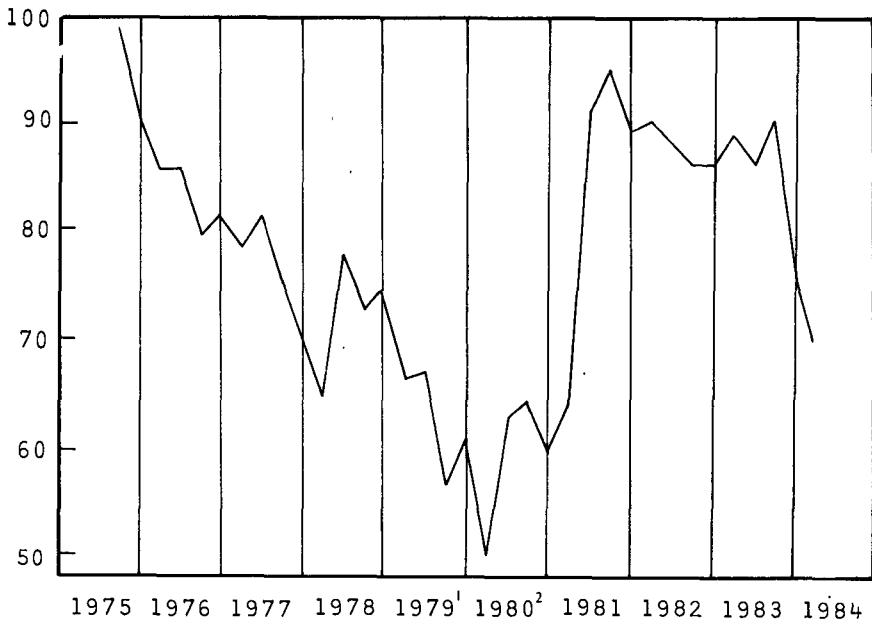
העלייה או הירידה (—) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת			1983	1982	1981	1980	1979	1978	
1983	1982	1981	1983	1982	1981	1980	1979	1978	
5	— 1	10							שכר ממוצע בפועל
11	6	— 4	19	18	17	19	18	14	מס הכנסה ³
12	6	— 6	18	17	16	18	17	11	מסים נטו ⁴
3	— 2	14	82	83	84	82	83	89	שכר פנוי
0	0	0							שכר ממוצע (ריאלי קבוע) ⁵
— 1	12	— 19	15	15	13	16	15	13	מס הכנסה
— 1	16	— 28	12	12	10	14	12	9	מסים נטו
0	— 2	5	88	88	90	86	88	91	שכר פנוי
5	— 1	10							שכר כפול מהממוצע בפועל
9	3	3	32	31	30	32	31	26	מס הכנסה
8	3	4	34	33	32	34	32	26	מסים נטו
3	— 3	14	66	67	68	66	68	74	שכר פנוי
0	0	0							שכר כפול מהממוצע (ריאלי קבוע)
1	5	— 15	26	26	25	29	27	24	מס הכנסה
1	5	— 14	27	27	25	30	27	24	מסים נטו
0	— 2	6	73	73	75	70	73	76	שכר פנוי

- (1) שכר למשרת שכיר, לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
(2) ניכוי חודשי במדר המחירים לצרכן.
(3) מס הכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד ואין ניכויים וזיכויים נוספים. בין יולי 1982 לאפריל 1983 כולל מס הכנסה גם את מילווה שלום הגליל.
(4) מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים.
ביטוח לאומי: תשלום העובד בלבד, בהנחה שכל ההכנסה חייבת כתשלום דמי ביטוח לאומי עד להכנסה המירבית, קצבות ילדים: בהנחה, שלשכיר יש שני ילדים.
(5) ברמה של יולי 1975.
המקור: המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה' 4

מדד מדרגת מס של 25 אחוזים, יולי 1975 עד מארס 1984

(הבסיס: יולי 1975 = 100, ממוצע תלת חודשי לפי ניכוי חודשי במדד המחירים לצרכן)



(1) מאוקטובר 1979 מותאמות מדרגות המס ב-100 אחוזים לשנויים במדד המחירים לצרכן.
(2) מאפריל 1980 מעורבות מדרגות המס אחת ל-3 חודשים.

(2) ביטוח לאומי

בשנתיים האחרונות הצטמצמו גביות המוסד לביטוח לאומי בשיעור שנתי של 2.5 אחוזים. לאחר עלייה שנתי ממוצעת של 10 אחוזים בחמש השנים הקודמות. באוקטובר 1982 הופחתו שיעורי הביטוח הלאומי מ-21.6 אחוזים ל-20 אחוזים. ירידת שיעורים זו קיזזה את הגידול שהיה צפוי בגביות עקב עליית השכר ב-1983.

ב. תשלומי העברה ישירים

בתשלומי העברה ישירים נכללים, לפי ההגדרות המקובלות בחשבונאות הלאומית, מספר סעיפים בעלי משמעויות כלכליות שונות: כך, לדוגמה, לצד תשלומי ההעברה למשקי בית, מופיעים במסגרת תשלומי ההעברה מהציבור לממשלה היטל על מכירת ניירות ערך והיטל על קניית מטבע חוץ. מסיבה זו נדון בכל אחד מהרכיבים המרכזיים של תשלומי ההעברה הישירים בנפרד.

תשלומי ההעברה למשקי בית גדלו ב-1983 ב-2.5 אחוזים, לאחר שלוש שנים של עלייה מואצת. ההאטה התמקדה בקצבות המוסד לביטוח לאומי: קצבה למשפחה עם שני ילדים הצטמצמה ב-1983 בכ-4 אחוזים; על חלק מקצבות הילדים הוטל, בתחילת 1984, מס (כאשר הכנסת ראש המשפחה מגיעה לשולי מס של 50 אחוזים, ומספר הילדים נמוך מארבעה).

לוח ה' 8
אומדן ערך קצבאות שונות, 1980 עד 1983

קצבה חודשית ממוצעת				העלייה או הירידה (—)			
				הריאלית לעומת השנה הקודמת	1983 לעומת התקופה יולי עד 1975	1983 לעומת התקופה יולי עד 1975	הריאלית לעומת השנה הקודמת
1976 ¹	1980	1981	1982	1983	מארכס 1976	1981	1982

(שקלים, מחירי 1976)				(אחוזים מעוגלים)				
מנוכה במדד המחירים לצרכן ²								
קצבה לשני ילדים	24.4	18.4	21.1	20.4	19.7	15	— 3	— 4
קצבה לארבעה ילדים ³	76.2	58.4	66.0	63.7	70.5	13	— 6	11
הכנסה מינימלית לבודד ⁴	72.6	80.0	89.8	93.5	94.4	12	30	1
מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר ²								
קצבה לשני ילדים	24.0	15.5	16.1	15.7	14.4	3	— 40	— 8
קצבה לארבעה ילדים ³	75.1	49.3	50.3	48.9	51.9	2	— 31	6
הכנסה מינימלית לבודד ⁴	71.6	67.2	68.4	71.9	69.5	2	— 5	— 3

- (1) סדרי הרפורמה נקבעו בתקופת אינפלציה של 40 אחוזים. כך שערכן של הקצבאות, שנקבעו בחודש יולי 1975, ירד מדי חודש בחודשו. עד למועד ערכונן הראשון באפריל 1976. הקצבה החודשית הממוצעת בתקופה זו משמשת קירוב לגודל. שמערכת ההצמדה היתה אמורה לשמור (2) ניכוי חודשי.
(3) כולל קצבת יוצאי צבא.
(4) שיעורי השינוי של קצבת הנכות זהה לשינוי בהכנסה המינימלית המוכתחת.
המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

לעומת זאת הביא יישום חלקי של חוק משפחות ברוכות ילדים ב-1983 לעלייה בת 11 אחוזים בקצבה למשפחה בעלת ארבעה ילדים. על אף עלייה זו, ערך הקצבה ב-1983 קטן בהשוואה לרמתה המקורית, כפי שנקבעה עם החלת הרפורמה ב-1975. בין 1977 ל-1983 גדלו תשלומי ההעברה למשקי בית ב-24 אחוזים (גידול שנתי ממוצע לנפש של אחוז וחצי), ומשקלם בתוצר היה יציב, ברמה של 9 אחוזים. בחינה של השינויים בהתפלגות ההכנסות כתוצאה ממערך המיסוי הישיר, תשלומי ההעברה והתמיכות לייצור המקומי²⁴ מורה, כי תשלומי ההעברה למשקי הבית תורמים לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסות. מתברר, כי מבחינת ההוצאה התקציבית, רצוי להקטין את התמיכות הישירות למוצרי היסוד, תוך הגדלה בוזמנית של תשלומי ההעברה הישירים. לשינויים באי השוויון בחלוקת ההכנסות בשנים האחרונות יש מספר אינדיקטורים: "מדד ג'יני" של התפלגות ההכנסות (ברוטו) לנפש במשפחות שכירים עירוניים עלה בין 1977 ל-1980 מ-0.20 ל-0.24, ובין 1980 ל-1982 לא השתנה. מדד אחר הוא אחוז המשפחות שהכנסתן (הכוללת תשלומי העברה) למבוגר סטנדרטי נמוכה מ-40 אחוזים מההכנסות החציוניות (ברוטו)

²⁴ ראה: גבאי, 1983, (הערה 20). הגדרת תשלומי ההעברה בעבודתו של גבאי איננה זהה להגדרה כאן. אך אין בכך כדי לשנות את המסקנות.

למבוגר סטנדרטי. גם לפי מדד זה, גבר אי השוויון בין 1977 ל-1980: אחוז המשפחות הללו גדל בין שתי שנים אלו מ-3 אחוזים ל-6 אחוזים²⁵. מאידך, בין 1980 ל-1982, לפי מדד זה, הוקטן אי השוויון.

לחץ הממשלה לצמצום הפעילות של המוסדות ללא כוונת רווח (אוניברסיטאות, קופות חולים, בתי חולים ועוד) התבטא השנה בצמצום של 2.5 אחוזים בתשלומי ההעברה שהם מקבלים (בניכוי מס מקביל)²⁶.

תשלומי הריבית על חשבון מילוות פנים לא גדלו ב-1983. בסעיף זה יש מגמת עלייה, עקב הצטברות חובות העבר של הממשלה והבשלתם, אך האצת האינפלציה ב-1983 הביאה כנראה לאי שינוי ריאלי בהם. תשלומי הריבית לציבור (ללא ריבית לבנק ישראל) מבטאים תשלומי ריבית ריאליים על חשבון הלוואות, אולם חלקם נובע מהצמדות חלקיות או מלאות של קרן ההלוואה לעלויות צפויות של מחירים.

הרכיב המרכזי ב"תשלומי העברה מהציבור" הוא בשנתיים האחרונות מסים שהוטלו במחצית השנייה של 1982 על מכירת ניירות ערך ועל הזמנות יתר מהנפקות חדשות. מסים אלו הביאו לעלייה בת 63 אחוזים בסעיף זה ב-1982. מחמת צמצום הפעילות בבורסה ב-1983, התמתן שיעור גידול הגביות בסעיף זה ב-1983 ל-3 אחוזים. כדי לעודד את הפעילות בשוק המניות, ביטל משרד האוצר בתחילת 1983 את המס על הזמנות יתר מהנפקות חדשות, וביוני 1983 – את "היטל שלום הגליל" על מכירת ניירות ערך של קרנות נאמנות.

ג. מסים עקיפים על הייצור המקומי

סך המסים העקיפים על הייצור המקומי גדל ב-1983 ב-11 אחוזים. המסים העקיפים הקשורים לפעילות שוטפת (מס ערך מוסף, מס קנייה וכו') עלו בכ-14 אחוזים. עם פרוץ מלחמת לבנון, ביוני 1982, הועלה שיעור המע"מ מ-12 ל-15 אחוזים. (בעת הנהגתו ב-1976 היה שיעורו 8 אחוזים). העלאה זו והמשך הגידול בצריכה הפרטית (שהיא רכיב חשוב בבסיס המע"מ המקומי) הביאו ב-1983 לגידול של 18 אחוזים בגביית מע"מ. מע"מ הוא המרכזי מבין המסים העקיפים על הייצור המקומי מזה מספר שנים, ומשקלו מגיע לכ-2/3 מכלל המסים העקיפים שהם מסי פעילות.

שיעורי מס הקנייה הועלו באוגוסט 1983 (וחלקם הורד לאחר מכן), אך העלאות אלו לא באו לכלל ביטוי משמעותי בגביות המס ב-1983.

ד. תמיכות ישירות לייצור המקומי והטבות אשראי

מדיניות הממשלה בתחום התמיכות הישירות מאופיינת בתפניות חדות: לאחר ירידה בתמיכות בשנים 1979 ו-1980, הן הועלו ריאלית ב-1981 ב-158 אחוזים, ומשקלן בתוצר הגיע באותה שנה ל-7 אחוזים – בהשוואה למשקל ממוצע של 2 אחוזים מהתוצר בשנים 1968 עד 1974. במהלך 1982 צומצמו התמיכות הישירות וירדו בכרבע, אולם בספטמבר 1982 הוחל במדיניות חדשה-ישנה בתחום זה – עליית המחירים של המוצרים הנתמכים ושער החליפין הוגבלה ל-5 אחוזים בחודש. כיוון שקצב עלייתם של מחירי מוצרים ושירותים אחרים היה מהיר מ-5 אחוזים, התבטאה מדיניות זו בהעמקת הסבסוד. באוקטובר 1983 נאלצה הממשלה לשוב ולשנות את מדיניותה בתחום זה – התמיכות קוצצו, ומחירי המוצרים הנתמכים האמירו. בסיכום שנתי הצטמצמו התמיכות הישירות לייצור המקומי ב-1983 בכ-6.5 אחוזים (לעומת 1982), ומשקלן בתוצר ירד, בממוצע שנתי, ל-4 אחוזים.

²⁵ ראה: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 1982, ירושלים.

²⁶ הכוונה לתשלומי העברה למלכ"ר בניכוי מס מקביל. לגבי מס מקביל משמש המוסד לביטוח לאומי כמנגנון גבייה בלבד, וכל המס הנגבה מועבר לקופות החולים.

לוח ה-9
מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1979 עד 1983

העלייה או הירידה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת									
1983	1982	1981	1980	1983	1982	1981	1980	1979	
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					(אחוזים)				
10.9	3.4	— 3.0	— 0.3	176,893	64,940	28,504	13,551	5,886	1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי
14.0	9.6	— 3.1	— 1.8	144,857	51,715	21,410	10,194	4,492	מסי פעילות
17.8	21.0	7.4	1.5	95,687	33,074	12,401	5,326	2,271	מס ערך מוסף
6.6	— 24.4	0.0	— 24.1	9,317	3,558	2,135	985	562	מס קנייה
10.2	10.1	— 14.6	— 10.1	11,318	4,180	1,723	930	448	מס דלק
10.6	— 3.2	— 24.9	13.2	17,950	6,604	3,095	1,900	726	מס מעסיקים
0.2	— 5.1	— 10.0	— 6.0	10,585	4,299	2,056	1,053	485	מסי פעילות אחרים ²
15.1	— 13.6	— 24.3	— 0.7	7,080	2,504	1,316	801	349	מסי רכוש
— 5.0	— 1.0	22.5	5.4	14,711	6,297	2,889	1,088	447	מסי רשויות
— 5.7	— 30.5	— 9.2	6.3	10,245	4,424	2,889	1,468	598	מסים אחרים ³
— 10.3	— 24.1	60.0	— 12.9	86,401	39,223	23,448	6,758	3,359	2. תמיכות לייצור מקומי
— 6.5	— 29.5	158.1	— 18.5	56,793	24,726	15,919	2,845	1,511	תמיכות ישירות
— 16.9	— 12.6	— 11.3	— 8.3	29,608	14,497	7,529	3,913	1,848	זקיפת סבסוד אשראי
21.6	45.0	— 45.8	5.9	120,100	40,214	12,585	10,706	4,375	3. מסים נטו על הייצור המקומי
43.3	130.8	— 65.7	16.4	90,492	25,717	5,056	6,793	2,527	לא כולל זקיפת סבסוד אשראי
									כולל זקיפת סבסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס כולים, אגרות ורשיונות שונים, כול ביטחון.

(3) עודף דואר ונמלים ומסים מהכנסה מיועדת.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב־1983 צומצמו בעיקר ההעברות לקרן השוואה לדלק ולחברת החשמל, בהמשך לצמצום בהעברות אלו אשתקד²⁷. לעומת זאת עלה סך התמיכות הישירות האחרות ב־9 אחוזים. בפרט עלו התמיכות לתחבורה הציבורית (ב־51 אחוזים), והן הפכו לרכיב מרכזי, המהווה 30 אחוזים מתקציב התמיכות (למעט העברות לקרן השוואה לדלק ולחברת חשמל). בעקבות עלייה זו עלה היחס שבין התמיכה לבין פדיון האוטובוסים מנסיעות בקווים קבועים ל־1.4, לעומת 0.9 ב־1982 ו־0.5 ב־1980. ההדגש על התמיכות לתחבורה ציבורית מסתמך, בין השאר, על ההנחה, שבזכו המקורות הכרוך בתמיכות אלו קטן מזה הכרוך בתמיכות אחרות, כי הן פועלות לצמצום הנסיעות כרכב פרטי ולהפחתת הלחץ על מערכת התשתית, וכן מסייעות יותר מתמיכות אחרות לשכבות אוכלוסייה שהכנסתן נמוכה.

המוצרים העיקריים האחרים שנתמכו היו (לפי סדר משקלם): חלב (שיעור סבסוד ממוצע של 70 אחוזים בשנת התקציב 1983/84), עופות (סובסידיה ממוצעת של 80 אחוזים ב־1983/84) לחם (140 אחוזים), ביצים (90 אחוזים) ומים. כאמור, ברביע האחרון של 1983 צומצמו התמיכות במדה משמעותית. סבסוד החלב, לדוגמה, ירד ברביע זה ל־40 אחוזים. (ראה גם לוח 9-9)²⁸.

הסקטור הציבורי העניק לסקטור הפרטי אשראי בריבית נמוכה מזו ששררה בשוק האשראי החופשי. התרחבות רכתי של מצבת האשראי המזול בשנים קודמות, ופיגור בהתאמת שיעורי הריבית על אשראי זה (לעומת העלייה המהירה בשיעורי הריבית הנומינליים, מחמת האינפלציה) הגדילו, בדיעבד, את ממדי ההטבות הגלומות בו. בשנים האחרונות עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תחשיב של השינויים שמחוללת האינפלציה ברכוש הציבור, עקב שחיקת התחייבויות לממשלה. תחשיב זה (שאינו נעשה על בסיס מזומנים) זוקף בכל שנה חלק מן השינוי ברכוש לתשלומי ההעברה, וחלק אחר — לתמיכות. בפרק זה יכוננו שני חלקים אלה "הטבות".

הטבות אשראי אלו הגיעו לשיאן בסוף שנות השבעים — 10 אחוזים מהתוצר. בארבע השנים האחרונות הן הצטמצמו, וב־1983 ירדו עד כדי 5 אחוזים מהתוצר. הגידול בהטבות האשראי עד 1979 לא היה יזום, אלא תולדה של ההאצה באינפלציה באותן שנים. ב־1979 הוחלט להגדיל את הצמדת ההלוואות שנותן הסקטור הציבורי. פריסתה של הגדלה זו על פני תקופה ארוכה יחסית, וכן צמצום האשראי המוכוון מ־1981, הביאו לצמצום הטבות האשראי בשנים האחרונות, תוך פגיעה פחותה באשראי ליצוא.

הזדקקות הפרטים לנכסים כספיים שאינם צמודים עלתה ב־1983. מס האינפלציה הנובע משחיקתם של נכסים אלו הגיע ב־1983 ל־2 אחוזים בלבד מהתוצר הלאומי הגולמי. (ראה לוח ח'־3). השוואה של מס אינפלציה להטבות האשראי מורה, כי על אף הצמצום בהיקפן של הטבות אלו ב־1983 לעומת העבר הן נשארו גדולות ממס האינפלציה.

ה. מסים על היבוא

סך המסים על היבוא האזרחי עלה ב־1983 ב־10 אחוזים. עלייה זו נובעת מגידול מהיר של היבוא במחצית הראשונה של 1983, ובפרט מהרמה הגבוהה ששררה באותה תקופה ביבוא בני קיימא, ששיעורי המסים המוטלים עליהם גבוהים במיוחד.

²⁷ מחירי הדלק והחשמל בישראל מושפעים, מצד אחד, ממסוי על סוגי הדלקים השונים, ומצד שני — מתמיכות באמצעות קרן השוואה והעברות לחברת החשמל. ראה פרק ו'.

²⁸ הבסיס (100 אחוזים) לחישוב הסובסידיה הוא מחירים של מוצרים אלו לצרכן. שיטת החישוב כאן שונה מזו המופיעה בפרק ו'.

ב־1983 באו לידי ביטוי שנתי מלא מסי יבוא שהוטלו במחצית השנייה של 1982 — העלאת שיעור המע"מ, והיטל בן 3 אחוזים על היבוא החייב במע"מ. על אלה נוספו באפריל 1983 היטל של אחוז אחד על רכישת מטבע חוץ. מס זה מסווג, בחלקו, בין "המסים האחרים" על היבוא. ביוני הוטלה חובת הפקדה בשיעור של 15 אחוזים על קבוצת מוצרים שונים (קבוצה שהורחבה במהלך השנה), ובאוגוסט 1983 הועלו מסי הקנייה על יבוא ועל ייצור מקומי.

לוח ה'־10 מסים ותמיכות ליבוא, 1979 עד 1983

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת									
1983	1982	1981	1980	1983	1982	1981	1980	1979	
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					(אחוזים)				
10.3	29.4	22.2	— 28.2	129,269	47,696	16,724	6,314	3,805	1. מסים על יבוא אזורי
— 0.6	29.1	14.2	— 17.7	46,159	18,898	6,642	2,682	1,411	מס ערך מוסף
— 3.4	44.2	24.5	— 32.3	32,146	13,546	4,262	1,579	1,010	מכס ²
36.0	18.9	30.8	— 35.8	50,964	15,252	5,821	2,053	1,384	מס קנייה ומסים אחרים ³
				850	— 143	1,645	95	169	2. תמיכות ליבוא
9.2	44.0	11.8	— 26.0	128,419	47,839	15,079	6,219	3,636	3. מסים נטו על יבוא אזורי
— 23.6	— 17.2	27.4	11.4	9,139	4,867	2,666	965	375	4. מסים על יבוא ביטחוני

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן. ממוצע שנתי.

(2) מ־1982 כולל היטל על היבוא.

(3) מסים אחרים: מ־1982 כוללים גם את מס נסיעות חוץ. ב־1983 כוללים גם את רכיב המס בחובת הפקדה על היבוא וההיטל קניית מטבע חוץ. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'א'
מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1979 עד 1983

העלייה או הירידה הריאלית (—) ¹ לעומת השנה הקודמת					1983	1982	1981	1980	1979
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					1983	1982	1981	1980	1979
(אחוזים)					1983	1982	1981	1980	1979
1. מס הכנסה	7,369	18,550	42,897	96,262	244,789	9.0	6.7	1.8	3.5
א. שכר	3,136	8,288	18,820	42,102	112,957	14.4	4.7	1.5	9.2
ב. לא שכר	4,233	10,262	24,077	54,160	131,832	4.9	8.2	2.1	-0.9
1. חברות	1,854	3,616	8,428	17,535	38,713	-15.6	7.5	-5.6	-10.1
2. עצמאיים	971	2,209	4,905	11,741	26,835	-1.6	2.4	8.6	-7.0
3. מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים	563	1,703	4,140	9,250	24,810	30.9	12.1	1.4	9.2
4. ניכויים במקור	844	2,734	6,604	15,635	41,475	40.2	11.4	7.4	8.0
2. ביטוח לאומי	2,997	7,342	18,211	38,993	93,614	6.1	14.4	-2.8	-2.3
א. שכר ²	2,783	6,851	17,184	36,902	88,380	6.6	15.7	-2.5	-2.5
ב. לא שכר	214	491	1,027	2,091	5,234	-0.6	-3.5	-7.6	1.9
3. מס יתר על מלאי	36	64	29	72	745				
4. סך המסים הישירים (1)+(2)+(3)	10,401	25,955	61,137	135,327	339,148	8.0	8.6	0.5	2.0
5. מילואות חובה	634	183	0	5,857	11,301				
6. סך מסים ומילואות חובה (4)+(5)	11,035	26,138	61,137	141,184	350,449	2.5	7.9	4.8	1.0

2.6	6.5	11.0	6.6	123,109	48,830	20,807	8,649	3,513	7. תשלומי העברה למשקי בית
2.4	5.2	17.8	8.0	87,048	34,617	14,927	5,845	2,342	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
3.3	9.7	- 3.3	3.7	36,061	14,213	5,880	2,804	1,171	ב. העברות ותגמולים אחרים
- 1.0	5.5	8.0	- 1.9	83,355	34,275	14,749	6,301	2,781	8. תשלומי העברה למלכ"ר
- 0.7	5.2	8.9	- 1.8	79,719	32,678	14,099	5,969	2,630	א. העברות שוטפות
4.3	- 0.8	17.6	18.0	22,338	8,722	3,991	1,565	574	מוזה: מס מקביל
- 7.3	11.5	- 9.8	- 4.8	3,636	1,597	650	332	151	ב. העברות בחשבון הון
- 15.3	4.2	21.1	19.4	15,078	7,244	3,156	1,202	436	9. העברות הון לעסקים
- 0.5	4.3	38.9	- 3.8	80,701	33,002	14,356	4,767	2,144	10. תשלומי ריבית על חשבון מלוות פנים ¹
20.9	0.1	- 48.8	7.4	9,100	3,065	1,390	1,253	505	11. פירעון מלוות חובה
0.3	5.3	13.3	2.3	311,343	126,416	54,458	22,172	9,379	12. סך תשלומי העברה לציבור (7) עד (11)
3.1	62.8	4.6	- 6.9	39,194	15,477	4,314	1,903	884	13. תשלומי העברה מהציבור
- 11.2	- 3.3	17.4	- 6.5	5,772	2,646	1,242	488	226	א. בחשבון שוטף ממשקי בית
- 5.6	- 3.2	18.6	- 3.3	8,270	3,565	1,672	650	291	ב. בחשבון שוטף ממלכ"ר
10.5	200.4	- 15.6	- 9.9	25,152	9,266	1,400	765	367	ג. בחשבון הון ¹
- 0.1	0.4	14.1	3.3	272,149	110,939	50,144	20,270	8,495	14. סך תשלומי העברה נטו (13) - (12)
0.0	- 1.2	6.5	5.7	191,448	77,937	35,788	15,503	6,351	15. תשלומי העברה נטו למעט ריבית (10) - (14)
									16. מסים ישירים ומלוות חובה בניכוי
2.3	13.2	9.9	- 1.7	159,001	63,247	25,349	10,636	4,684	תשלומי העברה למעט ריבית (15) - (6)

(1) מנחה במדד המחירים לצרכן
(2) כולל תשלומים על חשבון משכורת מנהלים
(3) לא כולל תשלומי הריבית מהממשלה לבנק ישראל.
(4) ב-1991 האומדן כולל 13,400 מיליון שקלים כגין ההיטל על מכירות ניירות ערך.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.

לוח
הביקושים הישירים של הסקטור

1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977	
(מיליוני שקלים. מחירים שוטפים)							
א. צריכה ציבורית							
צריכה אזרחית							
118,687	46,529	21,565	9,183	4,159	1,983	1,241	1. שכר
43,882	17,632	7,701	3,394	1,472	829	515	2. קניות
163,569	64,161	29,266	12,577	5,631	2,812	1,756	3. סך הכול
7,270	2,980	1,359	764	343	265	121	4. מזה: ממשלה לנמ"א
צריכה ביטחונית							
76,608	31,980	13,162	5,514	2,533	1,221	779	5. שכר
143,020	54,993	23,130	9,427	3,857	2,069	1,315	6. קניות מקומיות
72,999	42,144	28,178	10,280	3,440	3,070	1,354	7. קניות בחו"ל
292,627	129,117	64,470	25,221	9,830	6,360	3,448	8. סך הצריכה הביטחונית (ברוטו)
- 4,910	- 2,725	- 2,317	- 700	- 542	- 340	- 64	9. פחות מכירות לחו"ל
287,717	126,392	62,153	24,521	9,288	6,020	3,384	10. סך כל הצריכה הביטחונית (נטו)
451,286	190,553	91,419	37,098	14,919	8,832	5,140	11. סך כל הצריכה הציבורית (נטו)
ב. צריכה ציבורית מקומית							
156,299	61,181	27,907	11,813	5,288	2,547	1,635	1. צריכה אזרחית מקומית
95,550	37,123	17,147	7,106	3,240	1,508	1,002	מזה: ממשלה
53,578	21,206	9,458	4,184	1,830	923	565	רשויות מקומיות
7,171	2,852	1,302	523	217	116	68	מוסדות לאומיים
219,628	86,973	36,292	14,941	6,390	3,290	2,094	2. צריכה ביטחונית מקומית
- 1,964	- 1,090	- 927	- 280	- 217	- 136	- 26	3. פחות רכיב מקומי במכירות לחו"ל ²
217,664	85,883	35,365	14,661	6,173	3,154	2,068	4. צריכה ביטחונית מקומית (נטו)
373,963	147,064	63,272	26,474	11,461	5,701	3,703	5. סך כל צריכה מקומית
ג. השקעה ציבורית							
48,801	18,681	7,619	3,514	1,923	979	564	השקעות ביזמת הסקטור
20,056	10,897	6,363	2,853	742	269	216	1. השקעות בענפי המשק
							2. בנייה למגורים
ד. סך כל הביקושים הישירים (נטו)							
520,143	220,131	105,401	43,465	17,584	10,080	5,920	מזה: ביקושים מקומיים (נטו)
442,820	176,642	77,255	32,842	14,126	6,949	4,483	

1) שיעורי השינוי בכמויות ובמחירים חושבו לשנים 1974 עד 1980 על בסיס מחירי 1975 ול-1981 עד 1983 על בסיס מחירי 1980.
 2) הרכיב המקומי במכירות לחוץ לארץ חושב כ-40 אחוזים מן המכירות. לפי היחס בין הקניות המקומיות (ולא בנייה) לסך הקניות בממוצע רב שנתי.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבורי בנק ישראל.

ה'2'א'
הציבורי, 1977 עד 1983

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת ¹											
בכמויות						במחירים					
1983	1982	1981	1980	1979	1978	1983	1982	1981	1980	1979	1978
(אחוזים)											
0.1	0.0	1.1	0.5	3.0	4.6	156.9	115.9	132.3	119.7	103.7	52.7
2.5	1.6	0.2	-4.5	0.3	6.9	142.7	125.2	126.4	141.4	77.0	50.6
0.8	0.4	0.9	-1.2	2.1	5.4	153.0	118.3	130.7	126.0	96.2	52.0
-0.3	12.2	-1.6	0.0	5.1	4.5	140.4	116.5	142.6	117.7	97.4	49.9
11.3	2.6	4.8	4.8	-0.1	-1.7	133.6	131.8	134.1	133.3	86.7	60.0
-33.9	-30.6	21.0	25.8	-31.3	35.6	161.9	115.5	126.6	137.5	63.0	67.3
-7.2	-10.4	10.0	11.3	-13.4	14.0	145.4	127.0	132.4	130.5	78.5	61.8
-6.9	-9.6	9.2	14.7	-13.7	9.8	144.5	124.9	132.1	130.1	78.7	62.0
-4.2	-6.4	6.4	9.1	-8.7	8.4	147.3	122.6	131.6	128.0	84.9	58.6
0.9	0.4	2.4	-1.1	5.9	2.5	153.0	118.3	130.7	126.0	96.2	52.0
1.5	0.8	4.7	-1.4	7.7	-1.2	153.7	114.8	130.4	122.3	99.5	52.4
0.0	0.6	-2.2	1.0	3.8	8.0	152.2	122.8	131.2	130.7	90.9	51.3
-0.9	-6.2	7.6	0.0	0.0	8.1	153.8	133.6	131.3	141.0	87.0	57.8
6.9	6.0	2.4	3.0	1.8	0.5	136.1	126.1	137.1	127.1	90.8	56.3
7.4	7.0	1.8	4.8	2.2	-2.3	136.0	127.0	137.0	126.6	91.5	56.1
4.6	4.0	2.1	2.2	3.8	-0.3	143.1	123.4	134.2	126.1	93.6	54.4
12.8	9.1	-7.7	-18.4	9.0	3.0	131.5	124.7	134.9	123.9	80.2	68.6
-18.7	-21.7	-4.7	48.6	26.6	-24.3	126.5	118.6	134.0	158.8	117.9	64.5
-3.5	-6.2	4.5	7.6	-5.7	6.3	145.0	122.6	132.0	130.1	85.0	60.1
4.0	2.4	0.4	1.6	5.7	-1.3	141.1	123.2	134.2	128.6	92.3	57.0

לוח ה'א3'
עודף הביקוש המקומי, 1978 עד 1983

העלייה או הירידה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת ¹				1983	1982	1981	1980	1979	1978	
1983	1982	1981	1980	(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)						
(אחוזים)										
— 25.7	— 31.7	97.8	22.1	112,403	61,589	40,931	9,546	3,384	2,298	א. עודף הביקוש ²
— 25.8	— 33.5	138.2	9.7	92,347	50,692	34,568	6,693	2,642	2,029	1. עודף ביקוש רגיל
— 22.9	— 31.4	44.7	8.8	147,600	77,920	51,523	16,419	6,561	3,311	מזה: עודף ביקוש ללא בנייה
										2. עודף ביקוש, הכולל הטבות אשראי
										ב. ביקוש ציבורי מקומי ישיר
4.6	4.0	2.1	2.2	373,963	147,064	63,272	26,474	11,461	5,701	3. צריכה ציבורית מקומית, נטו
12.8	9.1	— 7.7	— 18.4	48,801	18,681	7,619	3,514	1,923	979	4. השקעות ציבוריות כענפי המשק
— 18.7	— 21.7	— 4.7	48.6	20,056	10,897	6,363	2,853	742	269	5. בנייה ציבורית למגורים
4.0	2.4	0.4	1.6	442,820	176,642	77,255	32,842	14,126	6,949	6. סך הביקושים המקומיים, נטו
										ג. ספיגה
5.3	8.3	6.6	— 3.9	656,611	253,820	106,365	46,004	20,726	10,444	7. מסים ומילואות חובה
25.6	51.5	— 22.4	8.8	55,451	17,970	5,383	3,199	1,273	340	8. הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש ³
2.0	— 22.0	188.4	— 24.4	82,903	33,074	19,236	3,076	1,761	898	9. תמיכות ישירות ⁴
— 0.1	0.4	14.1	3.3	272,149	110,939	50,144	20,270	8,495	4,734	10. תשלומי העברה, נטו ⁵
— 14.9	— 4.5	8.8	10.8	26,593	12,724	6,045	2,562	1,001	500	11. תשלומים בגין סכסוד אשראי בפועל
16.9	43.7	— 28.1	— 6.1	330,417	115,053	36,323	23,295	10,742	4,651	12. סך ספיגה "רגילה"
13.4	— 20.7	— 18.7	— 2.3	61,790	29,055	16,636	9,434	4,178	1,513	13. סך הטבות אשראי ⁴
— 0.5	9.4	— 46.4	— 25.9	11,302	4,625	2,317	1,992	1,163	405	14. מזה: הטבות אשראי למשקי בית ⁵
21.8	74.1	— 27.7	— 6.0	295,220	98,722	25,732	16,423	7,565	3,638	15. ספיגה הכוללת הטבות אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי) פרט לסעיפי הביקוש הציבורי, שם נוכו הרכיבים במדדים הרלבנטיים לגביהם.

(2) בשער החליפין הרשמי.

(3) ללא תשלומי ריבית של הממשלה לבנק ישראל.

(4) לייצור מקומי וסחר חוץ.

(5) הטבות אשראי למשקי בית — ההפרש בין ריבית ריאלית של 4 אחוזים לריבית הנומינלית הממוצעת, שמשלמים משקי בית, מוכפלת כיתרה הממוצעת של האשראי הלא צמוד. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובידור בנק ישראל.