

פרק י"א

פעולות הסקטור הציבורי¹

1. קווי ההתפתחות העיקריים

הצריכה הציבורית המקומית, וההשקעות הציבוריות בענפי המשק, התייצבו כ־1978 ואף החלו לעלות, לאחר שירדו ב־1976, ירידה שמונתה אשתקד. בצד גידול אטי בגביית המסים הישירים, שפיגרה, זו השנה השנייה, אחרי הגידול בהכנסה הפרטית, חל השנה גידול ניכר בתמיכות הכלכליות ובתשלומי הריבית, ואילו מגמת הגידול הרב־שנתית בתשלומי ההעברה נבלמה. לעומת התפתחויות אלה, המתונות למדי, ניכר בשנתיים האחרונות גורם מרחיב כבד משקל: ההיקף העצום של אשראי ממשלתי מסובסד שבידי הסקטור הפרטי. הגידול המהיר בהיקפו, בצד האצת האינפלציה, הביאו ב־1978 לעלייה ניכרת בערך הסובסידיה להון, הגלומה באשראי המסובסד², והתרחבות זו הגבירה את לחצי הביקוש מצד הציבור.

ההוצאות המקומיות של מערכת הביטחון התייצבו השנה לראשונה, לאחר שירדו ברציפות מאז 1975, ואילו בשירותים האזרחיים של הסקטור הציבורי נמשכה מגמת הגידול הרב שנתית, כ־5 אחוזים. התרחבות הצריכה הציבורית התבטאה בהמשך הגידול המהיר במספר המועסקים בשירותים הציבוריים ובמשקלם בסך המועסקים במשק, תהליך שהגביר את לחצי הביקוש בשוק העבודה. השקעותיו הישירות של הסקטור הציבורי בענפי המשק גדלו השנה בכ־6 אחוזים, לאחר שירדו ברציפות מאז 1976, בדומה לתפנית בהשקעות הסקטור הפרטי.

ב־1978 גדל היבוא הביטחוני הישיר ב־40 אחוזים, לאחר שירד ב־37 אחוזים אשתקד, כתוצאה מתנודות במועדי האספקה של הציוד המיובא. היקפו הניכר של היבוא הביטחוני הישיר והעקיף בשנים האחרונות, שמומן רק בחלקו באמצעות מענקים, הגדיל את החוב החיצוני של המדינה, ויצר נטל עקיף על היצע המקורות לשימושים מקומיים במשק: גידול החוב החיצוני מגדיל את תשלומי החובות השוטפים לחוץ לארץ, ובכך מרחיב את הגירעון בחשבון השוטף. כדי להקטין את הגירעון, יש להגדיל את היצוא, או לצמצם את היבוא, וכך קטנים המקורות המוקצים לשימושים מקומיים.

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים. הפרק דן בפעולות הריאליות של הסקטור, ואילו הדיון בהתפתחויות המוניטריות מתרכז בפרקים ט"ז עד י"ט להלן. מקורות הנתונים בפרק זה הם אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אלא אם כן נאמר אחרת.

² בשיטה הקיימת של החשבונאות הלאומית, אין הסובסידיה הגלומה באשראי נתפסת כתוספת ביקוש מצד הממשלה, והגדרתה המושגית של סובסידיה זו נמצאת בתהליך בדיקה. לצורך אומדן השפעתו הריאלית של הסקטור הציבורי על הביקוש המצרפי במשק, תוצג בפרק זה הסובסידיה הגלומה ביתרת האשראי שבידי הסקטור העסקי כביקוש עקיף נוסף, וזאת בצד מערכת הנתונים המקובלים של החשבונאות הלאומית.

אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לגבי סובסידיה זו, משקפים את ערך התמיכה השוטפת, הניתנת לבעלי יתרת האשראי, להקלת נטל תשלומי הריבית, ואומדים את הגידול בהכנסות הנובע מכך.

לוח י"א - 1
אינדקסורים לבחינת היקף הפעולה של הסקטור הציבורי, 1968 עד 1978
(אחוזים, מחירים שוטפים)

1978	1977	1976	1975	1974	1973	1970- 1972	1968- 1969	
								א. המשקל בתוצר הגלום בביקושים הישירים של הסקטור הציבורי ¹
10.7	10.9	10.0	9.6	9.7	9.8	9.6	9.7	צריכה ציבורית אזורית צריכה ציבורית ביטחונית
10.1	10.6	11.3	12.6	12.8	11.4	9.5	8.6	מקומית
5.8	5.4	6.0	5.9	4.1	5.6	4.2	2.4	נטל היבוא הביטחוני ²
15.9	16.0	17.3	18.5	16.9	17.0	13.7	11.0	סך הצריכה הביטחונית
26.6	26.9	27.3	28.1	26.6	26.8	23.3	20.7	סך הצריכה הציבורית
2.9	3.0	3.2	3.9	3.6	3.3	3.9	4.9	השקעות בענפי המשק
29.5	29.9	30.5	32.0	30.2	30.1	27.2	25.6	סך כל הביקושים הישירים
0.8	1.1	2.0	3.9	4.2	3.6	2.7	1.2	בנייה ציבורית למגורים
								ב. משקל בתוצר הגלום בצריכה ציבורית אזורית ומלכ"ר ¹
17.2	17.4	16.0	15.4	15.6	15.9	15.6	15.7	ג. משקל המועסקים בשירותים הציבוריים בסך המועסקים
28.9	27.8	27.5	27.1	26.1	24.7	24.2	22.7	במשק ³
								ד. משקל ההכנסות ותשלומי ההעברה והתמיכות של הסקטור הציבורי בתוצר ⁴
								הכנסות הסקטור הציבורי
33.5	34.1	36.5	29.4	38.6	33.6			בניכוי תמיכות ⁵
20.8	21.0	20.5	18.2	16.4	13.2			תשלומי העברה נטו ⁷
12.7	13.1	16.0	11.2	22.2	20.4			ספיגה ⁸
								הסובסידיה הגלומה באשראי של הסקטור העסקי
11.0	9.7	9.1	8.6					ה. היחס בין יתרת האשראי המסובסד של הסקטור העסקי לבין במים הכסף בסוף השנה הקורמת

- (1) משקלות אלה נאמדו לגבי הביקושים הישירים השונים בסעיפים א' ו'ב', כדלהלן: במונה מוצב רכיב התוצר של הביקוש הישיר, ובמכנה — התוצר במחירי גורמי ייצור. רכיבי התוצר של הביקושים השונים אומדים את החלק מן התוצר הגלום בהם. לשם חישוב רכיבי התוצר, נוכו מהביקושים הישירים השונים רכיבי היבוא הישיר והיבוא העקיף וכן המסים על רכיבי היבוא ועל הייצור המקומי. חישובים אלה נעשו בעזרת מערכת תשומת-תפוקה לשנת 1968/69, עם תיקונים לשינויים, שחלו בתקופות השונות במחירים היחסיים ובשיעורי המסים השונים.
- (2) נטל היבוא הביטחוני מוגדר כאן כמשקל בתוצר של הערך המוסף של יצוא, הנדרש לשם מימון הריבית הזקופה על חלק החוב החיצוני, שנוצר בגין יבוא בטחוני. האומדן מתבסס על ההנחה, כי התוספת השנתית לחוב הבטחוני היתה היבוא הבטחוני הישיר והעקיף, בניכוי המענקים, ושנוי המענקים בהלוואות, של ממשלת ארה"ב. עוד הונח כאן, כי הריבית המסחרית ללווים בשווקים בינלאומיים היתה 10 אחוזים בתקופה הנדונה (ראה גם לוח י"א-7 להלן).
- (3) הגדרת השירותים הציבוריים היא לפי סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שאיננה חופפת את הגדרת הסקטור הציבורי בחשבונות הלאומיים. הגדרת סקרי כוח אדם כוללת גם את המועסקים במלכ"ר, וכן מועסקים פרטיים בענפי החינוך והבריאות, ולעומת זאת אינה כוללת חלק מעובדי הממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים, המסווגים בהתאם לפעילות הענפית שלהם, והכלולים בהגדרה של החשבונות הלאומיים. לפיכך, הגדרת המועסקים בשירותים הציבוריים לפי סקרי כוח אדם רחבה יותר.
- (4) התוצר במחירי שוק.
- (5) הכנסות ממסים, ממליות חובה והכנסות מרכיש, פחות תמיכות לייצור מקומי, ליבוא וליצוא, וללא מסים על יבוא ביטחוני.
- (6) החל ב-1975 — הסדרה חדשה, וכוללת ניכוי הסובסידיה הגלומה באשראי של הסקטור העסקי.
- (7) הרכב סעיף זה בלוח י"א-11 להלן.
- (8) הכנסות הסקטור הציבורי בניכוי תמיכות ובניכוי תשלומי העברה נטו.

גביית המסים הישירים גדלה השנה בכ-2 אחוזים בלבד,³ לעומת גידול של כ-8 אחוזים בהכנסה הפרטית. גם תשלומי ההעברה נטו גדלו בשיעור דומה, כ-2.5 אחוזים (לעומת כ-9 אחוזים אשתקד), גידול שנבע כולו מעליית תשלומי הריבית (24 אחוזים); בניכוי תשלומי הריבית אף ירדו תשלומי ההעברה נטו בכ-4 אחוזים (לעומת עלייה בכ-9 אחוזים אשתקד). יש לציין, כי ירידה זו משקפת את השחיקה הניכרת בערך הקצבאות השונות, שחלה השנה, בשל פיגור בהתאמת הקצבאות לאינפלציה הגוברת.

השפעה מרחיבה, רבת עוצמה, נודעה בשנתיים האחרונות להיקף הניכר של הסובסידיה להון במשק, שערכה ב-1978 נאמד בכ-25 מיליארד לירות.⁴ סובסידיה זו גדלה השנה ב-18 אחוזים, לאחר גידול של 13 אחוזים אשתקד, בשל סיבות מספר: יתרת האשראי המסובסד, שבידי הסקטור העסקי, גדלה בקצב מהיר⁵; האצת האינפלציה תרמה לגידול בערך הסובסידיה, בשל הפער הגדל בין הריבית הנומינלית, המשתלמת על יתרת האשראי, לבין העלייה ברמת המחירים. מן הראוי להדגיש, כי בגורם זה כשלעצמו טמונה השפעה מאיצה לתהליך האינפלציה במשק.⁶ בצד הפגיעה ביעילות, הנובעת מסבסוד האשראי, קיימת השפעה מעוותת גם במסוי, החל על רווחים נומינליים באינפלציה, ויש צורך לנקוט, בו זמנית, צעדים לצמצום השפעות אלה. הסובסידיות למוצרי יסוד גדלו השנה בכ-24 אחוזים, בשל הקפאת מחיריהם במרבית השנה.

כתוצאה משולבת של ההתפתחויות האמורות במערכת המסים ובהכנסות מרוכש מזה, ובתש-לומי ההעברה בסובסידיה להון ובתמיכות כלכליות אחרות מזה, — חלה ב-1978 ירידה ניכרת, זו השנה השנייה, בהיקף הספיגה של כוח הקנייה מן הציבור⁷: 13 אחוזים ב-1978, לאחר ירידה של 18 אחוזים ב-1977, לעומת עלייה חדה ב-1976 (בכ-34 אחוזים).

צמצום הבנייה הציבורית למגורים נמשך השנה, אך קצבו הואט מ-48 אחוזים ב-1977 ל-25 אחוזים, בדומה ל-1976. תהליך זה משקף השפעה בפיגור של צמצום חד במספר התחלות הבנייה בשנים קודמות. יש להדגיש, כי בשוק הבנייה למגורים פועלות השפעות גומלין ותחלופה, לאורך זמן, בין הבנייה הפרטית לבין הבנייה הציבורית. יציאת הממשלה משוק הבנייה בשנים האחרונות הביאה בעקיפין למחסור בדירות, שתרם להתעוררות המחזורית בשוק הדיור ממחצית 1977. לפיכך נראה, כי אין ליחס לשינויים בהיקף הבנייה הציבורית למגורים בשנתיים האחרונות משקל רב באומדן השפעות הממשלה על הביקוש המצרפי במשק.

את ההשפעה המצטברת של הפעילות הפיסקלית על הביקוש המצרפי ננסה לאמוד גם השנה בעזרת עודף הביקוש המקומי. עודף זה מוגדר כפער, הקיים בין הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי, לבין הספיגה של כוח קניה מן הציבור, הנובעת מהכנסות הסקטור ממסים ומרוכש, בניכוי התמיכות הכלכליות השונות וההעברות מן הסקטור הציבורי לציבור. הגם שלא ינ-דיקטור זה מגבלות רבות⁸, נבחן את ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות בעודף הביקוש המקומי לפי הגדרות שונות (לוח "א-2"). את השפעותיו של עודף הביקוש יש לנתח על רקע רמת הפעילות במשק, שהואצה בשנת 1978, כך שלעודף ביקוש בשיעור גבוה מהתוצר (כ-10 עד 20 אחוזים, לפי

³ שיעורי השינוי במסים, תשלומי העברה ותמיכות, מחושבים במחירים קבועים של צריכה פרטית.

⁴ אומדן זה אינו כולל את הסובסידיה הגלומה באשראי למשקי הבית.

⁵ לפי אומדנים ארעיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היתה יתרת האשראי המסובסד הממוצעת שבידי הסקטור העסקי, בשנים 1975—1978, כדלהלן (במיליוני "ל"):

1978	1977	1976	1975
102,339	56,594	38,292	23,961

⁶ ההשפעה המבדרת של גורם זה גדלה ככל שגדל היחס בין יתרת האשראי הבלתי צמוד לבין כמות הכסף שבידי הציבור (ראה לוח "א-1").

⁷ אומדן זה כולל את הסובסידיה הגלומה באשראי לסקטור העסקי, ואינו כולל מסים נטו על סחר חוץ (מסים על יבוא, בניכוי תמיכות ליבוא וליצוא).

⁸ מגבלות אלה נדונו בהרחבה בדוח בנק ישראל לשנת 1977, עמ' 185—189.

18.1	13.1	5.6	24,738	13,549	8,805	6,476	11. הסובסידיה הגלומה באשראי לסקטור עסקי ⁴ .
107.5	-56.6	86.4	6,519	2,032	3,436	1,431	12. מסים בניכוי תמיכות וסבסוד אשראי על סחר חוץ ⁵
							ספיגה — כולל סבסוד האשראי
2.4	-27.1	43.0	28,444	18,302	15,571	8,447	13. בשער הליפין רשמי (11) — (7) + (10)
-13.6	-18.8	34.1	21,925	16,270	12,135	7,016	14. בשער חליפין אפקטיבי (12) — (13)
							ג. עודף ביקוש מקומי
-18.7	18.3	-44.7	20,136	15,209	9,219	13,150	15. עודף ביקוש מקומי במתכונת מקובלת של החשבונות הלאומיים ⁶ (10) — (4) + (3)
							עודף ביקוש מקומי בתוספת סבסוד האשראי ⁷
8.4	11.6	-22.2	45,659	26,854	17,572	17,326	16. בשער חליפין אפקטיבי (14) — (3)
			20.4	19.2	18.2	23.0	17. המשקל בתוצר הלאומי הגולמי (אחוזים)
0.1	28.5	-32.0	39,140	24,822	14,136	15,895	18. בשער חליפין רשמי (13) — (3)
			17.5	17.7	14.6	21.1	19. המשקל בתוצר הלאומי הגולמי (אחוזים)

(1) אוכדני השינויים במחירים קבועים חושבו כלהלן: רכיבי הביקושים הישירים במחירים קבועים נלקחו מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רכיבי הספיגה השונים נוכו במדד מחירי צריכה פרטית.

(2) מסים ישירים ומילואות חובה, ומסים עקיפים בניכוי תמיכות לייצור מקומי ליבוא ויצוא.

(3) בחשבונאות הלאומית הונהג יציבות בפריון בשירותים הציבוריים. בהתאם לכך מיוחסת כאן להגדלת רמת השכר הריאלית השפעה של ביקוש עקיף, הנובע מתוספת כוח קנייה.

(4) אומדנים ארעיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(5) מסים על יבוא אורח, בניכוי תמיכות ליבוא וליצוא — כולל הסובסידיה הגלומה באשראי ליצוא. אוכדן קירובי של רכיב זה הוא של בנק ישראל (ראה לוח י"א-14 להלן).

(6) אומדן זה כולל בנייה ציבורית למגורים.

(7) להלן המשקל בתוצר הלאומי הגולמי של עודף ביקוש בתוספת סבסוד אשראי, הכולל בנייה לכגורים ביזמת הסקטור הציבורי:

	1978	1977	1976	1975
				(אחוזים)
א. בשע"ח אפקטיבי	21.6	20.7	21.4	27.8
ב. בשע"ח רשמי	18.6	19.3	17.9	25.9

הגדרות שונות) נודעת השפעה חמורה יותר בשנה זו. מבין אומדני עודף הביקוש בתוספת הסוב-
 סידיה לאשראי, מראה האומדן בשער חליפין אפקטיבי על גידול נמשך של 8.5 אחוזים ב-1978,
 לאחר גידול של 11.5 אחוזים אשתקד. אינדיקטור זה בשער חליפין רשמי, הכולל את השפעת
 הספיגה של מסים נטו על סחר חוץ, מורה על יציבות ב-1978 (לאחר גידול חד של 28 אחוזים
 אשתקד) והוא משקף גידול ניכר במס נטו על סחר חוץ, עקב הרפורמה במערכת שערי החליפין
 בסוף 1977.⁹ ספק אם אומדן זה של תוספת הספיגה משקף את מכלול השינויים בהשפעת הממשלה
 על הביקוש המצרפי כתוצאה מן הרפורמה.

לוח י"א - 3

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי (מיליוני ל"י)

1977	1978	
15,210	20,140	1. עודף ביקוש מקומי
11,390	28,920	2. קניות נטו בחוץ לארץ
26,600	49,060	סך כל העודף למימון
(9,090)	(18,710)	אשראי ממשלתי מחוץ לארץ ¹
(2,470)	(3,700)	מימון הסוכנות מחוץ לארץ ²
(10,670)	(20,770)	מענקים ממשלת ארה"ב
22,230	43,180	סך כל המימון מחוץ לארץ
		עסקאות פיננסיות מקומיות נטו של הממשלה,
(—1,840)	(—8,160)	לזמן בינוני וארוך
(5,400)	(10,380)	סעיפים פיננסיים הכלולים בעודף הביקוש ³
(8,285)	(1,240)	אשראי מבנק ישראל ⁴
11,845	3,460	סך כל המימון המקומי
		שארית למימון לזמן קצר ⁵ (כולל מימון לזמן ארוך
—7,475	2,420	של רשויות מקומיות והסוכנות בארץ)
26,600	49,060	סך כל המימון

- (1) כולל אשראי בגין יבוא ביטחוני ישר.
 - (2) הורכת הסוכנות.
 - (3) חלק מן העסקאות הפיננסיות הנ"ל של הממשלה מהוות ביקוש עקיף ומוגדרות גם כחלק בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי (בגון — שלומי ריבית). ההשפעה נטו של פעולות אלה מנוכה כאן, כדי למנוע כפילות ברישום.
 - (4) בניכוי רווחי בנק ישראל (ראה לוח י"ז-א').
 - (5) סעיף זה הינו שארית, הגזורה מנתונים המופיעים בלוח זה; הנתונים התקבלו ממקורות שונים, ויש להתייחס אליהם בהתאם.
- ה מ כ ו ר : אומדני מחלקת המחקר, בנק ישראל.

כאשתקד, גם השנה כיסה סקטור חוץ לארץ את מרבית מימון עודף הביקוש והעסקאות הפיננסיות המקומיות נטו של הסקטור הציבורי. לעומת זאת, בניגוד לאשתקד, ירד השנה מאוד משקל האשראי מבנק ישראל, ועלֹה משקל המקורות לזמן קצר מענפי המשק וממערכת הבנקאות בכיסוי שארית המימון. השינוי במתכונת המימון המקומי של עודף הביקוש השתקף, בחלקו, בהתרחבות האשראי לסוגיו לסקטור הפרטי, ולפיכך משמעותה של הירידה בהיקף האשראי מבנק ישראל¹⁰, מוגבלת ביותר.

⁹ במסגרת הרפורמה, בוטלו תמריצי היצוא ושונתה מערכת המסים על היבוא. התרחבות סיבסוד האשראי ליצוא ב-1978, קיווה רק חלק מן הגידול במס נטו על סחר החוץ עקב הרפורמה.

¹⁰ ראה דיון מפורט יותר בפרק ט"ז.

לוח י"א-4

הביקושים הישירים, 1975 עד 1978

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת						
1978	1977	1976	1978	1977	1976	1975
(אחוזים, מחירים קבועים)			(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)			
א. צריכה ציבורית						
צריכה ציבורית אורחית						
4.1	1.9	4.3	19,573	12,248	7,490	5,479
5.6	6.2	7.6	8,313	5,188	3,629	2,562
4.6	2.6	5.5	27,886	17,436	11,119	8,041
23.7	—18.2	12.9	2,619	1,195	1,000	646
צריכה ציבורית בטחונית						
3.3	1.4	—4.2	11,540	7,405	4,645	3,845
—2.5	—6.6	—10.2	21,445	13,805	10,815	9,090
40.0	—36.1	—18.9	30,500	13,262	14,357	12,959
			(3,383)	(2,432)	(2,497)	(1,753)
14.5	—19.1	—13.7	63,485	34,472	29,817	25,894
11.3	—13.0	—9.1	91,371	51,908	40,936	33,935
צריכה ציבורית מקומית						
—0.6	—4.1	—8.4	32,985	21,210	15,460	12,935
3.2	5.3	4.8	25,267	16,241	10,119	7,395
0.8	6.6	5.3	15,107	9,982	5,976	4,417
7.0	3.4	4.4	9,065	5,825	3,705	2,650
6.8	2.1	1.5	1,095	674	438	328
1.0	—0.4	—3.6	58,252	37,451	25,579	20,330
ב. השקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק						
6.0	—6.7	—20.3	11,136	6,236	4,701	4,640
1.0	—3.8	—18.2	9,332	5,673	4,128	4,012
10.7	—12.3	—10.5	102,507	57,581	45,637	38,575
1.0	—0.9	—6.0	67,584	43,124	29,707	24,342
—25.0	—47.7	—24.8	2,634	2,147	3,153	3,631

2. הצריכה הציבורית

הצריכה הציבורית המקומית עלתה השנה באחוז אחד, במחירים קבועים, לאחר שלוש שנות ירידה רצופות. עלייה זו נגרמה בשל גידול של 3.2 אחוזים בצריכה האזרחית, שקוזה בירידה של 0.6 אחוזים בצריכה הביטחונית. גידול הצריכה האזרחית משקף מגמה רב-שנתית יציבה למדי, בעוד שהתייצבות הצריכה הביטחונית השנה התרחשה לאחר שבשנים 1975 עד 1977 היא הצטמצמה ב-3.8 אחוזים, 8.4 אחוזים ו-4.1 אחוזים, בהתאמה. רכיב הקניות בצריכה הביטחונית המקורית המשיך השנה לרדת (אם כי בקצב אטי, של 2.5 אחוזים) ולעומתו התעצמה מגמת העלייה ברכיב השכר הביטחוני, שהחלה ב-1977. סעיף השכר בצריכה האזרחית עלה בקצב מוחש מן הקניות המקומיות (כ-4 אחוזים¹¹, לעומת אחוז אחד).

סך כל הצריכה הציבורית עלתה ב-1978, במונחים כמותיים, בשיעור ניכר, 11.3 אחוזים, לאחר ירידה של 13 אחוזים ב-1977. שינויים חדים אלו אירעו עקב תנודות חריפות ביבוא הביטחוני. יש לזכור, כי התחלקות היבוא הביטחוני על פני השנים אקראית, במדה רבה, והיא נובעת מחוסר רציפות במועדי הספקת הרכש הביטחוני. נראה, כי התרחבות הצריכה הציבורית האזרחית הושפעה רק במעט מן הנטל הביטחוני, שגבר מאז מלחמת יום הכיפורים, ומן השינויים בקצב הצמיחה של המשק, ועל כך מעיד היחס בין הצריכה הציבורית האזרחית לבין התוצר הלאומי הגולמי: זה עלה מ-10.3 אחוזים בשנת 1970 ל-12.2 אחוזים ב-1978.

לוח י"א - 5

אינדקסורים לבחינת הגידול בשירותים הציבוריים האזרחיים, 1970 עד 1978
(יחסים, אחוזים)

1978	1977	1976	1975	1974	1972	1970	
12.2	12.6	11.2	10.7	10.5	10.0	10.3	הצריכה הציבורית האזרחית/תוצר ¹
							הצריכה הציבורית האזרחית/ צריכה פרטית ²
20.8	22.2	19.4	19.1	18.9	19.5	18.8	
805	715	749	744	704	673	632	צריכה ציבורית אזרחית לנפש ³
19.2	19.4	17.5	16.8	16.7	16.1	16.6	השירותים הציבוריים האזרחיים/תוצר ⁴
							השירותים הציבוריים האזרחיים/ צריכה פרטית ²
32.7	34.3	30.3	30.0	29.9	31.5	30.1	
1,270	1,236	1,216	1,198	1,148	1,102	1,014	השירותים הציבוריים האזרחיים לנפש ³

(1) הצריכה הציבורית ללא "בונדס".

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת כלכלי.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1970).

(4) השירותים הציבוריים האזרחיים כוללים את הסקטור הציבורי ואת סקטור המלכ"ר.

¹¹ נתונים אלה מבוססים על אומדני המועסקים, ממקורות הביטוח הלאומי. אומדני התעסוקה, הנגזרים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצביעים על גידול רב יותר במספר המועסקים בסקטור הציבורי, ואינם מתיישבים עם נתונים אלו.

לוח י"א-6

צריכת שירותים ציבוריים אזרחיים (צריכה ציבורית אזרחית וצריכת מלכ"ר), 1969 עד 1978 *
(אחוזים, מחירי 1975)

התפלגות לפי יעדים					העלייה או הירידה (—) בממוצע שנתי			
1978	1976	1974	1972	1969	1978—1976	1976—1974	1974—1972	1972—1969
38.0	37.8	37.4	37.0	34.5	4.2	4.9	5.8	9.5
20.2	21.3	20.5	20.2	18.2	1.1	6.3	6.0	10.6
20.8	19.6	18.8	18.4	19.4	7.2	6.4	6.4	4.8
79.0	78.7	76.7	75.6	72.1	4.1	5.6	5.9	8.5
21.0	21.3	23.3	24.4	27.9	3.1	—0.3	2.8	2.
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.9	4.3	5.2	6.8

(* אומדני סך הצריכה הציבורית וצריכת המלכ"ר מבוססים על נתוני הלשכה הברוכות לסטטיסטיקה. חיסוב שעורי הגידול ברכיבי השירותים האזרחיים כתבסס לגבי התקופה 1976—1969 על ההוצאה הציבורית האזרחית לפי יעדים, ואילו לגבי התקופה 1978—1976 התבסס החיסוב על סיעור הגידול של כספר המשרות בענפים הכלכליים המתאימים.
ה מ ק ו ר : נתוני הלשכה הברוכות לסטטיסטיקה, במקורות הביטוח האומרי.

היבוא הבטחוני של ישראל, מענקי ממשלת ארה"ב, העברות חד צדדיות של מוסדות לישראל (מיליוני)

יבוא ביטחוני ישר (1)	יבוא ביטחוני עקיף (2)	סך כל היבוא הביטחוני (1) + (2) (3) =	מענקי ממשלת ארה"ב לצורכי בטחון (4)	רכיב המענק בהלוואות ממשלת ארה"ב לצורכי בטחון ¹ (5)	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות של ממשלת ארה"ב (4) + (5) = (6)	מענקי ממשלת ארה"ב לצורכים אורחיים (7)
1966—1964	324	98	422	—	—	86
1969—1967	867	254	1,121	—	30	14
1972—1970	1,650	453	2,103	—	310	50
1975—1973	4,354	995	5,349	1,600	1,989	436
1978—1976	4,306	1,047	5,353	2,036	2,376	1,555
1978—1964	11,501	2,847	14,348	3,636	4,705	2,141

(1) רכיב המענק הוא ה- "Grant Equivalent"; הכובא בכאכרו של עודד לויתן בסקר בנק ישראל 48—49, עמ' 40. שער הריבית המסחרית, לצורך חשובים אלו, הוא 10 אחוזים.

התפתחות הצריכה האורחית מנותחת בפרק זה במסגרת הרחבה של כלל השירותים האורחיים; על הצריכה הציבורית האורחית נוספה גם צריכת שירותי המוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"ר), שכן אלה מנוהלים על פי שיקולים ממלכתיים, וממומנים בעיקרם ממקורות הסקטור הציבורי¹². כשליש ממקורות המוסדות ללא כוונת רווח הן העברות גטו מן הסקטור הציבורי¹³. לחצה של הממשלה בשנים האחרונות על מוסדות אלה להגביר את מימוןם ממקורות עצמאיים גרם להעלאת שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ודמי הביטוח הרפואי בקופות החולים. התפתחות זו הפחיתה את משקל התמיכות של הסקטור הציבורי בכלל מקורות המלכ"ר, מרמת שיא של 40.5 אחוזים ב-1974, ל-33.1 אחוזים ב-1978, ובמקביל העלתה את שיעור המימון העצמי, מ-36.8 אחוזים ל-45.2 אחוזים.

צריכת סך כל השירותים האורחיים (במחירים קבועים) עלתה ב-1978 ב-4.2 אחוזים, בהמשך למגמת גידול בצריכת השירותים לנפש, שהחלה בסוף העשור הקודם. מגמה זו ניכרת בעיקר בצריכת שירותי הרווחה, שעלו בכ-6.3 אחוזים בממוצע שנתי בעשור האחרון. בולטת מאוד העלייה הרצופה בצריכת שירותי חינוך, הנובעת, במדה רבה, מעליית שיעורי הלמידה. צריכת

¹² ראה פרק י"א, המוסדות ללא כוונת רווח, בדוח בנק ישראל לשנת 1977. בדוח הנוכחי, כאמור, אין מופיע פרק זה בנפרד, והוא מוזג לפרק הנסקר.

¹³ מקור נתונים — אומדני מחלקת המחקר של בנק ישראל.

ואלמנט המענק הגלום בהלוואות ממשלת ארה"ב ויהדות העולם, 1964 עד 1978

(דולרים)

המענקים ורכיב המענק בהלוואות ממשלת ארה"ב ויהדות העולם (10) + (13) (14) =	סך כל ההעברות החד צדדיות ורכיב המענק הגלום במיליוות הפיתוח (11) + (12) (13) =	רכיב המענק הגלום במיליוות הפיתוח (בונדס) (12)	העברות חד צדדיות של מוסדות לישראל (במזומן) (11)	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות ממשלת ארה"ב (6) + (9) (10) =	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות אזרחיות של ממשלת ארה"ב (7) + (8) (9) =	רכיב המענק בהלוואות אזרחיות של ממשלת ארה"ב ¹ (8)
429	343	60	283	86	86	—
806	762	105	657	44	14	—
1,324	964	140	824	360	50	—
4,258	1,833	180	1,653	2,425	436	—
5,889	1,583	150	1,433	4,306	1,930	375
12,706	5,485	635	4,850	7,221	2,516	375

שירותי הבריאות גדלה גם היא בקצב מהיר למדי מאז 1969, והושפעה מן ההזדקנות המהירה של אוכלוסיית ישראל; יש לציין, כי בשנים האחרונות נבלם מעט קצב גידול הצריכה של שירותי הבריאות.

העלייה בצריכת השירותים האזרחיים משתקפת גם בקצב הגידול המהיר של כוח האדם בסקטור הציבורי: משקלו של הסקטור הציבורי בכלל המועסקים¹⁴ עלה מכ-23 אחוזים ב-1969 לכ-29 אחוזים ב-1978. התפתחות בולטת אירעה בשנים 1974 עד 1977, כאשר הסקטור הציבורי קלט חלק גדול מאוד מתוספת המועסקים במשק (ראה גם פרק י"ב להלן). התפתחות זו חמורה פי כמה על רקע העובדה, כי כבר ב-1974 נטל הסקטור הציבורי האזרחי חלק גדול מאוד מכלל המועסקים במשק, בהשוואה למדינות אחרות, ברמת התפתחות כלכלית דומה. עודף המועסקים התרכז בעיקר בשירותי חינוך ומינהל¹⁵. מספר המועסקים בשירותים הציבוריים ב-1978 התרחב ב-8.5 אחוזים¹⁶, ובולטות העליות החריגות בשירותי המינהל של הרשויות המקומיות ובשירותי חינוך ומחקר.

¹⁴ ללא המועסקים בסקטור הצבאי, אשר משקלם בכוח העבודה עלה, כנראה, גם הוא בתקופה הנדונה.

¹⁵ ר' גור עופר, "אפיון המבנה הענפי של ישראל בהשוואה בינלאומית", עיונים בכלכלת ישראל, 1976.

¹⁶ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ממקורות הביטוח הלאומי, ישנה השנה עלייה בשיעור נמוך של כ-4.5 אחוזים.

3. נטל הביטחון

נטל הביטחון על כלכלת ישראל כולל שלושה רכיבים:

(א) רכיב התוצר של הוצאות הביטחון המקומיות;

(ב) גידול החוב החיצוני של ישראל, כתוצאה מיבוא ביטחוני;

(ג) אבדן הכנסה אלטרנטיבי, הנובע מהעסקת חלק מכוח העבודה בסקטור הביטחוני, שכן שכרו (המופיע בצריכה הביטחונית המקומית) אינו משקף את התפוקה האמיתית של כוח עבודה זה, או את שכרו האלטרנטיבי בסקטורים אחרים.

משקלו של רכיב ההוצאות המקומיות בתוצר מעיד על גידול בחלקן של הוצאות הביטחון אחר מלחמת יום הכיפורים, בהשוואה לתקופה שקדמה לה, אך מ-1974, שנת השיא (13 אחוזים) ניכרת מגמת ירידה הדרגתית בחלקן של הוצאות הביטחון, עד לכ-10 אחוזים ב-1978 (לוח י"א-1). הוצאות הביטחון במטבע חוץ גדלו מאוד מאז מלחמת ששת הימים, והתעצמו מאז מלחמת יום הכיפורים. ההוצאה במטבע חוץ הגדילה את החוב החיצוני של ישראל, והגם שאין לה השפעה ישירה על הביקוש המצרפי למקורות מקומיים, הרי לאורך זמן טמונה בה השפעה עקיפה על הביקושים המקומיים, בשל הצורך לממן את הגירעון הגדל במאזן התשלומים, היוצר לחץ על המקורות המקומיים.

בחנית הוצאות היבוא הביטחוני בהשוואה למענקים שנתקבלו ממשלת ארה"ב ומהעברות חד צדדיות (לוח י"א-7) מבליטה את העובדה, כי מאז מלחמת יום הכיפורים מימנו מענקי הביטחון של ממשלת ארה"ב (ורכיב המענק בהלוואות) רק כ-41 אחוזים מן היבוא הביטחוני של ישראל; ואת היתרה, כ-63 מיליארד דולר, היה צורך לממן ממקורות אחרים. צירוף המענקים האזרחיים של ממשלת ארה"ב למענקי הביטחון מקל במעט על חומרת המצב, אך מותיר עדיין סכום של כ-4 מיליארד דולר למימון ממקורות אחרים.

אומדן הנטל הביטחוני (המוגדר כאן כתשלומי הריבית על החוב החיצוני שנצבר עקב צורכי הביטחון)¹⁷, נגזר מהנחות שונות, הקשורות למטרות המענקים.

הלוח הבא מציג את נטל הביטחון הנובע מהגדלת החוב החיצוני, בהנחות אלטרנטיביות.

הריבית הזקופה על חלק החוב החיצוני, הנובע מביטחון, שנצבר מאז 1964

הריבית בהנחה א' ¹	הריבית בהנחה ב' ²	הריבית בהנחה ג' ³
(מיליוני דולרים)		
1969	151	86
1972	331	211
1975	667	413
1978	964	439

(1) הנחה א' — התקבולים היחידים של ישראל, הקשורים לביטחון, הם מענקי הביטחון (ורכיב המענק הגלום בהלוואות הביטחון) של ממשלת ארה"ב.

(2) הנחה ב' — כל המענקים (וכן רכיב המענקים כהלוואות) של ממשלת ארה"ב ניתנים לצורך כיסוי הוצאות ביטחוניות.

(3) הנחה ג' — נוסף על מענקי ממשלת ארה"ב, 50 אחוזים מן ההעברות החד צדדיות של מוסדות לישראל (כולל אלמנט המענק הגלום במילואות הפיתוח) ניתנות לכיסוי הוצאות הביטחון.

¹⁷ בהנחה, כי ניתן לגלגל את תשלומי הקרן להלוואות חוץ חדשות, וכי הריבית המסחרית על הלוואות בשווקים בינלאומיים היתה 10 אחוזים בתקופה הנדונה.

מסתבר כי גם בהנחה ג', שהיא הנחת מינימום, חייבת ישראל להקדיש ב-1978 כ-440 מיליון דולר ערך מוסף ביצוא (כ-690 מיליון דולר יצוא) כדי לממן את תשלומי הריבית על החוב, שנצבר עקב עומס הביטחון. לפי הנחה א', המשיך נטל הביטחון של ישראל להתרחב ביותר גם בשנים 1975—1978. בהנחה ב', גדלו בתקופה זו תשלומי הריבית הנומינליים, אולם אין תוספת ריבית זו משמעותית מבחינה ריאלית, בהתחשב בעליית מחירי הדולר.

4. ההשקעות הישירות והבנייה למגורים

במגמת ההשקעות הישירות של הסקטור הציבורי חלה השנה תפנית: לאחר ירידה מצטברת של כ-22 אחוזים בשנתיים הקודמות, עלו ב-1978 ההשקעות המקומיות בענפי המשק באחוז אחד, במונחים כמותיים. התאוששות ההשקעות הציבוריות היא ביטוי-מה להתחדשות הצמיחה הכלכלית במשק, אך קצבה נמוך משל שאר השקעות הסקטורים האחרים. עלייה גדולה היתה השנה ביבוא ציוד לשירותים הציבוריים, וכך עלתה סך ההשקעה בענפי המשק בקצב מהיר יותר, של כ-6 אחוזים. התרחבות ההשקעות התרכזה השנה בשירותים הציבוריים בלבד, בעוד שההשקעה בתשתית (במפעלי הסקטור הציבורי) הצטמצמה.

הבנייה הציבורית למגורים המשיכה להצטמצם ב-1978 בקצב מהיר, כתולדת התחלות הבנייה המועטות בשנים 1976—1977. מספר התחלות הבנייה ב-1978 גדל ב-24 אחוזים, ואלה יתרמו לגידול בהשקעות בשנים הבאות. יש להדגיש, כי רמת התחלות עדיין נמוכה במידה ניכרת מזו של שנות השיא 1974—1975.

5. מסים ותשלומי העברה

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ישירים ועקיפים על הייצור המקומי גדלו ב-1978 ב-58 אחוזים — בדומה לעליית התוצר הלאומי הגולמי (60 אחוזים). במסגרת הרפורמה בוטל היטל היבוא, הוקטנו מכסים זמניים קנייה ובוטלו (כמעט) התמריצים הישירים ליצוא, ולפיכך עלו המסים על היבוא בקצב מתון יחסית — 33 אחוזים. בצירוף המסים על היבוא למסים הישירים והעקיפים האחרים, ירד השנה משקל סך המסים בתוצר ובשימושים; עם זאת, משמעות אינדיקטור זה מוגבלת, שכן הירידה מבטאת שינוי במדיניות שער החליפין.

תשלומי ההעברה ב-1978 גדלו בשיעור דומה למסים, ב-58 אחוזים, מחד גיסא, אולם מאידך גיסא, עלו ב-84 אחוזים התמיכות ה"ישירות"¹⁸ לייצור המקומי, עקב הסכם הקפאת המחירים בין הממשלה להסתדרות.

השנה, לראשונה, פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדנים על רכיב התמיכה, הגלום באשראי המוזל לעסקים. לסובסידיה זו, בעיקר בשל גודלה בשנים האחרונות, יש חשיבות רבה בהקצאת גורמי ייצור במשק, רמת הפעילות והתחלוקות ההון וההכנסות. לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הגיעה ב-1978 סך התמיכה הגלומה באשראי המוזל לעסקים לכ-25 מיליארד ל"י, מזה כ-13.5 מיליארד ל"י לייצור המקומי¹⁹ (לעומת 8.5 מיליארד ל"י לפי ההגדרה הקודמת, שלא כללה את סבסוד האשראי). עם ביטול התמיכות הישירות ליצוא, במסגרת הרפורמה

¹⁸ המונח תמיכות "ישירות" מתייחס לתמיכות בהגדרתן המסורתית, כלומר אינו כולל את התמיכות הגלומות באשראי המוזל.

¹⁹ חלוקת הסובסידיה הגלומה באשראי בין ייצור מקומי לבין יצוא עובדה בבנק ישראל.

לוח י"א - 8

משקל המסים ומילואות חובה, משקל נטל המס נטו בתוצר הלאומי הגולמי
ובשימושים המקומיים, 1970 עד 1978
(אחוזים מעוגלים)

1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	
									א. משקל המסים הישירים והעקיפים על ייצור מקומי בתוצר הלאומי הגולמי
38	38	40	34	32	30	30	32	30	
32	33	33	28	26	25	27	28	26	בשימושים מקומיים
									ב. משקל נטל המסים הישירים והעקיפים על הייצור המקומי בתוצר הלאומי הגולמי
13	14	16	13	14	15	18	21	20	
11	12	13	11	11	13	16	18	17	בשימושים המקומיים
(7)	(8)	(10)	(7)						בתוצר הלאומי הגולמי ¹
(6)	(7)	(8)	(6)						בשימושים המקומיים ¹
									ג. משקל סך המסים בתוצר הלאומי הגולמי
46	49	50	43	44	40	39	41	36	
39	42	42	35	35	33	34	36	32	בשימושים המקומיים
									ד. משקל נטל סך המסים בתוצר הלאומי הגולמי
21	20	23	18	21	20	23	25	24	
18	17	19	15	16	15	19	22	21	בשימושים מקומיים
(10)	(10)	(13)	(9)						בתוצר הלאומי הגולמי ¹
(9)	(9)	(11)	(8)						בשימושים מקומיים ¹

הגדרות: סך מסים — מסים ומילואות חובה ממשלתיים (למעט היטל ומס ערך מוסף על יבוא ביטחוני) ומסי רשויות, לפי הגדרתם בפרק זה.
נטל מסים ישירים ועקיפים על ייצור מקומי — מסים ישירים ועקיפים על ייצור מקומי, פחות תשלומי העברה ותמיכות עקיפות לייצור מקומי.
הערות: בחישוב האינדיקטורים בלוח זה התייחסנו למילואה החובה כאל מס.
חישוב אלטרנטיבי, בניכוי מילואות החובה, מצייר תמונת התפתחות דומה על פני השנים.
(1) התמיכות בסעיפים אלה כוללות זקיפת סיבסוד אשראי.

במטבע חוץ, הורחב מאוד האשראי המזול ליצוא, והסובסידיה הגלומה בו הוכפלה לעומת 1977, והגיעה ל-11.5 מיליארד ל"י.

משקל המסים, בניכוי ההעברות והתמיכות, המהווה אינדיקטור לנטל המס²⁰ על הציבור, מורה על ירידה קלה בנטל המסים ב-1978 לעומת 1977. נטל המס בשנים 1975—1978 נמוך, יחסית, לנטל המס בשנים 1970—1972, תהליך שהתרחש תוך עלייה משמעותית במשקל המסים, ועלייה מהירה יותר במשקל ההעברות והתמיכות. בהנחה שמשקל התמיכה, הגלומה באשראי המסובסד, גדל בשנים האחרונות, בשל האינפלציה המואצת, תודגש יותר הירידה היחסית בנטל המסים בשנים האחרונות.

ברמה נמוכה של נטל מסים, המושגת באמצעות שיעורים גבוהים של מס ותשלומי העברה, עשויים להיות יתרונות. אך לעומת זאת, ככל ששיעורי המס גבוהים יותר, כן גוברת הנטייה להתחמק מתשלום מסים. ההשפעה על חלוקת ההכנסות, הנובעת מסבסוד האשראי, טרם נבדקה, אך יש הסבורים, כי הגידול המהיר בשנים האחרונות בסובסידיה זו, כתוצאה מן האינפלציה, השפיע בכיוון של הגדלת אי השוויון בחלוקת ההכנסות וההון במשק. על פי הנחה זו, ייתכן, שניתן היה להשיג את רמת הנטל הנוכחית בשיעורי מסוי ותשלומי העברה נמוכים יותר, ואף לשפר את הפרוגרסיביות בהתחלקות ההכנסות וההון, אילו היה מצטמצם אלמנט הסבסוד לאשראי.

א. מסים ישירים

מערכת המסוי הישיר, המבוססת בעיקרה על מס הכנסה וביטוח לאומי, מהווה כלי מרכזי בידי הממשלה למימון פעולות הסקטור הציבורי ולחלוקה שוויונית יותר של ההכנסות. מספר בעיות חשובות נצבו בפני המערכת בשנים האחרונות, ויש לבחון את הצעדים שנקטו לפתרונן.

(א) גביית "מס אמת" מכל חלקי האוכלוסייה. בעיה זו, הממוקדת בחלקים נרחבים של אוכלוסיית העצמאיים, ונוגעת לחלק מן החברות, הפכה, מפאת גודלה, מבעיה כלכלית — לבעיה חברתית-כלכלית חמורה. הרפורמה במסוי הישיר ב-1975 העלתה את שיעורי המסוי הממוצעים, ביטלה פטורים והקלות שונות, והטילה חובת ניהול ספרים, שימוש בקופות רושמות וכד'. לפיכך גדלו גביות מס הכנסה מההכנסות שאינן משכר בקצב מהיר יותר מגביות מס הכנסה מההכנסות משכר. למרות התקדמות זו, נראה כי צעדים אלה לא פתרו את הבעיה החמורה של העלמות הכנסה. הגם שהשנה עלו גביות המסים הישירים מהכנסות שאינן שכר, בקצב דומה לגידול הכנסות אלה, לא ניתן להצביע, על העמקה בגביית מסים מהכנסות אלה. (לא נבדקו השלכות של שינויים בתקנות מס על כך).

(ב) מערכת מס הכנסה בישראל, כבמקומות אחרים בעולם, מבוססת על רישומים חשבונאיים נומינליים. האינפלציה המהירה ואי התאמה מלאה של חוקי המס לתנאיה, גרמו לעיוות בגביית מס הכנסה. בפועל נעשים הסדרי מס עם קבוצות גשומים מאורגנות וחזקות (כגון רוב התעשייה, חלק מהחקלאות), שאינם פותרים את בעיית הרישום הנכון של רווחים בזמן אינפלציה, אלא מאפשרים לנשומים, הנהנים מהסדרים אלו, להימנע מתשלום מס הכנסה על מלוא הכנסותיהם הנומינליות. יש להדגיש, כי הסדרים שאינם מתבססים על ההכנסות הריאליות, בהתחשב באינפלציה, עלולים ליצור, תוך פרק זמן קצר, עיוותים במערכת גביית המס. זאת ועוד: בחברה, שאחד מעקרונותיה המוצהרים הוא השוויון בפני החוק, הרי ההסדרים הסלקטיביים לגבי קבוצות נישומים שונות, מפלים סקטורים אחרים, שאינם נהנים מהסדרים כאלה.

²⁰ בגלל השינוי במדיניות שער החליפין, שגררה הקטנת מסי יבוא ותמריצים ישירים ליצוא, יש להסתייג מהמשמעות, הנובעת משימוש בסך כל המסים והתמיכות, בלוח "א-8" הובאו כל האינדיקטורים. ההתייחסות בטקסט היא למסים ותמיכות, למעט אלו שעל סחר חוץ.

ועדת בן-שחר הניחה תשתית להתאמת מסי הכנסה מהכנסות מ"יגיעה אישית" לאינפלציה. בפועל נעשתה התאמה חלקית בלבד של מדרגות ההכנסות בשנים 1976 ו-1977, התאמה מלאה ב-1978, והתאמה חלקית באפריל 1979. אי-התאמה של מדרגות ההכנסה, בתקופה ממושכת של אינפלציה מהירה, תפגע בפרוגרסיביות המערכת ותביא לשיעורי מס הכנסה ממוצעים גבוהים מדי.

(ג) שאלה נוספת היא מדת הפרוגרסיביות של מערכת המס הישיר בהכנסות, הנובעות מעבודה. תשלומי מס הכנסה הם פרוגרסיביים, ונעים בין 25 ל-60 אחוזים, בהתאם לרמת ההכנסה. לעומת זאת, התשלומים לביטוח לאומי בגין שכר הם בשיעור קבוע של כ-20 אחוזים מהל"י הראשונה, עד לתקרה מסוימת, ובכך הם אמורים לשקף את ההיבט הביטוחי של תשלומים אלה. מס מעסיקים, המוטל אף הוא על שכר, הוא יחסי — כ-4 אחוזים על השכר.

צירוף מסים אלה מצמצם במדה משמעותית את הפרוגרסיביות הנראית במדרגות ובשיעורי מס הכנסה. בדיקה, שנערכה על בסיס נתוני סקר הוצאות המשפחה 1975/76 (ר' דוח בנק ישראל לשנת 1977, עמ' 197—198) מצאה, כי השפעתם של תשלומי ההעברה, מבחינת השינוי בהתחלקות ההכנסות, חזקה יותר מהשפעת המסוי הישיר.

(ד) לוח י"א-9 מביא נתונים על משקל המסוי הישיר לפי שתי הבחנות: הראשונה — ההבחנה הפחות משמעותית, אך הנפוצה יותר (א') היא בין מסוי ההכנסות משכר לבין הכנסות

לוח י"א-9

משקלות של המס הישיר, 1970 עד 1978 (אחוזים, מעוגלים)

	1978	1977	1975	1975	1974	1973	1972	1971	1970
א. (1) הכנסות משכר	25	30	28	26	29	26	29	31	30
(2) הכנסות שאינן משכר	21	21	19	22	24	22	26	28	28
(3) הכנסות שאינן משכר כולל סבסוד אשראי	—	—	—	—	—	—	22	22	22
ב. (4) הכנסות מעבודה	23	27	26	24	26	24	26	28	26
(5) הכנסות שלא מעבודה	23	21	18	24	28	24	50	42	42
(6) הכנסות שלא מעבודה כולל סבסוד אשראי	—	—	—	—	—	—	31	25	24

הגדרות ומקורות:

מסים: מסים ישירים על שכר מוגדרים כמס הכנסה, ביטוח לאומי ומס מעסיקים (מס מעסיקים מוגדר בחשבונאות הלאומית כמס עקיף, ולכאורה נראה כאילו אין הוא מוטל על הכנסות מעבודה; למעשה, אין הבדל בין מס זה לתשלומי הביטוח הלאומי, שמשלם המעביד). בשנים 1970 עד 1975 כלולים גם מילות חובה. מסים ישירים על עבודה מוגדרים כמסים על שכר ועוד זקיפת מס ישיר על עצמאיים, מס הכנסה של מנהלי חברות ודמי ביטוח לאומי על עצמאיים. מסים ישירים על הכנסות שאינן שכר — מס הכנסה על חברות, עצמאיים, מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים, וניכויים במקור. (בניכוי מס ישיר זקוף על הכנסת עבודה של עצמאיים).

הכנסות: שכר — סך השכר כמוגדר בחשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הכנסות מעבודה — שכר ועוד זקיפת שכר לעצמאיים (שכר ממוצע לשכיר), על-פי אומדני המוסד לתפוקה. הכנסות שאינן שכר — תוצר מקומי גולמי עסקי במחירי גורמי יצור, בניכוי שכר שכירים עסקי, ובתוספת שכר זקוף למנהלי חברות וחברי קואופרטיבים (הכנסות שאינן עבודה — בניכוי שכר זקוף לעצמאיים).

ה מקור: נציבות מס הכנסה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

לוח י"א-10

מס הכנסה וביטוח לאומי, לפי סוג הנישום, 1974 עד 1978

העלייה או הירידה הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת				העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת									
1978	1977	1976	1975	1978	1977	1976	1975	1978	1977	1976	1975	1974	
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)									
— .4	13.8	21.5	2.5	54.0	54.7	56.5	43.9	28,387	18,432	11,918	7,617	5,295	על הכנסות משכר
—6.4	12.6	26.9	2.4	44.7	53.1	63.4	43.7	13,826	9,554	6,242	3,820	2,659	מס הכנסה על שכירים ²
6.4	14.7	16.1	2.6	64.4	56.0	49.5	44.0	14,561	8,856	5,676	3,797	2,636	ביטוח לאומי
7.1	—5.8	44.9	16.5	65.6	28.1	86.6	63.6	23,487	14,182	11,069	5,931	3,626	על הכנסות שלא משכר
													מס הכנסה ²
5.3	—20.9	37.6	19.2	62.8	7.6	77.2	67.3	9,781	6,007	5,581	3,150	1,883	על חברות
11.3	5.7	70.4	—10.0	72.0	43.8	119.5	26.4	5,065	2,944	2,048	933	738	על עצמאיים
													על מנהלי חברות
—1.1	54.3	115.4	22.4	52.9	109.9	177.4	71.8	2,600	1,700	810	292	170	וחברי קואופרטיביים
12.1	—4.6	31.4	36.7	73.3	29.7	69.2	91.9	4,851	2,800	2,159	1,276	665	ניכויים במקור
5.9	13.5	30.6	17.3	63.7	54.4	68.2	64.7	1,190	727	471	280	170	ביטוח לאומי

(1) מנוכה בעליית מחירי הצריכה הפרטית.

(2) נטו בהשיגו ביתר ההלוואות לחייבי מסים.

ה ט ק ר : מס הכנסה — עיבורי בנק ישראל לפי נתוני נציבות מס הכנסה ובמס רכוש, ההשב הכללי וריהוי הבנקים על מתן הלוואות לחייבי מסים ; ביטוח לאומי — המוסד לביטוח לאומי.

שלא משכר (אלה כוללות גם תמורה לעבודת עצמאיים, חברי קואופרטיבים, מנהלים שכירים וגם הכנסות להון וליזמות). ההבחנה המשמעותית יותר (ב'), היא בין מסוי הכנסות מעבודה (הכוללות את כל ההכנסות שניתן ליחסן לעבודה, בין של שכירים ובין של עצמאיים, מנהלים שכירים וחברי קואופרטיבים) לבין הכנסות שאינן מעבודה (הכוללות הכנסות הנובעות מבעלות על הון, ותמורה לזימות). לפי ההבחנה השנייה, עלה משקל המס בצורה משמעותית בהכנסות שלא מעבודה בארבע השנים האחרונות — תופעה שניתן ליחסה בחלקה להעמקת גבייה, ובחלקה להשפעת המסוי האינפלציוני, עם החשת האינפלציה; אולם בתוספת הסבסוד הגלום באשראי המזול להכנסה שלא מעבודה (שורה 6) — חוזר ויורד משקל המס לרמה הקודמת. ועוד: אם נתייחס לנטל המסוי, דהיינו, נפחית את הסבסוד הגלום באשראי מסכום המס הישיר המשולם, יתברר שנטל המס הופך לשלילי — שכן הסבסוד הגלום באשראי המזול גדול מסך המס הישיר, הנגבה מהכנסות שאינן מעבודה.²¹ חשוב להדגיש, כי אין שני עיוותים: אלה — מס אינפלציוני מזה, וסבסוד באמצעות אשראי מזול מזה — מקוונים האחד את רעהו, שכן בפועל (ולא בסך הכולל במשק) הרי לא כל המשלם מס מרווחים אינפלציוניים מקבל סבסוד מפצה, ולהיפך; חשוב מכך: שני עיוותים אלה מחזקים בפעולתם המצטברת את ההעדפה להשקעות בהון.²²

ב. מס הכנסה²³

סך הגביות של מס הכנסה גדל ב-1978 ב-58 אחוזים, והגיע לכ-36 מיליארד ל"י. הגידול בגביות מס הכנסה פיגר אחר גידול התוצר (60 אחוזים) וההכנסה הלאומית (62 אחוזים).

גביות מס הכנסה משכירים גדלו ב-1978 ב-45 אחוזים, בעוד שסך השכר גדל, לפי אומדני החשבונאות הלאומית, בכ-60 אחוזים. הגידול האיטי של גביות מס הכנסה משכירים (בהשוואה לעליית השכר) נובע ממספר גורמים:

(א) בשנת 1977 שולמו הפרשי שכר משמעותיים, בעיקר בסקטור הציבורי. כתוצאה מכך היו גביות מס הכנסה גבוהות יחסית ב-1977, והדבר מתבטא בקצב גידול גמוך יחסית ב-1978.

(ב) באוקטובר 1977 ניתנה רבע נקודת זיכוי (נוספת) לעובדים, בגין נסיעות. הקלה זו במס הכנסה התבטאה במלואה ב-1978, ושוויה מגיע ל-3-4 אחוזים מסך גביות מס הכנסה משכירים.

(ג) ייתכן שב-1978 גדל הפיגור של העברות זיכויי מס הכנסה משכירים לשלטונות המס (רשויות מקומיות ומעסיקים פרטיים).

גביות מס הכנסה מעצמאיים גדלו ב-1978 ב-72 אחוזים. במהלך 1978 שונו מספר תקנות בקשר לגביות מס הכנסה מ"חברות מעטים", דבר שהקטין את התמריץ, שגרמה הרפורמה במס הישיר ב-1975, למשיכת רווחים מחברה בצורת שכר מנהלים. אם נצרף ל"עצמאיים" גם מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים, יקטן קצב גידול הגבייה ל-65 אחוזים. העלייה המהירה בגביות מס הכנסה מ"ניכויים במקור" (73 אחוזים) נובעת מהגידול בפעילות הכלכלית ומהרחבת חובת ניכוי המס במקור.

²¹ קיים במשק גם סבסוד ישיר של העבודה — הכוונה לתמיכות זמניות בשכר עבודה להעסקת חלק מהעולים האקדמיים; אך הסכום המוחלט הוא חסר משמעות לחישובים כאן.

²² ראה גם פרק ההשקעות.

²³ גביות מס הכנסה מוגדרות כאן כסך הגביות ברוטו, בניכוי מילווה, החזרים, ביטולי קבלות והסדרי תשלום. הסדרי תשלום מחושבים על פי דיווחי הבנקים; אלה שונים במדת מה מדיווחי נציבות מס הכנסה.

מעניין לבחון את גידול גביות מס הכנסה מההכנסות שלא משכר, יחסית לגידול ההכנסות הנגזרות מאומדני החשבונאות הלאומית. מתברר שמשקל מס ההכנסה מהכנסות שלא משכר, שהיה 30 אחוזים ב-1976, ירד ל-25 אחוזים ב-1977, ועלה במקצת (ל-26 אחוזים) ב-1978. העלייה הריאלית בהכנסות שלא משכר ב-1978 נובעת מהיציאה מהקיפאון, שאליו נקלע המשק בשנים הקודמות. גידול גביות מס הכנסה ב-1978 תואם, פחות או יותר, את הגידול בהכנסות שלא משכר בשנה זו, אך לפי אינדיקטור זה, לא נראית "העמקה" בגביות אלה השנה.

האינפלציה המהירה, הנמשכת מספר שנים, יוצרת בעיות מספר בתחום מס הכנסה, שעל חלקן עמדנו לעיל. חלק גדול מההכנסות הנומינליות — משכר ושלא משכר — אינן מבטאות הכנסה "ריאלית", — אך חוק מס הכנסה ותקנותיו אינם מכירים בחלק מההכנסות, הנובעות מהאינפלציה. בתקופה של אינפלציה מהירה, נודעת חשיבות רבה להתאמה מהירה ומלאה של שיעורי מס הכנסה לקצב האינפלציה, שאם לא כן יגיעו שיעורי המס לרמה, שרוב הציבור אינו יכול לעמוד בה.

הרפורמה במס הכנסה ב-1975 כללה מספר צעדים חשובים להצמדת שיעורי מס הכנסה, במדרגות המס ונקודות זיכוי על הכנסות מ"יגיעה אישית". בשנים 1976 ו-1977 היתה התאמה חלקית בלבד של מדרגות המס (בשיעור של 70 אחוזים). דבר ששחק את מדרגות המס בין 1975 ל-1978 ב-15—20 אחוזים והביא לעלייה רצופה בשיעורים הממוצעים והשוליים של מס הכנסה. בשנת 1978 הותאמו מדרגות המס במלואן לעלויות מדד המחירים לצרכן. במגזרים אחרים של המשק נעשות ההתאמות "אד-הוק", כדוגמת הקלת מלאי בתעשייה²⁴. לגבי סקטורים אחרים לא נעשות התאמות, והנישומים "מתאימים" את הכנסתם באמצעות העלמות הכנסה בהיקף גדול, או העלאות מחירים.

לפיכך יש לחתור לתיקון מהיר של כללי מס הכנסה, כדי שלא ייגבה מס במקום שאין רווחים של ממש. התאמה מעין זו של מס הכנסה חייבת להיות כללית לכל הנישומים במשק, ועליה להתייחס לרווחים, הנובעים ישירות מהאינפלציה.

סך גביות הביטוח הלאומי עלו ב-1978 בכ-64 אחוזים, והגיעו ל-16 מיליארד ל"י. גביות דמי ביטוח לאומי על-חשבון הכנסות משכר (דהיינו תשלומי העובד והמעביד) עלו ב-1978 ב-64 אחוזים, כתוצאה מעליית השכר בכ-60 אחוזים, ועלייה בשיעורי הביטוח הלאומי בכ-3 אחוזים בממוצע שנתי.

גביות דמי ביטוח לאומי מלא שכירים גדלו ב-1978 בקצב אטי במקצת בהשוואה לגביות מס הכנסה מעצמאיים (64 אחוזים, לעומת 72 אחוזים), למרות העלאה של כ-4 אחוזים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי, והעלאה מתונה של מדרגות ההכנסה לגבי השיעורים המופחתים²⁵. ייתכן שהדבר נובע מתקרת ההכנסה על דמי ביטוח לאומי, בעוד שתשלומי מס הכנסה אינם מוגבלים בתקרה, והם פרוגרסיביים.

בשיעורי דמי הביטוח הלאומי חלו ב-1978 מספר שינויים: הופחת השיעור בקרן ביטוח אבטלה, הועלו השיעורים בענף נכות כללית ומס מקביל, ונכנס לתוקפו היטל חינוך על-יסודי (לגבי שכירים בלבד). סך שיעורי דמי הביטוח על הכנסות משכר הגיעו בסוף 1978 ל-20.8—24.1 אחוזים²⁶.

²⁴ בשנת הכספים 1978/79 קיים פטור ממס בשיעור של 25 אחוזים מעלויות מדד המחירים לצרכן על הגידול בערך המלאי. בשנת הכספים 1979/80 יגדול הפטור ל-50 אחוזים.

²⁵ על הכנסות נמוכות של עצמאיים מוטלים שיעורים מוקטנים. לגבי שכר — השיעור אחיד לכל רמת הכנסה.

²⁶ התחום נובע משיעורי ביטוח שונים בענף נפגעי עבודה.

לוח י"א-11

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1974 עד 1978

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת					העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת									
1978	1977	1976	1975		1978	1977	1976	1975		1978	1977	1976	1975	1974
(אחוזים)					(אחוזים)					(מיליוני ל"י)				
2.0	4.9	27.0	11.3	57.8	42.6	63.4	56.2	52,376	33,192	23,272	14,228	9,106	1. סך המסים הישירים	
1.6	0.4	38.0	10.3	57.0	36.6	77.8	54.9	36,123	23,005	16,840	9,471	6,115	מס הכנסה	
6.3	14.6	17.1	3.5	64.4	55.9	50.8	45.3	15,751	9,583	6,147	4,077	2,806	ביטוח לאומי ²	
								502	604	285	680	185	מס יתר על מלאי	
—0.3	—9.6	—53.3	—30.0	54.2	23.0	—39.9	—1.7	2,980	1,933	1,572	2,615	2,660	2. מילואות חובה	
3.4	16.1	0.0	2.5	59.9	58.0	28.8	44.4	2,889	1,807	1,144	888	615	מילואות חיסכון מעבידים	
				—27.8	—70.6	—75.2	—15.6	91	126	428	1,727	2,045	מילואות חובה אחרים ³	
1.9	4.0	14.5	2.0	57.6	41.4	47.5	43.1	55,356	35,125	24,844	16,843	11,766	3. סך המסים הישירים ומילואות חובה [(1)+(2)]	
—1.7	4.2	11.8	7.7	51.9	41.7	44.0	51.1	20,816	13,701	9,671	6,714	4,442	4. תשלומי העברה למשקי בית	
—0.8	1.2	20.0	22.1	53.3	37.7	54.5	71.4	13,377	8,725	6,337	4,101	2,393	דרך המוסד לבטוח לאומי	
0.4	10.9	8.7	—9.5	55.2	50.8	39.9	27.1	3,764	2,425	1,608	1,149	904	תגמולים ותשלומי פנסיה	
—6.8	8.7	—8.5	—8.9	44.1	47.8	17.9	27.9	3,675	2,551	1,726	1,464	1,145	העברות אחרות	
—2.3	12.5	—0.7	12.9	51.0	52.9	27.9	58.5	10,633	7,040	4,603	3,599	2,270	5. תשלומי העברה למלכ"ר נטו	
1.6	14.7	—1.3	16.8	57.1	55.9	27.1	64.0	10,144	6,459	4,142	3,259	1,987	העברות שוטפות נטו ⁴	
11.1	21.7	10.2	7.4	71.7	65.5	41.9	50.8	(2,730)	(1,590)	(961)	(677)	(449)	מזה: מס מקביל	
—45.6	—7.3	5.3	—14.4	—15.8	26.0	35.6	20.1	489	581	461	340	283	העברות בחשבון הון	

6.	העברות הון לעסקים	414	716	1,111	1,526	2,295	72.9	55.2	37.4	50.4	23.2	20.5	1.0	-2.7
7.	תשלומי ריבית בל"י ⁶	2,286	3,410	5,183	7,681	14,269	49.2	52.0	48.2	85.8	6.2	18.0	9.0	20.2
8.	פירעון מילוות חובה בלתי סחירים	185	732	1,352	2,037	2,450	295.7	84.7	50.7	20.3	181.8	43.4	10.8	-22.2
9.	סך כל תשלומי העברה לציבור [(4) עד (8)]	9,597	15,171	21,920	31,985	50,463	58.1	44.5	45.9	57.8	12.6	12.2	7.3	2.1
10.	תשלומי העברה מהציבור	915	1,444	2,080	2,529	2,766	57.6	44.0	21.6	48.9	12.3	11.8	-10.6	-3.7
	בחשבון שוטף	372	514	1,053	1,309	1,929	38.2	104.9	24.3	47.4	-1.6	59.1	-8.6	-4.7
	בחשבון הון	544	930	1,027	1,220	1,837	71.0	10.4	18.8	50.6	21.8	-14.3	-12.7	-2.6
11.	סך כל תשלומי העברה נטו [(10)-(9)]	8,681	13,727	19,840	29,456	46,697	58.1	44.5	48.5	58.5	12.6	12.2	9.2	2.5
12.	תשלומי העברה נטו למעט ריבית (7)-(11)	6,395	10,317	14,657	21,775	32,428	61.3	42.1	48.6	48.9	14.9	10.3	9.2	-3.7
13.	מסים ישירים ומילוות חובה, בניכוי תשלומי העברה [(11)-(3)]	3,085	3,116	5,004	5,669	8,659	1.0	60.6	13.3	52.7	-28.1	24.7	-16.7	-1.2
14.	מסים ישירים ומילוות חובה, בניכוי תשלומי העברה למשקי בית ועסקים [(5)+(13)]	5,355	6,715	9,607	12,709	19,292	25.4	43.1	32.3	51.8	-10.7	11.1	-2.7	-1.8

(1) מנחה בעליית מדד מחירי צריכה פרטית.

(2) כולל גביית כס מקביל.

(3) מילווה ביטחון ומילווה תוספת יוקר.

(4) תשלומי העברה שוטפים לבל"ז, פחות תשלומי העברה שוטפים מבל"ז.

(5) התשלומים קוללים ריבית לבנק ישראל. בניכוי רכיב זה, להלן אוכדן תשלומי הריבית:

השנה	1974	1975	1976	1977	1978
(מיליוני ל"י)	1,959	2,872	4,447	6,259	11,977
העלייה או הירידה (—) הריאלית					
לעובות השנה הקודמת:	4.4		21.0	2.8	23.8

ה מק ו ר : נציבות כס הכנסה ומס רכוש, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני בנק ישראל.

שיעורי הביטוח הלאומי על הכנסות נמוכות של עצמאיים הגיעו בסוף 1978 ל-9.3 אחוזים, ועל הכנסות גבוהות ל-16.1 אחוזים. ההפרש בשיעורים בין הכנסות שכירים ולא-שכירים נובע מאי-גביית בגין ביטוח אבטלה, מס מקביל, פשיטות רגל ופירוק תאגיד, גבייה בשיעור אחיד, אך נמוך מהממוצע, אצל שכירים בענף נפגעי עבודה, ודחיית היטל חינוך על-יסודי²⁷ מעצמאיים לשנת הכספים 1979/80.

ג. תשלומי העברה ישירים

ההאטה בקצב הגידול של תשלומי העברה למשקי הבית²⁸, שהחלה בשנת 1977, החריפה השנה עד כדי ירידה של 1.7 אחוזים. ירידה זו משקפת אי שינוי תחוקתי ברמה הבסיסית²⁹ של הקצבאות השונות, שחיקה בערכן עקב האצת האינפלציה, לעומת גידול במספר מקבלי הקצבאות, בשל שינויים דמוגרפיים.

לוח י"א-12

אומדן שחיקת הקצבאות השונות (קצבה חודשית ממוצעת, במחירי 1975), 1976 עד 1978

	הירידה (—) או העלייה לעומת השנה הקודמת			לתקופה יולי 1975 עד מארס 1976 ¹			
	1978	1977	1976	1978 (4)	1977 (3)	1976 (2)	1976 (1)
(אחוזים)							
(לירות ישראליות)							
מנוכה במדד המחירים לצרכן							
קצבה למשפחה בעלת 4 ילדים ²	—5.85	—5.21	3.06	—3.62	548.1	578.2	561.1
הכנסה מינימלית לבודד ³	—4.69	—0.31	—0.61	—3.81	527.3	528.9	532.1
קצבת זקנה לבודד	—3.17	1.58	3.69	—8.07	317.5	312.6	301.4
מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר							
קיצבה למשפחה בעלת 4 ילדים	—14.75	—6.96	—6.09	—2.43	488.0	524.6	558.6
הכנסה מינימלית לבודד	—13.54	—2.00	—9.39	—2.64	470.4	480.1	529.8
קיצבת זקנה לבודד	—12.38	0.08	—5.83	—7.00	282.7	282.4	299.9

(1) סדרי הרפורמה נקבעו בתקופת אינפלציה של 40 אחוזים, כך שערכן של הקצבאות, שנקבע בחודש יולי 1975, ירד מדי חודש, עד למועד עדכון באפריל 1976. הקצבה החודשית הממוצעת בתקופה זו משמשת כקירוב לגודל, שאותו אמורה היתה מערכת ההצמדה לשמור.

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

(3) שיעור השינוי של קצבות הנכות וזה לשינוי בהכנסה המינימלית המובטחת.

²⁷ בכ"6 חודשים.

²⁸ חלקו של המוסד לביטוח לאומי מסך תשלומים אלה מתקרב לשני שלישים, וחלקה של הממשלה — כ"5 אחוזים.

²⁹ רמת הקצבה הבסיסית הינה אחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק, תמיכה בגובהה של מספר נקודות זיכוי וכו'.

התקופה 1970–1975 אופיינה בחקיקה מואצת בתחום הרווחה, ובמיוחד בקצבות הילדים והזקנה. חקיקה זו הגדילה הן את הרמה הבסיסית של הקצבאות, והן את אוכלוסיית הזכאים, ובצד הגידול הדמוגרפי הרגיל, תרמה לעלייה שנתית ממוצעת של כ-20 אחוזים בקצבות המוסד לביטוח לאומי.

מאז 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, הפכה מדיניות הרחבת הקצבאות למדיניות של שמירה על רמת הקצבאות הקיימת. לשם כך שונו הסדרי ההצמדה של הקצבאות, ונחקקו חוקים מיוחדים, שבעיקרם העניקו פיצוי חד-פעמי לשכבות החלשות; אולם האצת האינפלציה גברה בהשפעתה על הסדרים אלה, וכך נשחק ערכן הריאלי של הקצבאות, הן של קצבות הילדים — הצמודות לרמת המחירים, והן של קצבאות הנכות, הזקנה והקצבה למקבלי הטבה סוציאלית, הצמודות לשכר הממוצע במשק.

כוח הקנייה של קצבות הילדים פחת ב-1978 בכ-5 אחוזים (בדפוסי המשפחה השונים), שיעור דומה לשחיקה המצטברת מאז 1975, — עקב עליית המחירים הגבוהה יותר בשנה זו. הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק נשחקו בשיעור מצטבר של כ-13 אחוזים, אם כי השנה האחרונה תרמה אך מעט לשחיקה זו (ראה לוח י"א-12).

בין השינויים הדמוגרפיים העיקריים, שהשפיעו על היקף הזכאים לקצבאות, יש לציין את שיעור הגידול המהיר של בני 65 ומעלה, הגבוה ב-3 אחוזים משיעור הגידול הממוצע באוכלוסייה, וכך עלה חלקה של קבוצת גיל זו באוכלוסייה מ-7.2 אחוזים ב-1970 ל-8.9 אחוזים ב-1978; העלייה בשיעור השתתפות הנשים בכוח העבודה הביאה לגידול בשיעור הזכאיות לדמי לידה.

תשלומי ההעברה האחרים למשקי הבית, הכוללים בעיקר תשלומי סעד של הרשויות המקומיות והשתתפות בשכר לימוד מודרג — קטנו ריאלית ב-7 אחוזים, כהמשך למגמה, שאיפיינה סעיף זה בשנים האחרונות. תשלומי ההעברה של הרשויות המקומיות ירדו גם השנה במדה רבה — 20 אחוזים, עקב צמצום ניכר במספר-המשפחות המקבלות עזרה כלכלית; חלק ממשפחות אלה (כגון נכים) הועברו לטיפול המוסד לביטוח לאומי. תשלומי שכר לימוד מודרג, שמעניקה הממשלה והסוכנות היהודית, עלו השנה ב-25 אחוזים. מחודש ספטמבר 1978 הוחל חוק חינוך תיכון חינוס³⁰, ובגינו פטרו מתשלום שכר לימוד גם את תלמידי כיתות י"ב. יש להדגיש כי השלכותיו של חוק זה הן רגרסיביות על התחלקות ההכנסה, שכן בנים במשפחות מעוטות הכנסה היו פטורים גם קודם לכן, חלקית או במלואו, מתשלום שכר הלימוד, והסכום הנוסף, אותו מעבירה עתה הממשלה לרשויות המקומיות, הינו בעיקר תחליף לתשלומי המשפחות המבוססות יותר.

תשלומי הריבית של הסקטור הציבורי עלו ב-24 אחוזים, בשל הפדיונות הניכרים של מילווות מרצון, נושאי ריבית בתום התקופה, שאירעו השנה. אין לייחס לתשלום זה את מלוא ההשפעה על ההכנסה הפנויה בשנה זו, שכן תיק הנכסים³¹ שבידי הציבור עלה בערכו גם בתקופה, שבה לא שולמה עליו הריבית בפועל.

ד. מסים עקיפים על הייצור המקומי

סך כל גביית המסים, המוגדרים כעקיפים, על הייצור המקומי, גדלה ב-1978 ב-59 אחוזים — עלייה הדומה לגידול בתוצר ובצריכה הפרטית. אם ננכה מסך המסים העקיפים על הייצור המקומי את מסי הרכוש ומסי רשויות מקומיות (שאינם קשורים ברמת הפעילות השוטפת) חלה עלייה מהירה יותר של המסים העקיפים האחרים — 62 אחוזים, דבר המבטא עלייה קלה של שיעורי המסים העקיפים על "פעילות" שוטפת.

³⁰ במקביל, גובה המוסד לביטוח לאומי היטל חינוך על-יסודי, אך אין ניצול הזכות מותנה בתשלום ההיטל.

³¹ תיק זה שיקף את עליית מחירי איגרות החוב, הנסחרות בבורסה.

לוח י"א-13
מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1974 עד 1978

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת					העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת									
1978	1977	1976	1975		1978	1977	1976	1975	1978	1977	1976	1975	1974	
(אחוזים)					(אחוזים, מהירים שוטפים)					(מיליוני ל"י)				
2.7	1.5	20.4	18.5		58.8	38.0	55.1	66.3	29,659	18,674	13,528	8,721	5,243	א. סך כל המסים העקיפים על ייצור מקומי
									10,241	4,326	1,537	123	55	2. מס ערך מוסף ²
									3,691	3,034	3,132	1,998	1,352	3. מס קנייה
									1,819	1,673	1,565	1,581	676	4. מס דלק
									3,171	2,017	1,173	560		5. מס מעסיקים
									5,209	3,534	2,761	1,875	1,343	6. בלו
4.9	3.7	25.7	24.6		62.2	41.0	61.9	75.0	25,263	15,573	11,044	6,822	3,899	מסי "פעולות" [(ד) עד (2)]
									1,746	1,336	1,334	1,149	749	מסי רכוש
									2,650	1,765	1,150	750	595	מסי רשויות מקומיות
19.2	2.0	25.8	30.9		84.3	38.8	62.0	83.8	8,441	4,580	3,270	2,037	1,108	ב. תמיכות לייצור המקומי
8.6	4.9	3.3			67.9	42.7	33.1		13,540	8,066	5,033	4,247		זקיפת סיבסוד אשראי לייצור מקומי
12.4	3.9	10.6			73.8	41.2	42.5		21,981	12,646	8,923	6,281	1,108	תמיכות לייצור מקומי, כולל זקיפה
—3.2	1.4	19.5	15.1		49.6	37.9	53.9	61.6	21,218	14,184	10,288	6,684	4,135	ג. מסים נטו על הייצור המקומי
														ד. מסים נטו על הייצור המקומי, כולל תמיכות להון
—18.8	—1.7	45.7			25.5	33.7	87.7		7,678	6,118	4,575	2,437		שיעור המסוי על התוצר הלאומי
									15.3	15.4	16.2	13.1	11.0	הגולמי (אחוזים)
									10.5	11.3	11.9	9.7	7.8	שיעור המסוי נטו מתמיכות על התוצר הלאומי הגולמי (אחוזים)
									3.6	4.6	5.0	3.3		שיעור המסוי נטו מתמיכות, לרבות סיבסוד אשראי (אחוזים)

- (1) שיעורי הגידול מנוכחים במחירי הצריכה הפרטית.
 (2) כולל מס שירותים על מוסדות פיננסיים, שנגבה עד להטלת מס ערך מוסף והוטבע בו.
 (3) בניכוי היטל יבוא על דלק, שהוטל בנובמבר 1974, ובוטל באוקטובר 1977. היטל היבוא כלול בכסים על היבוא.
 (4) מס בולים, בול ביטחון רשיונות כלי רכב, אגרות משרד המשפטים ושירותים שונים, אגרות רשות השידור, העודף השוטף של כפעלי התקשורת והנכלים, ושונות.
 (5) שיעור המסים מתוך התוצר הלאומי הגולמי, למעט מסים עקיפים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהרכב המסים העקיפים, נמשכה ב-1978 העלייה במשקלו של מס ערך מוסף בסך המסים העקיפים (כ-1/3 ב-1978) בעוד שמשקלו של מס הקנייה ירד. לעליית משקלו של מס ערך מוסף בסך המסים העקיפים נודעת חשיבות, שכן מס זה חל במדה שווה על תמורה להון ולעבודה (בשימושים שעליהם חל מס ערך מוסף), וכך, אין מס זה גורם לעיוותים במחירים היחסיים ובהקצאת גורמי ייצור. לעומת זאת, טמונה במס ערך מוסף השפעה עקיפה על התחלקות גרסיבית של ההכנסות — בהנחה, ששיעור הצריכה מסך ההכנסה, אצל שכבות בעלות הכנסה נמוכה, גבוה יותר מבשכבות בעלות הכנסה גבוהה; וכך יגרום לעלייה במשקל סך המסים מההכנסה של שכבות מעוטות הכנסה. מדברים אלו אין להסיק, כי השכבות מעוטות ההכנסה מקופחות, שכן לצד מס ערך מוסף ניתנות תמיכות לייצור המקומי, תשלומי העברה, מסי הכנסה פרוגרסיביים ועלויות מחירים דיפרנציאליות בין קבוצות אוכלוסיה.

במשקלם של מסי רכוש ורשויות מקומיות בסך המסים העקיפים על הייצור המקומי ניכרת מגמה ארוכת טווח, ורצופה כמעט, של ירידה: בשנים 1965—1970 היוו מסים אלה 31—32 אחוזים מסך המסים העקיפים על הייצור המקומי, בעוד שבשנים 1976—1978 ירד משקלם ל-17—18 אחוזים.

ה. תמיכות לייצור מקומי וליצוא

את השינויים בתמיכות לייצור מקומי וליצוא ניתן לנתח הן על פי ההגדרה המקובלת, דהיינו תמיכות במוצרים ושירותים (הכוללת מוצרי יסוד), והן בתוספת ערך הסובסידיה, הגלומה בהוולת הריבית על אשראי לעסקים. בשל גידולו המהיר של היקף אשראי זה בשנים האחרונות, יחד עם ההאצה בקצב האינפלציה, יש לייחס לרכיב זה השפעה הולכת וגדולה על הביקוש המצרפי.

האשראי המסובסד ניתן בידי הממשלה, בנק ישראל ומוסדות בנקאיים בריבית נומינלית, הנמוכה במדה ניכרת משיעור עליית המחירים. אומדן ערך הסובסידיה השוטפת, הגלומה באשראי זה, נגזר מן ההפרש הקיים בין הריבית הנומינלית הממוצעת על יתרת האשראי לבין ריבית ריאלית של 4 אחוזים, מוכפל ביתרת אשראי זה שבידי הציבור.³¹

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אמדה את יתרת האשראי המסובסד לעסקים זאת ערך הסוב-סידיה הגלומה בו, לשנים 1975—1978, כך:

התמיכה באשראי המזול

העלייה או הירידה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת				מחירים שוטפים			
1978	1977	1976		1978	1977	1976	1975
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)			
17.0	8.7	24.1	102,339	56,594	38,292	23,961	(1) מצבת האשראי המזול
18.1	13.1	5.6	24,738	13,549	8,805	6,476	(2) רכיב התמיכה באשראי
8.6	4.9	3.3	13,540	8,066	5,653	4,247	(3) מזה: התמיכה לייצור מקומי
32.1	27.9	9.8	11,198	5,483	3,152	2,229	(4) מזה: תמיכה ליצוא ¹

(1) רכיב היצוא באשראי לזמן בינוני וארוך התקבל על בסיס אומדן מצבת האשראי לפי ענפי משק עיקריים ושיעור היצוא מהתוצר, הנובע מכל ענף; האשראי לזמן קצר ניתן ברובו ליצוא.
ה מ ק ו ר: מורים (1) ו- (2) — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מורים (3) ו- (4) — אומדן בנק ישראל.

³² נתון זה אומדן את ערך התמיכה השוטפת, הניתנת למחזיקי יתרת האשראי, להקלה בנטל תשלומי הריבית, ואת הגידול בהכנסתם, הנובע מכך. מן הראוי להדגיש כי לצורך אומדן השפעה של האשראי המסובסד על החלטות להשקיע, יש להתייחס לערך המענק תגלום באשראי, לגבי האשראי הניתן בשנה הנסקרת בלבד.

התמיכות לייצור המקומי עלו השנה ב-12.5 אחוזים, לאחר עלייה אטית של 4 אחוזים בשנה הקודמת. הגידול ברכיב התמיכות באשראי, 8.6 אחוזים, נובע מעלייה ניכרת במצבת האשראי המזול, וכן מגידול ניכר בשיעור האינפלציה, שהיה גבוה מעליית הריבית הנומינלית על יתרת אשראי זה.

התמיכות הישירות לייצור המקומי, הכוללות בעיקר תמיכות למוצרי יסוד ולמשתכנים, עלו השנה ב-19 אחוזים, לאחר קיפאון בשנה הקודמת. גורם עיקרי לכך היה ההסכם בין הממשלה להסתדרות, שבמסגרתו הוקפאו מחירי מוצרי היסוד בתקופה אפריל-ספטמבר, ובמשך השנה הם עלו בכ-15 אחוזים בלבד.³³ לעומת עליית מחירים כללית של 48 אחוזים. ההוצאה על מוצרי יסוד גדלה, והתקרבה ל-5 מיליארד ל"י, סכום הדומה להוצאה על קצבות הילדים.

לצמצום העלייה במחירי מוצרי היסוד מיוחסת השפעה על מיתון עליית מדד המחירים לצרכן, אם כי עוצמתה אינה ברורה די צרכה. אומדן ההשפעה מצד ההוצאות מראה, כי עלייה של 25 אחוזים במחירי מוצרי היסוד תגרום לעליית מחירים כללית של 3.7 אחוזים במשך השנה; עלייה זו כוללת השפעה ישירה של ייקור מוצרי היסוד, השפעה עקיפה — דרך ייקור מוצרים, שבהם משמשים מוצרי היסוד כתשומות, וכן השפעה נוספת על המחירים, דרך תשלום תוספת היוקר. נותרו שני גורמים, שעוצמתם נעלמה: ההשפעה המרסנת של הקטנת ההכנסות, עקב ייקור המוצרים; ולעומתה הדחיפה שתיתן ההתייכרות של מוצרי היסוד גם לעליית מחירי מוצרים אחרים, והגברת ההשפעה האינפלציונית הטמונה בכך.

נראה, כי יעילות הסובסידיות למוצרי יסוד, ככלי להתחלקות ההכנסה, נמוכה משל אמצעים אחרים המשמשים למטרה זו: חלק הארי של תמיכה זו ניתן למשפחות שאינן חלשות כלל וכלל, שכן גודל התמיכה כמעט שאינו קטן עם רמת ההכנסה המשפחתית (במספר נפשות נתון במש"פחה)³⁴, וההשפעה הפרוגרסיבית של התמיכה נובעת מכך, שגודלה היחסי קטן עם הגידול בהכנסה המשפחתית.

הסובסידיות אינן מעדיפות משפחות גדולות על פני קטנות³⁵, בניגוד לקצבות הילדים. מגרעת נוספת של הסובסידיות היא הבזבוז בהקצאת המקורות במשק, עקב השינויים הניכרים במחירים היחסיים, הנובעים מהן. כנגד מגבלות אלה יש לציין, כי אינן יוצרות תמריץ שלילי לעבודה, לעומת השפעתן של תמיכות הנקבעות לפי מבחני הכנסה.

התמיכות ליצוא ירדו השנה ב-35 אחוזים, לאחר עליות מהירות בשנתיים הקודמות. הגורם לכך היה ביטול מדיניות התמיכה בשער החליפין ליצואנים, החל מחודש אוקטובר 1977. באותה עת חל גידול ניכר באשראי המזול ליצוא, שעלה ב-34 אחוזים, ובשיעור דומה עלה גם ויכב הסובסידיה הגלומה באשראי זה, כך שהשפעת ביטול התמיכות הישירות קווצה בחלקה.

ו. מסים עקיפים על היבוא

עד לרפורמה במטבע החוץ, שימשו המסים העקיפים על היבוא, נוסף על תפקידם ה"קלאסי" כאמצעי פסיקאלי וחיסוי על הייצור המקומי, גם בקביעת שער החליפין האפקטיבי. התמריצים שניתנו ליצוא נועדו אף הם להגדלת שער החליפין האפקטיבי. מעבר לשער הרשמי.

³³ מחירי התחבורה הציבורית התייקרו ב-25 אחוזים.

³⁴ לפי משוואות ההוצאה על קבוצות מוצרי יסוד מנתוני סקר הוצאות משפחות 1975/6 (פרט לעוף קפוא).

³⁵ ברמה נתונה של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

עם הפעלת הרפורמה, הצטמצם תפקידם של מסי היבוא ותמריצי היצוא בקביעת שער החליפין האפקטיבי: היטל היבוא, בשיעור 15 אחוזים, ומס נסיעות חוץ, בוטלו, ושיעורי המכס ומס קנייה על היבוא — הוקטנו. המסים נטו על היבוא גדלו ב־1978 ב־33 אחוזים בלבד, בעוד שהיבוא (בשער חליפין רשמי) גדל בכ־85 אחוזים. התמיכות הישירות ליצוא, בהיקף של כ־5 מיליארד ל"י ב־1977, ירדו לכאפס (כמעט) ב־1978.

הרפורמה האמורה הבטיחה שער חליפין אחיד לעסקות יבוא, יצוא והעברות הון, בכך הפעילה צעד חשוב לקראת ייעול הייצור והקצאת מקורות. עם זאת נשארו על כנם מכסים על יבוא ומסי קנייה (שבחלקם הם ספציפיים ליבוא, למרות שתיאורטית הם אמורים לחול גם על הייצור המקומי). מסי יבוא אלה פוגמים ביעילות המשק, בשנותם מחירים יחסיים בין ייצור מקומי לבין יבוא, וכך מטים את שער החליפין הרשמי כלפי מטה (בעקיפין הם מהווים מס על היצוא).

הקטנה משמעותית של מסי היבוא תביא להורדת מחירים של מוצרי יבוא ותחליפי יבוא, תשחרר גורמי ייצור העסוקים בייצור בלתי יעיל של תחליפי יבוא, וכך תאפשר הגדלת התוצר, תוך הקטנת האינפלציה והפגיעה ביצוא.

לוח י"א - 14

מסים ותמיכות ליבוא וליצוא, 1974 עד 1978

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת									
1978	1977	1976	1975	1978	1977	1976	1975	1974	
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)					
31.1	37.6	49.6	14.4	18,645	14,227	10,342	6,912	6,041	א. מסים עקיפים על היבוא האזרחי
				7,177	2,962	1,001	—	—	מס ערך מוסף
				11,468	11,265	9,341	6,912	6,041	מסים אחרים ¹
				603	702	301	950	426	ב. תמיכות ליבוא
33.4	34.7	68.4	6.2	18,042	13,525	10,041	5,962	5,615	ג. מסים נטו על היבוא האזרחי
				3,383	2,432	2,497	1,753	1,447	ד. מסים על היבוא הביטחוני
—94.5	74.1	50.0	18.1	325	6,010	3,453	2,302	1,950	ה. תמיכות ליצוא
				11,198	5,483	3,152	2,229	—	ו. זקיפת סיבסוד אשראי ליצוא
.3	74.6	45.8		11,523	11,493	6,605	4,531	1,950	ז. תמיכות ליצוא, כולל זקיפה

(1) כולל: מכס, כס קנייה, היטל על יבוא ובס נסיעות חוץ (ראה גם הערה 3 ללוח י"א-13).
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.